

“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

Proyecto de Resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE

SOLICITAR al **PODER EJECUTIVO NACIONAL** a través del **MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, COMERCIO INTERNACIONAL Y CULTO** que tenga a bien brindar informe por escrito (Art. 204 del Reglamento de la HCDN) sobre lo siguiente:

1°.- Cuales fueron las razones para que el ***Protocolo sobre cooperación en el campo de la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos entre la República Argentina y la Federación Rusia*** del 08-10-2019 (ó ***“Protocolo Kulichevsky-Khailov”***, por Raúl Kulichevsky y Mikhail Khailov, Director Ejecutivo de la CONAE y Director General Adjunto de Sistemas y Complejos Espaciales de la Corporación Estatal rusa ROSCOSMOS, respectivamente) y cuyo texto apareció íntegramente publicado en un aviso de dicha cartera en el Boletín Oficial, el pasado 04-01-2021, luego de su celebración ***nunca fue enviado para su pertinente aprobación*** legislativa, pese a que éste instrumento internacional:

- a) No está revestido del formato externo de las ***“Notas Reversales”***, ni del carácter de los así llamados ***“convenios simplificados”*** que no requieren aprobación legislativa.
- b) Aparece con formato de convenio bilateral común, comprometiéndose expresamente en el texto al ***“gobierno de la República Argentina”***, y no apenas a la Comisión Nacional de Actividades Espaciales (CONAE).
- c) No menciona que aquél que está comprometiéndolo a la República Argentina, ostente el cargo de Embajador Extraordinario, ni tampoco se agregan facsimilarmente, ni se hace referencia a las eventuales ***plenipotencias*** o poderes que se le hubieran otorgado al Lic. Kulichevsky para obligar a la Nación Argentina, las cuales tampoco figuran consignadas en la ***“Ficha del Tratado”*** en la Web de la Biblioteca de Tratados de la Dirección de Tratados de ese propio Ministerio.

“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

d) Se hace referencia en su art 1º, apartado 1º, al **“Convenio entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en el campo de investigación y uso del Espacio Ultraterrestre con fines pacíficos”** del 25-10-1990 (ó **“Convenio Cavallo - Shevardnadze”** por Domingo Cavallo y Edvard Shevardnadze, Cancilleres de las dos partes) que declara se considerará como **“agregado al”** referido acuerdo de los años noventa como si éste fuera un **“Convenio Marco”**-, pacto antecedente que **tampoco** -según la biblioteca *Web de Tratados- fue enviado nunca para su aprobación a este Honorable Congreso de la Nación*, requisito que, según doctrina, resulta *‘conditio sin equa non’* para poder aprobar luego cualquier compromiso posterior bajo la modalidad de mero **“convenio simplificado”**.

e) Contiene conceptos que resultan de carácter antijurídico como cuando se refiere en la Sección IX, apartado 1º de su Anexo II, a supuestas **“hipotecas”** (que en Argentina no existen para cosas **“muebles”**) respecto de bienes transportables, estableciéndose además que éstos **“no serán usados como [sic] hipoteca [por “prenda” u “objeto de medida cautelar o embargo”] ni como garantía de ninguna obligación ni”** tampoco podrán **“ser gravados de [cualquiera] otra manera...”** (lo cual incluiría también medidas cautelares) determinándose así por la mera voluntad del jerarca de la CONAE firmante, la inembargabilidad **-sin intervención ni ley** previa de este Honorable Congreso de los bienes a ser importados a Argentina en virtud del Protocolo.

En ese sentido, siendo tales bienes -eventualmente en mano de particulares- **“riesgosos”** y directamente vinculados con una **“actividad riesgosa”**, éstos caen dentro de las previsiones -entre otros- del art. 1757 de nuestro Código Civil y Comercial, pretendiendo el Protocolo poder a llegar a impedir **-sin** haberse registrado **intervención legislativa** previa- el dictado de medidas cautelares en el marco de una acción judicial de cualquier tipo, aunque los mismos sean **“riesgosos”** o pudieran atentar contra la salud, lo cual embestiría contra el principio sentado en los arts. 42 y 43 de nuestra Constitución Nacional.

