

CONTROL PARLAMENTARIO DEL GOBIERNO EN ESTADOS DE EMERGENCIA SANITARIA

Jorge Horacio GENTILE*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El Poder Legislativo en “cuarentena”*. III. *Los Parlamentos de otros países*. IV. *Globalización versus nacionalismo*. V. *Una nueva era*. VI. *Conclusiones*.

I. INTRODUCCIÓN

El presidente de la Nación Argentina, en acuerdo de ministros, dictó el 19 de marzo de 2020 el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) número 297 que estableció el aislamiento social preventivo y obligatorio de toda la población. El mismo fue anunciado en conferencia de prensa, en compañía de gobernadores oficialistas y opositores, y asesorado por un selecto grupo de médicos infectólogos, declaró una cuarentena de toda la población, fundada en los primeros contagios que se había producido en el país de la pandemia de coronavirus Covid-19, que se había comenzado a expandirse en el mundo a partir de los primeros casos ocurridos en Wuhan, República Popular de China, a principios de este año.

Esta declaración, mejor conocida como el “¡quédate en casa!”, proponía pautas para impulsar una nueva política de salud. De esta manera se pretendía unir y coordinar el fragmentado sistema público de salud (DNU 297/20), tanto el de gestión estatal (Nación, provincias y municipios), como el de la seguridad social (obras sociales nacionales, provinciales o sindicales) y el de gestión privada (mutuales, prepagas y pagas), atendiendo las grandes diferencias y falencias que había en las prestaciones en el extenso territorio argentino. Los análisis de los testeos de los casos de coronavirus quedaron

* Presidente de la Asociación Argentina de Derecho Parlamentario. Doctor en Derecho. Profesor emérito de las Universidades Nacional y Católica de Córdoba, Argentina. Miembro correspondiente por Córdoba de las Academias Nacionales de Ciencias Morales y Política y de Derecho de Buenos Aires. Ex diputado de la Nación. Ex convencional constituyente provincial y municipal de Córdoba.

concentrados sólo en el Instituto Malbrán de Buenos Aires, días después se comenzaron a descentralizar en nuevos centros ubicados en el interior del país. Los militares reaparecieron —desplegado su personal en todo el país— para hacer “contención social”.

El primer mandatario abandonó, de esta manera, su tendencia inicial de gobernar solo con y para el 48 % de los que lo votaron, y a partir de ese momento se mostró convencido de hacerlo con y para “todos y todas” sus compatriotas, lo que más se ajusta al objetivo del preámbulo de la Constitución que es el “*promover el bienestar general*”, y que —según las primeras encuestas— le comenzaron a dar una mejor estima de la opinión pública que en la de sus primeros cien días de su mandato.

II. EL PODER LEGISLATIVO EN “CUARENTENA”

El gobierno de la República tiene tres poderes, de los cuales el más representativo e importante es el Legislativo, y ninguna emergencia justifica que los poderes se concentren en el Presidente, ni lo suple la reunión con los gobernadores, ni un muy respetable consejo de médicos que lo asesora sobre Covid-19.

Nuestros representantes, los diputados y los senadores, son los que mejor pueden hacer escuchar nuestras voces y tomar las grandes y graves decisiones que las circunstancias imponen, y los que deben controlar el accionar del Presidente y sus ministros. Por ello, las cámaras deben sesionar en su recinto, y cuando lo exija la “*gravedad institucional*” donde mejor puedan hacerlo, en forma presencial o virtual, y sus presidentes deben convocarlas sin necesidad de consultarle a la Corte Suprema, ni al Poder Ejecutivo, tomando todas las precauciones que eviten contagios entre los que la integran o trabajan en las cámaras. Los periodistas también deben estar siempre presentes para que la información llegue a sus representados, con la premura que requieren los temas que se debaten, y las normas que se votan y sancionan.

