

**INTERPONEN ACCIÓN DE AMPARO  
SOLICITAN HABILITACIÓN DE DÍAS Y HORAS A FIN DE TRATAR LA  
PRESENTE ACCIÓN**

Señor Juez,

**Luis Carlos PETCOFF NAIDENOFF** (DNI 18.342.312) y **Humberto Luis SCHIAVONI** (DNI 12.395.848) por derecho propio y en nuestro carácter de senadores nacionales y Presidentes de los bloques parlamentarios de oposición de la UNION CIVICA RADICAL y FRENTE PRO, ambos con domicilio en nuestros públicos despachos sitios en Hipólito Yrigoyen 1849 de la Ciudad de Buenos Aires, con el patrocinio letrado de los Dres. Ricardo Rodolfo GIL LAVEDRA T°8 F°913 del CPACF y Antonio María HERNÁNDEZ, Matrícula Federal CSJN T° 65 F° 174, constituyendo domicilio electrónico en 20078512769 y 20076928798, respectivamente, ante V.S. nos presentamos y decimos:

**I. OBJETO**

En los términos del Art. 43 de la Constitución Nacional (en adelante “CN”), por las razones de hecho y de derecho que seguidamente exponremos, venimos a promover acción de amparo contra el ESTADO NACIONAL / HONORABLE CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN, con domicilios en calle Posadas 1641 e Hipólito Yrigoyen 1835, respectivamente, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ello con el objeto de que VS, al dictar sentencia en las presentes actuaciones, declare la inconstitucionalidad y nulidad absoluta e insanable del Decreto de la Presidencia del H. Senado de la Nación N° 14/2020 (en adelante “DP 14”) así como de la decisión de la presidencia del cuerpo de hacer constar en el acta de la sesión especial del día 16/09/2020 una supuesta convalidación por el pleno del cuerpo del DP 14 y de la Resolución del H. Senado de la Nación DR-148/20, todo por medio de lo cual se pretende prorrogar las sesiones “remotas o virtuales” por el plazo de 60 días. Con costas.

Todo ello porque la aprobación de la prórroga de estas “sesiones remotas o virtuales” implican un sustanciales modificaciones al Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación<sup>1</sup> (en adelante el “Reglamento”), cuando ello no reunió los votos necesarios para ser aprobada según el art. 227 de ese mismo Reglamento.

---

<sup>1</sup> Aprobado por resolución D.R.-1388/02, del 18 de diciembre de 2002, y con las modificaciones incorporadas al mismo, por las resoluciones D.R.-198/03 del 2 de julio de 2003, D.R.- 196/04 del 21 de abril de 2004, D.R.-38/08 del 12 de marzo de 2008, D.R.-353/12 del 16 de mayo de 2012, D.R.-709/12 del 15 de agosto de 2012, y D.R.- 710/12 del 15 de agosto de 2012, D.R.- 5/14 del 26 de marzo de 2014, D.R.-1005/14 del 3 de diciembre de 2014 y D.R.- 1251/14 del 10 de diciembre de 2014

## II. LEGITIMACIÓN ACTIVA

Los suscriptos somos senadores nacionales. Además de ese carácter, que por sí solo nos legitima a iniciar esta demanda, Luis Petcoff Naidenoff es el presidente del Bloque de la Unión Cívica Radical y del Interbloque Juntos por el Cambio, y Humberto Luis Schiavoni es el presidente del Bloque Frente Pro.

Señalamos ese carácter en esta parte de la demanda a modo de presentación ante VS, pero profundizaremos el tema de nuestra legitimación activa más abajo, puesto que está inescindiblemente unido al relato de los hechos

## III. HECHOS

### a) Antecedentes

El Decreto de Necesidad y Urgencia n° 297 del 19 de marzo de 2020, que impuso el Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (en adelante, la “cuarentena”), en razón de la pandemia conocida como COVID 19 o “corona virus”.

En primer lugar, debe tenerse presente que los congresistas no estaban impedidos de concurrir al Congreso dado que el art. 6 del DNU n° 297 citado, que impuso la cuarentena, excluye expresamente de ella a *“Autoridades superiores de los gobiernos nacional, provinciales, municipales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires Trabajadores y trabajadoras del sector público nacional, provincial, municipal y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, convocados para garantizar actividades esenciales requeridas por las respectivas autoridades”*.

No obstante, sin contar con mandato expreso del Senado, la Presidente del cuerpo interpuso una improcedente acción declarativa de certeza por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante “CSJN”) con el único objeto de consultarla *“respecto a la validez legal de sesionar mediante medios virtuales o remotos, en aplicación del artículo 30 del Reglamento del al H. Cámara de Senadores de la Nación”*.

Sin perjuicio de lo improcedente de la acción, el máximo tribunal resolvió obiter dictum: *“...que el Senado de la Nación tiene todas las atribuciones constitucionales para interpretar su propio reglamento en cuanto a la manera virtual o remota de sesionar, sin recurrir a la Corte Suprema de Justicia de la Nación; por lo cual se rechaza la acción incoada”*. Adelantamos desde ya nuestra postura de que interpretar el reglamento no implica violarlo.

A partir de ello, la Presidencia del Senado avanzó de manera unilateral, inconsulta y sin consenso alguno con los miembros del cuerpo, en la implementación de un sistema para sesionar de manera remota. Ello fue muy distinto de lo actuado por la Cámara de Diputados en relación con la implementación del “Protocolo de

Funcionamiento Remoto”. Mientras que en dicha Cámara se constituyó la “Comisión de Modernización” para debatir y acordar el mejor protocolo posible de sesiones remotas entre todos los bloques; en el H. Senado de la Nación, la Presidente, dictó un decreto.

**b) El Decreto de Presidencia n° 8 (DP 8)**

Tan solo una semana antes de dictar el DP 8, la presidencia solicitó informalmente a los bloques que hicieran llegar sus comentarios a una propuesta, también informal que se les dio a conocer. Los bloques de la oposición respondieron a esa propuesta informal de la presidencia de la Cámara mediante nota del día 29/04/2020 planteando la necesidad de establecer ciertas garantías y restricciones en el uso de este tipo de sesiones, toda vez que la modalidad propuesta no respetaba el procedimiento establecido en el Reglamento del H. Senado de la Nación.

En menos de una semana, el 04/05/2020 la Presidente del Senado dictó el DP 8/20 por medio del cual dispuso en su artículo 1°: *“Encomiéndese la realización de sesiones de carácter remoto o virtual mediante videoconferencia, de modo excepcional por el plazo de SESENTA (60) días, plazo que **podrá ser prorrogado por el H. Senado** de la Nación en tanto persista la situación de emergencia sanitaria que diera lugar al dictado del presente decreto”* (énfasis agregado).

El art. 18 de ese DP es trascendente en cuanto establece *“El presente se dicta **ad-referéndum** de su aprobación por la H. Cámara del Senado de la Nación”*.

Ello es ratificado por el art. 19: *“**Dése cuenta oportunamente al H. Senado**”* (énfasis agregado).

En la sesión del 13 de mayo de 2020, uno de los primeros asuntos sometidos a la aprobación del cuerpo fue justamente, la aprobación de ese DP, el cual fue ratificado por unanimidad del cuerpo. Los bloques que representamos accedimos a ello en aras de posibilitar el tratamiento de las cuestiones urgentes ligadas a la pandemia, por lo cual el DP 8 quedó refrendado por el pleno del Senado mediante DR-15/20, según consta en el “Acta de votación N 1”. Habiendo sido aprobado por unanimidad del cuerpo, quedó cumplimentada la mayoría calificada de dos tercios que exige el artículo 227 del Reglamento del Senado para modificar su reglamento. Ello implica que se acordó una salida de emergencia, autorizándose las sesiones remotas por sesenta días y al solo efecto de atender la emergencia.

Ello permite sacar las siguientes conclusiones:

(i) La presidencia del Senado es consciente de que la medida sólo puede ser adoptada (y eventualmente prorrogada) por el H. Senado y no por la presidencia (ver destacado en el art. 1).

(ii) La presidencia del Senado es consciente de que la medida adoptada debía ser ratificada por el cuerpo, por lo cual: (i) la dictó ad-referéndum (ver destacado en el art. 18); (ii) dio cuenta de ello al cuerpo (art. 19); (iii) la incluyó en el Orden del Día de la primera sesión posterior a su adopción y (iv) la Cámara la aprobó.

(iii) La sustitución de las sesiones presenciales por las virtuales (y el resto de los cambios que describiremos más abajo) implicó una reforma al Reglamento del Senado, con una temporalidad acotada y para unos temas acotados, que fue posible porque el DP 8 fue aprobado por la *unanimidad* de los senadores que componen el cuerpo. El Reglamento de la Cámara requiere, para ser modificado, del voto afirmativo de al menos dos tercios de los miembros del cuerpo, conforme lo dispuesto por el art. 227: *“Ninguna disposición de este reglamento puede ser alterada ni derogada por resolución sobre tablas, sino únicamente por medio de un proyecto en forma, que seguirá la misma tramitación que cualquier otro y requerirá para su aprobación mayoría de dos tercios de los miembros de la Cámara.”*

**En síntesis: la Presidencia reconoce y sabe que no puede prorrogar las sesiones remotas *per se*, sino que tiene que hacerlo el pleno de la Cámara, porque ello implica una reforma al Reglamento. Y toda reforma requiere dos tercios de los votos.**

Por su parte, en el artículo 2° del DP 8 dispuso: *“Las sesiones virtuales o remotas tratarán sobre medidas específicas en el marco de la emergencia sanitaria declarada a raíz del COVID-19, sobre aquellas leyes que requiera el Poder Ejecutivo Nacional y aquellas iniciativas que a criterio del H. Congreso de la Nación sean necesarias para combatir el COVID-19, sus consecuencias y las que deriven de las medidas para prevenir la pandemia o sus efectos.”*

Que tanto los considerandos de dicho DP como su parte resolutive establecen con claridad que las sesiones remotas o virtuales dispuestas en el marco del COVID-19 resultan de carácter excepcional, y poseen un doble límite: temporal y de materia.

En tal sentido en los considerandos del DP-8/20 se remarca que: *“...analizadas las diversas presentaciones recibidas corresponde manifestar que existe consenso respecto a lo solicitado por el Bloque de Juntos por el Cambio en relación a que la modalidad de sesión virtual solo debe ser aplicada por un plazo determinado en el marco de la situación excepcional que existe en virtud de la pandemia provocada por el COVID-19...Que, por ello resulta pertinente que la modalidad de sesión virtual o remota se adopte por un plazo de SESENTA (60) días conforme lo solicitara el Bloque de Juntos por el Cambio”*

Asimismo, los considerandos expresan *“Que, también se observa coincidencia respecto a que los temas a tratar mediante la modalidad de sesión virtual o remota refieran a las medidas específicas - tomadas en el marco de la emergencia sanitaria declarada a raíz del COVID-19, aquellas leyes que requiera el Poder Ejecutivo Nacional y aquellas iniciativas que a criterio del H. Congreso de la Nación sean necesarias para combatir el COVID-19, sus consecuencias y las que deriven de las medidas adoptadas para prevenir la pandemia o sus efectos”*.

En razón de ello, el artículo 2 resulta absolutamente claro en relación a las materias que pueden incluirse en las sesiones remotas al establecer que: *“Las sesiones virtuales o remotas tratarán sobre **medidas específicas en el marco de la emergencia sanitaria declarada a raíz del COVID 19**, sobre aquellas leyes que requiera el Poder Ejecutivo Nacional y aquellas iniciativas que a criterio del H. Congreso de la Nación sean **necesarias para combatir el COVID 19**, sus consecuencias y las que deriven de las medidas para prevenir la pandemia o sus efectos”*.

En consecuencia, tanto de los considerandos como de la parte dispositiva del DP-8/20 se desprende con claridad que las sesiones virtuales o remotas habilitadas en el marco de la pandemia son de carácter excepcional, y poseen dos limitantes: 1) un límite temporal, dado que las mismas se estipularon por un plazo de sesenta (60) días, y 2) un límite en relación a las materias, debiendo las sesiones tratar sobre medidas específicas en el marco de la emergencia sanitaria declarada a raíz del COVID 19, sobre aquellas leyes que requiera el Poder Ejecutivo Nacional y aquellas iniciativas que a criterio del H. Congreso de la Nación sean necesarias para combatir el COVID 19, sus consecuencias y las que deriven de las medidas para prevenir la pandemia o sus efectos.

A su vez, el DP contempla determinadas regulaciones que en la práctica son claras modificaciones al Reglamento de esta Cámara, como demostraremos más abajo.

Una vez finalizada la vigencia del DP 8 y, ante las reiteradas violaciones de dicha norma por parte de la Presidencia, nuestros bloques le elevaron una nota en los siguientes términos:

*“En nuestro carácter de Presidentes del Interbloque de Juntos por el Cambio, del bloque Frente Pro y del Interbloque Parlamentario Federal, nos dirigimos a usted en relación a la necesidad de acordar las nuevas normas de funcionamiento del cuerpo para sesionar de manera remota mientras dure la situación de emergencia sanitaria producto de la pandemia.*

*“A los fines de asegurar la continuidad del funcionamiento de este H. Senado mientras dura la situación excepcional mencionada, consideramos pertinente*

*continuar con el funcionamiento remoto por medios telemáticos, con las modificaciones que resultan necesarias.*

*“A dicho efecto, reiteramos nuestra entera disposición a trabajar de manera conjunta estas modificaciones al procedimiento de sesiones remotas, habida cuenta de la necesidad de que las mismas sean aprobadas por dos tercios de los miembros de la Cámara, conforme artículo 227 del Reglamento de H. Senado de la Nación y tal como lo hiciéramos en oportunidad de convalidar el DP 8/20 en la sesión del 13/05/2020.*

*“Sin otro particular la saludamos muy atentamente” (Luis Naidenoff - Presidente del Interbloque de Juntos por el Cambio. Humberto Schiavoni – Presidente del Bloque Frente PRO. Juan Carlos Romero – Presidente del Interbloque Parlamentario Federal).*

Sin embargo, a las pocas horas, lejos de convocar a un diálogo y a un trabajo serio en busca de los consensos necesarios, la Presidencia dictó el DP 11.

**c) Los Decretos de Presidencia n° 11 y 12 (DP 11 y 12)**

Una vez vencido el plazo de esa decisión del Senado de sesionar remotamente, la Presidencia dictó la DP 11, del 21 de julio de 2020, disponiendo su prórroga *ad referendum* del Senado (al igual que la anterior). Ese DP en sus considerandos reza:

*“Que, transcurrido el plazo de SESENTA (60) días de vigencia del sistema dispuesto por el Decreto de la Presidencia del H. Senado de la Nación N° 8/20, **corresponde disponer su prórroga** mientras la República Argentina continúe promoviendo las medidas sanitarias de distanciamiento social destinadas a evitar los contagios y la consecuente propagación del COVID-19.*

*Que, respecto a la propuesta de los presidentes del Interbloque de Juntos por el Cambio, del bloque Frente Pro y del Interbloque Parlamentario Federal corresponde señalar que el Decreto de la Presidencia del H. Senado de la Nación N° 8/20 no adopto la forma de una modificación del Reglamento de esta H. Cámara de Senadores ni fue tratado ni aprobado en tal carácter por este H. Senado de la Nación.*

*Que, por tal razón no resulta razonable que su prórroga deba adoptar el carácter de modificación Reglamentaria de la cual careció su precedente directo.*

*Que, el H. Senado de la Nación posee todas las facultades constitucionales para interpretar su propio reglamento, así como para arbitrar los mecanismos necesarios que faciliten la realización de su más alta razón de ser, la representación del pueblo de la Nación en la deliberación de los asuntos que lo atraviesan como tal.*

Art. 1 *“Prorrógase la realización de sesiones del H. Senado de la Nación en carácter remoto o virtual mediante videoconferencia, de modo excepcional, en tanto persista la situación de emergencia sanitaria que diera lugar al dictado del Decreto de la Presidencia del H. Senado de la Nación 8/2020 de fecha 4 de mayo de 2020.*

Este nuevo DP, **prorrogaba sin plazo** las sesiones remotas o virtuales y **eliminaba la restricción** contenida en el anterior DP 8 de acotar este tipo de sesiones a temas relacionados a la pandemia.

Habiéndole manifestado a la Presidencia verbalmente que nuestros bloques no convalidarían dicho DP 11, a las pocas horas la Presidencia dictó el DP 12. Este nuevo DP, incorporó un plazo de 60 días para la prórroga de sesiones remotas o virtuales, eliminó la restricción a ciertos temas y reafirmó la necesidad de convocar al Plenario de Labor Parlamentaria para la definición de los asuntos a tratar.

