



COMISIÓN DE SISTEMAS, MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN

Informe y Análisis de Gestión Labor Legislativa 2016-2017

I. RESUMEN

El presente informe tiene por objeto dar cuenta de la labor legislativa desarrollada por la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión en el período parlamentario 2016-2017¹, en cumplimiento de los principios de transparencia y apertura informativa que robustecen el funcionamiento institucional del Congreso de la Nación.

El trabajo, en primer lugar, comienza con una descripción de la labor de las comisiones, a la vez que se detalla la evolución institucional de las mismas. Entre otras cuestiones, se pone de manifiesto aquí la importancia del Proceso de Certificación de las Normas IRAM - ISO 9001 y del Programa de Gestión de Calidad y Extensión Parlamentaria del Senado de la Nación².

¹ Se toman estos dos períodos parlamentarios, en función de lo establecido en el Reglamento del H. Senado de la Nación, en su artículo 93, que dispone que los miembros de las comisiones permanentes duran en ellas hasta la próxima renovación del cuerpo legislativo.

² El Honorable Senado de la Nación (HSN) se comprometió a gestionar su funcionamiento en base a estándares internacionales de calidad (ISO) con el objeto de acercar la institución a la sociedad, brindar un mejor servicio al ciudadano, satisfacer sus necesidades y estimular su participación. Sucintamente, los

En el informe se enumera la cantidad de proyectos de ley, declaración, comunicación y resolución que ingresaron a la Comisión y se detallan aquellos en los que la misma fue cabecera, así como también los que intervino como segunda o tercera comisión.

Seguidamente, se reseña la labor específica de la Comisión, detallando la cantidad de reuniones de senadores y asesores llevadas a cabo, y la cantidad y tipo de proyectos dictaminados y aprobados. En tal sentido, se esbozan algunas reflexiones orientadas a explicar las diferencias de carácter fundamentalmente cuantitativo en materia de proyectos, entre los años parlamentarios analizados, centradas principalmente en la existencia o no de procesos electorales en el curso de los mismos.

Luego se detalla la participación de funcionarios y miembros de la sociedad civil en el tratamiento de los proyectos de ley, destacando la importancia de tal participación en orden al alcanzar la legitimidad democrática y la mejora del trabajo legislativo. Seguidamente, se ofrece un panorama de las temáticas abordadas en los proyectos de ley, en el cual pueden apreciarse algunas tendencias legislativas que tuvieron lugar en la Comisión.

Finalmente, se muestran las solicitudes que el Senado de la Nación, a través de la Comisión, efectúa al Poder Ejecutivo Nacional, como por ejemplo: pedidos de informes, invitación a funcionarios, requerimientos de conectividad para determinadas localidades, entre otros temas. En este punto se considera la función de control que ejerce el Poder Legislativo y la consecuente actitud de los funcionarios del Gobierno Nacional.

En síntesis, la elaboración del presente informe pretende profundizar y mejorar la apertura informativa, facilitando su acceso a toda persona interesada en estas temáticas, condición necesaria para dar transparencia al funcionamiento institucional, tal como se señala en los objetivos de la política de calidad implementada por el Senado de la Nación.

Palabras claves: Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión-Reglamento- Proyectos- Labor Legislativa- Poder Ejecutivo Nacional.

objetivos de la política de calidad implementados por el HSN refieren a facilitar y mejorar el acceso a la información de todos los ciudadanos, profundizar en la innovación tecnológica organizacional, reconocer en sus recursos humanos su principal fortaleza como institución, contribuir al cuidado del ambiente, comprometerse a la mejora continua y vincularse con los poderes legislativos provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de generar sinergias a partir de las buenas prácticas y experiencias exitosas.

II. INTRODUCCIÓN

La actividad desarrollada por el Congreso de la Nación, constituido por las cámaras de diputados y senadores se basa, fundamentalmente, en la labor que realizan sus diferentes comisiones. Como expresa Ricardo Rovner, las comisiones parlamentarias son grupos de trabajo con una competencia más o menos específica y que están integradas por legisladores con intereses o conocimientos afines. “Tales grupos de trabajo se forman con el objeto de realizar los primeros estudios, las primeras negociaciones, las tentativas iniciales en la búsqueda del consenso necesario para arribar a una decisión común. Es decir, que no se limitan a analizar los aspectos técnicos de los asuntos a su cargo, sino contemporáneamente a ellos, se ocupan de los costados políticos de la cuestión” (ROVNER, 2008: 198).

La doctrina y la experiencia política de los diversos países que poseen sistemas democráticos dan cuenta de la importancia que tiene el trabajo que desarrollan las comisiones en el curso de la labor parlamentaria, lo que ha llevado a calificarlas como “los ojos y las manos de las Cámaras” (GODOY, 2008: 165). En verdad, las comisiones son organismos de vital importancia para el funcionamiento del Congreso, ya que en ellas recae la tarea habitual de analizar proyectos de ley, recabar informaciones, realizar estudios y concretar operaciones de control. De este modo, se ponen de manifiesto las diversas funciones del Congreso, que no se limitan a la labor legislativa (SAGUES, 1977).

Otro aspecto referido a la tarea que desarrollan las comisiones tiene que ver con un relativo desconocimiento por parte del público acerca de sus actividades específicas. En ese orden de ideas, suelen tener una menor relevancia pública que las sesiones que tienen lugar en el recinto. Ello ha llevado a Woodrow Wilson a expresar que “...el congreso en sesión es el congreso en exhibición pública, mientras que el congreso en comisiones es el congreso que trabaja”.

Al respecto, cabe destacar que en el modelo parlamentario inglés los consensos políticos que permiten la elaboración de las leyes se construyen, fundamentalmente, en el ámbito de las sesiones, en donde participan todos los legisladores. Por otro lado, en el parlamento alemán, es en el seno de las comisiones donde tienen lugar los debates técnicos y políticos que, posteriormente, serán plasmados en el recinto legislativo. En nuestro

Congreso, la labor legislativa se desarrolla tanto en las comisiones como en el recinto; por lo cual podría decirse que se encuentra en una postura intermedia entre los sistemas mencionados.

Un tema de singular importancia es la incorporación de las comisiones en la Constitución Nacional. Eduardo Jiménez recuerda que la Constitución histórica de 1853 no contemplaba en su texto la formación de comisiones en el seno del Congreso. Sin perjuicio de ello, advierte el autor, estas peculiares agrupaciones de legisladores han sido realizadas como un importante instrumento estructural alojado en los reglamentos de los cuerpos legislativos. “Su funcionamiento resulta un buen aporte para la cobertura de ciertas necesidades prácticas que hacen a la dinámica del funcionamiento de un cuerpo por esencia numeroso, disperso y heterogéneo, lo que se nota especialmente al considerar en detalle las complejas y especializadas materias de estudio del Congreso. De ahí la institución de las comisiones parlamentarias permanentes, que son concebidas como agrupaciones de legisladores que detentan una cierta especialización en la materia para cuyo tratamiento se integran” (JIMÉNEZ, 2007 : 15).

Posteriormente, la reforma constitucional de 1994 ha dado cabida a las comisiones legislativas. En efecto, el artículo 79 de la Constitución Nacional autoriza a cada Cámara del Congreso Nacional a delegar en sus comisiones la aprobación en particular de un proyecto de ley que haya sido aprobado en general, requiriendo para decidir ese procedimiento el voto afirmativo de la mayoría absoluta del total de los miembros de la Cámara. El precepto fue introducido en el texto constitucional en base a lo dispuesto por la Ley 24.309. El propósito de dicha medida es dar mayor agilidad y celeridad al procedimiento legislativo. Además de ello, se ha buscado que el debate general se libere en pleno y que el debate particular, sobre precisiones científicas o técnicas, que requieren un rigor complementario al de la decisión política, se plantee en comisiones específicas de trabajo (DROMI, 1996). Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Senadores, contempla este procedimiento en su Sección Tercera, artículos 178 a 185.

Un aspecto central en la conformación de las comisiones es el componente político de su integración. De ella depende, como regla, el rol que aquellas desempeñarán; es decir, si su labor estará encaminada a “acompañar” la gestión del Poder Ejecutivo, o si por el contrario, adquirirá un perfil de “control” del aquel. Asimismo, la conformación de las comisiones y las consecuentes decisiones que adoptan pueden adelantar, en términos

generales, las posturas que se tomarán posteriormente en el recinto. En este sentido, destaca Eduardo Menem que “Un rasgo común en la regulación de las comisiones parlamentarias es el de que se integran con legisladores de los distintos sectores políticos representados en la Cámara, lo cual posibilita que las diferentes posiciones partidarias que pueda haber sobre los asuntos en debate se vayan dilucidando en las comisiones antes de ser tratadas en el plenario. Esas posiciones quedan plasmadas en los respectivos dictámenes de mayoría y de minoría, si hubiera discrepancia, o en un único dictamen si hubo coincidencias en todos los puntos” (MENEM, 2012: 406).

En rigor, las comisiones son una suerte de *mini-cámara*, dado que en su conformación suelen reproducir la composición política del cuerpo. A raíz de ello, usualmente, el partido que cuenta con más legisladores es el que posee la mayoría de representantes en cada una de las comisiones; así como también es el que retiene la mayoría de sus presidencias. Si bien, formalmente, las autoridades de cada comisión son elegidas por sus pares, en realidad son los bloques parlamentarios los que acuerdan el modo en que se distribuyen entre ellos los diferentes cargos directivos. El Reglamento del Senado de la Nación consagra este principio³.

En orden a la administración interna, el Senado cuenta con una Presidencia y dos Secretarías, una de índole parlamentaria y, otra, de carácter administrativo. De la primera depende la Dirección General de Comisiones (DGC), que es la responsable de la organización, coordinación y supervisión de las comisiones unicamerales permanentes, bicamerales permanentes y especiales. La DGC es la encargada de establecer un nexo entre las comisiones y la Secretaría Parlamentaria del Cuerpo, contribuyendo con su información a la confección del Plan de Labor Parlamentaria.

Las comisiones pueden clasificarse según diversos criterios. De acuerdo a su duración en el tiempo, pueden ser permanentes o especiales; según su forma de creación, que puede ser por Resolución de las Cámaras, por la Constitución Nacional (art.99 inc.3°), por DNU o por leyes especiales; y, por último, según su composición, pueden ser unicamerales, bicamerales o mixtas.

³ Art. 91 - La designación de los senadores que integrarán las comisiones permanentes, especiales, bicamerales o investigadoras se hará, en lo posible, en forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara. Cada senador integrará cinco o seis comisiones permanentes, de acuerdo con las limitaciones impuestas por el número de cargos a cubrir. La designación se hará conforme al criterio establecido en el párrafo anterior.

Conforme al artículo 60 del reglamento, la Cámara tiene 27 comisiones permanentes integradas por 17 miembros cada una, con excepción de las comisiones de Asuntos Constitucionales; de Relaciones Exteriores y Culto; de Minería, Energía y Combustibles y de Agricultura, Ganadería y Pesca, que están integradas por 19 miembros, y la Banca de la Mujer, que está compuesta por todas las senadoras de la Nación.

Como fue señalado, la designación de los miembros de las comisiones es efectuada por los jefes de los bloques políticos, en donde, usualmente, se tienen en cuenta las preferencias, profesiones y conocimiento de los legisladores acerca de la competencia de cada comisión. Sin perjuicio de ello, “Otro criterio para la selección de la comisión tiene que ver con los intereses de las provincias que representan, como sería el caso de los que provienen de aquellas que tienen un desarrollo en explotaciones mineras, de hidrocarburos o de pesca, lo que justificaría su aspiración a formar parte de las comisiones que tienen competencia en esas materias. De todos modos, los reglamentos no exigen ninguna condición en particular para que un legislador integre cualquiera de las comisiones de su respectiva cámara” (MENEM, 2012: 410).

La competencia de la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión está determinada por el actual Reglamento de la Cámara, que fue aprobado por Resolución D.R 1388/02 del 18 de diciembre de 2002, entrando en vigor el 3 de marzo de 2003. En este sentido, cabe destacar que el artículo 79 del reglamento establece: “dictaminar sobre lo relativo a organización, promoción y desarrollo de los sistemas de comunicación en todo el territorio del país, administración, supervisión, coordinación y prestación de los servicios postales, de telecomunicaciones, de radiodifusión, video y medios gráficos, el tratamiento de las nuevas tecnologías de comunicación como el campo de la informática y la expansión del fenómeno de Internet y del correo electrónico. También le corresponde dictaminar sobre todo lo relativo a libertad de expresión, censura previa, secreto de las fuentes periodísticas, hábeas data, derecho a réplica y todo otro asunto referente al ramo de la información y las comunicaciones, sin perjuicio de la competencia de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Derechos y Garantías”.

La sanción del actual reglamento constituyó un hecho de gran importancia en la optimización del funcionamiento del Senado en general y de las comisiones en particular. Fundamentalmente, debido a que se establecieron en dicho texto un conjunto de reglas

orientadas a la transparencia, publicidad y periodicidad de las reuniones, entre otras cuestiones de crucial relevancia.