El primero de marzo el Congreso reunido en Asamblea había escuchado el discurso del presidente Fernández, en el que dejó inauguradas las sesiones del año 2020. El Senado se reunió una sola vez antes de la cuarentena, el 13 de marzo, en una sesión especial. Diputados no lo hizo antes del DNU número 297/20. Con la cuarentena decretada se paralizó el país y también las dos cámaras del Congreso que no tuvieron ninguna sesión ordinaria de las establecidas en las preparatorias realizadas en el mes de febrero. Con la paralización general de actividades de la población y la obligación de “*quedarse en casa*” se dejaron de reunir las cámaras, y el presidente comen-

zó a dictar DNU (decretos-leyes) sustituyendo al Congreso en la tarea de legislar. Igual situación ocurrió en las legislaturas provinciales y en los concejos deliberantes municipales.

Con motivo de los distintos cuestionamientos que se hicieron por la virtual clausura del Poder Legislativo, el más importante del gobierno, la vicepresidenta de la Nación, Cristina Fernández de Kirchner, invocando su condición de presidenta del Senado y la representación de dicho cuerpo, presentó ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación el 14 de abril una demanda que calificó como: “acción declarativa de certeza”, dirigida “contra los poderes del Estado Federal a los fines que en el marco excepcionalísimo del actual estado de emergencia desencadenado por la Pandemia originada por la enfermedad causada por el COVID-19 despeje el estado de incertidumbre respecto a la validez legal de sesionar mediante medios virtuales o remotos, en aplicación del artículo 30 del Reglamento de la H. Cámara de Senadores de la Nación en cuanto este establece que «Los senadores constituyen Cámara en la sala de sus sesiones y para los objetos de su mandato, salvo en casos de gravedad institucional»”.

En dicha demanda no se explicitó con claridad quién es el demandado, ya que parecería señalar como tal a los tres poderes del Estado. Pero ninguno de ellos tiene personería jurídica. El Código Civil y Comercial, en su artículo 146 inciso a, sólo se la reconoce al Estado nacional, y no a ninguno de poderes que lo componen —Legislativo, Ejecutivo y Judicial—; y mucho menos a las cámaras de Diputados y del Senado que son sólo una parte del primero de ellos.

La demanda tampoco aclaró quién es el actor, ya que el Senado, que dice su presidenta representar, es sólo una de las cámaras del Poder Legislativo. Esta penumbra, respecto quienes son los contrincantes en este pleito, seguramente, es lo que le hizo omitir denunciar los domicilios de los tres poderes del Estado demandados, lo que es procesalmente imprescindible en el texto de una demanda judicial. Que la vicepresidenta de la nación y presidenta del Senado hubiera demandado al Estado nacional no parece tampoco razonable ni para nada coherente

Pero la presidente del Senado no estaba facultada en forma expresa por la Cámara que preside, ni por su reglamento, para entablar esta acción judicial. Para que ello se hubiera dado el Senado debió haberse reunido con quórum y votar, para conferirle la representación que invoca. Ni la Constitución ni el Código Civil y Comercial permiten que ello sea posible.

En el escrito de Fernández de Kirchner no se precisa cuál es la controversia, ni se describe en que le afectaba a ella, como Presidente del Senado, o al Cuerpo que dice representar. Esta supuesta incertidumbre acerca de

que si las leyes que sancione el Congreso durante la emergencia, utilizando las nuevas tecnologías, van a ser o no constitucionales, es la misma que ocurre cada vez que se lo hace cuando se configura la “gravedad institucional”, que menciona el artículo 30 del Reglamento antes citado, que en este caso nadie discute.

La Corte no es un órgano de consulta de los otros poderes u órganos del Estado, por lo que la acción declarativa de certeza no parecía el camino indicado para hacerla. Esta acción sólo cabe para despejar incertidumbres entre personas y posturas concretamente diferentes. El haber elegido al más alto tribunal de la República, para iniciar este pleito, no está explicado tampoco en la demanda, ni en ella se indica por qué se saltaron las instancias inferiores del Poder Judicial.

