

Lineamientos Metodológicos Para la Realización de Estudios de Armonización Legislativa

PARLAMENTO LATINOAMERICANO

SEDE PERMANENTE, SÃO PAULO, BRASIL, REVISIÓN DE NOVIEMBRE DE 2003

I. CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Una de las acciones más importantes, y quizá también una de las más difíciles, que debe realizarse dentro de un proceso de integración, es la referente a la armonización legislativa. No sólo es indispensable para el logro de los objetivos del proceso, sino que su carencia o deficiencia constituyen, correlativamente, uno de los mayores obstáculos al esfuerzo integracionista.

Consciente de esta realidad y en cumplimiento de sus propósitos institucionales, el Parlamento Latinoamericano ha otorgado una especial prioridad a las actividades de armonización legislativa en las materias que competen a cada una de las comisiones interparlamentarias permanentes que lo componen. En esa empresa ha sido invaluable el apoyo de los organismos internacionales con los que el PARLATINO interactúa, debido fundamentalmente a que ellos, desde el plano de su profundo conocimiento y dominio de las materias bajo su responsabilidad, comparten plenamente esa inquietud. Con base en la experiencia institucional, el Parlamento Latinoamericano sugiere y pone en consideración de los interesados un esquema metodológico general de armonización legislativa que abarca las siguientes actividades: a) estudio de legislación comparada; b) definición de los grandes principios y fundamentos; c) propuestas de armonización relativa; d) propuestas de armonización absoluta; y, e) elaboración de códigos y otros cuerpos jurídicos de carácter marco que para efectos de este documento denominaremos simplemente como código o código marco.

Nota: es importante señalar que el orden o secuencia en que se presentan los componentes de la metodología propuesta, no debe interpretarse como una sugerencia de que se realice un trabajo lineal y sucesivo, en el cual no se inicia un determinado estudio o procedimiento mientras no se considere terminado el anterior. Por el contrario, lo que se sugiere es una labor dinámica, en la cual pueden abordarse simultáneamente varios de dichos componentes, debido a que ellos se alimentan y enriquecen mutuamente.

II. ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA METODOLOGÍA PROPUESTA

A continuación se hace una breve descripción de cada uno de los componentes mencionados en la sección anterior.

1. ESTUDIO DE LEGISLACIÓN COMPARADA

Consiste en la recopilación, revisión y análisis, tanto de los cuerpos jurídicos que norman la acción sobre la materia de que se trate, en los países latinoamericanos, como de todo estudio o antecedente que exista, incluyendo acuerdos internacionales, globales o sectoriales, interregionales, regionales y subregionales, de carácter público o privado; jurisprudencia; y, estudios especializados, entre otros.

Estas tareas -recopilación, revisión y análisis-, suponen la realización de actividades de clasificación, estudio crítico y comparación, así como la identificación y caracterización de las principales variables o elementos fundamentales alrededor de los cuales deberá gravitar la labor de armonización legislativa, lo cual, por su parte, permitirá definir mejor el universo de acción, estableciendo sus alcances y sus límites.

2. DEFINICIÓN DE LOS GRANDES PRINCIPIOS Y FUNDAMENTOS

Se trata de una labor de base, fundamental para orientar todo el trabajo posterior. Consiste en la descripción y análisis de los principios fundamentales que necesariamente deberán estar considerados, y

de los derechos básicos que necesariamente tendrán que estar precautelados, en todo tipo de legislación referente a la materia de que se trate.

Incluye también la necesaria propuesta de unificación teórica y conceptual, en cuanto a la definición de lo que son las materias consideradas, sus temas subsidiarios y los criterios para su clasificación.

En este nivel, con el producto de la labor realizada, ya pueden confeccionarse documentos de carácter referencial, como Declaraciones u otros, en los cuales queden enunciados dichos principios y derechos esenciales.

3. PROPUESTAS DE ARMONIZACIÓN RELATIVA

Con frecuencia, en las labores de armonización legislativa se presentan casos en que, debido a la heterogeneidad que existe entre los países, sea en los criterios, sea en la formulación o tratamiento de un tema determinado, no es posible en el corto o mediano plazo proponer una verdadera homologación o unificación de las normas jurídicas y llegar, consecuentemente, a la elaboración de cuerpos jurídicos marco.

Un ejemplo ilustrativo se refiere a la seguridad social. En el trabajo que al respecto se encuentra realizando la Comisión de Asuntos Laborales y Previsionales del PARLATINO, con el apoyo de la OIT, se ha podido determinar que, de acuerdo con el criterio de Francisco de Oliveira, es prácticamente imposible -y quizá hasta inconveniente en el corto plazo- llegar a un sistema único en el plano internacional, porque, además, “no existe un sistema óptimo”.

Si en relación con la materia objeto del trabajo de armonización, o en alguno de sus aspectos, se llegara a presentar una situación similar, entonces, a partir de los grandes principios y fundamentos definidos, deberá avanzarse hacia una propuesta de compatibilización de normas, tratando de aproximarlas tanto cuanto sea posible, a fin de minimizar los conflictos que pudieran derivarse de su interpretación y aplicación de un país a otro. Esta acción puede denominarse como coordinación o armonización relativa.

