

¿QUÉ ES Y QUIÉN REGULA EL PLAZO RAZONABLE DE LOS PROCESOS? EL CASO PRICE


por Dr. Eugenio Luis Palazzo

SUMARIO

I. El derecho común y el derecho procesal en los estados federales	01
II. La alternativa argentina de 1853 y 1860, que perdura	04
III. El deslinde entre la normativa procesal y la legislación común	10
IV. La jurisprudencia y la doctrina	10
V. La Corte actual	14
VI. El plazo razonable	16
VII. ¿A favor de quién se reconoce el derecho a un plazo razonable de duración de los procesos?	20
VIII. El caso “Price”	21
IX. El dictamen del Procurador	22
X. El voto de Rosenkratz	22
XI. El voto de Highton de Nolasco	23
XII. El voto de Maqueda	24
XIII. El voto de Lorenzetti	25
XIV. Para seguir pensando	27

I. EL DERECHO COMÚN Y EL DERECHO PROCESAL EN LOS ESTADOS FEDERALES

Se ha reiterado muchas veces que hay tantos esquemas de federalismo como estados federales hay. Es que son muchas las cuestiones que hay que resolver en su organización; y no se pueden dejar de considerar las diferencias que provienen de sus distintos orígenes, pues unos han nacido de Confederaciones de Estados (como Estados Unidos, Suiza, Alemania, Argentina), algunos de la desconcentración de un país unitario (como México, Brasil, Rusia, Austria y Bélgica), y otros surgieron federales en el proceso de descolonización (así Canadá, India y Nigeria); también encontramos federalismos expansivos, que han utilizado este esquema institucional para incrementar su ámbito territorial (Estados Unidos,

Alemania y Brasil), mientras que otros provienen de procesos de desintegración de unidades territoriales más amplias (Argentina, Venezuela y Austria).

La diversidad entre sus miembros es el rasgo común de todos los Estados federales, pero ella puede ser de muy distinta naturaleza: geográfica, religiosa, de lengua, de raza, de cantidad de población, de hábitos culturales, de predominio de un tipo de explotación económica, de riqueza, etc.

Todo ello, más las inspiraciones de los constituyentes, conducen a muy distintas soluciones en muchos temas; entre ellos las competencias referidas al establecimiento de las reglas de derecho común, de derecho procesal y de organización y distribución de los tribunales¹. Parece adecuado ejemplificar, primero, con Estados Unidos y Alemania, pues proviniendo ambos de confederaciones, como nosotros, se inclinan por soluciones muy distintas, diferentes también a la nuestra; y luego tomar dos casos de países latinoamericanos que antes habían sido unitarios: Brasil y México, también alternativas diversas.

Cuando Estados Unidos inventa la forma federal de Estado a través de la Constitución de 1787, superando la Confederación organizada en base a los Artículos de la Unión de 1778, las reglas de derecho común y de derecho procesal no se codificaban, sino que provenían, como sucede en el mundo anglosajón, de los precedentes, de la jurisprudencia, del *common law*; y eran y siguen siendo locales, aplicadas por los jueces de cada Estado federado, salvo en los temas de competencia federal en que intervienen los tribunales federales. Es decir el derecho de fondo, de forma y la competencia judicial sobre los temas de derecho común son locales. Se trata de una distribución de materias de alguna manera horizontal: unos temas corresponden a la Federación y otros a sus miembros.

Alemania también surge de una confederación (la Confederación Alemana del Norte que había nacido en 1867, a partir del triunfo de Prusia sobre Austria). Se transforma en un Estado federal luego de ganar la guerra franco prusiana, y dicta su primera constitución en 1871. Una segunda unificación se produce a

1. Palazzo, Eugenio Luis, "Vías procesales de control en las relaciones federales, en Gerardo Eto Cruz (coord.) "Horizontes contemporáneos del Derecho Procesal Constitucional – Liber amicorum Néstor Pedro Sagüés", Lima, Andrus, 2011, T. II.

partir de la caída del muro de Berlín en 1989, superando la división (impuesta por la derrota en la Segunda Guerra Mundial) entre la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana. El modelo de reparto de competencias, tanto en el texto de 1871 como en los posteriores de 1917 y 1949, tiende a ser vertical², por instancias. Así, en lo judicial las primeras decisiones corresponden a jueces locales, mientras que las revisiones finales las resuelven tribunales federales. La codificación, de fondo y de forma, es federal, pero la aplican, en las primeras instancias, los magistrados de los *landers*.

El proceso penal alemán se basa en el Código Procesal Penal, creado en 1877. La Constitución no posee muchos principios en este tema. Más allá que el código es estrictamente federal en su naturaleza, la mayoría de los tribunales están localizados a nivel estatal. En el más alto nivel se encuentra el Tribunal Federal de Apelación que se integra por cinco paneles que se ocupan de cuestiones penales. Este tribunal es quien da la última palabra en relación a la interpretación del derecho penal y procesal penal³. El primer Código Penal es de 1871, el mismo año de la primera constitución. Ambos se originan en aquel proceso de unificación, y se inscriben en la difusión de la codificación⁴ que surge desde el Código Civil francés de 1804, llamado el Código Napoleónico, ya que lo impulsó y promulgó Napoleón Bonaparte siendo Primer Cónsul.

Brasil es un ejemplo de un país que de unitario pasó a la forma federal, al mismo tiempo que de Imperio a República, en 1889. La Constitución prevé que “La Unión tiene poder legislativo exclusivo con respecto a: I. derecho civil, comercial, penal,

2. Bidegain, Carlos María, “Curso de Derecho Constitucional”, Buenos Aires, Edit. Abeledo Perrot, t. III, 1995, págs. 68 y ss.

3. Craig M. Bradley, *Criminal Procedure A Worldwide Study* 243 (2d ed., Carolina Academic Press 2007).

4. Carranza Torres, Luis (“Prehistoria de la codificación alemana”, en newsletter Comercio y Justicia) recuerda el debate acerca de la codificación en ese país: “... fue un tema de discusión jurídica, aun antes de la unificación política. Ya en 1814, el profesor de la Universidad de Heidelberg, Anton Friedrich Justus Thibaut, uno de los civilistas alemanes más importantes de la época, publicó su obra *Sobre la necesidad de un derecho civil general para Alemania*, abogando por un solo derecho civil para todo el país, independiente de la influencia de sistemas extranjeros legales, por vía de la sanción de un código. La respuesta no se hizo esperar. Ese mismo año, Friedrich Karl von Savigny, catedrático de Derecho romano en la Universidad de Berlín, dio a conocer su obra ‘De la vocación de nuestro tiempo por la legislación y la jurisprudencia’, protestando contra la codificación propuesta por Thibaut. [...] Los diputados Johannes Miquel y Eduard Lasker, con el apoyo del Partido Nacional Liberal al cual pertenecían -que había surgido de las elecciones generales de 1871 como la fuerza política predominante en el país-, volcaron la balanza hacia la postura de Thibaut, después de seis décadas de tener en disputa, más viva o más adormilada, la cuestión”.

procesal, electoral, agrario, marítimo, aeronáutico, espacial y de trabajo ...” (art. 22); pero, además de una jurisdicción federal amplia, también admite que: “Los Estados organizarán sus Sistemas de Justicia, observando los principios establecidos en esta Constitución” (art. 125). Es decir que la uniformidad se da no solo en la legislación de fondo, sino también en la procesal, sin perjuicio de su aplicación por jueces estatales.

Durante el siglo XIX México osciló entre la monarquía y la república, y entre el sistema federal y el unitario. Las fuerzas políticas se dividieron en liberales, a favor del federalismo; y conservadores, a favor de la centralización⁵. La lucha entre ellas desangró a México durante cinco décadas. Al levantarse contra Santa Anna, el coronel Villareal expidió el plan de Ayutla; y se convocó a un nuevo congreso constituyente, el último del siglo XIX, que dictó la Constitución de 1857, de tendencia federal, que con graves vicisitudes perduró seis décadas. A partir de ella, y de su posterior, de 1917, que sigue vigente con muchas reformas, podemos entender que hubo una opción definitiva por el federalismo en México, más allá del esquema centralista del Emperador Maximiliano, que reinó entre 1864 y 1867, impuesto por Napoleón III⁶. Los códigos de fondo y procesales, así como su aplicación, corresponden a los Estados miembros.