La imposibilidad, señalada en la demanda, de que el Poder Ejecutivo en la emergencia no pueda dictar leyes penales o tributarias, qué solo puede sancionar el Congreso, ha hecho decir a algunos que lo que quería la señora Fernández de Kirchner es que el Senado apruebe el proyecto, tantas veces anunciado desde el gobierno, que grave tributariamente a las grandes fortunas. Pero para que ello sea posible, la ley debería haber estado ya sancionada por la Cámara de Diputados, como indica la Constitución; algo que aún no había ocurrido. Otros han querido ver en este accionar que el Congreso siga sin sesionar hasta que la Corte se expida, pensando que los trámites judiciales generalmente consumen mucho tiempo.

La Corte, después de recibir la demanda, le corrió vista por el término de 48 horas al Procurador General de la Nación para que se expida. El dictamen, firmado por Eduardo Ezequiel Casal se presentó del 21 de abril, y se fundó en el artículo 117 de la CN —que sólo habilita la competencia ordinaria de la Corte para los casos de “embajadores, ministros y cónsules extranjeros”, y por la doctrina sentada por ese Alto Tribunal en el caso “Sojo” (Fallos 32:120); y reiterado en muchos otros. En base a ello, concluye expresando: “...opino que la cuestión planteada, aun en el marco de un proceso judicial, resultaría ajena a la competencia originaria de esta Corte”.

La Corte el día 24 de abril emitió su fallo, que por unanimidad de sus cinco ministros, rechazó la demanda, declarando que el tribunal “no estaba habilitado para intervenir en este tipo de reclamos”. Cuatro de sus jueces en los considerandos de la sentencia “se inclinaron porque no correspondía la intervención del tribunal por la causal de ausencia de caso o controversia”, mientras que el presidente del máximo tribunal, Carlos Rosenkrantz, entendió que debía desestimarse “in limine” la demanda. Coincidieron los jueces en sus votos que el Senado tiene suficientes facultades para responder a la pregunta de si se puede sesionar virtualmente sin necesidad de acu-

dir a la Corte. Afirmó, también, que “el Congreso, como los otros poderes del Estado, tienen autonomía para regular su modo de funcionamiento de acuerdo al artículo 66 de la Constitución Nacional”. Horacio Rosatti en su voto admitió que la actora investía la representación del Senado, y que los argumentos contrarios a la admisión de la demanda no obstan a la existencia de “gravedad institucional”.

Después de la sentencia la Cámara de Diputados y el Senado; en sus respectivos recintos, con la presencia de sus presidentes, un número muy reducido de legisladores y los demás en forma remota; sesionaron los días 13 y 21 de mayo y el 3 de junio, en sesiones ordinarias especiales. En esa oportunidad se aprobaron 20 DNU y una ley que aprueba un Programa de protección de la salud ante la pandemia.

El jefe de Gabinete de ministros nunca fue al Congreso ni siquiera para hacer el informe mensual que está obligado a cumplimentar, alternando en cada una de las cámaras, para informar sobre la marcha del gobierno y como exige la Constitución (Art. 101). Uno de los medios de control más importante que tienen las cámaras. Ello fue sustituido por las conferencias de prensa que el presidente Fernández hizo por televisión para anunciar y prorrogar la cuarentena, acompañado con el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Alex Kiciloff, perteneciente a su partido, y con Horacio Rodríguez Larreta, jefe del gobierno de la ciudad autónoma de Buenos Aires, de la oposición.

Los reglamentos del Congreso no se reformaron, aunque ambas cámaras han aprobado sendas resolución que les permite sesionar en forma mixta y virtual, con algunos legisladores en el recinto y la gran mayoría a distancia. Con una nueva forma de demostrar su presencia y emitir su voto. Con anterioridad a que lo hicieran las cámaras nacionales algunas legislaturas de provincias; como las de Mendoza (24 de marzo), Santa Fe, La Rioja, y Córdoba; comenzaron a sesionar y sancionar leyes en forma telemática. La utilización de proyectos, expedientes y firmas electrónicas empezaron a ser utilizadas en algunas legislaturas.

