

CONGRESO NACIONAL
CÁMARA DE SENADORES
SESIONES ORDINARIAS DE 2022
ANEXO AL ORDEN DEL DÍA N° 109

29 de junio de 2022

SUMARIO

COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES
Y DE JUSTICIA Y ASUNTOS PENALES

Dictamen en distintos proyectos de ley de varias/os señoras/es senadoras/es, por los que se modifica la organización de la Justicia Nacional y Federal, ampliando el número de integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. SE ACONSEJA APROBAR UN PROYECTO DE LEY. (S.-2251/21; 745, 817, 849 y 1353/22)

DICTAMEN DE COMISIÓN

Honorable Senado:

Vuestras Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Justicia y Asuntos Penales han considerado el proyecto de ley de la señora Senadora Vega registrado bajo expediente S-2251/21: Proyecto de Ley que sustituye el art. 21 del Dcto.-ley 1285/58 s/ley 26.853 -Organización de la Justicia- respecto a la composición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respetando a la paridad de género; el proyecto de ley del señor Senador Rodríguez Saá, registrado bajo expediente S-745/22: Proyecto de Ley que sustituye el art. 21 del decreto ley 1285/58 -Organización de la Justicia- ampliando el número de integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, debiendo respetarse en su integración la diversidad de género (y representación federal); el proyecto de ley del señor Senador Weretilneck, registrado bajo expediente S- 817/22: Proyecto de Ley que modifica el Art. 21 del decreto-ley 1285/58, texto según ley 26.853 ampliando el número de integrantes de la

Corte Suprema de Justicia de la Nación, respecto de garantizar y promover la paridad de género y el federalismo; el proyecto de ley de la señora Senadora Sapag, registrado bajo expediente S-849/22: Proyecto de Ley de fortalecimiento de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; y el proyecto de ley del señor Senador Mayans y de la señora Senadora Fernández Sagasti registrado bajo expediente S-1353/22: Proyecto de Ley que modifica el Art. 21 del decreto ley 1285/58 texto según ley 14.467 y s/mod., ampliando el número de integrantes de la Corte Suprema de Justicia de la Nación; y por los motivos que dará el miembro informante, aconsejan la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1º.- Sustituyese el artículo 21 del decreto-ley 1285/58, texto según ley 26.853, por el siguiente:

“Artículo 21.- La Corte Suprema de Justicia de la Nación estará compuesta por dieciseis (16) integrantes.

En su composición deberá garantizarse y promoverse la paridad de género y el federalismo. A los fines de garantizar el federalismo, la Corte deberá integrarse con al menos tres (3) integrantes por cada región, debiendo ser naturales de ella, o teniendo al menos ocho años de residencia inmediata en la región.

A los efectos de la presente ley se establecen las siguientes regiones:

- a) CABA
- b) BS. AS.
- c) NORTE: Jujuy, Salta, Tucumán, Chaco, Formosa, Corrientes, Misiones y Santiago del Estero.
- d) CENTRO: La Rioja, Catamarca, Mendoza, San Juan, San Luis, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.

e) SUR: Neuquén, La Pampa, Rio Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

El presidente de la Corte será designado por el voto mayoritario de la totalidad de los magistrados que la integran.

La presidencia será ejercida por un periodo de un (1) año. No podrá elegirse un presidente de la misma región en forma consecutiva.

Ante la Corte 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 designados en los términos de las leyes 24.946, 27.148 y 27.149 y demás legislación complementaria.

La Corte actuará en plenario en los asuntos en que tiene competencia originaria.

Para el resto de los casos, la Corte funcionará en cinco (5) Salas integradas por tres (3) magistrados, elegidos por sorteo para resolver en cada caso que llegue a conocimiento de la Corte, no pudiendo el presidente integrar ninguna de las mismas.

Sus decisiones se adoptarán por el voto de la mayoría absoluta de los miembros que integran la sala.