II. LA ALTERNATIVA ARGENTINA DE 1853 Y 1860, QUE PERDURA

La Constitución argentina toma el federalismo del texto norteamericano. Lo preconiza Alberdi, no porque lo considere el mejor, sino porque entiende, desde su historicismo moderado, que es el único posible para lograr la organización nacional. El recorrido de cuarenta años de enfrentamientos lo demostraba.

Pero el mismo Alberdi reclama la uniformidad de los códigos de derecho común, y así lo acepta el Congreso Constituyente de Santa Fe.

Los antecedentes de la decisión son relatados con precisión en el voto del juez Maqueda en el caso: “esa uniformidad de los llamados códigos de fondo

5. Este enrolamiento ideológico es el habitual en iberoamérica; en contraste, en nuestro país los unitarios eran liberales y la mayoría de los federales, conservadores; algunos extremos, como Rosas; otros moderados, como Dorrego o Urquiza.

6. Palazzo, Eugenio Luis, “Federalismo y declaraciones de derecho. Primera parte: Aproximaciones desde el Derecho Constitucional comparado”, *El Derecho Constitucional (EDCO)* 2012, pág. 473

irrumpe en la Constitución Nacional como una continuidad consciente de una tradición previa a la revolución y reputada como un instrumento fundamental para lograr la construcción de la Nación. En el proyecto constitucional de Alberdi -presentado como el delicado equilibrio entre las aspiraciones sobre en qué convertir la Nación y el modo de ser actual de la ‘vida normal y real de la República Argentina’- la legislación de fondo común aparece como uno de los antecedentes que merecían ser recogidos para converger en su modelo mixto que sintetizaba y abrazaba el ‘localismo con la nación’ (Juan Bautista Alberdi, “Bases y puntos de partida para la organización política de la República”, Biblioteca del Congreso de la Nación, 2017, págs. 119 y 114/120). Pero, además, la legislación de fondo común debía prevalecer no solo por ser una tradición en sí misma sino porque sería el medio por excelencia para mancomunar a la Nación por venir. Alberdi entendía que la legislación uniforme en distintos ramos era un instrumento para la construcción del país pues permitiría “estimular la población y el desarrollo” (Juan Bautista Alberdi, cit., págs. 86, 150 y 110). Y en su Derecho Público Provincial más directamente explicitó ‘el país que tuviese tantos códigos civiles, comerciales y penales como provincias, no sería un Estado, ni federal ni unitario. Sería un caos’ (Juan Bautista Alberdi, Derecho Público Provincial Argentino, editorial Ciudad Argentina, 1998, pág. 17”).

“Justo José de Urquiza también convencido de la necesidad de una comunidad legislativa en estas materias para lograr realizar el proyecto de una Nación, en su carácter de director provisorio de la Confederación Argentina, el 24 de agosto de 1852 creó una comisión a la que le encomendaba la codificación del derecho penal entre otras materias. En esa oportunidad, afirmaba que la paz que por fin respiraba la confederación poco iba a durar si no consolidaban sus leyes e instituciones y explicaba que poco sentido tendría garantizar en la Constitución los derechos de la persona con arreglo a las leyes, si al recurrir a estas mismas leyes ‘sólo encontrase caos’ (cf. transcripción de la carta de Urquiza del 24 de agosto de 1852 en Cabral Texo, Jorge, ‘Historia del Código Civil Argentino’, Librería y Casa Editora de Jesús Menéndez, 1920, pág. 20). A su vez, la delegación de tales poderes de codificación a la federación no pasó desapercibida en el seno del Congreso Constituyente de 1853”.

“Ante las objeciones de Zavalía sobre la merma ‘a la soberanía provincial’ que supondría encomendar los códigos de fondo a la Confederación, Gorostiaga explicó que si se dejaba a cada provincia esta facultad, ‘la legislación del país sería un inmenso laberinto de donde resultarían males incalculables’ y que, por otra parte, ‘si en los Estados Unidos había códigos diferentes, era porque los americanos del Norte descendientes de los ingleses, habían formado como estos un cuerpo de legislación de leyes sueltas’ (Congreso General Constituyente, 46° sesión, 28 de abril de 1853, Santa Fe, págs. 175, y luego sesión 48°, 30 de abril de ese mismo año, Santa Fe, pág. 186)”.

“La idea de que ese fuera un ‘derecho común’ a las provincias se mantuvo incluso luego de la reforma de 1860 en la que, después del fundacional pacto del 11 de noviembre de 1859 de San José de Flores, y a partir de las reformas propuestas por la Provincia de Buenos Aires, la Convención Constituyente ad hoc modificó esa cláusula únicamente para preservar la jurisdicción de los tribunales provinciales en la materia. Así, en el informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal –luego aprobado– se reconoció el buen espíritu de la facultad del Congreso Nacional de dictar los códigos de fondo ‘por cuanto ella tiende a la uniformidad de la legislación’ (Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal, “Reforma Constitucional de 1860. Textos y documentos fundamentales”, Universidad Nacional de La Plata, 1961, apartado IV, pág. 128). A partir de estos antecedentes, esa particular unidad legislativa aparece como instrumental a la mancomunidad política”.

Esta explicación histórica, que detalla Maqueda, sigue justificando, con solidez, aquella decisión.

En cuanto a la organización de la justicia, cabe recordar que desde la etapa colonial la primera instancia estaba en manos de los cabildos, situados, casi todos ellos, en las ciudades que luego serían capitales de las provincias, mientras que las instancias posteriores se centralizaban en las audiencias (Charcas y Buenos Aires, en nuestro virreinato), y por último en el Consejo de Indias, con sede en Sevilla. Los cabildos continúan luego de 1810, y la Audiencia de Buenos Aires se transforma en Cámara de Apelaciones. En la década siguiente,

disueltos los cabildos, comienzan a dictarse las constituciones provinciales⁷, que prevén poderes judiciales propios.

La exigencia de que existan aparece, en 1853, en el artículo 5, que regula la garantía federal a las provincias y exige, como condición de su autonomía constitucional, entre otros recaudos, que el Estado local “*asegure su administración de justicia*”⁸. Concuera el artículo 118 (entonces 99), que, entre otras previsiones de sumo interés, dispone que “*Todos los juicios criminales ordinarios ... se hará en la misma provincia donde se hubiere cometido el delito*”.

La reforma de 1860 deja más en claro esto, temerosa de que hubiera alguna interpretación en sentido contrario, y añade, luego de atribuir los códigos de fondo al Congreso federal, en el actual artículo 75, inciso 12, “*... sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, correspondiendo su aplicación a los tribunales federales o provinciales, según que las cosas o las personas cayeren bajo sus respectivas jurisdicciones ...*”, y también en el artículo 116, cuando otorga la competencia para juzgar sobre las leyes de la Nación a los tribunales federales, pero exceptúa “*la reserva hecha en el inc. 12 del Artículo 75*”.

Claro que para pasar de una legislación nacional de derecho común uniforme a su aplicación por cada jurisdicción provincial, debemos transitar por la regulación procesal que permite concretarla. Esta exigencia lógica tiene, como vimos, una respuesta en Alemania y Brasil: los códigos procesales son federales; y la opuesta en nuestro país: son locales.

Ello resulta del artículo 121, que establece como principio general para todos los temas, la competencia local, y solo como excepción la federal: “*Las provincias conservan todo el poder no delegado por esta Constitución al Gobierno federal,*

7. La primera es la de Santa Fe, de 1819.

8. Se suele considerar como fuente de esta cláusula al artículo 5 de la Constitución Suiza de 1848, pero también la encontramos en el artículo 133 de la Constitución de Venezuela de 1811, primera escrita en nuestra lengua, y antes en el artículo IV, sección 4 de la Constitución de EEUU. Ninguna de ellas imponen el requisito que nos ocupa para otorgar dicha garantía: el texto norteamericano menciona la forma republicana, el venezolano alude a los principios liberales, *francos de representación*, y la normativa suiza requiere en el artículo siguiente, la ausencia de contradicción con las disposiciones de la Constitución federal, que asegure el ejercicio de los derechos políticos, según formas representativas o democráticas, y la aceptación y revisión popular de la constitución local. Ver Palazzo, Eugenio Luis, “Bases constitucionales, anhelos y utopías para la organización de justicia”, en “Estudios de Derecho Constitucional con motivo del Bicentenario”, que tuve el gusto de dirigir, publicado por la Editorial El Derecho, Buenos Aires, 2012, pág. 334.

y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”. Y la Constitución en ningún precepto atribuye el dictado de los códigos de procedimiento al Congreso nacional. Por ende, están en manos de las legislaturas locales.

