

La cuestión del plazo de caducidad en la ley reglamentaria de la acción popular de inconstitucionalidad en la provincia de salta

Por Marcela von Fischer

1.- La acción popular de inconstitucionalidad del artículo 92¹ de la Constitución local.

El constituyente provincial ha perfilado la acción popular de inconstitucionalidad² para llevar adelante el denominado control abstracto u objetivo de constitucionalidad, esto es, aquel que prescinde de la existencia de un interés particular o de un derecho subjetivo concreto afectado. En el marco de este tipo de control de constitucionalidad, está legitimado, simplemente, quien fue habilitado previamente por una norma como tal para activar esta clase de control³.

En el control abstracto es el acto o norma el objeto directo, inmediato y final sobre el que recae la decisión por medio de un juicio de validez o invalidez. En el control concreto, en cambio, el acto o norma son considerados para definir el objeto de la decisión; pero tal objeto se halla desdoblado en varios aspectos. Pues si bien el punto constitucional es previo como método de abordaje, sólo se comprende y justifica por el paso siguiente, que es la declaración positiva o negativa sobre un derecho concreto titularizado por un sujeto, individual o colectivo⁴.

2.- La Ley 8036⁵, reglamentaria de la acción popular de inconstitucionalidad.

Transcurridos más de treinta años de vigencia de la mentada herramienta procesal constitucional⁶ destinada a abatir de inconstitucionalidad a mandatos generales, impersonales y abstractos, se sancionó la Ley 8036⁷ que vino a reglamentar en diez artículos la referida cláusula constitucional.

¹ Artículo 92: "ACCIÓN POPULAR DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Todo habitante puede interponer la acción popular directa para que se declare la inconstitucionalidad de una norma de alcance general contraria a la Constitución.

Los firmantes de una demanda manifiestamente improcedente son sancionados de acuerdo a la ley".

² Acción de competencia exclusiva de la Corte de Justicia de Salta con arreglo al art. 153, punto II inc. "a" de la Constitución Provincial,

³ Trionfetti, Víctor, "Sistemas de control de constitucionalidad", en Falcón, Enrique M. -director-, "Tratado de Derecho Procesal Constitucional", Rubinzal- Culzoni, Santa Fe, 2010, Tomo I, pág. 351.

⁴ Trionfetti, Víctor, ob. cit., pág. 352.

⁵ Publicada en el BO 20.121, con fecha 11/10/2017.

⁶ Incorporada como art. 89 a la Constitución de la Provincia de Salta de 1986.

⁷ Ley N° 8036.

Artículo 1°.- Procedencia. La acción popular de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 92 de la Constitución Provincial tiene por exclusivo objeto la declaración de inconstitucionalidad de una norma de alcance general contraria a dicha Constitución. Deberá contener cita expresa de la cláusula que sostenga haberse infringido y los fundamentos que motivan la pretensión, bajo pena de inadmisibilidad.

Art. 2°.- Trámite. Tramitará bajo las reglas del juicio sumario previsto en el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, como cuestión de puro derecho.

Art. 3°.- Demanda. Plazo. La demanda se interpondrá ante la Corte de Justicia dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, computados desde la publicación de la norma de alcance general contraria a la Constitución Provincial.

Art. 4°.- Traslado. El Presidente de la Corte dará traslado de la demanda por treinta (30) días:

a) Al Fiscal de Estado, salvo que la acción haya sido interpuesta por éste.

b) A los representantes legales de los Municipios, o a los funcionarios que ejerzan la titularidad de los organismos involucrados, cuando los preceptos emanaren de dichas entidades.

