



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

PROYECTO DE LEY



El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso etc., sancionan con fuerza de

Ley:

COMISION BICAMERAL DE COMUNICACIÓN JUDICIAL Y DIALOGO REPUBLICANO

ARTÍCULO 1.- Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral de Comunicación Judicial y Diálogo Republicano; destinada al análisis y la revisión de sentencias, resoluciones y toda comunicación judicial que exhorte o recomiende la intervención del Congreso Nacional en materias de su competencia; promoviendo el fortalecimiento del diálogo y el consenso republicano.

ARTICULO 2.- INTEGRACION. La Comisión Bicameral estará compuesta por cinco (5) diputados y cinco (5) senadores nacionales, designados por resolución de cada cuerpo a propuesta de los bloques parlamentarios, respetando la pluralidad y proporcionalidad de las representaciones políticas de cada órgano legislativo.

Los integrantes de la Comisión duran 2 años en el ejercicio de sus funciones o hasta la siguiente renovación de la Cámara a la que pertenecen, lo que ocurriera primero. El reglamento interno de la comisión establecerá las modalidades para completar vacancias y suplencias de sus miembros.

La Comisión elige a su presidente, vicepresidente y secretario anualmente. La presidencia será alternativa, correspondiendo un (1) año a cada Cámara.

ARTÍCULO 3.- Una vez conformada la Comisión, los bloques que no integren la misma, podrán designar a un asistente en representación, quienes participarán en calidad de observadores informantes.

ARTÍCULO 4.- REGLAMENTO. La comisión tendrá carácter permanente y dictará su propio reglamento de funcionamiento, estableciendo un mínimo de 2 reuniones anuales y la presentación de un informe de actividad anual de acuerdo al artículo 8.

Ante la falta de previsión en el reglamento interno, serán de aplicación supletoria los reglamentos de las Honorables Cámaras de Diputados y Senadores, prevaleciendo el reglamento del cuerpo que esté en ejercicio de la presidencia durante el año en que es requerida la aplicación subsidiaria.

ARTICULO 5.- OBJETIVOS. Serán objetivos de la Comisión Bicameral de Comunicación Judicial y Dialogo Republicano:



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

- a) La revisión y el análisis de sentencias, resoluciones y toda otra comunicación judicial y de los órganos autorizados conforme artículo 6 de la presente; que observe, recomiende, requiera, exhorte, solicite o prevea la modificación, derogación y sanción de una ley correspondiente a la competencia del Congreso de la Nación.
- b) La revitalización del dialogo republicano y el fortalecimiento argumentativo y coordinado de políticas públicas nacionales.
- c) Concertar un espacio institucional deliberativo de enlace entre el órgano judicial y el Honorable Congreso de la Nación.

ARTICULO 6.- REMISION DE COMUNICACIONES, SENTENCIAS y RESOLUCIONES. Las sentencias, resoluciones y demás comunicaciones serán dirigidas a la comisión por las autoridades suscribientes; debiendo remitirlas para su registración ante cualquiera de las Cámaras del Honorable Congreso de la Nación.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación remitirá las sentencias, resoluciones y comunicaciones que considerara pertinentes para su análisis y revisión por la Comisión, sobre materias de competencia legislativa del Congreso Nacional. La Cámara Nacional Electoral, el Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de la Nación podrán remitir comunicaciones, decisorios y resoluciones bajo la misma modalidad.

Los demás tribunales inferiores de la nación podrán hacerlo con carácter excepcional y fundado, previa comunicación a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quien establecerá los procedimientos reglamentarios internos para ello.

ARTÍCULO 7.- FUNCIONAMIENTO DE LA COMISION. Para el cumplimiento de sus funciones, esta comisión podrá:

- a) Invitar a los jueces y autoridades suscribientes de las sentencias, resoluciones o comunicaciones, para que informen sobre las mismas y todo otro requerimiento que efecturen los miembros de la comisión;
- b) Solicitar por escrito, informe o aclaración de algún punto de la sentencia o resolución, o información adicional vinculada al tema en estudio;
- c) Invitar a sus reuniones a especialistas, técnicos, profesionales o cualquier funcionario o personal estatal que considerare necesario para el estudio y comprensión del tema;
- d) Convocar a audiencias públicas, realizar foros o disponer de cualquier otro medio para el debate público y conocimiento de la ciudadanía del tema en estudio;
- e) Convocar o invitar a su seno para que participen de la reunión a las asociaciones, personas físicas o jurídicas, públicas o privadas y a toda otra comisión de legislativa de ambas Cámaras que tenga vinculación con el tema en tratamiento;
- f) Requerir toda información que estime pertinente para el estudio del tema a cualquier dependencia nacional, provincial o municipal, y del sector privado;
- g) Toda otra facultad que su reglamento y que ambas Cámaras delegan en sus comisiones permanentes y especiales.