A partir del derecho comparado examinado, si bien no exhaustivamente, en el número anterior, debemos admitir que habilitar a distintas esferas de poder a dictar los códigos de fondo y los de forma, no es habitual. Fácilmente se advierte que crea tensiones en punto a qué temas se incluyen en cada uno, y si las reglas de procedimiento pueden desvirtuar las normas sustanciales. En la Argentina lo explican razones históricas, a veces enfrentadas a la lógica jurídica y a la búsqueda de soluciones más prácticas y sencillas.

Un dato que no puede soslayarse es la producción constitucional y legislativa de las provincias a partir de la creación de sus legislaturas provinciales, anterior a la codificación nacional del derecho de fondo⁹, la cual incluyó numerosas normas penales y procesales. Sus tribunales funcionaban en base a ellas y a las heredadas de España¹⁰. En el campo de las ideas prevalecían las de la ilustración, que mitigaban las penas y juridizaban el proceso, pero ellas se volcaron poco en las legislaciones, y sí más en las constituciones. Las primeras aparecen “en respuesta, casi siempre, a momentos de recrudescimiento de los delitos, en especial robos y homicidios. De allí que estas normas solieran revestir un carácter excepcional, así por confiar el juzgamiento de las causas a tribunales especiales, como por prever penas más severas que las ordinarias. Otra característica del período fue la ausencia total de reformas integrales del derecho penal. Los intentos más ambiciosos que se hicieron en este ámbito –y para cuyo propósito unas provincias copiaban lo hecho por otras– consistieron en reglamentos de policía (con disposiciones sobre vagancia, abuso de armas, ebriedad, juegos prohibidos) y reformas a las leyes de procedimiento criminal, motivadas por la necesidad de agilizar el trámite de los expedientes para aplicar, en el menor tiempo posible, eficaces castigos”¹¹.

9. Radaelli, Sigfrido, “Las fuentes del Estudio de Derecho Patrio en las Provincias”, Instituto de Historia del Derecho de la UBA, 1947.

10. La tercera de las Siete Partidas de Alfonso el Sabio se refería al procedimiento civil y criminal.

11. Levaggi, Abelardo, “Historia del Derecho Penal Argentino”, Edit. Perrot, Buenos Aires, reeditado en 1978 por el Instituto de Historia del Derecho de la UBA, pág. 115.

La situación era calamitosa, quizá más que hoy. Recuerda Levaggi¹²: “El 13 de agosto de 1852, el prestigioso diario El Nacional de Buenos Aires denuncia que ‘una de las grandes causas del desquicio del orden moral está en los vicios de la administración de justicia’ y reclama que se la simplifique en sus procedimientos y se procure por reglamentos claros y a la inteligencia de todos que sus empleados que no sean el terror de los litigantes. ‘En todas partes un pleito es una calamidad ¡entre nosotros es una calamidad y una ruina!’, afirma”.

Algunas constituciones provinciales de la época ya se ocupan del tema. Vuelvo a Levaggi¹³: “La Constitución de Mendoza de 1854, redactada por Juan Bautista Alberdi, y la de San Luis de 1855, que la sigue, establecen en el artículo 32 el principio de la brevedad de los juicios y en el 33 el de la fundamentación de las sentencias y que ‘ningún juicio tendrá más de dos instancias’, La Constitución de Córdoba de 1855 y la de Corrientes de 1856 fijan como base de los procedimientos a la brevedad (artículos 70 y 52, respectivamente) y afirman el principio de que toda sentencia debe ser fundada en ley anterior al hecho del proceso (71 y 53). La Constitución correntina de 1864 conserva el principio de la fundamentación pero suprime el de la brevedad (artículo 84). El artículo 46 de la Constitución de Catamarca de 1855 también prescribe el deber de fundar las sentencias. Las cartas de Santiago del Estero y de Tucumán de 1856 determinan que ‘todos los juicios son públicos’ y que los actos que la ley manda hacer en secreto deben publicarse en su oportunidad (artículos 42 y 63, respectivamente). La ley fundamental tucumana agrega en el artículo 64 que ‘en todos los juicios, dos sentencias conformes hacen cosa juzgada’”.

Pese a esos buenos propósitos, reiterados desde entonces en las normativas internacionales, nacionales y locales, la corrupción y la inexplicable prolongación de los pleitos a través de años y años siguen siendo los problemas principales de nuestra organización judicial, la desprestigian y aniquilan la seguridad jurídica. ¿La dispersión de las reglas procesales contribuye a mantenerlos o puede mitigarlos? Quizá la respuesta no pueda ser genérica, pero sí cuidadosa.

12. Levaggi, Abelardo, “La codificación del procedimiento civil en la Argentina”, Buenos Aires, 1938, en historiadelderecho.net.ar, pág. 213.

13. Ob. cit. en la nota anterior, págs. 217/218.

III. EL DESLINDE ENTRE LA NORMATIVA PROCESAL Y LA LEGISLACIÓN COMÚN

Complica un poco más este complejo panorama la delimitación entre las ramas del derecho. Para diferenciarlas interactúan la teoría jurídica, la historia de cada una de ellas, las presiones de sus destinatarios y otros grupos y factores de poder, y las elaboraciones de la jurisprudencia. ¿La responsabilidad de los funcionarios públicos es un tema de derecho civil, de derecho administrativo o de derecho constitucional? ¿La indemnización ante un accidente de trabajo está regulada por el derecho laboral o por el derecho civil?

Cuando esa tensión ocurre entre el derecho de fondo y el derecho procesal el problema se oscurece aún más en razón de la distribución de competencias entre la Nación y las provincias, que hemos detallado. Sin duda puede colisionar la supremacía de la legislación federal sobre los ordenamientos jurídicos provinciales, que explicita el artículo 31 de la Ley Fundamental, con la reserva de atribuciones locales del ya citado artículo 121. Pero tal superioridad también encuentra sustento en las relaciones entre la parte y el todo propias de un Estado federal. Y también cabe considerar la subordinación de lo adjetivo a lo sustantivo, negada por muchos¹⁴, pero insoslayable si advertimos que la política criminal establecida por el gobierno federal no puede ser desvirtuada por reglas procesales que impidan concretarla. En definitiva, el principio debe ser que los códigos de procedimiento locales no deben crear mecanismos que impidan la leal aplicación de las normas de derecho común establecidas por el Congreso de la Nación.

IV. LA JURISPRUDENCIA Y LA DOCTRINA

La Corte Suprema mantiene ese criterio.

Reseña Ramella¹⁵: “El Congreso puede limitar la prueba, aunque las provincias tengan el derecho de dictar sus códigos procesales, y en el caso declaró inconstitucional el artículo 282 del código de procedimientos en lo criminal de la

14. Silva Melero, Valentín, “Notas para el estudio de la evolución del Derecho Procesal”, Revista de la Universidad de Oviedo.

15. Ramella, Pablo, “Derecho Constitucional”, Edit. Depalma. Buenos Aires, 1982, pág. 719.

provincia de Buenos Aires que desconocía la previsión contenida en el artículo 1017 del código civil¹⁶. Igualmente declaró inconstitucional la ley 5177 de esa provincia en la parte que establece que los peritos médicos se designaran por sorteo en los juicios de insania¹⁷. Asimismo declaró inconstitucional el artículo 936 del código de procedimientos en lo criminal de la provincia de Entre Ríos, que obliga al juez a absolver o condenar al procesado al cabo de dos años de iniciado el proceso, cualquiera fuera su Estado, por violar lo dispuesto en el artículo 62 del código penal sobre extinción de acciones¹⁸.

