

SESIONES ORDINARIAS

2013

ORDEN DEL DÍA N° 1907

COMISIONES DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES,
DE JUSTICIA Y DE PRESUPUESTO Y HACIENDA

Impreso el día 24 de abril de 2013

Término del artículo 113: 6 de mayo de 2013

SUMARIO: **Cámara** Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal, la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social y la Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial, todas con sede en la Capital Federal. **Creación.** (11-S.-2013.)

- I. **Dictamen de mayoría.**
- II. **Dictamen de minoría.**
- III. **Dictamen de minoría.**
- IV. **Dictamen de minoría.**
- V. **Dictamen de minoría.**
- VI. **Dictamen de minoría.**
- VII. **Dictamen de minoría.**
- VIII. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado de la Nación, por el cual se crean la Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal, la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social y la Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su sanción.

Sala de las comisiones, 23 de abril de 2013.

Diana B. Conti. – Roberto J. Feletti. – Jorge A. Landau. – Anabel Fernández Sagasti. – Eric Calcagno y Maillman. – María L. Alonso. – Marcos Cleri. – Pablo F. J.

Kosiner. – Jorge Rivas. – José R. Uñac. – Oscar E. N. Albrieu. – Andrés R. Arregui. – Raúl E. Barrandeguy. – Luis E. Basterra. – Nora E. Bedano. – Susana A. Bertone. – Gloria Bidegain. – Daniel A. Brue. – Jorge A. Cejas. – Stella Maris Córdoba. – Alfredo C. Dato. – Eduardo E. De Pedro. – Juan C. Díaz Roig. – Omar C. Félix. – Juan C. Forconi. – Fabián M. Francioni. – Andrea F. García. – María T. García. – Graciela M. Giannettasio. – Leonardo Grosso. – Mónica E. Gutiérrez. – Carlos S. Heller. – Carlos M. Kunkel. – Mario A. Metaza. – Carlos J. Moreno. – Juan M. Pais. – Julia A. Perié. – Rubén A. Rivarola. – Héctor P. Recalde. – Gladys B. Soto. – Javier H. Tineo. – Fernando Yarade. – María E. Zamarreño. – Alex R. Ziegler.*

Buenos Aires, 18 de abril de 2013.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Créanse la Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal, la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo

* El señor diputado Rivas manifestó su voluntad de firmar este dictamen. Francisco Crescenzi, secretario de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

y la Seguridad Social y la Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial, todas ellas con sede en la Capital Federal, las que se regirán conforme la organización y competencias que se establecen en la presente ley.

Art. 2° – La Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal conocerá los recursos de casación, inconstitucionalidad y revisión interpuestos contra las sentencias dictadas por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal y por las demás cámaras federales de apelación del país en causas contencioso-administrativas federales.

Art. 3° – La Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social conocerá los recursos de casación, inconstitucionalidad y revisión interpuestos contra las sentencias dictadas por la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo y la Cámara Federal de Apelaciones de la Seguridad Social.

Art. 4° – La Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial conocerá los recursos de casación, inconstitucionalidad y revisión interpuestos contra las sentencias dictadas por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial.

Art. 5° – Las Cámaras creadas por esta ley se integran con siete (7) miembros y funcionarán divididas en dos (2) salas de tres (3) miembros. La presidencia del tribunal será ejercida por el miembro restante.

Las salas de la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social distribuirán sus funciones según la materia concierna al derecho del trabajo o al de la seguridad social.

Art. 6° – Créanse, en cada una de las Cámaras de Casación instituidas por esta ley, siete (7) cargos de juez de Cámara de Casación, un (1) cargo de secretario general, dos (2) cargos de secretario de Cámara, cuatro (4) cargos de prosecretario de Cámara y los cargos del personal administrativo y de servicios que se detallan en el anexo I de la presente.

Art. 7° – Los miembros de las Cámaras creadas por la presente ley serán designados de conformidad a lo prescripto en la normativa vigente en la materia.

En los casos en que resulte necesario, se podrán establecer procedimientos abreviados para la designación de los jueces a los efectos de otorgar mayor celeridad al trámite de las causas.

Hasta tanto las Cámaras de Casación creadas por el artículo 1° de la presente ley sean compuestas conforme el presente artículo, se integrarán por jueces subrogantes o conjuces para iniciar su funcionamiento.

Art. 8° – Los miembros de las Cámaras contempladas en esta ley designarán a su presidente, el cual tendrá mandato por un período de dos (2) años.

Art. 9° – Las decisiones de las salas creadas por esta ley, se adoptarán por el voto de la mayoría absoluta de los jueces que las integran.

Art. 10. – Créanse un (1) cargo de fiscal general ante la Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal, un (1) cargo de fiscal general ante la Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial, un (1) cargo de fiscal general ante la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social, un (1) cargo de defensor público oficial ante la Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal, un (1) cargo de defensor público de menores e incapaces ante la Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal, un (1) cargo de defensor público oficial ante la Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial, un (1) cargo de defensor público de menores e incapaces ante la Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial, un (1) cargo de defensor público oficial ante la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social y un (1) cargo de defensor público de menores e incapaces ante la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social, y los demás cargos de personal y servicio que se detallan en el anexo II de la presente.

A los efectos de aplicación de la ley 24.946, los magistrados del Ministerio Público que se desempeñen ante las Cámaras Federales de Casación se entenderán comprendidos en todas las disposiciones de la misma referidas a los representantes del Ministerio Público ante tribunales colegiados de casación.

Art. 11. – Sustitúyense los artículos 288 al 301 de la sección 8ª, del capítulo correspondiente al título IV del libro primero del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación por los siguientes:

SECCIÓN 8ª

Recursos de casación, de inconstitucionalidad y de revisión

Recurso de casación

Art. 288. – Las sentencias definitivas, o equiparables, dictadas por la Cámara de Apelación, serán susceptibles de recurso de casación.

El recurso de casación será admisible contra las resoluciones que decidan la suspensión de los efectos de actos estatales u otra medida cautelar frente a alguna autoridad pública y contra las decisiones que declaren formalmente inadmisibles a la pretensión contencioso-administrativa.

Art. 289. – El recurso de casación se podrá fundar en alguna de estas causales:

1. Inobservancia o errónea aplicación o interpretación de la ley sustantiva.
2. Inobservancia de las formas procesales esenciales.
3. Unificación de la doctrina cuando en razón de los hechos, fundamentos y pretensiones sustancialmente iguales se hubiere llegado a pronunciamientos diferentes.
4. Arbitrariedad.

Art. 290. – El recurso de casación se deberá interponer por escrito, fundado con arreglo a las causales previstas en el artículo anterior, ante el tribunal que dictó la resolución que lo motiva, dentro del plazo de diez (10) días contados a partir de la notificación de la misma. El escrito indicará concretamente la causal en la que se funda el recurso. Se citarán las previsiones normativas que se consideran violadas, inaplicadas o erróneamente interpretadas y se expresará cuál es la aplicación o interpretación que se considera adecuada.

De la presentación en que se deduzca el recurso se dará traslado por diez (10) días a las partes interesadas, notificándolas personalmente o por cédula. Contestado el traslado, o vencido el plazo para hacerlo, el tribunal de la causa decidirá sobre la admisibilidad del recurso.

Si lo concediere, previa notificación personal o por cédula de su decisión, deberá remitir las actuaciones a la Cámara de Casación respectiva dentro del plazo de cinco (5) días contados desde la última notificación. Si el tribunal de la causa tuviera su asiento fuera de la Capital Federal, la remisión se efectuará por correo, a costa del recurrente.

La parte que no hubiera constituido domicilio en la Capital Federal quedará notificada de las providencias de la Cámara Federal de Casación de que se trate, por ministerio de la ley.

La concesión del recurso de casación suspende la ejecución de la sentencia.

Art. 291. – Recibido el expediente en la Cámara de Casación pertinente, previa vista al Ministerio Público por diez (10) días, se dictará la providencia de autos, que será notificada en el domicilio constituido por los interesados. Las demás providencias quedarán notificadas por ministerio de la ley, en la medida que la misma no requiera notificación por cédula conforme las previsiones de este Código.

Art. 292. – Si el tribunal denegare el recurso de casación, la parte que se considere agraviada podrá recurrir directamente en queja ante la Cámara de Casación pertinente, pidiendo que se le otorgue el recurso denegado y se ordene la remisión del expediente.

El trámite de la queja será el previsto en los artículos 282 y siguientes.

Art. 293. – Las sentencias de la Cámara de Casación se pronunciarán dentro de los ochenta (80) días, contados a partir del llamado de autos. Este plazo podrá reducirse a la mitad si la cuestión es objetivamente urgente. Vencido el término, las partes podrán solicitar pronto despacho y el tribunal deberá resolver dentro de los diez (10) días subsiguientes.

Art. 294. – Si la sentencia o resolución impugnada no hubiere observado la ley sustantiva o la hubiere aplicado o interpretado erróneamente o hubiere incurrido en arbitrariedad, el tribunal la casará y resolverá el caso con arreglo a la ley y a la doctrina cuya aplicación declare.

Si hubiera inobservancia de las formas procesales esenciales, la Cámara de Casación interviniente anulará lo actuado y remitirá las actuaciones al tribunal que corresponda para su sustanciación.

Recurso de inconstitucionalidad

Art. 295. – El recurso de inconstitucionalidad podrá interponerse contra las sentencias y resoluciones a las que hace referencia el artículo 288 en los siguientes casos:

1. Cuando se hubiere cuestionado la constitucionalidad de una ley o reglamento que estatuya sobre materia regida por la Constitución Nacional, y la sentencia, o la resolución que se le equipare, fuere contrario a las pretensiones del recurrente.
2. Cuando en el proceso se haya puesto en cuestión la interpretación de alguna cláusula de la Constitución Nacional y la decisión haya sido contraria a la validez del título, derecho, garantía o exención que sea materia del caso y que se funde en esa cláusula.

Art. 296. – El recurso de inconstitucionalidad se sustanciará con arreglo a lo previsto por los artículos 290, 291, 292 y 293.

Al pronunciarse sobre el recurso, la Cámara de Casación interviniente declarará, para el caso, la constitucionalidad o inconstitucionalidad de la disposición impugnada y confirmará o revocará el pronunciamiento recurrido.

Recurso de revisión

Art. 297. – El recurso de revisión procederá contra las sentencias y resoluciones a las que hace referencia el artículo 288, cuando las mismas hubiesen quedado firmes, si la sentencia hubiera sido pronunciada a consecuencia de prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta cuya existencia se hubiere declarado en fallo posterior irrevocable.

Art. 298. – El recurso de revisión se deberá interponer por escrito, fundado con arreglo a

las causales previstas en el artículo 297, ante la Cámara de Casación correspondiente, dentro del plazo de treinta (30) días contados desde el momento en que se tuvo conocimiento del hecho o desde que se conoció el fallo posterior irrevocable.

En ningún caso se admitirá el recurso pasados tres (3) años desde la fecha de la sentencia definitiva.

En los casos previstos en el artículo 297 deberá acompañarse copia de la sentencia pertinente.

