



**Ministerio Público
Procuración General de la Nación**

Suprema Corte:

-I-

Cristina Fernández de Kirchner, en su carácter de Presidenta del H. Senado de la Nación, promueve, en los términos del artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, acción declarativa de certeza contra el Estado Nacional a los fines de que, "en el marco excepcionalísimo del actual estado de emergencia desencadenado por la pandemia originada por la enfermedad causada por el COVID, despeje el estado de incertidumbre respecto a la validez legal de sesionar mediante medios virtuales o remotos, en aplicación del artículo 30 del Reglamento de la H. Cámara de Senadores de la Nación en cuanto éste establece que *'Los senadores constituyen Cámara en la sala de sus sesiones y para los objetos de su mandato, salvo en casos de gravedad institucional'*", esto es, si resulta constitucionalmente posible que, tal como lo establece el citado artículo 30, el Senado sesione por medios digitales debido a la situación de gravedad institucional generada objetivamente por el COVID19.

Señala que la Constitución Nacional prohíbe al Poder Ejecutivo Nacional emitir decretos de necesidad y urgencia en materia penal y tributaria, y que es acuciante legislar en esta última materia "por las consecuencias económicas que esta pandemia tiene sobre el mundo en general y sobre la Argentina en particular. Es que la situación de crisis

económica y social que se desató hace un par de años en nuestro país no ha parado de profundizarse y la pandemia la agravará a límites aún desconocidos”.

En estas circunstancias, dice, la necesidad de sesionar por parte del Congreso es impostergable. Sin embargo, afirma, “y pese a estar convencida de que en el marco de excepcionalidad descripto la sesión remota a través de medios electrónicos, en donde se garantice la identificación y la voluntad de los legisladores y legisladoras, como así también el número establecido por el régimen de mayorías y minorías, es absolutamente válida, no puedo soslayar la historia reciente de la Argentina en cuanto a la existencia de maniobras de todo tipo -incluidas las judiciales- tendientes a impedir la aplicación de leyes que afecten intereses de grupos económicos”, vía medidas cautelares y declaraciones de inconstitucionalidad. Acompaña, para ilustrar su postura, la nota publicada hace unos días en el portal del diario Clarín, con el “sugestivo título”: “Cristina Kirchner quiere habilitar las sesiones virtuales para votar el ‘impuesto a los ricos’ y se abre la pelea por la validez legal de las sesiones”, y una tapa del mismo diario, del 12 de abril de este año, en la que, en “modo catástrofe” se anuncia que el Presidente firmó un récord de DNU “y piden que funcione el Congreso”.

De ello deriva que “no son rumores infundados o visiones conspirativas las que informan la absoluta razonabilidad de



**Ministerio Público
Procuración General de la Nación**

esta presentación que, en un marco excepcional de crisis, requiere del más alto Tribunal del país un pronunciamiento urgente, claro y concreto". Resalta que existe una situación excepcional, derivada de la pandemia, y que motivó, en nuestro país, el dictado de los DNU 260/20, por el que se amplió -en virtud de la pandemia declarada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) en relación con el coronavirus COVID-19- la emergencia pública en materia sanitaria establecida por la ley 27.541, y por el decreto 297/20, en el que se estableció la medida de aislamiento social, preventivo y obligatorio durante cuya vigencia las personas deberían permanecer en sus residencias habituales o en la residencia en que se encontraran a las 00:00 horas del 20 de marzo de 2020, momento de inicio de la medida dispuesta, deberían abstenerse de concurrir a sus lugares de trabajo y no podrían desplazarse por rutas, vías y espacios públicos, todo ello con el fin de prevenir la circulación y el contagio del virus COVID-19 y la consiguiente afectación a la salud pública y los demás derechos subjetivos derivados, tales como la vida y la integridad física de las personas. En sus considerandos se expresó que "toda vez que no se cuenta con un tratamiento antiviral específico, ni con vacunas que prevengan el virus, las medidas de aislamiento y distanciamiento social obligatorio revisten un rol de vital importancia para hacer frente a la situación epidemiológica y mitigar el impacto sanitario del COVID-19". También mencionó los decretos 325/20 y 355/20, que prorrogaron el plazo de la cuarentena.

