

CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION MES DE JULIO	
1 JUL 2005	
SEC: D	12347 HORA 1550



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

## LEY SOBRE RECURSO EXTRAORDINARIO FEDERAL Y ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD

### CAPITULO I RECURSO EXTRAORDINARIO FEDERAL

**Artículo 1º.-** Sustitúyase el Artículo 14 de la Ley 48 por el siguiente texto:

"Artículo 14: Una vez radicado un juicio ante los tribunales de provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires será sentenciado y fenecido, respectivamente, en la jurisdicción provincial o local de la ciudad, y sólo podrá apelarse a la Corte Suprema de Justicia de la Nación por vía del recurso extraordinario federal, de las sentencias definitivas pronunciadas por la suprema corte o tribunal superior de cada provincia o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuando:

- a) la interpretación de alguna cláusula de la Constitución Nacional o de un Tratado de Derechos Humanos con jerarquía constitucional haya sido controvertida y en los casos que en materia de interpretación de normas y/o actos federales medien sentencias contradictorias de las Cámaras de Apelaciones.
- b) el conflicto de constitucionalidad se suscita directamente entre una norma o un acto infraconstitucional de naturaleza federal, de derecho común o local y la Constitución Nacional y/o los Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional.
- c) el conflicto de constitucionalidad se suscita entre normas y actos infraconstitucionales que, dentro de su graduación jerárquica constitucional, infringen indirectamente a la Constitución Nacional y/o a los Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional.

En los mismos casos y de acuerdo con las mismas reglas previstas en los párrafos precedentes, la Corte Suprema conocerá en grado de apelación extraordinaria de las sentencias definitivas pronunciadas por las Cámaras Federales de Apelación, por las Cámaras Nacionales de Apelación de la Capital Federal y por los Tribunales Superiores Militares.

La apelación sólo será otorgada cuando de la consideración de los agravios resulte que el recurso tenga trascendencia institucional o general que exceda el mero interés personal del apelante, y no se otorgará cuando sean insustanciales las cuestiones planteadas por falta de un mínimo de agravio o por la inexistencia de razones que conduzcan a modificar una clara y reiterada jurisprudencia respecto de tales cuestiones o se trate de una mera cuestión baladí. De igual



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

manera se procederá con los recursos directos, de hecho o de queja deducidos en caso de denegación del recurso extraordinario, los que se desecharán de plano si de los agravios en que la apelación se fundamenta no trasciende el alcance institucional o general de la decisión."

**Artículo 2°.-** Sustitúyase el Artículo 280 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación por el siguiente texto:

"Artículo 280.- LLAMAMIENTO DE AUTOS. MEMORIALES EN EL RECURSO ORDINARIO. Cuando la Corte Suprema conociere por recurso extraordinario, la recepción de la causa implicará el llamamiento de autos.

Si se tratare del recurso ordinario del artículo 254, recibido el expediente será puesto en secretaría, notificándose la providencia que así lo ordene personalmente o por cédula.

El apelante deberá presentar memorial dentro del término de DIEZ (10) días, del que se dará traslado a la otra parte por el mismo plazo. La falta de presentación del memorial o su insuficiencia traerá aparejada la deserción del recurso. Contestado el traslado o transcurrido el plazo para hacerlo se llamará autos. En ningún caso se admitirá la apertura a prueba ni la alegación de hechos nuevos."

## CAPITULO II - RECURSO EXTRAORDINARIO POR GRAVEDAD O INTERÉS INSTITUCIONAL.

**Artículo 3°.-** Agréguese como Artículo 14 bis de la Ley 48 el siguiente texto:

"Artículo 14 bis - En los casos de objetiva gravedad institucional y siempre que medie alguna de las cuestiones federales o constitucionales previstas en el artículo 14, la Corte Suprema podrá admitir el recurso extraordinario atenuando los requisitos formales, si así lo estima necesario para evitar la frustración del derecho invocado."

**Artículo 4°.-** Agréguese como Artículo 14 ter de la Ley 48 el siguiente texto:

"Existe gravedad institucional en cualquiera de los siguientes casos:

- a) lo resuelto en la causa exceda el interés de las partes y afecte los de la comunidad en general;
- b) se afecten instituciones básicas de la Nación y/o instituciones federales;
- c) se altere la prestación de un servicio público o actividad esencial del Estado;
- d) se vulneren los principios y garantías consagrados por la Constitución Nacional o por los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional".



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

## CAPITULO III- SENTENCIA DEFINITIVA Y SUPERIOR TRIBUNAL DE LA CAUSA.

**Artículo 5°.-** Agréguese como Artículo 14 quater de la Ley 48 el siguiente texto:

"A los fines de la interposición y fundamentación del recurso extraordinario constituye sentencia definitiva:

- 1.- Toda decisión que pone fin a la cuestión debatida en el juicio y que no puede renovarse o replantearse en ese mismo juicio o en otro posterior.
- 2.- Toda decisión judicial que en cualquier etapa del juicio impida su continuación o que cause un agravio de imposible, difícil o deficiente reparación ulterior. La sentencia definitiva de cada juicio ha de haber abarcado o resuelto o ha debido abarcar y resolver aunque lo haya omitido, la cuestión constitucional inserta en el juicio, que es materia propia del recurso extraordinario".