Art. 299. – La admisión del recurso de revisión no tiene efecto suspensivo, no obstante ello, a petición del recurrente, y en consideración a las circunstancias del caso, la Cámara de Casación interviniente podrá ordenar la suspensión de la ejecución, previa caución, que a juicio del tribunal sea suficiente para responder por las costas y por los daños y perjuicios que pudieren causarse al ejecutante si el recurso fuere rechazado. Del ofrecimiento de caución se correrá vista a la contraparte.

Art. 300. – Al pronunciarse sobre el recurso, la Cámara de Casación interviniente podrá anular la sentencia recurrida, remitiendo a nuevo juicio cuando el caso lo requiera, o pronunciando directamente la sentencia definitiva.

Art. 301. – El recurso de revisión se sustanciará con arreglo a lo establecido por los artículos 290, 291 y 293, en todo aquello que no se contraponga con lo normado en los artículos 298, 299 y 300.

Art. 12. – Deróganse los artículos 302 y 303 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

Art. 13. – Sustitúyese el artículo 21 del decreto ley 1.285/58 y sus modificatorias, por el siguiente:

Artículo 21: La Corte Suprema de Justicia de la Nación estará compuesta por cinco (5) jueces. Ante ella actuarán el procurador general de la Nación y los procuradores fiscales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación y el defensor general de la Nación y los defensores oficiales ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los términos de la ley 24.946 y demás legislación complementaria.

Art. 14. – Sustitúyese el artículo 32 del decreto ley 1.285/58 –y modificatorias– por el siguiente:

Artículo 32: Los tribunales nacionales de la Capital Federal estarán integrados por:

1. Cámara Federal de Casación Penal.
2. Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal.
3. Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social.
4. Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial.

5. Cámara Nacional de Casación en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal.

6. Cámaras nacionales de apelaciones de la Capital Federal:

- a) En lo Civil y Comercial Federal;
- b) En lo Contencioso Administrativo Federal;
- c) En lo Criminal y Correccional Federal;
- d) En lo Civil;
- e) En lo Comercial;
- f) Del Trabajo;
- g) En lo Criminal y Correccional;
- h) Federal de la Seguridad Social;
- i) Electoral;
- j) En lo Penal Económico.

7. Tribunales orales:

- a) En lo Criminal;
- b) En lo Penal Económico;
- c) De Menores;
- d) En lo Criminal Federal.

8. Jueces nacionales de primera instancia:

- a) En lo Civil y Comercial Federal;
- b) En lo Contencioso Administrativo Federal;
- c) En lo Criminal y Correccional Federal;
- d) En lo Civil;
- e) En lo Comercial;
- f) En lo Criminal de Instrucción;
- g) En lo Correccional;
- h) De Menores;
- i) En lo Penal Económico;
- j) Del Trabajo;
- k) De Ejecución Penal;
- l) En lo Penal de Rogatoria;
- m) Juzgados Federales de Primera Instancia de la Seguridad Social;
- n) Juzgados Federales de Primera Instancia de Ejecuciones Fiscales Tributarios;
- o) En lo Penal Tributario.

Art. 15. – La presente ley entrará en vigor a partir de su publicación. Una vez constituidas las Cámaras y salas creadas por la presente, será de aplicación a todos los juicios, aun a los que se encuentren en trámite.

Art. 16. – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

AMADO BOUDOU.

Juan Estrada.

ANEXO I

I. Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal

Personal administrativo

Prosecretario administrativo	4
Oficial superior	4
Auxiliar superior (relator)	9
Auxiliar superior de 6ª	4
Auxiliar principal de 5ª	4
Personal de servicio	
Auxiliar principal de 7ª	7
Total	32

II. Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social

Personal administrativo

Prosecretario administrativo	4
Oficial superior	4
Auxiliar superior (relator)	9
Auxiliar superior de 6ª	4
Auxiliar principal de 5ª	4
Personal de servicio	
Auxiliar principal de 7ª	7
Total	32

III. Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial

Personal administrativo

Prosecretario administrativo	4
Oficial superior	4
Auxiliar superior (relator)	9
Auxiliar superior de 6ª	4
Auxiliar principal de 5ª	4
Personal de servicio	
Auxiliar principal de 7ª	7
Total	32

ANEXO II

Defensoría Pública Oficial ante la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo Federal

Personal técnico administrativo	
Secretario de cámara	2
Prosecretario administrativo	2
Jefe de despacho	2
Oficial	2
Escribiente	2
Auxiliar	2
Personal de servicios auxiliares	
Ayudante	1
Total	13

Defensoría Pública de Menores e Incapaces ante la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo Federal

Personal técnico administrativo	
Secretario de cámara	2
Prosecretario administrativo	2
Jefe de despacho	2
Oficial	2
Escribiente	2
Auxiliar	2
Personal de servicios auxiliares	
Ayudante	1
Total	13

Fiscalía General ante la Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo Federal

Personal técnico administrativo	
Secretario de cámara	2
Prosecretario administrativo	2
Jefe de despacho	2
Oficial	2
Escribiente	2
Auxiliar	2
Personal de servicios auxiliares	
Ayudante	1
Total	13

Defensoría Pública Oficial ante la Cámara Federal y Nacional en lo Civil y Comercial

Personal técnico administrativo	
Secretario de cámara	2
Prosecretario administrativo	2
Jefe de despacho	2
Oficial	2
Escribiente	2
Auxiliar	2
Personal de servicios auxiliares	
Ayudante	1
Total	13

Defensoría Pública de Menores e Incapaces ante la Cámara Federal y Nacional en lo Civil y Comercial

Personal técnico administrativo	
Secretario de cámara	2
Prosecretario administrativo	2
Jefe de despacho	2
Oficial	2
Escribiente	2
Auxiliar	2
Personal de servicios auxiliares	
Ayudante	1
Total	13

Fiscalía General ante la Cámara Federal y Nacional en lo Civil y Comercial

Personal técnico administrativo	
Secretario de cámara	2
Prosecretario administrativo	2
Jefe de despacho	2
Oficial	2
Escribiente	2
Auxiliar	2
Personal de servicios auxiliares	
Ayudante	1
Total	13

Defensoría Pública Oficial ante la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y de la Seguridad Social

Personal técnico administrativo	
Secretario de cámara	2
Prosecretario administrativo	2
Jefe de despacho	2
Oficial	2
Escribiente	2
Auxiliar	2
Personal de servicios auxiliares	
Ayudante	1
Total	13

Defensoría Pública de Menores e Incapaces ante la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y de la Seguridad Social

Personal técnico administrativo	
Secretario de cámara	2
Prosecretario administrativo	2
Jefe de despacho	2
Oficial	2
Escribiente	2
Auxiliar	2
Personal de servicios auxiliares	
Ayudante	1
Total	13

Fiscalía General ante la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y de la Seguridad Social

Personal técnico administrativo	
Secretario de cámara	2
Prosecretario administrativo	2
Jefe de despacho	2
Oficial	2
Escribiente	2
Auxiliar	2
Personal de servicios auxiliares	
Ayudante	1
Total	13

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda han estudiado el proyecto en cuestión y teniendo en cuenta los aportes ya realizados, encuentran viable su sanción por parte de la Honorable Cámara, por las razones que oportunamente se darán.

Diana B. Conti.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley enviado por el Poder Ejecutivo nacional, que establece la creación de la Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal, la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social y la Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial, y por las razones expuestas en el informe que se acompaña aconsejan el rechazo total del proyecto.

Sala de las comisiones, 23 de abril de 2013.

Mario R. Negri. – Olga I. Brizuela y Doria De Cara. – Miguel A. Giubergia. – Jorge L. Albarracín. – Jorge M. Álvarez. – Miguel Á. Basse. – Manuel Garrido. – Ricardo R. Gil Lavedra. – Juan P. Tunessi. – Enrique A. Vaquié.

INFORME

Honorable Cámara:

El paquete de medidas presentado por el Poder Ejecutivo nacional que pretenden reformar –bajo la ficción de la democratización– la justicia nacional, va en dirección contraria a los cambios que la sociedad viene reclamando para recibir un adecuado servicio de justicia. En los hechos, las reformas tal como están planteadas sólo tienen como propósito acrecentar la dependencia de los jueces al poder político de turno, favorecer a los factores de poder enquistados en el gobierno y en la Justicia, y resultan en definitiva en obstáculos al acceso a la Justicia de la ciudadanía, y particularmente de los sectores vulnerables.

Reconociendo que los diferentes proyectos comparten un objetivo común, es imprescindible que las iniciativas se analicen integralmente. La división del paquete de medidas, en cada una de las Cámaras no es sino un ardid destinado a enmascarar la verdadera naturaleza de los proyectos: socavar la independencia de la Justicia como poder autónomo de la República.

El avance en reformas institucionales del Poder Judicial merece un ámbito de tratamiento diferente, a partir del cual se genere mayor participación plural de los diferentes actores de la Justicia y la sociedad, generando en consecuencia un debate profundo a partir del cual se permita la elaboración de proyectos superadores y con un mayor grado de consenso.

Específicamente sobre el expediente 7-P.E.-13, que tiene como propósito la creación de tres Cámaras de Casación, cabe decir que el mismo lejos de tender a lograr procedimientos más breves y una Justicia más ágil y eficiente, implica la incorporación de una nueva etapa procesal y en consecuencia la existencia de mayores plazos dilatorios.

Existe una demanda social uniforme respecto de la demora de la Justicia. Este reclamo, el cual tiene acogida en múltiples proyectos presentados por todos los arcos políticos parece no haber sido oído por el Poder Ejecutivo nacional. La consecuencia inevitable, en caso de sancionarse la presente iniciativa, es la mayor demora en los pleitos, con el correspondiente aumento de los costos, conllevando en consecuencia a menores posibilidades por parte de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

La incorporación de una instancia judicial ordinaria y obligatoria para todos procesos que tramitan ante la justicia nacional implica necesariamente la introducción de una grave y significativa demora en todas las causas judiciales.

Cabe decir que la correlación de las normas expresadas en los artículos 18 de la Constitución Nacional (debido proceso) y 14.5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 8.2.h y 25 del Pacto de San José de Costa Rica (derecho a la impugnación penal y derechos judiciales) consagran un deber del Estado nacional a readecuar sus normas internas para garantizar que todo justiciable pueda tener la posibilidad a que un fallo adverso a sus intereses, pueda ser revisado plenamente.

En los distintos fueros nacionales y federales, esta normativa recursiva se encuentra plenamente satisfecha con la creación y vigencia de las Cámaras de Apelaciones, que conocen en grado de apelación y con potestades plenas, los recursos interpuestos por las partes afectadas. La revisión vigente es amplia y comprende todo aquello que sea materia de agravio para los recurrentes.

En la faz penal, la Convención Americana dispone, en materia de garantías judiciales, que el inculpaado de delito tendrá derecho a “recurrir del fallo ante juez o tribunal superior” (artículo 8.2.h). Esta garantía concurre a integrar el debido proceso legal, extendido por la Corte a todos los supuestos de enjuiciamiento, no sólo a los de carácter penal, y que se proyecta también al sistema de protección judicial previsto en el artículo 25.2.b del Pacto, cuando refiere que el Estado parte debe garantizar “... a desarrollar las posibilidades de recurso judicial”.

