

XXVIII CONGRESO NACIONAL DE DERECHO PROCESAL

10, 11 Y 12 DE SEPTIEMBRE DEL 2015

SAN SALVADOR DE JUJUY

COMISION 3: DERECHO PROCESAL CONSTITUCIONAL

SUB-COMISION 1: CRISIS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

PONENCIA:

“CODIFICANDO... EL NECESARIO PRÓXIMO PASO”

AUTOR: PADULA, PABLO FEDERICO

DIRECCIÓN POSTAL: AV. SANTA CATALINA 1735 (PALACIO DE JUSTICIA),
5º PISO, POSADAS, MISIONES, CP: 3300

TEL. LABORAL: 0376 4446700 (INT. 1134)

TEL. CELULAR: 0376 154623058

CORREO ELECTRÓNICO: pfpadula@hotmail.com

SÍNTESIS: La presente ponencia propone la necesaria codificación del derecho procesal constitucional de la Provincia de Misiones, presenta un esquema estructural del proyecto de Código Procesal Constitucional de la Provincia de Misiones elaborado por el autor y expone sus principios y fundamentos.-

POSTULADO PARA EL CONCURSO “Premio Asociación Argentina de Derecho Procesal y El Dial”

“CODIFICANDO... EL NECESARIO PRÓXIMO PASO”

por PADULA, PABLO FEDERICO

1.- INTRODUCCIÓN

El Derecho Procesal Constitucional (DPC en adelante) ya está de pie. Joven, pero vigoroso como todo joven, ha adquirido en poco tiempo la autonomía propia de toda rama del saber jurídico que se precie de tal.-

Su evolución histórica, los contenidos y la naturaleza del DPC ya tienen contornos definidos como lo describen VILLALBA BERNIÉ y VELANDIA CANOSA ⁽¹⁾ entre otros, aun cuando siguen librándose sanas discusiones doctrinarias que lejos de restarle entidad a la materia la enriquecen.-

A la autonomía científica y académica, se erige como desafío siguiente su codificación, esto es la reunión de todas las disposiciones relativas a la disciplina en un único y sólo corpus iuris que contenga la regulación del DPC de manera ordenada, sistemática y dotada de coherencia interna y externa.-

En este sentido MANILI ⁽²⁾ menciona, entre los desafíos del DPC, a su codificación “...como en toda rama del Derecho que va adquiriendo autonomía científica, académica, y peso propio”, citando los pros y las contras de hacerlo.-

Entre otras ventajas, la codificación del DPC evitaría la actual dispersión normativa en nuestro país donde conviven leyes federales y provinciales, iguales, parecidas y distintas, formando un entramado complejo, disperso, parcial, desactualizado, que justifica el intento de su reunión en un código de la materia, con especificidades y rasgos propios.-

La Provincia de Misiones no ha resultado ajena a esta realidad y es por ello que intentaré construir una matriz donde tengan cabida por un lado los principios generales de nuestro DPC y a su vez regular tanto los procesos como los recursos, incluyendo figuras existentes y proponiendo institutos novedosos.-

Comparto con SAGUÉS ⁽³⁾ las ventajas de codificar en una sola pieza el DPC, a saber: a) la mayor seguridad jurídica que genera que todas las normas de una materia emanen de un cuerpo único, b) la simplificación de los subtipos de amparo, c) una mayor cotización jurídica del DPC jerarquizando la garantía de los derechos; y d) la inclusión de un capítulo preliminar que contenga los principios generales del DPC.-

Convencido de que estas ventajas, como dice MANILLI, son mayores que las supuestas desventajas (falta de desarrollo académico suficiente, falta de maduración de la disciplina, debate arduo, manipulación ideológica), procuraré plasmar en esta ponencia un proyecto de Código Procesal Constitucional de Misiones (CPCM en adelante) que permita dotar a sus habitantes y a los operadores jurídicos locales de una herramienta eficaz para la protección de los derechos humanos fundamentales, y que avenge los nubarrones de crisis del sistema de control de constitucionalidad.-

