**LOS CONGRESOS Y PARLAMENTOS EN TIEMPO DE PANDEMIA. LO QUE RESOLVIÓ LA CORTE EL 24 DE ABRIL. LO QUE LA CORTE NO DISPUSO. LO IMPRESCINDIBLE Y LO QUE RESULTA ACONSEJABLE HACER."Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/ acción declarativa de certeza" de CSJN”-(\*)"** - CSJN - 24/04/2020 [[1]](#footnote-1)

Roberto Antonio Punte*\**

1.-CUERPOS COLEGIADOS Y REGLAS DE DISTANCIMIENTO SOCIAL.

Uno de los temas que hoy preocupan a la opinión política consiste en la reunión de los organismos colegiados superando las limitaciones de distanciamiento que exigen los cuidados en esta época de pandemia.

Partiendo de la base que nada en este momento resulta igual a lo antes usualmente razonable, se están buscando modos de tratar al menos las cuestiones más graves o urgentes. Esto obliga a una revisión de reglamentos, superando cualquier dificultad de carácter procedimental o adjetivo, que conspire contra lo esencial, esto es el debate democrático de las normas y disposiciones, sobre todo cuando resultan restrictivas de las libertades y derechos de los ciudadanos; y, por otra parte, el ejercicio del debido contralor político de las actividades de los sectores administrativos y ejecutivos de los gobiernos.

Según informan los medios de prensa(1) son muy pocos los que mantienen algunas actividades totalmente presenciales como es el caso del parlamento sueco, pero en este caso se han reducido los requisitos de votos necesarios para la aprobación de medidas. El Parlamento Europeo, ha limitado sus reuniones y admite el voto a distancia y las actividades de las comisiones a través de video comunicación, y una mayoría de los países europeos han acotado los encuentros de comités así como los plenarios, abordando las tareas con una agenda reducida sobre todo enfocada en las cuestiones propias de la crisis. También todos han considerado o aprobado compatibilizar las reuniones presenciales, con el trabajo en línea. Para dar algunos ejemplos, el parlamento francés ha limitado el número de reuniones en el Senado a una plenaria por semana, acotando la agenda a 10 cuestiones por reunión. Y la Asamblea Nacional ha reducido el número de encuentros y los está realizando por medios remotos, no tratando otras cuestiones que las urgentes vinculadas con la pandemia. En el parlamento británico ha habido interpelaciones vía zoom. En general puede hablarse, por lo tanto, de un comportamiento híbrido que combina presenciales con actividades remotas.. Muy pocos han optado, por ahora, por no reunirse, como Bélgica, Checoslovaquia y Hungría.

2.- LO QUE RESOLVIO LA CORTE EL 24 DE ABRIL.

La resolución mayoritaria de los Jueces Lorenzetti, Highton y Maqueda, con el voto concurrente de Rosatti, a lo que se suma la disidencia de Rosenkrantz, quien propicia, el rechazo in limine, es la improcedencia de la presentación consultiva formulada pues no corresponde a la competencia de la Corte, prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional, por inexistencia de caso.

3.LO QUE LA CORTE NO DISPUSO.

En un elaborado discurso conciliatorio los cuatro Jueces indicados en primer término aportaron a título colaborativo, una definición firme en el sentido que " la. soberanía popular es un principio de raigambre constitucional que en el sistema democrático se integra con el reconocimiento del pueblo como último titular del poder político ("Rizzo", Fallos: 336:760) y destacó el "sagrado ejercicio de la representación de la voluntad popular" ("Cossio", Fallos: 327:138, voto del juez Maqueda).

El necesario resguardo de la soberanía del pueblo y la expresión de su voluntad también fue expresamente afirmada. "El ejercicio de las apuntadas facultades soberanas de dictar las leyes por parte del Congreso de la Nación, en tanto legítimo representante del pueblo y depositario del derecho de la deliberación, ha sido expresamente considerado y defendido por esta Corte incluso en casos de conmoción interior". Así como que " la Constitución, al poner en cabeza de cada una de sus Cámaras el dictado de su propio reglamento en el artículo 66, reconoce a cada una de ellas la autonomía necesaria para regular su propio funcionamiento y por ende regular los mecanismos para facilitar la realización de su función legislativa en estas circunstancias. Ello, claro está, siempre que en su diseño e implementación no ignoren las restricciones constitucionales que sí existen y se cumplan con los recaudos que la Ley Fundamental sí establece respecto del procedimiento de deliberación y sanción de las leyes."(Considerando 16).