El reglamento del cuerpo establece lo siguiente en relación a ese Plenario: *“Art. 56 - El presidente de la Cámara y los presidentes de los bloques parlamentarios —o los senadores que los reemplacen— bajo la presidencia del primero forman el plenario de labor parlamentaria. El plenario se reunirá al menos una vez por semana durante los períodos de sesiones y fuera de ellos cuando lo solicite cualquiera de sus miembros. Art. 57 - Son funciones del plenario preparar planes de labor parlamentaria; proyectar el orden del día; informarse del estado de los asuntos en las comisiones; promover medidas prácticas para la agilización de los debates y proponer aquellas medidas que conduzcan a un mejor funcionamiento del cuerpo. En lo posible, ningún dictamen de comisión será incluido en el plan de labor si no cuenta al menos con siete días corridos desde la fecha de distribución”*

En este sentido, es preciso reiterar que la Cámara no ha convalidado el DP 11/2020, como falsamente se consigna en los considerandos del DP 14/20. Ello así, toda vez que al ponerse a votación el DP 11 en la sesión especial del 23/07/2020, éste no alcanzó los votos de las dos terceras partes de los miembros de la Cámara que exige expresamente el Reglamento en el artículo 227. Ello así porque los 29 senadores de la oposición lo votamos de forma negativa.

A su vez, tal como fuera expuesto, la Presidencia dictó el DP 12 con los cambios allí introducidos al DP 8, a consecuencia de que le comunicáramos que nuestros bloques no acompañarían el DP 11/2020.

**Es evidente que el dictado del DP 12 a escasas horas del dictado del DP 11 obedeció a que el 11 no había sido consensuado y en consecuencia no sería convalidado en el pleno por la mayoría agravada requerido por el art. 227 del Reglamento de la Cámara.**

Pese a ello, en una nueva demostración de buena fe nuestros bloques aprobaron el DP 12 y fue convalidado por unanimidad en la sesión del 23 de julio de 2020 al ratificarse el DP 12.

**d) El Decreto de Presidencia n° 14 (DP 14)**

Cuando estaba a punto de vencer el plazo fijado por el DP 12, que se operaría el 21 de septiembre, el DP 14 dispuso la prórroga de las sesiones remotas del Senado por medios telemáticos.

El artículo 1° de dicho decreto dispone: *“Prorrógase la realización de sesiones del H. Senado de la Nación en carácter remoto o virtual mediante videoconferencia, de modo excepcional, por el plazo de SESENTA (60) días. Dicho plazo será prorrogable en tanto persista la situación de emergencia sanitaria que diera lugar al dictado del Decreto de la Presidencia del H. Senado de la Nación N° 8/2020 de fecha 4 de mayo de 2020.”*

En el artículo 3° se establece: *“Ratifíquese lo establecido en los Decretos de Presidencia N° 11/20 y 12/20.”*

Por último, la misma norma aclara que se dicta *ad referendum* de su aprobación por la H. Cámara de Senadores.

Si bien el día 23 de julio de 2020 hubo unanimidad del cuerpo para aprobar el DP 12, que introducía —por un tiempo determinado— importantes cambios en el Reglamento, **una vez vencido el plazo por el cual se habían introducido esas modificaciones, la minoría de la Cámara decidió no prestar acuerdo para su prórroga**, en virtud de ciertas irregularidades sucedidas en las reuniones remotas (a las cuales nos referiremos más abajo) y por lo tanto en la sesión del 16/09/2020, votó en contra de la prórroga dispuesta por el DP 14 con lo cual el DP 14 no alcanzó los dos tercios de los votos afirmativos requeridos por el artículo 227 del Reglamento.

Aquí llegamos al meollo de esta cuestión que motiva esta demanda: **pese a la votación negativa de los 28 senadores de los distintos bloques de oposición y a no haberse llegado a los dos tercios, la presidente del cuerpo hizo constar en el acta de la sesión que estaba aprobada la ratificación de la DP 14, cuando no lo estaba por no haberse alcanzado la mayoría requerida para adoptar tal decisión.**

Sin embargo, tal como consta en el *Acta de Votación N° 1* de la sesión especial del 16/09/2020, obrante en la página 103 de la versión taquigráfica de dicha sesión, la votación del DP 14/2020 obtuvo solo 41 votos afirmativos y 28 votos negativos. Así, no se ha alcanzado el requisito de dos tercios de los miembros de la Cámara que exige el artículo 227 del Reglamento, que asciende a 48 senadores. Véase



que, en lugar de 48 votos afirmativos, tan sólo se han alcanzado 41. Con lo cual, el DP 14/2020 no ha quedado convalidado por el cuerpo.

Así se lo advertimos a la presidencia por nota del mismo día 16/09/2020, en forma previa a la sesión especial, y así lo sostuvieron todos los oradores de nuestros bloques y lo volvió a ratificar la Senadora Laura Rodríguez Machado al finalizar la votación.

Para mayor claridad, se transcribe a continuación la parte pertinente de la versión taquigráfica ya citada:

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Bien. Son 41 votos afirmativos, 28 negativos y 0 abstenciones. Queda refrendado el respectivo decreto. – El resultado de la votación surge del Acta N° 1.*

*Sra. Rodríguez Machado.- Pido la palabra.*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Tiene la palabra, senadora.*

*Sra. Rodríguez Machado.- Gracias, Presidente. Simplemente quiero dejar constancia de que **la modificación del reglamento no consta con los dos tercios**. Por lo tanto, no rige esta modificación. Y mi preocupación por el reconocimiento expreso de las palabras del presidente del bloque, el senador Mayans, que han violado no solo esta vez, sino cuatro veces más, el reglamento de la Cámara. Así que haremos una presentación con lo que él expresamente acaba de reconocer en esta sesión. Gracias.*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Queda refrendado el respectivo decreto en virtud de lo dispuesto por el reglamento, al que ha dado lectura el señor secretario parlamentario, a instancias –precisamente– del presidente del bloque del oficialismo.*

Es preciso señalar que no es una mera “facultad” de la Presidencia del Senado cumplir con el Reglamento. Es su “obligación”. Es más, es su obligación principal. Ello surge de claramente del artículo 32 del Reglamento cuando dice: “Art. 32 - Las atribuciones y deberes del presidente son... p) En general, **hacer observar este reglamento en todas sus partes** y ejercer las demás funciones que en él se le asignan.”

En el mismo sentido, más adelante, en el artículo 224, el Reglamento establece: “*Observancia del reglamento: Todo senador puede reclamar la observancia de este reglamento, si juzga que se lo contraviene, y el presidente lo hará observar.*” (Los resaltados nos pertenecen). Véase que dice, “lo hará observar”, pues bien, la Sra. Presidente no ha hecho cumplir el Reglamento de la Cámara. Así, no ha cumplido ella tampoco con sus deberes como Presidente del cuerpo.

Ello así, sin perjuicio que la Senadora Laura Rodríguez Machado le señaló expresamente que la modificación al reglamento operada por medio del DP

14/2020 no había alcanzado los dos tercios de votos afirmativos. Sin embargo, la Presidente insistió en que *“Queda refrendado el respectivo decreto en virtud de lo dispuesto por el reglamento al que ha dado lectura el señor secretario parlamentario ...”*

Véase que el artículo al que se refiere la Presidente, es justamente el 227 del reglamento que exige dos tercios de los miembros de la Cámara para aprobar modificaciones del reglamento.

e) **Los argumentos falaces de la Presidencia y del Bloque Frente de Todos:**

Seguramente al responder el informe requerido por la ley de amparo 16986, el Estado Nacional responderá con los mismos argumentos esbozados en las sesiones del Senado para tratar de demostrar lo indemostrable: que la realización de sesiones remotas no implica una reforma al reglamento de la Cámara y que por lo tanto no requiere dos tercios de los votos para su aprobación

Analizaremos por lo tanto cuál es el argumento por el cual el Senador Mayans, presidente del bloque oficialista y por ende también la Presidente, consideran que no estamos ante una modificación del reglamento. Sencillo; el senador plantea que como las modificaciones anteriores del reglamento realizadas por medio de los DP 8 y 12 no se realizaron siguiendo la *“forma”* establecida en el art. 227 del Reglamento, es decir **a través de un proyecto de reforma que debe seguir la misma tramitación que cualquier otro**, pues entonces, no estamos ante una modificación del reglamento.

**Es decir que según el bloque mayoritario (que es el del partido de la Presidente), la mejor forma de justificar la violación al reglamento es sumándole otra. Es decir: la reforma al reglamento no tuvo ni la mayoría necesaria ni la forma debida. Quieren hacerle creer a la ciudadanía que una reforma que no guarda las formas procedimentales requeridas por el reglamento tampoco necesita las mayorías requeridas por ese reglamento.**

A continuación se transcriben textualmente las expresiones del Sr. Senador por Formosa, presidente del bloque Frente para la Victoria, por medio de las cuales pretendió hacer una defensa de la ilegalidad que se estaba por cometer en el recinto.

Sr. Mayans.- *“Gracias, Presidente. A ver, todos los leguleyos, cuando votaron, si es que votaron ese artículo, ustedes violaron el Reglamento también con nosotros, si es cierto eso. Pero es que acá no se está votando ningún cambio de Reglamento. Si lo hubiésemos hecho, nos salva la decisión de votar por dos tercios,*

*porque, igual, si votáramos por dos tercios, estaríamos incumpliendo con el Reglamento, que tanto quieren defender. Es realmente lamentable esto. Están con el Reglamento todo el día y no leen eso. Quiere decir que si es que hubo violación del Reglamento, lo violamos todos juntos acá el Reglamento. No quedó nadie acá sin violar el Reglamento. Lo violamos por unanimidad, si es que eso es real. Porque tendríamos que haber presentado el proyecto, tendría que haber ido a la comisión, la comisión tendría que haber emitido un despacho y tendríamos que haberlo tratado acá, en el recinto. No pasó eso nunca, hasta ahora. Ahora, cuando tenemos que tratar temas que hacen a la cuestión de Estado, nos dicen cuál es la agenda. El presidente sabe cuál es la agenda, quédense tranquilos; y nosotros también. Nuestro rumbo, como decía Perón, es el rumbo de la Patria. Ese es el rumbo: el rumbo de la Patria. Por eso, nosotros necesitamos seguir trabajando en medio de una pandemia que es realmente preocupante.*

*No vengan con el artículo este y el artículo otro, o con que estamos violando el Reglamento para ver si pueden impedir el trabajo de las mayorías populares, que hoy nosotros representamos...”*

El Senador Presidente el bloque oficialista, pareciera que intenta sostener que como los DP 8 y 12 son similares al DP 14, y estos habían sido votados por unanimidad sin que hubieran sido producto de un proyecto (tal la “forma” que exige el art. 227 del Reglamento para su modificación), pues entonces no estaríamos en presencia de una reforma de reglamento.

Entonces, siguiendo con el razonamiento del Senador Mayans, como no se han seguido las “formas” requeridas para reformar el reglamento, pues entonces lo que se ha hecho con los DP 8, 12 y 14 no es una reforma, sino que es otra cosa.

También pareciera intentar sostener el Senador que como esos DP 8 y 12 fueron votados por unanimidad, sin seguir las “formas” de una modificación, entonces quienes hoy interponemos esta acción judicial habríamos convalidado que no se trata de una reforma de reglamento, porque habríamos consentido que no estamos ante una reforma por el hecho de no haber seguido las formas exigidas por el art. 227.

Toda esa argumentación es tan burda que no resiste el menor análisis,

En todo caso, sólo podría sostenerse que por el hecho de que los DP 8 y 12 han sido votados por unanimidad, entonces que quienes votaron esos DP, no debieran cuestionarlos luego. Pero la aprobación por unanimidad de los DP 8 y 12, de ninguna manera implicaron una derogación del artículo 227 del Reglamento tal como lo requiere el razonamiento del Senador Mayans. Aún cuando esa interpretación fuera válida, no impide cuestionar el DP 14, sencillamente porque la DP 14 no fue ratificado por los dos tercios como manda el Reglamento, mientras que los otros dos DP sí lo fueron.

Asimismo, toda vez que esos DP tenían una duración temporal de 60 días, nada implica que la aprobación de uno nuevo, como es el caso del DP 14/2020, no deba requerir nuevamente de la mayoría exigida por el art. 227. Pues, precisamente, estas modificaciones al funcionamiento de la Cámara han sido aprobadas por un plazo determinado, a efectos de poder evaluar en la práctica la pertinencia y razonabilidad de estos cambios.

**El artículo 227 del Reglamento está plenamente vigente y establece que sólo puede ser reformado por los dos tercios de los senadores.**

Por tanto, y como lo venimos sosteniendo, los DP-8/20, 11/20, 12/20 y 14/20 contemplan regulaciones que en la práctica constituyen modificaciones al Reglamento de esta Cámara, y como tales para su ratificación requieren del voto de los 2/3 de los miembros de la cámara exigidos por el art. 227 del Reglamento del Senado.

En tal sentido, y valiéndonos de la fundamentación que se detallara en los puntos sucesivos, debemos afirmar de manera enfática que no puede considerarse que los DP-8, 11, 12 y 14/20 constituyan una interpretación del Reglamento que pueda convalidarse por una mayoría simple, ya que a las claras está que el mismo no interpreta el reglamento, sino que lo adapta y modifica. Cualquier protocolo y/o normativa que posibilite sesiones virtuales o remotas no constituye una interpretación del Reglamento o de un artículo en particular, sino una adaptación y/o modificación del mismo.

Sobre este punto debemos recordar la decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia al abocarse al tratamiento de la acción declarativa de certeza interpuesta por la Presidencia del Senado. Como ya fue expresado, en dicha oportunidad la Corte rechazó dicho planteo por entender que no se estaba en presencia de un “caso justiciable”.

De modo sintético se podría decir que los cinco integrantes de nuestro máximo tribunal votaron de la siguiente manera: los magistrados Lorenzetti, Maqueda y Highton de Nolasco lo hicieron de manera conjunta, mientras que el Dr. Rosatti lo hizo por su voto, y el Dr. Rosenkrantz voto en disidencia parcial. Esta aclaración del sentido del voto de cada magistrado tiene su razón de ser en las implicancias que tienen cada uno de ellos.

En tal sentido es importante remarcar que el Dr. Rosatti quiso fundamentar su voto de manera individual para poder diferenciarse del criterio de la mayoría compuesta por Lorenzetti, Maqueda y Highton de Nolasco.

De sus considerandos se desprende con claridad que da por acreditada la gravedad institucional, y por tanto aplicable la excepción contemplada en el art. 30 del Reglamento del Senado; y que siendo una facultad privativa de este cuerpo corresponde

al mismo decidir si quiere sesionar o no de manera remota o virtual, y definir en tal caso si para sesionar virtualmente resulta necesaria una reforma del Reglamento o puede hacerlo por vía de interpretación.

A modo de resumen Rosatti remarca que: *“Incumbe al Senado y no a esta Corte decidir si aquel debe sesionar en lo sucesivo de modo presencial o no, y –en este último caso- si para hacerlo es necesario interpretar o modificar su reglamento de funcionamiento”*.

A contrario sensu el voto de la mayoría no se refirió a la existencia de gravedad institucional; y si bien considero que la forma y/o habilitación de sesiones virtuales es una competencia exclusiva del Senado, no hizo mención a que pueda hacerlo mediante una reforma del Reglamento o por medio de una interpretación del mismo. Al respecto el considerando 16 se sostiene lo siguiente: *“Mas bien 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”*.

No dijo la Corte Suprema que interprete, sino que tiene plena autonomía para regular (sinónimo de dictar) los mecanismos necesarios para facilitar su función legislativa en estas circunstancias.

Consecuentemente el razonamiento que impera en el voto de los magistrados Lorenzetti, Maqueda y Highton de Nolasco (y del cual no participo Rosatti para poder diferenciarse), radica en sostener que es una facultad de este cuerpo definir si puede o no sesionar virtualmente; pero esta facultad debe ejercerse dentro de los límites reglamentarios que el mismo Senado se impone.

Por tanto, claro está que los legisladores que componemos este Senado podemos autorizar las sesiones virtuales o remotas como lo hemos hecho, pero para que las mismas resulten validas, deben realizarse con los parámetros y las mayorías impuestas por nuestro Reglamento, el cual constituye nuestra norma de funcionamiento.

Debemos reiterar que las normas reglamentarias no sólo guían el actuar de esta Cámara, sino que también sirven de defensa de aquellos senadores que constituyen una minoría.

El Reglamento de esta Honorable Cámara sirve de valladar contra los posibles atropellos que intenten las mayorías circunstanciales. Este criterio no se funda en el malestar de perder o no una votación en particular, formando ello parte de los avatares propios del juego democrático y de las mayorías momentáneas de cada fuerza que se encuentra representada en el Congreso, sino en la violación de las normas que constituyen la ley que rige el accionar de este Senado.

Sobre esta cuestión hasta los propios senadores del oficialismo, en su intento de justificar que no se trataba de una modificación del reglamento sino de una interpretación terminaron reconociendo que si se trata de una adecuación de este.

Es así que en la sesión del pasado 16 de septiembre el Senador País expresó lo siguiente: *“Presidenta: yo creo que, más allá de las disquisiciones que desde la oposición puedan existir con relación a las potestades que tenemos en el pleno –como ya ocurriera con el Decreto 12– o desde la mayoría –como puede llegar a ocurrir hoy– de administrar el mecanismo constitucional para que sesionemos, en modo alguno altera el reglamento de la Cámara, sino que se lo adecua a los fines de dar la respuesta que la Constitución, la ciudadanía y las circunstancias de la actualidad nos imponen”*

Asimismo, si se tratara de una interpretación del Reglamento, y en particular de su art. 30, ¿por qué, entonces, la necesidad de dictar un DP ad-referéndum de la Cámara? ¿Cuál sería su razón de ser si tan solo bastaría con interpretar que se aplica el mismo?

