

SESIONES ORDINARIAS

2023

ORDEN DEL DÍA N° 732

Impreso el día 23 de agosto de 2023

Término del artículo 113: 1° de septiembre de 2023

COMISIÓN DE LEGISLACIÓN GENERAL

SUMARIO: Ley 26.466, de Transporte Aerocomercial. Modificación del artículo 1°. **Kirchner, Alderete, Britez, Caliva, Chaher, Cleri, Estévez G. B., Fagioli, Macha, Marziotta, Moreau L., Penacca, Propato, Tailhade, Zaracho y otras/o.** (3.011-D.-2023.)

I. Dictamen de mayoría.

II. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Legislación General ha considerado el proyecto de ley del señor diputado Kirchner y otros/as señores/as diputados/as sobre Transporte Aerocomercial –ley 26.466–, modificación del artículo 1°, sobre prohibición de la transferencia de las acciones declaradas de utilidad pública y sujetas a expropiación sin la aprobación del voto de las dos terceras partes del total de los miembros de cada Cámara del Congreso de la Nación; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su sanción.

Sala de la comisión, 22 de agosto de 2023.

Lucas J. Godoy. – Federico Fagioli. – Constanza M. Alonso. – Daniel Arroyo. – Ana C. Gaillard. – Bernardo J. Herrera. – Tomás Ledesma. – Mónica Litza. – Varinia L. Marín. – María C. Moisés. – María G. Parola. – Paula A. Penacca. – Vanesa R. Siley. – Eduardo Toniolli. – Liliana P. Yambrún. – Carolina Yutrovic.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

MODIFICACIÓN LEY DE TRANSPORTE AEROCOMERCIAL –LEY 26.466–

Artículo 1° – Sustituyese el artículo 1° de la ley 26.466 (Transporte Aerocomercial), el que quedará redactado de la siguiente manera:

Artículo 1°: A fin de cumplir con lo previsto en el artículo 1° de la ley 26.412, decláranse de

utilidad pública y sujetas a expropiación, conforme lo establece la ley 21.499, las acciones de las empresas Aerolíneas Argentinas Sociedad Anónima y Austral Líneas Aéreas Cielos del Sur Sociedad Anónima y de sus empresas controladas Optar Sociedad Anónima, Jet Paq Sociedad Anónima y Aerohandling Sociedad Anónima.

Quedan exceptuadas de lo dispuesto precedentemente las acciones de propiedad del Estado y las de los trabajadores de las referidas empresas.

Actuará como expropiante en los términos de la ley 21.499 el organismo que a tal efecto designe el Poder Ejecutivo nacional.

Actuará como organismo valuador el Tribunal de Tasaciones de la Nación, en atención a lo dispuesto en el artículo 13 de la ley 21.499 para los bienes inmuebles y como oficina técnica competente para los bienes que no sean inmuebles en atención a lo dispuesto en la ley 21.626 (t. o. 2001).

Se prohíbe la transferencia de las acciones declaradas de utilidad pública y sujetas a expropiación, conforme al presente artículo, sin la autorización del Honorable Congreso de la Nación que para su aprobación requerirá obtener el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de cada Cámara.

Art. 2° – La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 3° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Máximo C. Kirchner. – Juan C. Alderete. – María C. Britez. – Lía V. Caliva. – Leila Chaher. – Marcos Cleri. – Gabriela B. Estévez. – Federico Fagioli. – Mónica Macha. – Gisela Marziotta. – Leopoldo Moreau. – Paula A. Penacca. – Agustina L. Propato. – Rodolfo Tailhade. – Natalia Zaracho. – Cecilia Moreau. – Vanesa R. Siley. – Marisa L. Uceda. – Guillermo O. Carnaghi.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Legislación General al considerar el proyecto de ley del señor diputado Kirchner y otros/as señores/as diputados/as sobre Transporte Aerocomercial –ley 26.466–, modificación del artículo 1º, sobre prohibición de la transferencia de las acciones declaradas de utilidad pública y sujetas a expropiación sin la aprobación del voto de las dos terceras partes del total de los miembros de cada Cámara del Congreso de la Nación, luego de su estudio y no encontrando objeciones que formular al mismo propicia su sanción.

Lucas J. Godoy.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Legislación General ha considerado el proyecto de ley del diputado Kirchner y otros/as señores/as diputados/as sobre Transporte Aerocomercial, ley 26.466, modificación del artículo 1º, sobre prohibición de la transferencia de las acciones declaradas de utilidad pública y sujetas a expropiación sin la aprobación del voto de las dos terceras partes del total de los miembros de cada Cámara del Congreso de la Nación; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 22 de agosto de 2023.