Reseña los informes de las autoridades sanitarias respecto de los enfermos y muertos por la enfermedad, y de todo ello deriva que "pese al aislamiento social dispuesto, aún se está combatiendo la propagación de la enfermedad y por lo tanto se verifican las circunstancias excepcionales ya reseñadas, sin que pueda determinarse el momento en el que cesarán dichas circunstancias".

En este contexto, recuerda lo dispuesto en el artículo 99, inciso 3°, de la Constitución Nacional y que, debido a la situación de emergencia, se requiere que el Congreso de la Nación, y en lo que a ella respecta el Senado, sesione a los fines de legislar en aquellas materias que se encuentran excluidas de modo absoluto de la posibilidad de serlo por el PEN mediante DNU, debido a "la necesidad del Estado Nacional de asistir económicamente a las crecientes necesidades que se verifican en los sectores sociales que se ven afectados de modo directo por las consecuencias del aislamiento social".

Señala que nunca en la historia constitucional de la Argentina el dictado de DNU ha estado tan justificado, sin perjuicio del control posterior que le cabe al Congreso en el marco de la Constitución y la ley; que la necesidad y urgencia se basó, en su origen, en la imposibilidad de sesionar del Congreso y que, sin embargo, nunca había sucedido, como ahora, que "realmente hubiera una efectiva imposibilidad de sesionar, no solo prolongada en el tiempo



**Ministerio Público
Procuración General de la Nación**

sino, además, en un contexto en el cual no existen certezas de cuándo se podrá volver a hacerlo”.

Sostiene que “la imposibilidad de sesionar presencialmente, supuesto fáctico de los decretos de necesidad y urgencia, finalmente ha llegado. Y con dicho supuesto también hemos confrontado con las limitaciones constitucionalmente establecidas al PEN”.

Explica que el Senado dictó los actos de adhesión al decreto sobre aislamiento social, preventivo y obligatorio (resolución RSA-487/20) y, en forma previa, mediante RSA-487/20 se dispensó al personal de asistir, se determinaron guardias mínimas para garantizar el normal funcionamiento del cuerpo y se dispuso la modalidad de trabajo conectado remoto.

Destaca que los senadores se encuentran en su gran mayoría en sus provincias y que, sin perjuicio de las dificultades logísticas que implicarían su traslado a esta Capital y su reunión a fin de sesionar en el recinto, ello implica en los hechos la ruptura de las premisas de distanciamiento social obligatorio entre personas, exponiendo así a los senadores y a sus colaboradores, a sus familias, y que, además, existe una imposibilidad fáctica ya que los vuelos de cabotaje están suspendidos y el transporte en general está afectado por la pandemia.

Por ello, dice, el Senado ha analizado la aplicación del sistema remoto “y/o” virtual para sesionar, en aplicación del artículo 30 del reglamento. Por este sistema, continúa, se impulsa la realización de sesiones de modo que se permita

tanto la conformación del *quorum* como el debate y la votación de los legisladores, y que a tal efecto se proveerá un sistema que permita la identificación en todo momento del senador que se encuentra participando, que garantice la seguridad de las votaciones que se realicen por esa plataforma y la plena participación y seguimiento del debate por parte de los senadores.

Hace referencia, al respecto, a la acordada 11/20 de esa Corte en la que se estableció la posibilidad de que los acuerdos de los jueces se realicen por medios virtuales, remotos o de forma no presencial, ante la situación de emergencia pública que atraviesa el país debido a la pandemia, dispositivo que podrá ser utilizado solamente en situaciones excepcionales o de emergencia, y resalta que la Corte es un órgano colegiado, tal como el Senado. También señala que este último órgano ha implementado la utilización de nuevas tecnologías desde la presentación de los proyectos mediante el sistema de remisión digital (RSP-11/12 y 1/15), e incluido el uso de la firma digital en documentos del Congreso (DPP-96/17 y RSP-5/17).