Las razones expuestas demuestran cabalmente que en todos los casos (DP-8, 11, 12 y 14/20) se trató de reformas del reglamento, con la diferencia que algunos fueron aprobados de modo unánime, y otros no contaron con la mayoría requerida para su ratificación.

Respecto del origen de la rigidez exigida para reformar el Reglamento, ella tiene origen en la sesión del Senado del 18 de diciembre de 2002, en ocasión de tratarse la reforma integral del Reglamento de esta Cámara. A continuación, se transcribe lo dicho por la miembro informante sobre el establecimiento de una mayoría agravada tanto para modificar el Reglamento interno como para crear nuevas comisiones:

*“Sr. Presidente (López Arias). -- Ahora sí está agotado el debate. La señora senadora Fernández de Kirchner cierra con su exposición.*

*Sra. Fernández de Kirchner. (...) Con respecto a la segunda modificación propuesta por el señor senador Menem, él manifiesta que ve con preocupación la mayoría calificada agravada para proceder a la reforma del Reglamento, que nosotros la hemos establecido en los dos tercios.*

*Yo quiero hacer dos observaciones respecto de este cuestionamiento que formula el señor senador. La primera es que fueron varios los señores senadores que, cuando realizamos la consideración en general, solicitaron que se agravaran las mayorías de modo tal que modificar el Reglamento --y esencialmente lo que hace al número de comisiones-- no fuera una tarea demasiado fácil. La idea es que lo que quería ser una reforma a largo plazo no se viera convertida finalmente en una serie de modificaciones; una tras otra. De hecho, si uno analiza cómo se fue modificando el*

número de comisiones desde 1973 a la fecha, puede observar prácticamente cómo se iba duplicando y triplicando.

*Sr. Presidente (López Arias).* -- Señora senadora, el debate está cerrado.

*Sr. Cafiero.* -- ¿Me permite una interrupción, señora senadora?

*Sr. Presidente (López Arias).* -- El señor senador Cafiero le pide una interrupción.

*Sra. Fernández de Kirchner.* -- Señor presidente: no se la concedo. Con todo el respeto que me merece el señor senador Cafiero, seguramente esto lo vamos a poder abordar en otro tema.

*Sr. Presidente (López Arias).* -- Continúa en el uso de la palabra la señora senadora Fernández de Kirchner.

*Sra. Fernández de Kirchner.*-- Como decía, me llama la atención que el señor senador Menem solicite una mayoría absoluta para eso. Y digo esto, porque una de sus propuestas --que nosotros no aceptamos-- fue que la convocatoria a audiencia pública se hiciera por medio de una mayoría calificada agravada de las dos terceras partes. Sin embargo, ahora sostiene que le parece demasiado la mayoría agravada de dos terceras partes para modificar el Reglamento.

*Quisiera que por lo menos adoptemos criterios uniformes. Considero que una audiencia pública no tiene tanta envergadura como la modificación del Reglamento. Es por eso que mantuvimos la mayoría calificada agravada de dos terceras partes para la modificación del Reglamento. (...)*"

Tal como V.S. podrá apreciar, de allí surge la necesidad de contar la aprobación de al menos dos tercios de los votos para modificar el Reglamento.

En este orden de ideas deviene necesario remarcar que la unanimidad para la aprobación de los DP 8 y 12 fue alcanzada por los siguientes motivos:

(i) Por el carácter excepcional que se dio a las sesiones remotas o virtuales, en medio de una pandemia y de una cuarentena que no sabíamos cuánto tiempo duraría

(ii) Por su limitación en el tiempo (60 días)

(iii) Por su limitación en las materias a tratar, dado que las sesiones remotas debían de versar sobre temas acordados y específicamente vinculados a la pandemia. Jamás se habilitó este protocolo para cuestiones que revistan mayor gravedad y debate.

En la medida en que no existan tales acuerdos y tales limitantes, las sesiones remotas bajo los parámetros y el sistema adoptado por la Presidencia del H. Senado, resultan de imposible viabilidad, dado que la posibilidad de control que tienen

los bloques minoritarios de la oposición, y la ciudadanía en general, se encuentra muy reducida.

Evidentemente la Sra. Presidente del cuerpo se enamoró del enorme poder que le dan las sesiones remotas, como se demuestra a continuación

Es así que, tal como se verá más adelante, ante la gran cantidad de abusos, arbitrariedades y violaciones de los propios DP aprobados por el cuerpo, llegamos al punto en que los 29 Senadores de la oposición que componen los bloques que presidimos los suscriptos hemos decidido no mantener este esquema excepcional y transitorio de funcionamiento, porque ha sido usado por el oficialismo para menguar nuestras prerrogativas constitucionales para el proceso parlamentario y más concretamente para el proceso de sanción de leyes.

Es precisamente por los incumplimientos y arbitrariedades de la Presidente del cuerpo que hemos decidido no prorrogar la vigencia del actual modo de funcionamiento de la Cámara y por ende corresponde volver al Reglamento vigente en todas sus formas, ello hasta tanto acordemos, al menos con la aprobación de dos tercios de los miembros, cuál será la forma de funcionamiento de la Cámara mientras dure la pandemia.

Al respecto, cabe aclarar que no es nuestra intención poner en riesgo la salud de nadie, ni imposibilitar el funcionamiento del H. Senado, todo lo contrario, queremos que conforme las normas constitucionales que nos regulen, oficialismo y oposición encontremos un método excepcional para esta situación de pandemia.

Lo que no vamos a tolerar es que se nos avasalle y se pretenda ignorar nuestra representación, pues hemos sido elegidos para hacernos oír, dar los debates parlamentarios, expresar nuestras ideas, argumentos y propuestas en cada asunto sometido a esta cámara, y en consecuencia no consentiremos una reforma al reglamento hecha en violación de la mayoría necesaria y que además nos cercena derechos como legisladores, como demostraremos más abajo

#### **f) Las irregularidades y deficiencias de las sesiones remotas**

Es evidente que este tipo de sesiones, con el sistema informático que se ha adoptado, concentra su administración en áreas operativas que dependen exclusivamente de la Presidencia del Senado, sin ningún tipo de auditoría informática por parte de los bloques opositores, limitando consecuentemente la posibilidad de control tanto de la oposición como de la ciudadanía en su conjunto.

A modo de ejemplo debemos resaltar que:



(i) Resulta prácticamente imposible, sin tener acceso al sistema, verificar la real asistencia de todos los Senadores que aparecen registrados con la evidente implicancia que eso tiene en el quórum y en las votaciones, sobre todo las efectuadas a mano alzada. Nunca supimos si en las sesiones remotas realizadas había o no el quorum que manda el art. 64 CN para sesionar porque nos es imposible contar a los “presentes” (en realidad deberíamos decir “conectados”). La presidente del cuerpo afirma que lo hay y no hay modo de rebatir ni constatar esa afirmación y ello es así porque ella sí nos ve a todos pero nosotros no vemos al resto ni podemos constatar si están conectadas las personas que deben estarlo y no sustitutos

(ii) El sistema telemático tampoco contempla opciones claras en cuanto a la posibilidad de dar quórum o no, ni de la facultad de hacerlo en determinados momentos de una sesión. Ello lleva, en la práctica, a que los senadores tengan que salir y/o entrar en la plataforma para tener un mínimo de seguridad en cuanto al respeto de su decisión. Resulta totalmente plausible que un senador que haya ejercido su prerrogativa de no dar quorum en un determinado momento de la sesión, pueda verse imposibilitado por cuestiones telemáticas de dar quorum con posterioridad pese a tener la voluntad de hacerlo; situación que a las claras no se daría en una sesión presencial, en donde los senadores pueden entrar y salir del recinto por su mera voluntad y sin depender de otras cuestiones.

(iii) El acceso al sistema ha fallado en varias oportunidades; debiendo en algunos casos los senadores acceder al mismo por intermedio de un link de acceso directo que le fuera remitido a su casilla de mail, sin seguir ningún protocolo de seguridad en cuanto a la verificación de su identidad.

(iv) En cuanto a las votaciones deberíamos diferenciar aquellas que se realizan a mano alzada, de las que se efectúan de manera nominal: (a) Resulta evidente que el control sobre las votaciones realizadas *a mano alzada* es muy deficiente, dado la dificultad que existe para realizarlo. Esto es así, toda vez que las imágenes de cada senador no están fijas en el mismo lugar, sino que se mueven aleatoriamente y de manera constante, por lo cual la presidencia puede afirmar que hay mayoría en una votación en la que no la hay y la oposición no tiene forma de contrarlo. (b) En cuanto a las votaciones *nominales*, los antecedentes marcan a las claras que, en casi la totalidad de las mismas, el acta resultante de la votación digital arroja resultados incompletos, debiendo el Prosecretario Parlamentario o el Secretario Parlamentario constatar el sentido del voto a viva voz.

Lo acontecido con la senadora Pamela Verasay en la sesión del pasado 4 de junio es un claro ejemplo de los escasos controles que existen sobre la votación. En

dicha oportunidad la senadora de la provincia de Mendoza al verse imposibilitada de acceder al sistema, debió manifestar su voto por teléfono por intermedio del Prosecretario Parlamentario, Dr. Juan Pedro Tunessi.

(v) También debe destacarse que el sistema no tiene una función o mecanismo que permita que un senador conectado remotamente pueda pedir la palabra (cosa que es más que habitual en las sesiones presenciales, sea para una moción de orden, para un pedido de interrupción, etc.).

(vi) En similar sentido debe remarcarse que, **en la transmisión de la sesión, sólo sale lo que el operador del sistema decide**. En este sentido, mientras los senadores hablan y se escuchan entre sí, pidiendo la palabra o solicitando interrupciones o efectuar mociones, hay **un funcionario del senado, que depende de Presidencia, que dispone a quién se escucha y a quien no, a quien se le da imagen y sonido y a quien no**. Ello tiene especial implicancia en la versión taquigráfica de la sesión, que sólo reflejará lo que a criterio de ese funcionario (y de la presidencia) es relevante. Tal el nivel de arbitrariedad de este sistema, lo que derivara en la ilegítima clausura de la sesión del 24 de junio pasado mientras varios senadores solicitaban el uso de la palabra para el Senador Naidenoff, atento la irregularidad del resultado de la votación que anunciara la Presidente.

(vii) Por otra parte, las sesiones virtuales dispuestas también implicaban una reforma al reglamento en lo atinente a la duración de las sesiones, dado que en el DP 8 se impuso una duración máxima de 6 horas para la sesión. Esa limitación no existe en el reglamento ordinario y atentaba contra el derecho de expresión de los senadores en los distintos temas a debatir en la sesión. Reiteramos, tiene su razón de ser cuando se tratan temas de amplio consenso, como se suponían serían los relacionados a la pandemia, pero es una limitación grave, cuando lo que se debate es una cuestión controvertida.

(viii) Se **ha modificado físicamente el recinto de la Cámara**, habiéndose montado una estructura en el medio de él, anulando la mayoría de las bancas, imposibilitando de hecho la asistencia presencial en el recinto de los Senadores que así lo consideren para el caso de no prorrogarse el procedimiento del DP 12/2020, tal como ha ocurrido. Haber montado esa estructura gigantesca en el medio del recinto equivale a tapiar las puertas de la cámara o levantar las butacas de los senadores. Tal el nivel inédito de atropello que están viviendo los senadores.

Este extremo es de **público conocimiento**, pues las sesiones son públicas y **pueden verificarse en los videos de las sesiones que obran en línea en el canal oficial del SENADO TV en la plataforma YouTube**, a los que en razón de economía procesal nos remitimos.

(ix) Es precisamente por estas graves falencias del sistema unilateralmente adoptado por la presidencia, que el uso de este protocolo se ha acotado en el tiempo y en las materias susceptibles de ser tratadas por el mismo. Todas estas irregularidades y arbitrariedades en el funcionamiento del procedimiento parlamentario atentan contra la vigencia de nuestro Reglamento interno, dictado en cumplimiento del artículo 66 CN. En función de todo ello, nuestros bloques no convalidaron un nuevo atropello de esta institución de la república por parte de la Presidencia del cuerpo y vicepresidente de la Nación.

(x) Por tanto y para finalizar este apartado debemos remarcar que claro está que los legisladores que componemos este Senado podemos autorizar las sesiones virtuales o remotas como lo hemos hecho, pero para que las mismas resulten validas, deben realizarse con los parámetros y las mayorías impuestas por nuestro Reglamento, el cual constituye nuestra norma de funcionamiento y nuestro limite autoimpuesto; debiendo siempre remarcar que si bien lógicamente sirve de guía de todo el conjunto, constituye esencialmente un valladar para el resguardo de las minorías parlamentarias.

**g) Las violaciones a los derechos de los senadores y de los ciudadanos en las sesiones remotas**

Pese a los acuerdos alcanzados en su momento y al marco reglamentario aplicable en consecuencia, el régimen establecido en los DP 8 y 12 fue violado en las sesiones regidas por esas reformas transitorias al reglamento, como demostraremos a continuación. Es por ello que no aceptamos que se prorroguen una vez más las sesiones remotas sin que se realicen los cambios pertinentes que venimos reclamando, y en consecuencia votamos en contra del DP 14

La presidencia del H. Senado incluyó en los órdenes del día de las sesiones realizadas ciertos proyectos de ley totalmente desvinculados de la emergencia provocada por la pandemia y por tanto violatorios del ordenamiento normativo aplicable:

(i) En la sesión del 4 de junio se trató la ley de alquileres y una reforma a la ley de presupuesto, se analizaron 6 decretos de necesidad y urgencia, uno de los cuales era de 2019 y referido a la agencia federal de inteligencia (AFI), entre otras.

(ii) En la sesión del 11 de junio se trató un proyecto referido a las sociedades anónimas simplificadas.

(iii) En la sesión del día 24 de junio: un proyecto de ley tendiente a crear una comisión investigadora (Expte. S-755/20), un proyecto para la aprobación de un tratado de extradición con Brasil y otro con Rumania, la aprobación de un acuerdo de la OIT referido a la violencia y acoso laboral, etc.

(iv) Por otra parte, sin que hubiera sido acordado por los distintos bloques de este Senado ni que estuviera previsto en el DP 12/2020, la presidencia ha llevado adelante Audiencias Públicas para la consideración de pliegos de Jueces Federales remitidos por el Poder Ejecutivo Nacional, **vulnerando los derechos de los ciudadanos**, en beneficio de quienes han sido dispuestas precisamente las Audiencias Públicas. El procedimiento excepcional previsto en los DP 8 y 12/2020 no tuvo por objeto ni modificó en nada el procedimiento establecido en el Reglamento de la Cámara para llevar adelante Audiencias Públicas de jueces. Además, adviértase que no estaba prevista la forma de participación de la ciudadanía, no se respetó el plazo de 15 días de publicación de edictos previos a la audiencia, se saturó la casilla de correo dispuesta para recibir observaciones y se imposibilitó a los ciudadanos hacer llegar las mismas, haciéndose caso omiso de los planteos formulados.

Debido a que los reclamos de la oposición al respecto fueron totalmente desoídos por la presidencia durante la sesión; inmediatamente después de terminada ésta, todos los bloques opositores del H. Senado presentaron una nota a la presidencia (ver adjunto) con fecha 25 de junio de 2020, que, en lo que aquí importa, reza:

- *“Que el DPP 57/20 de convocatoria a sesión especial incluyendo los OD 03/20, 04/20, 54/20 y 52/20, vulnera lo dispuesto en el DP 08/20 que regula de modo excepcional y transitorio el procedimiento de las sesiones remotas por medios telemáticos, y que a su vez deviene manifiestamente contrario al acuerdo político alcanzado que diera origen a dicha norma interna, con motivo de que estos órdenes del día no se corresponden con lo dispuesto en el art. 2 del DP 08/20. Ello así, toda vez que la norma acota el uso excepcional y transitorio de este protocolo al tratamiento de las leyes que requiera el Poder Ejecutivo Nacional y aquellas iniciativas que a criterio del H. Congreso de la Nación sean necesarias para combatir el COVID 19, sus consecuencias y las que deriven de las medidas para prevenir la pandemia o sus efectos.*

- *“La inclusión en la sesión del 24/06/20 de los OD 03/20, 04/20, 54/20 y 52/20 resulta ilegítima e improcedente, a consecuencia de que Usted carece de facultades para dictar normas contrarias al Reglamento de este H. Senado de la Nación. En consecuencia, la sanción de dichos proyectos es nula, toda vez que fue realizada con*

*graves vicios de procedimiento por violación del Reglamento de esta Honorable Cámara”.*

Por lo expuesto, las normas tratadas en dicha sesión cargarán sobre sí la inseguridad jurídica que deriva de haber sido sancionadas en infracción a las normas de funcionamiento de la cámara que estaban vigentes a ese momento, razón por la cual, algún legitimado activo podría solicitar se declare la nulidad del tratamiento dado al proyecto S-755/20 - OD 52/20, y al sentido del resultado de la votación declarado por la Presidente del H. Senado de la Nación que ilegítimamente comunicara a la Cámara de Diputados, toda vez que ello resulta ser violatorio del DP 8/20 convalidado excepcionalmente por el cuerpo, que dispusiera en su artículo 2º que en las sesiones remotas sólo podían tratarse cuestiones relativas a la emergencia provocada por la pandemia.

