

Los procesos constitucionales en la Reforma Constitucional

Raúl Darío Bayona Martínez*

Lex

* Abogado y docente universitario. Director Adjunto de la Escuela de Derecho. Filial Arequipa.



Mujer a caballo adornada con flores de Amancaes tomando chicha.

I. INTRODUCCIÓN

El tema por desarrollar es sobre los procesos constitucionales en la reforma constitucional, desde una perspectiva analítica respecto a los problemas fundamentales que en este rubro se presentan.

Para el efecto voy a obviar cualquier comentario sobre la reforma constitucional en sí, que más que reforma será una revisión situacional de la Constitución que linda en una reingeniería constitucional dada las características y circunstancias propias en que fue elaborada la Constitución de 1993, por ser un tema que se encuentra en su etapa fáctica de discusión y aprobación, sumado a que el carácter vinculante de la norma que ha dispuesto el avocamiento del Congreso a la reforma constitucional no merece discusión ni análisis en este momento. Las circunstancias son trascendentales y propicias para ocuparnos de las garantías o procesos constitucionales en la reforma constitucional que se está dando en nuestro país como un hecho histórico por encontrarnos en un Estado de derecho, característica del Estado moderno en su última fase histórica en el que se ha susti-

tuido el gobierno de los hombres por el gobierno de las normas, siendo estos los mecanismos especialmente concebidos para la protección de la Constitución y para expresar y hacer valer su supremacía sobre cualquier otra norma, y partiendo de la premisa que la persona humana es el fin supremo de la Sociedad y el Estado, conforme lo precisa la Constitución de 1979, las garantías constitucionales son la expresión suprema de su protección.

El tema central será dirigido a abordar los principales problemas fundamentales que afronta la reforma en este contexto, pero que nos obligará luego a abandonar el ámbito estrictamente constitucional para también tratar los problemas que se derivarían subsidiariamente en las normas procesales de menor jerarquía.

II. PROBLEMAS FUNDAMENTALES

a. Problemas semánticos de su denominación

Este primer problema y materia de análisis radica en el hecho de que los legisladores deberán pronunciarse si se continuará

empleando en el nuevo texto constitucional la denominación de Garantías Constitucionales, como aparece en el Título V de la Constitución vigente o la de Procesos Constitucionales conforme lo ha recomendado la Comisión de Estudio de las Bases de la Reforma Constitucional creada por el Gobierno de Transición presidido por el doctor Valentín Paniagua según el Decreto Supremo No. 018-2001-JUS del 26MA2001

Al respecto el anteproyecto de Ley de Reforma de la Constitución que es un texto para el debate, hace eco a la recomendación de cambio de denominación al referirse en el Título I, Capítulo III, a Los Procesos Constitucionales. Cabanellas define a las primeras como el conjunto de declaraciones, medios y recursos con que los textos constitucionales aseguran a todos los individuos o ciudadanos el disfrute y ejercicio de los derechos públicos y privados fundamentales que se les reconocen.; en cuanto a los segundos como instrumentos procesales que establecidos en la Constitución permite a un órgano de la jurisdicción constitucional (PJ o TC), resolver a través de una sentencia, una controversia fundada en el Derecho constitucional.

Como se puede apreciar el significado de ambos es casi similar en su esencia, pero, a criterio del expositor coincidiría en que los procesos vendrían a ser la instrumentalización de las garantías y efectivamente el término adecuado sería el de procesos constitucionales pues esta denominación es más técnica e irradia objetividad.