Asimismo, refiere que en el marco de la actual emergencia sanitaria y las medidas de aislamiento dispuestas por el PEN, el Senado ha implementado acciones a los fines de continuar con la actividad del Congreso mediante la utilización de accesos virtuales o remotos, mediante el portal de conexión a las aplicaciones internas de ese cuerpo



**Ministerio Público
Procuración General de la Nación**

llamado Senado Móvil para las personas que necesiten desarrollar sus tareas mediante el TCR (Trabajo Conectado Remoto) desde sus domicilios. También se desarrolló un sistema de acceso VPN para quienes utilizan otras aplicaciones a las cuales se necesita acceder utilizando escritorio remoto a sus PCs de las dependencias, y un servicio de Mesa de Ayuda para poder centralizar todos los pedidos y requerimientos de soporte para dar intervención a las áreas correspondientes y ayudar a resolver las necesidades de acceso a los usuarios. Detalla también otras medidas tecnológicas que, con objeto de atender a esta situación, se adoptaron en el Senado, incluyendo un sistema de videoconferencias (cf. RSA 487/20).

Sostiene que "la afectación de las posibilidades de desarrollo de la actividad legislativa constituyen una situación que reviste una gravedad institucional inusitada e inédita". Cita, al respecto, y detalla, la noción de gravedad institucional creada por la Corte, que se configura en supuestos en que lo decidido excede el interés individual de las partes y atañe también al de la colectividad y destaca que "no hay duda alguna (de) que las actuales circunstancias revisten una gravedad institucional como no se ha conocido en el mundo. Nunca. Y en el caso puntual sometido a vuestro conocimiento, refiere ni más ni menos (que) a la posibilidad de funcionamiento mismo de uno de los tres poderes que conforma el Estado Argentino".

Resalta que "una primera pauta para delimitar la aplicación de la doctrina de la gravedad institucional es

cuando en el caso bajo examen, el asunto discutido compromete **las instituciones básicas de la Nación** (al decir de la CSJN) o, si se prefiere, **las instituciones principales del país,** o **las bases mismas del Estado,** y advierte esa teoría que "la **magnitud y trascendencia de determinados problemas requiere que la CSJN se pronuncie sobre ellos, aunque la cuestión no esté escrupulosamente contemplada en las causales clásicas del art. 14 de la ley 48, ni tampoco se haya observado en la especie todos los 'ápices formales' que normalmente exige el recurso extraordinario**".

Manifiesta que "esta Presidencia de la H. Cámara de Senadores de la Nación no desconoce la distribución de competencias de rango constitucional, pero tampoco desconoce que ha sido precisamente la **gravedad institucional,** la herramienta que a lo largo de los años ha utilizado la Suprema Corte para superar los óbices formales que impedían el conocimiento de causas por parte del Supremo Tribunal" (el resaltado figura en el escrito) y que "en el presente caso va de suyo **que no estamos frente a una alegación genérica de gravedad institucional.** Sino de circunstancias extraordinarias que revisten en sí mismas la *gravedad institucional* ... El H. Senado no puede sesionar de modo presencial. Porque ello involucraría riesgos ciertos y comprobables para los senadores y su entorno. El interés colectivo requiere de modo ineludible, imprescindible para la propia supervivencia de la sociedad en su conjunto que se