Los Presidentes de Sala podrán convocar a tribunal pleno cuando consideren conveniente fijar la interpretación de la ley o la doctrina aplicables y deberán convocar al pleno cuando puedan producir una resolución contraria a la adoptada en una o más causas anteriores por otra Sala o por la Corte en pleno.

Al dictar el Reglamento pertinente, se podrá contemplar:

- a) El sorteo público y transparente de los integrantes de cada sala.
- b) El sorteo público y transparente de reemplazos en caso de licencia, remoción, excusación o vacancia.
- c) Un mecanismo por el que el Presidente de Sala o el Presidente de la Corte puedan convocar al tribunal pleno, previo al dictado de la sentencia, a fin de evitar posibles sentencias contradictorias.

d) Un mecanismo ágil y de fácil acceso a la información para la consulta de los precedentes dictados, tanto por los miembros de la Corte como por el público en general.

e) Plazos acordes a los principios de celeridad y eficiencia a los fines de garantizar una tutela judicial efectiva.

f) Cualquier otra actividad acorde a la transparencia y celeridad en el proceso de resolución de causas, conforme las atribuciones propias del art. 113 de la Constitución Nacional.

Artículo 2º.- Los gastos que ocasione el cumplimiento de la presente ley se imputarán a Rentas Generales, hasta tanto sean incluidos en el Presupuesto de la Nación.

Artículo 3º.- Deróguese la Ley No 16.895, 26.183 y el artículo 13º de la Ley No 26.853, deróguese el art. 23 de la ley 15.271.

Artículo 4º.- Comuníquese al poder Ejecutivo.

De acuerdo a lo establecido por el artículo 110 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de las comisiones, 29 de junio de 2022.

Alberto E. Weretilneck.

ANTECEDENTE

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados...

Artículo 1º.- Sustituyese el artículo 21 del decreto-ley 1285/58, texto según ley 26.853, por el siguiente:

“Artículo 21.- La CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN estará compuesta por DIECISEIS (16) integrantes.

En su composición deberá garantizarse y promoverse la paridad de género y el federalismo. A los fines de garantizar el federalismo, la

Corte deberá integrarse con al menos TRES (3) integrantes por cada región, debiendo ser naturales de ella, o teniendo al menos ocho años de residencia inmediata en la región.

A los efectos de la presente ley se establecen las siguientes regiones:

- a. CABA
- b. BS. AS
- c. NORTE: Jujuy, Salta, Tucumán, Chaco, Formosa, Corrientes, Misiones y Santiago del Estero.
- d. CENTRO: La Rioja, Catamarca, Mendoza, San Juan, San Luis, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos.
- e. SUR: Neuquén, La Pampa, Rio Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.

El presidente de la CORTE será designado por el voto mayoritario de la totalidad de los magistrados que la integran.

La presidencia será ejercida por un periodo de UN (1) año. No podrá elegirse un presidente de la misma región en forma consecutiva.

Ante la Corte 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 designados en los términos de las leyes 24.946, 27.148 y 27.149 y demás legislación complementaria.

La Corte actuará en plenario en los asuntos en que tiene competencia originaria.

Para el resto de los casos, la CORTE funcionará en CINCO (5) SALAS integradas por TRES (3) magistrados, elegidos por sorteo

para resolver en cada caso que llegue a conocimiento de la Corte, no pudiendo el presidente integrar ninguna de las mismas.

Sus decisiones se adoptarán por el voto de la mayoría absoluta de los miembros que integran la sala.

Los Presidentes de Sala podrán convocar a tribunal pleno cuando consideren conveniente fijar la interpretación de la ley o la doctrina aplicables y deberán convocar al pleno cuando puedan producir una resolución contraria a la adoptada en una o más causas anteriores por otra Sala o por la Corte en pleno.

