

La justicia constitucional en Paraguay

Daniel Mendonca y Juan Carlos Mendonca Bonnet

Génesis: antecedentes y creación del órgano de justicia constitucional

La justicia constitucional data en Paraguay de agosto de 1967, fecha en que fue incorporada con rango supremo al ordenamiento positivo en virtud de lo dispuesto por el artículo 200 de la constitución, vigente hasta la reforma de 1992. Antes de esa fecha, todo lo que el sistema prescribía sobre el particular estaba contenido en el artículo 44 de la Ley Orgánica de los Tribunales, Ley N° 325 de 1918, que asignaba intervención al Superior Tribunal de Justicia (denominación del Tribunal de más alta instancia en la estructura judicial entonces vigente) por vía de apelación y nulidad de las sentencias definitivas de los Tribunales de Apelación, en caso de que recayeran en litigios en que hubiese sido cuestionado un tratado, ley, decreto o reglamento, bajo la pretensión de ser contrarios a la Constitución; se excluía expresamente de ese recurso, sin embargo, lo relativo a la interpretación o aplicación que los Tribunales hicieran de los Códigos Civil, Penal, Comercial y Procesal.

Estatuto del orgánico de la Justicia Constitucional

1 NORMAS REGULADORAS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

Normas de rango constitucional y legal regulan diversos aspectos del control de constitucionalidad. El artículo 132 de la Constitución Nacional (a partir de ahora, para abreviar, CN) asigna a la Corte Suprema de Justicia (a partir de ahora, CSJ) competencia para el control de constitucionalidad, disposición reiterada en el artículo 259, inciso 5, del mismo cuerpo normativo. En particular, dicho control corresponde a la Sa-

la Constitucional (a partir de ahora, SC) de la Corte Suprema de Justicia, según las previsiones de los artículos 258 y 260 de la Constitución.

La organización de la Corte Suprema de Justicia se halla reglamentada por la Ley N° 609/95, de fecha 23 de junio de 1995, bajo la denominación de "Ley que Organiza la Corte Suprema de Justicia" (a partir de ahora, LOCSJ). Las principales cuestiones procesales del régimen de control de constitucionalidad, sin embargo, se hallan reguladas en el Código Procesal Civil, Ley N° 1.337/88, (a partir de ahora, CPC).

2 MODALIDAD DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD VIGENTE

El control de constitucionalidad establecido corresponde al modelo *concentrado* en un órgano insertado en el nivel superior de la estructura judicial, y en particular a una sala *ad hoc*, la Sala Constitucional, de dicho órgano. Pero es importante advertir que, de acuerdo con lo previsto en la "Ley que organiza la Corte Suprema de Justicia", la Sala Constitucional puede decidir, a pedido de cualquiera de los Ministros de la Corte Suprema, cuando lo juzgare pertinente, que una cuestión determinada sea resuelta por la Corte en pleno (artículo 16). De este modo, la competencia de la Sala Constitucional puede ser extendida a favor de la Corte Suprema en los procesos de inconstitucionalidad.

3 COMPOSICIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

La Corte Suprema de Justicia está integrada por nueve miembros, elegidos por el Senado con acuerdo del Presidente de la República, de ternas remitidas por el Consejo de la Magistratura (artículos 264, inciso 1 CN). Para integrar la Corte Suprema se requiere: (a) ser paraguayo natural, (b) haber cumplido treinta y cinco años, (c) poseer título de Doctor en Derecho, (d) gozar de notoria honorabilidad, y (e) haber ejercido durante diez años, como mínimo, la profesión, la magistratura judicial o la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separada o alternativamente (artículo 258 CN).

Por su lado, la Sala Constitucional se halla compuesta por tres miembros con el rango de Ministros de la Corte Suprema (artículo 1 LOCSJ).

