

LA CODIFICACIÓN PROCESAL EN LA ARGENTINA

1. Introducción.

La historia de la codificación argentina fue concebida, generalmente, como la historia de la elaboración de los códigos en Buenos Aires¹. La única excepción admitida fue la codificación constitucional, campo en el cual, por lo menos desde que Juan P. Ramos comenzó a publicar en 1914 su obra “El derecho público de las provincias argentinas”, es bien conocida la participación que en ella le cupo a las provincias del interior.

Aclaro que si bien, en un sentido amplio –y, por otra parte, muy pertinente- el proceso codificador moderno abarcó tanto el derecho público como el privado, y por ende el constitucionalismo formó parte del mismo, usaré las palabras “codificación” y “código” en su sentido estricto, es decir, con exclusión de la materia constitucional.

Es con este alcance restringido que la historiografía –según venía diciendo- identificó, conciente o inconcientemente, a la codificación argentina con la llevada a cabo en Buenos Aires. Las provincias del interior no habrían participado en ese proceso y sí dejado a la “hermana mayor” la iniciativa y la ejecución de los trabajos respectivos. Tan sólo a Córdoba le reconoció alguna presencia secundaria, no más que como eco o caja de resonancia de la actividad porteña. Para esa historiografía únicamente fue codificación argentina la de los principales códigos de fondo: civil, comercial y penal. Esa fue su premisa. No tomó en cuenta las demás ramas codificadas del derecho. Guardó silencio, pues, sobre la codificación procesal del primer medio siglo de vida independiente.

Los constituyentes de 1853 no ignoraron, en cambio, a esa codificación. La reconocieron en el art. 64, inc. 11, de la Constitución Nacional al dejarles a las provincias la facultad que venían ejercitando de dictar sus códigos de procedimientos. Esa cláusula reflejó una realidad, que formaba parte de sus vivencias. De allí el fracaso de la idea lanzada por el ministro Eduardo Costa en la Memoria que presentó al Congreso Nacional el 30 de mayo de 1865 tendiente a la redacción de un código de procedimientos común para toda la Nación, pese a la adhesión, que recibió de la mayoría de las provincias. La negativa de Buenos Aires y de Entre Ríos decidieron la suerte del proyecto. El periódico “El Nacional” se hizo intérprete de esta última posición, al sostener lo siguiente: “La invitación del Poder Ejecutivo Nacional a los Gobiernos de las Provincias para que las legislaturas de éstas lo autorizasen a mandar confeccionar un Código general de procedimientos, es inconcebible. La idea de uniformar el procedimiento en la vasta zona que comprenden las catorce Provincias argentinas, a través de la variedad de situación, de costumbres y de lenguaje mismo, no sólo es contra el espíritu de la Constitución, que ha garantido a ese respecto la autonomía de cada Provincia, sino también contra la naturaleza de las cosas”².

¹ LEVAGGI, Abelardo: “Hacia una nueva...”

² “Código de Procedimientos”. Buenos Aires, 25.8.1866. LEVAGGI: “La codificación del procedimiento criminal...”, 130-132.

El desconocimiento de aquella realidad provincial por la historiografía condujo a una deformación del proceso histórico. Deformación fue haber presentado a Buenos Aires como la única provincia preocupada por la codificación y ocupada en la confección de códigos, así fuese con el concurso de juristas de otros lugares, como lo fueron Guret Bellemare, Dalmacio Vélez Sarsfield y Eduardo Acevedo. Deformación fue haber sostenido que las provincias del interior no estaban capacitadas para redactar códigos y que, concientes de ese defecto, tuvieron que conformarse con esperar que Buenos Aires se los proveyera. Deformación, también, fue haber reconocido tan sólo como códigos a los textos bautizados con ese nombre, que respondían al diseño trazado por la ciencia jurídica moderna, y negado así tácitamente la posibilidad de todo otro método codificador.