ARTÍCULO 8.- INFORMES. La comisión elaborará y publicará 2 (dos) clases de informes dirigidos al Honorable Congreso de la Nación, y comunicado a ambas Cámaras:

- 1- Informe anual de gestión: con detalle de toda su gestión realizada durante el periodo legislativo anual.



H. Cámara de Diputados de la Nación

“2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

2- Informe recomendatorio especial: La comisión deberá, luego del estudio de una sentencia o resolución, emitir un informe suscripto por sus miembros integrantes acerca de la recomendación, requerimiento o exhortancia llegada a su conocimiento y proponiendo un plan de reforma legislativa sobre el tema de estudio en caso de considerarlo necesario. Los miembros de la comisión podrán incorporar disidencias particulares fundadas. La comisión dispondrá la comunicación de este informe a los sujetos remitentes del artículo 6. Cuando así lo dispusiera, la comisión podrá también remitir copia de ambos informe al Poder Ejecutivo para su conocimiento y concertación de medidas conjuntas.

ARTÍCULO 9.- PRESUPUESTO y RECURSOS. La comisión tendrá un presupuesto anual para su funcionamiento que se imputará al presupuesto de cada Cámara. En caso de resultar necesario, las presidencias de cada uno de los cuerpos legislativos podrán facilitar a la comisión los medios físicos y recursos humanos necesarios para el desenvolvimiento de sus funciones.

ARTICULO 10.- Modifíquense los reglamentos internos de las Cámaras de Diputados y Senadores de la Nación en readecuación de la presente, habilitando los trámites de ingreso y registración de las sentencias, resoluciones y toda otra comunicación que esta ley refiere; y su remisión a esta comisión.

ARTICULO 11.- PROMOCION DEL DIALOGO REPUBLICANO. La comisión podrá organizar actividades de difusión y publicidad de su labor, con participación de los órganos judiciales y ejecutivos, tendiente a promover el diálogo republicano y su importancia para el desarrollo de políticas públicas nacionales concertadas.

ARTÍCULO 12.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dip. Nac. M. Soledad Carrizo



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

FUNDAMENTOS

Sr. Presidente,

Ponemos nuevamente a su consideración este proyecto, reproduciendo fielmente los fundamentos ofrecidos en instancias de su presentación original a través del proyecto de ley expediente 0849-D-2019; el cual ha perdido estado parlamentario y que pretendemos nuevamente debatir.

Quienes suscribimos este proyecto procuramos el diseño de una nueva herramienta para el fortalecimiento de la dinámica republicana en clave de diálogo; esto es, la generación de un espacio de concertación y deliberación entre el órgano judicial y el legislativo para el mejor diseño de respuestas e implementación de soluciones que atiendan a problemáticas estructurales en nuestro país.

La conformación de una Comisión Bicameral de Comunicación Judicial y Diálogo Republicano, en los términos que este proyecto propone, permitirá garantizar una retroalimentación entre los órganos del estado, convalidando la idea de un diálogo en temas que reclaman una intervención conjunta y no simplemente una reacción parcial y unilateral por parte de cada uno de ellos.

En los últimos años, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha modulado nuevas formas sentenciales -como resultado de un proceso de elastización de sus principios tradicionales del control judicial-; replicando y dirigiendo sus pronunciamientos hacia el órgano legislativo a través de pautas recomendatorias y exhortativas referidas a su actuar ante temas de especial importancia.

Esta creciente práctica del máximo órgano judicial manifiesta una voluntad tendiente a trascender el universo de las partes que conforman un caso, justificándose en el compromiso con intereses sociales que revelan una filiación activista a través de recomendaciones, requerimientos, exhortancias, y solicitudes dirigidas en sus sentencias hacia el Congreso de la Nación, con el objetivo de que sus miembros prevean la modificación, derogación y sanción de una ley en materias de su competencia.

Esta vocación, enmarcada en la idea de sentencias atípicas, trae consigo el reconocimiento de la importancia y la necesidad de un trabajo conjunto y mancomunado entre los órganos del estado, más que de cada uno de ellos de forma unilateral.

De esta manera, la implementación de un novedoso mecanismo de diálogo republicano tiende a dinamizar la clásica estructura de compartimientos orgánicos



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

(legislativo-ejecutivo y judicial), y a partir de allí generar nuevas formas de atender a requerimientos estructurales, generalmente anclados a intereses colectivos y de derechos sociales.