**Artículo 6°.-** Agréguese como Artículo 14 quinquies de la Ley 48 el siguiente texto:

"Se considera equiparable a la sentencia definitiva toda decisión de organismos de la administración o de tribunales administrativos en ejercicio de función jurisdiccional, que revistiendo o no forma de sentencia, sea judicialmente irrevisable".

**Artículo 7°.-** Agréguese como Artículo 14 sexies de la Ley 48 el siguiente texto:

"Superior Tribunal de provincia a los fines del recurso extraordinario federal es el órgano judicial establecido como supremo en cada provincia en cuanto cabeza de su Poder Judicial local. Toda cuestión constitucional federal en procesos tramitados ante tribunales provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires debe ser resuelta por el Superior Tribunal de la provincia o de la ciudad aunque no exista recurso previsto en el derecho provincial".

## CAPITULO IV.- RECURSO EXTRAORDINARIO POR SALTO DE INSTANCIA.

**Artículo 8°.-** Agréguese como Artículo 14 septies de la Ley 48 el siguiente texto:

"Procede el recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación prescindiendo del requisito de sentencia definitiva emanada del superior Tribunal de la causa en los casos de competencia federal, cuando se hubiere acreditado que:

- a.- existe gravedad institucional en los términos del artículo 14 ter, cuya resolución no admita dilación alguna.
- b.- la decisión que se recurra produzca efectos que puedan equivaler, en sus consecuencias, a una sentencia definitiva.



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

- c.- el tribunal sea el último que deba intervenir por las vías normales.
- d.- la inmediata intervención de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sea imprescindible para la efectiva tutela del derecho federal cuestionado y tenga por objeto evitar consecuencias inminentes e irreparables”.

Sólo serán susceptibles del recurso extraordinario por salto de instancia sentencias definitivas emanadas de tribunales de primera instancia y las resoluciones equiparables a ellas en sus efectos. No podrá interponerse este recurso en causas penales. Al resolver sobre la admisión del recurso extraordinario por salto de instancia la Corte Suprema de Justicia de la Nación tendrá en cuenta el alcance sumamente restringido y la marcada excepcionalidad de dicho recurso.

**Artículo 9°.-** Agréguese como Artículo 14 octies de la Ley 48 el siguiente texto:

“El recurso extraordinario por salto de instancia debe interponerse directamente ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación mediante escrito fundado y autónomo, dentro de los diez días hábiles de notificada la decisión recurrida. El apelante deberá adjuntar con el recurso una copia simple de las actuaciones con firma y sello del letrado y detallar en el cuerpo del escrito la documental acompañada.

El auto por el cual el Alto Tribunal declare la admisibilidad del recurso tendrá efectos suspensivos respecto de la resolución recurrida.

Del recurso presentado se dará traslado a las partes interesadas por el plazo de diez días hábiles mediante notificación personal o por cédula.

Contestado el traslado o vencido el plazo para hacerlo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación decidirá sobre la procedencia del recurso.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación podrá rechazar el recurso sin más trámite si prima facie no se observaren los requisitos para su procedencia.

Si lo estimare necesario para mejor proveer, el Tribunal podrá requerir la remisión del expediente con carácter de urgente.

En el supuesto que se interponga el recurso extraordinario por salto de instancia, la parte recurrente debe también interponer el recurso de apelación ante la Cámara respectiva en el plazo y conforme los requisitos que la ley procesal vigente establezca. La tramitación de este último quedará suspendida hasta que la Corte Suprema de Justicia de la Nación se expida con relación al recurso extraordinario por salto de instancia.”



# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

## CAPITULO V- ACCIÓN DECLARATIVA DE INCONSTITUCIONALIDAD

**Artículo 10°.-** Podrá deducirse acción declarativa tendiente a obtener la declaración de inconstitucionalidad total o parcial de una ley nacional o provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, o de decretos, reglamentos u ordenanzas nacionales, provinciales o municipales, respecto de la Constitución Nacional y/o los Tratados Internacionales de Derechos Humanos con jerarquía constitucional.

**Artículo 11.-** Todo sujeto que sufre agravio a un derecho o a un interés suyos tiene legitimación para interponer la acción sin acreditar ningún otro requisito y aunque no haya recaído sobre él un acto concreto de aplicación de la norma.

**Artículo 12.-** La demanda deberá interponerse dentro del plazo de ciento ochenta días corridos computados desde que el precepto impugnado o cuestionado afecte concretamente los derechos patrimoniales del actor o sus representados. La caducidad del plazo no impedirá la articulación de la cuestión constitucional por vía indirecta, incidental o de excepción, recurso o cualquier otra vía admitida por el ordenamiento normativo.