Tal norma, producto de la iniciativa legislativa de la Corte de Justicia local, fue sancionada por la Legislatura y promulgada por el Gobernador de la Provincia, con una observación al art. 3 del proyecto vetando la frase "...dentro del plazo de treinta (30) días hábiles, computados desde la publicación de la norma de alcance general contraria a la Constitución Provincial", disponiendo que *"Con encuadre en lo previsto por los artículos 131, 133 y 144, inciso 4 de la Constitución Provincial y artículo 8° de la Ley N° 7.905, propónese al Poder Legislativo la sanción de la modificación que se sugiere para ser incorporada al texto del Proyecto de Ley en tratamiento, según se expresa a continuación: a) En el artículo 3°, después de la palabra "Justicia" incorporar: "... dentro del plazo de noventa (90) días hábiles, computados desde la publicación de la norma de alcance general contraria a la Constitución Provincial."*⁸

Al respecto se dijo que el plazo previsto en el proyecto en cuestión aparece como exiguo en orden a la especial naturaleza y finalidad propia de este mecanismo procesal; recordando que al momento de ser incorporada la acción popular en la Constitución de 1986, el legislador constituyente puso de manifiesto el rol trascendental de la institución expresando que "se trata de un instrumento que favorece la mayor participación de los ciudadanos que tendrán así a su alcance un medio más para afirmar la supremacía de la Constitución y la plena vigencia de una democracia participativa" (Diario de Sesiones de la Honorable Convención Constituyente de la Provincia de Salta, ed. Industrias Gráficas Codex S.A., año 1.986, 12° Reunión - 9° sesión ordinaria, Tomo 3, páginas 653 y apéndice, páginas 696/700).

En consecuencia, se estimó que el establecimiento de un término de caducidad breve para la promoción de la acción popular de inconstitucionalidad no consulta adecuadamente el propósito tenido en cuenta por el constituyente al incorporar esta acción en el texto constitucional, meritando como oportuno

Art. 5°.- Potestades gubernativas. El Gobernador de la Provincia podrá comparecer si sus potestades gubernativas estuviesen controvertidas en relación a las normas de alcance general impugnadas. A tales fines, se le comunicará de la demanda.

Art. 6°.- Amicus curiae. La Corte de Justicia, decidirá en cada caso sobre la posibilidad o no de la intervención de terceros o de "amicus curiae", según la naturaleza de la cuestión discutida.

Art. 7°.- Efectos. La inconstitucionalidad declarada por la Corte de Justicia produce la pérdida de la vigencia de la norma cuestionada en la parte afectada por aquella declaración, a partir del día siguiente de la publicación de la sentencia en el Boletín Oficial.

Art. 8°.- Notificación y publicidad. Además de las notificaciones correspondientes, el pronunciamiento será notificado en forma fehaciente a la autoridad de la que emanó la norma y al Fiscal de Estado, y publicado en el Boletín Oficial por un (1) día, en forma íntegra o resumida, con su parte dispositiva.

Art. 9°.- Sanción. Los firmantes de una demanda manifiestamente improcedente serán sancionados con multa de hasta el equivalente de dos (2) meses de sueldo de un Juez de Primera Instancia. La sanción alcanzará a sus letrados cuando hubieran actuado de mala fe.

Art. 10°.- Supletoriedad. Serán de aplicación supletoria las disposiciones del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Salta en todo cuanto no esté previsto por esta Ley y resultare compatible con sus principios.

Art. 11°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo

⁸ Art. 3 del Decreto Provincial N° 1340/17 de promulgación del articulado de la Ley 8036

y conveniente su ampliación a noventa (90) días hábiles contados desde la publicación de la norma de alcance general objeto de la pretensión.

Ello sin embargo, fenecidos los términos que habilitaban a la Legislatura a tratar la modificación sugerida, debe tenérsela por rechazada con arreglo al art. 8 de la Ley 7905 y vigente, por ende, el plazo de treinta días para interponer la demanda de inconstitucionalidad.

3. Un poco de historia.

Durante el prolongado periodo donde esta acción rigió en base al diseño que le fue imprimiendo una constante y fértil actividad pretoriana, a partir del caso “Acción de inconstitucionalidad contra la ley 6618/91, interpuesta por el Partido Fuerza Republicana”⁹ y mantenida luego de modo invariable¹⁰, ante la ausencia de una reglamentación autónoma de dicha vía, quedó establecido que las disposiciones de los arts. 704 a 706 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia rigen respecto al plazo de interposición de la acción popular, en cuanto no se opongan a la normativa constitucional¹¹.