Y más adelante: “Es inconstitucional el artículo 453 del código procesal penal de La Rioja, en cuanto dispone que se tendrá por desistida la acción privada cuando el querellante no insta el procedimiento durante dos meses, por contradecir el artículo 67 inciso 11 [hoy 75, 12] y el artículo 59 del código penal”¹⁹.

Así lo reconoce también Gelli²⁰, explicando el origen de la cuestión, aunque sin mencionar la preexistencia de las regulaciones provinciales, sino atribuyéndolo a una interpretación extensiva de sus facultades jurisdiccionales: “En concordancia con lo dispuesto en los arts. 5º, 116 y 122 de la Constitución Nacional, las provincias se reservaron la aplicación de la ley común por sus respectivos tribunales locales y, por interpretación extensiva, la sanción de sus códigos de forma, a fin de regular el pertinente procedimiento judicial. La reserva mencionada proviene de la reforma constitucional de 1860, que acrecentó las atribuciones expresamente preservadas para sí por las provincias. No obstante, la distinción entre normas sustantivas y disposiciones procesales no siempre es suficientemente clara, más allá del cuerpo normativo en la que estén incorporadas. Un caso resuelto por la Corte Suprema ilustra el punto. En ‘Modesto González c/ Provincia de Santiago del Estero’²¹, el Tribunal declaró la inconstitucionalidad de una norma de la Constitución de la mencionada provincia, por considerarla violatoria del entonces art. 67, inc. 11. Hoy art. 75, inc.12. La norma en cuestión disponía que en

16. Cita Fallos 211:410, *in re* “Tamborini” (1948).

17. Cita Fallos 214:533, *in re* “Ward de Smyth” (1949).

18. Cita Fallos 178:31, *in re* “Mustazzi y Cabresi” (1937).

19. Ramella, Pablo, *ob. cit.*, pág. 720; cita: La Ley, t. 127, fallo 58.253, *in re* “Nazareno” (1967).

20. Gelli, María Angélica, “Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada”, Edit. La Ley, Buenos Aires, 2001, págs. 488/9.

21. Cita Fallos 158:526 (1930).

caso en que el Estado provincial fuese condenado al pago de alguna deuda, no podría ejecutarse la sentencia ni embargarse sus rentas hasta pasados seis meses, dentro de cuyo término la Legislatura arbitraría el modo y forma de verificar el pago. Al fundar la inconstitucionalidad, la Corte Suprema sostuvo que ‘consagrada la unidad de la legislación civil como consecuencia de la unidad política de la República, no cabe admitir que los Estados autónomos puedan destruir aquélla, al dictar sus instituciones, concediéndose ellos mismos privilegios o exenciones al margen de la legislación general’. En consecuencia, ‘los plazos extraordinarios acordados a las provincias por las legislaciones locales para que puedan hacerse efectivos en sus bienes los créditos reconocidos legalmente, afecta la estructura del Código Civil que no ha creado beneficio alguno al respecto a favor de personas jurídicas sobre los que legisla, estableciendo, por el contrario, una perfecta igualdad entre aquéllas y los simples particulares’. Como puede advertirse, aunque la norma cuestionada formaba parte de la Constitución local y, sin duda afectaba el derecho de propiedad de la demandante, la disposición provincial tenía visos de procesal, porque se refería al plazo en que se debía cumplir lo mandado por la sentencia judicial”.

También recuerda Valiente Noailles²², luego de citar el caso “Arce”²³, donde se expresó que la facultad de las provincias de legislar sobre procedimientos “es sin perjuicio de las disposiciones reglamentarias que dicte el Congreso, cuando considere del caso permitir formalidades especiales para el ejercicio de determinados derechos establecidos en los códigos fundamentales que le corresponde dictar”, que: “De acuerdo con esta vieja jurisprudencia, la Corte declaró la prioridad de las normas procesales sobre alimentos que contiene el Código Civil, sobre leyes de procedimiento provinciales (“Fallos”, t.190. p. 124” “La Ley”, t 23, p. 270), la constitucionalidad de las disposiciones procesales de la ley de prenda agraria (“Fallos”, t 200, p.203); la validez de la norma del Código Civil que autorizaba a oponer la prescripción en cualquier Estado del juicio (162:376, año 1931; 247:524, año 1960; entre otros) y la validez y homologación nacional de convenios colectivos de trabajo – ley 14.250 – (265:30, año 1966)”.

22. Valiente Noailles, Carlos, “Manual de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación”, Edit. Fondo de Obras Jurídicas, Buenos Aires, 1970, pág. 371.

23. Fallos 138:157.

Sin embargo, la doctrina no es pacífica en el tema. Expresa Quiroga Lavié²⁴ “La formulación de ésta cláusula ha sido siempre considerada como que, a contrario sensu, la provincias tienen asignada la competencia de dictar la legislación procesal que les permita aplicar, en sus respectivos tribunales, el derecho común dictado por el Congreso. Es por ello que la prescripción, que regula la extinción del derecho, es potestad del Congreso, en tanto que la caducidad, que regula la extinción de las acciones procesales, es competencia provincial (F. 276:376). Sin embargo el Código Penal regula la prescripción penal, siendo ello indiscutiblemente materia procesal. Bidart Campos recuerda que la ley 23492, que reguló la prescripción de la acción penal en los delitos cometidos durante la represión antisubversiva, fue denunciada como inconstitucional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de San José de Costa Rica, porque trataba los procesos penales. Desde el punto de vista estrictamente constitucional tiene pleno sustento dicha inconstitucionalidad”.

En sus primeras obras Bidart Campos había reseñado la doctrina tradicional de la Corte: “Pero la Corte Suprema de Justicia ha admitido una excepción, en el caso *Oberti Pedro c/ Panzirraghi Santiago*, fallado el 22 de diciembre de 1960, al afirmar que el congreso, al reglamentar determinadas materias correspondientes, en principio, a la legislación común, puede ejercer una potestad distinta de la que le cabe al sancionar las leyes comunes, sustrayéndolas al ámbito propio de esa legislación. Esta alteración – sostiene el tribunal – del régimen jurídico atinente a dichas materias, requiere intención inequívoca, no apoyada en el mero arbitrio del legislador, sino en necesidades reales y fines federales legítimos, impuestos por circunstancias de notoria seriedad”²⁵.

Más recientemente el problema de la supremacía del ordenamiento nacional con relación a la ejecución de la pena se planteó con relación a la aplicación de la llamada “ley del dos por uno” en el cómputo de la prisión preventiva, numerada 24.390, pues el art. 8 de dicha normativa legal declara que es modificatoria del art. 24 del Código Penal. En 2013, la Corte Suprema, en el fallo “MHC”, hizo lugar a la queja interpuesta por la defensa oficial declarando la aplicabilidad de la ley

24. Quiroga Lavié, Humberto, “Constitución Argentina comentada”, Edit. Zavalía, Buenos Aires, 1996, pág. 374.

25. Bidart Campos, Germán, “El Derecho Constitucional del Poder”, Edit. Ediar, Buenos Aires, t. I, 1967, pág. 370.

24.390 en el territorio de la provincia de Salta. Señaló que el reclamo de la defensa es de naturaleza procesal, ni a la Corte provincial ni a la Cámara de Acusación les era lícito resolver sobre la procedencia de una vía recursiva interpuesta ante ellos sobre la base de postular la inaplicabilidad en el territorio de la provincia de una norma a la cual se le ha reconocido carácter sustantivo en tanto modificatoria de las reglas de cómputo de la prisión preventiva contenidas en el art. 24 del Código Penal.

V. LA CORTE ACTUAL

La jurisprudencia de la Corte Suprema fue claramente centralista, sobre todo durante las presidencias de los ministros Antonio Bermejo y de Roberto Repetto, que ocuparon la primera mitad del siglo XX; lo mismo bajo la “Corte de Perón”, luego del juicio político de 1947; y también con las que la sucedieron hasta fines de los años setenta de ese siglo.

