

UNIFICACION DE CODIGOS PROCESALES, ENFOCADA DESDE UN PAÍS, CONSIDERADO UNITARIO

Por el Dr. Adolfo GELSI BIDART,
Profesor Titular de Derecho Procesal en la
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales
de Montevideo, Uruguay.

I) EL URUGUAY Y EL FEDERALISMO

A) En rigor el Uruguay sólo puede ofrecer una visión negativa del problema, por cuanto ha sido siempre considerado como país unitario. Y en él la unidad del Código Procesal aparece tan natural, como la de los restantes Códigos.

B) Sin embargo, para que se advierta la verdadera situación nacional, debe señalarse que ya con la Constitución de 1918 (y hasta 1933) y luego en la que rige desde 1952, los Departamentos uruguayos tienen una efectiva autonomía en dos de los tres Poderes tradicionales, administrativo y legislativo.

En cuanto a este último (que es el que tiene mayor trascendencia en el punto), la Constitución expresamente determina que “La Junta Departamental ejercerá las funciones legislativas y de contralor en el gobierno departamental” (Art. 273, Inc. I). Entre las funciones expresamente acordadas por la Constitución, se incluye: sancionar el presupuesto departamental (Inc. 2º) y crear impuestos (Inc. 3º) dentro de los límites que la propia Constitución y ley señalen (v. Art. 297).

Esta posibilidad de crear impuestos por la Asamblea (Junta) Departamental, llevó al Profesor Aliomar Baleiro en las “Jornadas de Derecho Tributario” de Montevideo (1956), a preguntarse. “¿Pero será el Uruguay de hoy... después de la Constitución del 25/1/1952, un país unitario? ¿No estará en franca evolución para el federalismo, de manera que podamos denominarlo, en virtud de su descentralización extrema, un estado semifederal o aun federal?” (p. 341).

A la descentralización local o territorial, debe añadirse la descentralización por servicios, denominados constitucionalmente Entes Autónomos y Ser-

vicios Descentralizados, estos últimos con un grado menor de autonomía y un mayor “contralor del Poder Ejecutivo” (Art. 186).

Con respecto a los Entes Autónomos sus decisiones “sólo darán lugar a recursos o acciones ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo o el Poder Judicial” (Art. 198), sin perjuicio de la responsabilidad de los Directores, que podrá hacerse valer por el mismo Poder Ejecutivo, ante el Senado (v. Arts. 149-200). En materia presupuestal, el Presupuesto proyectado por el Ente es sometido al Poder Legislativo con mayor o menor intervención del Poder Ejecutivo, pero en todo caso de discrepancia, resuelve aquél.

II) ORGANOS JURISDICCIONALES SOLAMENTE EN EL PLANO NACIONAL

A) La descentralización también ha alcanzado a los órganos jurisdiccionales. No nos referimos —naturalmente— a las posibilidades de arbitraje, esa vuelta al primario ejercicio privado de la jurisdicción, que es como válvula de escape concedida a los sujetos de derechos, frente a la avasallante “estatización” en el ejercicio de la función mencionada.

En el caso del arbitraje, tenemos la opción entre la justicia a dictarse por órgano público o privado, que ha sido investido del poder de juzgar directamente por el Estado o por los sujetos de derecho en conflicto.

B) Hasta 1918 las funciones de administración y de legislación quedaron unificadas en el Poder nacional. Comienza efectivamente la descentralización (orgánica) de ambas en la Constitución vigente en esa fecha. En 1933 vuelve la unidad legislativa, que torna a fraccionarse parcialmente en 1952. La administración se hace cada vez más dispersa desde 1931, en que comienzan a proliferar los Entes Autónomos del Estado.

Mientras tanto, el Poder Judicial permanece unido en lo nacional, como un verdadero tercer Poder del Estado, dotado de real autonomía en el ejercicio de sus funciones y de completa independencia frente al Poder Ejecutivo, incluso en cuanto a la designación del personal y en lo que se refiere a su Presupuesto, cuya sanción depende sólo del Poder Legislativo (v. Art. 221 y 239 de la Constitución actual).

El factor local sólo sirvió como criterio de competencia para ciertos Tribunales. Las divisiones territoriales fueron, en orden descendente: el país todo; el departamento —la sección, el distrito—; desapareciendo este último a partir de 1952.

Pero se trata de un criterio para delimitar el ejercicio de la función de determinados órganos: “la asignación a cada órgano de la jurisdicción de cierta zona geográfica en la que ejercen sus funciones, justifica la interven-

ción de aquellos tribunales en cuyo territorio se halla situado determinado elemento de la pretensión establecido por la ley: la persona de una de las partes, el bien que se reclama o los hechos que constituyen su fundamento” (*Guasp*, “Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil”, I, p. 295).