No regirá dicho plazo cuando se afecten derechos o garantías constitucionales que no sean de carácter patrimonial ni cuando la acción se ejercite con finalidad preventiva, cualquiera sea el carácter de los derechos y garantías invocados.

**Artículo 13.-** Sin perjuicio de que la demanda se entable contra los legitimados pasivos contra quienes debiera integrarse la relación procesal, si la norma cuestionada fuere una ley nacional, se dará traslado de la demanda al Ministerio Público y al Procurador del Tesoro, pero sólo a este último sí se tratare de un reglamento administrativo; y en los casos en que la norma cuestionada fuera provincial o municipal, se correrá traslado al representante provincial o municipal, según corresponda.

En caso que la norma cuestionada protegiera los intereses de alguna categoría de personas, el tribunal deberá integrar la litis dando traslado de la demanda a las autoridades representativas de las mismas.

**Artículo 14.-** El trámite se sustanciará de acuerdo a las disposiciones del proceso ordinario o sumarísimo, según determine el tribunal competente. No se aplicará el segundo párrafo del artículo 338 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.

**Artículo 15.-** Si la sentencia resolviera que la norma en cuestión es inconstitucional, la misma no será aplicable a la actora, ni a los representados por la actora cuando ésta fuera una institución intermedia con personería jurídica cuyos estatutos contemplen tal representación, si aquellos lo pidieren en forma

# Proyecto de ley

*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, etc.*

expresa en el mismo proceso, dentro de un plazo no superior a un año desde que quedara firme la sentencia respectiva.

**Artículo 16.-** Suprímase la expresión "o la declaración de inconstitucionalidad de leyes, decretos u ordenanzas" del inciso d) del artículo 2° de la ley 16.986.

**Artículo 17.-** Sustitúyase el Artículo 2° de la Ley 27 por el siguiente texto:  
"Nunca procede de oficio y sólo ejerce jurisdicción en las causas judiciales en que es requerida a instancia de parte".

**Artículo 18.-** Agréguese al Artículo 1° de la Ley 3.952 el siguiente párrafo:  
"No es necesaria la reclamación administrativa previa en los casos de las acciones declarativas de inconstitucionalidad".

**Artículo 19.-** Agréguese al Artículo 1° de la Ley 17.516 el siguiente texto: "No es de aplicación este artículo en los casos de las acciones declarativas de inconstitucionalidad".

**Artículo 20.-** Incorpórese como Artículo 32 bis de la Ley 19.549 el siguiente texto:

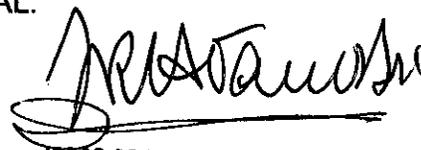
"Artículo 32 bis: Las disposiciones de los artículos 24, 25, 26, 30, 31 y 32 de la presente ley no son aplicables a los casos de acciones declarativas de inconstitucionalidad".

**Artículo 21.-** En materia de control de constitucionalidad de normas, las decisiones judiciales desestimatorias no impiden la promoción de otras acciones o recursos dirigidos al mismo objeto.

**Artículo 22.-** Sustitúyase el Artículo 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación por el siguiente texto:

**Artículo 322: PRETENSIÓN DE SENTENCIA MERAMENTE DECLARATIVA DE CERTEZA.** Podrá deducirse pretensión que tienda a obtener una sentencia meramente declarativa de certeza para hacer cesar un estado de incertidumbre sobre la existencia, alcance o modalidades de una relación jurídica siempre que el actor no dispusiere de otro medio legal para ponerle término inmediatamente. En atención al carácter preventivo del instituto no será necesario que al momento de promoverse la pretensión el actor ya hubiese sufrido lesión. El trámite se sustanciará de acuerdo a las disposiciones del proceso ordinario o sumarísimo según determine el tribunal competente.

**Artículo 23.-** Comuníquese al PODER EJECUTIVO NACIONAL.

  
JORGE REINALDO VANOSI  
DIPUTADO DE LA NACION



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur  
y Sandwich del Sur son Argentinas

## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

I.- La ley N° 48 de 1863 en cuya redacción intervinieron varios constituyentes de 1853 y 1860 a través de su larga vigencia ha permitido elaborar una rica doctrina en materia de control de constitucionalidad y recurso extraordinario. El presente proyecto, al agregar un párrafo al artículo 14 y varios artículos nuevos, no desnaturaliza la esencia de dicha norma sino que la actualiza y recepciona diversos contenidos fruto de la experiencia, de la doctrina de los autores y del derecho judicial.