En ese contexto, la Corte de Justicia de Salta señaló que, atendiendo a las particularidades de esta acción -que no tiene otro objeto que hacer prevalecer la Constitución por sobre cualquier norma local inferior que contraríe sus términos- es de aplicación el plazo de treinta (30) días previsto por el art. 704 del Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia, que debe computarse a partir de la entrada en vigencia de la norma impugnada¹² y que dicho plazo sólo debe computarse en días hábiles¹³.

4. Una oportunidad malograda.

Si bien puede aducirse -en respaldo de la posición consagrada por la jurisprudencia y receptada por la Ley 8036-, que el valor de preservar la seguridad jurídica impone la reglamentación de plazos breves a fin de otorgar certeza a los derechos en juego, en el caso de la acción popular de inconstitucionalidad -la que no posee naturaleza preventiva- aparece en escena un principio superior del cual derivan todos los restantes, cual es el resguardo de la supremacía constitucional.

En consecuencia, tal restricción a la tutela judicial luce irrazonable habiéndose perdido al momento de debatir una reglamentación autónoma y completa de tal instituto propio del derecho público local, una inmejorable oportunidad para evaluar la conveniencia de fijar un plazo de caducidad más

⁹ Tomo 42-2:1317

¹⁰ Entre muchos otros, Tomo 49:939; 53:883; 55:299; 57:995; 59:961; 68:41; 98:931; 111:927.

¹¹ Tomo 125:231; 152:175; 161:221; 168:71, entre otros.

¹² Tomo 88:559; 107:603; 152:175, entre otros,

¹³ Tomo 42:1617.

extenso o, como ocurre en otras jurisdicciones, no imponer término alguno para la deducción de la demanda respectiva¹⁴, otorgando plena operatividad al instituto en análisis.¹⁵

¹⁴ Como sucede en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, uno de los pocos distritos del país que presenta una acción similar a la acción popular salteña (Art. 113 inc.2 de su Constitución y Ley 402), donde no se estipula plazo de caducidad alguno.

¹⁵ Ver al respecto los fundamentos que avalan esta postura en el voto minoritario del Dr. Guillermo Félix Díaz en “DURAND CASALI, FRANCISCO – ACCIÓN POPULAR DE INCONSTITUCIONALIDAD”, CJSalta, Tomo 177:769 al sostener que “Teniendo en consideración entonces que el plazo de caducidad del art. 704 del Código Procesal Civil y Comercial sólo comienza a correr cuando se afectan de hecho los intereses del actor, y que hasta ese momento éste tiene expedita la acción desde la publicación del precepto impugnado sin que se pueda producir la caducidad de la acción, resulta manifiesto que no rige respecto de la Acción Popular de Inconstitucionalidad del art. 92 de la Constitución Provincial, toda vez que en su ámbito carece de relevancia si quien la incoa tiene o no interés jurídico afectado por la norma que impugna. En efecto, se trata de una acción que no se ejerce en interés propio, sino en aras del interés general en la efectiva vigencia de la Carta Magna y, por lo tanto, no cabe discutir si existe o no afectación personal del accionante ni cuándo ello aconteció”... “Por lo demás, cabe destacar que la imposición de un término de caducidad a la acción popular conspira contra los objetivos tenidos en cuenta por el constituyente al instaurarla ... en tanto y en cuanto fundamentó la institución sosteniendo que los actos inconstitucionales son insubsistentes y que necesariamente debe haber una forma de declararlos ineficaces, aunque no exista un damnificado que pueda acreditar un perjuicio material; que dentro de un orden constitucional democrático una norma repugnante a la Constitución no puede permanecer como tal, y que éste es el bien jurídico protegido por la acción popular directa de inconstitucionalidad, para cuya articulación son parte interesada potencialmente todos los ciudadanos, a quienes pretendió brindarles un instrumento que favorece su mayor participación con un medio más para afirmar la supremacía de la Constitución y la plena vigencia de una democracia participativa.