En la misma cláusula citada precedentemente, se habla de **“confiscación”**, instituto que en nuestro régimen legal prácticamente no existe -fue prohibido por el Art 17 de nuestra Carta Magna- cuando en realidad solamente tenemos la expropiación mediando ley del Congreso e indemnización previa ó decomiso por sentencia judicial, por lo que esa redacción en castellano también reviste carácter antijurídico.

“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

f) También se pretende legislar, en el Art. 9, apartado 5 -nuevamente **sin intervención parlamentaria** - sobre esto:

5. Las Partes Contratantes acuerdan que los intereses de asegurar el uso final apropiado de los artículos y tecnologías protegidos por parte de los participantes en actividades conjuntas de la Parte Contratante importadora con respecto a actividades conjuntas dentro del marco del Convenio sobre Cooperación y este Protocolo se alcanzarán mejor mediante el cumplimiento del estado especial de protección legal y física y seguridad para los artículos y tecnologías protegidos importados que incluyeran adecuadamente la prohibición de toda forma de confiscación o acción ejecutiva así como cualquier otra medida obligatoria, como la confiscación de las categorías indicadas de bienes o su embargo, previo a la decisión de un tribunal, en el territorio del Estado de la Parte Contratante importadora.

g) Fue sometido por el Gobierno de la Federación Rusa siguiendo el principio de la buena fe que debe regirse en el ámbito internacional para **la pertinente aprobación** por parte de su Duma.

h) Abarca los mismos puntos que otros tratados con terceras potencias y organizaciones que, sin embargo, sí ya fueron aprobado por ley ó, en su caso, enviados a este Legislativo -incluyendo hasta el convenio con la R. Popular de China para la instalación y funcionamiento de la Estación Terrestre de seguimiento de su proyecto lunar en Neuquén,- como los que se indican de seguido a título ejemplificativo:

N° de Ley	Celebrado el	Tipo	Contraparte
Ley 25.775	11-03-2002	Con org.	Agencia Espacial Europea
Ley 25.949	13-07-2002	Marco	Argelia
Ley 26.491	01-09-2006	Marco	Perú
Ley 26.436	02-10-2006		Ucrania
Ley 26.490	20-09-2007		Ecuador
Ley 26.628	04-12-2008	Marco	Chile
Proy 302/2010	18-06-2009	Marco	Libia
Ley 26.865	14-10-2009	Marco	India
Ley 26.864	25-10-2011	Marco	EEUU
Proy-2040/2012	01-12-2011	Marco	Venezuela
Ley 27.123	23-04-2014	Marco	China

“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

2.- Si se pudiera aclarar mediante una *“interpretación auténtica”* por parte del Ejecutivo Nacional el sentido de lo especificado en el Art 5°, inc. 2., apartado a) del Protocolo cuando establece la competencia para llevar adelante actividades tales como *“implementar proyectos conjuntos usando bases científicas, industriales y experimentales...”*

3.- Idem a lo indicado precedentemente respecto del Art. 5° cuando establece que las *“partes contratantes convienen en que los intereses de asegurar el uso final apropiado de los artículos y tecnología protegidos con respecto a actividades conjuntas de la ...importadora..., se alcanzarán mejor mediante el cumplimiento del estado especial de protección legal...”*

Aquí, las palabras escritas en nuestro idioma en tipografía *“negritas”* en realidad **no figuran** en la versión oficial en **inglés** idioma, en el cuál jamás se mencionaron ninguna de las mismas.

En efecto esa versión en idioma inglés (las partes declinaron utilizar el ruso) reza así:

5. The Contracting Parties agree that the interests of ensuring appropriate end-use of protected items and technologies by participants in joint activities of the importing Contracting Party with regard to joint activities within the framework of the Agreement on Cooperation and this Protocol shall correspond to observing, in the territory of the State of the importing Contracting Party, special regime of legal and physical protection and safety of the imported protected items and technologies, that also includes prohibition on any forms and types of seizures or executive action as well as any other compulsory measures, such as the levying of execution to the indicated categories of goods or their arrest prior to the decision of a court.