Pero, de modificarse la denominación de garantías por procesos, conforme se recomienda es oportuno hacer algunos alcances puntuales: El primero, que no todos los procesos incorporados en la Constitución son constitucionales, pues para ser considerados como tales se requiere fundamentalmente requisitos como: a) Que estén creados directamente por la Constitución, b), Que tengan existencia propia o configuración autónoma y, c) Que tengan por objeto resolver controversias jurídico-Constitucionales en forma inmediata y precisa; a lado de los procesos que podemos denominar propiamente constitucionales, en nuestra constitución actual se han incorporado procesos que de "Constitucionales" solo tienen el hecho de haber sido enunciados en su interior, pero nada más, pues pertenecen a otros sectores del Derecho Procesal, conforme sucede con el proceso contencioso administrativo al que alude el artículo 148. La segunda aclaración a tomar en cuenta sería la cabal diferenciación entre Proceso y Procedimiento, coincidiendo con Carnelutti en que el primero es el género, es una entidad estática que resuelve controversias, y el segundo es la especie, entidad dinámica que se circunscribe a la realización o actuación del proceso en sí.

b. La clasificación de los procesos o garantías.

Otro problema que deberán resolver los legisladores respecto a la Constitución vigente, es que si bien es cierto respecto a la Constitución del 79, se han considerado figuras procesales nuevas cuya

incorporación ha y viene generando serios cuestionamientos como el habeas data y la acción de cumplimiento, no se ha respetado un orden lógico en su presentación, ignorando su clasificación doctrinaria como de tutela de derechos, control normativo y de conflicto competencial, esta última inclusive sin ser considerada como una figura procesal típica, pese a tener las características para ella, conforme aparece en el artículo 202 Inc. 3 de la Constitución del 93.

Hábeas data

El primer problema que se presenta en el hábeas data es el de su configuración normativa, al existir dos posiciones bien definidas:

a. Continuar Regulándolo como figura autónoma como es el caso de Brasil, pero, mejorando sustantivamente el ámbito de los derechos protegidos, debiendo para el efecto:

Dada su naturaleza, contar con una mecánica procesal propia a fin de evitar recurrir supletoriamente al amparo (25398), hecho que genera distorsiones.

Que se solucione el conflicto de la superposición de dos vías previas, tanto la administrativa como la de la carta notarial, como requisitos para iniciar la acción

Que si es indispensable la vía previa, considerando la naturaleza de la acción.

b. Regularlo dentro de la entidad normativa del amparo como es el caso de México (Juicio de Amparo), Argentina (parte del Amparo), Colombia (integra acción de Tutela)

Amparo

Si bien es cierto que en la Constitución vigente la mayor innovación ha sido incorporar dos causales de improcedencia no contempladas en la Constitución del 79,: No procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de un procedimiento regular, debe evaluarse si era necesario considerarlo en la Constitución que por su característica propia es de carácter general, o debió considerarse en la ley respectiva, hoy la 23506; por otro lado se omite considerar en este inserto otras dos causales contenidos en el artículo 142 de la Constitución, que prohíbe la revisión judicial de las resoluciones del JNE en materia Electoral, ni del CNM en materia de evaluación y ratificación de Jueces cuya validez también debe ser materia de análisis por vulnerar el principio de pluralidad de instancias para integrarlo a la norma procesal, modificarlo o descartarlo en forma definitiva.

Cumplimiento

Figura inspirada en el artículo 87 de la Constitución colombiana de 1991, que por su naturaleza ha despertado controversias que deben ser definidas por los legisladores si debe continuar manteniéndose como figura autónoma, es decir como un proceso constitucional o no; en la primera posición se argumenta que es conveniente mantenerla con

rango constitucional dentro de una perspectiva garantista pues ya se encuentra instalado en el mundo jurídico de la colectividad aun cuando no haya funcionado con regularidad ayuda a mantener el celo de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones; y, en la segunda que cuando se afecta derechos fundamentales por omisión puede encargarse a la Acción de Amparo y cuando no se trata de derechos fundamentales al proceso contencioso administrativo.

Proceso Competencial

Se tiene que subsanar el problema de incongruencia que se plantea entre el artículo 200 y el 202 inciso 3 de la Constitución, pues en el primero se definen taxativamente las seis garantías constitucionales: de inconstitucionalidad, amparo, hábeas data, cumplimiento, acción popular y hábeas corpus; en el segundo aparece como una competencia adicional del TC. “Conocer los conflictos de competencia o de atribuciones asignadas por la Constitución, conforme a ley”, percibiéndose una figura procesal constitucional competencial, pero que no tiene partida de nacimiento como tal en la Constitución, hecho que debe aclararse en forma definitiva es decir si es o no es un proceso constitucional.