**Ministerio Público
Procuración General de la Nación**

legisla en determinadas materias. El Poder Ejecutivo Nacional no puede, ni siquiera por excepción, ejercer facultades legislativas en materia tributaria y penal. Lo tiene expresamente prohibido. Y existe una cláusula reglamentaria que podría utilizarse a los fines de solucionar la crisis institucional y económica que esta situación le está provocando al país. La cuestión federal involucrada en el caso es de meridiana claridad ... Y la certeza que se requiere solo podrá darla la intervención eficaz y expeditiva de esa Corte Suprema de Justicia de la Nación, en cuanto ella se expida de modo concluyente y ... despeje toda duda o incertidumbre respecto de la constitucionalidad del trámite a adoptarse por parte del H. Senado de la Nación para el tratamiento de las leyes cuya sanción requiere de modo inmediato el futuro de la Nación Argentina y de toda, absolutamente toda su población" (el resaltado figura en el escrito).

Concluye en que "es en virtud de esta excepcionalísima circunstancia, del interés de la población toda, que depende sin posibilidad de alternativas posibles de que el Estado Nacional cuente con las herramientas legales para proveer lo necesario para el cumplimiento de las medidas exigidas por esta emergencia y con los recursos para abastecer a la población de alimentos, medios sanitarios y atención médica" y que "la urgencia de contar con dichas herramientas legales por parte del Estado es de modo tan inmediato e imperioso que, en virtud de ello es que solicitamos que la Corte Suprema se avoque al tratamiento urgente de esta situación

tan apremiante y despeje toda incertidumbre que pudiese existir respecto al procedimiento que adoptará este H. Senado de la Nación y sin duda también la H. Cámara de Diputados, a los fines de proporcionar al Estado Nacional las herramientas legales para afrontar esta verdadera crisis como jamás nunca enfrentó nuestro país ni el mundo”.

Reseña los requisitos de la acción declarativa de certeza y cómo estos se configuran, según explica, en el caso, pues el Senado requiere superar un estado de incertidumbre sobre el alcance y la modalidad de una relación jurídica concreta, se carece de otro modo legal para dar fin inmediatamente al estado de incertidumbre que motiva la demanda que garantice igual eficacia o idoneidad específica, y la pretensión carece de un mero carácter consultivo o especulativo, pues el estado de incertidumbre planteado se vincula directamente con el formal y sustancial funcionamiento del Senado en el contexto de emergencia actual, agrega que la acción declarativa de certeza es preventiva y, en consecuencia, no es presupuesto de admisibilidad la existencia de un daño consumado.

Funda su legitimación en los arts. 57 de la Constitución Nacional, 15, 20, 25, 27, 29, 32 y 36 del reglamento del Senado, concluyendo en que actúa “en esta presentación como la titular de uno de los dos cuerpos legislativos imprescindibles para la sanción de las leyes, tal cual lo establece la Constitución Nacional en su Segunda Parte,



**Ministerio Público
Procuración General de la Nación**

Título Primero, Sección Primera, Capítulo Segundo y toda vez que la incertidumbre aquí manifestada no solo afecta el modo de funcionamiento del H. Senado de la Nación que presido, sino además el modo en que debo desempeñar las funciones propias de la Presidencia en este contexto de emergencia institucional”.

Solicita que se habiliten días y horas inhábiles, se tenga por promovida la acción y se habilite su tratamiento por el Tribunal en atención a la extrema gravedad institucional de lo planteado y, de modo urgente y mediante trámite sumarísimo, se dicte la declaración judicial de certeza disipando el estado de incertidumbre planteado.

-II-

A fojas 15, a fin de dar tratamiento a la acción entablada, el juez Rosenkrantz habilitó la feria judicial extraordinaria dispuesta en la acordada 6/20, prorrogada por acordadas 8 y 10/20 y dio vista a esta Procuración para que acompañe su dictamen en el plazo de 48 horas.

-III-

Ante todo, cabe señalar que el Poder Judicial de la Nación, conferido a la Corte Suprema de Justicia de la Nación y a los tribunales nacionales por los artículos 108, 116 y 117 de la Constitución Nacional y 2° de la ley 27 se define, de acuerdo con una invariable interpretación, como el que se ejercita en las causas de carácter contencioso, limitación

que, cuando se refiere al examen de las actividades ejecutiva y legislativa, es imperioso respetar para la preservación del principio de división de poderes.