En ese contexto, se produjo la fusión de diversas comisiones, con la consecuente reducción de su número. Así, la mencionada Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión es la resultante de la unión entre la Comisión de Comunicaciones y la Comisión de Libertad de Expresión. Julio César Pitt Villegas enumera y repasa las diferentes modificaciones que, desde 1862, ha ido experimentado la Comisión, en sus orígenes denominada de Comunicaciones y Transporte (PITT VILLEGAS, 2007).

Sobre esta cuestión cabe destacar la importancia política y funcional de la reorganización de las comisiones. Al tratarse esta cuestión en 1945, en el Congreso de los Estados Unidos, se señaló que uno de los principales problemas que afectaba el funcionamiento y eficacia del cuerpo legislativo era el excesivo número de comisiones, con el agravante de que tenían competencias mal definidas o superpuestas (BIDEGAIN, 1959).

Otro acontecimiento de importancia en el trabajo y la organización de las comisiones del Senado de la Nación estuvo dado por el dictado del DP 808/07. Con esta norma se dió una estructura formal a las comisiones, disponiendo la estabilidad de los Secretarios de las mismas, a la par que se diseñó una estructura jerárquica, con un Jefe Administrativo y otro Parlamentario, detallándose las misiones y funciones para cada uno de ellos. Esta medida condujo a una mayor organización interna de las mismas, al dotar de estabilidad a su personal, propiciando su profesionalismo y fortaleciendo, así, su cultura administrativa y parlamentaria.

En tal sentido, cabe destacar algunas de las funciones del Secretario, como lo es entender en todo lo referente a la actividad parlamentaria y administrativa de la Comisión a su cargo; brindar -a requerimiento de las autoridades- asistencia técnica y asesoramiento especializado en la materia de su competencia; actuar bajo dependencia funcional de la Dirección Comisiones -el visado de expedientes-; supervisar la tarea del personal a su cargo; custodiar el Libro de Actas, donde constan el ingreso de expedientes y las resoluciones que adopta la Comisión; archivar la documentación complementaria; así como ser el responsable del patrimonio; entre otras.

Además, el personal a su cargo cumple una función fundamental en la labor administrativa y parlamentaria, siendo una suerte de "memoria viva" de lo que acontece en la Comisión. El trabajo en equipo es fundamental; así como también el acompañamiento y

la transversalidad de los conocimientos de técnica legislativa y de usos y costumbre de la casa. Por ello, los trabajadores de la planta estable de la Cámara son el apoyo fundamental para los Senadores miembros de las comisiones y para sus asesores. Como señala María Alejandra Svetaz “Legislador, asistente o técnico parlamentario, asesor especialista en el tema y organismos de asesoramiento interno de los cuerpos parlamentarios se complementan en la tarea, constituyendo un sistema interdisciplinario de colaboración en el trabajo” (SVETAZ. 1998 :147).

Por otra parte, las comisiones se encuentran sujetas a un sistema de división institucional que ordena el trabajo dentro de las mismas: mientras que su conducción política recae en el senador o senadora elegido para presidirla durante el período parlamentario, los aspectos administrativos y reglamentarios están sujetos a las decisiones de la Secretaría Parlamentaria y la Dirección General de Comisiones.

Esta división conceptual genera aspectos positivos en los dos ámbitos; tanto en el plano administrativo, como en el político. Al respecto, Héctor Pérez Bourbón afirma que “...en el proceso de creación de normas es de fundamental importancia la clara distinción entre estos dos conceptos: decisión política y técnica legislativa. El primero de ellos, la decisión política, es tarea exclusiva del legislador y apunta al contenido; la técnica legislativa, no es necesariamente una tarea del legislador sino del técnico y apunta al continente, al texto escrito. A esto se podría agregar un tercer ingrediente, que es el de la fidelidad del texto respecto de lo que el legislador quiso sancionar, de la voluntad política del legislador al tomar esa decisión” (PÉREZ BOURBÓN, 2007: 18).

Se destaca que ha sido importante en la mejora de la técnica legislativa, y en la redacción administrativa de los documentos elaborados por las comisiones, los aportes realizados por la Red Argentina de Lenguaje Claro, en la cual el Senado de la Nación desempeña un rol protagónico.

Por otra parte, se subraya que las comisiones tienen un lapso de desempeño, así como también facultades durante el receso: comienzan su actividad en forma inmediata a la designación de sus miembros y dictaminan los asuntos de su competencia durante todo el período de sesiones ordinarias. En caso de prorrogarse las sesiones ordinarias o convocarse a extraordinarias, las comisiones pueden continuar reuniéndose y dictaminar los asuntos sometidos a su consideración. Durante el receso, pueden reunirse y estudiar los asuntos de

su competencia, pero sólo dictaminar aquellos que hacen a cuestiones internas del Senado⁴. En este orden de ideas, vale aclarar que la Constitución Nacional prevé la existencia de tres tipos de sesiones: las ordinarias, las extraordinarias y las de prórroga; a ellas debemos sumarle las sesiones preparatorias, que se instituyen desde los reglamentos de las propias cámaras.

Es importante señalar que otro hecho de singular valor en el trabajo de las comisiones fue la incorporación del Proceso de Certificación de las Normas IRAM – ISO 9001 y del Programa de Gestión de Calidad y Extensión Parlamentaria del Senado de la Nación, que profundizó fuertemente la profesionalización de su trabajo. Es dable precisar que la incorporación de este sistema y la consecuente estandarización de la labor fue el resultado de una tarea conjunta entre los profesionales de las Normas IRAM – ISO 9001, la Dirección General de Comisiones, la Secretaría Parlamentaria, los responsables del área de Calidad y los Secretarios de las distintas comisiones.

De este modo, en el marco de un fructífero intercambio de ideas y experiencias, se unificaron criterios y procedimientos, estableciéndose un conjunto de procesos obligatorios para todas las comisiones; dejándose a la vez, un amplio margen de acción para que las mismas puedan llevar adelante su labor, de acuerdo a sus propias iniciativas. Se combinó, de esta manera, estandarización e individualidad.

En lo que respecta a la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión se ha tomado como eje de su accionar, además de lo dispuesto por el Reglamento del H. Senado de la Nación, la Política de Calidad establecida por las autoridades del Senado, en orden al Acceso a la Información, Transparencia y utilización de las nuevas TICs. La difusión de la labor de la Comisión ha sido destacada como una de las fortalezas por parte de los auditores del Área de Calidad⁵.

⁴ Conforme el artículo 95 del Reglamento.

⁵ Información obrante en la página web de la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión:

- Reuniones de senadores y asesores, con el detalle de los proyectos y temas tratados, invitados y las correspondientes versiones taquigráficas, desde 2004 a la fecha.
- Síntesis de la labor desarrollada anualmente por la comisión, desde 2004 a la fecha.
- Estado de situación de los proyectos obrantes en la comisión en el presente año parlamentario, el tratamiento que tuvieron y su trazabilidad.
- Listado de los proyectos de ley obrantes en la comisión correspondiente al presente año parlamentario, clasificados temáticamente.
- Solicitudes y pedidos de informes realizados al PEN y sus correspondientes respuestas.

INTEGRANTES DE LA COMISIÓN

2016-2017

Fellner, Liliana Beatriz

Presidenta

Marino, Juan Carlos

Vicepresidente

Rodríguez Saa, Adolfo

Secretario

Luenzo, Alfredo Héctor

Vocal

Fuentes, Marcelo Jorge

Vocal

Kunath, Sigrid Elisabeth

Vocal

Pais, Juan Mario

Vocal

Elías de Pérez, Silvia Beatriz

Vocal

Irrazábal, Juan Manuel

Vocal

Mayans, José Miguel Ángel

Vocal

Mera, Dalmacio

Vocal

Pinedo, Federico

Vocal

Petcoff Naidenoff, Luis Carlos

-
- Listado de funcionarios nacionales que asistieron a la comisión, temática y proyecto que motivó su presencia, desde 2004 a la fecha.
 - Listado de representantes del sector privado que asistieron a la comisión, temática y proyecto que motivó su presencia, desde 2004 a la fecha.
 - Detalle de las leyes y decretos referidos a materias de competencia de la Comisión.

Vocal

Varela, Marta

Vocal

Romero, Juan Carlos

Vocal

Godoy, Ruperto Eduardo

Vocal

Luna, Mirtha Teresita

Vocal

III. PROYECTOS INGRESADOS

En el proceso parlamentario se remiten a las comisiones diferentes proyectos de ley, declaración, comunicación y resolución⁶. Como sostiene Jorge Gentile, “los proyectos son propuestas de idea, plan, expresión de deseos, regulación o reglamentación que se quiere expresar y proyectar para el futuro. Dicen, al respecto, los Reglamentos de las Cámaras del Congreso: “Todo asunto promovido por un Diputado deberá presentarse a la Cámara en forma de proyecto de ley, de resolución o de declaración, con excepción de las mociones a que se refiere el capítulo XII.” (Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados art.115). En el Senado, además, agrega que hay proyectos de decreto y de comunicación (art. 125 Reglamento del la Cámara de Senadores)” (GENTILE, 2009).

Si bien, como principio general, se establece que los proyectos deben destinarse a una única comisión, el Reglamento del H. Senado de la Nación contempla que los mismos puedan ser enviados a más de una, cuando la naturaleza del asunto así lo aconseje - fundamentalmente en el caso de los proyectos de ley- . El objetivo de este principio general es agilizar el tratamiento de los proyectos, ya que al ser considerados en una sola comisión es más factible que los mismos puedan ser dictaminados en menor tiempo. No obstante ello, si la iniciativa involucra temas cuya competencia se vincula a varias comisiones, el

⁶ Art. 125 - Los proyectos pueden ser: de ley, decreto, resolución, comunicación o declaración.

Proyectos de ley

Art. 127 - Se presentará en forma de proyecto de ley toda proposición que deba pasar por la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes.

Proyectos de decreto

Art. 128 - Se presentará en forma de proyecto de decreto toda proposición que tenga por objeto originar una decisión especial de carácter administrativo.

Proyectos de resolución

Art. 129 - Se presentará en forma de proyecto de resolución toda proposición que tenga por objeto originar una resolución particular del Senado.

Proyectos de comunicación

Art. 130 - Se presentará en forma de proyecto de comunicación toda proposición dirigida a contestar, recomendar o pedir algo, o a expresar un deseo o aspiración de la Cámara, en particular los pedidos recabando informes.

En Diputados esto es materia de Resolución.

Proyectos de declaración

Art. 131 - Se presentará en forma de proyecto de declaración toda proposición destinada a reafirmar las atribuciones constitucionales del Senado o a expresar una opinión del cuerpo. Todo proyecto de declaración que se refiera a logros de técnicos, investigadores o científicos argentinos, contendrá una minuta de la investigación, estudio, invención o descubrimiento producido por el evento.

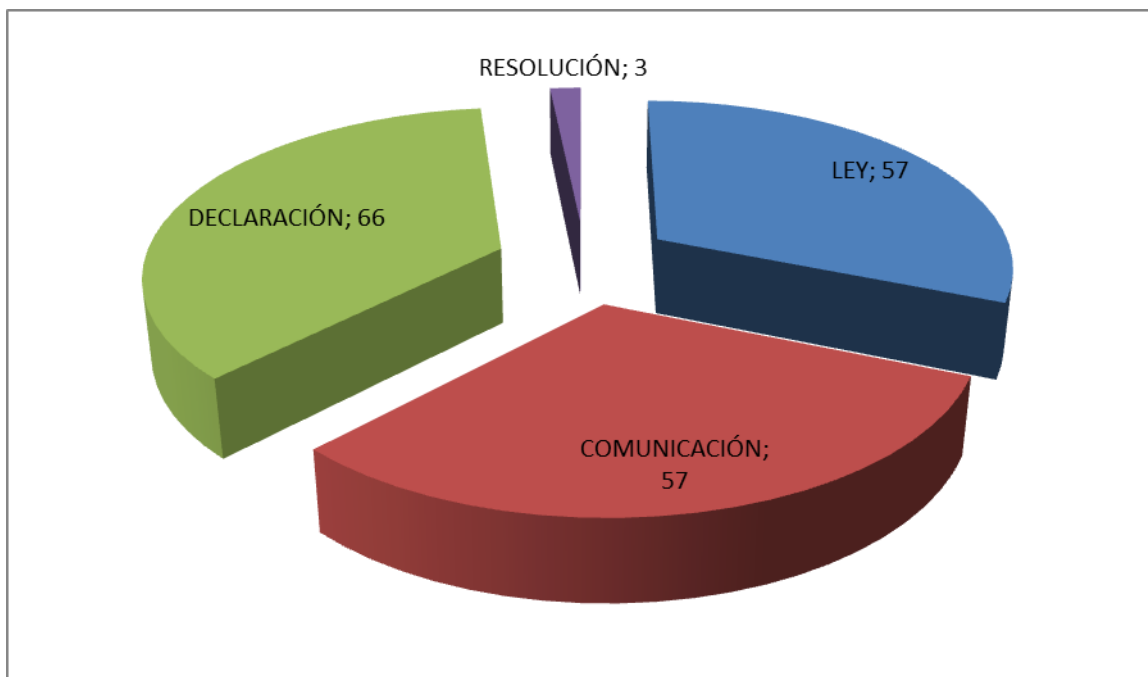
tratamiento conjunto entre las mismas asegura un abordaje más completo e integral del proyecto.