III. LOS PARLAMENTOS DE OTROS PAÍSES

En *Colombia*, como en todos los países latinoamericanos, la emergencia sanitaria por el coronavirus trastocó las actividades parlamentarias. El plenario de la Cámara empezó a sesionar en forma semipresencial, dejando en el Salón Elíptico solamente a 35 personas, incluyendo delegados por cada banca, y en el mes que duró la total virtualidad se aprobaron 14 proyectos de ley.

En *Brasil* las sesiones plenarias del Congreso fueron virtuales mediante un sistema de deliberación remota, aunque solo para debatir temas excepcionales, previamente consensuados por los legisladores.

La Asamblea Nacional de Ecuador tuvo su primera sesión virtual el 24 de marzo, reunión que duró 7 horas y en la que aprobó el proyecto de resolución de Compromiso Político y Social frente a la Emergencia Sanitaria Covid-19, con 120 votos a favor.

En *Chile*, el 25 de marzo se promulgó la Ley 21.219, que autoriza al Congreso a trabajar por medios electrónicos por el término de un año, toda vez que se declare un estado de excepción que les impida sesionar total o parcialmente. Luego sesionó en forma mixta —en plenarios y en comisión— y tiene habilitado el voto electrónico.

Desde marzo las cámaras de diputados y senadores de *Bolivia* habilitaron la realización de reuniones no presenciales, aunque vienen desarrollando sesiones mixtas, con participación virtual y presencial.

En *Paraguay* se suspendieron toda labor parlamentaria hasta el día 13, por un caso de coronavirus en el Congreso. Desde entonces se habilitó la modalidad virtual en ambas cámaras y los legisladores se reunieron en comisión y plenarias de forma semipresencial.

El 8 de mayo el pleno del Congreso de *Perú* sesionó por primera vez en forma virtual. La reunión se desarrolló con los parlamentarios conectados a la plataforma *Microsoft Teams* y los voceros de las bancadas emitieron el voto nominal de sus integrantes.

Canadá optó por un sistema mixto de sesiones presenciales y remotas.

El Congreso de *México* funciona virtualmente en comisiones y sin votar. Se reunió de manera presencial para tratar una propuesta de ley vinculada a la emergencia.

En *Estados Unidos* el Congreso, después de algunas semanas de inactividad, volvió a sesionar de forma presencial y trató un paquete de ayudas propuesto por el Ejecutivo.

El 21 de abril los legisladores británicos aprobaron lo del “parlamento virtual”: con 50 diputados en el recinto respetando la distancia social, otros 120 se unieron vía *Zoom* y los demás siguieron la sesión de preguntas al gobierno desde el portal oficial.

Entre tanto, el *Bundestag* de *Alemania* se ha mantenido en funcionamiento, aunque con representaciones reducidas, que facilitan que se mantenga una distancia de seguridad sanitaria entre los parlamentarios. La votación es manual, aunque en urnas situadas en zonas seguras en lo que al cuidado de la salud se refiere.

El Parlamento Federal de *Bélgica* sesiona en condiciones restrictivas bajo un formato telemático, mientras en España las Cortes Generales adaptaron su funcionamiento, de modo tal que los plenarios se celebran con la sola presencia de los oradores designados por los bloques legislativos y con la participación de un número mínimo de autoridades del cuerpo. Los demás representantes pueden seguir la sesión y votar mediante medios telemáticos.

Con un número reducido de representantes por bancada funciona el Parlamento en *Francia*, al igual que el de Italia, donde desde el 30 de abril los legisladores están habilitados a ocupar las gradas del público, para cumplir con el distanciamiento social. Lo mismo pasa en los Estados Generales de los Países Bajos, en cuyos encuentros presenciales solo participa un miembro de cada grupo parlamentario, mientras que la actividad legislativa se desarrolla principalmente con videoconferencia y voto virtual.