No parece necesario modificar otros artículos de la ley 48 por cuanto la arquitectura general del recurso extraordinario sigue en pie. La principal innovación consiste en vigorizar el rol institucional de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, remarcando su función de "poder" del Estado, de tal manera que la misma no pueda quedar frustrada a causa de una excesiva competencia cuantitativa que exagere sus tareas como "tribunal" de apelación en tercera instancia. "...hay tendencia suficientemente difundida en el mundo a fin de siglo a conciliar dos cosas: por un lado, facilitar y ampliar en los tribunales de las instancias inferiores el acceso a la justicia eficaz, por el otro, limitar en las instancias superiores el acceso de causas judiciales para circunscribirlo a las de fuerte relevancia y proyección institucionales" (Bidart Campos, Germán J. "Manual de la Constitución Reformada", T° III, página 497, Buenos Aires, Editorial Ediar, 1997).

Cabe señalar que el Dr. Luzius Wildhaber, presidente del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo, al disertar sobre "El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: perspectivas y futuro" expresó que debe reducirse el elevado número de sentencias y limitarse a asuntos sustanciales "resueltos más rápidamente y razonados con detalle". Informó que durante el año 2001 el Tribunal recibió 14.000 demandas, es decir un ciento treinta por ciento más desde la reordenación efectuada en 1998 y en contraste con la cifra de novecientas sentencias dictadas por dicho Tribunal en el año 2001. Recordó que la Corte Suprema de Estados Unidos dicta entre ochenta y noventa sentencias al año, el Tribunal Constitucional Alemán dictó diecisiete sentencias en el año 2000 y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas unas doscientas cuarenta sentencias durante el año 2001. Reclamó facultades para poder rehusar el examen de quejas que carecen de interés y para que el Tribunal "pueda concentrarse en su papel constitucional" ("El País", 8/6/02). Esta posición defendida por el Dr. Wildhaber refuerza el criterio que se impulsa en este proyecto que sometemos a consideración, contenido en la famosa "Regla de Charles Evans Hughes" que se expresa "A mayor apertura de competencia corresponde menor poder" (e inversamente, cuanto menos casos resuelve más "energía Jurisdiccional" tiene el Tribunal).

Resulta evidente que la Corte Suprema verá acrecentada su misión en medida inversamente proporcional al esfuerzo que deba asumir para absorber la totalidad de asuntos que son llevados a sus estrados, a través de una vía jurisdiccional obligatoria. La "facultativa" permitirá al tribunal seleccionar los casos que revistan mayor interés y gravedad, prescindiendo de todos aquellos que a través de su sustanciación, sólo producen el efecto de una distorsión de la competencia extraordinaria de la Corte y su consiguiente mutación en un tribunal de apelación ordinaria.



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur  
y Sandwich del Sur son Argentinas

Se incorporan formalmente a la ley el supuesto de las cuestiones insustanciales, que justifican la denegación del recurso extraordinario sin más trámite.

En el texto se regula específicamente que la sentencia definitiva es la de la Corte Suprema o Superior Tribunal de cada provincia y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, la de las Cámaras Federales de Apelación, de las Cámaras Nacionales de Apelación de la Capital Federal y de los Superiores tribunales militares.

Se reafirma la función de la Corte Suprema de Justicia de la Nación como intérprete final de la Constitución Nacional y/o de los Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional para salvaguarda de la supremacía constitucional y de los derechos humanos consagrados en dichas normas.

Se suprime la revisión por la Corte Suprema de los casos "por interpretación" de las normas y/o actos federales. Carece de justificación esa tercera instancia en estos casos de "interpretación" teniendo en cuenta que median dos instancias federales previas. A contrario, halla justificativo en etapa previa a la creación de las Cámaras Federales de Apelación.

Se perfeccionan los enunciados de la ley, al mencionar los "actos" de una autoridad nacional y no "autoridad nacional" a secas.

Se amplían las hipótesis de concesión del recurso extraordinario, no formulándose distinción al respecto, entre los casos de resolución favorable y de resolución contraria sobre la validez de las normas federales o provinciales, en juego, de tal manera que toda cuestión federal o constitucional puede (potencialmente) llegar a los estrados de la Corte Suprema con prescindencia del sentido que haya tenido la decisión preexistente recaída en la instancia inferior.

La Corte Suprema de Justicia abre el recurso extraordinario en cuestiones que denomina "de interés o gravedad institucional". En estos casos de excepción atenúa los requisitos de admisibilidad o "ápices procesales". Cabe consignar como ejemplo el caso de las sentencias dictadas en juicios de apremio o ejecutivos que no abren el recurso extraordinario "pues no son definitivas desde que pueden ser revisadas en el juicio ordinario posterior" (Barrancos y Vedia, Fernando Nicolás; "Recurso extraordinario y gravedad institucional", página 42, Abeledo-Perrot, Bs. As, 1969) y en las que, no obstante, el recurso extraordinario se ha admitido invocando en cada caso las razones institucionales que justifican la resolución. Desde el dictado de la sentencia de "Fallos" 247-601 (5/9/60) y "Fallos" 248:189 (del 28/10/60) en casos de apremios o juicios ejecutivos tales pautas de la Corte se utilizaron con mayor frecuencia y amplitud. El caso "Jorge Antonio" constituye un leading case en materia de aplicación de la pauta de la "gravedad o interés institucional" para superar inconvenientes de naturaleza procesal o formal que obstaculizan el accionar de la Corte en cuanto le impiden ejercer la jurisdicción extraordinaria en un caso concreto.