2. El aporte de las provincias.

Considero que esta apertura hacia el derecho procesal, que llevo ahora a cabo, obliga a un replanteo de las viejas ideas. El estudio de las fuentes procesales arroja, entre otras, dos conclusiones importantes que me adelanto a consignar: que hasta la sanción de los primeros códigos nacionales (de Comercio, 1859-1862; Civil, 1869) el mayor esfuerzo codificador lo hicieron las provincias del interior en su conjunto; y que la codificación de las normas sobre la administración de justicia, así en el orden provincial como en el nacional, no adoptó desde el principio el diseño ilustrado sino que se desarrolló empíricamente a partir de la legislación indiana y sólo en un momento ulterior se identificó con ese diseño.

El aporte de las provincias del interior a la codificación procesal –mejor, judicial, por lo que explicaré más adelante- fue de gran importancia y, en su conjunto, superó holgadamente a los trabajos realizados en Buenos Aires, tanto de carácter nacional como local. Antes de las leyes nacionales 48 y 50 de 1863, de organización y procedimiento de la justicia Federal, la Nación dictó sólo dos “códigos”: los Reglamentos de Administración de justicia de 1812 y 1813, a los que hay que agregar, para ser más exactos, el título correspondiente del Reglamento Provisorio de 1817. Por su lado, la provincia de Buenos Aires no sancionó ninguno. Su Cámara de Apelaciones redactó dos proyectos de Reglamento de Administración de justicia, en 1821-1822 y en 1833, mas ninguno se convirtió en ley.

Frente a esa obra bonaerense, de la que no puede afirmarse que fuera abundante, las provincias del interior realizaron un esfuerzo superior. Dejando al margen, por ahora, los ordenamientos incluidos en las constituciones, y las leyes parciales, sancionaron veinticinco Reglamentos generales de Administración de justicia. Las más prolíficas fueron las provincias de Corrientes y Tucumán³. Cuando en 1859 Buenos Aires dictó el primer código de fondo, el de Comercio, ya las otras provincias habían hecho una contribución significativa a la codificación procesal⁴. Contra la errada creencia de que en la llamada “época de Rosas” (1829-1852) hubo pasividad

³ Ver los capítulos VI y XVI.

⁴ También en Chile la codificación procesal fue anterior al resto, y su primera manifestación fue el reglamento de administración de justicia. BRAVO LIRA: "Los comienzos. ..."

legislativa⁵, lo cierto es que en esos años se promulgaron sus Reglamentos: Corrientes en 1842, 1847 y 1849; Entre Ríos en 1849; Jujuy en 1840 y 1851; Mendoza en 1834; Santa Fe en 1833, y Tucumán en 1842 (reformado en 1845) y en 1851.

La otra conclusión digna de ser destacada es el carácter empírico con que nació la codificación procesal. Ese carácter se descubre, ante todo, en el nombre con que fueron bautizados los textos respectivos: el tradicional nombre de "reglamento", que se mantuvo hasta 1864 (la última vez lo usaron Manuel A. Sáez en su proyecto para Mendoza de 1867, y la provincia de La Rioja en su proyecto desconocido de 1871), aunque en el lenguaje corriente se los llamó a veces códigos.

La palabra reglamento provenía del derecho indiano junto a las ordenanzas, instrucciones, capitulaciones, etc., existieron los reglamentos, encargados de regular el funcionamiento de un organismo, de una oficina, o una materia determinada. Recuérdese, entre otros muchos, el Reglamento del Montepío de Ministros de 1768, el Reglamento de Libre Comercio de 1778 y el Reglamento de Milicias de 1801. Con la Revolución de Mayo se multiplicaron los Reglamentos: el de la junta Provincial Gubernativa del 25 de mayo de 1810; el del Despacho y Ceremonial de la Junta, del 28 de mayo; el de los Honores debidos a la junta, del 6 de diciembre; el de la Comisión de Seguridad Pública, del 20 de enero de 1811; el de las juntas Provinciales, del 10 de febrero de 1811; etc.