Y ya como mera opinión, también colaborativa, agrega dos comentarios:

a) que hay facultad de las minorías ,para compeler a los no concurrentes a comparecer físicamente, y ,b) que nada veda que el reglamento sea reformado admitiendo alguna modalidad de sesiones en forma remota.(Considerando 16:"Si bien es cierto que la Constitución indica que "ambas Cámaras se reunirán" en las sesiones ordinarias (artículo 63), inviste a los legisladores que no alcancen el quorum a "compeler a los miembros ausentes a que concurran a las sesiones"...."ninguna de esas cláusulas veta que las reuniones se lleven a cabo de forma remota".

Esto se plasma en la resolución que suscriben en los siguientes términos: "Hacer saber al Honorable Senado de la Nación, por medio de su Presidenta, que ha ejercido su representación en esta demanda, las consideraciones colaborativas obrantes en el ítem III." No cabe duda que estas opiniones colaborativas valen también para la Hon. Cámara de Diputados.

4.-COLOFON:Siendo claro lo expresado poco cabe agregar.

En nuestro país, deben observarse los principios fundamentales de nuestro derecho público, en que lo republicano exige la división y contrapeso de los poderes, con primacía en la pirámide normativa del Legislativo, pues es garantía sustantiva que solo las leyes que este emita pueden reglamentar el libre ejercicio de los derechos ciudadanos -ese gran objetivo colectivo, definido en el Preámbulo como "los beneficios de la libertad" - e imponer cargas y obligaciones, sean impositivas o de cualquier otra índole (arts.14,16,17,19,20 y cc).Y los otros fundamentos como lo representativo y federal, así como la participación de los partidos, que han sido definidos, "instituciones fundamentales", según se plasma en el art 45, como Poder corporizado en el "Congreso compuesto de dos Cámaras , una de Diputados de la Nación y otra de Senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires".

Éstas "se reunirán por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde el primero de marzo hasta el treinta de noviembre"(art. 63, que denomina "sesiones" a dichas "reuniones") y les está prohibido "suspender sus sesiones" independientemente una de la otra (art. 65).No requieren una convocatoria especial durante el tiempo ordinario, pues una minoría puede intimar a concurrir a los demás ausentes (artículo 64 CN y 27 del Reglamento, que la Corte cita(2) rigiéndose las convocatorias y procedimientos en los propios Reglamentos que cada Cámara tiene la potestad autónoma de dictarse (art. 66).La Sesion ha de realizarse en la Capital Federal pues esta es la sede de las autoridades del Gobierno Federal (art.3º CN)

Sin que valga por ahora la pena meterse en la casuística de circunstancias de convocatoria por minorías, debe señalarse que el concepto de reunión o sesión que es lo que el texto constitucional utiliza, no contiene limitaciones en cuanto a los medios para que ésta se realice.

La congregación de voluntades de los representantes por lo tanto puede ser presencial o mixta, complementándose por los medios electrónicos hoy en uso. Un ejemplo de este tipo de interpretación ampliatoria causada en cambios tecnológicos, ocurrió en el pasado, pues la redacción originaria de 1853 determinaba la comandancia de las fuerzas de "mar y tierra", y esto no impidió en modo alguno interpretar que, ante el avance técnico, éstas incluyeran también a la fuerza aérea.

De un modo similar, el concepto de reunión con distanciamiento físico, o a distancia por medios tecnológicos o mixta de ambos modos de asistencia (participación personal para los legisladores residentes cercanos o no integrantes de grupos de alto riesgo y virtual para quienes por razones de lejanía o riesgo se sientan no capaces de concurrir), no reviste ninguna dificultad constitucional, y puede ser adaptada por vía de reglamentos, y existen precedentes internacionales que lo ameritan. Lo importante es tomar la decisión con apoyo en la exigencia fundamental del cumplimiento sustancial de formación de la voluntad popular en el dictado de leyes y en el contralor de los decretos-leyes del Ejecutivo, de modo que el consenso democrático se formule debidamente, así como que funcione el sistema de pesos y contrapesos, que principalmente debe manifestarse en la actividad parlamentaria.