Un aspecto particularmente controvertido es el criterio por el que se determina cuál de los proyectos obrantes en una comisión debe ser tratado con preferencia. Rovner señala que “A partir de aquí entramos en un terreno puramente político. Los proyectos no son considerados en ningún orden particular, ni podrían serlo. Hay miles de variantes a considerar, entre las que la famosa prudencia política no es una menor. En principio, es el presidente de la comisión de que se trate el que elabora la agenda de trabajo” (ROVNER, 2008: 201). Ahora bien, sin perjuicio de ello, y con el propósito de atenuar la eventual discrecionalidad del Presidente de la comisión, en el artículo 103 del Reglamento del H. Senado se establece que “A pedido de un número mínimo de tres senadores, integrantes de cualquier comisión, se incorporarán al temario de la reunión, los asuntos entrados que estos soliciten”.

En el período parlamentario 2016 le fueron girados a la comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión 183 proyectos, mientras que en el año siguiente fueron remitidos 166. Se trata, en ambos casos, de proyectos de ley, declaración, comunicación y resolución.

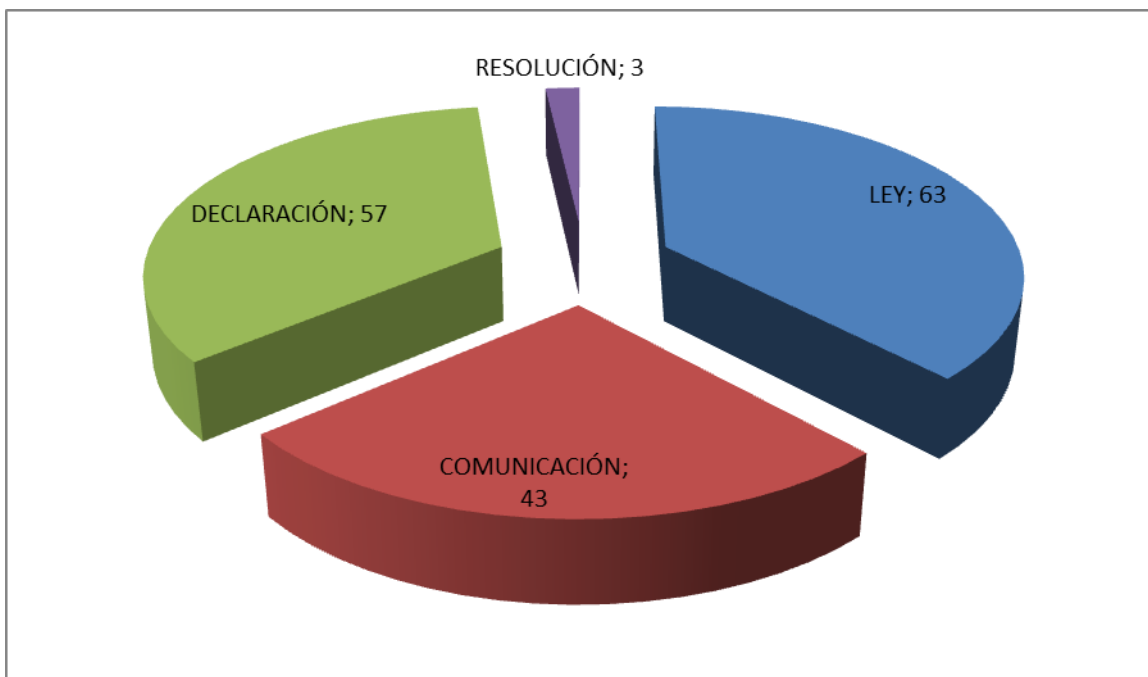
En relación a la intervención de la Comisión, cabe destacar que en 2016 ha sido cabecera en 152 proyectos y en 2017 en 120 iniciativas. El hecho de ser designada como comisión cabecera permite a la misma determinar y priorizar el tratamiento de determinados proyectos, dentro de los márgenes, claro está, que fija el Reglamento del H. Senado.

Gráfico 1: Proyectos ingresados a la Comisión en 2016



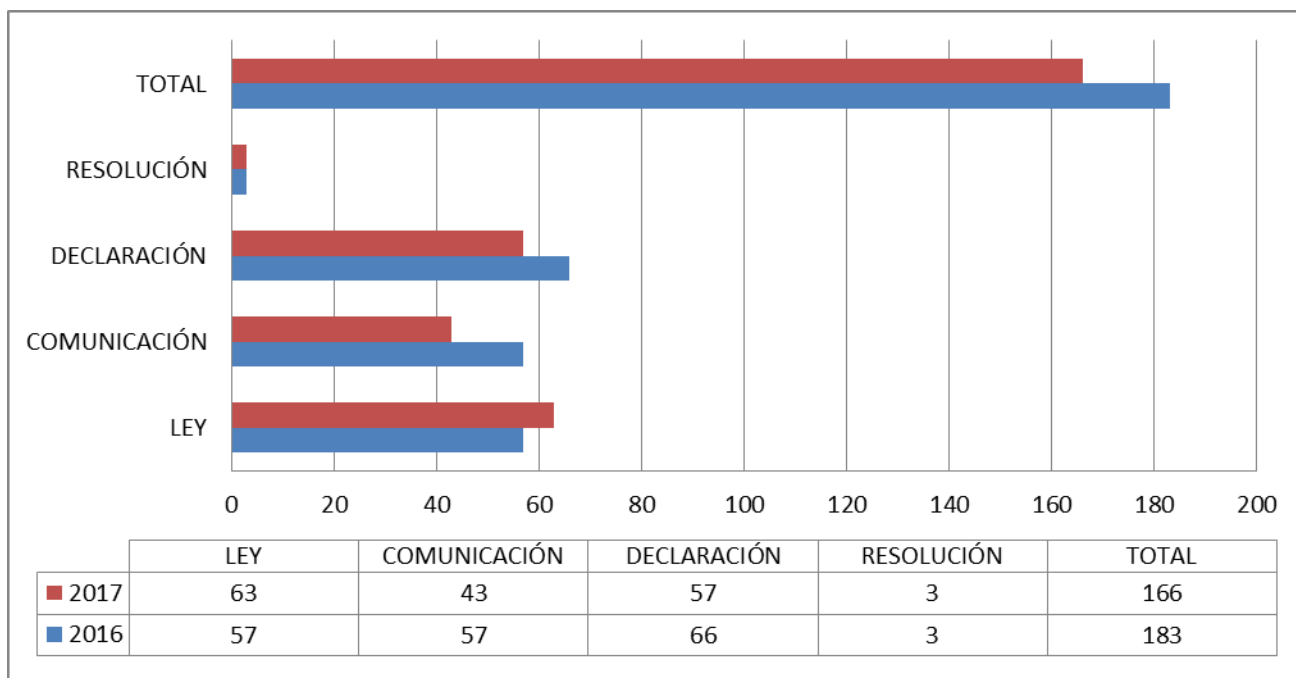
Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 2: Proyectos ingresados a la Comisión en 2017



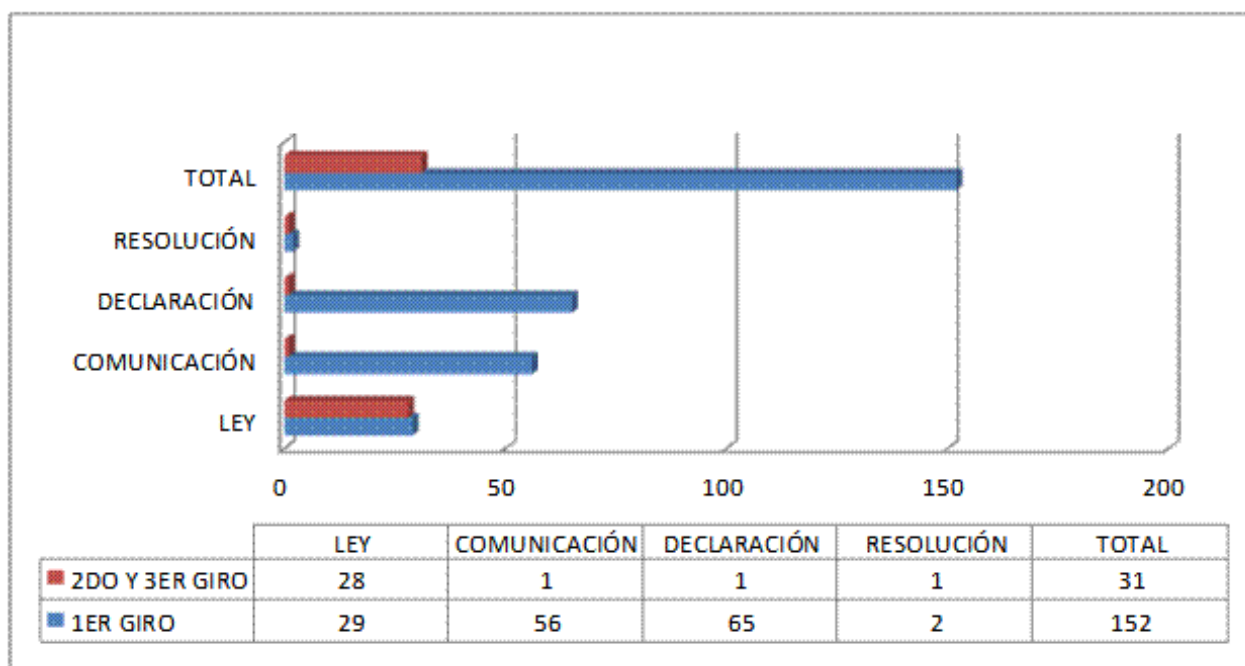
Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 3: Comparativo de proyectos ingresados a la Comisión 2016-2017



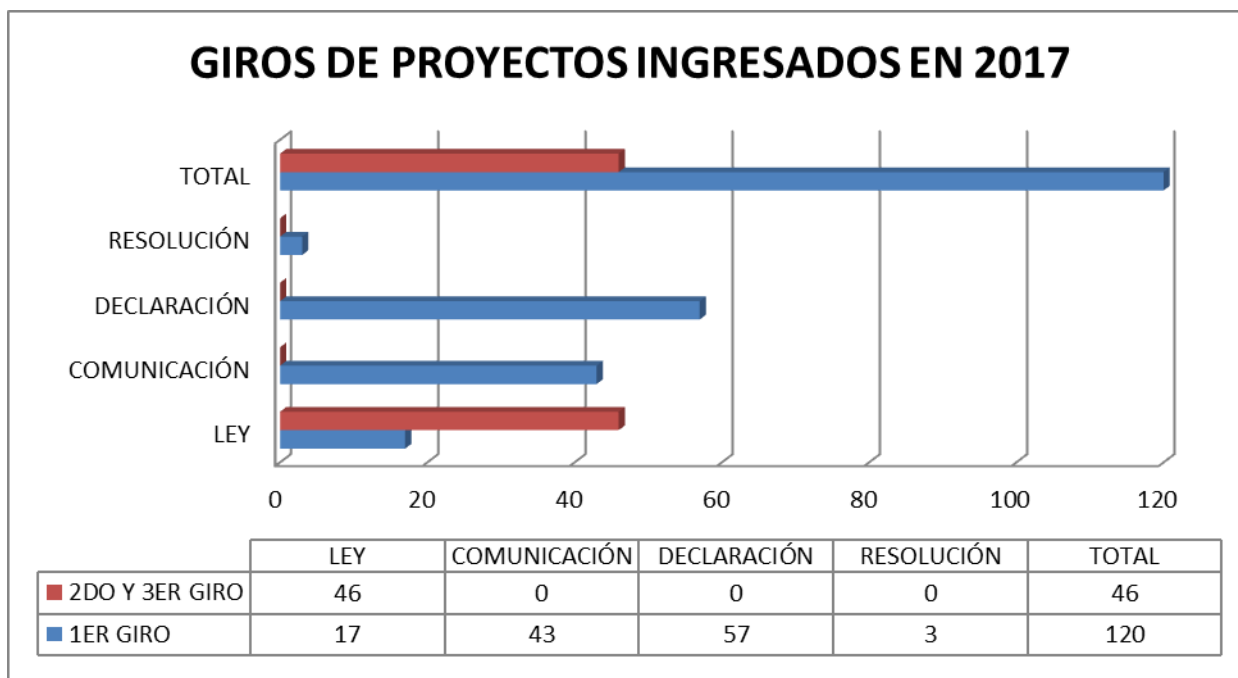
Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 4: Giros de proyectos ingresados a la Comisión en 2016