Al dictar el Reglamento pertinente, se podrá contemplar:

- a. El sorteo público y transparente de los integrantes de cada sala.
- b. El sorteo público y transparente de reemplazos en caso de licencia, remoción, excusación o vacancia.
- c. Un mecanismo por el que el Presidente de Sala o el Presidente de la Corte puedan convocar al tribunal pleno, previo al dictado de la sentencia, a fin de evitar posibles sentencias contradictorias
- d. Un mecanismo ágil y de fácil acceso a la información para la consulta de los precedentes dictados, tanto por los miembros de la Corte como por el público en general.
- e. Plazos acordes a los principios de celeridad y eficiencia a los fines de garantizar una tutela judicial efectiva.
- f. Cualquier otra actividad acorde a la transparencia y celeridad en el proceso de resolución de causas, conforme las atribuciones propias del art. 113 de la Constitución Nacional.

Artículo 2º.- Los gastos que ocasione el cumplimiento de la presente ley se imputarán a Rentas Generales, hasta tanto sean incluidos en el Presupuesto de la Nación.

Artículo 3º.- Deróguese la Ley N° 16.895, 26.183 y el artículo 13º de la Ley N° 26.853, deróguese el art. 23 de la ley 15.271.

Artículo 4º.- Comuníquese al poder Ejecutivo.

Alberto E. Weretilneck.

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

Nuestro país ha adoptado como forma de gobierno la forma Representativa, Republicana y Federal, dividiéndose al poder estatal para lograr un adecuado balance del mismo, a fin de evitar tanto la intromisión de un poder sobre otro, como la afectación de las garantías constitucionales de los habitantes. La Corte Suprema de Justicia de la Nación es el único órgano creado por la Constitución como parte y cabeza del Poder Judicial de la Nación. Es quien debe velar por ella, consagrándose como su intérprete final.

No es necesario abundar en la importancia que han tomado las decisiones de la Corte Suprema en los últimos años en tanto se ha ocupado de definir temas de marcado interés público. En este sentido, Alfonso Santiago, con razón, ha sabido detallar: “la validez de los decretos delegados y de necesidad y urgencia, la supremacía de los Tratados sobre las leyes, la posibilidad de penar al tenedor de drogas destinada al consumo personal, la admisión de la objeción de conciencia, la legitimidad del proceso de reforma constitucional, el derecho de réplica y los criterios de responsabilidad civil y penal de la prensa, la actualización del monto de las jubilaciones, la validez del peaje, la determinación de la tasa de interés en la actualización de deudas y un sinnúmero de temas de manifiesta repercusión política, social y económica”.

Es preciso señalar que el máximo tribunal, por ello mismo, tiene una función mucho más elevada que la jurisdiccional de ser la última instancia de resolución de conflictos judiciales. En términos de ser la

cabeza de un poder del Estado, y de controlar la validez, esto es, la constitucionalidad, de los actos de gobierno y de las normas, su poder político está a la altura del Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

Bajo la modalidad del control de validez, la literatura en la materia ha definido al poder de la Corte Suprema, en particular, al poder de nuestro tipo de Corte Suprema que está inspirada en el modelo norteamericano, como un poder de Estado que cuando asume dicho rol que excede el de máximo tribunal para definir disputas entre partes, produce actos de relevancia que son denominados “fallos institucionales”, cuyas decisiones se proyectan mucho más allá de las partes involucradas y afectan a la comunidad como un todo.

En ello se cifra la politicidad propia de los actos de la Corte Suprema, que son políticos en este sentido eminente, en los términos de un control de validez de los actos políticos positivos gubernamentales y legislativos. Esa dimensión política de la Corte, muchas veces obviada en función de una cierta “neutralidad”, no debe ser confundida con una dimensión partidaria de la política. Por el contrario, nos referimos a una función política por fuera de la dimensión partidaria: en eso debe residir la independencia propia del máximo tribunal.

El problema de una Corte “partidizada”, sea a favor o en contra del poder político de turno, esto es, adicta o en riña con dicho poder, es la politización en el mal sentido con la que pretendemos terminar a través del presente proyecto de ley.

El artículo 108 de nuestra Constitución Nacional, dispone la existencia de una Corte Suprema pero no establece el número de magistrados que la integran, quedando esta definición en la esfera de facultades privativas del Poder Legislativo.