*Karina Banfi. – Victoria Morales Gorleri.
– Ana C. Carrizo. – María S. Carrizo. –
Maximiliano Ferraro. – Jimena Latorre.
– Dina Rezinovsky. – Mariana Stilman. –
Pablo G. Tonelli.*

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Legislación General al considerar el proyecto de ley del señor diputado Kirchner y otros/as señores/as diputados/as sobre Transporte Aerocomercial, ley 26.466, modificación del artículo 1º, sobre prohibición de la transferencia de las acciones declaradas de utilidad pública y sujetas a expropiación sin la aprobación del voto de las dos terceras partes del total de los miembros de cada Cámara del Congreso de la Nación, luego de su estudio propicia su rechazo con los siguientes fundamentos:

El último párrafo del artículo 1º del proyecto de ley (que sustituye el artículo 1º de la ley 26.466, transporte aerocomercial) propone lo siguiente:

“Se prohíbe la transferencia de las acciones declaradas de utilidad pública y sujetas a expropiación, conforme al presente artículo, sin la autorización del

Honorable Congreso de la Nación que para su aprobación requerirá obtener el voto de las dos terceras partes del total de los miembros de cada Cámara”.

Pues bien, esta pretensión es insanablemente nula, porque el Congreso de hoy no puede limitar al Congreso de mañana. Solo la Constitución puede limitar al Congreso, y de hecho lo ha hecho. Hay muchas decisiones del Congreso para las cuales la Constitución exige una mayoría agravada, pero esa mayoría agravada únicamente puede ser establecida por la Constitución, no por el Congreso.

La limitación que propone el proyecto no es para nada novedosa en el derecho y fue denominada por la doctrina norteamericana como *legislative entrenchment* (atrincheramiento legislativo), y definida como el acto de vincular (*entrench*) a una Legislatura posterior a aprobar una norma sin posibilidad de enmienda o derogación.

Incluso, la perspectiva que rechaza la posibilidad del atrincheramiento legislativo ha sido una convención extendida en las democracias parlamentarias occidentales desde hace mucho tiempo. Desde temprano, se acogió el principio de que “los actos de un Parlamento que resulten derogatorios del poder de un Parlamento subsiguiente no resultan obligatorios” (cfr. William Blackstone, *Commentaries on the Laws of England*, Univ. Chicago Press, t. I, p. 90).

El fundamento de esta regla es político, y deriva del concepto de soberanía. De acuerdo con Blackstone, “dado que la legislatura, es en realidad el poder soberano, es siempre igual, siempre debe poseer autoridad absoluta: no reconoce un superior sobre la tierra, lo cual no sería cierto si una legislatura precedente pudiera con sus ordenanzas obligar al Parlamento actual” (ibíd., p. 90).

Además, la posibilidad de que el Congreso establezca hacia el futuro mayorías agravadas simplemente por ley atenta contra el principio democrático entendido en clave intergeneracional. Por ello, debido a su falta de legitimidad, es inadmisibles que el Congreso actual restrinja las acciones del Congreso venidero, ya que resulta antijurídico que las mayorías actuales tengan el poder de influir en las decisiones de las mayorías futuras. Es por aplicación de este principio que la Corte Suprema ha establecido, por ejemplo, que “el Poder Legislativo no se halla vinculado indefectiblemente hacia el futuro por sus propias autorrestricciones” (*Fallos*, 337:1042 y en igual sentido 325:2394).

Desde otro enfoque, el concepto de atrincheramiento también contradice los principios de una teoría deliberativa de la democracia. Bajo esta perspectiva, surge el problema de restringir o desincentivar significativamente la capacidad de llevar a cabo un diálogo fundamentado en argumentos públicos con el propósito de impulsar una reforma legal. Esta repercusión es inevitable si se logra que cierta cuestión, debido a la complejidad que implica su modificación legislativa, quede excluida de la atención de la opinión pública, los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales.

En consecuencia, esto implica que una futura mayoría social, que esté mejor informada gracias a nueva evidencia disponible y a los resultados de discusiones públicas, pueda perder el estímulo o la habilidad para aprovechar el conocimiento adquirido durante los años intermedios y promover cambios y mejoras en la legislación.

Por otro lado, la posibilidad de establecer mayorías agravadas para el futuro desempeño del Congreso a través de medios legales es incongruente con el espíritu federal de nuestra nación. Esto se debe al simple hecho de que podría anular la distribución de poder y competencias entre las diversas ramas de gobierno a nivel nacional y provincial.

Finalmente, cabe recordar que nuestra Constitución establece explícitamente los escenarios en los cuales la aprobación de una ley demanda una mayoría especial o agravada.