NOTA DEL AUTOR:

Como el Fallo es extenso, se registran en el mismo muchas reseñas de valor académico que conviene tener presente, vertidas en los votos de los Jueces Lorenzetti, Highton y Maqueda, y el concurrente de Rosatti. Por ejemplo:

1) SOBRE LAS REGLAS DE ADMISIBILIDAD DE LAS ACCIONES DECLARATIVAS DE CERTEZA. Se cita en tal sentido el caso "Barrick", sentencia del 4 de junio de 2019 (Fallos: 342:917) y expresa que constituye "inveterada doctrina" de su jurisprudencia "que sus pronunciamientos se encuentran condicionados a la presentación de 'casos justiciables' excluyendo lo meramente especulativo ("Constantino Lorenzo", Fallos: 307:2384, entre muchos otros)". Esta condición "se configura cuando concurren dos recaudos: por una parte, debe tratarse de una controversia que persigue la determinación del derecho debatido entre partes-adversas, fundado en un interés específico, directo, o inmediato atribuible al litigante; por otra, la causa no debe ser abstracta en el sentido de tratarse de un planteo prematuro o que hubiera devenido insustancial" (sentencia citada, publicada en Fallos: 342:917, considerando 6').

2) LAS FUNCIONES DE ESTA CORTE COMO TRIBUNAL DE JUSTICIA Y PODER DEL ESTADO. O sea como " guardián último de las garantías constitucionales, cabeza de un Poder del Estado y máximo intérprete de la Constitución (Fallos: 338:1575; 342:584 y 1417)".Esto incluye sostener su "antiguo y consolidado criterio según el cual desconocer los elementos fácticos de un planteo no se compadece con la función de administrar justicia ("Sejean", Fallos: 308:2268, entre muchos otros) para hacer primar -en vez de un criterio formal que puede desdibujar un planteo referido a la subsistencia de las reglas más esenciales de funcionamiento del sistema representativo, republicano y democrático que establece nuestra Constitución Nacional.

En tal sentido, no cabe duda que "la tarea de legislar del Congreso de la Nación resulta absolutamente esencial para el normal desarrollo de la vida constitucional de la Argentina", como "órgano de representación directa del pueblo de la Nación y de los estados locales, dado que en su seno resguarda el principio democrático y el sistema federal." Le corresponde pues " velar porque ninguno de los poderes del Estado actúe por fuera de las atribuciones que la Constitución les confiere y, en segundo lugar, debe velar porque ninguno de esos poderes al ejercer esas facultades que la Constitución les asigna de forma exclusiva se desvíe del modo en que esta autoriza a ponerlas en la práctica (criterio jurisprudencial sostenido por esta Corte en diversos pronunciamientos y reiterado más recientemente en el caso "CEPIS", en Fallos: 339:1077)." Define el "principio de legalidad" del art.19" el límite entre lo prohibido y lo permitido" es la esencia de la república representativa.

Cabe agregar que las tareas esenciales que la Constitución define y dispone defender en su artículo quinto tanto, son de índole política, una el sistema representativo republicano y otra la administración de justicia. La tercera hace a formación ciudadana básica, o sea la enseñanza primaria.