Para una mejor comprensión del *“imbroglio”* que se advierte, retraduciremos libremente, aunque en forma parcial, dicho texto oficial original - en inglés- de dicha cláusula, pero ahora de vuelta al castellano, en la forma en que creemos que ésta resulta más correcta:

*“Las partes contratantes convienen en que los intereses de garantizar el uso final apropiado de los ítems protegidos por los participantes en lo que respecta a las actividades conjuntas de la Parte Contratante importadora..., incumbirán el observar [un] **régimen especial de protección jurídica y física y [de] seguridad** de los artículos importados, que también **incluya la prohibición** de cualquier forma y **tipo de incautación o acción** [judicial] **ejecutiva**, así como cualquier otra medida compulsoria, como la **ejecución forzosa** de las categorías de bienes [antes] indicados o su **secuestro previo** a la decisión de una decisión de un corte [de justicia]*



“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

3.- ¿Que tipo de actividades u operaciones conjuntas habría planificadas para los ejercicios 2021-2022?

Alberto Asseff

Diputado Nacional

Cofirmantes. Diputados: Jorge Enríquez, Ingrid Jetter, Francisco Sánchez, Omar De Marchi y Alicia Terada.



“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

FUNDAMENTOS

Señor Presidente,

Siendo el mandato del Art 75° Inc 22 de nuestra Carta Magna “**Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones...**” y teniendo los mismos “*jerarquía superior a las leyes*” no se entienden las razones porque las que el Ejecutivo no ha enviado a lo largo de todo el año legislativo 2020, el *Protocolo ‘sub-examine’* para su ratificación cuando la propia contraparte rusa si pidió - como correspondía- la aprobación de la Duma.

Tampoco resulta comprensible, que otros muchos tratados como los celebrados con Ucrania, China, EEUU y otros países, que tienen “*mutatis mutandi*” prácticamente contenidos parecidos, sí hayan sido enviados como paso previo para su ratificación final a este Honorable Congreso a fin que éstos pudieran ser aprobados a través del “*acto político-administrativo complejo federal*” (actos similares a los nombramientos por el Presidente con Acuerdo de la Cámara Alta -entre otros- a magistrados, diplomáticos y miembros de las FFAA) que resulta necesario antes de sus respectivas ratificaciones internacionales.

Al parecer, el presente Protocolo habría pretendido ser considerado por la rama ejecutiva, como uno de aquellos “*acuerdos simplificados*”, que no precisan de asentimiento de la rama legislativa, razón por la cual lo mandó a publicar -sin indicarse que haya mediado ni decreto ni resolución ministerial que así lo ordenara- como un simple aviso en el Boletín Oficial el pasado 04-01-2021.

En punto a esta cuestión, cabrá consignar aquí que tal tipo de convenios “*simplificados*”, se celebran, como sostiene un jurista y diplomático argentino, sobre la base de una práctica ya consuetudinaria del poder administrador y la tolerada (aquiescencia) por parte del Poder Legislativo (Sola, Juan Vicente, “Derecho Constitucional”, Lexis Nexis Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2000, Pag. 307).

“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

Otro diplomático argentino ha señalado por su parte que con demasiada frecuencia, en Argentina, no se ha seguido los principios que rigen “*la debida transparencia de los actos de gobierno,*” (PEÑA, Felix.”Entrada en vigencia de acuerdos de la ALADI y del Mercosur” Rev. La Ley, 28-09-2000) habiéndose registrado a lo largo de décadas, casos en que diversos compromisos -como algunos con el FMI- ni siquiera han aparecido publicados.

Y también hay autores, como el internacionalista Dobovšek, para los cuales -incluyendo a ex-un miembro de esta propia Cámara- estos “*convenios simplificados*” representan una verdadera situación “*patológica*” en el manejo de las relaciones exteriores argentinas (vide Dobovšek, José “Inclusión de los tratados en el derecho argentino”, Revista Aequitas (FCJ-USAL) Vol. 6, Núm. 6 (2012) Ciudad de Buenos Aires, 2012 Vanossi, Jorge Reinaldo – Dalla Via, Alberto “La reforma de la constitución y los tratados internacionales”, Abeledo Perrot, Ciudad de Buenos Aires, 2000, pg. 312).