#### **IV. ADMISIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE AMPARO**

Resulta admisible en este caso la vía elegida del amparo, que se encuentra constitucionalizado en el art. 43 CN, el cual inconstitucionalizó varias normas de su anterior regulación en el Decreto Ley Nº 16.986 que establecía limitaciones al respecto. La Reforma Constitucional de 1994 de manera indudable extendió esta garantía fundamental de nuestro derecho procesal constitucional.

##### **a) La violación es palmaria**

En este caso, nos encontramos con una situación de violación de derechos de rango constitucional -que como veremos emergen tanto de la Ley Suprema como de tratados internacionales- en forma arbitraria, ilegal y manifiesta, por parte de las autoridades del Senado de la Nación y especialmente de su Presidente, no existiendo otro medio judicial idóneo por nuestra parte, para impedir una lesión irreparable a los derechos en cuestión.

Como queda acreditado en esta demanda, la actitud de la presidencia de la cámara, de haber dado por ratificado el DP 14, que implicaba una reforma al Reglamento, sin la mayoría de dos tercios necesaria es un acto que ostenta ilegitimidad e irrazonabilidad manifiestas.

En el caso no hay necesidad de mayor amplitud de debate o prueba: la comprobación de la arbitrariedad manifiesta, y la lesión actual y futura de los derechos constitucionales (presupuestos de la procedencia de la acción incoada) no requieren de una actividad probatoria amplia, ni tampoco se requiere un debate que exceda los límites procesales del amparo. En efecto, los hechos expuestos en el correspondiente apartado no solo no presentan complejidad probatoria, sino que por su propia naturaleza son de

público y notorio conocimiento y han sido difundidos en todos los medios de comunicación masivos.

En consecuencia, para arribar a una sentencia que se pronuncie sobre la procedencia de la pretensión deducida, el procedimiento de la acción de amparo resulta suficiente y adecuado para garantizar la defensa en juicio de las partes en el marco de un proceso justo.

**b) El perjuicio sufrido en nuestro rol de senadores**

Lejos de tratarse de una cuestión abstracta o meramente teórica, la lesión de derechos que causa ese acto también es evidente, dado que la prórroga de las sesiones remotas, con todas las deficiencias apuntadas, impide nuestra participación en el debido proceso constitucional de formación y sanción de las leyes, y restringe el ejercicio del cargo que detentamos, situación que encuadra claramente en la violación a derechos y garantías expresamente reconocidos por la Constitución (cfr. artículo 43 CN), razón por la cual estamos habilitados a interponer la acción de amparo incoada.

**c) Los derechos lesionados**

La legitimación para actuar que se invoca, está referida a un derecho o garantía personal, propio, directo, es decir lo que habitualmente se denomina *derecho subjetivo*. Para lo cual los tratados internacionales de derechos humanos cuyo rango constitucional fuera reconocido por el artículo 75 inc. 22 de nuestra Carta Magna e integran el Bloque de Constitucionalidad Federal<sup>2</sup> han consagrado la tutela judicial. En efecto, este derecho ha sido consagrado por el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el artículo 2 inciso 3 y el artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el artículo 8 inciso 1 de la Convención Americana de Derechos Humanos en tanto establece que *“Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”*. Lo expuesto, nos inviste de legitimación procesal, conforme surge precisamente del artículo 43 CN.

Se trata de solicitar la intervención del Poder Judicial a los efectos de que sean protegidos adecuadamente nuestros derechos y los de nuestros representados, y por lo mismo estamos facultados a accionar mediante esta vía. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

---

<sup>22</sup> Manili, Pablo L., *El Bloque de Constitucionalidad*, Buenos Aires, Astrea, 2017, pág. 233

**d) Acto de autoridad pública**

El acto impugnado es la decisión de la Presidencia del H. Senado de tener por convalidado el DP 14 sin que el mismo hubiera alcanzado los votos afirmativos de al menos dos tercios de los miembros de la Cámara.

**e) Actualidad e inminencia de la lesión**

Resulta evidente que la lesión de derechos producida a raíz de la señalada decisión es *actual*, en tanto a causa de los hechos expuestos en el apartado correspondiente, a partir del vencimiento del DP 12 (que opera el 22 de septiembre de 2020) se nos impide desempeñar las funciones que nos competen por imperio constitucional y mandato popular. Respecto a la actualidad del daño, cabe señalar que el mismo acto que la produce implica, asimismo, la configuración de un daño pasado, presente y futuro: es decir, posee continuidad en el tiempo.

Ciertamente, el acto que prorroga irregularmente las sesiones remotas o virtuales posee vigencia, en sus propios términos y en base al lapso temporal determinado, por el plazo de 60 días. Ello significa que la prórroga irregular de las sesiones virtuales configura per se, la imposibilidad de esta parte de ejercer funciones constitucionales de conformidad al Reglamento de la Cámara durante dicho plazo, lo que supone no sólo una lesión pasada, sino también una presente y una futura.

**f) Ilegalidad manifiesta**

La ilegalidad manifiesta se muestra con total claridad en tanto, tal como fue expuesto en el apartado de los hechos, el Reglamento de la cámara tiene una doble exigencia para hacerle modificaciones.

Por un lado, posee un requisito de “forma”, establecido cuando en la primera parte del art. 227 dice: *“Ninguna disposición de este reglamento puede ser alterada ni derogada por resolución sobre tablas, sino únicamente por medio de un proyecto en forma, que seguirá la misma tramitación que cualquier otro...”*

Justamente, este requisito de forma tiene que ver con la necesidad de trabajar los consensos necesarios para establecer las reglas de funcionamiento de la Cámara a fin de cumplir con la manda constitucional del art. 66.

Esta “forma” es la que se ha seguido en Diputados, en el marco de la Comisión Especial de Modernización Parlamentaria. Sin embargo, en el Senado, ante cambios similares, los mismos han sido llevados a cabo unilateralmente por la Presidencia, y ello así pese a que en el Senado es más rígido atento a la exigencia de dos tercios de los miembros para aprobar modificaciones al mismo.

En este sentido, la Corte ha sostenido históricamente que *“... la primera fuente de interpretación de la ley es su letra y las palabras deben entenderse empleadas*

*en su verdadero sentido, en el que tienen en la vida diaria, y cuando la ley emplea varios términos sucesivos es la regla más segura de interpretación la de que esos términos no son superfluos, sino que han sido empleados con algún propósito, sea de ampliar, de limitar o de corregir los conceptos, por cuanto, en definitiva, el fin primordial del intérprete es dar pleno efecto a la voluntad del legislador”<sup>3</sup>* También ampliaremos más adelante esta cuestión.

Este hecho ha producido como resultado un avasallamiento institucional perpetrado por la Presidente de la Cámara y sus aliados que desembocó en el episodio groseramente ilegal en el que se ha negado y niega el ejercicio constitucional de funciones a por lo menos 29 senadores.

No pueden encontrarse, así, en el acto impugnado, criterios de justicia, o que obedezcan a principio jurídico alguno, que lo rescaten de la inconstitucionalidad. Por el contrario, se advierte claramente una conducta omisiva en cuanto al apego al debido proceso de formación y sanción de las leyes, que debiera garantizarse.

**g) Inexistencia de una vía judicial más idónea**

Debido a la celeridad que la resolución de la causa requiere, las vías judiciales ordinarias no son idóneas para lograr el restablecimiento de nuestros derechos constitucionales. Dentro de escasas horas los senadores seremos convocados por la presidencia del cuerpo a una nueva sesión remota en la cual la presidente del Senado intentará aplicar la DP 14, que se tuvo por aprobada sin los votos necesarios

No es un acto muy complejo establecer que, para la situación planteada, no existe un remedio judicial alternativo que sea expedito, rápido y que, garantizando una decisión oportuna de jurisdicción, resguarde los derechos fundamentales conculcados, tema que analizaremos en detalle más adelante.

En este sentido, pensemos qué consecuencias traería la utilización de la vía ordinaria, aun en el supuesto de alcanzar una sentencia de primera instancia favorable: un proceso lento y engorroso que duraría como mínimo dos años y que impediría la tutela judicial efectiva.

La celeridad necesaria en la presente causa está dada por el hecho de que la afectación violenta de nuestros derechos como senadores nacionales es asimismo inescindible del correcto funcionamiento de las instituciones de la Nación; en efecto, la no consideración sistemática del 40% de los senadores del ejercicio de nuestras funciones y la constitución de una Cámara de Senadores que de facto se atribuya sus facultades no configura una situación que pueda ser sustanciada por un proceso distinto al de amparo.

---

<sup>3</sup> *Fallos* 200:165.



Así, no existen en el caso recurso o remedios judiciales que permitan obtener la protección inmediata del derecho de que se trata de forma tal que autoricen a prescindir de la acción de amparo (artículo 2, inc. “A”, ley 16.986).

En todos los casos, el requisito de idoneidad exige un juicio comparativo entre el amparo y otros procesos (los ordinarios). Las circunstancias del caso, fundamentalmente la índole y contenido de la pretensión de fondo, permiten apreciar la falta de idoneidad de los remedios procesales ordinarios, y con ello, acreditar que la acción expedita y rápida prevista específicamente en el Art. 43 de la CN, es la vía judicial más idónea en el caso concreto.

En definitiva, cualquiera sea la interpretación que VS. asignara a este requisito; sea relacionándolo con la celeridad de la tutela, con el contenido de la pretensión, o con los fines generales del proceso judicial, lo cierto es que el caso llevado a su conocimiento se sustenta perfectamente sobre los fundamentos del amparo en general, y que éste resulta la instancia adecuada para verificar los presupuestos sustanciales de procedencia, garantizando de manera suficiente la defensa, lo que lo erige en el medio judicial más idóneo para la tutela.

No se verifica el supuesto previsto por el inciso c) del artículo 2° de la Ley 16.986, en tanto en el presente caso, la intervención judicial no compromete el desenvolvimiento de actividades esenciales del Estado. Todo ello, sin perjuicio de considerar que aquí rige directamente el Art. 43 de la Constitución, y que dicha Ley requiere su urgente reforma para su adecuación a la Ley Suprema de la Nación. Por el contrario, por las razones que han sido expuestas, la omisión de intervención judicial oportuna perpetuará el funcionamiento irregular de uno de los máximos órganos de gobierno de la Nación.

## V. LA LEGITIMACIÓN ACTIVA

Como expresamos más arriba, los suscriptos somos senadores nacionales. Además de ese carácter, que por sí solo nos legitima a iniciar esta demanda, cada uno de nosotros somos presidentes de distintos bloques de senadores

Tal como lo hemos explicado al inicio de la demanda, promovemos esta acción no como ciudadanos que buscan el cumplimiento abstracto de la ley o que son portadores de un interés institucional que no pueden representar. Muy por el contrario, accionamos en defensa de un interés propio, personal y diferenciado que da lugar a una colisión efectiva de derechos, en la inteligencia dada a estos términos por la jurisprudencia de la Corte Suprema<sup>4</sup>

En efecto, **solicitamos tutela judicial debido al perjuicio que se nos causó en términos personales, en nuestra condición de senadores de la Nación,**

---

<sup>4</sup> Fallos 2-253; 24-248; 94-444; 95-51 y 290; 130-157; 243-177; 256-103; 263-397, etc.

como consecuencia del proceder irregular, abusivo y antirreglamentario de la presidente de la Cámara, lo cual tuvo como resultado directo e inmediato —como quedó dicho más arriba en el relato de los hechos— el manifiesto y arbitrario desconocimiento de nuestros derechos como legisladores.

En otras palabras, se nos impidió y se nos impedirá ejercer el mandato que nos ha dado el pueblo de participar personal y efectivamente de las sesiones legislativas, expresar nuestro punto de vista mediante el voto y, en definitiva, ser parte de la decisión necesariamente colectiva del Senado de la Nación (arts. 189, 194, 197 y concordantes del Reglamento).

Este derecho subjetivo, que hace a la esencia del régimen democrático representativo y republicano (arts. 1 y 22 CN de la Constitución Nacional), consiste en que la persona que ocupa un cargo legislativo tiene el deber y el derecho de poder emitir libremente en el recinto "*opiniones o discursos*" (art. 68 de la Constitución Nacional) ejerciendo plenamente sus derechos políticos (art. 37 de la Constitución Nacional), y en definitiva, votar en un sentido determinado para aprobar o desechar las iniciativas legislativas (arts. 77 a 84 de la Constitución Nacional).

Insistimos. Es un interés bien concreto, personal, inmediato y sustancial el que intentamos preservar: el de hacer posible nuestro derecho político a actuar como legisladores, en el ámbito del órgano que integramos, y a fin de persuadir en determinado sentido a nuestros colegas y determinar la aprobación o rechazo de proyectos de ley con nuestro voto.

No es posible calificar a esta cuestión como abstracta, enteramente ajena a los tribunales. La Constitución Nacional ha establecido a favor de los legisladores, individualmente considerados, la plenitud de ejercicio de los derechos políticos (art. 37 de la Constitución Nacional) así como una prerrogativa o derecho subjetivo a expresar en el trámite de sanción de las leyes sus puntos de vista y argumentos y, por sobre todas las cosas, a votar para ser parte de la decisión del órgano.

Cualquier acto que implique la exclusión arbitraria o haga imposible la intervención de un legislador en el trámite de una ley, atenta contra su derecho personal y constitucional a emitir opinión y decidir mediante el voto, por tanto, es contrario a la Constitución Nacional y debe ser así declarado por los jueces, sobre todo cuando es fácil colegir que la imposibilidad de participación de un representante del pueblo deja a dicho pueblo sin representación suficiente y constitucional, siendo que el principio de soberanía del pueblo debe prevalecer sobre otros derechos, tal como lo prevé la propia Constitución en su Art. 33.

En el caso de autos corresponde examinar la cuestión traída a juzgamiento de VS en tanto ello constituye un presupuesto para la configuración de un "caso", "causa" o "controversia" en los términos del artículo 116 CN, lo cual se erige

en un recaudo insoslayable para el acceso a la justicia. En tal sentido, tal como sostuvo la Corte Suprema argentina (citando a su par norteamericana) se impone verificar si existe “un nexo lógico entre el status afirmado [por el litigante] y el reclamo que se procura satisfacer”, el cual “resulta esencial para garantizar que [aquel] sea una parte propia y apropiada que puede invocar el poder judicial federal”<sup>5</sup>

Se ha señalado que la legitimación para promover la actuación de la justicia fue tradicionalmente entendida como la aptitud procesal para acceder a la jurisdicción y como condición necesaria para que los jueces se pronuncien sobre la pretensión articulada. Por ello, ese instituto se encuentra íntimamente vinculado con la existencia de un “caso” o “controversia” que vislumbre que quien acciona judicialmente resulte ser el titular del derecho que alega conculcado o posea un interés propio en el reclamo que realiza<sup>6</sup>

Ahora bien, cabe observar que, con arreglo a la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la legitimación de los legisladores en cuanto tales, sólo es admisible en ciertos supuestos. Existe una nutrida línea de precedentes del Alto Tribunal que ha rechazado la legitimación de éstos, cuyos hitos son los casos “Thomas” (*Fallos*: 333:1023), “Dromi” (*Fallos*: 313:863), “Polino” (*Fallos*: 317:335); “Gómez Diez” (*Fallos*: 322:528), “Garré” (*Fallos*: 323:1432) y “Raimbault” (*Fallos*: 324:2381). En dichos fallos, el Alto Tribunal consideró que la legitimación fundada en el carácter de miembro integrante de la Cámara de Diputados de la Nación era inadmisibile, ya que esa función de diputado que inviste no le confiere legitimación como “representante del pueblo”, habida cuenta que el ejercicio de la mencionada representación encuentra su quicio constitucional en el ámbito del Poder Legislativo para cuya integración en una de sus cámaras fue electo. Asimismo, ha aclarado que, por esa misma razón, la mencionada calidad parlamentaria tampoco lo legitima para actuar en resguardo de la división de poderes ante un eventual conflicto entre normas dictadas por el Poder Ejecutivo y leyes dictadas por el Congreso (en igual sentido *Fallos*: 320:2851; 321:1252; 324:2048). Señaló también que un legislador carece de legitimación activa cuando lo que trae a consideración de un tribunal de justicia es la reedición de un debate que ha perdido en el seno del Poder Legislativo por el juego de las mayorías y minorías respectivas. Sin embargo, y por el contrario, la Corte Suprema destacó que dicha legitimación podría eventualmente resultar admisible cuando se trata de la afectación de un interés concreto y directo a su respecto<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> “*Flast v. Cohen*”, 392 US 93, citado en autos “*Gómez Diez*”, *Fallos* 322:528, considerando 9.

<sup>6</sup> Cám. Nac. Cont. Adm. Fed., Sala IV in re: “Comunidad Mapuche Peñihuen y otro c/ EN y otro s/ Proceso De Conocimiento” del 16/07/15.

<sup>7</sup> *Fallos* 333:1023.

**Pero la cuestión aquí planteada no se corresponde con las situaciones resueltas en los precedentes mencionados de la Corte Suprema.**

En efecto, en esos casos, los legisladores habían impugnado leyes, es decir un producto “externo” del Congreso, una decisión de éste que atañe a la ciudadanía y que por lo tanto sólo podía ser impugnada por ésta en caso de que lesionara un derecho subjetivo. Mientras que en este caso estamos atacando una decisión “interna” de la presidencia de la Cámara, que, al tener por aprobada una reforma al reglamento en violación del propio reglamento lesiona nuestros derechos subjetivos como legisladores nacionales.