Está claro entonces que la potestad recursiva adviene como garantía, como consecuencia de la vigencia del tratado continental.

Haciendo un poco de historia, el único fuero que carecía de un órgano recursivo pleno una vez instaurada la oralidad en instancia única y que sólo podía acceder a la Corte por la vía extraordinaria en caso de un fallo adverso, era el fuero penal, ya que sus Cámaras sólo conocían de las resoluciones tomadas durante la etapa investigativa. En consecuencia, actualmente todos los fueros cuentan con las vías recursivas exigidas por nuestra manda constitucional.

Asimismo cabe manifestar que el proyecto en nada ayuda a descomprimir las tareas de la Corte Suprema.

El único propósito del oficialismo con el envío del presente proyecto es contar con tribunales integrados por jueces amigos que favorezcan al gobierno.

El artículo 7° del proyecto bajo análisis es una muestra cabal de lo sostenido anteriormente. Dada la premura que tiene el Ejecutivo de obtener una sentencia favorable en causas en las que es parte, los dos últimos párrafos del artículo de referencia establecen que: “En los casos en que resulte necesario, se podrán establecer procedimientos abreviados para la designación de los jueces a los efectos de otorgar mayor celeridad al trámite de las causas. Hasta tanto las Cámaras de Casación creadas por el artículo 1° de la presente ley sean compuestas conforme el presente artículo, se integrarán por jueces subrogantes o conjuces para iniciar su funcionamiento”.

La primera de las partes transcriptas implica una delegación legislativa inconstitucional, ya que no establece los estándares que deberán seguirse para designar a los magistrados ni fija quién será la autoridad competente.

Por su parte, la segunda de las excepciones, es decir la referida a la primera integración de las Cámaras de Casación, a partir de la cual el Ejecutivo tendrá la potestad de confeccionar una lista de conjuces para que con el acuerdo del Senado sean los que decidan las causas en las que el partido de gobierno posee un interés marcado vuelve a remarcar las claras intenciones que posee el gobierno de dominar a la Justicia.

En definitiva, el proyecto 7-P.E.-13 en particular, así como el paquete de reforma judicial en general, debe ser rechazado, pues la República y sus instituciones no pueden quedar al arbitrio de los intereses del partido político de turno. En un sistema de frenos y contrapesos, los diferentes órganos de poder deben ser capaces de controlarse y limitarse. En este sentido, el Congreso de la Nación debe recuperar su rol institucional, común a todos los partidos políticos –oficialistas y de oposición– y asegurar que el Poder Judicial mantenga su independencia, en tanto se trata del órgano de poder contramayoritario por excelencia, cuya función esencial es el resguardo de las minorías y la salvaguarda de los derechos humanos.

Ricardo R. Gil Lavedra.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda han considerado el expediente 11-S.-13 venido en revisión por el que tramita el mensaje 376/13 y el proyecto de ley por el cual se regula el recurso de casación contra los pronunciamientos emanados de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, por las demás cámaras federales de apelaciones del país en causas contencioso-administrativas y civiles y comerciales federales, la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, la Cámara Federal de la Seguridad Social, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial y, por las razones que expone el miembro informante, se postula el rechazo del presente proyecto de ley.

Sala de las comisiones, 23 de abril de 2013.

*Gustavo A. H. Ferrari. – Natalia Gambaro. –
Graciela Camaño. – Carlos A. Carranza.
– Daniel Germano. – Alberto J. Pérez.*

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se regula el recurso de casación contra los pronunciamientos emanados de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, por las demás cámaras federales del país en causas contencioso-administrativas y civiles y comerciales federales, la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo, la Cámara Nacional de la Seguridad Social, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial; y, luego de un exhaustivo análisis, aconsejan el rechazo total.

Gustavo A. H. Ferrari.

IV

Dictamen de comisión

Honorable Cámara:

Las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley en revisión, por el cual se crean las Cámaras de Casación, y por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que oportunamente dará el miembro informante, aconsejan el rechazo total del proyecto.

Sala de las comisiones, 23 de abril de 2013.

Omá A. Duclós. – Liliana Parada. – Gerardo F. Milman. – Margarita R. Stolbizer. – Graciela S. Villata. – Juan C. Zabalza.

INFORME

Honorable Cámara:

El Poder Ejecutivo nacional envió a este Parlamento un paquete de normas conocido públicamente como democratización de la Justicia, dentro del mismo se encuentra el proyecto en análisis –creación de la Cámara de Casación– el cual obtuvo media sanción en la Cámara de Senadores.

La creación de esta nueva etapa procesal contradice en parte los fundamentos esgrimidos por el propio Poder Ejecutivo con relación a la celeridad que esta reforma viene a implementar para la resolución de los conflictos en sede judicial, dicho esto cabe destacar que en la misma presentación del mencionado paquete nuestra presidenta sostuvo que “...queremos una Justicia legítima, ágil y para todos los argentinos”.

Resulta llamativo que con solo unos meses de diferencia, nos encontremos discutiendo nuevamente la celeridad de la Justicia en términos de números de instancias, cuando al tratar el proyecto de regulación del *per saltum* el oficialismo fundamentaba la necesidad del mismo en el tiempo que se insumía en cada una de ellas.

Al respecto debemos destacar que si bien compartimos en que es necesaria una reforma judicial, precisamente la creación de una nueva instancia no viene a agilizar el sistema, contrario sensu lo dilata, así como también se afecta una vez más el acceso a la Justicia, especialmente de aquellos más desfavorecidos.

A partir de la creación de cámaras de casación los procesos judiciales van a extenderse en el tiempo, y esto es lógico, una nueva instancia permite al litigante nuevas presentaciones con nuevos plazos procesales; ya que todo aquél que es derrotado en la Cámara de Apelaciones querrá apelar ante la nueva cámara de casación y por último ante la Corte Suprema, lo que indefectiblemente transforma y lentifica el proceso, profundizando aún más las cuestiones que hoy impiden una Justicia ágil.

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, en su portal www.acij.org.ar, hizo una interesante comparación cuando al referirse a la creación de esta nueva etapa procesal la describió como el efecto embudo al respecto explicó: “Dado que los casos que tramitan en las Salas de las Cámaras Nacionales y Federales del país (que son más de 100) desembocarán en las salas de las nuevas cámaras de casación (sólo 6), es previsible que se genere un ‘efecto embudo’ que demoraría ampliamente los procesos judiciales”.

Una modificación al Poder Judicial que agilizaría la tramitación de los juicios es precisamente la ampliación

de los juzgados de primera instancia y no una tercera instancia como se está creando, la cual tampoco va a disminuir el flujo de juicios a la Corte, debido a que la Corte Suprema es la última instancia a la que todo litigante puede acceder, donde la Justicia tiene la decisión final; que sólo se evita por cuestiones ajenas a lo judicial que tienen que ver más con la renuncia de las partes, ya sea por el agotamiento del proceso o por cuestiones económicas.

Este dictamen tampoco prevé modificaciones o nuevos requisitos para acceder al Tribunal Supremo, por lo tanto con la creación de esta etapa intermedia entre la Cámara de Apelación y la Corte no disminuye la recepción de casos en esta última, salvo que se presente a la nueva cámara de casación como filtro de la Corte Suprema, lo cual sería gravísimo y configuraría una vez más la denegación del acceso a la Justicia.

No hay que dejar de tener en cuenta que se avizora un nuevo problema que restringe aún más el acceso a la justicia, este problema está directamente relacionado con la distancia.

El dictamen presentado en su artículo primero deja establecido que esta nueva Cámara tendrá su sede en Capital Federal, ello nos remite a todo aquél litigante que reside en una provincia y quiere ejercer su derecho de apelación, indefectiblemente deberá trasladarse a la Ciudad de Buenos Aires. Circunstancia esta que no solo dilata sino que también encarece el proceso, un elemento más que demuestra que la presente reforma lentifica el proceso, limita el acceso a la justicia y sigue perjudicando a los más vulnerables.

Cabe aquí mencionar que las Cámaras de Casación van a ser cámara de alzada de la justicia ordinaria de la Capital Federal –que aún no ha sido transferida a la órbita del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires– por lo tanto se está invadiendo la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires en cuanto a la conformación de la estructura de su propio Poder Judicial.

Por último, queremos destacar que esta nueva instancia se crea en dos fueros muy sensibles, el laboral y el previsional, sin restar importancia a los demás fueros afectados.

Tanto los litigantes del derecho laboral como previsional son los más débiles del sistema, especialmente los jubilados que por su propia edad deben esperar tantos años en la finalización de los procesos judiciales que muchas veces no ven los frutos de tanto esfuerzo, ya que las sentencias firmes llegan demasiado tarde. En estos casos se puede hablar de justicia o realmente nos encontramos frente a un grado más de injusticia. Sin dejar de destacar que la propia Corte Suprema ha emitido fallos como el caso “Badaro”, que de ser aplicado de manera general no sería necesario que cada uno de los afectados inicien su propia causa, evitando así una caterva de juicios, que gracias a esta nueva instancia va a dilatar aún más el dictado de una sentencia definitiva.

Se configura una verdadera extorsión por el tiempo, recurso habitualmente ejercido por las corporaciones

para lograr acuerdos en perjuicio de los trabajadores que como toda la doctrina ha reconocido en las últimas décadas poseen una relación de poder asimétrica con sus empleadores.

Por todo lo expuesto y lo que oportunamente expondrá el miembro informante, proponemos el rechazo total al proyecto en cuestión.

Margarita R. Stolbizer.

V

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda han considerado el mensaje 376/13 del Poder Ejecutivo y el proyecto de ley, en revisión, por el cual se crean la Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal, la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social y la Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan rechazarlo.

Sala de las comisiones, 23 de abril de 2013.

Pablo G. Tonelli. – Laura Alonso. – Julián M. Obiglio. – Alberto J. Triaca.

INFORME

Honorable Cámara:

El proyecto de ley bajo análisis tiene por objeto crear tres nuevas cámaras de casación, a saber: i) La Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal; ii) La Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social; y iii) La Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial de la Nación, todas ellas con sede en la Capital Federal.

Por las razones expuestas en el presente informe, se aconseja el rechazo del proyecto.

I. Contexto. Paquete de proyectos

Antes de analizar el proyecto en sí mismo, es necesario y conveniente considerar el contexto dentro del cual la iniciativa ha sido remitida al Congreso. Es importante, en efecto, tener presente que este proyecto integra, junto con otros cinco, una propuesta bastante general y abarcadora referida al Poder Judicial de la Nación.

Dentro de ese paquete de proyectos los hay más importantes y trascendentes y de menor relevancia. Este último no sería el caso del proyecto bajo análisis, pero igualmente sería un error considerarlo y analizarlo aisladamente, sin tener en cuenta la totalidad de los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo. Porque si se analizan y tienen en cuenta los seis proyectos que forman parte de la iniciativa, se podrá advertir el verdadero sentido y propósito que mediante ellos se persigue.