Se fracciona el ejercicio de la jurisdicción territorialmente, pero no se crean centros de poder judicial departamental o local, soberanos dentro de ciertos límites, frente al nacional.

C) Es interesante señalar cómo, en cuanto a la administración se ha previsto (e incluso realizado en un caso: “Administración Municipal de Transportes” colectivos, en Montevideo) la posibilidad de una descentralización autónoma, en el plano departamental.

Pero no se ha verificado lo propio en lo jurisdiccional. Al preverse la materia contencioso-administrativa (Constitución de 1934 y sucesivas, pero especialmente Constitución de 1952 que la reglamentó precisamente y, en las Disposiciones Transitorias estableció la fecha de elección de los miembros del primer Tribunal, Arts. 307-321 y letra J) se va a una solución de carácter nacional creando un órgano único (con posibilidad de creación futura de órganos subordinados) con competencia en todo el territorio de la nación, sobre los actos administrativos de cualquier autoridad centralizada o descentralizada, nacional o municipal, que se pretendan apartados de la norma de derecho (Art. 309).

“Este Tribunal carece de todo vínculo tanto con la Administración como con el Poder Judicial, constituyendo un ejemplo más de la ruptura que el Derecho Constitucional moderno ha provocado en los marcos rígidos de los tres Poderes clásicos” (*Gelsi*, “Aspectos de la sentencia del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Uruguay”. Rev. Fac. Derecho de México, t. VI, 1956, N° 24, p. 256).

Tal fraccionamiento, sin embargo, se verifica siempre en el plano nacional, manteniéndose la circunscripción única (el país) para el Tribunal y, por ende, negando al centro local (departamento) la posibilidad de ser fuente independiente de la jurisdicción (i.e. de su atribución al órgano jurisdiccional) del Estado.

III) DIFICULTADES Y FUNDAMENTO DE LA UNIFICACIÓN

A) Desde luego que la dificultad esencial para la unificación suele encontrarse en la Constitución, si expresamente o en forma indirecta pero inequívoca, reserva la sanción de Códigos Procesales a los Parlamentos Estatales o Provinciales.

Sin embargo, aun en tales circunstancias es útil el planteo de la cuestión, no sólo para preparar una oportuna reforma y vencer las tradiciones (y rutinas) forenses, sino como medio de tomar conciencia del problema y determinar el alcance de ciertos conceptos procesales. Por esto aun para un país unitario (al menos en lo jurisdiccional) el problema adquiere verdadera trascendencia.

B) Desde el punto de vista práctico convendrá, tal vez, deslindar lo “procesal” de lo “orgánico”, incluyendo en este segundo aspecto lo que en la exposición procesal suele denominarse de “las personas” del proceso (cfr. Liebman “Corso di Diritto Processuale Civile”, P. Gral. cap. II).

Queda una segunda parte, tributaria del Derecho Constitucional y Administrativo que (como hemos dicho en otras oportunidades, con metáfora jurídica) por un verdadero fenómeno de aluvión científico, ha venido a incluirse en nuestra asignatura, y abarca: 1) Constitución de los órganos jurisdiccionales en Poder del Estado (federal o federado); 2) Relación del Poder Judicial con los restantes Poderes (el primero típicamente de Derecho Constitucional; también el segundo aunque con diversos aspectos que el Derecho Procesal debe tratar necesariamente, v. gr., en cuanto a la ejecución de las sentencias y, en general, al cumplimiento de las resoluciones judiciales; independencia de cada Tribunal en el desempeño de sus funciones; etc.). 3) El problema funcional o estatuto del funcionario judicial (especialmente de los magistrados), etc.

Separando estos puntos, a resolverse por la federación o por el estado o provincia federada, según corresponda, el problema se simplifica.

C) Aunque podrían considerarse diversos aspectos para justificar la unidad de los Códigos Procesales (y, por ende, de los procesos) en todo el territorio nacional, me limitaré a indicar (también para un país que aquí se mantiene unitario) dos elementos considerables: *lo que abarca la reglamentación procesal y su significación real*.

D) El primer problema es de más difícil solución, cuando se pone el acento en la ley procesal como reglamentaria del ejercicio de la jurisdicción, apareciendo entonces el Derecho Procesal, como “derecho público en cuanto reglamenta el ejercicio de una función pública, la función jurisdiccional, por medio de órganos públicos, los órganos jurisdiccionales” (Zanzucchi “Diritto Processuale Civile”, I p. 80).

Desde tal estricto punto de vista, crecen las dificultades para lograr que los Estados y Provincias admitan que una ley nacional reglamente el modo de actuar de órganos estatales. Habría que acudir, en tal sentido, a la uni-

dad por la vía no de la unidad de la ley procesal, sino de la uniformidad de las distintas leyes (federal y correspondientes a los Estados federados) sobre el proceso.