3) RATIFICACION COMO PRINCIPIO GENERAL QUE EL CONTROL JUDICIAL NO ALCANZA A LAS DECISIONES DE LOS OTROS PODERES DEL ESTADO DENTRO DE SU COMPETENCIA PROPIA Y EXCLUSIVA ASIGNADA POR LA CONSTITUCIÓN. Refrescando en esto la doctrina de las cuestiones no judiciables, ejemplifico este aserto con algunas citas, entre otras sobre el procedimiento o forma de deliberación del legislativo en cuanto "no constituye cuestión justiciable lo atinente al procedimiento adoptado por el Poder Legislativo para la formación y sanción de las leyes" ("Barrick", Fallos: 342:917, considerandos 2°y 23, y citas de "Cullen", Fallos: 53:420, "Compañía Azucarera", Fallos: 141:271 y "Petrus", 210:855); la designación y remoción de empleados por el Ejecutivo ("Avila Posse", Fallos: 254:43); legalidad de la composición del Congreso (caso "Varela", Fallos: 23:257); incluida la revisión de validez de títulos de sus miembros("Unión Cívica Radical", Fallos: 285:147); o las destituciones por juicio político ("Nicosia", Fallos: 316:2940, y caso "Brusa", Fallos: 326:4816, entre otros) .Y, correlativamente, recordando a su vez las a esta " tradicional línea jurisprudencial en materia de cuestiones no justiciables" (casos "Soria de Guerrero" (Fallos: 256:556) procedimiento de formación y sanción de las leyes cuando se acreditara "la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley". Este criterio fue posteriormente ratificado por diversos pronunciamientos (casos "Colella", Fallos: 268:352; "Zaratiegui", Fallos: 311:2580, -17- vinculado a la ley de aprobación de un tratado; caso "Nobleza Piccardo", Fallos: 321:3487, vinculado al recaudo de tratamiento legislativo por ambas Cámaras; y "Famyl", Fallos: 323:2256, vinculado a la promulgación parcial). En esa misma línea de excepciones puntuales también se encuentran el deber del Poder Judicial de controlar el respeto a la garantía del debido proceso en los juicios políticos, realizados en ámbitos provinciales como federales (casos "Graffigna Latino", Fallos: 308:961; "Nicosia", Fallos: 316:2940; y "Brusa", Fallos: 326:4816, entre muchos otros) o el de revisar que el Poder Ejecutivo indulte después y no antes de la sentencia condenatoria (caso "Irigoyen", Fallos: 165:199), o el de asegurar que el Poder Legislativo no extienda la expropiación más allá de lo indispensable para la utilidad pública declarada (caso "Elortondo", Fallos: 33:162).

4) LEJOS DE UN LEGALISMO DISFUNCIONAL EL VOTO MAYORITARIO INVOCA EL PRINCIPIO REALISTA DE QUE DEBE APLICAR LA CONSTITUCION RECONOCIENDO LAS EXIGENCIAS DE LA REALIDAD POLLITICA, SOCIAL Y ECONOMICA PROPIA DEL MOMENTO EN QUE HA DE SENTENCIAR. Desarrolla esto en los Considerandos 2 in fine a 7 con abundancia de referencias. Expresa: "este Tribunal tiene dicho que su misión consiste en ser guardián último de las garantías constitucionales, cabeza de un Poder del Estado y máximo intérprete de la Constitución (Fallos: 338:1575; 342:584 y 1417). A su vez, también requiere tener presente que estas tareas trascendentales deben ser cumplidas en un contexto político, social y económico insospechado solamente tres meses atrás, generado por la situación de emergencia pública sanitaria que atraviesa el país, originada en la propagación a nivel mundial, regional y local del coronavirus (COVID-19). Como tribunal de justicia y Poder del Estado, las decisiones de la Corte Suprema custodian la Constitución siempre insertas en una realidad histórica". En el Cons.3, con cita de Oliver Wendell Homes, agrega:" Que en la búsqueda del delicado equilibrio que busca lograr este Tribunal también deben resonar las palabras de Oliver Wendell Holmes -Juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos y uno de los juristas más influyentes del siglo XX-: "La vida del derecho no ha sido lógica: ha sido experiencia. Las necesidades de la época, las teorías morales y políticas predominantes, las instituciones del orden público, reconocidas o inconscientes, aun los prejuicios que los jueces comparten con sus conciudadanos, han tenido una influencia mucho mayor que los silogismos en la determinación de las reglas según las cuales deben gobernarse los hombres" (...) "el derecho encarna la historia del desarrollo de una Nación a través de muchos siglos y no puede ser estudiado como si contuviera solamente los axiomas y corolarios de un libro de matemáticas" (The Common Law, Oliver Wendell Holmes Jr., traducción de Fernando N. -6,4 (2~ ,4 I Q/Vced Barrancos y Vedia, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1964, p. 15). 4°) Que, atendiendo a tales premisas, es precisamente en contextos de emergencia como el descripto, que sacuden a la sociedad de una manera inaudita en la historia reciente, que sus autoridades constitucionales están más vigorosamente llamadas a encontrar cauces institucionales para enfrentar tales desafíos".