2.- FUENTES

Más allá del aporte que se irá sumando con el correr de los días, ab initio para la construcción del proyecto CPCM he acudido a las siguientes fuentes.-

En el ámbito del derecho público provincial comparado ⁽⁴⁾ se han analizado tanto el Código Procesal Constitucional de Tucumán como la Ley de Procedimientos Constitucionales de Entre Ríos. En la provincia de Misiones han servido de fuentes ⁽⁵⁾, entre otras, las leyes regulatorias del amparo contra actos de autoridad pública, del amparo contra actos de particulares, del habeas data, el código procesal civil y comercial, el código procesal penal y la ley de libre acceso a la información pública. En el orden federal ⁽⁶⁾ han sido consultadas las leyes regulatorias de las mismas materias, como también la ley nacional de habeas corpus frente al vacío legislativo existente en la provincia de Misiones.-

En el ineludible contexto latinoamericano ⁽⁷⁾ el aporte del Código Procesal Constitucional del Perú y su par de Bolivia han constituido un aporte de trascendente valor, entre otras fuentes regionales.-

Han servido de fuentes también las opiniones doctrinarias nacionales y extranjeras, los trabajos, recomendaciones y conclusiones de congresos y otros eventos académicos que han abordado los diversos contenidos del DPC, y los proyectos de ley.-

Se agregan al obligado material de consulta la jurisprudencia dictada en la materia en el país, pero principalmente aquella proveniente de la CSJN en su función de intérprete final de la Constitución en el orden nacional.-

Teniendo en cuenta que en la actualidad los derechos constitucionales se integran y complementan con los tratados internacionales de derechos humanos, con las opiniones consultivas y recomendaciones de la CIDH y con la jurisprudencia de la CIDH, también todo el SIDH ha servido de fuente para la elaboración de este proyecto.-

3.- ESTRUCTURA

Este proyecto de CPCM se inicia con el TÍTULO I.- DISPOSICIONES GENERALES, que contiene los principios generales que gobiernan la materia.-

A continuación se ha insertado el TÍTULO II. PARTE ESPECIAL dedicado a los PROCESOS CONSTITUCIONALES.-

Dentro de este título se han incluido, en DIEZ CAPÍTULOS, todos los procesos para la protección de derechos constitucionales, tanto los ya regulados como los innominados, a saber: AMPARO GENÉRICO; AMPARO COLECTIVO; AMPARO POR MORA DE LA ADMINISTRACIÓN; AMPARO SINDICAL; HABEAS DATA; HABEAS CORPUS; DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD; CONFLICTO DE PODERES; ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA y HABEAS NORMA.-

En el TÍTULO III relativo a RECURSOS EXTRAORDINARIOS ANTE EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA, se han regulados las vías de impugnación extraordinarias, de orden local, que permiten acceder al Superior Tribunal de Justicia de Misiones para el control de constitucionalidad.-

Este TÍTULO III se encuentra dividido en el CAPÍTULO I de DISPOSICIONES COMUNES CONCERNIENTES A LOS RECURSOS DE INAPLICABILIDAD, NULIDAD EXTRAORDINARIO E INCONSTITUCIONALIDAD; en los CAPÍTULO II a VI que contienen las disposiciones específicas del RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE LEY, RECURSO DE NULIDAD EXTRAORDINARIO, RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD GENÉRICO, RECURSO DE CASACIÓN PENAL y RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD PENAL.-

Para concluir, el proyecto de CPCM se cierra con el TÍTULO IV. DISPOSICIONES FINALES donde se listan las leyes que se derogan, su fecha de entrada en vigencia y una cláusula final de auto-garantía.-

Corresponde ahora que pase a desarrollar el contenido de cada título y de sus capítulos, en aquello que pueda servir al proceso de codificación del DPC.-

4.- TÍTULO I.- DISPOSICIONES GENERALES

Este título resulta, a mi entender, de primordial importancia pues contiene los principios generales del DPC que rigen todo el sistema del CPCM, a saber:

- Finalidad garantizadora/tuitiva/protectoria del CPCM.-
- Principio de supremacía convencional/constitucional.-
- Características del sistema de control de convencionalidad/constitucionalidad en Misiones, a saber: se regirá por el CPCM, es facultad/deber de todos los jueces, se puede ejercer de oficio o a pedido de parte, rige si hay caso y para el caso (como principio general), no tiene efectos derogatorios, rige bajo estado de sitio con los alcances señalados, interviene el ministerio público, es mixto: difuso y concentrado, se ejerce por vía de acción o de recurso.-
- Principio pro homine.-

- Principios procesales de: impulso de oficio, no caducidad de la instancia, celeridad, concentración, no formalismo y gratuidad (como principio general).-
- El sistema difuso de convencionalidad/constitucionalidad lo ejercen todos los jueces; el sistema concentrado de convencionalidad / constitucionalidad lo ejerce el Superior Tribunal de Justicia.-

5.- TÍTULO II. PARTE ESPECIAL. PROCESOS CONSTITUCIONALES.-

Este título pretende regular todos aquellos procesos tendientes a la protección de los derechos humanos básicos.-

En el caso de PROCESO DE AMPARO GENÉRICO (CAPÍTULO I), se han adaptado y mejorado las regulaciones existentes en la Provincia, unificando en un mismo trámite la acción contra actos provenientes de autoridad pública y de particulares que a la fecha mantienen regulaciones diferenciadas.-

Se han corregido cuestiones que han merecido sobradas críticas de la doctrina y jurisprudencia (vgr., el efecto con que se conceden los recursos).-

Esta regulación es de suma trascendencia pues es de aplicación supletoria a los otros procesos constitucionales.-

En el CAPÍTULO II se reguló el PROCESO DE AMPARO COLECTIVO, que no tiene normativa propia en Misiones ni en la mayoría del resto del país, tomando como base el leading case “*Halabi*” ⁽⁸⁾, proyectos de ley existentes a la fecha y calificada opinión doctrinaria, entre otros de SALGADO ⁽⁹⁾.-

En este ámbito se han consagrado una legitimación activa amplia, se crea el registro de amparos colectivos (como solución a la coexistencia de procesos iguales o semejantes), la incorporación y exclusión de personas distintas de los actores originarios, los particulares efectos de la cosa juzgada y otras aristas singulares de los procesos colectivos.-

En el CAPÍTULO II, se ha decidido incluir al PROCESO DE AMPARO POR MORA DE LA ADMINISTRACIÓN pública pues considero que ese proceso guarda estricta y directa relación con el derecho a peticionar ante las autoridades que incluye el derecho a obtener una respuesta a la petición.-

De allí lógico resulta extraer que el amparo por mora de la administración, enderezado a conseguir que las autoridades públicas se expidan expresamente respecto de las peticiones que se les formulan, por su finalidad integran el DPC y merecen su inclusión en el CPCM.-

Guiado por una idea similar de unicidad he incluido en el CAPÍTULO IV al PROCESO DE AMPARO SINDICAL, remitiendo para la protección de la libertad sindical al procedimiento del amparo genérico, que puede servir de continente a una demanda de esta naturaleza.-

Se ha incorporado la normativa vigente en materia de PROCESO DE HABEAS DATA en el CAPÍTULO V, con algunas adecuaciones terminológicas (responsabilidad parental en lugar de patria potestad), reformas en recursos (eliminación de la apelación de la decisión judicial que insiste con la remisión de informes y aclaración de que la apelación contra la sentencia definitiva debe ser fundada en el mismo acto) y algunos otros cambios, no mayores.-

Se ha incorporado en el CAPÍTULO VI el PROCESO DE HABEAS CORPUS que si bien goza de reconocimiento constitucional local, no cuenta en Misiones con una ley propia lo que obliga a aplicar por analogía la ley nacional cuando está en juego la libertad ambulatoria-

Este proyecto de CPCM regula el habeas corpus en términos semejantes al orden nacional pero con las adaptaciones necesarias para tornarlo aplicable a nuestra realidad. Como novedades se agrega la omisión lesiva, la obligación de que siempre y en todos los casos la persona afectada sea presentada ante el Juez, siendo el único de los procesos constitucionales regulados que mantiene los plazos en horas, pues en todos los demás procesos de amparo se han unificado los plazos en días (aunque breves, por supuesto).-