El problema pierde parte de su trascendencia "federal", cuando se piensa, en cambio, que "el proceso, civil o penal, de los pueblos modernos, es esencialmente un proceso a base de acción (*Klageverfahren* —Rosenberg— Lehbruch, p. 225), esto es, un proceso en el que el órgano judicial no toma en consideración la realidad social para conocerla o para modificarla en sus aspectos jurídicos, sino dentro de los límites de la propuesta que se le formula por el sujeto que ejerce la acción" (*Calamandrei*, "La relatività del concetto di azione", trad. S. Sentís Melendo en "Estudios sobre el proceso civil", p. 139-140).

Sin entrar a las diferentes concepciones de la acción y (podría decirse) cualesquiera sean aquellas (incluso las que niegan la "procesalidad" del concepto), —la experiencia de las leyes procesales (además de la reflexión doctrinaria) revela que el proceso no es sólo la actividad del Juez, más aún: que no existe si sólo se da ésta ("judicium est triarium personae"). Y la concepción del proceso como complejo de relaciones jurídicas entre las "personas" que en él actuán, responde a las normas vigentes en la mayoría de los países.

No se trata, pues, del funcionamiento interno de los órganos públicos, ni del estatuto funcional de sus integrantes, ni de las relaciones interorgánicas (públicas) . . . sino del modo de proceder (mutuo) del órgano jurisdiccional y de los sujetos de derechos (privados o públicos) que le demandan justicia.

Sin desconocer la condición "autoritativa" del Tribunal, la reglamentación procesal —cómo han de actuar unos con relación a los otros, en el proceso, los sujetos del mismo— establece una cierta igualdad entre ellos, en cuanto a todos sujeta a determinados modos en su interactuación.

No está en cuestión el centro de poder, ni el condicionamiento absoluto de su ejercicio, sino la oportunidad y las formas de su actuación y ésta con respecto a la de otros sujetos de derecho.

E) Para el segundo elemento destacado (real significación de la reglamentación procesal), se alude igualmente, a nociones fundamentales de la asignatura.

Creemos que "el estudio del proceso a lo largo de la historia lo muestra vinculado en el Derecho en general, especialmente con sus formas más progresivas, por tratarse del medio más perfeccionado para su determinación con un sentido (al mismo tiempo), altamente práctico, de directa aplicación

en la vida de relación de los hombres” (*Gelsi*, “Enfoque preliminar del proceso”. Rev. D. Proc. Buenos Aires, 1951, N° 1-2, I, p. 295).

No es lo mismo el problema del procedimiento administrativo que la cuestión del proceso judicial, por lo que acaba de decirse y lo que se dijo en el apartado anterior (D).

La administración promueve intereses cuya titularidad le corresponde. El interés de la justicia es dar (o asegurar) la razón legal a quien la tiene. Por ende la determinación del cómo y el cuándo de las actividades de los sujetos del proceso, es fundamental para procurar el maximum de probabilidades en el logro de aquel fin.

Vale decir, que el proceso es la garantía fundamental del derecho, sin contar con que en ciertos casos (sentencia y proceso, necesarios), ciertos fines del sistema jurídico no pueden lograrse sino a través del mismo.

Se trata de una garantía tan esencial, que podría afirmarse que “si bien el proceso no es el derecho”, sin él el derecho no es; vale decir, no tiene la seguridad de poder obtener —en todo caso— su real vigencia o el sustitutivo que para el defecto de la misma, ha fijado el ordenamiento positivo.

Esta observación (casi obvia en Derecho Procesal) puede llevar a concluir que la unidad en los Códigos de Procedimientos es tan natural como la unidad en los Códigos Civil, Comercial, Penal, etc., pues los derechos básicos son poca cosa, sin su fundamental garantía.

Si se quiere la unidad en el reconocimiento de ciertos derechos esenciales, es lógico que lo mismo se determine para el medio básico de promoverlos. La igualdad ante la ley para los sujetos de derecho, tiene que complementarse con la unidad de la ley para asegurar su efectiva consecución (igualdad en los medios de garantizarlos).

La diversidad crea “obstáculos y aumenta el gravamen que la persecución y la defensa del derecho exige siempre, traduciéndose, a veces, a la postre, en injusticia” (*Prieto Castro* “Principios políticos y técnicos para una ley uniforme”. “Actas del I Congreso Iberoamericano y Filipino de Derecho Procesal”, Madrid, 1955, p. 147).

El principio de la igualdad de los sujetos de derecho, pues, se complementa y acierta con esta igual posibilidad, en todo el territorio nacional (vale decir, bajo el mismo orden jurídico primordial), de acceder a la justicia y reclamar su pronunciamiento.