El proyecto de ley que se impulsa recepciona el instituto del recurso extraordinario por gravedad o interés institucional, que fue una creación pretoriana de la Corte Suprema. Al debatir en el H. Senado un proyecto de ley modificatorio del artículo 14 de la ley 48 el Senador Santiago Fassi propició introducir savia nueva en el viejo texto para que sirva a las necesidades nacionales y a los intereses fundamentales del país y el Senador Juan Ramón Aguirre Lanari destacó que el recurso extraordinario es "una institución procesal que ha prestado grandes servicios... y que los principios de la ley 48 han sido completados eficazmente por la jurisprudencia y la experiencia de la Corte. Por tanto, en cualquier reforma



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur  
y Sandwich del Sur son Argentinas

legislativa que se encare, es conveniente tener en consideración estos útiles elementos".  
(Cámara de Senadores de la Nación, reunión 48° del 14 de noviembre de 1964).

Por tanto en el proyecto de ley que sometemos a consideración se instituyen los casos de gravedad institucional con los debidos recaudos, a saber: objetividad de la gravedad, existencia de cuestión federal o constitucional, y riesgo frustratorio del derecho. Su admisión es materia exclusiva de la propia Corte Suprema, cuya decisión es soberana.

La temática de la arbitrariedad de sentencia se excluyó del presente proyecto atento que la misma se insertó dentro del ámbito competencia del Tribunal Federal de Casación cuya creación, integración, competencia y funcionamiento han sido regulados en otro proyecto de ley.

II.- Desde la sanción de la ley 48 en 1863 hasta la fecha, han sido numerosas las contribuciones doctrinarias efectuadas con el propósito de esclarecer qué debe entenderse por sentencia definitiva y por Superior tribunal de provincia. En idéntico sentido se produjo una evolución jurisprudencial no demasiado lineal y muchas veces contradictoria. Esta multiplicidad de criterios y de fallos ha originado, en el caso de causas iniciadas ante tribunales provinciales, grandes confusiones que en la mayor parte de los casos perjudicaron los recursos intentados. En efecto, al no determinarse con claridad y exactitud cuándo una sentencia es definitiva y cuándo un Tribunal es Superior en un caso determinado, los recursos interpuestos fueron desestimados por prematuros o tardíos, es decir, por extemporáneos. Ello significaba un gran esfuerzo procesal con escasos resultados para exhibir. Además se lesionaba la seguridad jurídica, principio de raíz constitucional que debe ser celosamente resguardado en un estado de derecho.

Con la finalidad de contribuir a una mayor clarificación del tema se toma necesario repasar la evolución operada en materia legislativa, así como la jurisprudencia de nuestro más alto tribunal federal.

Hasta 1902, año en que se sancionó la ley 4055, la Corte Suprema fue alzada ordinaria de los jueces federales de primera instancia. Es de toda evidencia que hasta aquí no se planteaba ninguna duda sobre el tema del Superior Tribunal. Por ley N° 4055 se crearon las cuatro primeras cámaras federales de apelación (en Capital Federal, La Plata, Paraná y Córdoba). Esta creación tampoco originó duda alguna, ya que las cámaras federales de apelación eran los tribunales superiores de la causa.

Por ley 182 de la Confederación (ADLA, 1852-80, página 175) se disponía que "la justicia federal excluye a la de provincia en los casos en que aquéllas tienen por ley una jurisdicción originaria. En los demás casos ejerce una jurisdicción concurrente con la provincia, pero sólo en grado de apelación o enmienda (artículo 5°). En todos los "demás casos" que se iniciaban ante la justicia local (que versaban sobre causas de derecho común o local) pero que incluían "una cuestión federal" la ley establecía una vía recursiva alternativa:

"Los jueces federales de sección tienen jurisdicción originaria ...; conocen también en apelación de los jueces inferiores de provincia, en los casos regidos por la Constitución y leyes nacionales siempre que no se prefiera el recurso al juez o tribunal local superior".

La ley 27 de 1862 (ADLA 1852-1880, página 354) también consagró este sistema de recursos alternativos. El artículo 21 disponía que: "Pueden conocer en grado de apelación de los fallos y resoluciones de los juzgados inferiores de provincia, en los casos regidos por la



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur  
y Sandwich del Sur son Argentinas

Constitución y leyes nacionales, siempre que el agraviado no prefiera concurrir al juzgado o Tribunal Superior de la provincia".