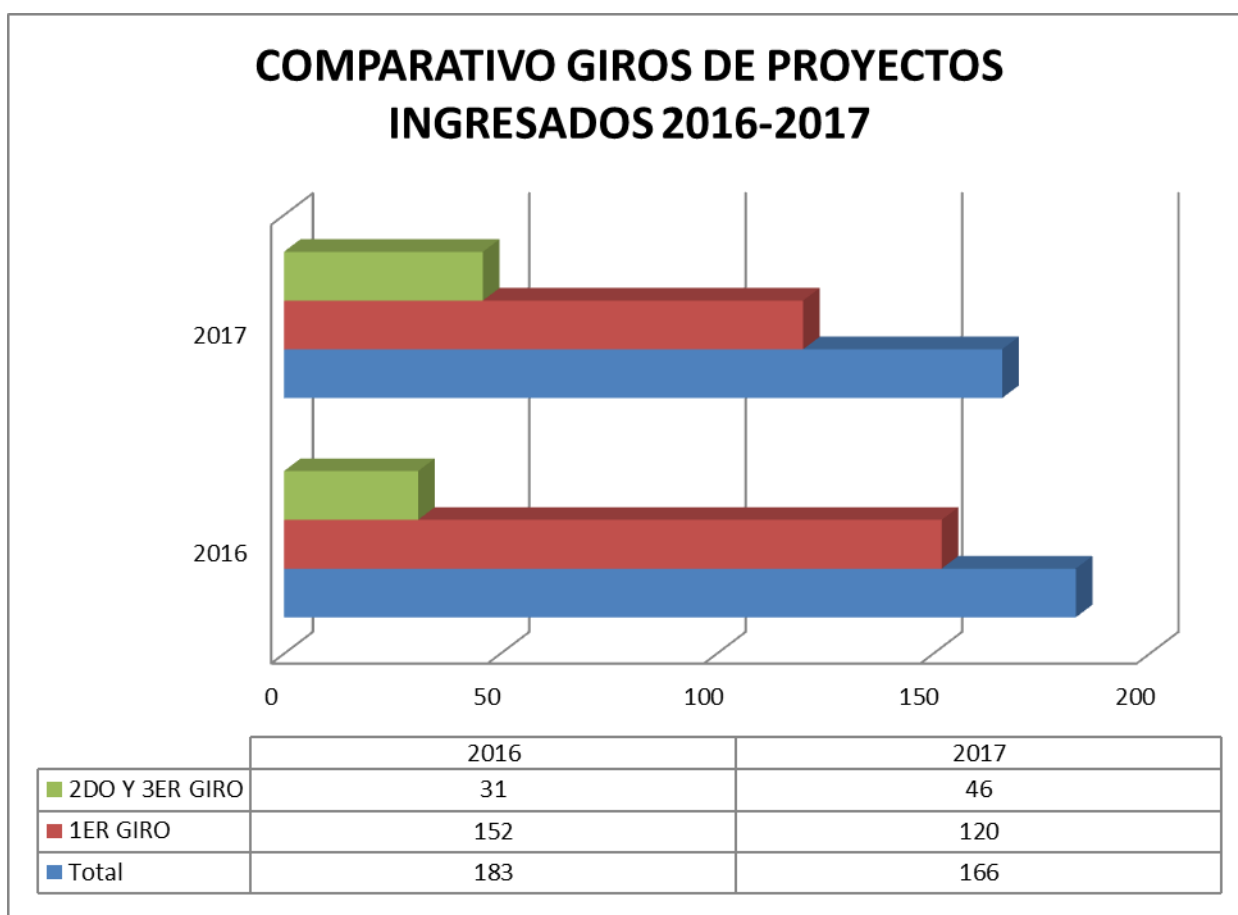
Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 5: Giros de proyectos ingresados a la Comisión en 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 6: Comparativo de giros de proyectos ingresados a la Comisión 2016-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

IV. LABOR DESARROLLADA

La evaluación de la actividad desarrollada por las comisiones tiene como principal referencia la cantidad de dictámenes emitidos. Como explica Eduardo Menem “La labor de las comisiones culmina con un dictamen o informe que expresa la opinión de sus integrantes sobre cada uno de los temas incluidos en la convocatoria. Se llega a este resultado luego de que los integrantes de la comisión han deliberado considerando todos los antecedentes del caso, tales como el o los proyectos referidos al mismo asunto, las opiniones de los asesores o expertos en el tema de que se trata, los informes requeridos a entes estatales o privados y cualquier otro elemento de juicio aportado para el debido conocimiento del asunto en estudio”. (MENEM. 2012: 423)

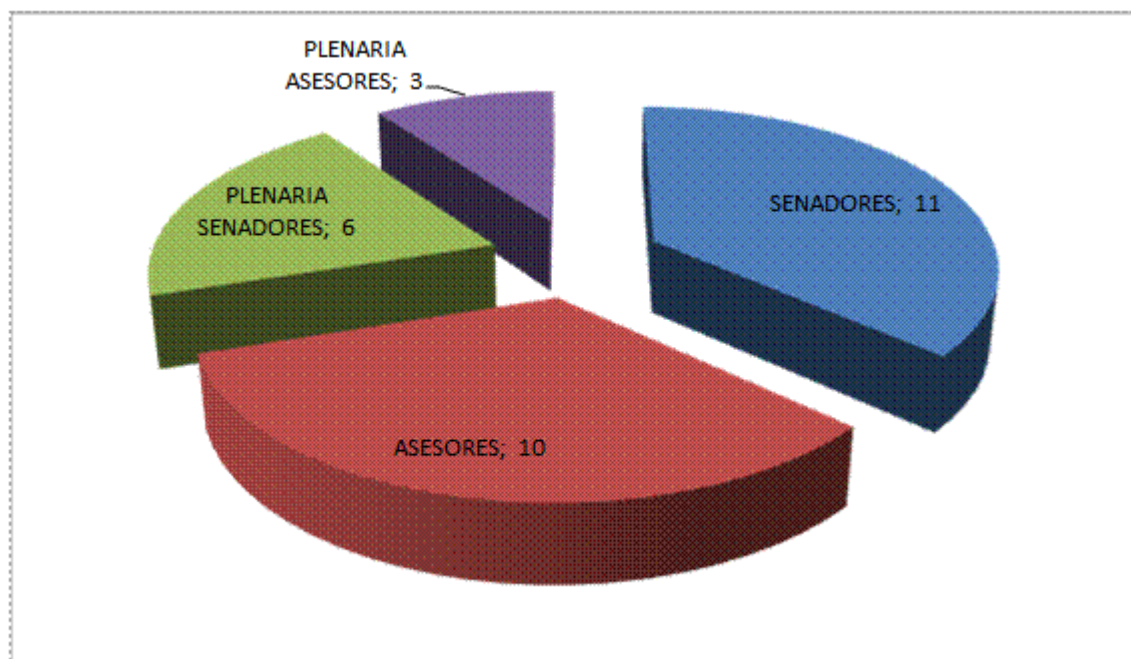
En el período parlamentario 2016, la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión realizó un total de 30 reuniones, de las cuales 17 fueron de senadores y 13 de asesores. Como consecuencia de ello, se dictaminaron: 11 proyectos de ley, 35 de declaración, 37 de comunicación y 1 de resolución. También se aprobaron sobre tablas⁷ 16 proyectos de declaración y 5 de comunicación.

En el período parlamentario 2017, se llevaron a cabo 18 reuniones: 8 de senadores y 10 de asesores. En esas oportunidades fueron dictaminados: 1 proyecto de ley, 34 de declaración, 28 de comunicación y 3 de resolución. Se aprobaron, además, sobre tablas, 15 proyectos de declaración y 8 de comunicación.

Una primera observación permite apreciar que en los años en donde se llevan a cabo elecciones se registra una menor actividad parlamentaria; consecuencia derivada de la participación de los legisladores en dichos procesos electorales. Ello puede apreciarse en la menor cantidad de proyectos de ley aprobados en uno y otro año parlamentario. No obstante ello, en orden a los proyectos de comunicación y declaración las diferencias son menores.

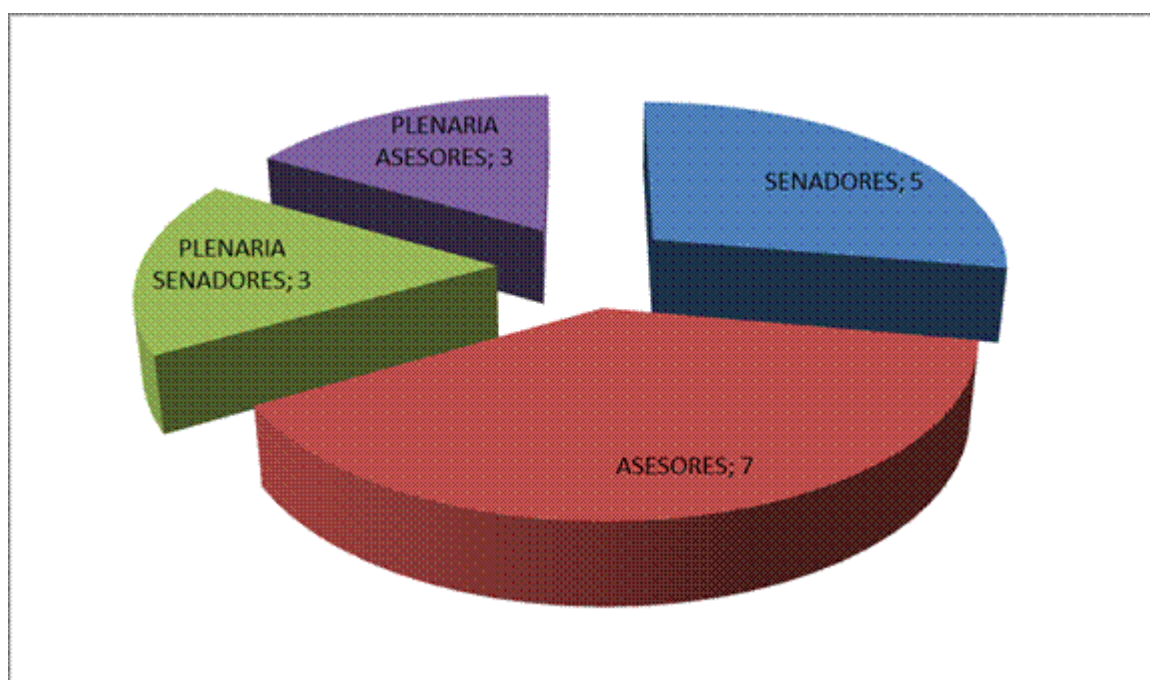
⁷ Los proyectos aprobados sobre tablas son aquellos que votan los senadores en el recinto sin dictamen de comisión, o aquellos que, teniendo dictamen, no han contado con el tiempo reglamentario (de 7 días) para su tratamiento en el recinto. Se requiere para ello el voto favorable de los 2/3 de los senadores presentes.

Gráfico 7: Registro de reuniones llevadas a cabo en 2016



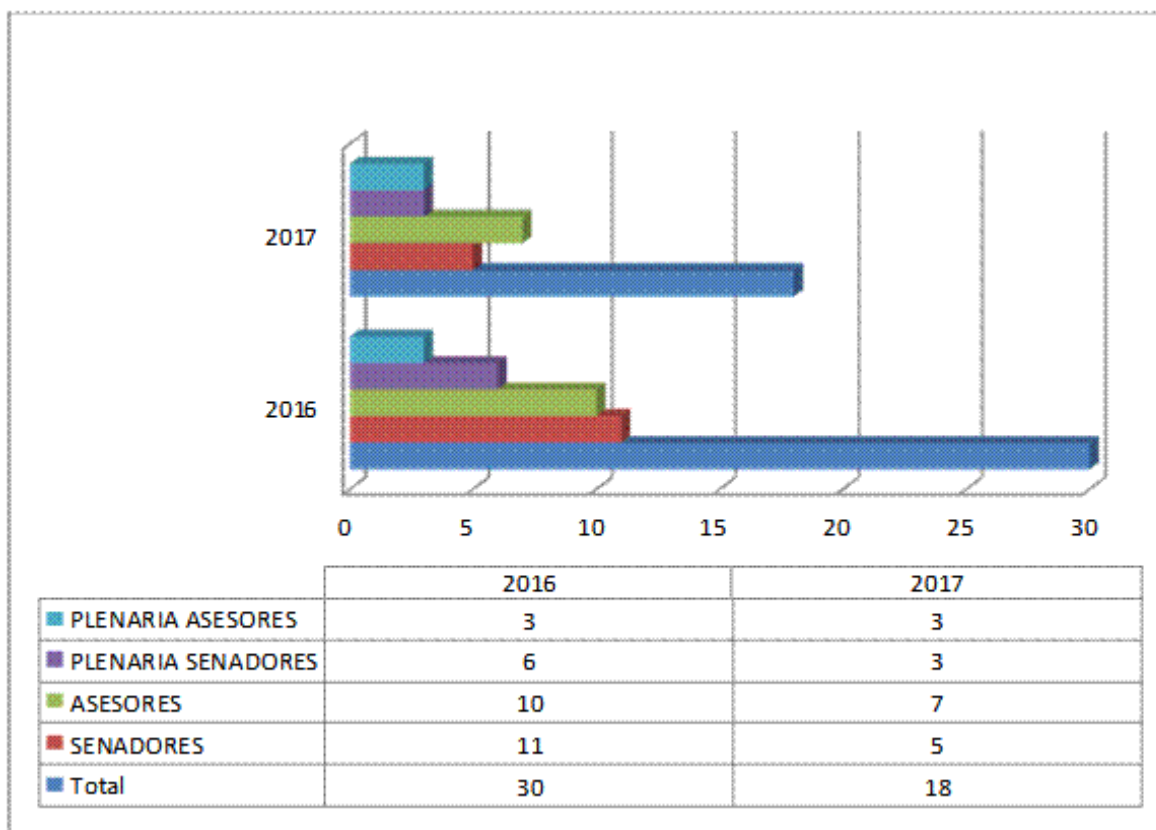
Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 8: Registro de reuniones llevadas a cabo en 2017