A partir de 1983, o quizá desde un poco antes en votos de Pedro Frías, se advierte una mayor valoración del federalismo, que reemplazó a la preponderancia centralista de casi todas las composiciones anteriores del Alto Tribunal. No se marca una preferencia constante por interpretaciones a favor de las provincias o en contra de ellas, sino que el péndulo oscila, de acuerdo al tema, a los principios y normas en juego o a otros factores, de los muchos que influyen en las decisiones de los jueces.

Esta característica se destaca aún más en la actual composición de la Corte Suprema, conformada desde 2016, cuando se incorporaron Carlos Rosenkrantz y Horacio Rosatti, que se sumaron a Ricardo Lorenzetti, Juan Carlos Maqueda y Elena Highton de Nolasco, que ya la integraban²⁶. Han prevalecido decisiones a favor de la autonomía, por ejemplo en temas financieros, algunos institucionales, y también de la emergencia sanitaria que vivimos. En otros, como cuestiones

26. Palazzo, Eugenio Luis, “El federalismo en la Corte Suprema, hoy”, *El Derecho Constitucional (EDCO)* del 20 de septiembre de 2019, y “La Ciudad en la Corte”, *El Derecho Constitucional (EDCO)*, mayo de 2021. En el primero de esos trabajos concluía, con relación a la tendencia de cada ministro en la alternativa federalismo/centralismo: “podemos advertir que ninguno de sus integrantes tiene una tendencia muy marcada hacia una u otra posición, aunque es cierto que algunos muestran un mayor equilibrio entre las dos opciones, como Rosatti; y otros, cierta perspectiva más centralista, como Highton de Nolasco”. En los dos años transcurridos desde que escribí esa nota se advierte una mayor defensa de las autonomías, pero manteniendo un adecuado equilibrio.

ambientales, la balanza se inclina a favor de las normativas nacionales, y más aún, internacionales.

En referencia a los límites entre el derecho de fondo y el procesal, la Corte ha mantenido su jurisprudencia tradicional, ya comentada. Así en “Montamat”²⁷, en un conflicto entre las previsiones sobre prescripción del Código de Procedimiento Administrativo de la Provincia de Neuquén, la Procuradora Fiscal, en dictamen al que adhirió la Corte, expuso: “al haber delegado en la Nación la facultad de dictarlos [los códigos de fondo], han debido [las provincias] admitir la prevalencia de las leyes del congreso y la necesaria limitación de no dictar normas que las contradigan, añadió el tribunal que la facultad del congreso nacional para dictar tales códigos comprende la de disponer las formalidades necesarias para hacer efectivos los derechos que reglamenta, entre las que se incluye lo atinente al régimen de prescripción liberatoria, porque se trata de un modo de extinción de las obligaciones”. La Corte añadió: “que en los fallos que se mencionan en el apartado IV de aquel dictamen, el Tribunal ha desarrollado las razones por las que invariablemente sostuvo que la prescripción no es un instituto propio del derecho público local, sino un instituto general del derecho, lo que ha justificado que, en ejercicio de la habilitación conferida al legislador nacional por el art. 75, inciso 12, de la Constitución Nacional, aquel estableciera un régimen destinado a comprender a la generalidad de las acciones susceptibles de extinguirse por esa vía y que, en consecuencia, las legislaturas locales no se hallaran habilitadas para dictar leyes incompatibles con las previsiones que al respecto contenían los códigos de fondo”. Votó en disidencia el juez Rossati, con cita de su voto disconforme en “Volkswagen de Ahorro para Fines Determinados S.A.”²⁸, en el cual expuso: “como lo sostuvo este Tribunal, no se puede pretender limitar el federalismo de la Constitución con el unitarismo del Código Civil (Fallos: 243:98), habida cuenta de la preeminencia que tiene la Carta Fundamental sobre toda otra ley. Y, ante la presencia de una facultad no delegada al gobierno nacional, si el código la hubiera rozado en forma tal que comportara una limitación, la

27. “Montamat y asociados S.R.L. c/ Provincia de Neuquén s/ acción procesal administrativa”, 8/10/2020, Fallos 343:1218.

28. Fallos: 342:1903. Allí se debatía si era aplicable la prescripción quinquenal, prevista en el Código Fiscal de la Provincia de Misiones, o el plazo decenal del anterior Código Civil, aplicable al caso en mérito a la fecha de origen de la obligación.

inconstitucionalidad se hallaría en el Código Civil y no en la ley provincial que prescindiera de tal limitación”.

VI. EL PLAZO RAZONABLE

He señalado antes: “las consecuencias de cómo está organizada nuestra justicia revelan graves falencias: los procesos demoran en exceso; las sentencias no cumplen su rol de ejemplaridad, de evitar conflictos similares; la confianza en los jueces, en parte recuperada a partir de los amparos contra el corralito financiero de principios de este siglo, nuevamente se está perdiendo”²⁹.

La prolongación por años y años de los pleitos es uno de los elementos que en mayor medida contribuyen a la inseguridad jurídica, dato relevante que en mucho afecta a nuestros habitantes, pues posterga derechos hasta que su reconocimiento muchas veces carezca de importancia; pero también afecta nuestro prestigio internacional y ahuyenta inversiones. No es un fenómeno exclusivo nuestro, pues se extiende, al menos por América Latina.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su art. 8.1 contiene un mandato que incluye una referencia temporal. El texto convencional dice “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y **dentro de un plazo razonable**, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”. Insiste el artículo 25, inciso 1: Toda persona tiene derecho a un **recurso sencillo y rápido** o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales”.

La exigencia de plazo razonable se encuentra también en otros instrumentos internacionales sobre derechos humanos, como por ejemplo la Convención

²⁹ Palazzo, Eugenio Luis, “Bases constitucionales, anhelos y utopías ...”, en “Estudios de Derecho Constitucional ...” ambos cit., pág. 332.

Americana de Derechos Humanos, que en el artículo 8, inciso 1, establece: “Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y **dentro de un plazo razonable** por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter”; y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, cuyo artículo 9, inciso 3, dispone: “Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada **dentro de un plazo razonable** o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo” (los destacados son míos).

Señala Acevedo Miño³⁰: “La garantía del plazo razonable aparece como un concepto jurídico indeterminado³¹, por lo que, para delimitarlo, es preciso como primera medida hurgar en el significado de los vocablos, la letra de la Convención y luego en la interpretación de los tribunales. Calificada doctrina local entiende, sin embargo, que ‘un proceso desenvuelto en los límites de un período razonable depende de numerosas contingencias, donde anidan múltiples proyecciones que impiden definir un tiempo para todos como si ésta fuera la mejor solución’³². De todas maneras, es preciso tener presente que cuando utilizamos el adjetivo ‘razonable’, estamos en presencia de un estándar en sí mismo (en algunos ordenamientos traducido como una norma) que sustancialmente es un principio. Siguiendo a Dworkin³³ podemos afirmar que la existencia del término ‘razonable’ hace que la aplicación de la norma que lo contenga dependa, hasta cierto punto, de principios o directrices que trascienden la misma, y de tal manera hace que se asemeje más a un principio”.

30. Proyecto de tesis doctoral, UCA, 2021, que avalé como Director de Tesis.

31. Cita: La Corte Interamericana considera que “no es un concepto de sencilla definición” en el caso “Genie Lacayo vs. Nicaragua”, sentencia de 29 de enero de 1997, ap. 77.

32. Cita: Gozáini, Osvaldo Alfredo, “El Debido Proceso, Estándares de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Tomo II, p. 195.