Queda claro que tanto la ley 182 como la 27 preveían vías recursivas alternativas: "recurrir a la Justicia Federal inferior o bien recurrir al Superior Tribunal de Provincia".

Debe destacarse que con la sanción de la ley 48 se produce una modificación sustancial en esta temática como con acierto lo señalaron los doctores Narciso Juan Lugones y Sergio O. Dugo en "Tribunal Superior de la causa. Hacia una interpretación literal de su regulación legal" (L.L., 5/3/99). En efecto, el artículo 14 de la ley 48 crea el recurso extraordinario federal ante pronunciamientos de "los superiores tribunales de provincia".

En 1866, la ley 1893 (ADLA 1881-1888, página 200) conocida como Ley Orgánica de los Tribunales Ordinarios, creó dos Cámaras de Apelaciones (una civil y una criminal, correccional y comercial). Las sentencias dictadas por éstas Cámaras eran inapelables con la excepción de los supuestos previstos en el artículo 14 de la ley 48.

La ley 1372 de 1888 (Código de Procedimientos en Materia Penal de la Nación) (ADLA 1881-1888, página 441) reiteraba el establecimiento del recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación contra: "Las sentencias definitivas de las cámaras de apelación de la Capital y superiores tribunales de provincia" y en el artículo 22 repetía el texto del artículo 14 de la ley 48.

La ley 4055, en su artículo 6° establecía: "La Corte Suprema de Justicia conocerá, por último, en grado de apelación de las sentencias provinciales por las cámaras federales de apelaciones, por los tribunales superiores de provincia y por los superiores tribunales militares en los casos previstos por el artículo 14 de la ley 48".

Esta ley 4055 fue modificada por la ley 23.049 (ADLA, XLIV-A; 8) en cuanto estableció un recurso ante las cámaras federales "contra los pronunciamientos definitivos de los tribunales militares". Por tanto la sentencia definitiva, susceptible de apelación por medio del recurso extraordinario, emanará en esos casos de la Cámara Federal, en todas aquellas cuestiones propias del remedio federal.

La ley 13.998 (ADLA, X-A, 221) en su artículo 24 inciso 2° dispuso que la Corte Suprema conocerá por recurso extraordinario en "los casos del artículo 14 de la ley 48 y 6° de la ley 4055". Idéntica redacción mantiene el artículo 24, inciso 2° del Decreto ley 1285/58 (ADLA, XVIII-A, página 587).

El Código Procesal Civil y Comercial de la Nación - leyes 17.454 y 22.434 - establece en su artículo 256: el recurso procederá "en los supuestos previstos por el artículo 14 de la ley 48"

Resulta de interés señalar la evolución operada en esta materia a través de los fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En una primera etapa se remarcó como regla general que las instancias extraordinarias locales, cuando conocen por vía de tales recursos no pueden ser tenidas como superior tribunal local. ("Fallos", 86:324; 114:16; 116:138; 118:388; 123:82; 124:66; 126:79; 130:5, 144:253; 176:330; 182:383; 190:21; 191:364) y que tal carácter se ha atribuido a las Cámaras de apelación que resuelvan la cuestión federal planteada ("Fallos" 73:27, 99:281; 126:118; 190:21 y 191:364). Por tanto, las supremas cortes de provincia de acuerdo con este criterio son tribunales superiores sólo cuando revocan la decisión del tribunal ordinario, que acogía el planteo federal ("Fallos", 150:39; 156:188;



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur  
y Sandwich del Sur son Argentinas

188:383; 190:466; 191:125; 248:576 y 198). Durante un período que excede los cien años se mantuvo esta doctrina con una única excepción que se registra en el caso: "Bernardo López c/Municipalidad de Villa Rosario" (Tomo 99, página 172), ya que en el mismo la Corte Suprema sostuvo "que la sentencia de segunda instancia provincial no puede ser tenida por idónea a los fines de interponer el recurso extraordinario federal desde que existen recursos contra ella en el orden local que pudieron hacer innecesaria la intervención de los tribunales federales en defensa de las garantías constitucionales que se pretenden desconocidas". Para el Dr. Juan Carlos Hitters ("E.D.", 107-833) este caso es el antecedente del caso "Cautana Agropecuaria Forestal c/Sociedad Colectiva s/solicita inscripción de mina" ("Fallos" 302:1337) resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el año 1990.

En este caso declaró inadmisibile el recurso extraordinario federal, no por emanar del Superior Tribunal de la causa, atento que el recurrente perdió un recurso procesal en sede local que era útil para el tratamiento de la cuestión. Esta doctrina tuvo seguimiento en "Fallos", 303:238; 352 y 470.

