



Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

Causa n° 12.472/2020, “NEGRI, MARIO RAUL Y OTROS c/ ENHONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION s/AMPARO LEY 16.986”

Buenos Aires, de octubre de 2020.

Y VISTOS: los autos señalados en el epígrafe venidos a despacho para dictar sentencia, de cuyas constancias

RESULTA:

I. Mario Raúl Negri, Cristian Adrián Ritondo, Maximiliano Carlos Francisco Ferraro, Pablo Gabriel Tonelli, Mariana Stilman y Alberto Gustavo Menna, todos por derecho propio y en el carácter de diputada/os nacionales y presidentes de los bloques parlamentarios que integran el interbloque de “Juntos por el Cambio”, promueven la presente acción de amparo, en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, contra el Estado Nacional —Honorable Cámara de Diputados de la Nación (en adelante, HCDN)—, con el fin de que se declare la nulidad absoluta e insanable de la decisión de la Comisión de Labor Parlamentaria del 1/09/20, que dispuso la prórroga del “*Protocolo de Funcionamiento Parlamentario Remoto*” (en adelante, el Protocolo), aprobado el 13/05/20 por Resolución “HCDN 1680-D-20, OD 6”, al fundar su pretensión arguyeron que dicha decisión carece del consenso necesario para su validez; y como consecuencia de ello, solicitan de igual manera la declaración de nulidad de la sesión especial llevada adelante por medios remotos ese mismo día (1/09/20). A su vez, agregan que la nulidad deducida alcanza a los actos producidos por el Presidente de HCDN ya que los consideró ausentes en la sesión, “*cuando es de público y notorio conocimiento que estábamos presentes en el recinto, en cumplimiento de nuestras funciones, ya que el protocolo había caducado el 7 de agosto pasado*”.

Relatan que el 28/08/20 fueron citados a concurrir a una sesión especial convocada para el día 1/09/20, a efectos de dar tratamiento a



los proyectos de ley referentes al sostenimiento y reactivación productiva de la actividad turística nacional y a la modificación del capítulo XIII del Régimen Federal de Pesca (ley 24.922).

Cuentan que noventa (90) diputados de “Juntos por el Cambio” se hicieron presentes en el recinto para sesionar, y fueron tenidos como ausentes por el Presidente de la HCDN, *“llevándose adelante la sesión en forma absolutamente irregular y en violación de las disposiciones del Reglamento que nos rige. Es que se aplicó el Protocolo que había sido inconstitucionalmente prorrogado y se consideró presentes a quienes se encontraban conectados a través del sistema remoto que ya no estaba vigente”*.

Exponen como hechos relevantes que:

El 13/05/20 se aprobó el Protocolo y que esa modalidad de deliberación virtual o telemática fue asumida como provisoria y con expiración a los treinta días de su aprobación. En esa resolución aprobatoria, también, quedó prevista *“la alternativa de disponer sus prórrogas, aunque sujeta a dos condiciones concurrentes: persistencia del ASPO y consenso de la Comisión de Labor Parlamentaria”*.

Una vez vencido ese plazo, el 2/07/20 se acordó *“la primera y única prórroga”*, que se suscribió el 7/07/20, por lo que su vigencia operó el 7/08/20; en virtud de ello, cuando recibieron la citación para la sesión del 1º de septiembre, tuvieron que desplazarse desde sus respectivos lugares de residencia, a fin de dar cumplimiento a su obligación constitucional.

El Presidente de la HCDN convocó el 1/09/20 (a las 11 horas), a la Comisión de Labor Parlamentaria con fin de prorrogar la vigencia del Protocolo; no habiéndose obtenido el acuerdo que se demanda (condiciones generales, punto c). En esa oportunidad, *“los tres Presidentes de nuestros bloques de Diputados plantearon que la prórroga debía condicionarse o bien a un listado de temas a tratar*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

Causa n° 12.472/2020, “NEGRI, MARIO RAUL Y OTROS c/ ENHONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION s/AMPARO LEY 16.986”

durante los 30 días de la eventual prórroga, o a un listado de temas que debían quedar excluidos de la modalidad por su evidente dificultad, sin perjuicio de la atribución reglamentaria del Presidente del Cuerpo de convocar a esos fines a Sesiones presenciales”.

“[C]uando finalmente se convocó al inicio de la sesión, alrededor de las 19:30 hrs., nos sentamos en nuestras bancas dentro del recinto para asistir a la sesión en forma presencial. Tal como lo habíamos notificado”, siendo considerados como ausentes, en transgresión a lo dispuesto en el artículo 19 del Reglamento de dicha Cámara.

Por último, hacen referencia a los requisitos de admisibilidad de la acción entablada, la legitimación que detentan, las normas transgredidas en los actos objetados, ofrecen prueba y hacen reserva del caso federal.

II. Que, seguidamente, en una nueva presentación del 10/09/20, la representación de la parte actora acreditó un nuevo hecho (el acta de reunión del día 8/09/20) y acompañó documental.

III. Corrido el traslado de las presentaciones reseñadas, la representación letrada de la HCDN, se presenta y produce el informe del art. 8° de la ley 16.986.

Inicialmente, opone falta de legitimación activa de los accionantes, la ausencia de caso contencioso y la existencia de una cuestión no judicialable.