III. PROBLEMAS CONEXOS A LOS PROCESOS O GARANTIAS CONSTITUCIONALES EN LA REFORMA CONSTITUCIONAL

Partiremos de la premisa que no porque una Constitución tenga mayores figuras procesales Constitucionales respecto a la anterior

o anteriores es mejor, como ha sucedido con las figuras nuevas de Hábeas Data y Cumplimiento, que han sido introducidas en la Constitución del 93, y han sido materia de críticas por su naturaleza propia, y al no tener una tradición jurídica se han visto en la necesidad de ser regulados bajo un prisma distinto al sentir del Constituyente, recurriendo inclusive en forma supletoria a otras normas conexas; agravando la dispersión de la normatividad constitucional, por lo que sería conveniente, como es el deseo de la comunidad académica constitucional peruana, que todas las garantías constitucionales deben aglutinarse en un Código Procesal Constitucional.

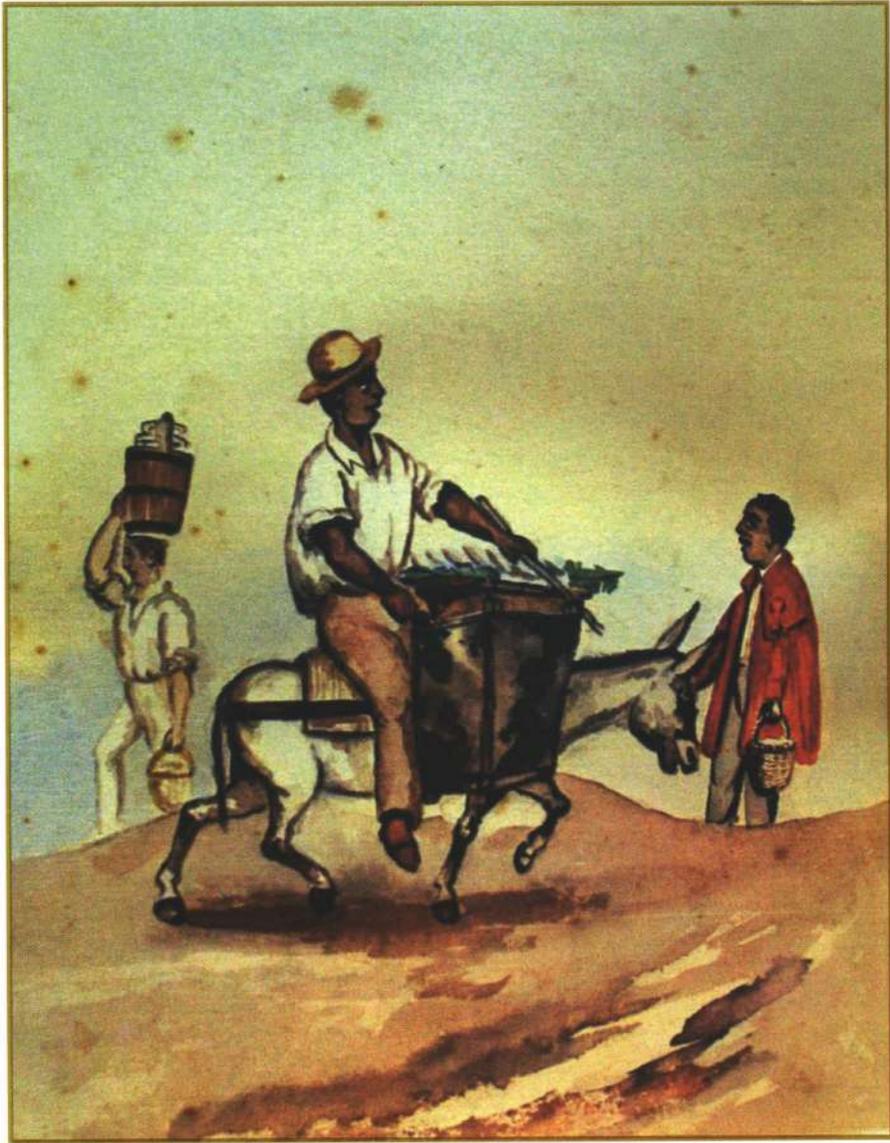
Por otro lado, no está en tela de juicio la bondad del sistema dual concentrado y difuso que se sigue en el Perú en el control de la constitucionalidad a cargo del Tribunal Constitucional y el Poder Judicial, respectivamente, pues por las características propias de nuestro país, así como por la conformación propia de estas instituciones jurisdiccionales es conveniente; pero es bueno referirnos a cada una de ellas en cuanto a su accionar en el ámbito constitucional; en cuanto al primero como órgano de control de la Constitución ha flexibilizado en el presente año su estructura con la finalidad de resolver con mayor prontitud los casos que son tramitados a esa institución vía Recurso extraordinario, específicamente en lo relacionado al hábeas data, Cumplimiento, hábeas corpus y amparo, dividiéndose en dos salas, cada una integrada por tres miembros que asumen independientemente la resolución de estos casos, con excelentes resultados. En cuanto al segundo, es