Este proyecto que se pone a consideración tiene como objeto fortalecer el rol institucional del Máximo Tribunal proponiendo una integración que promueva la igualdad entre hombres y mujeres y que efectivamente garantice el federalismo que establece el artículo

primero de nuestra Constitución, ampliando su conformación actual a DIECISEIS (16) miembros y dividiéndola en salas.

En primer lugar, debo señalar que, como muchos de mis pares, entiendo que urge tomar decisiones positivas que garanticen y promuevan la paridad entre hombres y mujeres en consonancia con lo normado por el artículo 16 de nuestra Constitución y los diferentes tratados de jerarquía constitucional. Es digno de mención, que, en su larga historia, la Corte Suprema ha tenido CIENTO TRECE (113) integrantes de los cuales tan solo TRES (3) han sido mujeres, siendo que actualmente nuestro Máximo Tribunal está compuesto solo por hombres. Es por ello que proponemos que en la integración del Máximo Tribunal se deba garantizar y promover la paridad de género. Entiendo que con similar inquietud y espíritu se han expresado la Senadora Nancy González (Expte S-1032/16); Inés Blas (Expte. S1198/16); María M. Odarda (Expte S-4171/15); María C del Valle Vega (S-2251/2021); Miriam R. Boyadjian, Carlos A. Caserio y Alfredo H. Luenzo (S 1063/16); Adolfo; Ángel Rozas (Expte S-0970/15), Rodríguez Saá (1082/20).

En segundo lugar y como adelantamos, proponemos que esta nueva conformación del Máximo Tribunal, no sea tan solo cuantitativa sino también cualitativa. El objetivo es dotarlo de mayor legitimidad y, a su vez, mayor celeridad y eficiencia. La Constitución de 1853 (art 91), establecía que la Corte Suprema estaría compuesta por 9 (nueve) miembros. Posteriormente, la reforma de 1860 estableció que debía ser el Congreso quien fijará el número que considerara adecuado, y, por ello, en 1862, la Ley Orgánica de la Justicia Federal –Ley 27- determinó que la Corte estaría integrada por cinco miembros y un procurador general. En 1960, por ley del Congreso de la Nación, se llevó a siete el número de jueces, hasta que en 1966 se volvió a la composición anterior de cinco jueces y un procurador general, integración que se mantuvo hasta 1990, cuando se elevó nuevamente el número a nueve (ley 23.774). La ley 26.183, aprobada en ambas Cámaras y promulgada el 15 de diciembre de 2006, dispone la reducción del número de jueces de la Corte Suprema a cinco.

Ahora bien, desde sus inicios a la fecha, el máximo tribunal ha menguado en cantidad de integrantes, pero se han multiplicado exponencialmente las causas que tramita. Tan solo en los últimos tres años, se ha generado un stock considerable de causas en trámite. Así, por ejemplo, en 2018, de acuerdo a las últimas estadísticas publicadas, la Corte Suprema dictó 6814 sentencias y resolvió 7843 causas. Sin embargo, ese mismo año, ingresaron el récord de 27.970 causas, consolidándose como saldo la existencia de 36.584 expedientes en el Máximo Tribunal, un récord histórico. Las causas ingresadas entre 2013 y 2016 promediaron las 16.000 al año. En 2017 registraron una caída (14.712). Tan solo en 2018 ingresaron 15.534 causas previsionales (más que todas las causas de todas las materias ingresadas el año anterior). En orden cuantitativo le siguieron las 4.001 de administrativo y las 3.954 de penal. En total, la cantidad de expedientes en trámite pasó de 16.070 en 2017 a 36.584 en 2018.

Es decir, desde su creación a la fecha, la Corte Suprema ha menguado en cantidad de integrantes, pero la Nación ha multiplicado en más de un mil por ciento (4.044.911 en 1895 a casi 50.000.000 en la actualidad) la cantidad de habitantes. Se han multiplicado exponencialmente las causas en trámite ante la Corte; Desde su creación a la fecha, incluso se han creado nuevas provincias (Chaco, Chubut, Misiones, La Pampa, Neuquén, Rio Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego) y una Ciudad Autónoma.