También, preliminarmente, postula el estado de emergencia local que irrumpió a nuestro país, y al mundo, por el brote del “coronavirus”, declarado como pandemia por la Organización Mundial de la Salud (OMS) el 11/03/20; añade que a raíz de esa situación de gravedad sanitaria, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) decretó, mediante el DNU n° 297/20, “*el aislamiento social, preventivo y obligatorio*”; la Corte Suprema de Justicia de la Nación



dictó la Acordada 6/20, que estableció la feria extraordinaria; y el Congreso de la Nación adhirió al decreto del PEN: el Honorable Senado de la Nación (HSN) dictó la resolución “RSA-548/20” y la HCDN hizo lo propio mediante la “resolución presidencial (RP) N° 615/2020”. A su vez, dichas normas obtuvieron sus respectivas prórrogas.

Señala que 13/05/20 la HCDN aprobó el Protocolo, que -en lo pertinente- fijó su vigencia *“desde su fecha de aprobación y mientras dure el aislamiento social, preventivo y obligatorio en todo o en parte del territorio nacional, por períodos de treinta (30) días prorrogables, que serán refrendados por consenso de la Comisión Parlamentaria”*; dicho reglamento fue prorrogado, por esa comisión, *“el 2 de julio y el 1 de septiembre de 2020. El 8 de septiembre de 2020, se incorpora...En caso de la solicitud por parte de un bloque político, a fin de proponer el tratamiento de un asunto con modalidad presencial y remota, la H. Cámara deberá arbitrar los medios para su realización, facultándose al Presidente para tal fin...”* y otros dos puntos.

En cuanto al objeto de la demanda, niega todos y cada uno de los hechos invocados y el derecho alegado.

Desarrolla los puntos antes reseñados (la falta de legitimación activa de los accionantes, la ausencia de caso contencioso y la cuestión no judicial), del siguiente modo:

La legitimación de los accionantes, en su condición de “Diputados y Diputadas”, se encuentra desprovista de fundamentos, en la medida que *“no fueron privados de ejercer las atribuciones que les asisten como legisladores y, por el contrario, fueron ellos los que opusieron resistencia a desempeñarlas”*. Agrega que: (i) la convocatoria para el 1/09/20, a la sesión especial, se emitió de conformidad con el art. 14 del Reglamento, que pone de manifiesto que la modalidad bajo la cual se convocaba a los legisladores a





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

Causa n° 12.472/2020, “NEGRI, MARIO RAUL Y OTROS c/ ENHONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION s/AMPARO LEY 16.986”

sesionar era la telemática, y que, en oportunidad de convocar a la sesión del día 13/05/20 (fundado en el art. 14 del Reglamento de la Cámara y con anterioridad al protocolo), a diferencia de la sesión observada, los actores no opusieron ningún reparo; y (ii) *“los accionantes pudieron libremente en el recinto emitir ‘opiniones o discursos’, ejerciendo plenamente sus derechos políticos y, en definitiva, que el hecho de no haber votado se debió a su resistencia en acreditarse, y no a un impedimento que pueda ser objeto de reproche a esta parte, no existiendo por parte de la Presidencia de la HCDN vulneración alguna a sus prerrogativas parlamentarias”*.

La ausencia de un “caso” o “causa” contencioso susceptible de incitar el ejercicio jurisdiccional, representado por “un avance injustificado sobre las facultades propias y exclusivas del Poder Legislativo, toda vez que no se ha acreditado en la especie un agravio inmediato o directo, sustancial o concreto, que justifique la intervención del Poder Judicial”.

La cuestión objeto de la pretensión de autos no es susceptible de ser abordada en sede judicial por pertenecer a la “zona de reserva legislativa”.

El consenso que requería la aprobación de la renovación del Protocolo, es de una mayoría simple; y el acta de la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria que prorrogó la vigencia del Protocolo el 1/09/20 lleva la firma de todos los bloques, con excepción del Frente de Izquierda y de los Trabajadores y del interbloque Juntos por el Cambio, por lo que no asiste razón a los peticionantes en el sentido en el que lo hacen.

En subsidio de los planteos efectuados, contesta el informe contenido en el art. 8 de la ley 16.986 y señala que no se encuentran reunidos los extremos allí requeridos, por lo que pide que se decida su rechazo, con expresa imposición de costas.



IV. El diputado Negri, con su patrocinio letrado, acredita un nuevo hecho y acompaña nueva documental, en consecuencia, solicita que se lo tenga presente y se lo incorpore a la causa.

Corrido el pertinente traslado, la demandada lo contesta, solicitando su rechazo.

V. Habiéndose corrido los pertinentes traslados, los actores los contestan solicitando su rechazo, los que por razones de economía y celeridad procesal se dan aquí por reproducidos.

VI. El 1/10/20 dictamina el señor Fiscal Federal y quedan así los autos a despacho PARA DICTAR SENTENCIA.

CONSIDERANDO:

I. El artículo 43 de la Constitución Nacional establece que: *“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares que en forma actual o inminente, lesione, restrinja, altere o amenace con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por ésta Constitución, un tratado o una ley...”*.