Finalmente, el Parlamento de *Rumania* se encuentra físicamente cerrado, aunque sigue funcionando bajo un régimen especial y desarrolla sus sesiones de manera virtual; por otro lado, la Asamblea Federal de Rusia funciona en forma presencial.

IV. GLOBALIZACIÓN *VERSUS* NACIONALISMO

La pandemia además parece haber frenado en el mundo la reacción nacionalista que en este siglo se había comenzado a imponer en la política de muchos países y regiones, invocando el proteccionismo, la invasión migratoria, la inseguridad y otros “intereses localistas” dañados por la globalización.

Prueba de ello fueron el surgimiento de liderazgos políticos como los de Donald Trump (EEUU) —con su “América primero”—, de Vladímir Putin (Rusia), Jair Bolsonaro (Brasil), Víktor Orbán (Hungría), Narendra Modi (India), Shinzō Abe (Japón), Mateo Salvini (Italia), etcétera; y las reacciones secesionistas como la de Cataluña o el Brexit del Reino Unido.

Esto nos prueba que las murallas y fronteras con que fraccionamos el mundo no sirven para frenar ni detener la epidemia. Los movimientos anti-vacunas quedaron sin argumentos. Y sí, por ejemplo, se descubriera una en Israel, ella debería servir también para Irán y viceversa; o si lo fuera en EEUU se debería usarse también en China y viceversa, a pesar de sus diferencia políticas. El remedio en el planeta y en el interior de los países, es unirnos para evitar el contagio y que los enfermos se curen.

Igualmente, esta trágica experiencia nos demuestra que la globalización exige la unión de nuestros países, como lo hizo la Unión Europea, y como intentamos iniciarla nosotros con el hoy estancado Mercosur. No

sólo para alguna vez concretar aquel ideal histórico de “*las provincias unidas del sur*”, que expresa la Declaración de la Independencia —votada en Tucumán en 1816— y las estrofas del Himno Nacional argentino, lo que hoy significaría conformar, algo así, como una confederación de los Estados Unidos de Sudamérica, con un parlamento como el europeo, que ayude a nuestro país a afrontar los duros requerimientos que el mundo de hoy nos impone.

Pero la globalización nos exigirá mucho más, como es trabajar para concretar —alguna vez— un gobierno mundial, democrático y republicano, que tenga un poder legislativo, ejecutivo y judicial. Que supere las debilidades de la ONU, de los G-20, la UNESCO y demás organismos internacionales. Que no sólo sirva para enfrentar eficazmente las pandemias, sino también para evitar y castigar a quienes produzcan conflictos bélicos y atentados; terminar con la guerra del petróleo —que tiene por protagonistas principales a Estados Unidos, Arabia Saudita y Rusia—; que combata el narcotráfico, las mafias, las organizaciones terroristas y el tráfico de armas; que regule el mejor desarrollo y aprovechamiento de la tecnología —especialmente la nuclear—, las finanzas y el comercio internacional y las migraciones; y que reduzca las desigualdades, y termine con las discriminaciones y la pobreza; que garantice mejor la libertad religiosa y los derechos naturales de las personas: a la vida, a la libertad y al trabajo.

V. UNA NUEVA ERA

Generalmente se considera que las etapas o eras históricas de la humanidad son: la Prehistoria, las Edades: Antigua, Media, Moderna y Contemporánea. Esta división es una convencionalidad que no es uniforme, ni responde a un criterio científico.

La Prehistoria sería desde el origen de la humanidad hasta que se inventó la escritura (4 mil años a.C.). La Edad Antigua: desde la aparición de la escritura hasta la caída del Imperio Romano (siglo V d.C.); la Media: desde el siglo V hasta el descubrimiento de América en 1492, o hasta 1453, año en que Constantinopla cayó en poder de los turcos; la Moderna: desde el siglo XV hasta la Revolución Norteamericana (1776) o la Francesa (1789); y la Contemporánea: desde la misma hasta la actualidad.