Desde nuestro punto de vista, está claro que ese propósito no es otro más que debilitar a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por la doble vía de recortar grandemente su competencia jurisdiccional y también sus facultades administrativas. Se busca, en síntesis, que el más alto tribunal de la república resuelva la menor cantidad posible de causas y, a la vez, deje de ser quien gobierna y conduce al Poder Judicial de la Nación.

Estos propósitos quedan bien a la luz y en evidencia, muy particularmente, al analizar el proyecto ingresado al Senado mediante expediente P.E.-5/13 (mensaje 375/13), por el cual se propicia una reforma integral y de enormes consecuencias al Consejo de la Magistratura creado por el artículo 114 de la Constitución Nacional. Mediante esa iniciativa, a la cual en su momento nos referiremos en particular, no sólo se propone recortar las atribuciones de la Corte Suprema, sino también aumentar el número de integrantes del consejo, establecer la elección popular de algunos de sus integrantes y reducir las mayorías necesarias para resolver la designación y destitución de jueces.

En síntesis, se busca convertir al Consejo de la Magistratura en un órgano político más, sometido a las luchas y disputas políticas de las cuales, paradójicamente, los constituyentes de 1994 quisieron apartar al procedimiento de designación y remoción de magistrados nacionales. En otros términos, se nos propone una gravísima vuelta atrás, un retroceso a prácticas y trámites que creíamos haber superado.

Por ende, todos los proyectos que integran el paquete remitido al Congreso por el Poder Ejecutivo deben ser analizados y considerados bajo esta premisa, la de que no son propuestas aisladas sino parte de una decisión política de enorme trascendencia destinada a modificar sustancial y gravemente el funcionamiento y el rol del Poder Judicial de la Nación.

No debemos cometer el error de considerar aislada o individualmente los proyectos. Debemos hacerlo en conjunto y teniendo siempre presente la verdadera finalidad que mediante ellos se persigue, para evitar la equivocación de avalar, aunque sea parcialmente, una reforma nefasta para la independencia del Poder Judicial. No podemos permitir que se oculten a la opinión pública los enormes perjuicios que algunos de los proyectos causarían, por el hecho de que otros contengan iniciativas en apariencia –y sólo en apariencia– bien inspiradas.

De todas maneras y más allá de su apariencia, ninguno de los proyectos merece ser aprobado. Todos contienen, en mayor o menor medida, vicios de legalidad y defectos conceptuales. Y lo que es peor, ninguno está de verdad destinado a concretar una mejora en el funcionamiento de la Justicia o a lograr que ella sea más accesible y eficiente para todos los ciudadanos, como se ha expresado públicamente para intentar justificar este verdadero ataque a la independencia del Poder Judicial.

En el caso particular de este proyecto de creación de nuevas cámaras de casación, aparece con brutal evidencia el propósito de alterar gravemente el trámite del juicio que desvela al gobierno, que no es otro que el promovido por el Grupo Clarín respecto de la ley 26.522 de servicios de comunicación audiovisual (“Grupo Clarín S.A. y otros c/Poder Ejecutivo nacional y otro s/acción meramente declarativa”, expediente 119/2010).

En efecto, la combinación de los artículos 7° y 15 del proyecto demuestra con notoria claridad el objetivo de que esa causa, recientemente resuelta en segunda instancia por la sala 1 de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil y Comercial Federal (sentencia del 17/4/2013), pase en apelación a la nueva Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial que se crearía en caso de aprobarse el proyecto de ley (artículo 1°). La pretensión, en caso de concretarse, implicaría la creación de una comisión especial, expresamente prohibida por el artículo 18 de la Constitución Nacional, y la desaparición de cualquier resto de seguridad jurídica que pudiera todavía existir en nuestro país.

II. Trámite parlamentario exprés. Afectación del rol del Congreso

Además de las razones sustanciales, concurren también razones procedimentales que llevan a propiciar el rechazo de los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo. Nos referimos, concretamente, al trámite parlamentario ultra rápido que se ha aplicado a las iniciativas y que afecta el rol constitucional del Congreso de la Nación. Ese trámite exprés pone de manifiesto la inexistencia de voluntad de diálogo, estudio y debate serio de la mayoría oficialista.

El tratamiento de los proyectos en plenario de comisiones, en lugar del procedimiento normal de tratarlo en cada comisión por separado, limita el debate e impide la reflexión serena. Lo cual se agrava frente al hecho de que un día después del tratamiento en comisión los proyectos serán sometidos al debate del pleno de la Cámara, sin que haya transcurrido el plazo del artículo 113 del reglamento.

La modernización del Poder Judicial es un tema importante y pendiente, que ha generado una enorme cantidad de iniciativas. Existen numerosos proyectos presentados por diversos diputados y senadores, pero esos proyectos duermen en los cajones de las comisiones porque el oficialismo se niega a discutirlos y, como en este caso, sólo cita a las comisiones para tratar –sin debate ni posibilidad de reformas– los proyectos que envía el Poder Ejecutivo.

En este contexto, los seis proyectos deben ser rechazados porque no implican ninguna mejora sustancial en el servicio de justicia, ni benefician al ciudadano y, para peor, se nos exige tratarlos mediante un trámite parlamentario velocísimo y de dudosa legalidad. Mientras tanto, los proyectos que sí mejorarían a la Justicia,

como ocurre con muchos de los presentados por los legisladores, no se debaten ni consideran. Entre ellos podemos citar: creación de tribunales de menor cuantía, regulación del arbitraje, reglamentación de las acciones de clase y colectivas, creación de fiscalías anticorrupción, traspaso a la órbita de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de los fueros ordinarios del Poder Judicial de la Nación, reglamentación del juicio por jurados, instauración de la oralidad y tantísimos más.

Con las precedentes salvedades, pasamos al análisis de esta iniciativa en particular.

III. Afectación de los derechos del justiciable

La creación de las nuevas cámaras que el proyecto propone no aporta beneficio alguno para los justiciables o para el servicio de justicia. Muy por el contrario, afecta los derechos de los ciudadanos al debido proceso, a la tutela judicial efectiva y a una justicia rápida y eficiente. Porque la competencia prevista para las nuevas cámaras es tan amplia y tan alejada de lo que deberían ser verdaderos tribunales de casación, que en verdad constituirán una tercera instancia ordinaria que provocará enormes demoras en la finalización de los juicios. Y no hay que perder de vista que la violación de estos derechos, consagrados en tratados de derechos humanos, puede generar la responsabilidad del Estado argentino ante tribunales internacionales.

1. Afectación del debido proceso, del derecho a la tutela judicial efectiva y a una justicia rápida

El primero que no se beneficia sino más bien se perjudica con la reforma propuesta es el justiciable, es decir, el ciudadano que necesita acudir a la justicia para solicitar la protección de un derecho o ya se encuentra con un pleito en trámite.

Si hay algo que caracteriza al servicio de justicia en nuestro país es la excesiva extensión temporal de los pleitos que tramitan en los tribunales. Toda persona que se haya visto en la necesidad de acudir al Poder Judicial a solicitar la tutela de un derecho en la solución de un pleito, sabe que un juicio en la Argentina demora años y, a veces, décadas.

La “judicialización” de los conflictos de diversa índole se encuentra en franco crecimiento desde hace tiempo, y la solución corresponde a un Poder Judicial cada vez más lento y burocrático. Buena parte de la responsabilidad por ese estado de cosas la tienen el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, por cuanto no se debaten proyectos tendientes a acelerar los procesos y a modernizar la Justicia, que existen al por mayor.

Pues bien, el proyecto que se propone lo que menos hace es mejorar la situación actual. Muy por el contrario, la empeora, porque agrega una instancia más a las ya existentes y, para peor, mezclando la competencia federal con la nacional ordinaria.

Se argumenta que existe un problema de falta de uniformidad de la jurisprudencia, pero, si ello fuera cierto, el proyecto no brinda una respuesta adecuada,

como analizaremos más adelante. Porque no se crean tribunales de casación sino una tercera instancia ordinaria, dada la amplísima competencia que el proyecto contempla para las nuevas cámaras.

Un proceso en primera instancia, según la complejidad del caso, puede tardar –sin apelaciones intermedias, lo cual no es usual– un promedio de tres años, como mínimo y con mucha suerte. Si alguna de las partes decide apelar, a esa etapa hay que agregar el trámite en segunda instancia. Pues bien, de sancionarse este proyecto, habría que agregar una instancia más, la de la cámara de casación. Por supuesto, si alguna de las partes desea seguir apelando, le quedará la última instancia: la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Quien más provecho obtendría de esa innecesaria prolongación de los juicios sería el Estado, que se caracteriza como litigante por apelar indiscriminadamente toda decisión judicial que le resulte adversa hasta las últimas instancias, como técnica para dilatar el cumplimiento de la sentencia. Un claro ejemplo es la ANSES, que apela todas las resoluciones judiciales hasta donde le resulte posible hacerlo, con tal de demorar el pago de los reajustes previsionales.

En definitiva, la creación de una instancia más sin razones que lo ameriten afecta el derecho del ciudadano al debido proceso y a la tutela judicial efectiva, en especial a tener un proceso en un plazo razonable, e incluso a obtener una sentencia útil.

Porque no basta sólo con que existan juzgados, jueces y normas procesales. El sistema debe permitir que el ciudadano pueda defender sus derechos a través del servicio de justicia en tiempo oportuno. Se sabe que una justicia que llega tarde no es justicia.

Los derechos al debido proceso y la tutela judicial efectiva están garantizados en nuestra Constitución Nacional (artículo 18) y en varios instrumentos internacionales, como la Declaración de Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 10), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre de 1948 (artículo 18), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículos 8° y 25) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14).

Nuestra Corte Suprema, en consonancia con ello, tiene dicho que “la garantía constitucional de la defensa en juicio incluye el derecho a obtener un pronunciamiento rápido dentro de un plazo razonable (*Fallos*, 287:248; 289:181; 305:913)” (*Fallos*, 324:1944).

Asimismo, el máximo tribunal ha resuelto reiteradamente que “la garantía constitucional de la defensa en juicio y el debido proceso no se agota en el cumplimiento formal de los trámites previstos en las leyes adjetivas, sino que se extiende a la necesidad de obtener una rápida y eficaz decisión judicial que ponga fin a los conflictos y situaciones de incertidumbre, evitando, dentro de los límites de lo razonable y conforme a las circunstancias de cada caso, una dispendiosa y eventualmente inútil actividad jurisdiccional”, así lo exige, por lo demás, el propósito de “afianzar la justicia”

enunciado en el Preámbulo de la Constitución Nacional (*Fallos*, 298:312; 300:1102; 302:299; 311:1644 y voto del juez Fayt en la causa C.019.XXII “Compañía Arrenera del Río Luján c. De Castro”, del 1° de septiembre de 1992 –*La Ley*, 1993-A, 247–) (*Fallos*, 319:2151).

Con relación a la inviolabilidad de la defensa en juicio y el debido proceso legal (artículos 5°, 18 y 33 de la Constitución Nacional), tiene resuelto la Corte Suprema que “dichas garantías constitucionales se integran por una rápida y eficaz decisión judicial (sentencias del 12 de mayo y del 7 de julio de 1977, ‘Pileckas, Ernesto A.’ y ‘Klosowsky, Víctor y otros’, respectivamente)” (*Fallos*, 300:1102).