Asimismo, debe tenerse presente que, conforme reiterada doctrina de la materia, el progreso de esta vía excepcional requiere que el acto de la autoridad pública impugnado esté viciado de arbitrariedad o ilegalidad manifiesta (artículo 1º, ley 16.986), individualizándose con precisión el o los derechos lesionados, y que ello resulte verosímil y pasible de evidenciarse con nitidez en el curso de un breve debate (artículo 2 de la citada ley; CNACAF, Sala V, *in re* “Wolf, Clara, c/ Ministerio de Cultura y Educación -Resol. 403/97 s/ Amparo ley 16.986” del 12 de noviembre de 1997). A lo cual cabe añadir, que es constante e inveterada la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación que establece que la viabilidad de esta acción excepcional está determinada por la inexistencia de otras





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

Causa n° 12.472/2020, “NEGRI, MARIO RAUL Y OTROS c/ ENHONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION s/AMPARO LEY 16.986”

vías legales idóneas para la protección del derecho o garantía constitucional que se asegura conculcado, y en aquellos casos en los cuales la remisión a ellas produzca un agravamiento serio e irreparable al interesado (Fallos 268:104; 270:176; 205:35 y 132 y sus citas).

Y en éste contexto, es oportuno también recordar que: “...no obstante la reforma introducida por el artículo 43 de la Constitución Nacional, la acción de amparo se presenta como un mecanismo extraordinario que no altera las instituciones vigentes, ni faculta a los jueces a sustituir los trámites y requisitos previamente instituidos, ni es idónea, asimismo, para habilitar a los tribunales de justicia a interferir en asuntos ajenos a la jurisdicción que por ley tiene conferida...” (CNACAF, Sala V, *in re* “Agropecuaria San Juan SA c/ Ministerio de Justicia- Inspección General de Justicia- Decreto 67/96 s/ Amparo Ley 16.986” del 13 de julio de 1998).

Además, debe tenerse presente que la órbita de la acción de amparo no incluye someter a vigilancia judicial el desempeño de las funciones administrativas de otro poder para juzgar su acierto o desacierto (Fallos: 302:535; CCAFed Sala II *in re* “Arzona, Juan C. y otros”, sent. del 20.05.86 y Sala V *in re* “Wolf, Clara”, sent. del 12.11.97).

II. Sentado lo anterior cabe recordar que no existe obligación de tratar todos los argumentos de las partes, sino tan sólo aquéllos que resulten pertinentes para decidir la cuestión planteada, ni tampoco ponderar todos los elementos y pruebas aportados al juicio, bastando los que sean conducentes para fundar las conclusiones (Fallos: 278:271; 291:390; 300:584, entre muchos otros).

Este temperamento resulta, en el caso de autos, particularmente aplicable atento que, no obstante la multiplicidad de cuestionamientos y objeciones que se formulan, será el abordaje de los extremos



centrales y dirimientes del conflicto los que determinarán los criterios por adoptar a los fines de resolver acerca de los aspectos sustanciales y decisivos de la *litis*.

III. Es un principio general en materia de actuación judicial reconocido expresamente por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que los magistrados en sus sentencias deben contemplar las circunstancias existentes al momento de fallar, aunque aquellas sean sobrevinientes (Fallos: 296:604; 298:33; 301:947; 305:2228; 306:1125; 315: 2684 y sus citas; y más recientemente, Fallos 331:2628; 333:1474, entre muchos otros, y cfr. CCAFed. Sala IV, *in re* “Gatic S.A.I.C.F.I.A.”; 2.12.1997, Riva S.A. –T.F.14217-I- c/ D.G.I”, 31.08.1995; ídem 19.10.2000, “Belgrano Mariano Arturo Joaquín Francisco c/ Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación y otros”, entre muchos otros), de modo que, al momento de sentenciar, se deberán valorar las pretensiones esgrimidas al iniciar la demanda con la realidad del momento de la sentencia, que marcará, sin lugar a dudas, la medida del derecho de las partes que permita sostener la utilidad de una sentencia condenatoria (cfr. causa “Belgrano”, ya cit.).

Es por consideraciones de economía procesal que se posibilita examinar en la sentencia las circunstancias producidas durante el trámite de la causa y existentes al momento de la decisión (conf. art. 163, inc. 6º, del CPCCN).

IV. Ahora bien, los actores promovieron la presente acción de amparo, en los términos del art. 43 de la Constitución Nacional, con el fin de que se declare la nulidad absoluta e insanable de la decisión de la Comisión de Labor Parlamentaria del 1/09/20, que dispuso la prórroga del “*Protocolo de Funcionamiento Parlamentario Remoto*”, aprobado el pasado 13 de mayo por Resolución HCDN 1680-D-20, OD 6, “*por carecer del consenso que requería dicha decisión*”; y como consecuencia de ello, de la sesión especial llevada adelante por





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

Causa n° 12.472/2020, “NEGRI, MARIO RAUL Y OTROS c/ ENHONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION s/AMPARO LEY 16.986”

medios remotos ese mismo día (1/09/20); y que esa nulidad deducida también alcanza a los actos producidos por el Presidente de la HCDN que los consideró ausentes en la sesión, cuando —según dicen— *“es de público y notorio conocimiento que estábamos presentes en el recinto, en cumplimiento de nuestras funciones, ya que el protocolo había caducado el 7 de agosto pasado”*.