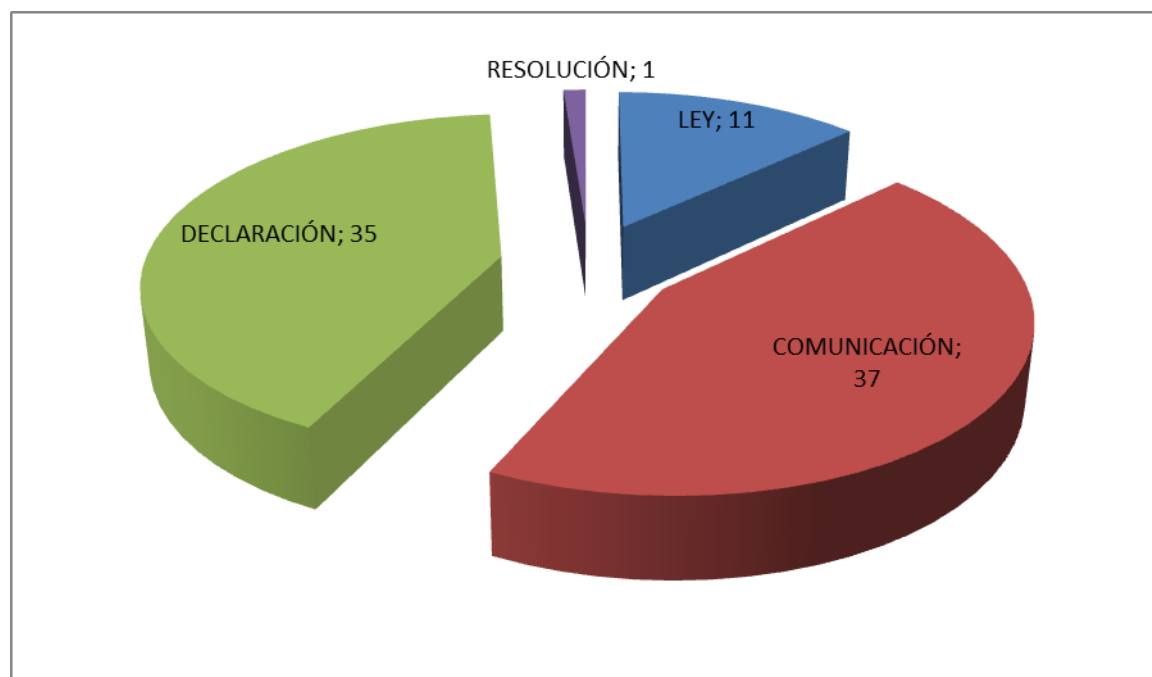
Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 9: Comparativo de registro de reuniones llevadas a cabo 2016-2017



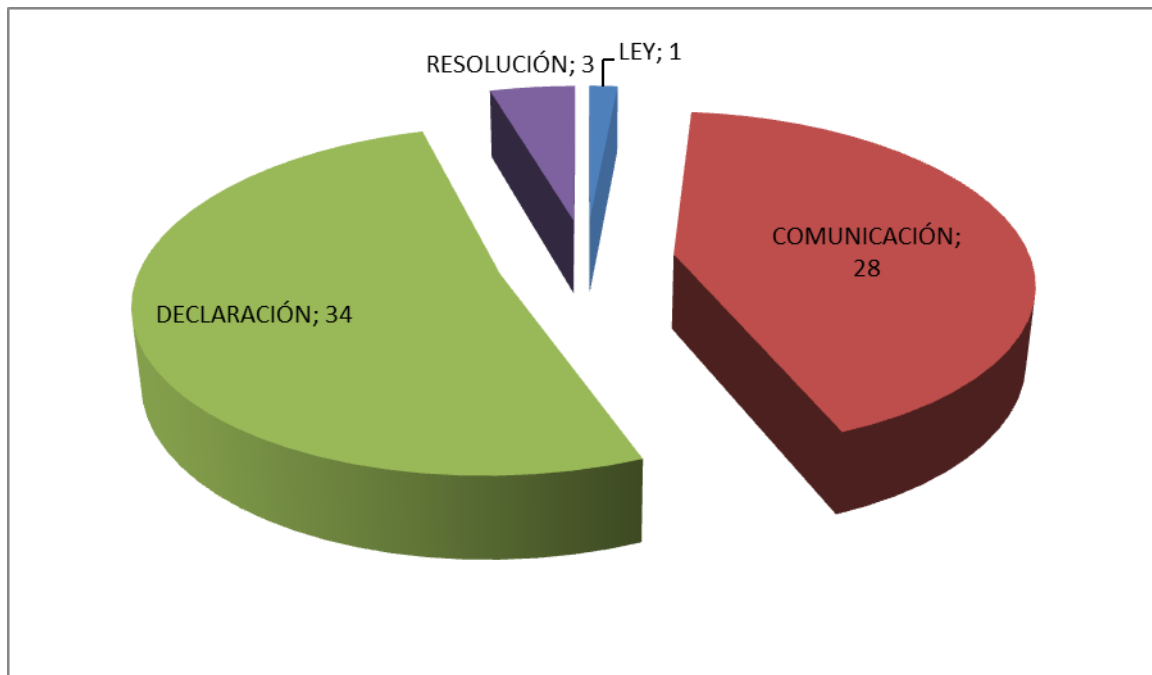
Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 10: Proyectos dictaminados como Comisión cabecera en 2016



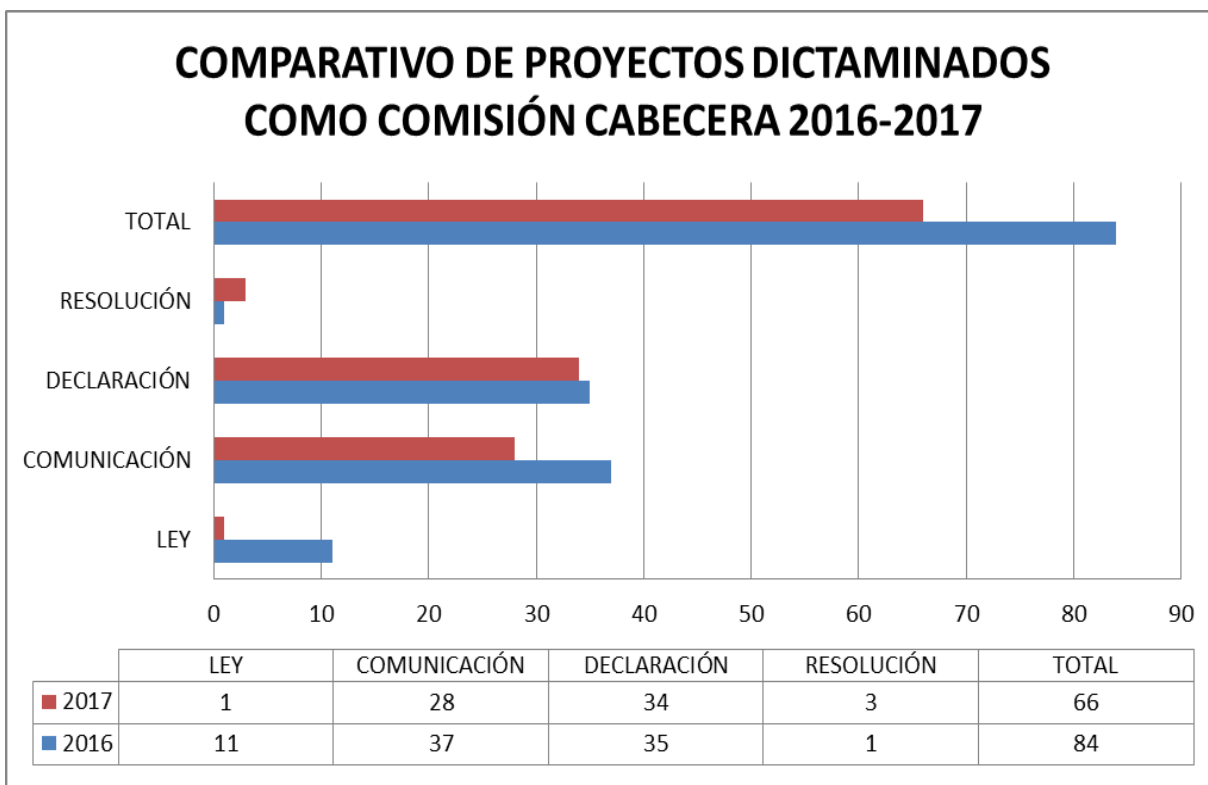
Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 11: Proyectos dictaminados como Comisión cabecera en 2017



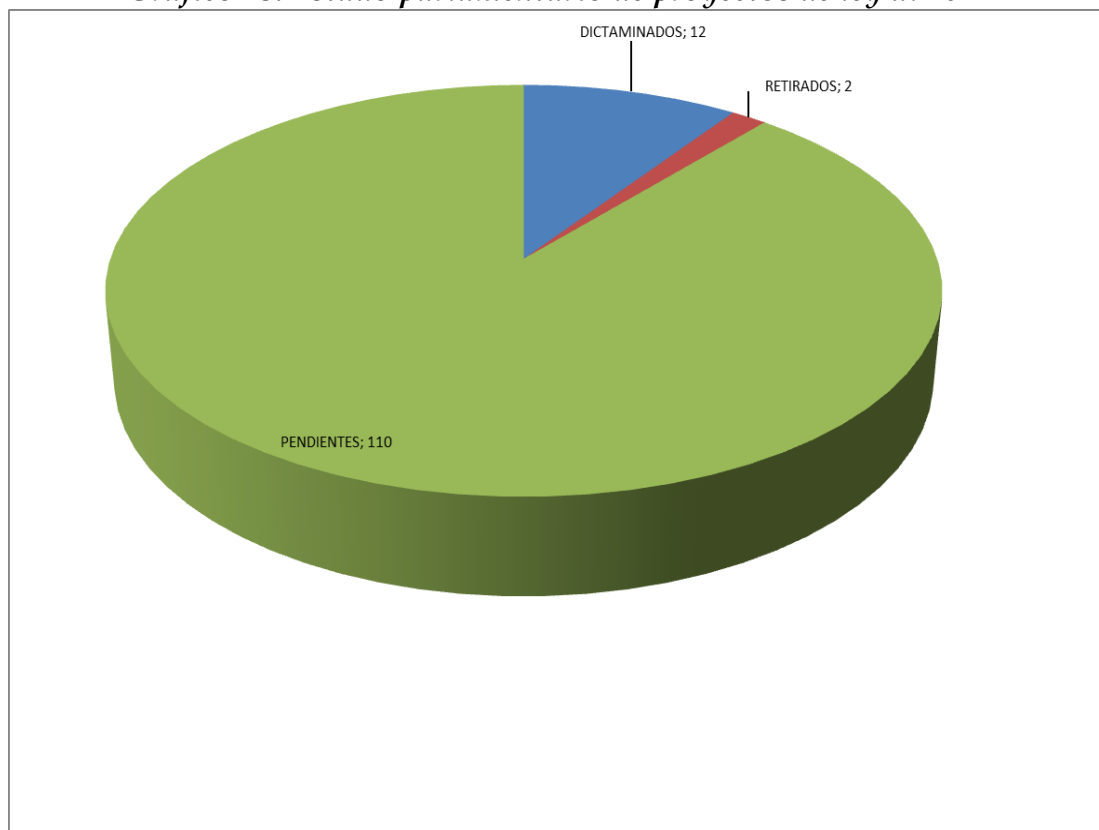
Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 12: Comparativo de proyectos dictaminados como Comisión cabecera 2016-2017