4. PROPUESTAS DE ARMONIZACIÓN ABSOLUTA

La experiencia del Parlamento Latinoamericano ha demostrado que en ciertas materias es posible llegar a la homologación de leyes, códigos y otros cuerpos jurídicos, debido a la gran coincidencia que existe tanto en los principios generales, como en los contenidos de dichos cuerpos. Es lo que se designa como unificación, homologación o armonización absoluta, entre otras denominaciones. Es el caso, por ejemplo, del tema relacionado con la defensa del consumidor, asunto sobre el cual la Comisión de Defensa del Usuario y del Consumidor, del Parlamento Latinoamericano, y Consumers International, prepararon un “Proyecto de Ley Marco sobre Defensa del Consumidor”, que fue aprobado en Guayaquil, Ecuador, en junio de 1997.

5. ELABORACIÓN DE CÓDIGOS Y OTROS CUERPOS JURÍDICOS DE CARÁCTER MARCO

En los casos en que aspectos específicos o globales del tema lo permitan, se prepararán códigos marco, los cuales pueden en algunos casos ser utilizados como proyectos de ley, para ser adoptados íntegramente o con adaptaciones y modificaciones, en un determinado país, y en otros casos servir como pauta o referencia para las labores de actualización y enriquecimiento de los cuerpos jurídicos de los países, sobre la materia.

Estos códigos-marco deben: ser “concebidos de tal manera que puedan ser adecuados a las particularidades y características de cada país, sin afectar sus principios doctrinarios ni sus aspectos metodológicos y de procedimiento”; responder a los grandes principios y fundamentos, ya mencionados; e incorporar “las más importantes experiencias y los últimos avances jurídicos que sobre la materia existan a nivel internacional”.

Desde luego que la denominación que se dé a estos cuerpos jurídicos puede variar: código marco, ley marco, etc. Por ejemplo la Comisión de Asuntos Laborales y Previsionales del Parlamento Latinoamericano, debido a la complejidad y heterogeneidad de los temas que le competen, está denominando al producto de su estudio de armonización legislativa, como Normas Laborales Básicas de

Referencia.

Estos cuerpos jurídicos marco, deberán constituir la base de una futura legislación común sobre la materia de que se trate. Probablemente y dada la dinámica actual del proceso de integración latinoamericana, el logro de legislaciones comunes será más viable en el corto plazo en los bloques subregionales. En una segunda aproximación deberá lograrse la unificación jurídica entre dichos bloques, pasando probablemente por un nivel suramericano -fruto de la unión entre la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)-, y finalmente, la Comunidad Latinoamericana de Naciones, constituida por Suramérica, Centroamérica, México y aquellos países caribeños que deseen integrarse al esquema y que no tengan impedimentos de carácter jurídico, como el hecho de pertenecer ya a algún esquema comunitario de naciones cuyo estatuto impida a sus miembros el formar parte de otras comunidades.

III. OBSERVACIONES FINALES

Se trata de un proceso dinámico y de carácter mixto: inductivo, en la medida que se origina en la recopilación de las partes (leyes, códigos y demás cuerpos jurídicos existentes) y en la construcción de agregados mayores a partir de ellas; y, deductivo, debido a que establece un marco general de principios y derechos fundamentales, que condicionan la elaboración del instrumento jurídico general. Es de la mayor importancia dejar anotado que, en los casos en que los productos de un estudio determinado de armonización legislativa, sean propuestas de armonización relativa, deberá hacerse el esfuerzo para, a largo plazo, lograr una armonización legislativa absoluta que es la base fundamental para la construcción de una legislación común para todos los países, factor que, a su vez, es parte esencial de la naturaleza y estructura de un esquema comunitario de integración subregional o regional.

NOTAS:

-
1. Versión revisada del documento **“El Parlamento Latinoamericano y el Tema de la Ciencia y la Tecnología”**, preparado por la Coordinación Técnica del PARLATINO y presentado por la Comisión de Asuntos Culturales, Educación, Ciencia y Tecnología del PARLATINO en el Encuentro de los Organismos Regionales o Subregionales con Programas en Ciencia y Tecnología que Operan Principalmente en Latinoamérica (São Paulo, Brasil, 4 al 6 de marzo de 1999), organizado por el Parlamento Latinoamericano y el Convenio Andrés Bello.
 2. Intervención en el Seminario Internacional sobre La Seguridad Social y los Procesos de Integración Regional. Instituto de Investigaciones Económicas Aplicadas del Brasil. Brasilia, D. F., Brasil, 13 y 14 de septiembre de 1994.
 3. Conceptos tomados de: MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA E ASSISTÊNCIA SOCIAL (MPAS - Brasil); Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL); Convenio MPAS/CEPAL. **“A Previdência Social e os Processos de Integração Regional”** - Seminario Internacional. Linha Gráfica Editora. Brasilia, D. F., Brasil 1996.
 4. Tomado de la **Exposición de Motivos** redactada por legisladores del Uruguay para la presentación del Proyecto de Ley Marco sobre Defensa del Consumidor, preparado por el Parlamento Latinoamericano y Consumers International, ante la Cámara de Diputados de dicho país. 1998.