Delineados como situaciones excepcionales y específicas, se identifican tres categorías de mayorías especiales: 1. La mayoría absoluta de la totalidad de los miembros, es decir, “más de la mitad” del número constitucional de diputados o senadores; 2. La mayoría de dos tercios sobre los legisladores presentes o “votos emitidos” en la sesión; y 3. La mayoría de dos tercios de la totalidad de los miembros, es decir, sobre el número constitucional de diputados o senadores.

A partir de este esquema, ha sido una interpretación tradicional que los redactores de la Constitución Nacional tenían la clara intención de que la existencia de estas mayorías agravadas fuera una verdadera excepción, es decir, un conjunto limitado y taxativo.

Por eso, es posible sostener que la explícita enumeración de casos de mayorías agravadas en la Constitución implica necesariamente que las Cámaras del Congreso no pueden añadir de manera libre otras condiciones para la aprobación de leyes. Si no fuera así, podríamos caer fácilmente en una situación absurda en la que un asunto de menor importancia, en el cual el Congreso decida establecer una mayoría especial, requeriría una mayoría más difícil de conseguir que la necesaria, por ejemplo, para aprobar los códigos de fondo, para insistir en decisiones ante el veto presidencial, o incluso para llevar a cabo reformas constitucionales.

Así las cosas, las disposiciones legales que establezcan una mayoría agravada con el propósito de derogar o modificar ciertas secciones de esa misma ley en el futuro contradicen la interpretación tanto del texto como de la estructura de la Constitución Nacional. Esta contradicción es tan pronunciada que, si se permitiera lo contrario, se desvirtuaría completamente el sistema procesal constitucional previsto para el proceso de formación y sanción de las leyes.

Las normas de rango legal que limitan las actuaciones de los sistemas legislativos posteriores son manifiestamente inconstitucionales, deben considerarse como no escritas y las Cámaras del Congreso

pueden, por eso mismo, modificar esa ley en el futuro, inclusive por simple mayoría, sin estar condicionadas a la mayoría agravada que el texto legal impone. Esto así porque el Congreso no puede imponerse sobre la Constitución Nacional y precisamente, cuando una ley establece una mayoría especial que la Constitución no ha establecido, se está reformando la Constitución por vía de una norma inferior. De esta forma, el Congreso se arroga facultades que solo le corresponden a la convención constituyente (cfr. Alberto Bianchi, *Cuando las leyes aseguran su eternidad*, Diario DPI, 28/9/2015).

O sea que, como se aprecia, la limitación que se pretende imponer al Congreso no es solo inconstitucional sino también inútil, porque carecería de efecto práctico alguno. En cualquier momento el Congreso podría modificar o directamente derogar la ley con las mayorías simples establecidas en la Constitución Nacional. Y esto no hay modo de limitarlo.

En alguna oportunidad en que esta Cámara discutió un proyecto similar se advirtió que “la exigencia de la mayoría agravada para que el Estado pueda desprenderse de sus acciones es una pretensión insanablemente nula porque el Congreso de hoy no puede limitar al Congreso de mañana. Solo la Constitución puede limitarlo. La mayoría agravada solo puede ser establecida por la Constitución, no por el Congreso” (diputado Pablo G. Tonelli, en Parlamentario, 23/9/2015).

Del mismo modo, fue criticado el artículo 14 de la ley 27.208, por cuanto “pretender que la próxima administración, para ejercer las facultades que le da el artículo 99 de la Constitución, deba pedirles permiso a las minorías opositoras (pues se pretende ponerle una exigencia de dos terceras partes de los votos del Congreso para ello) es ridículamente inconstitucional y antidemocrático. Lo mismo vale para la supuesta prohibición de los legisladores actuales, para que los legisladores futuros decidan lo que consideren mejor, por mayoría, como dice la Constitución” (diputado Federico Pinedo, dictamen de minoría, Orden del Día N° 2.634/2015).

No es posible entonces dentro del sistema jurídico argentino modificar o extender por vía legal las mayorías agravadas consignadas expresamente por la Constitución Nacional. Las leyes que establezcan atrinchamientos están orientadas a condicionar las expresiones futuras de las Cámaras del Congreso y la de sus integraciones sucesivas. Estas barreras legislativas alteran la manifestación de las voluntades legislativas y, precisamente por eso, no deben ser tenidas en cuenta.

En el proyecto de ley bajo análisis, lo que a primera vista parece una simple jugada política para condicionar al próximo gobierno es en realidad una nueva afrenta al sistema republicano, un paso más en dirección contraria a la normalidad institucional, las reglas de juego claras y el Estado de derecho. Por ello y por todo lo expuesto, rechazamos el proyecto.

Pablo G. Tonelli.