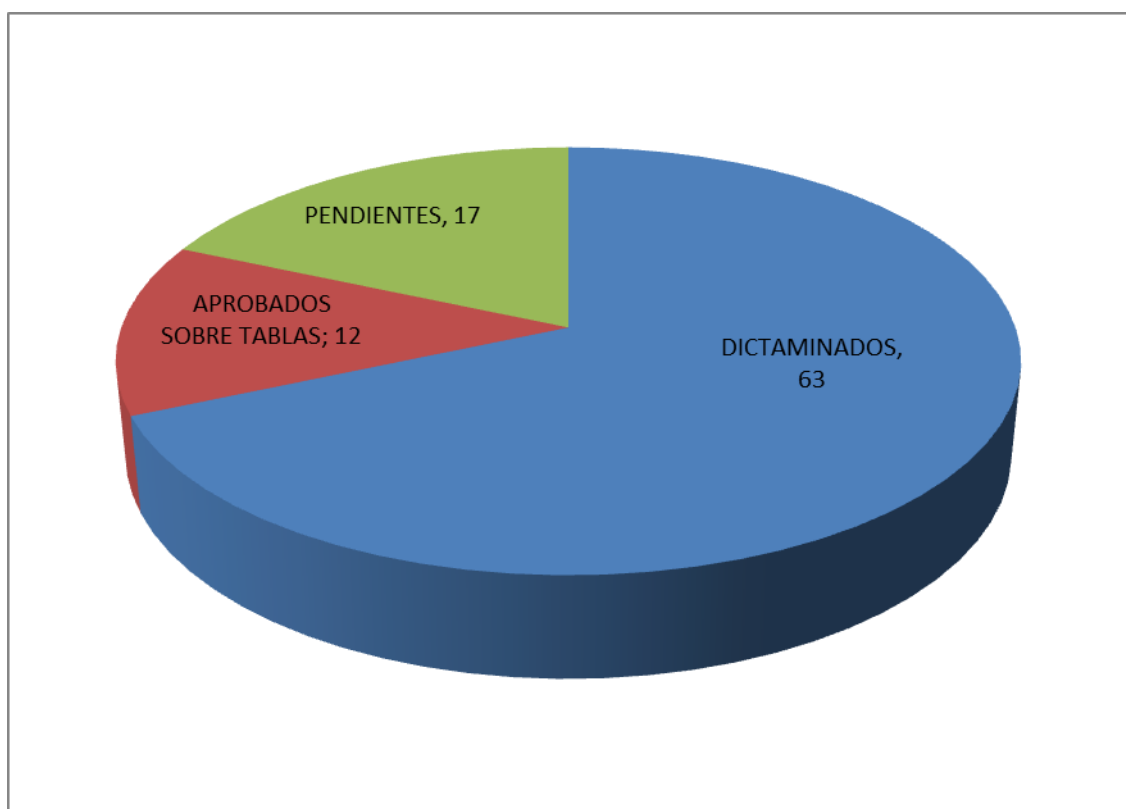
Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 13: Estado parlamentario de proyectos de ley al 2017



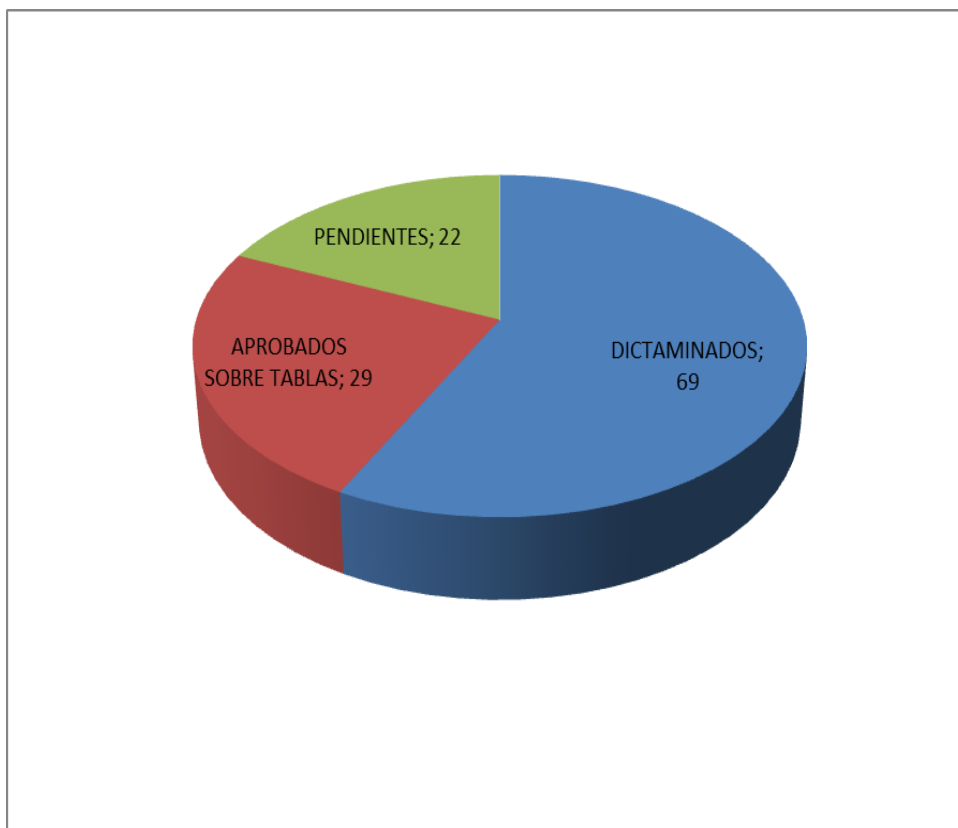
Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 14: Estado parlamentario de proyectos de comunicación al 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 15: Estado parlamentario de proyectos de declaración al 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

V. PROYECTOS DE LEY APROBADOS

Dentro de los proyectos que trata el Senado, desde luego, los más importantes son los de ley. Por ello, corresponde detenerse y analizar la aprobación de los mismos por parte de la Comisión en el período parlamentario 2016-2017.

Un hecho significativo fue la sanción del régimen de publicidad oficial. El dictamen unificó 6 proyectos de ley presentados por legisladores de distintas fuerzas políticas y fue el resultado de un largo trabajo en donde participaron especialistas en esta temática. La sanción por parte del Senado de la Nación de un proyecto de ley que regula la publicidad oficial pone fin a una asignatura pendiente de la democracia desde 1983.

Otro tema de singular importancia fue la regulación de la responsabilidad de los proveedores de servicios de Internet. La Comisión aprobó un dictamen que unificó 2 proyectos de ley, provenientes de senadores del oficialismo y la oposición, y para cuya elaboración fueron consultados una veintena de entidades y expertos del sector del país y del exterior. Cabe destacar que, en esta materia, se dictaminó también, una iniciativa que crea un sistema nacional de control de calidad de servicios de acceso a Internet.

En este período, además, se firmó el dictamen que establece el plazo de vencimiento de las tarjetas de telefonía celular, que amplía los derechos de los usuarios de estos servicios.

Por otra parte, la Comisión devolvió con modificaciones a la Cámara de Diputados, y habiendo consultado con funcionarios y expertos en la materia, un proyecto de ley por el cual se dispone la exhibición de las fotografías de personas extraviadas o desaparecidas.

Por último, se dictaminó, junto a la Comisión de Presupuesto y Hacienda, un proyecto de ley venido en revisión de la Cámara de Diputados mediante el cual se reducen las alícuotas del impuesto al valor agregado que deben tributar los medios digitales en línea.

VI. PARTICIPACIÓN DE FUNCIONARIOS Y MIEMBROS DEL SECTOR PRIVADO

Uno de los aspectos que la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión ha tenido particularmente presente al momento de tratar los proyectos de ley es generar la más amplia participación de los sectores públicos y privados vinculados a la temática de los mismos. Dicha participación no solo proporciona legitimidad democrática y pluralidad de visiones a las normas sancionadas, sino que, además, permite enriquecer el trabajo legislativo.

José Tudela Aranda señala que “Los ciudadanos, la sociedad civil, no deben limitar su relación con el Parlamento al momento de la elección de sus representantes. El Parlamento ha de acometer las transformaciones necesarias para tener como sujetos de su quehacer cotidiano a los ciudadanos que se interesen por la participación política. El Parlamento no es cosa de políticos, solo para políticos. Es el lugar donde el ciudadano debe poder encontrarse con la política e intervenir en ella de acuerdo a los cauces previamente establecidos” (TUDELA ARANDA, 2008:26).

Carlos Nino, que sustenta una concepción deliberativa de la democracia, considera que dicho sistema no solo es un fin en sí mismo, sino también un instrumento para crear una sociedad más justa. Los procesos mayoritarios de toma de decisiones, cuando son precedidos de un proceso deliberativo, constituyen un modo más efectivo que la reflexión individual para determinar valores morales. La legitimidad ética de la democracia está dada por el carácter deliberativo de toma de decisiones. (NINO, 1997)

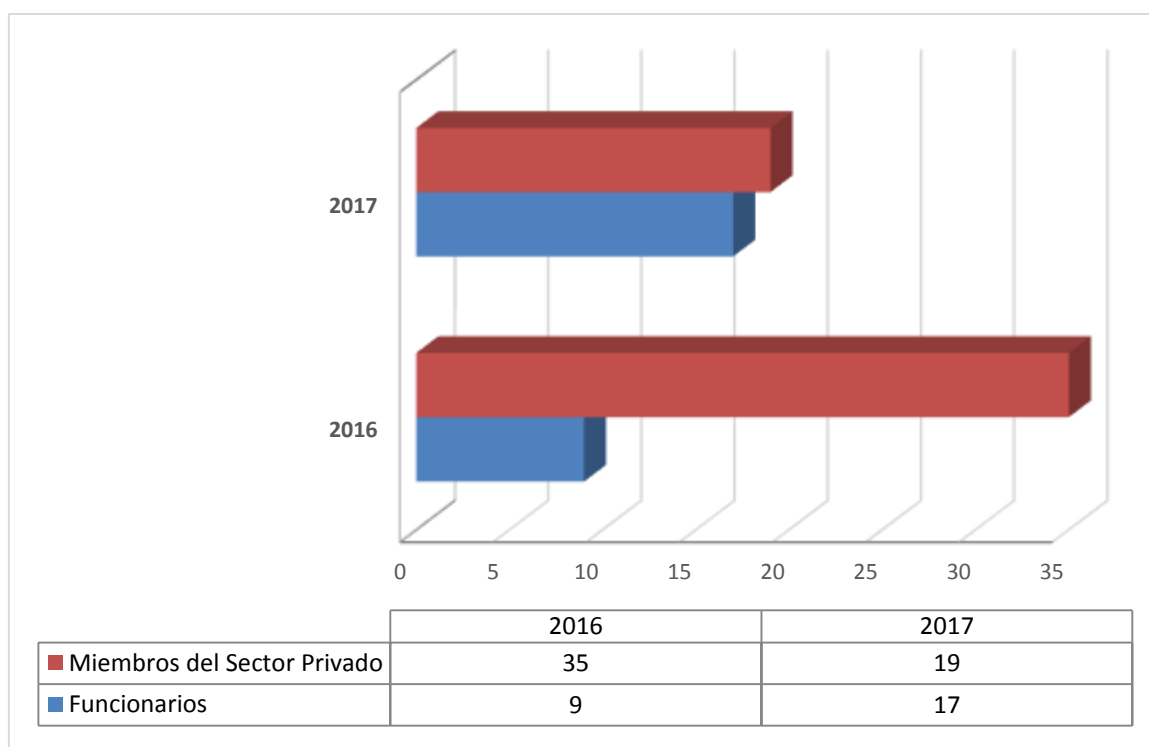
Por otra parte, la participación ciudadana también contribuye a mejorar la toma de decisiones y generar normas más igualitarias. “Podríamos pensar que dar a todos los ciudadanos las mismas oportunidades de exponer sus puntos de vista, de responder a objeciones, de participar en el proceso deliberativo es una forma de respetarlos por igual que también tiende a producir buenas decisiones...No deberíamos subestimar el grado en el cual la desigualdad política tiene un impacto dañino en la calidad de las decisiones... Pero la desigualdad de contribución también tiene un impacto negativo en la calidad de la deliberación política. Cuanto más se deje elevar la voz a algunos, más se acallará a otros. La

influencia política es en gran medida un juego de suma cero...Esta no es una buena receta para tomar decisiones apropiadas” (SWIFT, 2016: 268-269),

En este sentido, se observa que durante 2016 hubo una mayor participación de actores de la sociedad civil respecto a 2017, fundamentalmente debido al tratamiento de un proyecto de ley vinculado al sector audiovisual.

En relación a la presencia de funcionarios públicos, se advierte que hubo un incremento en la participación durante el año 2017, en comparación con el año anterior, en virtud del abordaje de la problemática de Radio Nacional y los medios públicos.

Gráfico 16: Participación de Funcionarios y Miembros del Sector Privado



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

VII. TEMÁTICAS DE LOS PROYECTOS DE LEY PRESENTADOS

Como fue señalado anteriormente, los proyectos de ley son aquellos que revisten la mayor envergadura institucional, dado que procuran el dictado de normas de carácter general y obligatorio para toda la sociedad. Esta importancia queda evidenciada por el hecho de ser el único tipo de proyecto cuyo trámite está expresamente previsto por la Constitución Nacional, en los artículos 77 a 84. (MENEM.2012).

Conforme a ello, corresponde presentar un esquema en donde se pueda apreciar las cuestiones que pretenden abordar los proyectos de ley, a fin de considerar las principales tendencias en materia legislativa.