O sea :" al decidir el caso "Alem", ..resultaba 'imperioso asegurar "la existencia misma de las autoridades creadas por la Constitución" (Fallos: 54:432)... hoy resulta especialmente pertinente recordar ese antecedente pues en aquel caso se trataba, en definitiva, nada menos que de asegurar la posibilidad del debate legislativo en contextos de excepción.(cons.4).Al impugnarse la toma de Juramento al Dr. José María Guido, recuerda , se juzgó primordial: "su misión de "asegurar la subsistencia y continuidad del orden constitucional, única valla cierta contra la anarquía o el despotismo" ("Pitto, Luis María s/ petición", Fallos: 252:177). 5°) Pues "la historia contemporánea del derecho demuestra que los aciertos -y los errores- en la construcción del moderno Estado constitucional responden muchas veces a la capacidad -o falta de ella- de los más altos tribunales constitucionales en receptar y traducir imperiosas demandas en contextos históricos cambiantes y a veces, también, imprevisibles". La mirada reduccionista según la cual: 'considerar la Constitución como la Ley Suprema (no implica que los Jueces) se vean reducidos 'a la necesidad de sostener que los Tribunales deben cerrar los ojos a la Constitución y mirar sólo a la ley. Esta doctrina subvertiría los fundamentos mismos de toda Constitución escrita". Y con fundamentos así este Tribunal consideró que para garantizar la revisión de "sentencias arbitrarias, desprovistas de todo apoyo legal" ("Rey c/ Rocha", Fallos: 112:384) correspondía ampliar por vía pretoriana los supuestos de procedencia del recurso extraordinario federal, dando inicio a la hoy centenaria doctrina de la arbitrariedad, a pesar de que tal supuesto no estaba incluido en el artículo 14 de la ley 48. Asimismo, ante la falta de una acción de protección de los derechos constitucionales, el Tribunal habilitó en su casuística la acción de amparo ("Kot", Fallos: 241:291 y "Sin", Fallos: 252:293), el derecho a réplica ("Ekmekdjian", Fallos: 315:1492); también estableció los parámetros de la acción colectiva ante la falta de una regulación del Congreso del artículo 43 de la Constitución reformada en 1994 ("Halabi", Fallos: 332:111); y en otra ocasión, a pesar de que el caso había devenido abstracto estableció que no resulta punible la interrupción del embarazo proveniente de toda clase de violación y que ningún caso de aborto no punible está supeditado a trámite judicial alguno ("F., A. L. s/ medida autosatisfactiva", Fallos: 335:197). 7°) Que por estas razones y con estos antecedentes en su jurisprudencia, dudoso favor haría este Tribunal a la República si, en circunstancias de extrema incertidumbre como las actuales dejase de lado su antiguo y consolidado criterio según el cual desconocer los elementos fácticos de un planteo no se compadece con la función de administrar justicia ("Sejean", Fallos: 308:2268, entre muchos otros) para hacer primar -en vez de un criterio formal que puede desdibujar un planteo referido a la subsistencia de las reglas más esenciales de funcionamiento del sistema representativo, republicano y democrático que establece nuestra Constitución Nacional."

(\*) "Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/ acción declarativa de certeza" - CSJN - 24/04/2020 [elDial.com - AABB8D]

(1)Christine Neuhold.European Parliaments in time of Coronavirus.E-International Relations ISSN 2053-8626.

(2)Artículo 27. Compulsión de inasistentes por la minoría En caso de inasistencia reiterada de la mayoría de los diputados, la minoría podrá reunirse en el recinto de sesiones, para acordar los medios de compeler a los inasistentes." Coinciden los arts.28 y 29. del Rgto. del Senado. Como nota histórica cabe recordar que en la crisis de 1880 los legisladores del interior, molestos con sus pares porteños, se constituyeron en la ciudad de Belgrano, y habiendo reunido el quórum pertinente apoyaron al Presidente Avellaneda, por entonces en sus últimos días como tal, pues estaba ya electo Roca para asumir el 12 octubre. Constituidos en Congreso declararon cesantes a los que habían permanecido en la ciudad de Buenos Aires, cuyo ejido llegaba hasta la hoy calle Billinghurst, entre quienes se encontraba nada menos que Juan Bautista Alberdi.

\*Publicado el 04/05/2020Citar: elDial DC2A7F
copyright © 1997 - 2020 Editorial Albrematica S.A. - Tucumán 1440 (CP 1050) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Argentina

1. Publicado en El Dial. [↑](#footnote-ref-1)