Frente a esta situación fáctica, es claro que el Máximo tribunal está desbordado y es deber de este Congreso asumir el rol que la Constitución de 1853-1860 le otorgó. Frente a este desafío de repensar al Máximo Tribunal ante a estas nuevas condiciones, podríamos optar por limitar la cantidad de causas a tratar por el Máximo Tribunal, limitando el ingreso de causas al mismo; o podemos sumar magistrados. En Estados Unidos, la Corte Suprema está compuesta por 9 miembros; en Brasil, el Supremo Tribunal Federal se compone de 11 ministros; en Colombia, la Corte Suprema de Justicia está integrada por 23 magistrados; en Chile, por 21 miembros; en España, el Tribunal Constitucional se compone de 12

miembros y el Tribunal Supremo está compuesto por el presidente del tribunal, cinco presidentes de sala y 79 magistrados; en Francia, la Corte de Casación es el tribunal supremo compuesto de 120 consejeros; en Alemania, el Tribunal Federal Constitucional se divide en dos senados de ocho miembros cada uno; en Reino Unido, la Suprema Corte tiene 12 ministros; en Suiza, el Tribunal Federal se compone de 30 jueces; en Australia, la Corte Suprema está compuesta por 7 ministros; en Japón por 15 jueces; en Canadá por 9 jueces; en México por 11 ministros; en India, por un presidente y 25 jueces designados por el presidente de India; en Bélgica, la Corte Constitucional se compone de 12 jueces. Optamos en este caso por sumar magistrados, teniendo como norte otorgar mayor legitimidad al Tribunal, y mayor celeridad.

En tercer lugar, entendemos que el máximo Tribunal debe integrarse con al menos TRES (3) miembros que provengan de cada una de las regiones federales detalladas: La Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la Provincia de Buenos Aires, y las regiones del NORTE, CENTRO y SUR de la provincia.

Mediante esta nueva composición cualitativa, se promueve y garantiza efectiva y realmente el criterio federal que debe regir todas nuestras instrucciones, y que se establece en el artículo primero de nuestra Carta Fundamental, en función del criterio de regionalización promovido también por nuestra Constitución en los arts. 75 inc. 19 y 124.

Finalmente, en cuanto a mejorar la eficiencia del Máximo Tribunal, a la vez que se suman integrantes para que puedan repartirse más equitativamente las tareas, proponemos a su vez la DIVISIÓN DE LA CORTE EN SALAS.

Esta opción se nos presenta como la más eficiente, aunque, desde que fuere propuesta en la Constitución de la Confederación Argentina de 1826 (constitución de Rivadavia), no ha logrado instaurarse a nivel nacional, pese a que, a nivel provincial, casi el 50% de las Provincias lo contemplan en sus Constituciones. Recordemos que la Constitución de 1826, luego de establecer una Alta Corte de Justicia

integrada por nueve jueces y dos fiscales, establecía que esta se dividiría en dos salas (art. 122), una para competencia exclusiva y originaria y la otra, en carácter de última instancia; aunque finalmente, la Constitución de 1853-1860, si bien no eligió esta posibilidad, tampoco la prohibió. Es cierto que los artículos 116 y 117 de la Ley Fundamental hablan de “una Corte Suprema”, pero la atribución de causas en salas conformadas no afecta la unidad del órgano, que podría actuar en su conjunto, es decir “en pleno” cuando se trate de competencias originarias, y asimismo, cuando así lo considere la reglamentación pertinente y de modo obligatorio, para unificar criterios comunes y evitar potenciales sentencias contradictorias.

La mayoría de los máximos tribunales de los países latinoamericanos se encuentran divididos en salas: Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala (llamadas “cámaras”), Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela. En Europa también hay destacados sistemas de salas como en España, Francia, El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (Corte de Estrasburgo). Por su parte en Argentina, de los 24 Superiores Tribunales locales 11 (45%) están divididos en salas. En promedio la integración es de 3 salas y de 3 jueces por sala, siendo además la integración rotativa. En síntesis, la división en salas de tribunales superiores es frecuente, tanto en la experiencia extranjera como en el poder judicial provincial. Incluso a nivel nacional esta idea se encuentra presente en los antecedentes constitucionales, desde 1926.