En tal sentido, resulta oportuno reproducir las palabras del ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Ricardo Lorenzetti, quien en ocasión de justificar esta tendencia exhortativa y de naturaleza dialógica resalta como condición, el respeto hacia el equilibrio republicano y la zona de reserva de los demás poderes del estado: "(...) Bueno, otro de los mecanismos es el diálogo de poderes, que nosotros hemos usado bastante. Esto es, encomendar a otros poderes del Estado a que se expidan sobre un tema. - ¿Han tenido conflictos con los miembros de otros poderes por esto?- Yo no los llamaría conflictos, porque la idea de que hay conflictos y crisis parece, sobre todo para la población, algo anormal, y yo creo que el diálogo de poderes debe ser lo normal en una democracia, donde tiene que existir un intercambio, porque la construcción de la verdad surge del diálogo de poderes."

Así, el compromiso del poder judicial de ampliar los destinatarios de sus pronunciamientos en pos de una efectiva protección de los derechos lesionados; debe ser correspondido por parte de este Congreso de la Nación.

En un sinnúmero de precedentes, la Corte Suprema dirige en sus sentencias recomendaciones hacia el órgano legislativo con la vocación de que sea este -quien dotado de la legitimidad democrática necesaria-, quien lleve adelante los cambios normativos necesarios para resolver de manera integral problemáticas sensibles para nuestro estado.

Para que esto sea posible, es necesario dotar al Congreso de la Nación de un espacio institucional concreto tendiente a la revisión de dichos pronunciamientos recominatorios, garantizando que no sólo sean efectivamente recepcionados por su destinatario, sino promoviendo un análisis y un estudio en detalle de su parte. Así, la idea de un espacio institucional de dialogo permitirá generar reacciones integradas dirigidas a la atención de las problemáticas señaladas, superando la idea del modelo de republicanismo tradicional como orbitas de funciones separas y enfrentadas entre sí.

I- EL REPUBLICANISMO CLASICO AL MODELO DELIBERATIVO y DIALOGICO

La idea primigenia de la separación de funciones ha sido una creación paulatina del constitucionalismo occidental; pero cuyos orígenes pueden encontrarse entre los autores modernos de los siglos XVII-XVIII; sobre los cuales los constituyentes norteamericanos construyeron su modelo de frenos y contrapesos -Checks and balances-; que nuestra constitución de 1853 asumiría como propia.

John Locke a través de su obra Ensayo sobre el gobierno civil (1689), seguido luego por la obra de Montesquieu, El Espíritu de las Leyes (1748), perciben la necesidad de generar un mecanismo divisorio de funciones que asegure la no concentración de todo el poder del estado en cabeza de un solo órgano/sujeto. De tal manera, la necesidad de separar las funciones del Estado en un sistema tripartito orgánico aseguraba la diferencia de competencias, considerado de esencial importancia por los constituyentes norteamericanos: "Ya para finales del siglo XVIII la tradición europea sería completada con Adams, Jefferson y Madison, con la concepción norteamericana de la división del poder a través de la versión de Checks and balances, donde ninguna rama puede asumir el poder de otra, lo que genera un esquema en el cual cualquier acto de alguna función necesita por lo menos la aprobación de otra, e incluso cualquier acción del ejecutivo tendiente a limitar los derechos constitucionales de las personas debe ser aceptada por las otras dos."



H. Cámara de Diputados de la Nación

“2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

Durante el proceso constituyente norteamericano se debatieron con profundidad las ideas del legado teórico europeo sobre la división de poderes y la necesidad de garantizar un equilibrio entre las fuerzas coexistentes dentro de un estado, evitando así el retorno hacia modelos absolutistas monárquicos propios de los inicios de la modernidad. Este ideal, fue cristalizado por el modelo de frenos y contra pesos: “Ante ello, Madison ideó un sistema de protección indirecto a través de la creación de una organización para el Estado que sujetara y canalizara la fuerza política popular en múltiples instituciones y segmentos, eliminando así la posibilidad de acaparamiento del aparato público por parte de una única facción” . En conformidad, la planificación de compartimientos diferenciables con competencias propias pretendió el establecimiento de un mecanismo de control que los órganos del estado realizan entre sí, evitando desviaciones y superposiciones, limitando excesos y procurando una dinámica interrelacionada entre ellos. Los fundamentos de este modelo pueden encontrarse en los escritos de EL FEDERALISTA, en cuya edición N°51 expresa:

“Pero la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás. Las medidas de defensa, en este caso como en todos, deben ser proporcionadas al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición”.