Al fallar el caso "Jubert" la Corte Suprema de Justicia de la Nación, volvió a afirmar su tesis tradicional que había dejado de lado en el caso "Cautana Agropecuaria Forestal". No obstante, los doctores Gabrielli y Ellas Guastavino, quienes sostuvieron que los recursos locales extraordinarios o de extensión limitada, aunque no contemplasen el tratamiento de la cuestión federal, deben ser usados si son idóneos para eliminar el gravamen.

El 24 de mayo de 1984 la Corte dictó sentencia en los autos: "Municipalidad de San Martín de los Andes c/ Ugarte, Roque s/sucesión" ("J.A.", 1984-IV-57). La mayoría (doctores Genaro Carrió, Augusto César Belluscio y Enrique Petracchi) consideró que el tribunal que intervino como última instancia ordinaria no fue el Superior Tribunal de la causa (artículo 14, ley 48) y que el propio recurrente lo había reconocido al decir que era optativo elegir la instancia recursiva local. Los Dres. José Severo Caballero y Carlos Santiago Fayt sostuvieron que "Tribunal Superior de la causa es aquel que dentro de la organización procesal se encuentra habilitado para decidir en último término sobre la materia que suscita la cuestión federal".

En la evolución jurisprudencial existe un fallo de enorme trascendencia. Es el que recayó en el caso "Strada, Juan c/ocupantes del perímetro ubicado entre las calle Dean Funes, Saavedra, Barra y Cullen" ("J.A." 1984-IV-57). En este fallo la Corte ha dejado establecido que para acceder al recurso extraordinario no debe excluirse ninguna instancia local útil. Por tanto, hay que agotar dichas instancias útiles para alcanzar "la sentencia definitiva del Superior Tribunal de la causa". Si existe un recurso local de cualquier clase, ante el Superior Tribunal de cada provincia, que permita revisar la sentencia inferior dictada en juicio, aquel recurso debe ser aprovechado. Ningún tribunal provincial, y menos el de última instancia, puede dejar de resolver en un juicio la cuestión constitucional federal que en él está anidada. Es propio de las provincias establecer las instancias y los recursos que consideren convenientes pero, en modo alguno el derecho local puede vedar a ningún tribunal la aplicación preferente de la constitución federal. Ningún tribunal de provincia que sea competente en un juicio podrá declararse incompetente para resolver la cuestión constitucional federal en él comprometida.

La Corte Suprema de Justicia falló el caso: "Di Mascio, Juan R." el 1° de diciembre de 1988. Este fallo completa el desarrollo de los lineamientos esbozados en el caso "Strada", la Corte sostuvo: "Las decisiones que son aptas para ser resueltas por la Corte nacional no pueden resultar excluidas del previo juzgamiento por el órgano judicial superior de la provincia"... "En los casos en que la Corte Suprema de Justicia de la Nación pueda conocer según el artículo 14 de la ley 48, la intervención del Superior Tribunal de provincia es



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur  
y Sandwich del Sur son Argentinas

necesaria en virtud de la regulación que el legislador nacional hizo del artículo 31 de la Constitución, de modo que la legislación local y la jurisprudencia de sus tribunales no pueden vedar el acceso de aquel órgano, en tales supuestos, por ejemplo, por el monto de la condena, por el grado de la pena, por la materia o por otras razones análogas". "Las provincias son libres de crear las instancias judiciales que estimen apropiadas, pero no pueden vedar a ninguna de ellas y menos a las más altas, la aplicación preferente de la Constitución Nacional. A tal conclusión no obsta la validez de las restricciones en razón de su origen, en cuanto se las vincule con causas de jurisdicción local que no pongan en juego cuestiones constitucionales, toda vez que en esas condiciones, la reglamentación se encontraría en la esfera de la autonomía provincial".

El presente proyecto recepciona el criterio más cercano en el tiempo del más alto tribunal federal y define los conceptos de sentencia definitiva y de Superior Tribunal de la causa, con el propósito de facilitar la interpretación, evitar el dispendio de actividad procesal y, fundamentalmente, para que no se configuren situaciones de inseguridad jurídica con grave lesión de derechos y garantías.

IV.- El recurso extraordinario por salto de instancia llamado también "per saltum" o "by pass" tiene un significado muy preciso, en cuanto implica la posibilidad de saltar instancias en un proceso judicial en trámite. Permite acceder al máximo tribunal federal sin haber transitado el litigante las instancias inferiores a la Corte Suprema de Justicia de la Nación que prevén las leyes procesales vigentes aplicables a cada proceso.

Resulta obvio señalar que se trata de un recurso excepcional y que es una creación pretoriana de la CSJN. El leading case del per saltum es el fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Dromi, José Roberto, Ministro de Obras y Servicios Públicos de la Nación s/ avocación en autos Fontenla, Moisés E. c/ Estado Nacional", autos referidos al trámite de licitación para privatizar la empresa Aerolíneas Argentinas. El lineamiento del instituto surge del voto de los Doctores Ricardo Levene, Rodolfo Barra, Mariano Cavagna Martínez y Santiago Petracchi, que si bien dio lugar al per saltum y remarcó su excepcionalidad, fijó algunos recaudos para su procedencia. Este proyecto de ley recepciona en su texto los recaudos o requisitos antedichos.