Esta es la misma conclusión, por otra parte, a la que se ha llegado en los Estados Unidos, lo cual resulta relevante porque la Constitución de aquel país "*brindó la mayor fuente de la Constitución Nacional*" (CSJ, Fallos 316-2940). En ese país, el célebre constitucionalista Lawrence Tribe<sup>8</sup> distingue diferentes capacidades en las que pueden actuar los legisladores: 1) cuando invocan la afectación de un derecho o interés individual derivado de su actividad; 2) cuando invocan un derecho o interés de sus votantes; 3) cuando invocan su condición para cuestionar conductas del Poder Ejecutivo que afectan su desempeño; 4) cuando invocan su derecho o interés en ejercer, con plenitud, las competencias que la Constitución les otorga.

Por su parte, la Corte Suprema de los Estados Unidos de América ha reconocido la legitimación activa de los legisladores cuando existe una injuria tal que implique la anulación o privación del voto, en el precedente "*Coleman v. Miller*"<sup>9</sup>. En este *leading case*, se entendió que los legisladores tienen un estricto, directo y adecuado interés personal, tutelable judicialmente, en mantener la efectividad de sus votos. Tal criterio, por su parte, fue reiterado en "*Raines v. Byrd*"<sup>10</sup>, en el que ese alto tribunal consideró que el legislador puede acudir a la Justicia siempre que invoque un derecho del que resulte "*titular de modo personal, tal como su bancada como miembros del Congreso en representación del electorado que los ha elegido*".

A ello cabe agregar la doctrina sentada en el caso "*Powell v. Mc. Cormack*"<sup>11</sup>, en el cual aquella Corte sostuvo que un miembro del Congreso tiene legitimación para cuestionar judicialmente su exclusión de la Cámara de Representantes, descartando la no justiciabilidad de la cuestión.

Por último, resulta de interés traer a colación la jurisprudencia de los tribunales federales del Circuito de Washington DC. Como es sabido, dada su competencia territorial, este tribunal es considerado como el de mayor autoridad en la

---

<sup>8</sup> Tribe, Laurence, *American Constitutional Law*, Second Edition, The Foundation Press, New York, NY, 1988, pág. 150.

<sup>9</sup> 307 US 433 (1939).

<sup>10</sup> 521 US 811 (1997)

<sup>11</sup> 395 US 486

materia del estudio de la legitimación activa de las demandas promovidas por legisladores federales<sup>12</sup>. En el punto que aquí nos interesa, este prestigioso tribunal federal ha aplicado la doctrina del caso "Coleman", aceptando las demandas de aquellos legisladores que han demostrado que se les ha privado de su derecho a participar de una sesión y votar, y especialmente, cuando ello ocurre por la violación a los procedimientos<sup>13</sup>. Por su elocuencia, y especial aplicabilidad al punto relativo al interés individual que asiste al legislador para asegurar su derecho a participar y votar, vale la pena citar lo afirmado por el juez Tamm: *"no existe un interés más esencial que pueda ser reivindicado por un legislador que su derecho a la eficacia de su voto"* (caso "Kennedy", cit., p. 436).

Esta posición fue reconocida por nuestra Corte Suprema de Justicia de la Nación que señaló<sup>14</sup>: *"... un legislador no tendría legitimación activa cuando lo que trae a consideración de un tribunal de justicia es la reedición de un debate que ha perdido en el seno del Poder Legislativo por el juego de las mayorías y minorías respectivas; por el contrario, tal legitimación podría eventualmente resultar admisible cuando se trata de la afectación de un interés concreto y directo a su respecto"* Y un ejemplo de ese interés directo y concreto es que se les impida participar en la sesión presencial gracias a una reforma del reglamento en violación del reglamento.

En el mismo sentido la Sala V de la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo concedió la legitimación activa de un legislador en el caso "Solá, Felipe"<sup>15</sup>. Al respecto, Bidart Campos comentó que los legisladores poseen un "derecho de función", entendido como el derecho a ejercer la función que como propia del Congreso comparten con los demás miembros del mismo. Añadió que *"cada vez que un legislador, o varios, entienden que se está sustrayendo al Congreso el ejercicio de una competencia que le incumbe como órgano colegiado y complejo, ese legislador y esos legisladores disponen de legitimación para acudir a la justicia y para reivindicar la posibilidad de participar en la decisión congressional impedida u obstruida por interferencia del Poder Ejecutivo. Que la Cámara o el Congreso, en cuanto órganos, pudieran también tener legitimación, no alcanza para negar la individual de los legisladores"*<sup>16</sup>

En el mismo sentido se ha pronunciado la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, sala III, a instancias de la

---

<sup>12</sup> Cfr. David G. Mangum, *"Comment, Standing Versus Justiciability: Recent Developments in Participatory Suits Brought by Congressional Plaintiffs"*, 1982 BYUL Rev. 371, pág. 376.

<sup>13</sup> Cfr. casos "Kennedy v. Sampson" 511 F.2d ,430 de 1974 y "Harrington v. Bush", 553 F.2d 190, 210 de 1977.

<sup>14</sup> "Thomas, Enrique c/ E.N.A. s/ amparo", *Fallos*: 333:1023.

<sup>15</sup> C999ausa No 81283/2016/CA1 del 2017

<sup>16</sup> Bidart Campos, Germán, "La legitimación procesal activa de los legisladores", *La Ley* 1997-F-564.

senadora Rojkés de Alperovich<sup>17</sup>. En esa oportunidad, el tribunal entendió que existía en cabeza de la legisladora "*un derecho adquirido a participar y votar*" y que la existencia de tal derecho tenía la virtualidad de acordarle legitimación activa para peticionar ante la justicia. Tanto es así que se resolvió que debía eliminarse toda "*...imposibilidad de participar y votar en ellas (las sesiones de comisión) en ejercicio de la función legislativa que personalmente le corresponde en virtud de su designación...*" (caso cit., el subrayado nos pertenece).

Sintetizando la jurisprudencia argentina y estadounidense, sostiene Bianchi que "*no caben dudas de que cuando un legislador acciona defendiendo un interés estrictamente personal, como pudo ser el caso de Powell en los Estados Unidos, debe acordársele amplia legitimación. En este caso, el legislador es equivalente a un ciudadano más, que está defendiendo sus derechos*"<sup>18</sup>.

En definitiva, conforme la jurisprudencia y la doctrina citada, no resulta una cuestión controvertida que los diputados están legitimados para accionar judicialmente cuando se han afectado sus atribuciones legislativas, como se invoca en el caso; a fin de solicitar la tutela de sus derechos como tales.

Teniendo ello en cuenta, **la acción de amparo aquí planteada no busca por vía judicial subsanar un resultado legislativo adverso**, no se trata, en las palabras de la Corte Suprema, de un grito de auxilio de diputados que se quejan de "*haber fracasado en persuadir a sus colegas*"<sup>19</sup>. De lo que aquí se trata es de recomponer y proteger un derecho subjetivo previo y esencial de todo legislador: el derecho a ser escuchado en el recinto, a debatir con sus pares y emitir su voto. Este derecho inalienable, inherente a la función legislativa y que se encuentra incorporado al patrimonio de cada legisladora o legislador a partir de su jura en el recinto de la Cámara de Senadores ha sido violentado por la Presidencia del Cuerpo.

**Los aquí peticionantes no venimos a quejarnos ante la justicia por haber perdido una votación, sino que ganamos la votación (porque, al no votar a favor, el oficialismo no reunió los dos tercios requeridos para la reforma del Reglamento) pero la presidente del cuerpo hizo constar en el acta que la perdimos y tuvo por aprobado algo que no había sido aprobado.**

---

<sup>17</sup> Caso "Pichetto, Miguel Á. y otro v. Estado Nacional —Poder Legislativo, Senado—, del 29/04/2010

<sup>18</sup> Bianchi, Alberto, "*¿Pueden los tribunales federales intervenir en conflictos de poderes? Apuntes en torno a la legitimación procesal de los legisladores con especial referencia al amparo*", La Ley 1998-D: 1245.

<sup>19</sup> CSJN in re "Gómez Díez", Fallos 322:528, considerando 17, con cita de "Barnes v. Kline", 759 F.2d 21, 28 – DC Circ. 1984.

El intento de evitar la sesión de una asamblea por la clausura del local en que debe sesionar no es nuevo. Por el contrario, está en los orígenes del parlamentarismo moderno. El 20 de junio de 1789 cuando los diputados del tercer estado convocados como Asamblea Nacional se presentaron a sesionar encontraron un destacamento de guardias en las puertas, se enteraron de la suspensión de las sesiones por el monarca y temieron la disolución de la Asamblea. Espontáneamente y guiados por su presidente el astrónomo Jean Bailly se dirigieron a la cancha del juego de pelota, único lugar abierto que podía contenerlos y allí sesionaron de pie y sin guardia especial. Este es el origen del Juramento del Juego de Pelota inmortalizado en el cuadro de David. Declaró la Asamblea Nacional que nada puede impedir que continúen sus deliberaciones, cualquiera que sea el lugar en que se encuentre. En cualquier parte donde se reúnan sus miembros, allí sesiona la Asamblea Nacional.

En este caso puede afirmarse que los ecos de las tragedias padecidas en el lento camino hacia las democracias republicanas llegan al presente convertidos en farsa. Frente a esta situación cobran vigencia las palabras de un fallo fundacional del Sistema Republicano, dictado por la Corte Suprema de Justicia en el célebre caso “Alem” del 15 de diciembre de 1893: *“En nuestro mecanismo institucional, todos los funcionarios públicos son meros mandatarios que ejercen poderes delegados por el pueblo, en quien reside la soberanía originaria. Al constituir el gobierno de la Nación, ese pueblo dividió los poderes de esa soberanía en los tres grandes departamentos en los cuales depositó el ejercicio de todas sus facultades soberanas, en cuanto se refiriesen a dictar, ejecutar y aplicar las leyes en el orden nacional. Y con el objeto de asegurar la estabilidad de ese mismo gobierno que el pueblo creaba, éste estableció, en la misma constitución, ciertos artículos que limitaron sus propias atribuciones soberanas, negándose a sí mismo el derecho de deliberar ó de gobernar por otros medios que los de sus legítimos representantes...”*.

Siguiendo la senda marcada por la Corte Suprema, puede afirmarse que cuando el Congreso Nacional declaró la emergencia pública en materia económica, financiera, fiscal, administrativa, previsional, tarifaria, energética, sanitaria y social mediante la Ley 27541 tuvo en cuenta, entre sus objetivos esenciales, el sostenimiento de las instituciones básicas del Estado de Derecho y el resguardo de los principios republicanos de Gobierno.

**En este sentido, debe concluirse que ninguna emergencia puede alzarse como justificación para prohibir el desenvolvimiento de las funciones que la Constitución Nacional otorga a los actores como representantes elegidos directamente por el pueblo de las Provincias y la Ciudad de Buenos Aires.**

En conclusión, la decisión de la presidencia del cuerpo de tener por ratificada una reforma al reglamento dispuesta por el DP 14, sin las mayorías necesarias para llevar a cabo dicha reforma, implica un desconocimiento de nuestra legítima representación popular y ejercicio de funciones legislativas, lo han sido en abierta violación de los Arts. 1, 22, 31, 33, 36, 37, 44, 54, 63, 64, 66 y 75 y concordantes de la Constitución Nacional y Arts. 32, 224 y 227 del Reglamento.

Se ha tratado de la vulneración pasada presente y futura de nuestros derechos como senadores nacionales y de las provincias que legítimamente representamos.

## VI. LA JUSTICIABILIDAD DE ESTE CASO

Por las razones antedichas no se aplica a este caso la antigua jurisprudencia de la Corte, que en el siglo XIX resolvió que el trámite de sanción de las leyes era una cuestión que se encontraba, en principio, fuera del ámbito de control los tribunales, por ser una materia "*política no justiciable*" ("Cullen v. Llerena"<sup>20</sup> de 1893). Sencillamente porque no se trata aquí del trámite para la sanción de las leyes sino de la lesión de nuestros derechos como senadores al reformar el reglamento sin la mayoría necesaria.

No obstante, tal criterio ha quedado completamente superado en la actualidad, toda vez que en varias ocasiones la Corte Suprema hizo excepción al principio según el cual las cuestiones atinentes al proceso legislativo o a funciones privativas del Congreso constituyen una materia en principio ajena a la facultad jurisdiccional de los tribunales de justicia.

La evolución constitucional se ha hecho eco, del voto minoritario del célebre precedente "Cullen v. Llerena", del Dr. Luis V. Varela, en el que ya por entonces se sostuvo; "*La base de toda autoridad está en el derecho original del pueblo para establecer su gobierno, fundado en aquellos principios que él creyere convenientes y adecuados a los fines de su propia felicidad. La Constitución Nacional es la manifestación escrita de aquella voluntad del pueblo. Por ella, al reconocerse el hecho histórico de la existencia de la Nación y de las Provincias, se determinaron las facultades respectivas de cada uno de sus gobiernos, señalándose límites insalvables a la autoridad del uno y del otro, de manera que, en el funcionamiento coordinado de ambos, pudieran girar dentro de la misma esfera, sin chocar en sus evoluciones respectivas. Pero se objeta que, no todas las causas que versan sobre puntos regidos por la Constitución, pueden producir casos judiciales, por cuanto hay muchos actos emanados de los poderes políticos de la Nación que no pueden servir de materia a un juicio ante los Tribunales Federales. La objeción es perfectamente pertinente y exacta.*"

---

<sup>20</sup> Fallos 53:420



*Las funciones políticas privativas de los departamentos políticos del Estado, no son susceptibles de un juicio ante los tribunales, cuando en el ejercicio de esas funciones no han puesto la ley o el acto ejecutado en conflicto con la Constitución misma. Pero cuando una ley o un acto del Poder Ejecutivo estén en conflicto con las disposiciones, derechos y garantías que la Constitución consagra, siempre surgirá un caso judicial, que podrá ser llevado ante los tribunales por la parte agraviada”.*

En los casos más modernos, la Corte Suprema resolvió que constituye una materia justiciable el examen de la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley en el ámbito del Congreso (Fallos 256-566), o la invalidez de determinadas promulgaciones del Poder Ejecutivo (Fallos 268-351, 189-156), pues la primera misión consiste en ejercer el control de constitucionalidad, descalificando todo acto que se oponga a la Ley Suprema.

Esta fue la jurisprudencia que se consolidó en los casos “Ciriaco Colella”, fallado en 1967; “Polino”, de 1994; “Servicio Nacional de Parques Nacionales”, de 1995 y “Nobleza Piccardo”, de 1998; “Famyl S.A.”, de 2000; entre otros que mencionaremos. También decidió el tribunal que es justiciable la decisión del Congreso sobre los efectos de la intervención federal, tal como lo decidió en el caso de la intervención en Santiago del Estero “Zavalía, José Luis c/ Provincia de Santiago del Estero y Estado Nacional s/ Amparo” en 2004. Allí la Corte analizó el debate parlamentario que declarara la intervención a la Provincia de Santiago del Estero y ordeno “suspender el llamado a elecciones para convencionales constituyentes, dispuesto por la ley local 6667...”

En particular, la Corte Suprema ha considerado plenamente justiciables una gama de casos que —al igual que el *sub lite*— no pretenden reemplazar la competencia de la rama legislativa, ni mucho menos las atribuciones de fondo que la Constitución le asigna, sino que se limitan a asegurar el cumplimiento de los Reglamentos que las cámaras legislativas se han dado a sí mismas en cumplimiento del artículo 66 de la Constitución Nacional y la observancia de los procedimientos reglados que allí se han fijado.

Así, la Corte Suprema admitió en numerosas ocasiones el control judicial de validez constitucional de los procedimientos que lleva a cabo el Congreso en ejercicio de facultades privativas (Fallos 324-3358, 327-1914, 329-3221), inspirada en el conocido precedente de la Suprema Corte de EEUU, "Powell v. McCormak" (395 US 486), que entre otros aspectos determinó la competencia del Poder Judicial para interpretar la Constitución y la revisión judicial de las decisiones de las cámaras del Congreso por estar afectados derechos subjetivos. Ello tanto al interpretar normas de la Constitución Nacional como los Reglamentos de las cámaras del Congreso, que revisten carácter federal.

En esta línea de precedentes, y en especial respecto del control judicial sobre el procedimiento de sanción de las leyes, reviste especial importancia el recaído en autos "*Nobleza Picardo SA c/ Estado Nacional*"<sup>21</sup>, en el que la Corte Suprema consideró la cuestión de trámite legislativo como justiciable y resolvió que "*resulta con toda nitidez que no hubo acuerdo entre la Cámara de Diputados y el Senado acerca del momento en que fenecería el restablecimiento de la vigencia de las normas a que se refiere el art. 37 de la ley 23.763. Es indudable entonces que ha mediado una manifiesta inobservancia de los aludidos requisitos mínimos e indispensables para la creación de la ley, ya que al no haber sido aprobado el proyecto por ambas cámaras, no pudo ser pasado al Poder Ejecutivo para su examen y promulgación (conf. art. 69 Constitución Nacional, texto 1853-1860, y artículo 78 del texto posterior a la reforma de 1994)*".