En efecto, constituye inveterada doctrina del Tribunal que sus pronunciamientos se encuentran condicionados a la presentación de "casos justiciables", lo cual se configura cuando concurren dos recaudos: por una parte, debe tratarse de una controversia que persigue la determinación del derecho debatido entre partes adversas, por otra, la causa no debe ser abstracta en el sentido de tratarse de un planteo prematuro o que hubiera devenido insustancial (confr. Fallos: 307:2384, y 342:917).

En este sentido, la exigencia de un caso o causa excluye la posibilidad de dar trámite a acciones que procuren declaraciones generales, en tanto la aplicación de las normas o actos de los otros poderes no haya dado lugar a un litigio para cuyo fallo se requiera el examen del punto propuesto, doctrina que es aplicable a las acciones declarativas, dado que este procedimiento no tiene carácter simplemente consultivo, ni importa una indagación meramente especulativa (Fallos: 307:1379, reiterada en Fallos: 325:474; 326:4774, entre muchos otros). Su admisibilidad depende de que emerja un "caso" apto para la intervención de un tribunal de justicia (Fallos: 337:1540).

La aplicación de los básicos conceptos referidos conduce, en el *sub judice*, a rechazar el planteo de la



**Ministerio Público
Procuración General de la Nación**

actora, en tanto ella se limita a requerir, sin que exista una causa judicial en los términos exigidos por la legislación y doctrina reseñadas, que se despeje el estado de incertidumbre con respecto a la validez de sesionar por medios virtuales o remotos con fundamento en lo dispuesto por el artículo 30 del Reglamento de la H. Cámara de Senadores, teniendo en cuenta la situación de gravedad institucional generada por el COVID-19, hipótesis que excede el marco de actuación del Poder Judicial (Fallos: 331:1364).

En efecto, la Corte ha sostenido desde 1865 que si de la formulación de la petición no surge el agravio no se trata de una demanda, sino de una consulta (Fallos: 2:253) y del escrito inicial surge que la actora, en definitiva, postula, precisamente, una consulta sobre la validez legal de sesionar en forma virtual para tratar cuestiones que el Poder Ejecutivo Nacional no puede regular, sin que se configure una causa, pues solo se procura el dictado de una sentencia que avale una determinada interpretación de una norma general regulatoria de la actividad de los miembros del Senado Nacional, lo cual no es del resorte del Poder Judicial, que no puede estudiar en teoría una norma sino solo interpretarla, aplicarla y eventualmente declarar su invalidez cuando se suscitan cuestiones que traen las partes en el marco de una causa judicial, tal como ha sido definida.

Lo expresado demuestra, de modo inequívoco, el carácter meramente consultivo del reclamo, y la ausencia de conflicto al que se refiere el artículo 2° de la ley 27 (Fallos: 325:474; 329:1675, entre muchos otros). En atención a ello,

entiendo que la petición de carácter consultivo que pretende introducir la actora bajo el ropaje de una acción declarativa de certeza no resulta ser una cuestión justiciable en los términos antes desarrollados, motivo por el cual, si V.E. interviniera dando curso a la demanda, significaría tanto como prescindir de la pacífica y arraigada jurisprudencia que ha definido los límites del Poder Judicial desde el tradicional precedente "Provincia de Mendoza", dictado el 14 de noviembre de 1865 (Fallos: 2:253).

En consecuencia, ante la falta de un agravio discernible respecto de una cuestión justiciable, estimo que corresponde desestimar la solicitud tendiente a que V.E. determine si resulta constitucionalmente posible que el Senado de la Nación sesione por medios digitales sobre la base de lo establecido por el artículo 30 del Reglamento de la Cámara de Senadores.