Por otra parte, debemos tener presente la interpretación contenciosa y consultiva que efectúan los organismos de aplicación de los tratados internacionales suscritos por nuestro país, y que generan responsabilidad para el Estado argentino. Esos tratados contienen diversas normas referidas a la cuestión del acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva.

La Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre establece que “toda persona puede concurrir a los tribunales para hacer valer sus derechos. Asimismo debe disponer de un procedimiento sencillo y breve por el cual la justicia la ampare contra actos de la autoridad que violen, en perjuicio suyo, alguno de los derechos fundamentales consagrados constitucionalmente” (artículo 18).

La Convención Americana sobre Derechos Humanos, reza: “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” (artículo 8°).

Asimismo, el artículo 25 del citado instrumento dice: “1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2. Los estados partes se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso”.

Referenciadas algunas de las normas pertinentes a nuestro análisis, veamos ahora la interpretación que efectuaron los organismos internacionales encargados de su aplicación.

Respecto de los artículos 8° y 25 de la convención, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

interpretó que “de ambas disposiciones se desprende la garantía que tiene toda persona de que se respeten las reglas básicas del procedimiento no sólo en cuanto al acceso a la jurisdicción, sino también en cuanto al cumplimiento efectivo de lo decidido. En este sentido, esta Comisión ha señalado que la protección judicial que reconoce la Convención comprende el derecho a procedimientos justos, imparciales y rápidos, que brinden la posibilidad pero nunca la garantía de un resultado favorable” (informe 105/99, caso 10.194, “Narciso Palacios”, 1999).

Por su parte, en el reciente caso “Fornerón”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que “el derecho de acceso a la justicia debe asegurar la determinación de los derechos de la persona en un tiempo razonable. La falta de razonabilidad en el plazo constituye, en principio, por sí misma, una violación de las garantías judiciales” (Corte IDH, caso “Fornerón e hija vs. Argentina”, sentencia del 27 de abril de 2012).

2. *Incumplimiento del deber internacional de adoptar medidas internas en materia de derechos humanos*

Reconocido el derecho de los ciudadanos de tener estructuras judiciales que les aseguren decisiones judiciales en plazos razonables, este proyecto de ley, al agregar una instancia más, implica una regresión en el reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva.

En el citado caso “Fornerón”, la Corte Interamericana de Derechos Humanos dijo: “Este tribunal ha afirmado en otras oportunidades que ‘en el derecho de gentes, una norma consuetudinaria prescribe que un Estado que ha celebrado un convenio internacional, debe introducir en su derecho interno las modificaciones necesarias para asegurar la ejecución de las obligaciones asumidas’. En la Convención Americana este principio es recogido en su artículo 2º, que establece la obligación general de cada Estado Parte de adecuar su derecho interno a las disposiciones de la misma, para garantizar los derechos en ella reconocidos”.

Más adelante, en el mismo caso, el tribunal señaló que “la Corte Interamericana ha interpretado que la adecuación de la normativa interna a los parámetros establecidos en la convención implica la adopción de medidas en dos vertientes, a saber: a) la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías previstas en la convención o que desconozcan los derechos allí reconocidos u obstaculicen su ejercicio; y b) la expedición de normas y el desarrollo de prácticas conducentes a la efectiva observancia de dichas garantías. La primera vertiente se satisface con la reforma, la derogación o la anulación de las normas o prácticas que tengan esos alcances, según corresponda. La segunda obliga al Estado a prevenir la recurrencia de violaciones a los derechos humanos y, por eso, debe adoptar todas las medidas legales, administrativas y de otra índole que sean necesarias para evitar que hechos similares vuelvan a ocurrir”.

En igual sentido, en la opinión consultiva 14/94 la Corte Interamericana sostuvo que “son muchas las maneras como un Estado puede violar un tratado internacional y, específicamente, la convención. En este último caso, puede hacerlo, por ejemplo, omitiendo dictar las normas a que está obligado por el artículo 2º. También, por supuesto, dictando disposiciones que no estén en conformidad con lo que de él exigen sus obligaciones dentro de la convención”.

En definitiva, aunque la incorporación de una instancia más a la estructura judicial no significa, por sí misma, la violación del derecho a una justicia en “plazo razonable”, lo cierto es que si analizamos la amplísima competencia que el proyecto de ley asigna a las nuevas cámaras, la conclusión no puede ser otra más que ellas están destinadas a convertirse en una tercera instancia ordinaria que sólo provocará dilaciones en los procesos (ver artículo 11 del proyecto).

El proyecto remitido por el Poder Ejecutivo no demuestra con ningún argumento que la creación de las cámaras de casación represente una medida tendiente a garantizar que los ciudadanos obtengan justicia en plazo razonable. Todo indica lo contrario, con lo cual de aprobarse por este Congreso, el Estado argentino estaría haciendo precisamente lo opuesto a lo que prescriben las pautas internacionales conforme relatamos, lo cual puede dar lugar a la responsabilidad de nuestro país ante el sistema interamericano de derechos humanos.

IV. *Conflicto con la autonomía de la Ciudad de Buenos Aires y sus facultades de legislación y jurisdicción*

El proyecto del Poder Ejecutivo también merece ser rechazado en tanto implica un claro retroceso en el proceso de traspaso de competencias jurisdiccionales a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en lo referido a las que actualmente todavía ejerce el Poder Judicial de la Nación.

El artículo 129, primer párrafo, de la Constitución Nacional dispone que “la Ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo, con facultades propias de legislación y jurisdicción, y su jefe de Gobierno será elegido directamente por el pueblo de la ciudad”.

Por su parte, el artículo 6º de la ley 24.588 establece que “el Estado nacional y la Ciudad de Buenos Aires celebrarán convenios relativos a la transferencia de organismos, funciones, competencias, servicios y bienes”.

En el mismo sentido, la cláusula transitoria decimotercera de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, específicamente establece que “se faculta al Gobierno de la ciudad, para que convenga con el gobierno federal que los jueces nacionales de los fueros ordinarios de la ciudad, de cualquier instancia, sean transferidos al Poder Judicial de la ciudad, conservando su inamovilidad y jerarquía, cuando se disponga que la justicia ordinaria del territorio de la ciudad sea ejercida

por sus propios jueces. Los que hayan sido designados antes del mencionado convenio pueden ser removidos sólo por los procedimientos y jurados previstos en la Constitución Nacional. Esta facultad no impide que las autoridades constituidas puedan llegar a un acuerdo en términos diferentes, para lograr una transferencia racional de la función judicial. En todos los casos el acuerdo comprenderá, necesariamente, la transferencia de las partidas presupuestarias o la reasignación de recursos conforme al artículo 75, inciso 2, de la Constitución Nacional”.

Todos sabemos que actualmente en la Ciudad de Buenos Aires, excepto respecto a algunos pocos delitos, la justicia ordinaria la ejerce el Poder Judicial de la Nación, que también desarrolla su función natural de justicia en asuntos federales (artículo 116 de la Constitución Nacional).

La intención de los convencionales de 1994 en relación con la Ciudad de Buenos Aires fue que este distrito tenga un gobierno autónomo, con facultades de legislación y jurisdicción, y así quedó plasmado en el artículo 129 de la Constitución. Es decir, que la ciudad debe tener un Poder Judicial propio que ejerza, al igual que las provincias, la justicia en aquellas materias de derecho común (artículo 75, inciso 12).

Actualmente, la Ciudad de Buenos Aires cuenta con un Poder Judicial en pleno funcionamiento, pero que no juzga sobre derecho común, excepto en algunos delitos penales. La justicia local se compone por un Tribunal Superior de Justicia, y juzgados inferiores (cámaras de apelaciones y juzgados de primera instancia) con competencia en materia penal, contravencional y de faltas, así como contencioso administrativo y tributario. Vinculado a la función judicial, también la ciudad cuenta con un Ministerio Público Fiscal, de la defensa, y tutelar.

El proceso de transferencia de competencias de la justicia nacional ordinaria a la ciudad, en base a las normas que citamos, se viene realizando desde hace tiempo, y desde este punto el proyecto que propone el Poder Ejecutivo es un franco retroceso, porque buena parte de los fueros alcanzados por la competencia de las cámaras de casación que se propone crear están indefectiblemente destinados a ser transferidos a la ciudad.

Entre los antecedentes, vale mencionar que el 7 de diciembre de 2000 se suscribió entre el Estado nacional y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El mismo fue ratificado por ley 597 de la ciudad y por ley 25.752 del Congreso.

Entre los considerandos de este convenio se reconoció que “es evidente la necesidad de un traspaso progresivo de competencias”.

Por otra parte, el 1° de junio de 2004 ambos gobiernos suscribieron el Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, ratificado por ley 2.257 de la ciudad

y por ley 26.357 del Congreso, complementada por ley 26.702.

Entre los fundamentos de dicho convenio, suscrito por el ex presidente Néstor Kirchner, se señaló que “la reforma constitucional del año 1994 consagró la autonomía legislativa, jurisdiccional y administrativa de la Ciudad de Buenos Aires (artículo 129 de la Constitución Nacional), contribuyendo, de ese modo, al fortalecimiento del sistema federal argentino”.

En otras palabras, la conducta coherente con este proceso y respetuosa de la Constitución Nacional, debería ser el traspaso de toda la justicia ordinaria que ejerce el Poder Judicial de la Nación al Poder Judicial de la Ciudad.

Lo que precisamente no hay que hacer es crear nuevas instancias en la estructura de la justicia nacional que, según la Constitución y a casi 20 años de la reforma, debería estar ejerciendo la justicia porteña.

Por otro lado, con el proyecto del Poder Ejecutivo se incrementa la discriminación que padecen los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires respecto de sus pares de otros puntos del país.

En efecto, en las provincias los legisladores y convencionales locales pueden decidir la estructura de su Poder Judicial, que decide sobre cuestiones de derecho común.

En cambio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el fuero ordinario lo ejerce el Poder Judicial de la Nación, cuya estructura establece y modifica el Congreso de la Nación, como precisamente intenta hacer el proyecto bajo análisis.

Por lo tanto los ciudadanos que viven en la ciudad tienen menos derechos, pues a través de sus representantes no pueden decidir el modelo de servicio de justicia que quieren en aquellas materias que hacen a su vida cotidiana, como es la materia de derecho común (civil, comercial, laboral, etcétera).

En conclusión y en relación con la estructura de la justicia nacional, la única iniciativa que debería debatir y sancionar este Congreso debería ser el traspaso a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires de las competencias para juzgar en materia ordinaria, y no más ampliaciones o creación de nuevas instancias.

Una vez transferido el fuero ordinario al Poder Judicial local, serán los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires quienes decidan, a través de sus representantes, la estructura e instancias que quieren para el servicio de justicia de su jurisdicción, en el marco de la autonomía que les asegura la Constitución.

V. *El rol de la Corte Suprema en la estructura judicial*

Otro de los puntos que corresponde analizar es el referido al rol que debe tener la Corte Suprema en la estructura judicial.