También el empirismo estaba presente en su contenido, que muchas veces era una mera traslación de normas vigentes. Es interesante el fundamento con que los diputados cordobeses José Argüello y Narciso Moyano se opusieron en 1828, desde una posición iluminista, a la sanción de un Reglamento de justicia que estaba proyectado. La razón fue porque "los citados Reglamentos no contenían otra cosa, que las leyes preexistentes que estaban en uso y costumbres, en las cuales no hacían innovación alguna, y de consiguiente era ocioso, y aun ridículo a la Honorable Sala, acordar y sancionar de nuevo, lo que ya estaba acordado y sancionado, y por este motivo eran redundantes e inadmisibles los Reglamentos en discusión". En cambio, a juicio de la Comisión de la Legislatura, aunque se corroborasen leyes preexistentes debía sancionarse, lo mismo que se había hecho con el Reglamento de Provincia, conteniendo todo él, puras leyes preexistentes: que todos los estados a más de tener sus códigos generales por donde regirse, habían formado sus constituciones y reglamentos particulares para, sus provincias y en nuestro estado actual era necesario y utilísimo a la nuestra, darla una pauta por donde precisamente se rigiese y dirigiese el Supremo Tribunal de justicia"⁶. Para codificar el derecho no era menester cambiarlo, se pensaba. La tarea quedaba justificada sólo con darle precisión y método moderno. Por lo que vengo exponiendo, no es extraño que el primer cuerpo de normas destinado a ordenar la función judicial fuera un Reglamento de Institución y Administración de Justicia, el promulgado el 23 de enero de 1812, y tampoco lo es que durante medio siglo se insistiera en el uso de ese nombre.

⁵ Según TAU ANZOATEGUI: La codificación..., 215, "frente a la fiebre legislativa rivadaviana o a los encendidos escritos en favor de la sanción de códigos o nuevas leyes, este período [se refiere a 1835-1852] se caracterizó por una acentuada pasividad legislativa. No hubo proyectos legislativos importantes, ni códigos ni leyes orgánicas. Casi no se hablaba siquiera de esa posibilidad".

Al motivo antedicho se sumó el hecho de que España –el modelo por excelencia en el Río de la Plata, en materia de administración de justicia, durante todo ese siglo- llamara también reglamentos a sus primeras leyes sobre el ramo: Reglamento de las Audiencias y Juzgados de Primera Instancia, del 9 de octubre de 1812; Reglamento del Supremo Tribunal de Justicia, del 13 de marzo de 1814; Reglamento Provisional de la Administración de Justicia, del 26 de septiembre de 1835⁷. El nombre de reglamento sólo fue sustituido en España a partir de la Ley de Enjuiciamiento sobre los Negocios y Causas de Comercio, del 24 de julio de 1830⁸; y en la Argentina, desde el proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil de José Domínguez, del 1º de junio de 1868, y la Ley de Enjuiciamiento General de San Juan, del 13 de julio de 1869⁹. Característico de esos “Reglamentos de Justicia”, “Reglamentos del Poder Judicial” o “Reglamentos de Administración de Justicia”, como se los llamó –la mayoría de las veces se usó la tercera denominación- fue la reunión en el mismo texto de normas referidas a la organización judicial y al procedimiento, tanto civil y comercial como criminal. La división de estas materias y su tratamiento en cuerpos legales diferentes sólo ocurrió en una etapa ulterior, a la que se llegó en forma progresiva. No era esa característica, sin embargo, un factor capaz de privar a tales reglamentos del valor de fuentes de la codificación. No se puede sostener que haya sido una exigencia ineludible de la codificación moderna la sanción de códigos separados de procedimiento civil, penal, etc., y que la reunión de éstas y otras materias vinculadas con la función judicial en el mismo texto sea motivo suficiente para no reconocerlos como códigos. Baste recordar que los primeros códigos, bautizados con este nombre, mantuvieron la vieja característica, como fue el caso del Código sobre Organización de los Tribunales y Procedimientos Judiciales de Mendoza, o que por lo menos contuvieron todas las normas sobre procedimientos, como lo hizo el Código de Enjuiciamiento Civil, Mercantil y Criminal de Santa Fe, ambos de 1872¹⁰.

La división y especialización temática fue una consecuencia del proceso histórico y no una exigencia impuesta “a priori”, a partir de un modelo teórico determinado. La forma de los reglamentos, su estructura, su sistematización, se desarrolló a través del tiempo –y no de manera lineal, si nos referimos al conjunto de las provincias-, al compás de una tendencia favorable a la regulación por ley de un mayor número de situaciones, ya la especialización temática. El cambio legislativo fue la consecuencia de las nuevas necesidades y conveniencias de cada provincia, y por eso no fue uniforme.