decir al Poder Judicial, existe un problema que debe ser materia de estudio, el de los operadores de justicia, pues conforme existen Salas y Juzgados Especializados en lo Penal, Civil, Laboral, Familia etc, debe haber también jueces y salas especializadas en materia constitucional, quienes se constituirían en los guardianes del sistema democrático de derecho siendo su dedicación exclusiva, dando la interpretación que corresponda a las acciones de garantía, donde debe constar siempre la preeminencia de los derechos constitucionales, así como la aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad; esto conllevaría a un mayor dinamismo en su diligenciamiento acorde con el espíritu y la razón de ser de las garantías o procesos constitucionales, pues por la denominada "carga procesal", los señores jueces civiles o penales según el caso no pueden dedicarse en forma especial a los procesos constitucionales, siguiendo éstos en muchos casos el camino de los demás procesos ordinarios, pese a que hay plazos por cumplirse, lo que desnaturaliza su esencia garantista. Y al estar pendiente la dación de la nueva Ley Orgánica que tanto necesita el Poder Judicial, sujeta a la reforma constitucional es el momento oportuno para tomar en cuenta esta sugerencia, y de ser posible, se debería incorporar en la Constitución la denominación de los jueces especializados constitucionales, para que su vigencia no sea

perentoria o circunstancial, con lo cual estoy seguro mejorará sustantivamente la imagen del Poder Judicial en la administración de justicia constitucional.

La creación de las salas y juzgados constitucionales tienen al margen de lo expuesto un basamento estadístico, pues conforme a lo informado por el Tribunal Constitucional, este organismo ha recepcionado 10,200 acciones de garantía desde el 1.996 a enero del presente, sea para resolver en única instancia las acciones de inconstitucionalidad o vía recurso extraordinario, las demás acciones, focalizándose el mayor número en el amparo y habeas corpus; No habiéndose tomado en cuenta las Expedientes que no llegan al Tribunal Constitucional, y sólo quedan en el ámbito del Poder Judicial, por diversas causas como la improcedencia de recurso extraordinario por los demandados y otros.

Al concluir, podemos aseverar que existen problemas de forma y de fondo en la reforma constitucional, respecto a los procesos o garantías constitucionales, que previo análisis serán resueltos por los señores congresistas que tienen la delicada responsabilidad de plasmar en la nueva constitución los mecanismos constitucionales concebidos para su protección, debiendo tomar como principal punto de referencia la Carta Fundamental de 1,993, hoy vigente, así como la Constitución de 1979.



El manquetero.