V. En primer lugar cabe precisar el contexto de crisis sanitaria y social, con su consiguiente repercusión en la actividad de los poderes del Estado, en el que se presenta la problemática traída por los actores a este Tribunal.

En esa dirección, corresponde comenzar por señalar que a raíz de que la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró como pandemia al brote de un nuevo “coronavirus” y dada la veloz expansión del virus acaecida en numerosos países de diferentes continentes, el PEN dictó el decreto 260/20 (BO. 12/03/20), mediante el cual dispuso ampliar la emergencia pública en materia sanitaria, por un plazo de un año; y fijó una serie de medidas y recomendaciones dirigidas tanto a la ciudadanía como así también a las distintos sectores del Gobierno, a fin de mitigar su propagación y su impacto sanitario.

En un tiempo próximo al apuntado, y como consecuencia del agravamiento de la situación epidemiológica a escala nacional e internacional, el PEN dictó el decreto 297/20 (BO. 20/03/20) en el que dispuso el aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO) hasta el 31/03/20. En cuyo marco fijó pautas para minimizar la circulación de personas y del transporte en general, enumeró las actividades exceptuadas de dicha medida, e invitó a los restantes poderes del Estado, en el ámbito de sus competencias, a adherir a la norma. Dicha situación se prorrogó, con diferentes pautas y restricciones, hasta la actualidad.



Bajo tal normativa estatal, y atendiendo el criterio informado por las autoridades sanitarias competentes, la Corte Suprema de Justicia de la Nación dispuso, a través de la Acordada 6/20, la feria extraordinaria respecto de los Tribunales Federales y Nacionales, y demás dependencias que integran el Poder Judicial de la Nación, que también se prorrogó, hasta su levantamiento definitivo (en todo el Poder Judicial), que ocurrió el pasado 4 de agosto, con el dictado de la Acordada 31/20, que ordenó las nuevas pautas y protocolos para el ejercicio de la actividad judicial y dispuso como prioridad el trabajo remoto en el ámbito del Poder Judicial de la Nación.

Por último, en lo que respecta a la actividad en examen, el Congreso de la Nación, a través de ambas Cámaras que lo integran, decidieron acompañar la medida del PEN; en cuyo caso, el Honorable Senado de la Nación dictó la Resolución 548/20 (y sus prórrogas), como la HCDN mediante la Resolución Presidencial 615/20 y 661/20 (y sus prórrogas). Esta última, también, ratificó la continuidad de la modalidad de trabajo conectado remoto para aquellas tareas que puedan realizarse de forma domiciliaria.

VI. Frente a la gravísima situación sanitaria que atraviesa la Argentina, y el mundo en general, y teniendo en cuenta, a su vez, las consecuencias que ese escenario de crisis provoca en el ámbito social y económico de nuestro país resulta necesario recordar lo señalado por el Alto Tribunal en cuanto a que: *“es precisamente en contextos de emergencia como el descripto, que sacuden a la sociedad de una manera inaudita en la historia reciente, que sus autoridades constitucionales están más vigorosamente llamadas a encontrar cauces institucionales para enfrentar tales desafíos”* y *“no pueden haber dudas entonces de que la continuidad de la tarea de legislar del Congreso de la Nación resulta absolutamente esencial para el normal desarrollo de la vida constitucional de la Argentina. Aun en los episodios más difíciles de la construcción de nuestro país se procuró*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

Causa n° 12.472/2020, “NEGRI, MARIO RAUL Y OTROS c/ ENHONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION s/AMPARO LEY 16.986”

asegurar su funcionamiento” (CSJN, causa “Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/ acción declarativa de certeza”, pronunciamiento del 24/04/20; ver, considerandos 4° y 8°).

En dicho precedente, también, se expresó que *“la parálisis causada por la pandemia exige de las instituciones de la República el desarrollo de los mecanismos que sus autoridades consideren necesarios para asegurar la permanencia de sus tareas [...] La necesidad de seguir sesionando, por un lado, y de respetar las normas sanitarias recomendadas por la Organización Mundial de la Salud así como las aislamientos sociales dispuestos por los distintos gobiernos, por el otro, han conducido a otros congresos y parlamentos a adoptar diferentes formas para continuar con sus funciones y cumplir su rol constitucional. Así, en algunos casos se ha dispuesto la presencia restringida de legisladores con derecho a voto por bloque parlamentario (Alemania, Francia, Italia, Irlanda, Suiza y Nueva Zelanda), otros se ha previsto sesionar con video conferencia y votar de manera electrónica remota (Uruguay, Brasil, Chile, Perú, Colombia, Ecuador y Rumania), y en otros se han implementado sistemas que combinan la presencia reducida de legisladores con votación electrónica remota (España, Holanda y Polonia). En nuestro país, algunas legislaturas provinciales ya vienen sesionando por sistemas remotos, virtuales y teleconferencias (Mendoza, Salta, Córdoba y Santa Fe)” (ver, considerando n° 9).*

VII. En ese escenario, los legisladores plantean que accionan, por la vía del amparo, *“en defensa de un interés propio, personal y diferenciado que da lugar a una colisión efectiva de derechos”,* dado que *“se nos impidió 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 de la Cámara de Diputados (art. 189, 194 y 197 y concordantes del Reglamento)”, en la aprobación de la prórroga del Protocolo y en la sesión especial llevada a cabo en consecuencia, por lo que, persiguen la nulidad de aquellos actos.