Más aún, la Corte Suprema ha revisado el cumplimiento estricto del reglamento del Senado en el caso "*Binotti*"<sup>22</sup>, de 2007, afirmando que este tipo de planteos reglamentarios son justiciables: "*Esa facultad del tribunal se ejerce no sólo cuando la norma a interpretar es de aquéllas contenidas en la ley fundamental, sino cuando como en el 'sub lite' se trata de preceptos reglamentarios federales dictados por una Cámara en ejercicio de las facultades que aquélla le otorga en su art. 66. Si el Senado ha autorregulado su funcionamiento a través del dictado de un reglamento, una hipotética violación del mismo que lesionara derechos individuales no podría quedar exenta del control de los magistrados de la república*".<sup>11</sup>

A lo cual se suma, el criterio sostenido por la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, Sala III, en la causa "*Pichetto*" en la cual se afirmó que "*existe caso judicial que habilita la intervención de los tribunales, habida cuenta que el presidente del Senado de la Nación ha convalidado a través del dictado del DPP 15/10, un procedimiento reglamentariamente irregular...*".

En el reciente caso "*Fernández de Kirchner, Cristina s/ Acción declarativa de certeza*", a propósito de las facultades privativas del Congreso de la Nación, la Corte recordó y ratificó lo señalado en "*Constantino Lorenzo*"<sup>23</sup>, de que es una cuestión justiciable determinar si una Cámara del Congreso de la Nación ha actuado, o no, dentro de su competencia, en los siguientes términos<sup>24</sup>: "*Las diversas excepciones a la deferencia que el Poder Judicial guarda respecto de las facultades privativas de otros Poderes del Estado se sintetizan en dos supuestos. Esta Corte, en primer lugar, debe 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*

---

<sup>21</sup> Fallos 321:3487.

<sup>22</sup> Fallos 330:2222. Pude verse Schinelli, Guillermo C., "Profundización del control judicial en el proceso parlamentario", en *Jurisprudencia Argentina*, ejemplar del 5 de marzo de 2008

<sup>23</sup> Fallos 324:3358

<sup>24</sup> Cfr. Párrafo tercero del Considerando 2 del voto de mayoría

*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...”.*

En este caso, la situación planteada afecta la libre expresión de la voluntad de los legisladores integrantes del Poder Legislativo, por el avasallamiento a través de las vías de hecho de su labor parlamentaria, efectuada por la Presidencia de la Cámara, en desviación de facultades que la Constitución le asigna.

Allí radica la imperiosa necesidad que un juez de la Nación dirima esta controversia sustentada en la violación del Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores, que afecta su funcionamiento como poder constituido, y que convalida el accionar impuesto por el bloque mayoritario, que ha violado el Reglamento, en condiciones temporales y excepcionales específicas.

En efecto, la materia a dilucidar no puede ser considerada bajo ningún aspecto, del ámbito propio y exclusivo de la Cámara; por cuanto la cuestión a debatir es si el incumplimiento del Reglamento, ocasionada por la nulidad de la decisión de la presidencia de dar por aprobada la prórroga de las sesiones virtuales, afecta el adecuado funcionamiento de la institución legislativa.

El agravio que fundamenta la presente acción tiene un doble carácter pues afecta no solamente al ejercicio de la función pública de cada uno de los senadores, sino que también afecta al funcionamiento del Poder Legislativo, por cuanto, toda norma emanada del Cuerpo resulta en estas condiciones viciada.

La reforma del Reglamento, que no fue aprobada por consenso, tal como el mismo requería por expresión y voluntad del Cuerpo legítimamente expresada, hiere fatalmente la legalidad del funcionamiento de la Cámara, causando un agravio concreto e inminente.

En síntesis, resulta de todo lo expuesto que la jurisprudencia vigente admite la revisión judicial del trámite de sanción de las leyes y, en particular, tal como se ha planteado en el *sub lite*, en lo que hace al cumplimiento del Reglamento dictado por la Cámara a tal efecto.

## **VII. LA VIOLACIÓN DEL REGLAMENTO DE LA CAMARA DE SENADORES**

La doctrina sostiene que la sanción de los Reglamentos parlamentarios por cada Cámara del Congreso constituye la más auténtica manifestación de su independencia y autonomía normativa, toda vez que lo hacen por imperativo constitucional (Art. 66), sin intervención de ninguna otra autoridad y debiendo sólo ajustarse, a los preceptos establecidos por la Constitución Nacional y las leyes dictadas en consecuencia. Bien expresó Bidegain, que los Reglamentos pertenecen al tipo de las “leyes constitucionales complementarias”, en razón de que su sanción está ordenada por

Ley fundamental<sup>25</sup>. Asimismo Linares Quintana expresó, siguiendo a Mohroff, que las normas de procedimiento parlamentario, escritas o no escritas, pueden ser consideradas como el termómetro más seguro de la civilidad y de la libertad<sup>26</sup>.

VS advertirá la extraordinaria gravedad institucional de los hechos producidos que han afectado los valores mencionados en la cita precedente.

Asimismo, y al efecto de demostrarle a VS lo que venimos sosteniendo en relación a que los DP-8/20, 12/20 y 14/20 contemplan regulaciones que constituyen modificaciones al Reglamento de esta Cámara, y como tales para su ratificación requieren del voto de los 2/3 de los miembros de la cámara exigidos por el art. 227 del Reglamento del Senado, debemos remarcar que, cuanto menos, encontramos las siguientes:

a. El art. 7 del DP-8/20 constituye una evidente modificación del artículo 163 del Reglamento del Senado, ya que el criterio de este último no está relacionado con la proporcionalidad de cada uno de los bloques, sino que permite el uso de la palabra a todos los senadores; contemplando tan solo una diferenciación en razón de tratarse o no de un miembro informante, de un autor de un proyecto o de ser el representante de un bloque parlamentario.

Asimismo, el propio artículo, establece que dicho parámetro solo podrá alterarse siempre y cuando tenga por objeto **ampliar los tiempos** en el uso de la palabra. En tal sentido estipula que: *“Si la importancia y trascendencia del asunto a tratar lo exige y antes de iniciar el debate, la Cámara puede modificar ampliando los tiempos establecidos en este artículo fijando los máximos para el uso de la palabra”*

La importancia del artículo 163 se constata en otras partes del proceso deliberativo y que conllevan modificaciones, por ende, de dichos artículos:

- Artículo 141.- (Prelación) “La consideración de las mociones de orden es previa a todo otro asunto, aun cuando este último esté en debate, y se tratan en el orden de preferencia establecido en el artículo anterior....No puede votarse la moción de cierre del debate mientras algún senador desee hacer uso de la palabra de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 163.”

- Artículo 164 – (Libre debate) “No obstante lo establecido en el artículo anterior, a petición de un senador, brevemente fundada, la Cámara puede, sin discusión y sobre tablas, declarar libre el debate, en cuyo caso cada senador puede hablar

---

<sup>25</sup> Bidegain Carlos M., “El Derecho Parlamentario Argentino” en Anales de la Academia de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Nro. 37, Buenos Aires, La ley, 1999, p. 49.

<sup>26</sup> Linares Quintana, Segundo, *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, edición 1987, Tomo IX, págs. 334/5.

cuántas veces lo halle bien, pero observándose por el presidente, en cuanto al orden de otorgamiento de la palabra, lo previsto en el título XII.”

- Artículo 196 – (Lectura) “Nada escrito o impreso se lee en la Cámara. Son excepciones a tal regla: la lectura del acta, cuando la hubiera, comunicaciones y demás expresado en el artículo 187 y la que, en los casos previstos por el artículo 163, puedan hacer los senadores de sus exposiciones por un lapso máximo de cinco minutos”.

- Artículo 171 – (En particular) “La discusión en particular es en detalle, por artículo, período o parte, recayendo sucesivamente votación sobre cada uno.”

- Artículo 172 – (Discusión en particular) “En la discusión en particular los senadores pueden hacer uso de la palabra una vez durante cinco minutos y otra más por igual término en relación a cada una de las normas en tratamiento. Para los miembros informantes de los dictámenes de mayoría y minoría, el autor del proyecto y el senador que asume la representación de un bloque parlamentario, el tiempo máximo para usar de la palabra es de diez minutos. Se guardará el orden establecido en el título XII.”

Conforme se verá en los puntos sucesivos, en los cuales se detallarán los agravios en las prerrogativas sufridas tanto por los Senadores como por la Cámara en su conjunto, el Reglamento también se ha visto afectado, cuanto menos, en los siguientes apartados: Art. 16 referente al “quorum”, Art. 139 relativo a las “mociones”, Art. 140 inc. 6 referente a las “cuestiones de privilegio”, Art. 141 relativo a la “prelación”, Art. 169 vinculado al trámite de la discusión de los proyectos, Art. 191 relacionado a la “falta de quorum”, y Art. 203 vinculado a la “prohibición en el uso de la palabra”

Por tanto, y de modo sintético debemos sostener que la modalidad de sesiones remotas implica una reforma a las normas del Reglamento en cuanto modifica: lo atinente al uso de la palabra, al pedido de palabra, impide el control por parte de los senadores de la oposición de la existencia del quórum, de la identidad y presencia de los senadores del oficialismo, de los procesos de votación, de los inconvenientes para conectarse y de la atribución de responsabilidad por dichos inconvenientes.

En tal sentido, y al efecto de describir con mayor detalle lo antedicho, debemos remarcar, pese a que suene reiterativo, al menos las siguientes circunstancias en que nos basamos para sostener las afirmaciones precedentes.

(i) El acceso al sistema ha fallado en varias oportunidades; debiendo en algunos casos los senadores acceder al mismo por intermedio de un link de acceso directo que le fuera remitido a su casilla de mail, sin seguir ningún protocolo de

seguridad en cuanto a la verificación de su identidad. No existe ningún protocolo escrito ni validado por el cuerpo al respecto.

(ii) Tampoco el sistema telemático contempla opciones claras en cuanto a la posibilidad de dar quórum o no, ni de la facultad de hacerlo en determinados momentos de una sesión; llevando en la práctica a que los senadores tengan que salir y/o entrar en la plataforma para tener un mínimo de seguridad en cuanto al respeto de su decisión. Tampoco existe un protocolo escrito sobre estos temas vitales para el funcionamiento parlamentario.

En cuanto a las votaciones deberíamos diferenciar aquellas que se realizan a mano alzada, de las que se efectúan de manera nominal: Resulta evidente que el control sobre las votaciones realizadas a mano alzada es de muy baja intensidad, dado la dificultad que existe para realizarlo. En cuanto a las votaciones nominales, los antecedentes marcan a las claras que, en casi la totalidad de las mismas, el acta resultante de la votación digital arroja resultados incompletos, debiendo el Prosecretario Parlamentario o el Secretario Parlamentario constatar el sentido del voto a viva voz.

Con relación a este punto deviene ejemplificador reseñar el art. 16 del Reglamento del H. Senado el cual establece que: “La mayoría absoluta del número Constitucional de Senadores hace Cámara”.

La falta de visualización por parte de cada Senador, de la totalidad de las pantallas que reflejan la presencia de Senadores, impide el control sobre su cumplimiento. Tampoco se tiene acceso al sistema informático que vincula a los Senadores conectados a la plataforma virtual de funcionamiento, al comienzo de la sesión o durante el transcurso de la misma, cuestión que se halla en manos de personal administrativo dependiente de la Presidencia de la Cámara.

La rapidéz con la que el sistema cambia de ubicación a los senadores en la pantalla y la imposibilidad de que los senadores vean en una sólo pantalla a todos los senadores de manera identificable, torna imposible conocer por parte de cada Senador la cantidad de Senadores presentes al momento de una votación imprevista, como una moción de orden, que puede votarse a mano alzada y cuya verificación resulta imposible, salvo para quien preside el Cuerpo al momento de llevarse a cabo (art. 139 y sgts RHSN) o constatar si ha reunido mayorías especiales para su aprobación (Art. 142 RHSN y 209 RHSN sobre mayoría absoluta).

En relación con la escasa posibilidad de control y auditoria sobre el quorum también debemos traer a colación el art. 191 del RHSN que regula la Falta de

Quorum para que el Senado pueda pronunciarse, estableciendo el levantamiento de la sesión luego de 15 minutos de llamada la votación.

(iii) Ello genera que exista una primacía de la voluntad de los técnicos y de la presidencia de este cuerpo por sobre la de los Senadores. El carácter remoto de las sesiones conlleva en la práctica a que los senadores no puedan por su mera voluntad hacer oír su voz, estando la misma supeditada a la decisión de un técnico del senado (de la estructura administrativa del Senado que depende de Presidencia), quien en los hechos habilita o silencia el sonido.

Este hecho conlleva en la práctica, entre otras cuestiones, que el Art. 139 RHSN referido a las mociones se encuentre menguado. En tal sentido debemos afirmar que se limita ostensiblemente las posibilidades de mocionar, dado que el sistema funciona con listas de oradores acordadas previamente, para organizar el orden de expositores en cada tema y primordialmente para evitar exceder los plazos totales que el respectivo protocolo establece para el desarrollo de cada sesión.

A ello cabe agregar la discrecionalidad en el otorgamiento del uso de la palabra, que si bien corresponde a la presidencia (inc. c art. 32 RHSN), en el sistema remoto le permite mantener cerrados los micrófonos de los Senadores, sin que los mismo – a diferencia de las sesiones presenciales- puedan hacer oír su voz

(iv) El director del canal “Senado TV” o quien esté a cargo, por directivas de la Presidencia, decide cuál es la imagen que se ve en cada momento y cuál es el Senador que se oye y cuál no.

(v) Diversos Senadores de la oposición parlamentaria han sufrido silenciamiento vía “muteo” por expresa indicación de la Presidencia de la Cámara. Violentándose las prerrogativas y derechos de los legisladores de ejercer su función, ya que no han podido expresar sus posiciones respecto al tema en tratamiento, contestar las manifestaciones de otro senador o plantear cuestiones de privilegio de conformidad con lo que establece el Reglamento del Senado de la Nación. Sobre estas situaciones se pueden reseñar los siguientes casos

(vi) El primer caso aconteció el 25 de junio, cuando en oportunidad de tratarse la creación de la Comisión Bicameral Investigadora por Vicentin (Expte S-755/20) al momento de la votación solicita la palabra el Presidente de Interbloque Juntos por el Cambio el Senador Luis Naidenoff para plantar que no se habían reunido los 2/3 requeridos por el Reglamento, y la Presidencia del Cuerpo, le cercena la palabra, ya que

lo mantienen silenciado la palabra al Senador. Tal situación terminó sin que la oposición pueda dejar constancia de que no se había alcanzado la mayoría calificada que requiere el propio reglamento.

(vii) En la sesión del 30 de julio la Presidencia del Senado, con la asistencia de funcionarios del Senado, silenciaron al Senador Esteban Bullrich, violentando el reglamento. Esta situación quedó expresamente en las versiones taquigráficas<sup>27</sup>, como reseñamos:

*...Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Bien. Gracias, señor senador. Tiene la palabra el senador Bullrich.*

*Sr. Bullrich.- Le agradezco, Presidente. Pedí la palabra porque fui mencionado específicamente por el presidente de la bancada oficialista acusándome de que como presidente de la Comisión de Presupuesto no tuve diálogo, que no era republicano. Un montón de acusaciones que caen en estas diatribas a las que nos tiene acostumbrado, lamentablemente, el presidente la bancada oficialista, que hace que algunos senadores oficialistas se rían. No sé de qué se ríen, francamente; no sé de qué se ríen. Entre las barbaridades que se dijeron, dijo que la pobreza era culpa del gobierno de Mauricio Macri. Ah, mirá...*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Perdón, perdón...*

*Sr. Bullrich.- Esta...*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Córtenle la palabra. Usted tiene derecho, si ha sido mencionado, pero en los términos, justamente, en los que ha sido mencionado, no para reiniciar un debate sobre los dichos del senador. Lo que dijo el senador Mayans respecto de las políticas del anterior gobierno no forma parte de su involucramiento como mención de senador. Así que su intervención debe estar únicamente dirigida y limitada específicamente a lo que fue usted –no las políticas de su gobierno– aludido. ¿Entiende? Bien.*

*Sr. Bullrich.- Presidente: fui yo, personalmente, como presidente de la Comisión de Presupuesto, como ministro de Educación, firmando un acuerdo, después de dos meses de haber asumido, con las 24 provincias...*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Córtenle el micrófono. No está haciendo uso del derecho que le corresponde por haber sido aludido. No fue aludido como ministro de Educación, ni por las políticas de Macri, ni nada. Fue aludido usted... Sobre ese tema... Parece que no lo entiende, así que vamos a dar la palabra al senador Caserio, que va a hacer una modificación en el sentido de lo que había propuesto el senador Lousteau.*

---

<sup>27</sup> <file:///C:/Users/Agustinian/Downloads/VT-30-07-2020-ES-09.pdf>



*Sr. Caserio.- Gracias, señora Presidente.*

*Sr. Bullrich.- No me está dando el uso de la palabra, Presidente. " Sesión 30-7-20 (agregar página y cita VT) lo resaltado nos pertenece. "*

(viii) Otra violación reglamentaria que se suscitó, esta vez en la Sesión del 3 de septiembre, terminó cercenando la potestad de Senadores de plantear cuestiones de privilegio de conformidad con lo que establece el Reglamento. De las constancias de la taquigráfica surge que:

*"...Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Voy a decir la lista de cuestiones de privilegios, y ahí se anotan los que quieren hablar con privilegio; y, si no, en fin... Ustedes me entienden lo que quiero decir. Si alguien más quiere plantear una cuestión de privilegio, que me lo diga ahora y lo anotamos. El listado, exclusivamente para cuestiones de privilegio, sería: senador Parrilli, que hablaría a continuación; senador Naidenoff, después de Parrilli; senador Doñate, después de Naidenoff, y Mayans, después de Doñate. ¿Alguno o alguna más va a plantear una cuestión de privilegio? Si es así, dígalo ahora, o calle para la próxima sesión. "* (Sesión 3-9-20 página 8 de la Versión Taquigráfica<sup>28</sup>) Los destacados nos pertenecen.