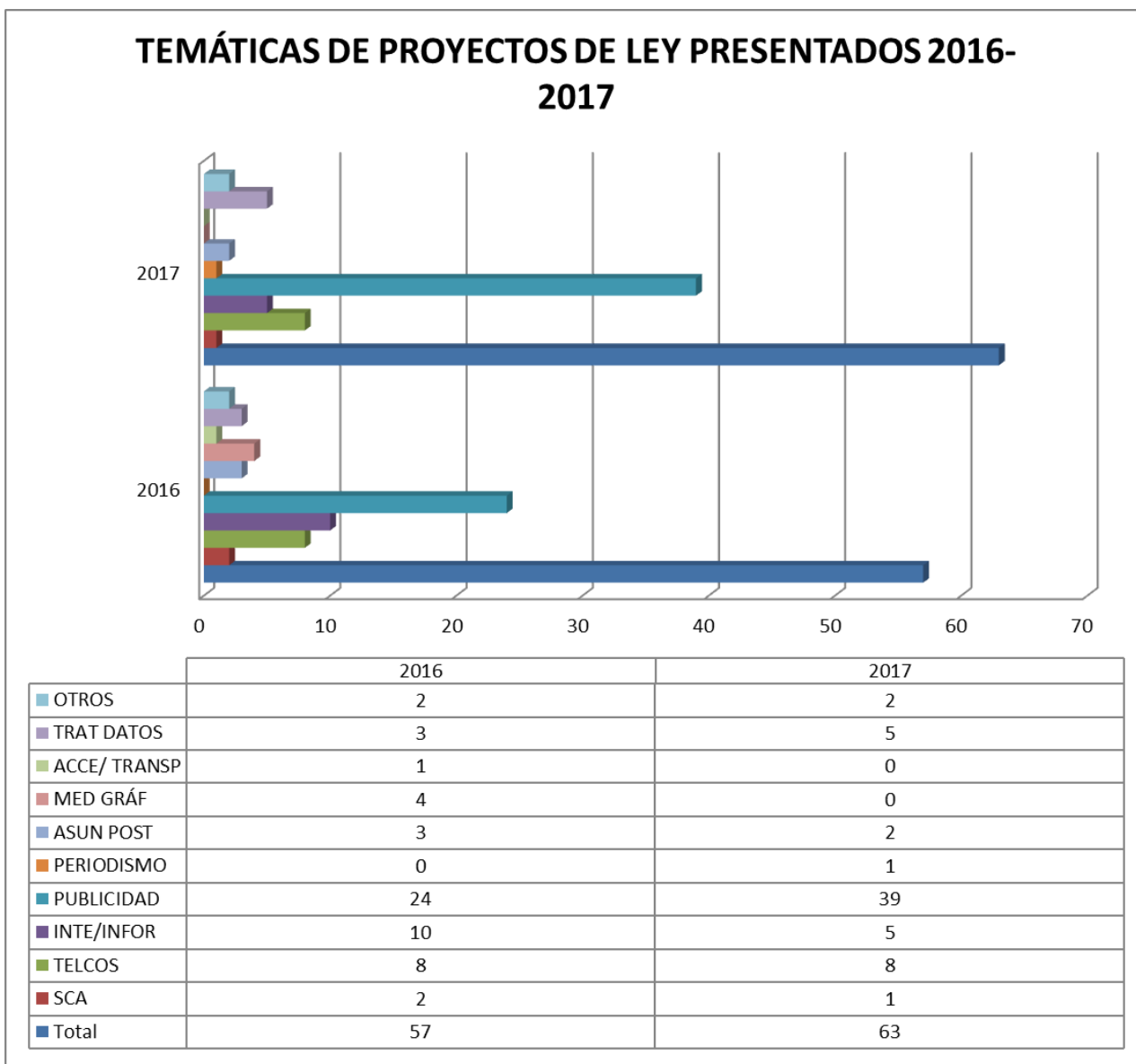
Las temáticas abordadas en los proyectos presentados resultan, por lo general, el reflejo de las problemáticas que impregnan la realidad de la provincia a la que cada senador y senadora representa. Asimismo, los legisladores suelen presentar proyectos de ley que persiguen materializar jurídicamente sus propios intereses e inquietudes referidos a la competencia específica de la comisión.

En el período parlamentario 2016-2017 la temática más recurrente en materia de proyectos de ley presentados refiere a la publicidad, en particular a la realización de campañas publicitarias sobre temas de interés general. Le siguen en cantidad los proyectos sobre telecomunicaciones y tecnologías de la información y la comunicación.

Casi con el mismo porcentaje se ubican los proyectos referidos a internet e informática y aquellos que regulan el tratamiento de los datos personales.

Los medios gráficos, servicios de comunicación audiovisual, acceso a la información pública/ transparencia, asuntos postales y periodismo, entre otros, han sido también, temáticas abordadas en diversos proyectos de ley.

Gráfico 16: Temáticas de proyectos de ley presentados 2016-2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

VIII. SOLICITUDES AL PODER EJECUTIVO NACIONAL

De acuerdo a lo expresado por el artículo 101 de la Constitución Nacional “El jefe de Gabinete de Ministros debe concurrir al Congreso al menos una vez por mes, alternativamente a cada una de las Cámaras, para informar de la marcha del gobierno, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71”. En esa oportunidad, los legisladores realizan diferentes preguntas y cuestionamientos al representante del Poder Ejecutivo.

Sin perjuicio de ello, las diferentes solicitudes planteadas al Poder Ejecutivo Nacional suelen instrumentarse también a través de proyectos de comunicación, que plantean diferentes pedidos de informes y diversos tipo de requerimientos, como por ejemplo llevar telefonía celular o instalar estafetas postales en zonas alejadas de centros urbanos, requerir la presencia de funcionarios, o la implementación de campañas y difusión sobre diversas temáticas, entre otras.

Como señala Gentile, “Tan importante como la tarea de legislar es la de controlar el cumplimiento de la ley, la acción del gobierno y la administración que de él depende...Las técnicas de ese control parlamentario son diversas, pedidos de informes, interpelaciones...Las Cámaras desarrollan gran parte de la labor en las comisiones...que tienen la facultad de solicitar informes...” (GENTILE, 1997: 37 y sigs).

En este aspecto se advierte, como primer dato significativo, la paridad en la cantidad de pedidos elevados al Poder Ejecutivo Nacional: 43 en 2016 y 39 en el año 2017. Respecto a las temáticas de esos pedidos, en 2016 los rubros ARSAT/REFEFO/PSGA se llevan el mayor puntaje con 11, mientras que en 2017 se hicieron 7 requerimientos.

En cuanto a los medios públicos, en 2016 se efectuaron 9 pedidos y en 2017, 7, referidos en su mayoría a los despidos en el Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos.

En relación a las solicitudes de conectividad y/o coberturas, como las de aperturas de oficinas de correo, se registraron 4 proyectos en 2016 y 8 en 2017. Vale aclarar que se incluyen en este punto los requerimiento vinculados a TDA.

Además, se presentaron 2 pedidos en 2016 y 5 en 2017 en materia de telecomunicaciones.

Sobre convergencia se contabilizaron 3 iniciativas en 2016 y 4 en 2017.

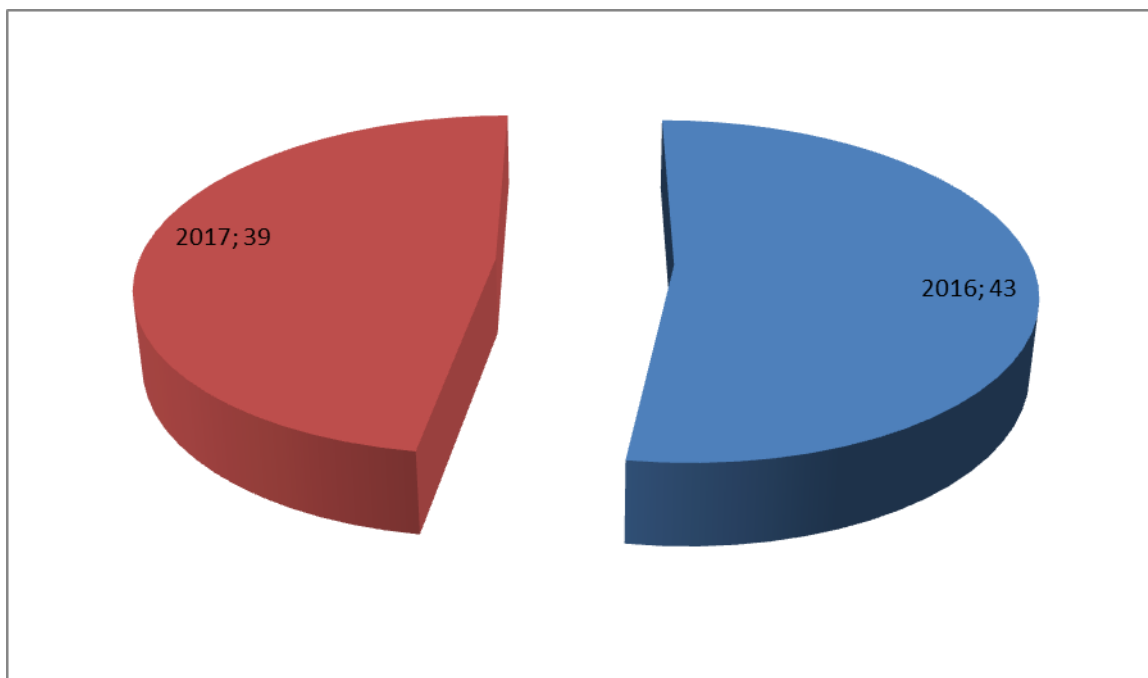
En orden a los Servicios de Comunicación Audiovisual, se realizaron 2 requerimientos en cada año.

En cuanto a las solicitudes de emisión de sellos postales, se observan 6 en 2016 y solo 1 en 2017.

En la categoría internet, se aprobaron 2 proyectos en 2016 y ninguno en 2017. Por último, en el rubro otros, donde se incluyen temas varios, tales como convenios celebrados entre el PEN y empresas privadas, accesibilidad a páginas web y campañas masivas de comunicación, entre otros, se remitieron al Poder Ejecutivo 4 pedidos en 2016 y 5 en 2017.

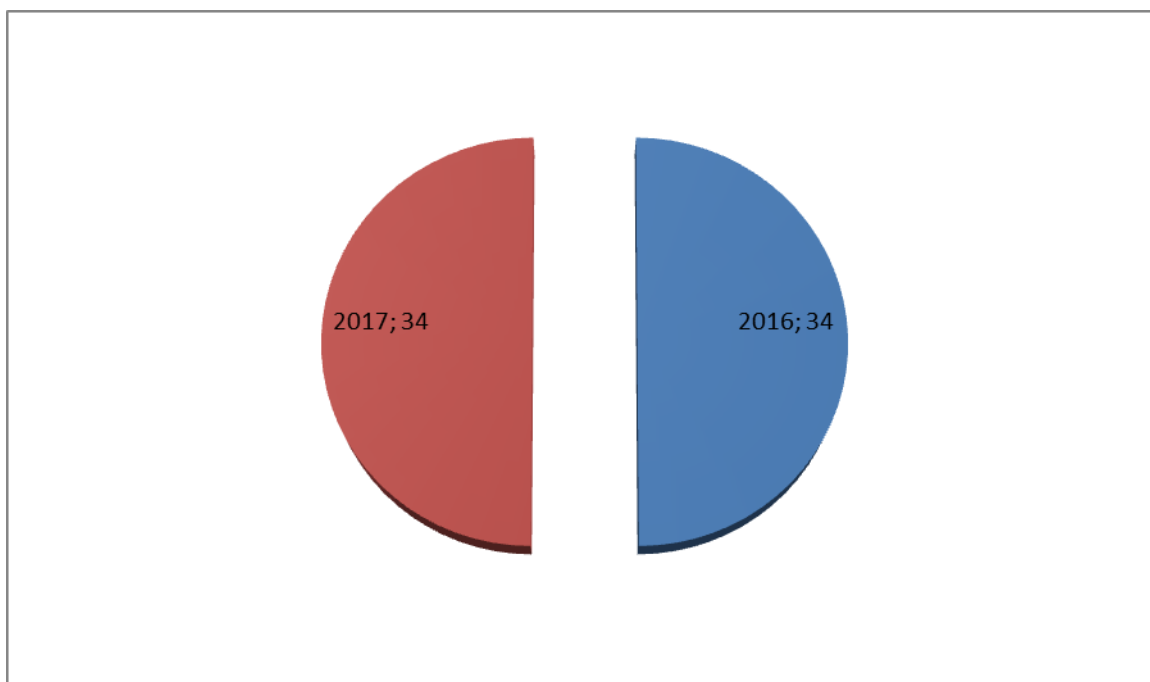
Cabe destacar que en cuanto a las respuestas a las solicitudes efectuadas por el Senado, el PEN respondió 34 cada año.