El CAPÍTULO VII contiene la regulación del PROCESO DE DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, pero lo saca del código procesal civil y comercial para ubicarlo en el CPCM dándole alcance general.-

Si bien no hay cambios radicales, se avanza en algunos temas (vgr., posibilidad que tiene el juez no sólo de declarar la inconstitucionalidad de una norma sino de imponer adicionalmente una condena de dar, hacer o no hacer).-

Se ha decidido que el PROCESO DE CONFLICTO DE PODERES integre el CPCM al incluirlo en el CAPÍTULO VIII, convencido que la parte orgánica del texto constitucional guarda directa relación con la parte dogmática. De allí que un proceso tendiente a solucionar los conflictos de competencia suscitados entre los poderes públicos de la provincia es un medio procesal de defensa del sistema constitucional que debe formar parte del CPCM.-

En el CAPÍTULO IX he integrado al proyecto de CPCM el PROCESO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA en base a la ley vigente en la provincia, partiendo de la base que el acceso a la información pública es el derecho de participación ciudadana por el cual toda persona, de conformidad al principio de publicidad de los actos de gobierno, solicita y recibe información de cualquier órgano del Estado.-

Este postulado, derivado directo del sistema republicano de gobierno, es menester que cuente con un proceso judicial que garantice su vigencia en caso de incumplimiento por parte de la autoridad a la cual se le pide la información (por vencimiento de los plazos legales, por denegatoria, por silencio, por falta de motivación de la respuesta, contestación ambigua o parcial, etc.).-

Como atrevimiento final he incorporado al CAPÍTULO X una nóvel figura de muy reciente aparición: el PROCESO DE HABEAS NORMA.-

Si bien su desarrollo es embrionario he preferido incorporarlo al proyecto de CPCM pues considero que el mismo constituye una herramienta eficaz para atravesar el vado de las inconstitucionalidades por omisiones.-

Sin lugar a dudas la fuente principal ha sido el original y creativo trabajo de MARANIELLO ⁽¹⁰⁾ que aborda de una manera integral y valiente la búsqueda de una respuesta al interrogante de qué hacer cuando el Estado está obligado a regular un determinado derecho y sin embargo no cumple esta obligación.-

6.- TÍTULO III - RECURSOS EXTRAORDINARIOS ANTE EL SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTICIA

Siguiendo el esquema mixto plasmado en nuestra constitución provincial, corresponde incluir en el proyecto de CPCM el trámite recursivo que permite someter las sentencias dictadas por los tribunales locales inferiores al control de convencionalidad/constitucionalidad por parte del Superior Tribunal de Justicia.-

Se han regulado dentro del TÍTULO III todos los recursos extraordinarios locales cualquiera fuera la materia, civil, comercial, laboral, de familia y penal, para revisar, por el excepcional camino de estos medios de impugnación, las sentencias definitivas o asimilables a tales dictadas por las Cámaras de Apelaciones y/o los Tribunales de instancia única, en los taxativos casos y bajo los estrictos recaudos formales que exige la normativa actualmente imperante y que se vuelca, con leves modificaciones, al CPCM.-

El CAPÍTULO I contiene las disposiciones comunes a todos los recursos extraordinarios locales: resoluciones recurribles, plazo, depósito (con las reformas que impone el principio general de gratuidad), trámite, examen preliminar de admisibilidad formal, desistimiento, revocatoria, sentencia y efectos.-

A partir de allí se van detallando las disposiciones específicas de cada recurso extraordinario local en particular: el RECURSO DE INAPLICABILIDAD DE LEY en el CAPÍTULO II (monto habilitante, causales, requisitos y contenido de la sentencia), el RECURSO DE NULIDAD EXTRAORDINARIO en el CAPÍTULO III (causales, supuestos de improcedencia y contenido de la sentencia) y el RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD GENÉRICO en el CAPÍTULO IV (resoluciones recurribles, causales, admisibilidad y contenido de

la sentencia), que ha sido denominado de esta forma para diferenciarlo de los remedios procesales extraordinarios locales que rigen en el ámbito procesal penal regulados en el CAPÍTULO V referido al RECURSO DE CASACIÓN PENAL (procedencia, resoluciones recurribles, plazo, trámite, oralidad, acuerdo y sentencia, libertad del imputado) y en el CAPÍTULO VI sobre RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD PENAL (procedencia, gratuidad).-