De allí se desprende el objetivo central del sistema institucional de frenos y contrapeso que hoy rige en nuestro país: “El mismo, consistente con la idea general de evitar las mutuas opresiones, se concentraba en la propuesta de resistir las intrusiones de una rama de gobierno sobre las demás. Para ello, se optaba por una estrategia institucional de paz armada, que consistía en otorgar a cada uno de los poderes de gobierno armas contundentes (“medios constitucionales”), capaces de prevenir los posibles ataques de los demás. Dotados, cada uno de los poderes, de armas defensivas, todas las ramas de gobierno podrían sentirse igualmente poderosas e intimidadas ante el poder de las demás, y tenderían por tanto a no excederse, temerosas del potencial “disparo defensivo” de las demás.”

La lógica que sostiene este modelo se funda en la generación y dotación de herramientas ofensivas/defensivas a cada compartimiento; de manera tal que las orbitas competenciales asignadas a cada órgano no sólo constituyen atribuciones de ejercicio sino de control coactivo y limitación hacia posibles excesos de sus pares, es decir, bloqueo: “(...) el sistema ideado fue pródigo en la creación de elementos defensivos y ofensivos, más que de mecanismos para el diálogo: el veto presidencial; la posibilidad de eliminar una norma del sistema, o de contener sus efectos sobre un caso concreto; los bloqueos mutuos entre el Presidente y las Cámaras; los mecanismos de freno y “enfriamiento” de cada una de las Cámaras sobre la otra; las iniciativas de juicio político cruzadas”.

Sin embargo, tal diseño clásico resulta hoy contraproducente frente a reclamos y requerimientos sociales de tipos estructurales, de ampliación de derechos sociales e intereses colectivos, cuya solución demanda una labor integrada entre todos los órganos del estado y no simplemente enfrentados.

Y es precisamente sobre esta vocación de diálogo y concertación, que este proyecto propone una herramienta superadora del tradicional modelo republicano agonial, buscando la conformación de un espacio de deliberación que vincule al órgano judicial con la tarea legislativa, permitiendo revisar y analizar las recomendaciones y exhortancias que el máximo órgano judicial del estado dirigida al congreso de la nación.



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

En este contexto, la Comisión Bicameral de Comunicación Judicial y Dialogo Republicano propuesta, se enmarca en las prácticas de naturaleza dialógica entre los órganos del estado (ejecutivo – legislativo – judicial) que tienden a permear la rigidez del modelo de frenos y contra pesos buscando acuerdos que permitan una mayor protección ante conflictos estructurales y de gran sensibilidad para nuestro país.

Estas prácticas –asociadas también a teorías democráticas deliberativas-, deben ser incorporadas institucionalmente a nuestro estado permitiendo nuevas posibilidades de garantizar reacciones argumentativas entre los órganos estatales frente a desacuerdos o reclamos sociales de la población.

De esta manera, la propuesta aquí proyectada, desalienta el tradicional paradigma de autodefensa agonal que se produce ante un desacuerdo entre los 3 poderes, para cuya solución cada uno por su parte tiende a acudir a la última ratio o herramienta competencial intentando zanjar según su parecer la discusión; ideando en su reemplazo, una vía de diálogo y acuerdo.

II- LAS SENTENCIAS EXHORTATIVAS Y EL DIALOGO JUDICIAL

Frente al ejercicio de control en las causas traídas a su conocimiento, la magistratura nacional discurría históricamente entre 2 posibilidades sentenciales: pronunciamientos del tipo estimatorios o desestimatorios, según acogiera o no la pretensión reclamada por cada una de las partes, cuyos efectos se dirigían exclusivamente a los sujetos involucrados en la relación jurídica objeto del pronunciamiento, esto es, el tradicional efecto inter partes propio del esquema clásico denominado sentencias típicas .

En estos términos, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha ido elastizando dicha modulación clásica, por considerarla insuficiente frente a los reclamos que involucraban intereses de un universo mayor a los sujetos pretensores (derechos sociales, intereses colectivos, etc.), de manera que seguir resolviendo entre las posibilidades antes identificadas no resulta satisfactoria a los intereses en pugna: esto adquirió el tenor de sentencias o pronunciamientos atípicos, por resultar diferentes a los modos en los que tradicionalmente la magistratura venía resolviendo.