1. *Cúmulo de causas que llegan a la CSJN*

En el proyecto del Poder Ejecutivo, se expresa que con la creación de las cámaras de casación “se descom-

prime el cúmulo de tareas que retrasan la labor del alto tribunal”. Este supuesto aspecto positivo del proyecto no es tal, como lo demuestran las estadísticas, y siempre que entendamos que el temperamento correcto sería la transferencia del fuero ordinario a la ciudad. Veamos algunos números.

En relación con la justicia ordinaria, según los datos oficiales del Poder Judicial de la Nación, al 1° de enero de 2011 estaban radicadas en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil 4.051 causas, y en la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, 3.916. Es decir, un total de 7.967 en materia ordinaria civil y comercial.

Por su parte, en la justicia federal, según los datos de la misma fuente, en la misma fecha la Cámara Civil y Comercial Federal con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires contaba con 812 causas.

Esa abrumadora diferencia también se advierte en materia penal. Así, según estadísticas de 2011, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Criminal y Correccional resolvió 10.439 causas.

Por su lado, el mismo año, la Cámara Federal en lo Criminal y Correccional resolvió 3.088 causas.

Es decir, es notorio que el Poder Judicial de la Nación ocupa mayoritariamente sus recursos y esfuerzos en tramitar y resolver cuestiones de justicia ordinaria que debería ser transferida a la jurisdicción local.

La circunstancia descripta, más los datos estadísticos, dan muestra cabal de que si lo que se quiere es reducir el trabajo de la Corte Suprema, lo que hay que hacer es transferir el fuero ordinario que actualmente ejerce el Poder Judicial de la Nación, al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Basta ver las cifras citadas para advertir, sin mucho esfuerzo, que el mayor cúmulo de causas que puede llegar a la Corte Suprema corresponde a materia de justicia ordinaria, la cual –insistimos– debería estar bajo la órbita de la justicia porteña.

Si así fuera, y de manera análoga con lo que sucede en las provincias, el superior tribunal de la causa sería el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, previsto en los artículos 111 a 114 de la Constitución local. En esas condiciones, las apelaciones extraordinarias de las sentencias que dicten las cámaras nacionales en lo Civil, en lo Comercial, del Trabajo y de la Seguridad Social, serían resueltas por el Superior Tribunal de la ciudad y no habría necesidad alguna de una cámara de casación. De este modo, realmente se lograría descomprimir el cúmulo de trabajo de la Corte Suprema, qué podría dedicarse a su verdadero rol, esto es, ser garante de la Constitución Nacional y del derecho federal.

2. *Acerca de una hipotética función casatoria de la Corte Suprema. Las vías recursivas planteadas en el proyecto*

En los fundamentos del proyecto del Poder Ejecutivo se plantea que, en caso de aprobarse, las nuevas

cámaras de casación disminuirán el trabajo de la Corte Suprema.

Esto lleva implícita la hipótesis de que el máximo tribunal cumple actualmente una función casatoria, lo que no se corresponde con la realidad y diferencia a nuestra Corte Suprema de la estadounidense.

En ese sentido, buena parte de la doctrina rechaza la idea de que la Corte Suprema argentina tenga una función casatoria. Al respecto, se ha dicho que “ni la ley 48, a través del recurso extraordinario, le otorga facultades para ello, ni la Corte las ha ejercido en el orden práctico” (Alberto Bianchi, *Control de constitucionalidad*, tomo I, editorial Ábaco, de Rodolfo Depalma, 1ª edición, 1992, página 357).

Por su parte “esta facultad sí existe, en cambio, en la Corte Suprema de Estados Unidos, pues la regla 10 de Procedimiento se la confiere expresamente con ocasión del *writ of certiorari*, que en este punto es diferente del rechazo discrecional que emplea nuestra Corte a tenor del artículo 280 del Código Procesal. En efecto, la trascendencia a que alude esta norma procesal no se activa necesariamente frente a la necesidad de uniformar la jurisprudencia, lo que sí ocurre en el tribunal norteamericano” (*op. cit.*, páginas 357-358).

Esta postura la sostiene la propia Corte, que tiene dicho que “no procede el recurso extraordinario para la unificación de jurisprudencia que se estima contradictoria en materia de derecho común y procesal” (*Fallos*, 276:254, entre otros).

Desde otro punto de vista, es bien conocida la regla jurisprudencial de que el análisis de cuestiones de derecho común, procesales y valoración de prueba, escapan a las competencias de la Corte Suprema atribuidas por la ley 48 (especialmente, artículos 14 y 15).

En ese sentido, el máximo tribunal sostiene que “el principio constitucional de la separación de poderes no consiente a los jueces el poder prescindir de lo dispuesto por la ley respecto al caso, so color de su posible injusticia o desacierto, lo cual resulta aplicable también a la jurisdicción de la Corte, a la que la Constitución Nacional, por buenas razones, le ha vedado el análisis de las cuestiones de derecho común, de modo que en el ámbito que es propio de los jueces competentes para la interpretación de tales materias, las decisiones que ellos adopten deben ser aceptadas también por los jueces de dicho tribunal, aun cuando de haber estado en aquel lugar hubieran preferido una solución diferente” (*Fallos*, 333:866).

En conclusión, las cámaras de casación no suplantaron función alguna que realice la Corte Suprema, de manera tal de aminorar su trabajo. Sino antes bien estos nuevos tribunales, específicamente en lo que a la función casatoria se refiere, serán una estructura judicial adicional (con todo el gasto que ello implica) para hacer lo que actualmente ya realizan las cámaras de apelaciones a través del recurso de inaplicabilidad de ley y los fallos plenarios, regulados en los artículos 288 a 303 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación y

que el proyecto del Poder Ejecutivo pretende derogar (ver artículo 11 del proyecto).

VI. Comisión especial

El artículo 18 de nuestra Constitución Nacional prescribe que “ningún habitante de la Nación puede ser... juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa”. Es lo que se conoce como la garantía del juez natural.

El proyecto bajo análisis, tal como está concebido y con las modificaciones introducidas por el Senado al proyecto originario, literalmente arrasa con esa garantía.

En efecto, el artículo 7° del proyecto no sólo contempla la inconstitucional posibilidad de “establecer procedimientos abreviados para la designación de los jueces” de las nuevas cámaras, sino que además agrega que “hasta tanto las cámaras de casación creadas por el artículo 1° de la presente ley sean compuestas conforme el presente artículo, se integrarán por jueces subrogantes o conjuces para iniciar su funcionamiento”.

La previsión es claramente inconstitucional. En primer lugar porque no existe posibilidad legal de abreviar los trámites de designación de jueces y mucho menos de integrar con jueces subrogantes o conjuces un tribunal que aún no está instalado ni ha comenzado a funcionar. Ni el artículo 114 de la Constitución ni la ley 24.937 contemplan la posibilidad de un “procedimiento abreviado” para la designación de jueces.

Aceptar un “procedimiento abreviado” para la designación de jueces implica aceptar que se dejen de lado los procedimientos normales previstos en la Constitución y en las leyes reglamentarias. O, dicho de otra manera: implica violar las normas vigentes. Tampoco es posible aplicar un régimen de subrogancias para integrar un tribunal que nunca fue constituido ni mucho menos integrado. El único método legítimo de integrar un tribunal que se crea es mediante el procedimiento de concursos previsto en la ley 24.937 y en los reglamentos del Consejo de la Magistratura.

Si aceptamos un “procedimiento abreviado” para la designación de jueces, también podríamos aceptarlo para la elección de diputados, senadores, gobernadores y hasta para el presidente de la Nación. ¿Por qué no? ¿Cuál sería la razón que justificaría un caso pero impediría los restantes? Cuando el camino que se empieza a recorrer se aparta de la senda marcada por la Constitución el destino puede ser muy desagradable, tanto como la tiranía o la dictadura.

Lo que se busca y pretende, hay que decirlo con todas las letras, es crear un tribunal ad hoc, integrado con jueces ad hoc, para que resuelva la inminente apelación del gobierno contra la sentencia que benefició al Grupo Clarín en la disputa relativa a la ley de medios.

Y eso no es otra cosa, en buen romance, más que crear una comisión especial para que juzgue y decida un caso particular y concreto; lo que nos saca del cam-

po del derecho constitucional y nos traslada al campo del derecho penal.

La Corte Suprema ha determinado que se viola la garantía del juez natural cuando se produce una sustracción arbitraria de una causa con el fin de cambiar el magistrado o tribunal llamado a resolverla (“Grisolia”, Fallos, 234:482). Esto es lo que ocurriría con el caso “Clarín” y el presente proyecto, mediante el cual se pretende atribuirle el conocimiento de la causa a un nuevo tribunal, hasta hoy inexistente, y para peor integrado por magistrados designados a dedo y de manera ilegal.

Como se aprecia, son muchas las objeciones constitucionales, muchos los inconvenientes y muchas las dudas que ostenta el proyecto, frente a las cuales ninguna ventaja justifica la aprobación de la iniciativa. Por eso la rechazamos íntegramente.

Pablo G. Tonelli.

VI

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda han tomado en consideración el proyecto de ley en revisión, de creación de la Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal, la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social, y la Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial con sede en la Capital Federal. Por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante se aconseja aprobar el siguiente

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

Artículo 1° – Rechácese el proyecto en consideración de creación de la Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal, la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social, y la Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial con sede en la Capital Federal, en tanto provocará un dispendio jurisdiccional infundado y la dilación irrazonable de los procesos, en perjuicio de los justiciables. Con cierto riesgo de causar perjuicios irreparables a sus intereses. Sumado a lo cual, promueve la designación de nuevos jueces superiores, carentes de independencia respecto del Poder Ejecutivo nacional, en atención a la nueva integración del Consejo de la Magistratura promovida simultáneamente mediante el proyecto por el cual se modifica la ley de creación del Consejo de la Magistratura (P-L-P.E. 5/13). Lo cual también avasalla la división de poderes que debe regir en el sistema

republicano de gobierno establecido por el artículo 1° de la Constitución Nacional.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.
Sala de las comisiones, 23 de abril de 2013.

Elisa M. A. Carrió. – Carlos A. Favario. – Alicia Terada.

INFORME

Honorable Cámara:

Es necesario analizar este proyecto de ley en conexión con i) el proyecto de ley que modifica el régimen de medidas cautelares contra el Estado nacional y sus entes descentralizados; y ii) el proyecto de ley que cambia la composición del Consejo de la Magistratura, con un perfil predominantemente político.

Si bien se encuentra dentro de la órbita del Poder Legislativo conforme el artículo 108 de la Constitución Nacional, la creación de una cámara de casación para los fueros contencioso administrativo federal, laboral y seguridad social; civil, y comercial con sede en la Capital Federal, la causa de esta decisión se entiende únicamente con el objetivo de extender los procesos en los cuales el Estado nacional y sus entes descentralizados son parte, por el mayor tiempo posible, como paso previo a la CSJN; especialmente si en el transcurso de ellos se han dictado medidas cautelares en su contra.

En forma evidente, no tiene por objetivo descomprimir el objetivo de la CSJN, y desde el punto de vista del CPCCN, reemplaza las disposiciones del recurso de inaplicabilidad de ley (artículos 288 a 301 CPCCN), por tres recursos: casación (artículos 288 a 294), inconstitucionalidad (artículos 295 a 296) y revisión (artículos 297 a 301).