El proyecto de CPCM concluye en el TÍTULO IV sobre DISPOSICIONES FINALES que enumera las normas que se derogan como consecuencia de la unificación en un solo cuerpo de todos los institutos procesales mencionados, excluye la posibilidad de pedir la declaración de inconstitucionalidad por medio de la acción meramente declarativa del art. 324 del Código Procesal local (ídem al art. 322 del CPCCN) pues resulta innecesaria al ya estar regulada la vía en el CPCM, dispone su entrada en vigencia a partir de la fecha de su publicación para que estas normas se pongan en funcionamiento de inmediato y finalmente incluyo una cláusula de auto-garantía tendiente a evitar que se altere la esencia del CPCM a través de su reglamentación.-

7.- CONCLUSIONES

Convencido de la necesidad de seguir avanzando en el desarrollo del DPC se realiza esta propuesta de proyecto de CPCM que refuerce sus contenidos, los regule dentro de un único cuerpo normativo, le otorgue coherencia sistemática interna y externa, recepte institutos tanto tradicionales como novedosos, consolide un núcleo duro de principios generales, delimite y precise el sistema de control de convencionalidad/constitucionalidad de la provincia de Misiones y en definitiva se constituya en una pieza más del proceso de consolidación del DPC.-

8.- BIBLIOGRAFÍA

(1) VILLALBA BERNIÉ, Pablo Darío; El derecho procesal constitucional en escena. Origen y objetivos; VELANDIA CANOSA, Eduardo Andrés; Contenidos del derecho procesal constitucional; en Derecho Procesal Constitucional.

Garantías fundamentales, Constitución y Proceso, págs. 37 a 87, Encarnación, Paraguay, edit. Hesaka S.R.L., 2014.-

(2) MANILI, Pablo Luis; Introducción al derecho procesal constitucional; en Derecho procesal constitucional, p. 42/44, Buenos Aires, Argentina, edit. Universidad, 2005.-

(3) SAGUES, Néstor P.; La codificación del derecho procesal constitucional, en Garantías y procesos constitucionales, p. 21 y ss., Mendoza, Argentina, edic. Jurídicas Cuyo, 2003.-

(4) Código Procesal Constitucional de Tucumán, Ley Nro. 6.944, promulgada el 2 de marzo de 1999, publicada el 8 de marzo de 1999; Ley de Procedimientos Constitucionales de Entre Ríos, Ley Nro. 8.369, publicada en el Boletín Oficial del 4 de octubre de 1990.-

(5) Ley XII – Nro. 2; Ley XII – Nro. 27; Ley XII – Nro. 10, Ley XIV – Nro. 13; Ley IV – Nro. 58.-

(6) Ley Nro. 16.986; Ley Nro. 23.098; Ley Nro. 23.551, Ley Nro. 25.326.-

(7) Código Procesal Constitucional de Perú, Ley 28.237, publicada el 31 de mayo del 2004 en el diario oficial “El Peruano”; Código Procesal Constitucional del Estado Plurinacional de Bolivia, Ley del 5 de julio de 2012, publicado el 5 de julio de 2012 en la Gaceta Oficial de Bolivia.-

(8) CSJN, “*Halabi, Ernesto vs. PEN, ley 25.873, dec. 1563/04 s/ amparo ley 16.986*”, 24 de febrero del 2009.-

(9) SALGADO, José María; Tutela individual homogénea, Bs. As., edit. Astrea, 2011.-

(10) MARANIELLO, Patricio; El habeas norma, Conferencia magistral celebrada en el Tercer Congreso de Derecho Procesal Constitucional Colombiano y Segundo Encuentro de la Asociación Mundial de Justicia Constitucional, Cali, Colombia, del 23 al 25 de mayo del 2012.-