33. Cita: Dworkin, Ronald, “Los derechos en serio”, p. 79.

Explica con todo acierto Haro³⁴: “lo razonable es lo justo y equitativo, lo conforme con los principios y creencias de la Constitución, según las condiciones de persona, tiempo, modo y lugar y en función de todos los valores que, en un orden jerárquico, integran el plexo axiológico del ordenamiento constitucional (vida, libertad, igualdad, solidaridad, paz, seguridad, orden, bienestar, etc, etc). Y ello es así, porque basta comprobar en la diaria existencia, que: a) Si atendemos a las condiciones personales de cada uno (edad, cualidades o talentos, educación, desarrollo, etc) lo que es razonable respecto de Pedro, es irrazonable respecto de Juan. b) Asimismo, si atendemos a los distintas etapas históricas en el tiempo de vida de una persona o de la humanidad, lo que era irrazonable hace unos años hoy puede ser claramente razonable. c) Por otra parte, si tomamos distintos espacios de la superficie terrestre, podremos comprobar que lo razonable para la convivencia en una Nación, es muy posible que pueda ser irrazonable para la convivencia en otra. d) Finalmente, los modos o las maneras que consideramos razonables en determinados comportamientos humanos atendiendo a su proporcionalidad, moderación e instrumentación, pueden aparecer como irrazonables en otras conductas”.

Acevedo Miño analiza luego. los estándares que refieren al plazo razonable en los casos en los que la República Argentina fue condenada, entre otras razones, por la inobservancia de las prescripciones de los art. 8.1 y 25 de la Convención Americana “como por ejemplo en el precedente ‘Bayarri’³⁵. Allí la Corte prefirió dejar a un lado el análisis de la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado y la conducta de las autoridades judiciales. Los casi trece años de prisión preventiva a los que fue sometido el Sr. Bayarri la llevaron a concluir que existió un retardo notorio en el proceso referido carente de explicación razonada. La elongación exagerada, en ese caso, constituyó un elemento contundente para condenar al Estado. En esa oportunidad la Corte dijo ‘con motivo de la falta de una resolución pronta y definitiva de la denuncia penal presentada en este caso por hechos de tortura y privación ilegal de la libertad se afectó el derecho de la víctima a la debida protección judicial’ y agregó ‘[e]ste derecho comprende no sólo el acceso del ofendido a los procesos penales en condición de querellante, sino el derecho a

34. Haro, Ricardo, “La razonabilidad y las funciones de control”, publicación de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, en <http://www.acader.unc.edu.ar>

35. Cita: Corte IDH, “Bayarri vs. Argentina”, sentencia del 30/10/08.

obtener un pronunciamiento definitivo mediante mecanismos efectivos de justicia. Asimismo, tomando en cuenta tanto el notorio retardo en la investigación y en el proceso referido, sin que exista explicación razonada, como el reconocimiento de hechos formulado por el Estado, la Corte estima que Argentina violó los artículos 8.1 y 25.1 de la Convención Americana en perjuicio del señor Juan Carlos Bayarri'. En otros casos emblemáticos para la República Argentina, como el del señor Danilo Furlán en el fuero civil argentino, con diez años de trámite para una sentencia de primera instancia (a la que debían seguir las instancias de apelación ordinaria), o el reclamo del señor Fornerón, en un trámite de filiación con más de diez años en su tramitación, o el caso Mémoli, que motivó la sustanciación de una causa civil y otra penal también elongadas en el tiempo, se abrió la posibilidad de que la Corte Interamericana formulara apreciaciones sobre los procesos judiciales en Argentina, en lo que respecta a su duración. También, más cerca en el tiempo, en los casos de los Sres. Perrone y Preckel, donde se debatieron cuestiones administrativas que luego se judicializaron por un largo período o el caso del Sr. Jenkins, en los que a partir de una irrazonable detención en el marco de una causa penal, se originó un reclamo por daños y perjuicios contra el Estado, o el caso del Sr. Spoltore, donde la Corte abordó la extensión de un proceso laboral donde se debatió una indemnización emergente de enfermedad profesional. Hay un elemento común en los pronunciamientos que siempre debemos tener presente: la Corte Interamericana remarca inveteradamente en sus precedentes que 'si el paso del tiempo incide de manera relevante en la situación jurídica del individuo, resultará necesario que el procedimiento corra con más diligencia a fin de que el caso se resuelva en un tiempo breve'³⁶, impartiendo de ese modo un mandato claro a los Estados en general, y en particular, en los casos mencionados, a la República Argentina".

En definitiva encuentra en el caso "Fornerón"³⁷, los elementos que considera la Corte Interamericana para determinar la razonabilidad del plazo, que son: a) complejidad del asunto; b) actividad procesal del interesado; c) conducta de las autoridades judiciales, y d) afectación generada en la situación jurídica de la persona involucrada en el proceso. Ello demuestra, a mi criterio, que no es

36. Cita: Corte IDH, Caso Valle Jaramillo y otros vs. Colombia, sentencia del 27/11/08

37. Corte IDH, "Fornerón vs. Argentina", sent. 27/04/2012.

posible una pauta precisa, que se trata de un estándar que debe considerarse en cada caso, como sucede con todo análisis de razonabilidad.

Estos criterios fueron receptados por la Corte argentina en “Losicer”³⁸, expresando: “ante la ausencia de pautas temporales indicativas de esta duración razonable, tanto la Corte Interamericana - cuya jurisprudencia puede servir de guía para la interpretación de los preceptos convencionales (Fallos: 318:514; 323:4130, entre otros) - como el Tribunal Europeo de Derechos Humanos - al expedirse sobre el punto 6.1 de la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales que contiene una previsión similar - han expuesto en diversos pronunciamientos ciertas pautas para su determinación y que pueden resumirse en: a) la complejidad del asunto; b) la actividad procesal del interesado; e) la conducta de las autoridades judiciales y d) el análisis global del procedimiento”. Reitero, se trata de un estándar, en el que debemos considerar pautas que resultan de la jurisprudencia, pero en el que no podemos establecer criterios matemáticos, y menos como topes inmodificables.

VII. ¿A FAVOR DE QUIÉN SE RECONOCE EL DERECHO A UN PLAZO RAZONABLE DE DURACIÓN DE LOS PROCESOS?

No se ha destacado lo suficiente que hay más de un afectado por el incumplimiento de la garantía del plazo razonable.

Sin duda lo es el imputado, acusado, o demandado si el juicio fuere civil. Pero llamativamente, si analizamos la inmensa mayoría de los procesos, quienes se encuentran en dichas posiciones, y los letrados que los asesoran, hacen todo lo posible por prolongar los pleitos³⁹, planteando incidencias muchas veces absurdas, interponiendo recursos sin posibilidades reales de éxito, solicitando prórrogas, reclamando nulidades, etc. etc.

38. CSJN “Lociser, Jorge Alberto y otros c/ BCRA – Resol. 169/05”, sentencia del 26/06/2012.

39. Basta tener presente la posición del ANSeS, demandado en centenares de miles de pleitos previsionales, la inmensa mayoría sobre temas ya resueltos por la Corte Suprema, pese a lo cual se instruye a sus abogados de proseguir instancias, solo para dilatar.

Otro afectado es la víctima, a veces actor; otras, querellante; y muchas, solo sufriente espectador.

Quizá el más perjudicado sea el pueblo, que necesita sentencias rápidas y ejemplares que transmitan la idea de que la conducta delictual o incumplidora merece un castigo, debe cesar, no tiene que repetirse en casos análogos. Es al Ministerio Público a quien corresponde representarlo.

Una mirada equilibrada debería llevar a plantear soluciones más adecuadas que la finalización del juicio sin condena.

VIII. EL CASO “PRICE”

El Superior Tribunal de Justicia de Chubut, en la causa “Price, Brian Alan y otros s/ homicidio simple” declaró inadmisibile la impugnación deducida contra la sentencia que sobreseyó a los imputados, invocando la violación de la garantía del plazo razonable, en razón de haber excedido, la investigación preparatoria, el tiempo máximo autorizado por el artículo 282 del Código Procesal Penal de Chubut, conforme la redacción aplicable al caso –similar a la vigente- que establecía que dicha etapa preparatoria tendría una duración máxima de seis meses contados desde la realización de la audiencia de apertura de la investigación, y preveía que debía dictarse el sobreseimiento del imputado en el caso de que hubiera transcurrido el plazo previsto –o el de sus eventuales prórrogas- sin que el fiscal presentara la acusación.

La parte querellante interpuso un recurso extraordinario federal esgrimiendo la inconstitucionalidad de la norma procesal local, por entender que “el legislador local reguló en materia de extinción de la acción penal que resulta competencia del Congreso de la Nación” y la “irrazonabilidad del plazo previsto”. Planteó así, tanto el recurso extraordinario de la ley 48, cuanto la arbitrariedad del decisorio.