VIII. Sentado ello, corresponde destacar que *la legitimación procesal constituye un presupuesto necesario para que exista un caso, causa o controversia que deba ser resuelto por el Poder Judicial* (Fallos: 322:528); así como que *"no se da una causa o caso contencioso que permita el ejercicio del Poder Judicial conferido a los tribunales nacionales cuando se procura la declaración general y directa de inconstitucionalidad de las normas o actos de otros poderes"*; ni por ende, existe facultad alguna que autorice, en tales circunstancias, a formular dichas declaraciones (Fallos: 307:2384; 326:3007, entre otros). En efecto, los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional encomiendan a los tribunales de la República el conocimiento y decisión de todas las “causas” y “casos” o “asuntos” que versen -entre otras cuestiones- sobre puntos regidos por la Constitución y, por otra parte, el art. 2º de la ley 27, establece que la justicia nacional “... sólo ejerce su jurisdicción en los casos contenciosos en que es requerida a instancia de parte.”. En estos términos, las “causas” que habilitan la actuación judicial, son aquellas “en las que se persigue en concreto la determinación del derecho debatido entre partes adversas” (Fallos 310:2342; 311:2580; 313:588; 313:594; 317:335; 324:2381). A fin de ejercer la jurisdicción debe tenerse por configurado un interés concreto, inmediato y sustancial que permita considerar al pleito como una “causa”, “caso” o controversia”, en los términos de los arts. 116 y 117 de la Constitución Nacional, único supuesto en que la mentada función puede ser ejercida (Fallos: 317:1224; 317:335; 323:1432; 324:2388, entre otros).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

Causa n° 12.472/2020, “NEGRI, MARIO RAUL Y OTROS c/ ENHONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION s/AMPARO LEY 16.986”

Al respecto, cabe poner de relieve que -de conformidad con el criterio que la Corte Suprema ha mantenido en sus precedentes- el fin y las consecuencias del control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa, requieren que *el requisito de la existencia de un “caso” o “controversia judicial” sea observado rigurosamente para la preservación del principio de división de los poderes* (Fallos: 310:2342; 317:335; 317:1224; 320:1556; 322:678; 325:474; 326:2931).

Que, por regla, el ejercicio de la función jurisdiccional requiere que los litigantes demuestren la concurrencia de la afectación de un interés jurídicamente protegido o tutelado y susceptible de tratamiento judicial (ver Sala III de la Cámara del Fuero, causas “*Negri Mario Raúl y otros c/ EN -HCDN- Comisión de Juicio Político s/ amparo ley 16.986*”, y “*Quinteros Héctor Daniel y otros c/ EN s/ amparo ley 16.986*”, pronunciamientos del 16/07/2015 y 3/11/16, respectivamente).

IX. En la cuestión bajo examen no aparecen verificados los recaudos indicados a los fines de habilitar la jurisdicción, en punto a la legitimación que proponen los actores a efectos de impugnar la actividad de la Cámara que integran, toda vez que no se advierte acreditada la existencia de un gravamen —apoyado, como se expuso, en las irregularidades y nulidades que denuncian— a un interés jurídico tutelable, al no haberse afectado ninguna de sus prerrogativas propias del cargo, habida cuenta de que:

—Los Legisladores fueron convocados a deliberar en las sesiones observadas.

El 28/08/20, fueron citados, por correo electrónico, a la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria para el 1/09/20. En ese caso, se les informó que “*atento lo dispuesto por las autoridades sanitarias se tendrán en cuenta las distancias recomendadas, como así también*



se les recuerda que no podrán hacerse presente asesores y/o secretarios, a fin de dar cumplimiento con las normas previstas para esta especial situación". Ese mismo día, también fueron citados, por oficio de estilo firmado por el Secretario Parlamentario de la HCDN, para concurrir a la sesión especial del día 1/09/20, a fin de considerar los proyectos de ley concernientes a la actividad turística y al régimen de infracciones y sanciones a Ley Federal de Pesca, conforme el art. 14 del reglamento de la HCDN.

—Con respecto a la reunión referente a la renovación de la prórroga del Protocolo, los demandantes expresan que *“luego de varias horas de deliberación, las partes no pudieron alcanzar el acuerdo por consenso que demanda el punto C” del Protocolo (“Consideraciones Generales...C. El protocolo estará vigente desde su fecha de aprobación mientras dure el aislamiento social, preventivo y obligatorio en todo o en parte del territorio nacional, por los períodos de 30 días prorrogables, que serán refrendados por consenso de la Comisión de Labor Parlamentaria”)*.

Ahora bien, en el acta de reunión del 1/09/20 se dejó sentado que: *“...se reúnen los integrantes de la Comisión de Labor Parlamentaria, con la presidencia del señor Presidente de la Honorable Cámara, Doctor Sergio Tomás Massa, y los señores Diputados y señoras Diputadas....y la mayoría de los participantes, luego de un intercambio de comentarios sobre la situación actual de la Pandemia declarada de COVID-19 por la que se está atravesando y teniendo en cuenta la continuidad de la vigencia del Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 14 del Reglamento interno y las sesiones realizadas en forma remota y presencial según el ‘Protocolo de Funcionamiento Parlamentario Remoto’, acuerdan según consenso alcanzado... aprobar la segunda prórroga del Protocolo”*.