Después de fallar el caso "Dromi", la Corte Suprema de Justicia de la Nación no admitió el per saltum en los casos "Antonio González y otros en autos Banco del Interior y Buenos Aires (BIBA)", del 27/11/90, "Cesar Arias en autos Juan Rodrigo y Carlos Schamas s/queja", del 27/11/91, y "Partido Demócrata Cristiano s/ impugnación de candidatura a gobernador de Eduardo Cesar Angeloz", del 5/11/91. No obstante, en 1994, la Corte intervino en el caso: "Reiriz, M. y Casal, E. s/recurso extraordinario en autos Alonso, Jorge y otros" y, en 1996, en "Unión Obrera Metalúrgica c/Estado Nacional", "Rodríguez Jorge en autos "Nieva", y en "Smith", y si bien es cierto que dichas causas no se trataron de "per saltum" en sentido estricto, cabe reconocer que la Corte resolvió sin haberse transitado las instancias intermedias. El fallo de la Corte en el caso "Dromi" fue objeto de numerosos comentarios doctrinarios, algunos de ellos muy críticos, de los que se pueden extraer pluralidad de argumentos expuestos -entre otros autores- por Germán Bidart Campos en "Manual de la Constitución reformada", T° III, páginas 500/01, Editorial Ediar, Bs As, 1997). De todos los argumentos hay uno central que fue desarrollado por el ministro de la Corte Dr. Carlos Fayt en su voto disidente en el caso "Dromi" y que puede expresarse sintética y gráficamente con la expresión "sin ley del Congreso no puede haber per saltum". Cabe concluir que sin ley del Congreso que lo establezca y regule el salto de instancia deviene en inconstitucional. Por tanto, el presente proyecto aleja toda objeción o tacha de inconstitucionalidad y a su vez viabiliza un instituto procesal institucionalmente necesario.-



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

Las Islas Malvinas, Georgias del Sur  
y Sandwich del Sur son Argentinas

V.- El sistema de control en el derecho federal argentino al igual que el que rige en Estados Unidos de América es una atribución judicial, de carácter concreto. La tutela constitucional sólo tiene eficacia respecto de las partes que participaron en el proceso.

La jurisprudencia norteamericana dejó en claro desde un principio que el control del Poder Judicial podía declarar que una norma legal contradecía la voluntad de la Constitución, pero sólo frente a un caso o controversia. Este concepto se fue ensanchando paulatinamente y durante las primeras décadas del siglo pasado la Corte Federal de aquel país no dejó dudas de que el control podía ejercerse por vía reparatoria o preventiva. En Argentina -en principio- no se admitió la acción preventiva de inconstitucionalidad.

Un comienzo de cambio comenzó a vislumbrarse en el caso "Outón" (CSJN, 29/3/1967, L.L. 126-293 ). La Corte al resolver este caso sostuvo que el principio que veda la declaración de inconstitucionalidad no debe reputarse absoluto, que cuando disposiciones de una ley, decreto u ordenanza son claramente violatorios de algunos de los derechos humanos, la existencia de reglamentación no puede constituir obstáculo para que se restablezca inmediatamente a la persona en el goce de la garantía constitucional vulnerada. Dicho criterio fue reiterado por el Alto Tribunal en el caso "Empresa Mate Larangeira Méndez" (CSJN,7/12/1967).

La acción declarativa de inconstitucionalidad pura es una acción de inconstitucionalidad (o vía directa) con la que de modo directo se impugna una norma "general" tildada de inconstitucional, y en la que tiene legitimación para interponerla todo sujeto que sufre agravio a un derecho o a un interés suyo, aunque no haya recaído sobre él un acto concreto de aplicación de aquella norma y sin necesidad de acreditar ningún otro requisito, para lograr una sentencia declarativa sobre su pretensión. (Bidart Campos, Germán J. "Manual de la Constitución Reformada", Tº III, Página 444, Bs. As. Editorial Ediar, 1997).

Para la instrumentación de esta acción no se requiere reforma constitucional. Basta una ley. Su implementación no altera el perfil del control de constitucionalidad existente en el derecho federal argentino. En efecto, no se alteran los requisitos de causa judicial, de bilateralidad, y que la pretensión sea deducida por quien es titular de un derecho o interés que alega sufrir un perjuicio en virtud de la norma cuestionada. Por lo ya expuesto y por no tratarse de un control abstracto, ni fuera de una causa judicial no ofrece reproche constitucional alguno.-

El presente proyecto de ley ha sido elaborado en base a estudios realizados en el periodo Enero / Julio de 2002, durante la permanencia de su autor en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.-

  
JORGE REINALDO VANOSI  
DIPUTADO DE LA NACION