El Reglamento de Entre Ríos de 1822 tuvo 22 artículos; el de San Juan de 1824, 66; el de Mendoza de 1834, 102; el de Corrientes de 1847, 120; el de Jujuy de 1851, 163; el de Catamarca de 1859, 356; el de Santiago del Estero de 1864, 267; y el proyecto de Sáez de 1867, 1347. Paralelamente, se perfeccionó la técnica legislativa. El Reglamento de 1812 fue una sucesión de 56 artículos, unos tras otro, sin subtítulo alguno. En cambio, el Reglamento

⁶ ARCHIVO DE LA H.C. DE DIPUTADOS DE LA PROV. DE CORDOBA., *Actas...*, III, 68-69.

⁷ *Crónica de la codificación española*. 1, 7-23; y SAINZ GUERRA: *La administración...*, 81, 83- 85, 187-204, 208-213 y *passim*.

⁸ *Crónica...* 2, 5-8.

⁹ LEVAGGI: "La codificación del procedimiento civil..."

¹⁰ *Idem*, 241.

puntano de 1857 –para dar un ejemplo- fue un texto sistemático, de 184 artículos, dividido en dos títulos, el primero con dos capítulos y el segundo con nueve.

3. Codificación procesal y constitucionalismo.

Un párrafo aparte merece la relación que se estableció inicialmente entre los Reglamentos de Administración de Justicia y las Constituciones. A semejanza de la Constitución española de 1812 –y antes, de las francesas de la década de 1790- hubo textos constitucionales nacionales y provinciales que incluyeron en su articulado verdaderos reglamentos de justicia: un código dentro de otro código. Así sucedió con los proyectos nacionales de 1813, el Reglamento Provisorio dictado por el Congreso Nacional en 1817, el Estatuto Provisorio de Santa Fe de 1819 y el Reglamento Provisorio para el Régimen y Administración de Córdoba de 1821.

No es raro que se hubiera producido esa simbiosis entre la codificación constitucional y la judicial, pues se trataba siempre de la regulación de los poderes del estado. Pronto se comprendió, sin embargo, que la necesidad de darle normas a la actividad judicial excedía del marco razonable de una constitución, y que si en ésta se podía –y debía- establecer los preceptos fundamentales, el resto tenía que ser objeto de una ley independiente¹¹. Una transición hacia ese divorcio fue el Estatuto Provisorio Constitucional de Entre Ríos de 1822, que incluyó como apéndice el Reglamento de Justicia dictado poco tiempo antes; el Reglamento Constitucional de Catamarca de 1823, que directamente se ocupó de la administración de justicia en un apéndice; el Estatuto Constitucional de Jujuy de 1839, que previó la existencia de ese apéndice; y la Constitución santafesina de 1841, que se adicionó el Reglamento de 1833. De allí a la separación total hubo sólo un paso. En adelante no se insistió en aquel método. Es probable que el Reglamento del Poder Judicial de San Juan de 1823 fuera un resabio de la antigua unión.

4. Conclusiones.

La variedad y riqueza de soluciones acerca de la regulación de la organización y el procedimiento judiciales –no me refiero a los casos, como el de Córdoba, de dispersión normativa- corrobora la nota de empirismo que tuvo la codificación judicial temprana, con su constante adaptación a los nuevos requerimientos sociales que se producían. Queda señalado, además –lo comprueban los capítulos siguientes-, el papel protagónico que desempeñaron las provincias del interior, y que no tuvo Buenos Aires. Finalmente, se podrá apreciar cómo, compartiendo algunas preocupaciones del movimiento codificador moderno, los Reglamentos procuraron, en la medida de lo posible, asegurar valores tales como la igualdad, la seguridad y la claridad, y hacer la justicia accesible a un mayor número de personas. De estos contenidos dogmáticos trataré, especialmente, en el último capítulo.

¹¹ Ver el cap. II, par. 5, donde cito la opinión coincidente de Juan Martín de Pueyrredón incluida en sus observaciones al Estatuto sancionado por el Congreso General el 22.11.1816.