Desde otra perspectiva, con relación al planteo de la actora acerca de la existencia de supuestas "maniobras de todo tipo -incluidas las judiciales- tendientes a impedir la aplicación de leyes que afecten intereses de grupos económicos" que justificaría, a su criterio, la intervención del Alto Tribunal, cabe recordar el principio axiomático sentado en reiterados pronunciamientos, según el cual la misión más delicada que compete al Poder Judicial es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los otros poderes o



**Ministerio Público
Procuración General de la Nación**

jurisdicciones, toda vez que es el judicial el llamado por la ley para sostener la observancia de la Constitución Nacional (Fallos: 342:509; 341:1511; 329:1675; 328:3573; 326:2004, entre muchos otros); y de ahí que un avance en desmedro de otras facultades revestiría la mayor gravedad para la armonía constitucional y el orden público. Eso es lo que, a mi modo de ver, sucedería en el *sub lite* si se llegase a una conclusión distinta de la apuntada, toda vez que una decisión en ese sentido importaría indefectiblemente una intromisión en las atribuciones propias del Senado de la Nación de determinar, con sustento en la normativa aplicable, el modo en que puede sesionar en estas circunstancias extraordinarias que se presentan por la pandemia desatada y de legislar en materias que le resultan exclusivas y excluyentes. Una inteligencia orientada hacia la judicialización de lo que deben decidir otros poderes pondría en serio riesgo tanto el ejercicio de las funciones que la Constitución asigna a cada uno de ellos como la autoridad de la propia Corte Suprema, sin que la invocada doctrina de la gravedad institucional autorice a desconocer ese límite pues, precisamente, ésta se configuraría de superárselo (conf. Fallos: 327: 46).

-IV-

Por otra parte, aún si V.E. no compartiera la opinión antes expuesta y entendiera que en autos existe una causa judicial y justiciable, debe recordarse que la facultad de acudir ante los jueces en tutela de los derechos que les

asisten no autoriza a prescindir de las vías que determinan los artículos 116 y 117 de la Constitución Nacional y sus leyes reglamentarias para el ejercicio de la competencia que aquélla otorga a la Corte (doctrina de Fallos: 310:279, 789, 970 Y 2419; 311:175; 322:813 y 2856; 323:324:2066; 327:5254, entre otros).

En virtud de ello, V.E. no puede asumir su competencia originaria y exclusiva sobre una causa si el asunto no concierne a embajadores, ministros y cónsules extranjeros, no es parte una provincia, o no se dan las circunstancias que legalmente lo habilitan, de conformidad con los artículos 1° de la ley 48, 2° de la ley 4055 y 24, inciso 1°, del decreto-ley 1285/58.

Sobre tales bases considero que el caso en examen no corresponde a la competencia originaria de V.E., toda vez que, según se desprende de los términos del escrito de inicio -a cuya exposición de los hechos se debe atender de modo principal para determinar la competencia, de conformidad con los artículos 4° y 5° del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y doctrina de Fallos: 306: 1056; 308: 1239 y 2230- la Presidenta del H. Senado de la Nación demanda al Estado Nacional, por lo que no se configura ninguno de los supuestos que, con arreglo a lo dispuesto por el constituyente y en las normas antes citadas, habilitan la tramitación del pleito ante los estrados del Tribunal.



**Ministerio Público
Procuración General de la Nación**

En virtud de lo expuesto, dada la índole taxativa de la competencia prevista en el artículo 117 de la Constitución Nacional y su imposibilidad de ser extendida, por persona o poder alguno, según el criterio adoptado por el Tribunal en el precedente "Sojo", publicado en Fallos: 32:120, y reiterado en Fallos: 270:78; 285:209; 302:63; 322:1514; 323:1854; 326:3642, entre muchos otros, opino que la cuestión planteada, aún en el marco de un proceso judicial, resultaría ajena a la competencia originaria de la Corte.

-V-

En estos términos, doy por evacuada la vista conferida a este Ministerio Público.

Buenos Aires, 21 de abril de 2020.