A nivel nacional históricamente las críticas a este sistema fueron principalmente dos: la relación SALA/CORTE y cómo limitar la posibilidad de fallos contradictorios entre salas. Respecto del primer punto los antecedentes históricos nacionales y las experiencias provinciales e internacionales echan por tierra el argumento de que una Corte que funciona con un mecanismo de salas deja de ser una corte. Respecto del segundo punto, existen diversos modelos y mecanismos para superar la potencial contradicción entre las salas. Uno de esos mecanismos es el propuesto: la división de la Corte en CINCO (5) salas de TRES (3) integrantes cada una, que poseen

competencia plena en todas las materias, y que se dividan las causas de modo aleatorio (mediante sorteo) al ingreso de las mismas.

Al contrario, quizás de la posición mayoritaria que sostiene la división de tareas en función de materias especializadas, este mecanismo evita la concentración de poder en manos de unos pocos (“especialistas”) y la prevalencia de una sala (y sus magistrados) por sobre otra.

Asimismo, se pretende resolver el potencial peligro del sistema -la jurisprudencia contradictoria- mediante un mecanismo que debe garantizar que previo al dictado de una sentencia que controvierta jurisprudencia anterior vigente, se deba unificar criterios mediante el pleno, o el dictado de una sentencia plenaria.

Recordemos que, en Argentina, el uso del precedente por parte de la Corte Suprema es complejo. La Corte ha abandonado criterios anteriores en numerosas oportunidades, muchas veces sin justificar plenamente el cambio de jurisprudencia.

La división de la Corte en salas aportará, en este punto, una mayor complejidad a este panorama. Sin embargo, la mayor complejidad no puede ser un obstáculo insalvable. Los conflictos sincrónicos/simultáneos que puedan generarse entre precedentes de diferentes salas deben limitarse mediante un mecanismo que prevea que los cambios jurisprudenciales deben ser llevados al pleno atento la obligatoriedad para la Corte de seguir sus propios precedentes; por ello, la mera aplicación de antecedentes puede ser resuelta por TRES jueces de la Corte ya que cierta posible conflictividad puede tolerarse en función de la mayor celeridad y mejor aplicación de justicia. Un ejemplo de este funcionamiento sería el de las cámaras federales de apelaciones de Estados Unidos, que resuelven cada caso en paneles rotativos de tres jueces. Así, cada panel está obligado por el precedente dictado por otro panel y este solo puede ser dejado de lado por el tribunal en pleno.

Es así que creemos que una ampliación en el número de los miembros de la Corte, una participación federal de los mismos y una equidad de género en su conformación son condiciones necesarias para dar un paso adelante en la mejora del sistema actual, cuyo funcionamiento es preocupante.

La actuación de las últimas semanas de la Corte Suprema en relación a la conformación del Consejo de la Magistratura ha agravado un proceso que viene acentuándose desde hace tiempo: una politización de la Corte en el peor sentido de la palabra, y la concentración de un enorme poder en manos de CUATRO HOMBRES.

Parece necesario entonces, en vistas de que el tercer poder del Estado vuelva a alcanzar una politicidad en un sentido virtuoso, y no vicioso como el actual, alcanzar un nuevo consenso político en el modo de su conformación para poder lograr nuevamente una Corte independiente que garantice una representación pluralista y federal a fin de ser un contrapeso de manera genuina a la actuación de los poderes ejecutivo y legislativo.

Es por todo lo antedicho que solicitamos el acompañamiento de nuestros pares en el presente proyecto de ley.

Alberto E. Weretilneck.

*VERSION PRELIMINAR SUSCEPTIBLE DE CORRECCIÓN UNA VEZ CONFRONTADO CON EL EXPEDIENTE ORIGINAL