Claramente, en este caso existe, una afectación de las prerrogativas de los Senadores, que se ven privados de plantear cuestiones de privilegio en la oportunidad que corresponde de conformidad con el Reglamento.

Recordemos, que las "cuestiones de privilegio" (art. 140 inc. 6 RCS) las solicitan los legisladores para realizar denuncias de violaciones de los fueros parlamentarios o de los cuerpos, con la finalidad de requerir medidas de reparación de los agravios sufridos e incluso pueden generar sanciones. Así, se encuentran íntimamente relacionadas con la defensa individual y colectiva de los Senadores ante hechos que los agravian. Ante el pedido de una cuestión de privilegio, se deberá garantizar a los Senadores tratamiento en tiempo y forma, situación que en el Senado no acontece en las sesiones remotas. Así la norma reglamentaria prevé que se deberá tratar como una moción de orden, siendo consideradas previamente a todo otro asunto, aun cuando este último esté en debate (art. 141 RCS).

Sin embargo, la Presidencia del Cuerpo con la asistencia de funcionarios senatoriales, negó como surge de la versión taquigráfica, el ejercicio de la mencionada facultad. En esa oportunidad nuevamente varios legisladores solicitaron la palabra, pero fueron silenciados y no se los habilitó para solicitar su inclusión en el listado de expositores de cuestiones de privilegio.

---

<sup>28</sup> <file:///C:/Users/Agustinian/Downloads/VT-03-09-2020-ES-12.pdf>

(ix) En la Sesión Informativa del Jefe de Gabinete, de 18 de junio, se vuelven a generar nuevos episodios, que restringen el uso de la palabra a la Senadora Nacional Laura Rodríguez Machado.

*Sra. Rodríguez Machado.- Pido la palabra...*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Senadora: sabe que usted ya hizo uso de la palabra.*

*Senadora: se ha acordado entre ambos bloques una forma de funcionamiento en la que se ha asignado a cada señor senador, dentro de lo que corresponde en cada bloque, una determinada cantidad de tiempo. Usted ya hizo uso de los cinco minutos.*

*—La señora senadora Rodríguez Machado hace manifestaciones fuera del alcance del micrófono.*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- La escucho, señora senadora. ¿Para qué quiere hacer uso de la palabra?*

*—La señora senadora Rodríguez Machado hace manifestaciones fuera del alcance del micrófono.*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- El Reglamento: artículo 198, es lo que se conoce como llamamiento a la cuestión. Esto es, cuando un senador se aparta de la cuestión, ostensiblemente, hay que llamarlo al orden.*

*No entiendo cuál es el planteo.*

*—La señora senadora Rodríguez Machado hace manifestaciones fuera del alcance del micrófono.*

*Sra. Rodríguez Machado.- ...senadores y no el jefe de Gabinete.*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- ¡Ah, no! Esa es una evaluación suya, señora senadora.*

*—La señora senadora Rodríguez Machado hace manifestaciones fuera del alcance del micrófono.*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Mire, senadora: acá, lo único que faltaría es que un senador quiera imponerle a otro senador lo que tiene que decir o lo que no tiene que decir.” (Sesión informativa JGM 18/06/20, PAG. 41)*

De las expresiones transcritas se puede ver a simple vista, que las expresiones de la Senadora Nacional, no quedan registradas en la versión taquigráfica. Pero si quedan las contestaciones de la Presidencia del Cuerpo, lo termina cercenando, la voz de la legisladora nacional.

Muchas de estas situaciones fueron oportunamente denunciadas en la prensa y en redes sociales, atento que, durante el año en curso, no se realizó ninguna reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria, lugar habitual donde se plantean estas situaciones.

(x) Estas situaciones de silenciamiento, sucedieron en innumerables oportunidades con diversos miembros de la oposición, que solo quedan registradas en el sistema electrónico, llevaron a ser considerados por los damnificados como mordazas virtuales o cepos electrónicos. Todas estas irregulares, no pueden acontecer en las Sesiones presenciales, ya que los afectados reclaman a "viva voz" hasta que la Presidencia le otorga la palabra, o eventualmente se plantean diversas formas como los diálogos presenciales entre los presidentes de Bloques que sanean esta cuestión. Sin embargo, con este procedimiento se resuelve silenciando definitivamente a los damnificados.

Resulta esencial a la labor constitucional del Senador el poder exponer sus ideas, sus razones, opiniones argumentos, etc, todo con el fin de exponer al pueblo de la provincia que lo ha votado y a su vez, con el objeto de persuadir al adversario, que no es un enemigo, sino un compatriota tan representante de otra provincia como cualquiera de los suscriptos.

Con lo cual, si se admite que el debate sea arbitrariamente restringido, se estaría eliminando la función principal del Poder Legislativo de la Nación, cual es la de parlamentar en su seno a los efectos de alcanzar los consensos y acuerdos que permitan al estado contar para el futuro con las leyes que creen las políticas públicas que nos saquen del atraso y decadencia en la que nos encontramos desde hace décadas.

Resulta por demás evidente que **estas circunstancias menguan ostensiblemente las prerrogativas de los senadores**, y afectan la naturaleza más elemental de los debates parlamentarios. La participación directa de los legisladores, sin ningún tipo de interferencia en dicha prerrogativa, es una derivación fundamental de nuestro sistema representativo y republicano.

(xi) En más de una ocasión varios senadores se han visto imposibilitados de participar de una votación, o de una discusión, por diversos problemas técnicos y/o vinculados a la conexión de internet. Lo que termina afectando las prerrogativas y derechos de los senadores.

Estas irregularidades que denunciarnos del funcionamiento de las sesiones telemáticas, que no tienen cabida en las sesiones presenciales, se evidencia en los registros de las sesiones.

(xii) Así, en la sesión del 4 de junio, la Senadora Nacional Pamela Verasay, se vio afectada ante la imposibilidad de ingresar a la Sesión por fallas en el sistema. Esta situación irregular, que no fue atendida ni solucionada por el Presidente del Cuerpo, si no que todo lo contrario terminó siendo imputado al accionar de la

legisladora al decirle que “se olvidó la clave”, imputándole la responsabilidad de no asistir a la reunión, lo que terminó derivando en reclamos del Senador Martin Lousteau, presente en el recinto, y el posterior pase a cuarto intermedio.

Sobre este hecho son clarificadoras las expresiones que receptan los registros de la sesión:

*“Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Bien, se pone... ¿Algo que manifestar, senador Lousteau?”*

*Sr. Lousteau.- Hay algunos senadores que no están pudiendo incorporarse al Webex.*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- ¿Quiénes son?”*

*Sra. Secretaria (Alonso).- Tagliaferri.*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Yo la vi a Tagliaferri recién. La estamos viendo. Yo la estaba viendo recién. Verasay... A ver, déjenme buscarla, por favor. Tagliaferri está “allá arriba”. Verasay...*

*Sra. Secretaria (Alonso).- Tagliaferri estaba con un saquito verde.*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Está con un saquito verde, exactamente. Detalle muy femenino el nuestro. Hola senadora.*

*Sr. Prosecretario (Tunessi).- Verasay no está.*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Ahora buscamos a Verasay. De cualquier manera, tenemos número suficiente... No, no, si falta un senador es como si no estuviera un senador sentado en el recinto...*

*Sr. Lousteau.- Está tratando de sentarse.*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Bueno, bueno, ahora lo vemos. De cualquier manera, queremos anunciar que esta votación se va a hacer por medios electrónicos. No se va a hacer a mano alzada, para evitar inconvenientes.*

*—Luego de unos instantes: Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Miren: es problema de una señora senadora —no altera el resultado de la votación— que no se puede conectar.*

*Sr. Lousteau.- Es que una senadora está tratando de sentarse a una sesión y no está pudiendo. Son dos cosas distintas.*

Debe destacarse que la senadora Verasay tuvo que terminar manifestando su voto a través del teléfono y por intermedio del Pro-Secretario Parlamentario. Va de suyo los escasísimos controles y resguardos que existieron sobre dicha votación. (ver Sesión del 4 de junio).

El accionar irregular del sistema telemático, que impidió el ingreso de la senadora Verasay que, a criterio de la Presidencia de la Cámara, no alteraba nada como expresamente lo manifestó - “...es problema de una señora senadora —no altera el resultado de la votación— que no se puede conectar” - terminó afectando el derecho de

la Senadora Nacional de estar presente para la votación. Sin embargo, votó de forma telefónica, situación que no se encuentra prevista en la normativa vigente y que da muestras del deficitario sistema de control y constatación de la misma

(xiii) En tanto en la Sesión 27 de agosto, se generó otro episodio que demuestra, la precariedad del Sistema, donde se consideró ausente el voto del Senador Rodríguez Saa, sin posibilidad de que la oposición ni la ciudadanía controlen tal suceso en forma fehaciente. Así durante la votación en la versión taquigráfica se vislumbra lo acontecido:

*...Sr. Secretario (Fuentes).- Gracias, senador. Senador Rodas: afirmativo. Senador Matías Rodríguez: afirmativo. Senadora Rodríguez Machado: negativo. El senador Rodríguez Saá figura ausente, porque informó a Presidencia y a esta Secretaría que el sistema de Internet que abastece el lugar donde estaba –el cual le permitió participar de toda la reunión– se cayó instantes antes de la votación. Entonces, el senador Rodríguez Saá está ausente (Sesión 27 de agosto)*

Este hecho corrobora de modo fehaciente que el senador Rodríguez Saa se vio impedido de participar de la votación por problemas del sistema, y no por carecer de voluntad de participar de la misma, viéndose afectada no solo sus prerrogativas, sino también la de la ciudadanía que representa.

(xiv) De los casos que reseñamos, vemos que el sistema telemático, no prevé formas de solucionar los problemas antes descritos, y terminan afectando la potestad de control de los legisladores sobre lo que acontece en la Sesión, como claramente es la comprobación visual del quórum o la votación de los asistentes. Va de suyo que si las Sesiones hubieran sido presenciales este inconveniente, que devino en una afectación concreta de las prerrogativas de los senadores involucrados, no hubiera existido.

Por otra parte, no está previsto un sistema que audite estos inconvenientes de conexión, de manera tal de atribuir responsabilidad al que la tuviere. En todos los casos se ha atribuido esa responsabilidad al Senador sin posibilidad de defenderse o manifestar su posición en el momento de la Sesión.

(xv) La violación del reglamento al no receptarse el requerimiento de varios legisladores respecto al tratamiento en particular de la OD 119/20 sobre la Organización y competencia de la Justicia Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las Provincias: En un muy confuso e inusual episodio, la Presidencia del Cuerpo, no permitió el tratamiento en particular de la OD 119/20 sobre la Organización y competencia de la Justicia Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en las Provincias, afectando las normas reglamentarias, la publicidad

del debate sobre las normas del proyecto de ley en tratamiento, y se terminó silenciando a algunos de los legisladores. Así de los registros surge:

*“Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Tiene la palabra la senadora Sacnun.*

*Sra. Sacnun.- Gracias, Presidente.*

*Obran en Secretaría las modificaciones que vamos a insertar para que consten en la versión taquigráfica. Voy a proceder a darles lectura....*

*Reitero: se solicita la inserción de las modificaciones para que obren en la Versión Taquigráfica. Gracias, Presidente.*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Gracias, señora senadora. No habiendo más oradores...*

*Sr. Petcoff Naidenoff.- Presidente...*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- ¿Quién pide la palabra?*

*Sr. Petcoff Naidenoff.- El senador Naidenoff...*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Terminó; se cerró la lista de oradores...*

*Sr. Petcoff Naidenoff.- únicamente, para plantear una cuestión: esto es una especie de reforma de la reforma, honestamente. En cuanto a lo que se ha modificado, creo que ni siquiera los Señores senadores tienen idea de cuáles son las incorporaciones que se han dado...*

*Un señor senador (No se identifica).- No hable por nosotros, Naidenoff; no hable por nosotros. Tenemos conocimiento de la reforma porque hemos trabajado en el tema.*

*Sra. Presidente (Fernández de Kirchner).- Vamos a ordenar la sesión, por favor, porque siempre pasa lo mismo.*

*Se aprobó una lista de oradores. El que quiera hablar, solamente puede hacerlo por una cuestión de privilegio. Fuera de eso, no se puede hablar; si no, estamos siempre con lo mismo: después, empiezan las operaciones de prensa; que no los dejamos hablar, que somos todos autoritarios. Se los pido por favor. He escuchado invocaciones a comportarnos bien, a respetarnos. ¿Por qué no lo ponemos en práctica de forma inmediata?*

*Se terminó la lista de oradores. La señora titular de la Comisión de Asuntos Constitucionales produjo las modificaciones al despacho. Entonces, vamos a pasar...”*

La Presidencia de la Cámara, de mala fe y en forma reñida con las prácticas parlamentarias, se excedió en su función de ordenar la discusión de la Orden del Día 119/20 - que había sido modificada sustancialmente - al ordenar el tratamiento en general y particular del proyecto de ley.

Abonando a lo expresado resulta clarificador, la norma reglamentaria, que establece: “*Cerrada que sea la discusión y hecha la votación, si resulta desechado el proyecto en general, concluye toda discusión a su respecto; mas si resulta aprobado, pasa a su discusión en particular o se procede conforme al artículo 79 de la Constitución Nacional...*” (art. 169 del Reglamento).

De los registros de la sesión surge con claridad que la Presidencia en ningún momento solicita a las bancadas alterar la forma de votación. Tampoco surge moción al respecto de ninguna bancada, para que se apruebe en general y particular, el proyecto de ley en una sola votación.

Asimismo, cuando el presidente del Interbloque de Juntos por el Cambio, se está expresando se le corta el micrófono como surge de la propia versiones transcriptas y no puede plantear la cuestión. Y la Presidencia no le vuelve a dar la palabra.

Esta situación irregular, termina cercenando la discusión en particular sobre los nuevos artículos, resulta a todas luces un ataque al sistema de representación política y publicidad de los actos de gobierno.

(xvi) La violación del reglamento por omisión deliberada de la Presidencia del Senado de convocar al Plenario de Labor Parlamentaria: Desde la Presidencia de la Cámara, y el oficialismo en su conjunto, se viene incumpliendo el último párrafo del artículo 56 del Reglamento en cuanto establece en relación al Plenario de Labor Parlamentaria lo siguiente: “*El plenario se reunirá al menos una vez por semana durante los períodos de sesiones y fuera de ellos cuando lo solicite cualquiera de sus miembros*”. Al respecto cabe tener presente que esta exigencia fue refrendada por el art. 3 del DP-12/20, que en su artículo 3 establece: “*El funcionamiento del Plenario de Labor Parlamentaria se ajustará a lo establecido en el Reglamento de la H. Cámara de Senadores y Senadoras*”.

La Presidencia de la Cámara y los Presidentes de los Bloques parlamentarios -o los senadores que los reemplacen- bajo la presidencia del primero forman el plenario de labor parlamentaria (art. 56 RCS). El funcionamiento de la Labor Parlamentaria resulta determinante para organizar el debate. Así, el reglamento establece que son funciones del plenario preparar planes de labor parlamentaria; proyectar el orden del día; informarse del estado de los asuntos en las comisiones; promover medidas prácticas para la agilización de los debates y proponer aquellas medidas que conduzcan a un mejor funcionamiento del cuerpo (art. 57 RCS).

Este es el lugar, por excelencia, donde los bloques por medio de sus representantes acuerdan cuestiones relativas al mejor funcionamiento, en donde se

podrían solucionar y plantear las distintas cuestiones referidas a la sesión telemáticas pero esto no acontece así, por decisión del oficialismo.

La última reunión de labor parlamentaria fue el 20 de diciembre del año pasado. Desde el inicio de las sesiones ordinarias han pasado 13 Sesiones Especiales - no ordinarias - sin ningún tipo de acuerdo o consenso con la oposición.

Mientras en la Pandemia del COVID - 19 resulta relevante abordar debates y encontrar soluciones que integren las necesidades de un mejor funcionamiento del Cuerpo, la Presidencia no convocó a ninguna reunión, como si todos estos hechos que relatan fueran habituales en el Senado de la Nación.

(xvii) Violaciones por decisiones unilaterales de la Presidencia del Cuerpo que afectan la prerrogativas y derechos de los Senadores: La Presidencia del Senado ha modificado en forma inconsulta físicamente el recinto de la Cámara, habiendo montado una estructura en el medio de él, anulando la mayoría de las bancas, imposibilitando de hecho la asistencia presencial en el recinto de los Senadores.