Gráfico 17: Pedidos elevados al Poder Ejecutivo Nacional 2016-2017



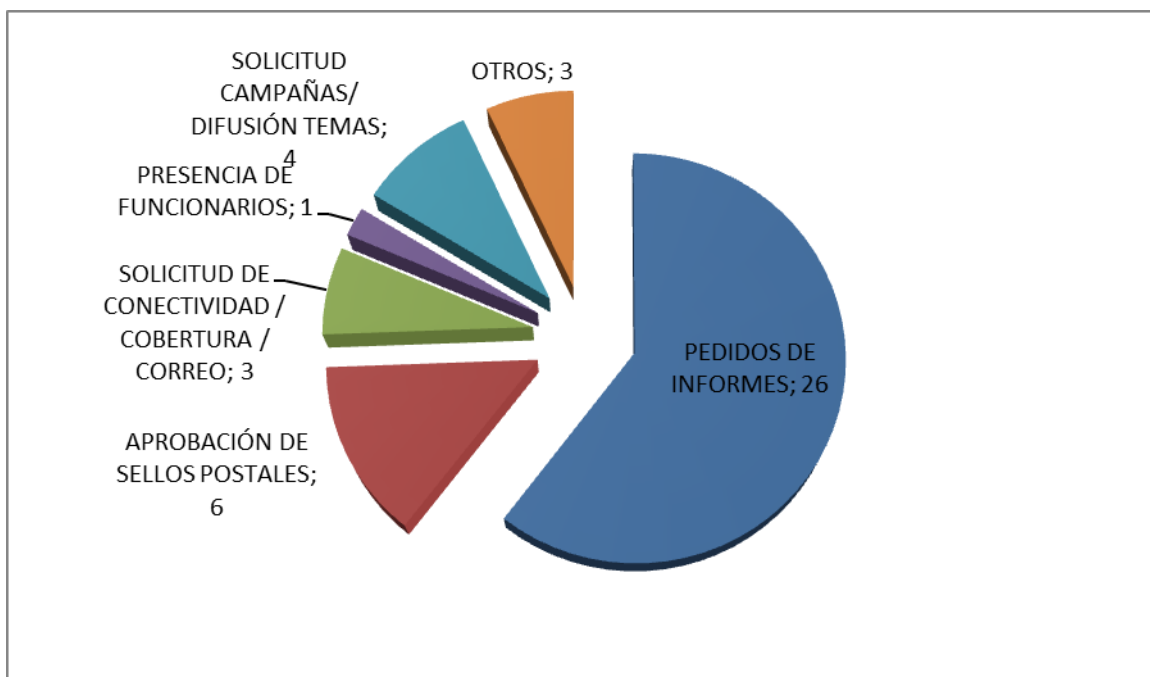
Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 18: Pedidos respondidos por el Poder Ejecutivo Nacional 2016-2017



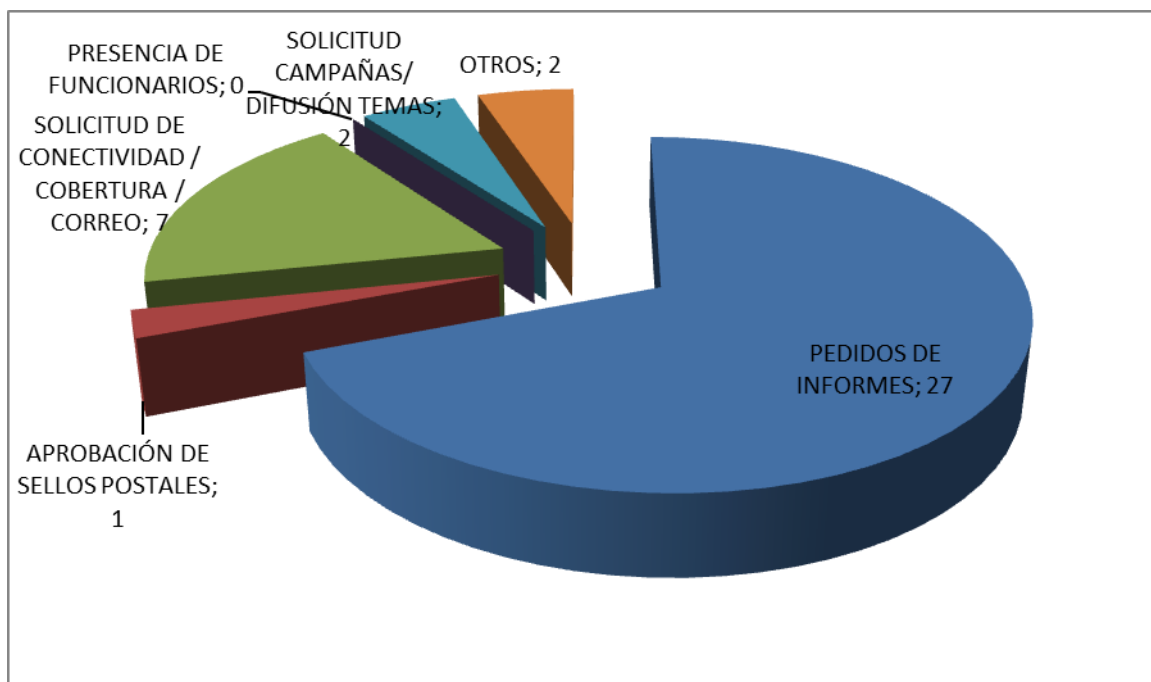
Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 19: Tipos de pedidos elevados al Poder Ejecutivo Nacional en 2016



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

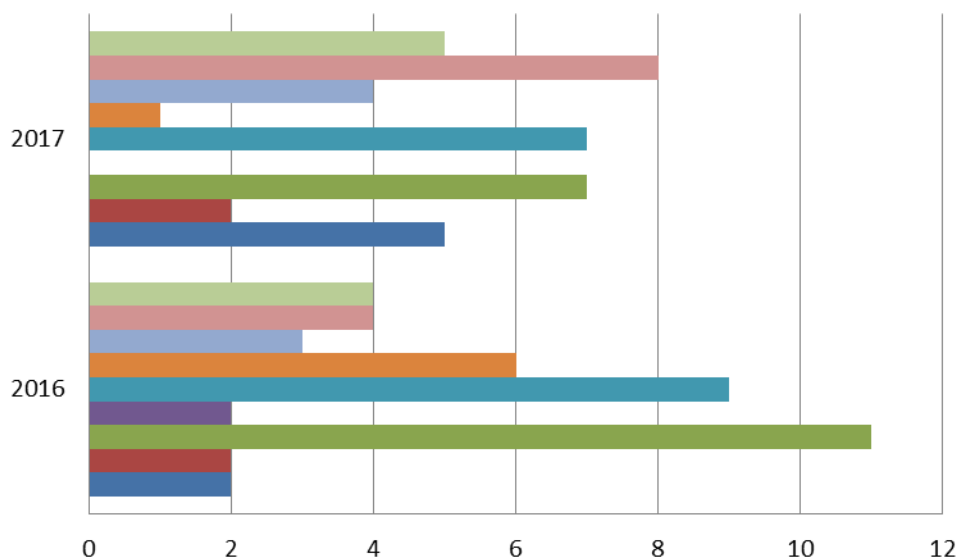
Gráfico 20: Tipos de pedidos elevados al Poder Ejecutivo Nacional en 2017



Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

Gráfico 21: Temáticas de pedidos elevados al Poder Ejecutivo Nacional 2016-2017

TEMÁTICAS DE PROYECTOS DE COMUNICACIÓN ELEVADOS AL PEN 2016-2017



	2016	2017
OTROS	4	5
ASUNTOS POSTALES/ COBERTURA	4	8
CONVERGENCIA	3	4
SELLOS	6	1
MEDIOS PÚBLICOS	9	7
INTERNET	2	0
ARSAT / REFEFO / PSGA	11	7
SCA	2	2
TELECOMUNICACIONES	2	5

Fuente: Elaboración propia en base a datos estadísticos de la comisión.

IX. CONCLUSIÓN

Como se mencionó en el cuerpo del trabajo, la evaluación tradicional de la actividad desarrollada por las comisiones tiene como una de sus principales referencias la cantidad de dictámenes emitidos.

En ese orden, ha sido consignado que, en el período parlamentario 2016, la Comisión realizó un total de 30 reuniones (17 de senadores y 13 de asesores), fruto de las cuales se dictaminaron 11 proyectos de ley, 35 de declaración, 37 de comunicación y 1 de resolución (aprobándose sobre tablas 16 proyectos de declaración y 5 de comunicación). A su vez, en 2017, se llevaron a cabo 18 reuniones (8 de senadores y 10 de asesores) y se dictaminaron 1 proyecto de ley, 34 de declaración, 28 de comunicación y 3 de resolución (aprobándose, además, sobre tablas, 23 proyectos de declaración y 8 de comunicación).

Una primera reflexión sobre estos datos indica que en los años electorales se registra una menor actividad parlamentaria, que se traduce, fundamentalmente, en la menor cantidad de reuniones realizadas y de proyectos de ley aprobados, como consecuencia obvia de la participación de los diferentes legisladores en dichos procesos electorarios.

No obstante ello, cabe destacar que en esos mismos años la cantidad de proyectos de comunicación y declaración aprobados no registra variaciones significativas. Al respecto, se podría inferir que esta situación se vincula con el hecho de que ese tipo de proyectos suelen ser utilizados por los legisladores como herramienta política en tiempos electorales, quienes a su vez los difunden en sus blogs, cuentas de Twitter, Facebook, Instagram y otras redes sociales o en medios de comunicación tradicionales.

En ese contexto, los proyectos que declaran de interés del cuerpo diversos tipos de eventos regionales o provinciales, les proporciona a los legisladores cierta presencia en sus respectivos distritos. Por otro lado, los proyectos de comunicación en los cuales se le pide informes al Poder Ejecutivo acerca de determinadas cuestiones de relevancia política, posicionan a los autores en la consideración de la opinión pública.

Finalmente, resulta oportuno señalar que el presente trabajo tiene como fin contribuir con las políticas de transparencia implementadas por este Senado, poniendo a disposición de la ciudadanía información de interés que coadyuve al conocimiento de las tareas que desarrollan las diversas áreas que lo componen.

COMPOSICIÓN ACTUAL DE LA COMISIÓN

Período 2018-2019

Luenzo, Alfredo Héctor

Presidente

Marino, Juan Carlos

Vicepresidente

Mirkin, Beatriz

Secretaria

Mayans, José Miguel Ángel

Vocal

Fuentes, Marcelo Jorge

Vocal

Catalfamo, Eugenia

Vocal

Castillo, Oscar

Vocal

Elías de Pérez, Silvia Beatriz

Vocal

Tapia, María Belén

Vocal

Almirón, Ana Claudia

Vocal

Mera, Dalmacio

Vocal

Pinedo, Federico

Vocal

Crexell, Lucila

Vocal

Varela, Marta

Vocal

Romero, Juan Carlos

Vocal

Snopek, Guillermo

Vocal

Ojeda, José

Vocal

**PERSONAL DE LA COMISIÓN DE SISTEMAS, MEDIOS DE
COMUNICACIÓN Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN**

Presidente: Senador Alfredo Luenzo

- Ricardo Porto
- María Clara Güida
- Luciana Frechou
- Ricardo Portillo
- Claudia Bordignon
- Ana Goyeneche
- Juan Cruz Tartarini
- Diego Pedreira
- Fernando Figueredo
- Georgina Vitetti

Participaron del Trabajo

- Edgar Zavala
- Antonio Villalba
- Carlos Mastrángelo
- José Porcel
- María Odriozola

Edificio Alfredo Palacios. Hipólito Yrigoyen 1708/10 6° piso Of 617.

Te.2822-3000 int 3692/94/96

X. BIBLIOGRAFÍA

- Bidart Campos, G. (1966). Derecho Constitucional Argentino. Buenos Aires. Ediar.
- Bidegain, C. (1950). El Congreso de los Estados Unidos de América. Buenos Aires. Depalma.
- Gentile, J. (1997). Derecho Parlamentario Argentino. Antecedentes, roles y organización. Funcionamiento y procedimiento. Decisiones, relaciones y atribuciones. Reglamentos de ambas cámaras. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina. Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos.
- Gentile, J. (2009). "Organización y funcionamiento parlamentario" en Reflexiones al mundo. Disponible en: <https://jorgegentile.com/2009/09/29/organizacion-y-funcionamiento-parlamentario/>
- Godoy, J. (2008). Comisiones parlamentarias. El Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación. Compilador Jorge Horacio Gentile. Buenos Aires. Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Jiménez, E. P. (2007). "El derecho parlamentario" en Derecho constitucional argentino. Buenos Aires. EDIAR.
- Menem, E. (2012). Derecho Procesal Parlamentario. Buenos Aires. La Ley.
- Menem, E y Dromi, R. (1994). La constitución reformada. Comentada, interpretada y concordada. Buenos Aires. Ediciones Ciudad Argentina.
- Nino, C. (1997). La Constitución de la Democracia Deliberativa. Barcelona: Gedisa.
- Perez Bourbón, H. (2007). Manual de Técnica Legislativa. Buenos Aires. EDUCA. Fundación Konrad Adenauer Stiftung.
- Pitt Villegas, J. (2007). Aportes para una mejora en la calidad institucional. Historia del Reglamento del Honorable Senado de la Nación. Buenos Aires. H. Senado de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Instituto Federal de Estudios Parlamentarios. Dirección General de Publicaciones.
- Reglamento del H. Senado de la Nación.
- Rovner, R. (2008). Las comisiones parlamentarias. Un repaso sobre su funcionamiento. El Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso

de la Nación. Compilador Jorge Horacio Gentile. Buenos Aires. Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

- Sagués, N. (1977). Elementos de Derecho Constitucional. Buenos Aires. Depalma.
- Svetaz, M. (1998). Técnica Legislativa. La elaboración de un proyecto legislativo. Buenos Aires. Rubinzal Culzoni Editores.
- Swift, A. (2016). ¿Qué es y para qué sirve la filosofía política? Buenos Aires. Siglo XXI.
- Tudela Aranda, J. (2008). El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI. Madrid. Congreso de los Diputados.