Atento a que ni la Constitución, ni las leyes de la Nación fijan con precisión los principios jurídicos que rigen las condiciones para la validez de tales “*acuerdos simplificados*” y como vivimos en un Estado de Derecho, deberemos recurrir entonces a lo indicado por el árbitro legal en tal materia que no es otro más que la CSJN, la cual ha fijado y “*reglado*” esa facultad antes discrecional de la Administración, para poder saber qué tipo de tratados son válidos ***sin aprobación legislativa,*** y en base a qué.

Así las cosas, nuestro más alto tribunal de justicia ha sentenciado, por ejemplo, que cada uno los acuerdos de complementación y alcance parcial -suscriptos por Argentina (-por ej.- ALADI, MERCOSUR, etc.) deben ser tenidos como “*un tratado en los términos del art. 2, inc. 1, ap. ‘a’, de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en el cual el consentimiento de nuestro país se ha formulado en forma simplificada*” pero siempre y cuando que se hubiera registrado ***previamente*** la correspondiente “***intervención del Congreso Nacional...***” la cual “***tuvo lugar al aprobarse el Tratado de Montevideo del 22 de agosto de 1980...***”(IN RE, Fallos CSJN 322:3193 y CSJN Fallos. 317:1282 y CSJN. Fallos 321: 1226, entre otros casos)

Sintetizando, la Corte fijó aquí la siguiente “*regla con los dedos de la mano*”: los “*acuerdos simplificados*” son válidos cuando existe previamente otro “***tratado marco madre***” precedente que ***sí haya recibido*** la pertinente intervención parlamentaria.

“2021-Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

Resulta también unánime la opinión de los jurisconsultos en el sentido que la **aprobación ya dada por el Congreso** a un **“tratado o convenio marco”** conlleva el asentimiento de éste para la posterior firma por el PEN de convenios **“suplementarios”**. (Gonzalez Calderon, Juan., Doctrina Constitucional, Lajouane, Buenos Aires, 1928 p. 400 y, BIANCHI, Alberto “Status constitucional de los acuerdos ejecutivos luego de la reforma constitucional”, Rev. LL, 1999-A- 200), cosa que -en cambio- y ‘a contrario sensu’ no puede suceder lo mismo cuando el **pacto anterior tampoco ha obtenido la aprobación** legislativa.

Y antes de concluir, se mencionará otra doctrina de la CSJN, pero respecto de la cuestión de la **prohibición del embargos y secuestros** aludidas en el presente pedido de informe respecto de la cual entendemos que sí resultarían aplicables entre otras normas y atento a que intervienen particulares, la cuál pretendería imponerse a lo establecido por el Art 1757 de nuestro Código (**“Hecho de las cosas y actividades riesgosas.- Toda persona responde por el daño causado por el riesgo o vicio de las cosas, o de las actividades que sean riesgosas o peligrosas por su naturaleza, por los medios empleados o por las circunstancias de su realización...La responsabilidad es objetiva. No son eximentes la autorización administrativa para el uso de la cosa o la realización de la actividad, ni el cumplimiento de las técnicas de prevención”**) y por los arts.1708 al 1717, 1723, 1726. 1753, 1758, 1765 y 1769 del mismo.

Tal doctrina determina que, por ejemplo, las cláusulas del acuerdo **“entre el Gobierno de la República Argentina y la Comisión Técnica Mixta de Salto ...al establecer una exención no sólo ante los tribunales argentinos sino también ante los de cualquier otro Estado y aun tribunales internacionales, con completa privación de justicia y negación al derecho a la jurisdicción, vulneró normas imperativas de derecho internacional general...”** padecen **“del vicio de nulidad ab initio conforme el art. 53 de la Convención de Viena de 1969...”** Fallos CSJN 305:2150.

A guisa de colofón se finalizará recordando lo que decía el precepto del Derecho Romano: **“Lo que es nulo, ningún efecto produce...”** (*“quod nullum est, nullum effectum producit”*)

Es por todo lo expuesto precedentemente, que solicito, pues, a mis pares el acompañamiento en la aprobación del presente proyecto Resolución,

Alberto Asseff

Diputado Nacional

Cofirmantes. Diputados: Jorge Enríquez, Ingrid Jetter, Francisco Sánchez, Omar De Marchi y Alicia Terada.