En esta última se puso fin o se acorraló a los sistemas totalitarios, autoritarios o populistas que todavía existen. Se expandió la forma democrática, republicana y constitucional de gobierno, que garantiza los derechos humanos, que promueve la igualdad —especialmente de las mujeres y de los

pobres— y los derechos a la libertad religiosa, a la información y a gozar de un ambiente y clima sano.

Se creó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Unión Europea. Se disolvió la Unión Soviética. Hubo cuatro revoluciones industriales; dos guerras mundiales —y el estallido de dos bombas atómicas—; la guerra civil española y la guerra fría. Creció y se avejentó la población, y se multiplicaron las migraciones. La globalización se tornó imposible de frenar, a pesar de las renacientes reacciones nacionalistas.

Pero en el siglo XXI se están produciendo cambios radicales y vertiginosos que justificarían una nueva edad sin saber cuál debería ser su nombre, lo que podría poner punto final a la Edad Contemporánea.

Lo más notable de esta transformación, que vivimos ahora, se muestra en la importancia que ha cobrado la ecología, el cambio climático y la defensa del ambiente; como con los avances tecnológicos emergentes en varios campos, como: los smartphone, la robótica, la inteligencia artificial, las nubes, la automatización, la nanotecnología, la computación cuántica, la biotecnología, el Internet de las cosas (I o T), las impresoras 3D, las criptomonedas, los algoritmos, las big data, los drones y los vehículos eléctricos y autónomos.

La multiplicación y la concentración de la riqueza se exhiben en el crecimiento de las nuevas megaempresas como Amazon, Apple, Microsoft, Google, Facebook, Uber y las petroleras sauditas, Mercado Libre —en Latinoamérica— y en los cambios en los empleos que ellas generaron.

Los devastadores incendios ocurridos en Australia, en el Amazona y en California produjeron daños irreparables. En los atentados y conflictos bélicos se han visto hechos violentos que conmovieron al mundo, como el ataque a las Torres gemelas (2001), los conflictos bélicos en Siria, en Yemen o en Sudán del Sur y el asesinato del general Qasem Soleimani en Irán perpetrado desde un dron.

Los millones de personas que se desplazan en el mundo como migrantes, que son refugiados o que solicitan asilo, de los cuales es importante en Latinoamérica los casos de Cuba y ahora el de Venezuela, a los que hay que agregar los latinoamericanos que pretende ingresar o que ingresaron —legal o ilegalmente— a los Estados Unidos.

Las multitudinarias protestas callejeras que se han visto, por distintos motivos, en los últimos tiempos, en Hong Kong, Irán, India, Francia (“chalecos amarillos”), Chile, Bolivia, Ecuador, Colombia, Estados Unidos, etcétera condicionan las decisiones políticas y exhiben el debilitamiento y la corrupción en los parlamentos, en los partidos.

La cibernética, la genómica y la red han generado nuevas formas sociales y económicas que ya no se centran en la producción de objetos (revolución industrial) o alimentos (revolución neolítica), sino en bienes de conocimiento o intangibles.

VI. CONCLUSIONES

El sistema republicano de gobierno exige que los poderes legislativos ejerzan sus atribuciones y controlen a los ejecutivos que se hace fuertes en las situaciones de emergencia, como cuando una peste nos obliga a aislarnos y nos limita la circulación.

Esta nueva era que comenzamos a vivir —coincidente con la pandemia— engendra comunidades distintas, que algunos las definen como sociedades del conocimiento o postindustriales. En ellas parecen anhelar el ideal de Francisco de Victoria (siglo XVI) que proponía una “autoridad de todo el orbe”; o sea, un nuevo orden internacional, que organice una sociedad política y un gobierno mundial, democrático y republicano, con un parlamento en la que todos los países estén representados, como lo soñaron alguna vez Immanuel Kant, Arnold Toybee y Jacques Maritain, que garantice los derechos de todos y todas los que poblamos esta bendita tierra.