Este extremo es de público conocimiento, pues las sesiones son públicas y pueden verificarse en los videos de las sesiones que obran en línea en el canal oficial del SENADO TV en la plataforma YouTube, a los que en razón de economía procesal nos remitimos.

**Todo lo expuesto demuestra que no traemos a consideración de VS una cuestión abstracta ni una cuestión inocua. La prórroga inválida de las sesiones virtuales generará que se sigan cometiendo esos atropellos. Sobre todo cuando se pretende someter al senado a la mera prórroga de “sesiones remotas o virtuales” tal los términos de la norma impugnada y cuyos detalles de procedimiento no están escritos en ningún lado, circunstancia que termina dejando al senado a la decisión unilateral y arbitraria de la presidencia.**

En función de todo lo expuesto, resulta fundamental reafirmar que es imprescindible volver a las sesiones presenciales, como lo dispone el Reglamento, ya que no se puede continuar con el sistema anterior, que impide el funcionamiento adecuado para el tratamiento legislativo, no sólo de los proyectos vinculados a la emergencia sanitaria, sino de otros de especial trascendencia institucional.

Obsérvese que una extensa cantidad de países han continuado las sesiones presenciales y sólo excepcionalmente se han admitido procedimientos remotos. Podemos mencionar en tal sentido a Australia, Austria, Alemania, Andorra, Costa Rica, Egipto, Estados Unidos, Reino Unido, Nueva Zelanda, Finlandia, Francia, Irlanda,



Israel, Italia, Holanda, Méjico, Portugal, Suecia, Suiza y Uruguay, entre otros ejemplos<sup>29</sup>.

### VIII. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL DP 14.

Sobre el final de la sesión especial del 27/08/2020 se dio un caso que ilustra la gravedad institucional de lo que sucede en el senado a raíz de carecer en los hechos del Reglamento que la CN dispone que las cámaras deben darse.

Luego de haber debatido durante horas el texto aprobado por un plenario de comisiones sobre la llamada “Reforma Judicial”, agotada la lista de oradores la senadora miembro informante leyó más de diez minutos de modificaciones al texto sobre el que se había debatido.

En senador Naidenoff entre otros pidieron la palabra a efectos de hacer las mociones pertinentes a fin de llamar a la reflexión de sus pares de lo que estaba ocurriendo. Sin embargo, finalmente sólo se le dio la palabra al Senador Lousteau, presente en el recinto, que debió insistir fuertemente para que le otorgaran la palabra.

Cuando el Senador estaba en uso de la palabra, argumentando en torno de lo que estaba ocurriendo, la presidenta del cuerpo lo interrumpió de manera impertinente de la siguiente manera:

**Sra. Presidenta (Fernández de Kirchner).**- *“Senador: van a votar en contra...”*

Gesticulando de manera tal de dar claramente a entender que como iba a votar en contra, pues entonces no tenía sentido nada de lo que estaba diciendo. Como si el Senado se tratara de una reunión de necios que no pueden ser persuadidos por el peso de los argumentos.

V.S., esta es una cuestión central de todo este planteo. Porque hace a la esencia del rol institucional que el diseño constitucional le asigna al Congreso en general y al Senado en particular.

El rol de los senadores en las sesiones es el de representar al pueblo y gobierno de sus provincias y también el de debatir, exponiendo ideas, argumentos, opiniones, datos, etc, a fin de buscar los consensos necesarios, de manera pública y pacífica, para arribar a las leyes que den origen a las políticas públicas que nuestro pueblo nos demanda. De ahí la relevancia institucional de poder hablar en una sesión o en una reunión de comisión.

---

<sup>29</sup> Véanse en la Web los informes de la “Inter-Parliamentary Union”, “Country compilation of parliamentary responses to the pandemic”, además de los correspondientes a las Librerías del Congreso de los Estados Unidos y del Reino Unido, entre otros.

En este sentido, es pertinente recordar que **la Constitución vela para que la voluntad del pueblo sea la que prevalezca en la toma de decisiones políticas.** Eso es lo mismo que sostener que la Constitución vela para que los dirigentes políticos o sociales no usurpen la voluntad del pueblo actuando indebidamente o ejerciendo su rol institucional con abuso de poder.

### **La Importancia de la Voluntad Popular**

Empieza el Preámbulo con *“nos los representantes del pueblo de la Nación Argentina”* y el primer artículo de nuestra CN comienza estableciendo que **“la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa”**.

El artículo 22 dispone que *“El pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de sus representantes”*, lo que indica que es el pueblo el que **delibera** y gobierna, por su intermedio.

El artículo 33, por fin, ordena el principio de interpretación constitucional al que deberán atenerse los jueces: *“Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución, no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno.”*

En definitiva, la letra constitucional es clara en el sentido de que **la soberanía política recae en el pueblo de la Nación, es decir, en todo el pueblo de la Nación**, que tiene dentro suyo primeras y segundas o terceras minorías, o podría incluso tener una mayoría que apoye determinada acción. Pero la soberanía es de todo el pueblo, **el que delibera (mayorías y minorías, por definición) es todo el pueblo**, el que gobierna es todo el pueblo por medio de sus representantes (que representan a diversas minorías o a una mayoría) y esos representantes lo son del conjunto del pueblo.

Por eso, el artículo 37 determina que *“Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular”*.

### **Funcionamiento Reglado del Congreso**

El ámbito de esa representación “del pueblo de la Nación”, donde se manifiesta la voluntad y elección de las provincias que la componen –como dice el Preámbulo- es el Congreso Nacional.

Siendo tan central la soberanía de todo el pueblo como fuente del poder político y del gobierno, la Constitución le da un mandato contundente a diputados y senadores en su artículo 67: *“prestarán juramento de desempeñar debidamente el cargo y de obrar en todo de conformidad a lo que prescribe esta Constitución”*, es decir, no pueden hacer lo que se les ocurra, individual o colectivamente, como minorías o como mayorías, sino que deben respetar todos los “otros derechos y garantías no enumerados,

pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”, de los que hablaba el artículo 33.

Para garantizar que esto ocurra, la propia Constitución determina en el artículo 66 que **“cada Cámara hará su reglamento”**.

Este punto es central en el caso de carácter federal que se plantea en esta causa, que es un caso porque hay una disputa sobre una decisión y es federal porque dicha decisión fue tomada por un poder político nacional y **fue contraria a lo que estipula la Constitución acerca de cómo deben funcionar los poderes nacionales**.

Que cada Cámara del Congreso deba, recalamos, deba, hacer su reglamento, no puede querer decir otra cosa que su funcionamiento debe estar sujeto a reglas y que, en consecuencia, dicho funcionamiento no debe apartarse de dichas reglas.

Si el funcionamiento del Congreso se apartara de esas reglas, entonces los miembros del Congreso estarían incumpliendo su juramento, su deber constitucional, de “desempeñar debidamente el cargo y de obrar en todo, recalamos, en todo, en conformidad a lo que prescribe esta Constitución” (artículo 67), dejando de lado “otros derechos y garantías no enumerados, pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno” (artículo 33).

De este modo queda claro que la violación manifiesta de los reglamentos de funcionamiento de cada Cámara (artículo 66), no es una prerrogativa propia de un poder del estado en el que no pueda intervenir el poder judicial, porque el poder judicial debe intervenir cuando se vulneran derechos y garantías constitucionales y la forma representativa republicana federal de gobierno.

### **La Regla del Respeto del Poder de las Minorías**

Que las reglas que las Cámaras deben darse para su funcionamiento -y los miembros de las Cámaras deben respetar si quieren respetar la Constitución-, tienen que ver con el respeto al poder representativo del pueblo por las minorías, no admite dudas.

El propio artículo 66 CN que ordena a las Cámaras hacer su reglamento, es decir, **establecer su funcionamiento reglado, es el que hace específica referencia al respeto de las minorías parlamentarias** y lo hace en dos ocasiones: (i) al establecer que la remoción o la corrección de sus miembros por desorden de conducta requiere la mayoría calificada de dos tercios de votos (lo que supone participación de las minorías en el resultado); y (ii) al establecer la mayoría simple para aceptar renunciaciones voluntarias del cargo.

Queda así claro que el respeto y el resguardo del poder representativo del pueblo ejercido por las minorías, es la primera regla de funcionamiento de las Cámaras. Y es lógico que así sea, porque no puede haber democracia, gobierno por medio de la deliberación pública, pluralismo, si las minorías no pueden hacer valer sus

prerrogativas, la primera de las cuáles es el respeto de las reglas de ejercicio de la representación popular o de las provincias.

Queda absolutamente clara la relación lógica entre el requerimiento de las mayorías agravadas que imponen las reglas y el respeto del poder de representación popular de las minorías.

Ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos que “[l]a democracia representativa es determinante en todo el sistema del que la Convención forma parte”, y constituye “un ‘principio’ reafirmado por los Estados americanos en la Carta de la OEA, instrumento fundamental del Sistema Interamericano” 4. Los derechos políticos protegidos en la Convención Americana, así como en diversos instrumentos internacionales, propician el fortalecimiento de la democracia y el pluralismo político. Corte IDH, Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 1271; en el mismo sentido en Corte IDH, Caso Castañeda Gutman Vs. México. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 1847 .).

En énfasis en la protección de las minorías en nuestro sistema democrático no es un hecho aislado o raro en nuestra Constitución, porque en varios casos ella exige el respeto de las minorías (artículo 38 sobre partidos políticos) o la necesidad de la participación del voto de las minorías para tomar ciertas medidas de gobierno, como en la afectación específica de impuestos coparticipables, la aprobación con rango constitucional de tratados de derechos humanos o la adhesión a acuerdos de integración internacional.

Sin embargo, hay un caso en el que la representación positiva de las minorías es un requisito ineludible, y ese caso es el del establecimiento de las reglas para el funcionamiento del sistema político, como en materia electoral, reglamentación de iniciativa popular (artículo 39), reglamentación de la consulta popular (artículo 40).

En el mismo sentido, para modificar las reglas de funcionamiento de la representación popular y de las provincias en el Congreso, la defensa elemental de los derechos y del poder político representativo de las minorías requiere de mayorías calificadas.

Se puede disentir en una política y la mayoría decide, pero en materia de funcionamiento del sistema de representación popular para garantizar el ejercicio de la soberanía del pueblo, de todo el pueblo, la simple mayoría circunstancial no puede disponer por sí misma, so pena de caer en desvío o en abuso de poder. Nadie tiene poder popular para cambiar por sí mismo el funcionamiento del sistema de representación popular.

Por eso es que el reglamento del Senado exige para su modificación una mayoría calificada de dos tercios y cuando no se alcanza esa mayoría no se puede

funcionar sino como el reglamento establece. Oliver Wendell Holmes decía que el estado de derecho era lo que garantizaba que ningún ciudadano con poder, pudiera ejercerlo arbitrariamente. Eso es lo que está en discusión en este caso.

Por lo tanto, toda decisión tomada por una mayoría no reglamentaria por fuera del reglamento, no puede ser considerada una decisión del Senado, por lo que solicitamos se la declare inconstitucional y nula de nulidad absoluta.

## **IX.- PRUEBA**

A fin de acreditar la veracidad de nuestros dichos, se adjuntan y ofrecen las siguientes probanzas:

### **a) Documental**

Se acompaña copia de la siguiente documentación:

1. Nota del 16/04/2020 enviada por los Senadores Naidenoff y Schiavoni a la presidenta del H. Senado de la Nación en relación a la acción declarativa de certeza interpuesta por esa presidencia.
2. Nota del 29/04/2020 enviada por los Senadores Naidenoff, Schiavoni y Romero a la presidenta del H. Senado de la Nación haciendo propuestas para sesionar de manera remota.
3. Nota del 11/06/2020 enviada por los Senadores Naidenoff, Schiavoni y Romero a la presidenta del H. Senado de la Nación impugnando la inclusión de los órdenes del día N° 49/20 y 50/20 por no tener relación a la pandemia.
4. Nota del 25/06/2020 enviada por los Senadores Naidenoff, Schiavoni y Romero a la presidenta del H. Senado de la Nación en relación a los graves hechos ocurridos en la sesión especial del 24/06/2020.
5. Nota del 25/06/2020 enviada por los Senadores Naidenoff, Schiavoni y Romero a la presidenta de la H. Cámara de Diputados de la Nación en relación a los graves hechos ocurridos en la sesión especial del Senado del día 24/06/2020.
6. Nota del 20/07/2020 enviada por los Senadores Naidenoff, Schiavoni y Romero a la presidenta del H. Senado de la Nación en relación al vencimiento del DP 8 y a la necesidad de acordar las nuevas normas de funcionamiento del cuerpo.
7. Copia de los Decretos de la Presidencia del H. Senado N° 8/20, 11/20, 12/20 y 14/20.
8. Copia de los Decretos Parlamentarios de Presidencia convocando a Sesiones Especiales N° 47/20, 50/20, 57/20, 75/20, 72/20, 78/20, 81/20.

9. Notas remitidas del 26/08/2020 y del 04/09/2020 remitidas por los Senadores Naidenoff, Schiavoni, Cobos, Verasay, Castillo y Ernesto Martínez a la Presidencia de la Comisión Permanente de Acuerdos del H. Senado, impugnando el procedimiento de Audiencias Públicas llevadas adelante por medios remotos, sin protocolo alguno y sin cumplir con las formalidades exigidas en el Reglamento.
10. Copia de la Versión Taquigráfica de la Sesión del 16/09/2020 donde consta el debate sobre el DP 14, la votación y el acta de votación N°1.

**b) Informativa:**

Solicitamos se libre el siguiente oficio:

1) A la Honorable Cámara de Senadores de la Nación, con domicilio en Hipólito Yrigoyen 1835 de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de solicitar se informe sobre la calidad de senadores de los actores, su carácter de presidentes de Bloque e interbloque según corresponda, si fuesen desconocidas, pese a ser de público y notorio, como así también si se desconociese la autenticidad de las piezas acompañadas, mediante la remisión de copias certificadas.

**c) Documentación en poder de la demandada Senado de la Nación.**

Para el caso en que la demandada H. Senado de la Nación desconozca la documental adjunta, solicitamos se la intime en los términos del art. 388 del CPCCN, a efectos de acompañar las copias que obran en los expedientes respectivos de la presidencia, Secretaría Parlamentaria, Administrativa y Comisión de Acuerdos, bajo apercibimiento de tenerla por expresamente reconocida.

**X.- RESERVA DEL CASO FEDERAL**

Todas las normas citadas y analizadas en este escrito, de cuya inteligencia depende de forma directa e inmediata la resolución de este caso, tienen naturaleza federal y conllevan una gravedad institucional de primera magnitud.

En consideración de lo expuesto, y para el supuesto de que V.S. no hiciera lugar al planteo interpuesto, introducimos el caso federal y hacemos reserva de ocurrir ante la CSJN por la vía que autoriza el artículo 14 de la ley 48, por violación de los principios constitucionales mencionados ut supra y de los instrumentos internacionales con jerarquía constitucional otorgada por el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.

**XI.- HABILITACIÓN DE DÍAS Y HORAS**

En razón de la urgencia que asiste a esta petición venimos a solicitar de VS la habilitación pertinente para todo el trámite de este amparo. Ello así porque en cualquier momento (podría ser hoy o mañana o en pocas horas) es posible que seamos convocados a sesionar nuevamente en forma virtual por la Presidente del Senado, por aplicación de la norma cuya nulidad venimos a plantear en este caso

Ello implicaría la consumación de la maniobra que aquí se impugna y el cercenamiento de nuestros derechos como senadores nacionales.

## XII.- PETITUM

Por lo tanto y en atención a los fundamentos expuestos a lo largo del presente, a V.S. pedimos:

- 1) Se nos tenga por presentados, por parte y por constituido el domicilio a los fines procesales.
- 2) Se tenga por ofrecida y acompañada la prueba y se ordene su producción y agregación.
- 3) Se tenga presente el planteo del caso federal.
- 4) Oportunamente, se haga lugar a la demanda en todas sus partes y se declare la inconstitucionalidad y nulidad absoluta e insanable del Decreto de la Presidencia del H. Senado de la Nación N° 14/2020, así como de la decisión de la presidencia del cuerpo de hacer constar en el acta de la sesión especial del día 16/09/2020 una supuesta convalidación por el pleno del cuerpo del DP 14 y de la Resolución del H. Senado de la Nación DR-148/20, todo por medio de lo cual se pretende prorrogar las sesiones “remotas o virtuales” por el plazo de 60 días. Con costas.

**Proveer de conformidad,  
SERÁ JUSTICIA.**




**Dr. Antonio María Hernández**  
ABOGADO - M.P. 1-23351  
MAT. FED. T° 65 F° 174

PETCOFF  
NAIDENOFF Luis  
Carlos

Firmado digitalmente por  
PETCOFF NAIDENOFF Luis  
Carlos  
Fecha: 2020.09.21 14:31:23  
-03'00'

SCHIAVONI Humberto  
Luis Arturo

Firmado digitalmente por  
SCHIAVONI Humberto Luis Arturo  
Fecha: 2020.09.21 16:11:39 -03'00'



**RICARDO R. GIL LAVADERA**  
ABOGADO  
C.B. T. 10-0-013  
C.A.S.M. T. 13-P-177