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

Causa n° 12.472/2020, “NEGRI, MARIO RAUL Y OTROS c/ ENHONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION s/AMPARO LEY 16.986”

Asimismo, de la versión taquigráfica agregada a la causa, se desprende la deliberación invocada, y al final de dicha reunión se dejó constancia que *“La Presidencia aclara que sin lograr acuerdo en la reunión de la Comisión de Labor Parlamentaria, se invita a los señores diputados a concurrir al recinto para sesionar”*.

En otra presentación (ampliando la demanda), los amparistas acreditan como hecho nuevo que el 8/09/20 esa Comisión labró un acta, con el mismo alcance antes indicado, aunque incorporando los puntos 3), 4) y 5), referidos a la solicitud por parte de un bloque político de un asunto con modalidad mixta (presencial y remota) y al requerimiento dirigido a los legisladores, observando que en el caso que se encuentre presenciales en el recinto deberán loguearse, activando el VPN.

Al respecto la Corte Suprema de Justicia señaló, de manera reciente, que la posibilidad de que se sesione en forma remota no interfiere con el modo en que la Constitución le impone a esa Cámara (allí haciendo referencia al HSN) ejercer sus atribuciones; en efecto *“nada dice la Constitución sobre el lugar o la forma presencial o remota en que deben encontrarse para sesionar, deliberar y votar los legisladores de cada Cámara”* (CSJN, *“Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación”*, antes cit., considerando n° 16).

Por su lado y en igual sentido, en su dictamen, el señor Fiscal Federal señaló, para propiciar el rechazo de la demanda, lo siguiente: *“el diferendo gira en torno a la recta interpretación de un reglamento interno de carácter provisorio, y al desacuerdo en torno a la vigencia del Protocolo en cuestión, derivado de la concurrencia de unos de los recaudos establecidos allí mismo a los fines de su prórroga. Cuestión que, como observó la CSJN, corresponde a una materia que no está regulada directamente en la Constitución, y por lo tanto corresponde*



a la autonomía funcional del cuerpo legislativo, siendo luego de su exclusiva y privativa competencia” y añadió que “si bien el requisito y cómputo del quórum –cuestión planteada por los actores como una presunta irregularidad de la sesión es una de las cuestiones de procedimiento que sí regula expresamente la Constitución, el desacuerdo entre las partes se refiere específicamente a si debía considerarse presentes a los diputados que asistieron presencialmente al recinto, o quienes se registraron en el sistema de sesión telemática. Esa cuestión remite nuevamente al debate sobre la vigencia del Protocolo y a la validez de su prórroga, que según se indicó más arriba, corresponde a la autonomía funcional de la Cámara y es ajena a la intervención judicial”.

—Con respecto a la sesión especial fijada para el tratamiento de los proyectos de ley antes mencionados, a la que fueron debidamente convocados los amparistas, conforme el art. 14 del reglamento de la HCDN (que dispone: “*Los diputados no constituirán Cámara fuera de la sala de sesiones, salvo los casos de fuerza mayor*”); cabe señalar que, según se desprende de la versión taquigráfica, los legisladores hicieron uso de la palabra, expresaron sus opiniones y/o discursos (cfr. las expresiones de las diputadas/os Tonelli, Stilman, Menna, Ocaña, entre otro/as); sin embargo, no se registraron en el sistema “VPN”, contenido en el Protocolo. También, surge de esa documental, que el Presidente de la HCDN, en diversas oportunidades, requirió a los amparistas y demás integrantes de la Cámara de Diputados que debían “loguearse”, sin embargo algunos/as decidieron no hacerlo.

Frente a tales circunstancias, acontecidas en un contexto de pandemia de alcance mundial, resulta —en forma clara— la carencia que detenta el planteo de los aquí actores, dado que no surge de la documental agregada ni tampoco aquéllos han logrado demostrar las irregularidades y las nulidades que denuncian en sus escritos, por las cuales -dicen- habrían resultado afectadas las funciones propias del





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

Causa n° 12.472/2020, “NEGRI, MARIO RAUL Y OTROS c/ ENHONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION s/AMPARO LEY 16.986”

cargo que detentan, de conformidad con el criterio seguido por la CSJN en muchos precedentes (Fallos: 322:528; 324:2048; 333:1023 y 326:2998, entre muchos otros).

Asimismo, sobre ese punto, es preciso recordar lo decidido por el Alto Tribunal en el precedente “*Thomas, Enrique c/ E.N.A. s/ amparo*” (Fallos: 333:1023). Allí, expresó que “...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, dicha legitimación podría eventualmente resultar admisible cuando se trata de la afectación de un interés concreto y directo a su respecto [...] sobre la base de la doctrina del precedente ‘Gómez Díez’, no se observa en el sub lite la afectación a un interés personal del actor. Ello es así pues, descartada la presencia de toda la cuestión contenciosa que exija definir los alcances de los derechos, inmunidades y prerrogativas que le asisten a Thomas en su condición de legislador, del análisis del caso no surge la necesaria convicción que demuestre el modo en que el demandante fue inequívocamente privado de ejercer las atribuciones que le asisten como legislador, tanto durante el tratamiento llevado a cabo en las comisiones que tomaron intervención, como en oportunidad de la consideración de los diversos dictámenes que realizó la Cámara de Diputados, de la votación en general del proyecto del dictamen de mayoría y su ulterior tratamiento y votación en particular” (Fallos: 303:1181; 313:863; 322:528; 323:1432 y 324:2381).