En este escenario, las sentencias exhortativas son aquellas en las cuales el órgano judicial encomienda al legislador el dictado de una nueva norma en remplazo de la actual, reputada inconstitucional o de dudosa constitucionalidad. Estas sentencias, especie de pronunciamiento incluido dentro de aquel grupo de atípicas, implican por parte de la judicatura una actividad de reflexión dirigida al legislador tendiente a indicar la problemática descubierta en el proceso de interpretación y control al cual fue sometida una norma, a partir de lo cual comunica, interpela, requiere, indica y exhorta al órgano legislativo competente la adecuación de dicha disposición irregular al sistema constitucional. Conforme ello, las sugerencias pueden referirse a una derogación, una modificación o incluso una sanción.

En defensa de estas modalidades, las sentencias exhortativas o recomendatorias no serían invasoras ni condicionarían la órbita de libertad del legislador ya que solamente expresan indicaciones, sugerencias o recomendaciones, señalando el defecto o vicio y aconsejando la iniciación de un proceso de revisión y readecuación legislativa necesaria para atender la problemática.

Se alzan también en defensa de estos pronunciamientos, aquellos argumentos que los entienden como diálogos sustentados en una idea de democracia deliberativa, fundadas en un equilibrio comunicativo entre esferas del poder estatal, que permiten al legislador en el caso concreto repensar y reflexionar sobre vicios no sospechados ni conocidos al momento de su sanción, evitando futuras



H. Cámara de Diputados de la Nación

"2021 - Año de Homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

declaraciones de inconstitucionalidad en su contra y habilitando la resolución de futuros problemas detectados en el análisis del caso puntual.

Algunos ejemplos de esta prácticas dialógicas crecientes pueden verse en los fallos Itzcovich, Mabel c/ ANSeS s/ reajustes varios (29/03/2005) ; Verbitsky, Horacio s/ habeas corpus (03/05/2005) ; Badaro, Adolfo Valentín (08/08/2006) ; Rosza, Carlos Alberto y otro s/ recurso de casación (23/05/2007) ; y Mendoza Beatriz Silvia y Otros C/ ESTADO NACIONAL y Otros S/ Daños y Perjuicios (08/07/2008) ; entre otros tantos, donde el máximo tribunal nacional dirige recomendaciones al órgano legislativo sobre la necesidad de reformar, readecuar o sancionar leyes ante problemáticas de gran envergadura para nuestro país. Así también, pautas recomendatorias de similar tenor pueden encontrarse en otros órganos como el consejo de la magistratura de la nación, el jurado de enjuiciamiento y la cámara nacional electoral, que dirigen sus pronunciamientos hacia los demás órganos del estado confiando en una reacción integrada de los mismos.

III- LA IMPORTANCIA Y ALCANCES DEL PROYECTO

Fundado en la necesidad de contar con un espacio institucional destinado exclusivamente al estudio y la revisión de sentencias, resoluciones y toda comunicación judicial que exhorte o recomiende la intervención del Congreso Nacional en materias de su competencia; promoviendo el fortalecimiento del diálogo y el consenso republicano; este proyecto tiene la vocación de alcanzar una reacción estatal integrada frente a problemáticas estructurales en nuestro país.

Los artículos que conforman el proyecto persiguen los siguientes objetivos:

- Acompañar y completar la tarea iniciada por el órgano judicial, generando una respuesta desde el propio órgano legislativo ante sus recomendaciones y requerimientos; garantizando no sólo que sus pronunciamientos lleguen efectivamente a su destinatario, sino asegurando su tratamiento.
- Concertar un espacio institucional deliberativo de enlace entre el órgano judicial y el Honorable Congreso de la Nación para la revitalización del dialogo republicano y el fortalecimiento argumentativo y coordinado de políticas públicas nacionales.
- Alentar un modelo de democracia deliberativo y una agenda pública transversal entre todos los órganos del estado; respetando la identidad, conformación política y labor del órgano legislativo nacional

El proyecto propone la creación de una Comisión Bicameral multidisciplinaria, multipartidaria y de transversalidad política representativa de la composición real del Congreso y ambas cámaras; dotada de atribuciones necesarias para el estudio en profundidad de todas las cuestiones traídas a su competencia y sin afectar de ninguna manera el trámite legislativo previsto constitucionalmente para la formación y sanción de las leyes.

Conscientes de la necesidad de generar respuestas concertadas desde todos los órganos del estado y debilitar las fricciones fundadas en concepciones republicanas hoy insuficientes frente a reclamos y problemáticas sociales de naturaleza estructural, ponemos a consideración este proyecto de ley promotor del dialogo y la reflexión; que lleve a definir agendas de trabajo coherentes con las necesidades de nuestra población.

Por todo lo expuesto, solicitamos su acompañamiento.

Dip. Nac. M. Soledad Carrizo