El proyecto confunde la jurisdicción federal con la local i) en lo nominal, pues identifica a las cámaras con la terminología federal y nacional; y ii) en lo sustancial, al haber creado una cámara de casación para los fueros laboral y de la seguridad social, civil, y comercial.

Dichos fueros son locales por expresa disposición del artículo 75, inciso 12, de la Constitución Nacional, siendo que los tribunales correspondientes a dichos fueros debieron haberse transferido a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; y, en todo caso, corresponderá a dicha jurisdicción crear o no cámaras de casación en tales materias.

Al no haberse dispuesto simultáneamente un crecimiento de los tribunales en sentido horizontal, se agrega una instancia adicional previo a llegar a la CSJN, lo cual conspira contra las garantías sustanciales y procesales establecidas en el artículo 18 de la Constitución Nacional y en la Convención Americana de Derechos Humanos (artículos 8°, inciso 1, y 25).

Cabe recordar que el artículo 8°, inciso 1 del Pacto de San José de Costa Rica, referente a las garantías judiciales, prescribe no sólo el derecho a ser oído sino también el de ejercer tal derecho con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable; y a su vez el

artículo 25, al consagrar la protección judicial, asegura la tutela judicial efectiva contra cualquier acto que viole derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Nacional, la ley o la Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones judiciales.

A tales efectos, basta citar lo dicho por la CSJN en relación al procedimiento administrativo, con mayor razón aplicable al proceso judicial, en la causa “Locicer, Jorge Alberto y otros c/BCRA resolución 169/05 (expediente 105.666/86 –SUM FIN 708)” del 26 de junio de 2012. Que en el considerando 8° señaló que “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional, tiene obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8° de la Convención Americana (caso Tribunal Constitucional vs. Perú, sentencia del 31 de enero de 2001, párrafo 71)”.

Agregando luego que “la aplicación del artículo 8° no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlo”; ya que cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal, ya que es un derecho humano el obtener todas las garantías que permitan alcanzar soluciones justas, no estando la administración excluida de cumplir con ese deber. Las garantías mínimas deben respetarse en el procedimiento administrativo y en cualquier procedimiento cuya decisión pueda afectar los derechos de las personas, con cita del caso “Baena, Ricardo y otros vs. Panamá”, sentencia del 2 de febrero de 2001, párrafos 124 y 127.

Por otra parte, la disposición de la aplicación de la norma a las causas en trámite, mediante la instrucción de designar los jueces integrantes de las nuevas cámaras de casación sin dar cumplimiento con el debido proceso constitucional establecido en los artículos 99, inciso 4, y 114, inciso 1 y 2, de la Constitución Nacional, afecta la garantía establecida en el artículo 18 de la Constitución Nacional que prevé que ningún habitante de la Nación puede ser ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa.

En tal sentido, si bien es doctrina de la CSJN que las garantías acordadas en el artículo 18 de la Constitución Nacional no sufren menoscabo por la alteración que ocurra en las jurisdicciones establecidas, atribuyendo a nuevos tribunales permanentes cierto género de causas que antes conocía otros, cuya jurisdicción se suprime o se restringe.¹ Lo cierto es que resulta evidente que la eventual designación de los jueces integrantes de estas

¹ Fallos, 17:22 (1976).

nuevas cámaras de casación sin dar cumplimiento al debido proceso constitucional establecido a tal efecto, constituye la creación de una comisión especial para tales casos ya que las causas en trámite serían juzgadas por tribunales accidentales, instituidos especialmente para atender las causas que lleguen a dicha instancia hasta la constitución permanente y definitiva de las cámaras de casación.

Lejos del fundamento histórico de las cámaras de casación que fue habilitar una instancia de excepción, el recurso de casación propuesto por el gobierno permite cuestionar la aplicación e interpretación del derecho que hizo el juez anterior, o sea, es similar a una apelación ordinaria, no excepcional. De este modo, agrega una tercera instancia que no es excepcional sino de revisión, para dilatar el proceso irrazonablemente.

Por lo expuesto, entendemos que debe rechazarse el proyecto en consideración de creación de la Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal, la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social, y la Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial con sede en la Capital Federal, en tanto provocará un dispendio jurisdiccional infundado y la dilación irrazonable de los procesos, en perjuicio de los justiciables, como el caso de los jubilados y pensionados. Con cierto riesgo de causar perjuicios irreparables a sus intereses.

Como lo declararan conjuntamente, el presidente de FACA, Ricardo de Felipe Basalo; el presidente CPACF, Jorge G. Rizzo; y el presidente de Colproba, Bienvenido Rodríguez, de fecha 11 de abril de 2013:

“Con su creación se está propiciando la prolongación artificial de los procesos, con un dispendio jurisdiccional innecesario y que tampoco redundaría en un beneficio para la Corte Suprema de Justicia de la Nación, puesto que ella siempre va a ser la instancia extraordinaria de resolución de un conflicto.

”De todos los justiciables, resultan los jubilados y pensionados argentinos quienes más se perjudicarían con la creación de la Cámara de Casación Laboral y Previsional, en orden a que cada demora a su edad, convertiría en ilusoria su expectativa de percibir una sentencia definitiva que ponga fin a sus legítimos reclamos”.

En efecto, tal como lo destacó la economista y ex diputada nacional (mandato cumplido 2007-2011) de la Coalición Cívica-ARI Fernanda Reyes, “la creación de esta nueva instancia judicial busca dilatar, aún más, los juicios de los jubilados y llenarla con jueces afines al gobierno y a la ANSES”.

Advirtiendo que “la creación de la Cámara de Casación de la Seguridad Social es absolutamente innecesaria. Desde el dictado de la ley 26.025 se derogó la posibilidad de apelar ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación en forma ordinaria, es decir, sin necesidad de acreditar un agravio de carácter federal, que habilite la competencia del alto tribunal. Esta derogación permitió una disminución importante de la cantidad de

causas previsionales que llegan a la Corte Suprema. A su vez, la resolución 955/08, de la Secretaría de Seguridad Social de la Nación, autorizó a la ANSES a no apelar la mayoría de las sentencias. Por lo tanto, esta instancia no tiene ninguna justificación jurídica”.

Por lo que es fácil advertir que “el único objetivo del gobierno es garantizarse una instancia judicial adicta, que les permita ganar tiempo para pagar las sentencias judiciales favorables a los jubilados...”² cuando los jubilados no pueden esperar más para que se les pague lo que les corresponde. Siendo que tanto la Cámara Federal de la Seguridad Social y la Corte Suprema ya se han manifestado a favor de los reclamos de los jubilados.

Perjuicios que en igual medida que respecto de jubilados y pensionados se extenderán a otros sectores más vulnerables de la sociedad, quienes no tienen las posibilidades de soportar litigios aún más largos de lo que ya son hoy, con los recursos que ello demanda.

Tal como ha manifestado el profesor Roberto Gargarella, “para las personas con recursos, o para el propio Estado, la posibilidad de seguir apelando y apelando (aprovechando las instancias que ahora se agregan y los formalismos de la ley que en absoluto se reducen) es una bendición, una excelente manera de dilatar en el tiempo las injusticias, de impedir que la ley que castiga al injusto alguna vez se cumpla. ¿Cómo alguien puede pensar que con esta reforma se “democratiza” algo (si no la injusticia) cuando la misma termina de hundir a los pobres frente al inmenso poder de extorsión que deja a los más ricos (“aceptás la miseria que te ofrezco a cambio, o vuelvo a apelar”)? Sin mencionar la reforma a las cautelares, que en el escondido artículo 17 del proyecto, las reserva para permitirle al Estado confrontar huelgas y protestas sociales”.³

Sumado a todo lo cual, como quedó dicho, se promueve la designación de nuevos jueces superiores, carentes de independencia respecto del Poder Ejecutivo nacional, en atención a la nueva integración del Consejo de la Magistratura promovida simultáneamente mediante el proyecto por el cual se modifica la ley de creación del Consejo de la Magistratura (P-L-P.E. 5/2013). Lo cual también avasalla la división de poderes que debe regir en el sistema republicano de gobierno establecido por el artículo 1° de la Constitución Nacional.

Por estas razones, proponemos el rechazo de este proyecto de ley.

Elisa M. A. Carrió.

² Reyes, Fernanda (CC-ARI): “La Cámara de Casación de la Seguridad Social va a ser la instancia judicial de la ANSES”.

³ Gargarella, Roberto, “Las formas de democratizar la injusticia”, profesor de derecho constitucional (UBA, Di Tella), Clarín.com, 14/4/2013.

VII

Dictamen de minoría*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley en revisión por el cual se crean la Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal, la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social y la Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante aconsejan el rechazo total del proyecto.

Sala de las comisiones, 23 de abril de 2013.

Jorge R. Yoma

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda al considerar el proyecto de ley por el cual se crean la Cámara Federal de Casación en lo Contencioso Administrativo Federal, la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social y la Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial; y, por las razones que dará el miembro informante, aconsejan el rechazo total del proyecto.

Jorge R. Yoma.

VIII

Dictamen de minoría*Honorable Cámara:*

Las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Justicia y de Presupuesto y Hacienda han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado de la Nación, por el cual se crean la Cámara Federal y Nacional de Casación del Trabajo y la Seguridad Social, y la Cámara Federal y Nacional de Casación en lo Civil y Comercial; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo.

Sala de las comisiones, 23 de abril de 2013.

Eduardo P. Amadeo.

INFORME

Honorable Cámara:

El presente dictamen postula el rechazo del proyecto de ley objeto venido en revisión del Honorable Senado en base a las siguientes consideraciones:

– Sin duda que existen las bases sociales necesarias para forjar un acuerdo amplísimo en favor de una reforma judicial: una reforma que comprenda a la Justicia en sus bases, en sus estructuras, en su sustancia y en su forma.

– Sin embargo, la reforma judicial que busca imponer el gobierno presenta graves defectos tanto de fondo o sustancia, como de forma.

– Básicamente, al igual que tantas otras parodias de verdades absolutas que hemos visto, esta es una suma de mentiras que pretenden disfrazarse de verdades relacionadas con valores.

– Son tantos los “valores” que nos vende la presidenta para justificar este dislate jurídico, político y social. Dice la presidenta que esta reforma se basa en:

- Más democracia.
- Contra las corporaciones y a favor de los pobres.
- Para terminar con la oligarquía judicial.
- Para hacer más eficiente y transparente el sistema.
- Para dar más oportunidades de acceso.

Pero todo esto es una suma de mentiras, de perversas mentiras, de mentiras reaccionarias disfrazadas de verdades progresistas.

Pero en lo más profundo, esta reforma contradice los intereses de los sectores más desprotegidos de la sociedad. Entre sus defectos de forma, tal como está planteada, la reforma representa un agravio para ellos, a pesar de que se monta sobre un discurso épico que se contradice con sus resultados timoratos, antipopulares y favorables a las mismas corporaciones que dice atacar.