El Procurador Casal se expidió el 19 de abril de 2016, aconsejando revocar la sentencia apelada. Luego de la intervención de *amicus curiae*, el Alto Tribunal se pronunció el 12 de agosto de 2021, declarando la inconstitucionalidad del artículo 282 del Código Procesal Penal de la Provincia del Chubut en su aplicación al caso,

revocando la sentencia apelada, y disponiendo el dictado de una nueva sentencia. Votaron en ese sentido cuatro ministros, pues el juez Rossati no intervino, pero cada uno de ellos lo hizo según su voto, con diferencias sustanciales en el caso de Lorenzetti.

IX. EL DICTAMEN DEL PROCURADOR

En primer lugar entendió que si bien la sentencia declaró inadmisibile el recurso local por razones procesales, no cabe admitir tal postura pues al haberse planteado una cuestión constitucional, en tales casos la intervención del Superior Tribunal provincial es inexcusable, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte a partir de los precedentes “Strada”⁴⁰ y “Di Mascio”⁴¹. Por otra parte aceptó que el recurso reúne los recaudos del artículo 14 de la ley 48, por todo lo cual debe atenderse.

Recordó luego, jurisprudencia de la Corte ya reseñada en estas páginas, según la cual: “las provincias no pueden alterar en forma alguna la ley de fondo; por consiguiente, carecen de facultades para establecer una causa de extinción de la acción penal que no está prevista en el Código Penal”, y que el régimen de extinción de la acción penal ha sido modificado y ampliado mediante la ley 27.147⁴², reconociendo nuevas causales, mas no la introducida por el Código Procesal del Chubut, lo cual conduce a pensar que no hay motivos que justifiquen abandonar la tesitura anterior del Tribunal; y, además que, “ha quedado reafirmado en la práctica del Congreso que el régimen de la extinción de la acción penal está incluido en el derecho común de fondo que a él le incumbe dictar”,

X. EL VOTO DE ROSENKRATZ

Como Presidente del Tribunal, al no haber pronunciamientos plurales, le correspondió el primer voto.

Luego de adherir a las argumentaciones del Procurador General, añadió, refiriéndose a la relación entre la garantía del plazo razonable y

40. Fallos:308:490

41. Fallos: 311:2478.

42. B.O. del 18 de junio de 2015.

la regulación de la prescripción penal, que “si bien los institutos analizados no son idénticos, ellos se encuentran estrechamente vinculados. En ese sentido, el Tribunal ha dicho que ‘la prescripción de la acción penal tiene una estrecha vinculación con el derecho del imputado a obtener un pronunciamiento que, definiendo su posición frente a la ley y a la sociedad, ponga término del modo más breve, a la situación de incertidumbre y de restricción de la libertad que comporta el enjuiciamiento penal, y que esto obedece además al imperativo de satisfacer una exigencia consustancial que es el respeto debido a la dignidad del hombre, el cual es el reconocimiento del derecho que tiene toda persona de liberarse del Estado de sospecha que importa la acusación de haber cometido un delito” (Fallos: 342:2344 y sus citas). En virtud de su estrecha vinculación, la prescripción ha sido el mecanismo a través del cual esta Corte ha hecho efectiva la garantía del plazo razonable (Fallos: 300:1102; 312:2075; 323:982; 333:1987, entre otros)”.

Reconoció que si bien las provincias poseen potestades para legislar acerca de los procedimientos con el propósito de que tiendan a hacer efectiva la garantía de ser razonables, no están facultadas para hacerlo estableciendo una causal de extinción de la acción penal, las que deben ser regladas por el derecho de fondo.

XI. EL VOTO DE HIGHTON DE NOLASCO

Como Vicepresidenta de la Corte votó en segundo término. Su argumentación, entiendo, es más contundente que la del primer voto.

Admite el recurso tanto por cumplir los recaudos desarrollados por la jurisprudencia a partir de la ley 48, como en punto a la arbitrariedad de sentencia.

En cuanto a la distribución de facultades entre la Nación y las provincia, luego de reconocer “que todo aquello que involucre el peligro de limitar las autonomías provinciales ha de instrumentarse con suma prudencia para evitar el cercenamiento de los poderes no delegados” destaca que “el ejercicio de las facultades delegadas que la Constitución Nacional asigna a la Nación, no puede ser enervado por aquellas, so pena de convertir en ilusorios los propósitos y objetivos de las citadas facultades que fincan en la necesidad de procurar eficazmente

el bien común de la Nación toda, en el que necesariamente se encuentran engarzadas y del cual participan todas las provincias (conf. Fallos: 332:66 y sus citas; 333:2367)". Recuerda, luego, que "este Tribunal ha señalado que el instituto de la prescripción en materia penal encuentra fundamento en el hecho social según el cual el transcurso del tiempo conlleva el 'olvido y el desinterés del castigo' (Fallos: 292:103), y que compete al legislador nacional determinar el régimen de la prescripción extintiva de las acciones represivas atendiendo a 'consideraciones relacionadas con la seguridad jurídica, (...) la economía procesal (...) y el interés general' (Fallos: 307:1466)". Posteriormente señala: "al haberse atribuido a la Nación la facultad de dictar el Código Penal (artículo 126 de la Constitución Nacional), los Estados locales han admitido la prevalencia de las leyes del Congreso Nacional respecto de las materias incluidas en dicho cuerpo –entre las que se encuentran aquellas relativas a la extinción de la acción penal– y, paralelamente, la necesaria limitación de no dictar normas que las contradigan". Resalta, por último, el carácter taxativo de la enumeración de causales de extinción de la acción penal, establecidas en el código de la materia.

XII. EL VOTO DE MAQUEDA

Le correspondió votar en tercer lugar en razón de ser ministro decano. Mantiene la fuerza argumental del voto que le precede, pero tiene una impronta más federal.

Comparte los considerandos de Highton de Nolasco en cuanto a la admisibilidad del recurso y reitera muchos de sus conceptos en torno al tema sustancial, aunque con mayor énfasis en la necesidad de respetar las atribuciones provinciales: "todo análisis de las atribuciones federales invocadas debe partir del canónico principio de interpretación según el cual la determinación de qué poderes las provincias han a la Nación y, sobre todo, del carácter en que lo han sido, debe siempre ceñirse a la lectura más estricta". Añade: "La interpretación estricta aparece, de esa manera, como crucial para prevenir aquel riesgo que denunciaba Clodomiro Zavalía en 1929 de 'deformar en el hecho' el federalismo de la Constitución (Prólogo de Clodomiro Zavalía a los Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina de Domingo F. Sarmiento, 1929, Rosso, Buenos Aires, págs. 17 y 19)".

Detalla, luego, los antecedentes del artículo, inciso 12 de la Constitución en párrafos que he transcrito más arriba; y, a partir de ellos, y de la jurisprudencia antigua y reciente de la misma Corte, concluye: “una vez que se entiende, como en el presente caso, que la norma provincial efectivamente regula un instituto –como la extinción de la acción penal– que corresponde al ámbito legislativo exclusivo de la Nación –en los artículos 59, 62 y 67 del Código Penal–, no puede tolerarse la convivencia entre ambas regulaciones”. En el mismo sentido: “la sentencia recurrida escapa a los estándares reseñados en cuanto sostiene que se puede reconocer simultáneamente la potestad exclusiva de la Nación para regular sobre los modos de extinción de la acción penal (artículos 59, 62 y 67) y la de una atribución local que, más allá de los fines que la guíen, crea un supuesto alternativo de extinción de la acción penal por el transcurso del tiempo, tal como fue definido por el propio tribunal de la causa”.

Reitera, en los considerandos posteriores, los fundamentos de la prescripción penal y el carácter taxativo de la enumeración de causales de extinción de la acción, expuestos en el voto precedente.

XIII. EL VOTO DE LORENZETTI

En punto a la admisibilidad del recurso repite las expresiones de los dos votos que le antecedieron.