Sobre este último precedente, en el ya citado fallo “*Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación*”, la Corte Suprema revivió lo allí resuelto, en tanto señaló “para inhibirse de controlar un procedimiento legislativo



tuvo presente la repetida advertencia expuesta en su jurisprudencia según la cual ‘la misión mas delicada de la justicia es la de saber mantenerse dentro de la órbita de su jurisdicción, sin menoscabar las funciones que incumben a los demás poderes, reconociendose el cúmulo de facultades que constituyen la competencia funcional del Congreso de la Nación’ (Fallos: 333:1023)” (considerando nº 12).

X. En las condiciones señaladas, resulta claro que la impugnación que se pretende someter a examen de este Tribunal no puede ser asimilada al supuesto de “caso contencioso”, ya que las argumentaciones que se sostienen en la demanda planteada, referidas a la modalidad de funcionamiento propio y exclusivo del Poder Legislativo, permite concluir que no se verifica en el *sub-lite* la afectación de un interés jurídico inmediato o directo que dé lugar a una controversia actual o concreta y, sobre esa base insoslayable, que se presente un asunto apto de ser juzgado en el ámbito del Poder Judicial de la Nación.

XI. Es preciso replicar, en esta oportunidad, lo señalado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el ya citado fallo “*Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación*”, en cuanto allí explicó de manera clara y contundente que: “*como principio general... el ámbito de su control jurisdiccional no alcanza a las decisiones de otros Poderes del Estado adopten dentro de la esfera de competencia que la Constitución Nacional les asigna como propia y exclusiva*”.

En esa línea, destacó que “*forjó una doctrina jurisprudencial por la que se abstuvo de revisar el procedimiento de sanción de una ley que declaró la intervención federal de una provincia, ya que no podían contestarse las facultades legislativas para decidir sobre “la forma de sus deliberaciones” (caso “Cullen”, Fallos: 53:420); de revisar el procedimiento de deliberación y sanción de leyes tributarias (en los casos “Compañía Azucarera”, Fallos: 141:271 y*





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

Causa n° 12.472/2020, “NEGRI, MARIO RAUL Y OTROS c/ ENHONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION s/AMPARO LEY 16.986”

“Petrus”, Fallos: 210:855); de revisar la facultad del Poder Ejecutivo de nombrar y remover a los empleados de su administración (caso “Ávila Posse”, Fallos: 254:43) y la legalidad de la composición del Congreso (caso “Varela”, Fallos: 23:257); también de revisar las causales de destitución de juicio político (caso “Nicosia”, Fallos: 316:2940, y caso “Brusa”, Fallos: 326:4816, entre otros); y finalmente, también se abstuvo de revisar el juicio que cada Cámara del Poder Legislativo efectúa sobre la validez de los títulos de sus miembros (“Unión Cívica Radical”, Fallos: 285:147; y la doctrina reiterada en los votos de la mayoría en la saga de casos decididos luego de la reforma constitucional de 1994, “Provincia del Chaco”, Fallos: 321:3236; “Guadalupe Hernández”, Fallos: 322:1988; “Tomasella Cima”, Fallos: 322:2370; “Partido Justicialista distrito de Corrientes”, Fallos: 322:2368)”.

Explicó que *“auto restringir su revisión sobre las decisiones privativas de otros Poderes evita un avance de su poder en desmedro de los demás, preserva la delicada armonía que debe gobernar la división de poderes, aparece como una exigencia de la regla más elemental de nuestro derecho público por la ‘que cada uno de los tres altos poderes que forman el Gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejercita las facultades que ella les confier’, y evita ‘la imposición de un criterio político sobre otro’ (caso “Cullen”, Fallos: 53:420 y caso “Zaratiegui”, Fallos: 311:2580 respectivamente, criterio mantenido en los casos “Prodelco”, Fallos: 321:1252 y “Verbitsky”, Fallos: 328:1146, entre muchos otros)”.*

Allí también recordó que *“en la causa ‘Barrick’ en 2019 que su jurisprudencia ha reconocido límites a las cuestiones justiciables, y ha sido muy prudente al momento de controlar el procedimiento o trámite parlamentario de las leyes formales. Con cita del ya*



mencionado precedente 'Cullen c/ Llerena', de 1983, afirmó -una vez más- que el Poder Judicial no podía contestar ni sobre el fondo ni sobre la forma de las deliberaciones en las que el Congreso había ejercido una atribución política. Es así que concluyó -siempre de acuerdo a sus precedentes- que 'no constituye cuestión justiciable lo atinente al procedimiento adoptado por el Poder Legislativo para la formación y sanción de leyes'" (considerando nº 12).