1. La primera mentira disfrazada de verdad es el uso de la palabra “democracia”. Como base de la “democratización”. ¿Cómo se puede decir que se va a democratizar cuando el procedimiento es tan poco democrático?

El buen funcionamiento de la democracia exige que una reforma significativa de las reglas que ordenan la vida pública sea debatida y acordada por el mayor número posible de personas, y no por una elite o un sector político, con desconocimiento o desprecio de lo que piense el resto.

O sea, que la administración de justicia sepa acompañar el crecimiento y desarrollo de una sociedad plural, dinámica, tolerante e inclusiva. Hoy no puede hacerlo con su cerrazón, sus procedimientos antiguos, su lógica de trámites, su pesadez burocrática, su egocentrismo valorativo, su falta de imaginación y su desprecio práctico hacia todo lo que tenga rostro humano y no sean papeles.

El uso de la palabra democracia para justificar la “democratización” de la Justicia depende de qué sea lo que se entienda como democracia. Puede, como en este caso, ser una parodia para lavar culpas (¿no existía

acaso la República Democrática Alemana, o la República Popular Democrática de Corea?). Algunos suponen que el uso de la palabra democrática da para cualquier cosa, pero según la esencia de la Constitución, para que sean verdaderamente democráticas, las leyes deben ser el resultado de la discusión, el acuerdo y el enriquecimiento conceptual a partir de la participación amplia de los distintos grupos.

Una mera parodia de debate no representa sólo una falta de respeto a los que piensan diferente: representa una violación de la Constitución, que merece ser reconocida y sancionada como tal, esto es, con la declaración de inconstitucionalidad.

Pero tampoco es democrático cambiar las reglas de juego en medio de los procesos para favorecer los propios intereses políticos o personales. Y es precisamente esto lo que está sucediendo con este proyecto: todas las modificaciones propuestas tienen algún interés partidario o personal y van a modificar el curso natural de los procesos en beneficio de los intereses políticos del partido de gobierno. ¡Y eso no es democrático!

2. La segunda gran mentira es afirmar que esta reforma favorece el acceso a la justicia de los sectores populares. Para dimensionar adecuadamente la importancia de lo que estamos discutiendo debemos tomar en cuenta: i) que la actual situación de desigualdad imposibilita virtualmente el acceso de los sectores populares a la justicia; ii) formalismos y barreras jurídicas que hoy existen y que bloquean dicho acceso, y iii) la cantidad de soluciones existentes, sencillas y conocidas en toda América Latina, que pueden ayudar a remediar el drama de la falta de acceso de los sectores populares a los tribunales. Existen decenas de cambios al alcance y poco costosos, aplicados ya exitosamente en América Latina: por ejemplo, bajar los costos del litigio; hacer no obligatoria la participación o contratación de abogados; eliminar formalismos; ampliar la legitimación para litigar (facilitando que cualquiera llegue a tribunales rápidamente y sin complejidades innecesarias); establecer el juicio por jurados, favorecer el litigio colectivo; priorizar la atención de los más pobres, los más postergados. Pero, pudiendo hacerlo y existiendo cantidad de caminos posibles para lograrlo (tómense los ejemplos de Colombia, Costa Rica, India, Sudáfrica, entre otros, y mecanismos como los de la tutela; las acciones de clase; la ampliación del *standing*; la “jurisdicción epistolar” impulsada en la India), el gobierno se ha resistido a democratizar la justicia en su sentido más obvio y elemental optando en cambio por este conjunto de proyectos que empeoran las posibilidades de acceso de los excluidos a la administración de justicia.

Pero otra vez el oficialismo no quiere hacer estos cambios. Y no se trata de que la reforma “es buena aunque no hace todo lo posible, todo lo que nos gustaría que haga”. No. Se trata de que lo que hace, lo hace mal y, en buena medida, en dirección contraria a la que debió haber adoptado, si lo que le interesaba era servir

a los más necesitados. Y para ello, como ha sucedido en muchos otros casos, el oficialismo manipula y bastardea los ideales que más nos movilizan o emocionan, los que más sentimos como propios.

En el corazón de la mentira reaccionaria está no sólo no hacer lo que se podría hacer, sino (y sobre todo) hacer lo que “no se debe hacer”, que es la reforma de las cautelares.

Lo que la reforma propone respecto de las medidas cautelares es tal vez una de las mentiras más perversas de este proyecto.

Las cautelares nacieron para favorecer a los ciudadanos más débiles frente al poder estatal. Por esa razón las dictaduras fueron hostiles a ellas. Pero no importa quedar pegado a las leyes de las dictaduras, porque la construcción del modelo puede recurrir a cualquier herramienta, ya que lo que se está construyendo es la verdad. Aunque en este caso en particular, lo que se está construyendo sea la mentira.

Por eso, en la crisis de 2001-2002 los jubilados, los trabajadores y las clases medias en general, recurrieron también a ellas para evitar que el Estado les arrebatará sin justificación sus ahorros.

Por eso, en la actualidad, las comunidades indígenas, las asambleas ciudadanas y las organizaciones sociales y ambientales recurren a ellas, para lograr frenar el despojo y destrucción de sus territorios, el peligro de la contaminación, así como para demandar el acceso a la vivienda, entre tantos otros derechos humanos vulnerados.

Pero el gobierno, que no cesa de reivindicar su origen progresista y su lucha por los derechos humanos, responde a las demandas populares con el Plan X de la Gendarmería, con la ley antiterrorista y ahora con la supresión de los amparos. Pero estos inventos tienen patas cortas. Los pueblos no se dejan atropellar en silencio.

De ningún modo los abusos que algunos jueces pueden cometer con las cautelares (abusos como los que pueden cometer con cualquier instrumento que tienen a su alcance) puede llevarnos a justificar la virtual anulación de las mismas, que es lo que hoy se propone.

No sólo porque ningún proceso puede resolverse en 6 meses (3 meses en los amparos) sino, además, por el hecho de imponer una caución real previa al dictado de la medida (sólo quienes tengan dinero podrán tutelar sus derechos) y el efecto suspensivo de la apelación por parte del Estado (es decir, que con sólo apelar se suspenden los efectos de la medida cautelar).

Mucho peor que ello, el proyecto presentado por el gobierno alienta las cautelares que por otro lado combate, ya que el Estado podría utilizarlas contra los trabajadores en huelga o contra militantes en acción de protesta. Así sucede, conforme con lo establecido por el artículo 17 del proyecto, que ninguna lectura progresista de la reforma puede dejar de reconocer como inaceptable.

3. Otra de las mentiras disfrazada de verdad es la creación de más instancias. ¿Cuál es la justificación de las mismas, en términos democráticos y de justicia social? ¿Cuál es la justificación de las mismas, cuando lo que se logra no es lo que precisamente se invoca – combatir a la corporación judicial– sino aumentar su poder y su número?

De este modo, la reforma burocratiza aún más e innecesariamente, en lugar de democratizar, como es debido, a la Justicia.

La mentira disfrazada de verdad consiste en que para las clases trabajadoras, para los jubilados, para los desprotegidos, esta medida no conlleva ningún beneficio. Por el contrario, implica graves perjuicios: los juicios prometen prolongarse, cuando ni los obreros ni los jubilados ni los miembros de una comunidad indígena están en condiciones de iniciar y mantenerse en litigio (cuando han conseguido iniciarlo) más que un breve tiempo. Cualquier promesa de tornar el proceso más largo lo único que hace es aumentar, proporcionalmente, el poder de extorsión de las clases dominantes que, por el contrario, sí puede soportar –cuando no alientan directamente– la extensión de plazos y la no finalización de juicios que puedan perjudicarlos. En esas condiciones, los más ricos pueden, simplemente, forzar a los más débiles a resolver el conflicto a través de arreglos extrajudiciales, objetivamente inconvenientes para los más desaventajados.

4. La otra mentira disfrazada de verdad es la elección popular de los miembros del Consejo de la Magistratura.

En primer lugar, existe un acuerdo muy extendido dentro de la comunidad jurídica (abarcando, notablemente, a sectores afines al oficialismo) en que la elección propuesta entra en conflicto con el texto de la Constitución y la intención de sus creadores.

En segundo lugar, debe decirse que, en el mejor de los casos, la reforma de la Magistratura se propone “emparchar” una institución que funciona mal, y a través de modos que no atacan la raíz de sus males. Pocos años atrás, el oficialismo nos quiso convencer de que el Consejo de la Magistratura debía reducirse, porque el alto número de sus miembros impedía su buen funcionamiento. Hoy, la reforma propuesta casi duplica en número a sus integrantes, invocando los mismos argumentos de eficiencia que antes se invocaban para reducirlo. En realidad, la reforma del Consejo requeriría ir en dirección opuesta a la señalada: hay que facilitar el funcionamiento del organismo, en lugar de aumentar su burocracia, y se debe apuntar, en todo caso, al control popular del organismo, en lugar del control partidario. La democratización de la Justicia

requiere mayor discusión pública colectiva, sobre los asuntos públicos, y no mayor control de la mayoría en el gobierno, sobre el órgano que debe controlarlo.

Pero sobre todo la perversidad de este proyecto consiste en hacer depender la Justicia de la política con todo lo que ello significa.

Éste es tal vez el cambio más profundo de este paquete, el que más agrada las instituciones, el que más agrada la convivencia, el que va al corazón del funcionamiento de la democracia.

Si este proyecto avanza tal como está perversamente diseñado, la Justicia argentina será –básicamente– una colección de punteros políticos, como lo es por ejemplo el sistema judicial de Venezuela.

Y si esto sucede, estamos en presencia del camino más directo a la protección de la impunidad para los corruptos que hoy son una triste realidad del aparato de gobierno.

La politización de la Justicia ha sido el sueño de los autócratas. Lo dijo en su momento sin tapujos el ministro de Justicia de Hitler, Hans Frank: “No existe ninguna independencia de la ley respecto del nacionalsocialismo. En cada decisión que adopten, díganse a sí mismos, ¿cómo actuaría el Führer en mi lugar? En cada decisión pregúntense, ¿es compatible con la conciencia del pueblo alemán?” Tal vez podrá resultar brutal esta comparación, pero tiene como objetivo remarcar la esencia del pensamiento antidemocrático que lo informa.

Por todas estas razones, y porque no estamos dispuestos a dejar que la sociedad se acostumbre a la permanente violación de sus derechos más elementales, a la naturalización en la burla a las reglas que deben mantener unida a una sociedad es que rechazamos estos proyectos en su conjunto.

Y no se trata de un tema que sea de incumbencia de una sola fracción política lo que estamos discutiendo en la Argentina de hoy es, ni más ni menos la convivencia y nuestro concepto de democracia.

La democracia, tal como la entendemos, es un modo esencial de las relaciones humanas, además de las relaciones políticas. Es la posibilidad de crecimiento conjunto por el diálogo; es la seguridad del respeto a los derechos de las minorías; es la existencia de un flujo permanente de intercambio entre el poder y la realidad externa. Cualquier acción que frene estos intercambios que enriquecen la vida del sistema afecta la esencia misma de la democracia y debe ser rechazada enfáticamente y con toda nuestra capacidad política.

Eduardo P. Amadeo.