No sigue, en cambio, a ninguno de los que le precedieron, en lo referido a los alcances de la reserva de las provincias de regular el procedimiento penal. Por el contrario expresa: “cabe descartar, en primer término, que la regulación de la garantía del plazo razonable mediante el dictado de normas como la aquí cuestionada importe, en sí misma, una intromisión directa de la Provincia del Chubut en las facultades delegadas a la Nación, toda vez que el sustrato de las referidas normas es indudablemente procesal, no sustantivo. Además, no existe una norma nacional que reglamente los plazos a partir de los cuales puede entenderse que el proceso deja de ser razonable, que pueda entrar en conflicto con la normativa provincial objeto de análisis”. Desecha que el *plazo razonable* deba coincidir con la *prescripción*; considera que “se trata de supuestos diferentes, puesto que en un caso lo que está en

juego es el tiempo que tiene el titular de la acción para comenzar a ejercer la persecución penal y en el otro, la diligencia con la que se lleva adelante una persecución ya iniciada”.

No obstante destaca: “esta Corte Suprema ha identificado -de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos- ciertos criterios con que debe ser apreciada la duración del proceso, entre los que se encuentran la complejidad del caso, la conducta del imputado y la manera en que el asunto fue llevado por las autoridades administrativas y judiciales (sentencias en el caso “König” del 28 de junio de 1978 y del caso “Neumeister” del 27 de junio de 1968, publicadas en “Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Jurisprudencia 1959-1983”, B. J. C., Madrid, págs. 450/ 466, párrafo 99, y 68/87, párrafo 20, respectivamente; en el mismo sentido, más recientemente “Calleja v. Malta”, del 7 de abril de 2005, párrafo 123) (conforme dictamen del señor Procurador Fiscal a cuyos fundamentos remitió esta Corte Suprema en Fallos: 330:3640)”, con lo cual admite la aplicación de criterios, de estándares, de parámetros que no admiten definiciones matemáticas genéricas.

Sin sacar todas las consecuencias de ello, en definitiva concluye: “la caducidad ha sido regulada dentro de la competencia reconocida a la provincia, pero de un modo irrazonable, produciendo consecuencias que constituyen una interferencia relevante respecto de la ley nacional. El artículo 282 del Código Procesal Penal de Chubut dispone un plazo “fatal” de solo seis meses -contados desde la realización de la audiencia de apertura de la investigación- para que el Fiscal presente la acusación, que en caso de ser superado impone el sobreseimiento de los imputados. La fijación de un plazo de ‘caducidad’ tan breve es irrazonable porque sus consecuencias llevarán a la impunidad, contraria a los principios y valores de la Constitución Nacional y tratados internacionales”.

El último párrafo, previo a la parte resolutive, es difícil de entender: “Siendo así, no se advierte, a priori, un obstáculo para que el legislador provincial reglamente una garantía -en este caso, la consagrada en el artículo 8.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos- planteada en similares términos -esto es, sin prever plazos específicos- mediante el establecimiento de un plazo cierto al cabo del cual se considera infringido el derecho del

imputado a ser juzgado sin dilaciones indebidas, y una consecuencia legal que es la caducidad de la facultad del acusador público para impulsar la acción penal. En especial, dado que de ese modo es posible tomar en consideración las particularidades que tiene cada provincia (por ejemplo, en cuanto a carga de casos a tratar o cantidad de instancias recursivas), lo cual resulta imposible cuando la referida garantía es reglamentada por el legislador nacional". ¿Cuál es la diferencia entre *plazo específico* y *plazo cierto* que posibilita rechazar a uno y admitir a otro?

XIV. PARA SEGUIR PENSANDO

1.- La duración excesiva de los juicios es un problema crucial que afecta los derechos de todos: de los imputados sin sentencia; de los jubilados sin movilidad; de los consumidores y usuarios abusados; de propietarios usurpados; de indigentes sin atención; de las víctimas sin reparación; de cada uno por un ambiente degradado, por malas prestaciones sanitarias o ausencia de prevención. Podría seguir la lista.

Encarar una solución requiere un enorme esfuerzo de muchas disciplinas. Para nada alcanza establecer plazos de caducidad. Necesitamos leyes realistas que eviten conflictos, y no que los multipliquen. Necesitamos organismos que las ejecuten con eficiencia, procurando soluciones con transparencia, capacidad y entusiasmo por la tarea. Necesitamos jueces y funcionarios judiciales dedicados, que entiendan el problema, y la importancia y compromiso de su rol. Necesitamos instalaciones y tecnología adecuadas. Necesitamos abogados con un fuerte compromiso ético y conscientes de su rol de auxiliares de la justicia. Además de todo eso, también hacen falta reglas procesales sencillas y ágiles. Reitero, no caducidades que evaden el problema.

2. La garantía del plazo razonable debe ser reconocida a favor del imputado, pero también de la víctima y sus familiares, y sobre todo a favor del pueblo. Constituye un estándar; es decir no admite tiempos inexorables; sí, criterios, controles, y responsabilidades.

Las regulaciones procesales deben detallar tales criterios, establecer esquemas eficaces de control, y regular con estrictez las responsabilidades.

3.- Nuestro federalismo, al distribuir entre la Nación y las provincias las tareas de sancionar las leyes de derecho común y las procesales, asume tensiones que otros países federales evitan al unificar al encargado de su creación. Por ende la mirada comparatista solo es útil (y no es poco) para advertir la originalidad e importancia de nuestro problema. De nada sirve tratar de definir la distinción entre fondo y forma tomando ejemplos de otras federaciones, y, por supuesto, mucho menos, de Estados unitarios. El análisis debe partir de nuestras fuentes del Derecho propias, entre las cuales debemos incluir a las normas de la Constitución, la práctica legislativa, y la jurisprudencia.

La Constitución establece, en el artículo 31, la supremacía de la legislación nacional sobre los ordenamientos jurídicos provinciales. En la norma no figura, como sí ocurre en el artículo 116 referido a la competencia federal, la excepción a favor de la jurisdicción local del artículo 75, inciso 12. Por ende los códigos de fondo tienen un rango jurídico superior a las normas procesales provinciales.

La legislación penal incluye, al menos claramente desde el código de 1921, las causales de extinción de las acciones como un tema propio. Es decir, el Congreso lo ha asumido él, lo cual por la regla de supremacía, inhibe a las provincias de tomarlo.

La jurisprudencia de la Corte Suprema ya ha sido analizada con detalle en páginas anteriores. Es conteste en impedir la obstrucción de las reglas de fondo a través de previsiones procesales locales. Y uno de los valores más importantes de esta fuente del Derecho consiste en seguir sus precedentes, pues ello aporta mucho a la seguridad jurídica. Los cambios requieren la mayor prudencia, virtud que no en vano integra el nombre de esta fuente.

La doctrina no es uniforme. Los penalistas están divididos en muchos temas, y este es uno más. Pero no se ha destacado la originalidad de nuestra distribución de competencias como punto de partida de la comprensión del problema. A partir de ello, en los institutos que pueden pertenecer a una u otra rama del derecho deben acatar la ley nacional, dictada *en consecuencia* de la Constitución, y superior a los ordenamientos provinciales.

Se ha señalado: “Un observador desprevenido podría entender que la Nación avanzó sobre terreno vedado restándole facultades a los Estados locales, triunfando así en la contienda, pero a la luz de las nuevas normativas procesales penales que éstos han ido adoptando, es a la inversa. Ellas enervan, finalmente, la aplicación íntegra del Código Penal de la Nación Argentina. Ello es así porque, por ejemplo, cambian algunas reglas sobre el ejercicio de la acción y su extinción invocando la necesidad de introducir formas alternativas de resolución de los conflictos; manera elegante de disimular que lo que se intenta es que no haya tantos juicios propiamente dichos y menos condenados a penas que los Estados locales no están en condiciones económicas de ejecutar”⁴³.

4.- Más allá de todo lo expuesto las expresiones del ministro Lorenzetti acerca de que el plazo de seis meses como tope de la etapa de investigación violenta el principio de razonabilidad son correctas. Resulta un plazo por demás reducido que conduce a la impunidad.

43. Terragni, Marco Antonio, “Federalismo y sistema penal”, en <https://www.terragnijurista.com.ar/libros/federalismo.htm>