Señaló que "[l]as emergencias, de cualquier tipo, deben ser tratadas dentro del Estado de Derecho y por ello el funcionamiento del Congreso de la Nación resulta absolutamente esencial para el normal desarrollo de la vida constitucional de la Argentina. El Congreso, como los otros poderes del Estado, tiene autonomía para regular su modo de funcionamiento de acuerdo al artículo 66 de la Constitución Nacional, y como ya lo ha dicho esta Corte, 'no constituye cuestión justiciable lo atinente al procedimiento adoptado por el Poder Legislativo para la formación y sanción de leyes ('Barrick', Fallos: 342:917, considerandos 2º y 23). Por ello no configura un caso justiciable'" (considerando nº 17).

Sobre la modalidad de sesionar expuso que "el llevar adelante las sesiones del Senado bajo una modalidad remota en lugar de la tradicional forma presencial orbita dentro de las atribuciones propias del Poder Legislativo referentes a la instrumentación de las condiciones para crear la ley. Además, tal posibilidad no configura per se riesgo alguno de interferencia en las atribuciones de los demás poderes del Estado. Esto es, sesionar de forma remota o presencial no supone en sí misma una posible invasión del Poder Legislativo al ámbito de competencias que la Constitución asigna a los demás poderes del Estado" y agregó que "nada dice la Constitución sobre el lugar o la forma presencial o remota en que deben encontrarse para sesionar, deliberar y votar los legisladores de cada Cámara" (considerado nº16).





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

Causa n° 12.472/2020, “NEGRI, MARIO RAUL Y OTROS c/ ENHONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION s/AMPARO LEY 16.986”

Finalmente, resolvió que *“la cuestión sobre el carácter presencial o remoto de las sesiones del Senado aparece, así, como un asunto que la Constitución defirió de forma privativa y exclusiva a su prudencia política. Bajo estas condiciones, corresponde al mandato constitucional del H. Senado de la Nación el arbitrar los mecanismos necesarios para facilitar la realización de la más alta razón de ser: la representación del pueblo de la Nación en la deliberación de sus asuntos que lo atraviesan como tal”* (considerando n° 17).

Tales consideraciones, resultan plenamente aplicables a la cuestión traída a dirimir, en tanto aquí se pretende que el Tribunal anule los actos dictados en la esfera propia y exclusiva del Poder Legislativo, referentes a los mecanismos adoptados para llevar a cabo el cometido constitucionalmente asignado (art. 66 CN); los que, además, han sido dispuestos en un contexto sanitario especial y teniendo en cuenta las recomendaciones relativas a la prevención de la transmisión del coronavirus en aras de la protección de la salud de los integrantes de dicho poder del Estado (ejemplo: número de personas que pueden permanecer en el recinto, bancas habilitadas, circulación de las personas en el territorio nacional, personal de riesgo, personal administrativo esencial, etc.).

XII. Teniendo en cuenta todo lo antes expuesto, resulta claro que decidir sobre la pretensión articulada en autos importaría avanzar en torno a una cuestión privativa de otro poder del Estado; disponiendo no sólo sobre el procedimiento materializado por los distintos bloques de la H. Cámara de Diputados de la Nación sino también sobre el posterior modo de actuación de la HCDN con relación al ejercicio de facultades que les son propias.

Ello implicaría un evidente exceso de la función jurisdiccional; o dicho en otros términos, no corresponde al Poder Judicial intervenir y modificar la votación y decisión de cuestiones que son propias de



los órganos correspondientes; en el caso, lo dispuesto por la H. Cámara de Diputados de la Nación.

En efecto en las causas que se impugnan actos cumplidos por otros poderes del Estado, en el ámbito de las facultades que les son privativas, la facultad de revisión judicial no alcanza al modo del ejercicio de tales atribuciones, puesto que si así fuera, se haría manifiesta la invasión del campo de las potestades propias de las demás autoridades de la Nación (Fallos 320:2852; 321:3236; 322:1988; 322:2370; 324:3358, entre muchos otros).

Máxime, cuando lo que se trae a consideración de un Tribunal de Justicia es –como en el caso– la reedición de una cuestión que se ha debatido y resuelto en el seno del Poder Legislativo de la Nación por el juego de las mayorías y minorías respectivas, propio del sistema republicano y democrático garantizado por la Carta Magna, lo que produciría una *“invasión del Poder Judicial en el ámbito de las potestades propias de los otros poderes de la Nación, con grave detrimento de la misión más delicada de aquél: la de saber mantenerse dentro de su órbita de modo de preservar el prestigio y la eficacia del control judicial, evitando así enfrentamientos estériles con los restantes poderes”*(Fallos: 155:248; 254:43; 263:267; 282:392, entre muchos otros).

Por todo lo expuesto y de conformidad con lo dictaminado por el señor Fiscal Federal, **FALLO:** Rechazando la acción de amparo formulada por los actores. Las costas se imponen en el orden causado, en atención a las particularidades circunstancias de la cuestión debatida (art. 14 de la ley 16.986 y art. 68, segundo párrafo, del CPCCN).

Regístrese, notifíquese -al Sr. Fiscal Federal via email- y, oportunamente, archívese.-





Poder Judicial de la Nación

JUZGADO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

FEDERAL 1

Causa n° 12.472/2020, “NEGRI, MARIO RAUL Y OTROS c/ EN-
HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION
s/AMPARO LEY 16.986”



#35001128#269748070#20201006090530825