Los Ministros de la Corte Suprema sólo pueden ser removidos por juicio político ante la Cámara de Senadores mediante acusación formulada por la Cámara de Diputados (artículos 225 y 261 de la CN) y cesan en el cargo al cumplir la edad de setenta y cinco años (artículo 261 CN). Durante el mandato, gozan de inmunidades especiales: no pueden ser acusados o interrogados judicialmente por opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones y no pueden ser *detenidos o arrestados, salvo caso de flagrante delito que merezca pena corporal*, en cuyo caso deben ser sometidos a un régimen especial de custodia (artículo 255 CN).

Es importante advertir que, de acuerdo con la Constitución Nacional y la Ley que organiza la Corte Suprema de Justicia, los Ministros de la Corte Suprema, al igual que los demás magistrados judiciales, son designados por períodos de cinco años, y adquieren la inamovilidad en el cargo luego de haber sido confirmados en él por dos períodos siguientes al de su elección, es decir, adquieren la inamovilidad permanente a partir de la segunda confirmación (artículos 252 y 8 de las disposiciones transitorias de la CN y 19 LOCSJ).

4 ORGANIZACIÓN INTERNA DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD

De acuerdo con la Ley reguladora de la Corte Suprema, la Corte tiene un Presidente, un Vicepresidente primero y un Vicepresidente segundo (artículo 5). En virtud de la misma ley, la Corte procede a integrar sus salas (Sala Constitucional, Sala Civil y Comercial y Sala Penal), en sesión plenaria que se lleva a cabo en el mes de febrero de cada año. En la misma ocasión elige a su Presidente por voto secreto favorable de por lo menos cinco de sus miembros. Eligen, igualmente, entre los miembros de las salas que no integra el Presidente, al Vicepresidente primero y, finalmente, entre los miembros de la *sala restante, al Vicepresidente segundo* (artículo 8).

El Presidente y los Vicepresidentes presiden las salas que integran y permanecen en sus funciones durante un año, sin que puedan ser reelegidos en el mismo cargo sino después de transcurrido un período (artículo 9 LOCSJ).

5 SEDE DEL ÓRGANO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

La Corte y, consecuentemente, la Sala Constitucional tienen sede en Asunción, Capital de la República del Paraguay. La dirección oficial es:

Palacio de Justicia
Alonso y Testanova
Asunción, Paraguay

Los principales teléfonos son los siguientes (los códigos iniciales correspondientes a Paraguay y Asunción son 595-21):

Presidencia: 84-890
Ministros: 84-324, 84-393
Secretaría general: 84-297
Secretaría judicial: 84-578
Central: 84-910
Telex: 84-710

Funciones de la Justicia Constitucional

1 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS

1.1. Tipo de normas susceptibles de ser sometidas a control de constitucionalidad

Al regular las garantías constitucionales, la Constitución Nacional establece, en forma genérica, que la Corte Suprema tiene competencia "para declarar la inconstitucionalidad de *normas jurídicas* y de *resoluciones judiciales*, en la forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la ley" (artículo 132). En términos similares, la Ley reguladora de la Corte, en su artículo 11, inciso a, alude a *leyes* y *otros instrumentos normativos*, en concordancia con lo dispuesto por la Constitución en su artículo 260, relativo a las atribuciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema. Más específicamente, el Código Procesal Civil, al regular la acción de inconstitucionalidad, alude a *leyes*, *decretos*, *reglamentos*, *ordenanzas municipales*, *resoluciones* u *otros actos administrativos* (artículo 550).

1.2. Tipos de procedimientos

El control de constitucionalidad previsto corresponde, en general, a un régimen de control *concreto y a posteriori*. Sólo en el caso de las sentencias judiciales resulta admisible el control previo, mediante excepción de inconstitucionalidad o remisión de oficio (ver 1.3 y 1.4.). En ningún caso está admitido el control abstracto de inconstitucionalidad y la Corte Suprema se ha encargado de rechazar sistemáticamente toda forma de control consultivo.

1.3. Legitimados para activar el control de constitucionalidad

De acuerdo con el artículo 550 del Código Procesal Civil, *toda persona* lesionada en sus legítimos derechos por instrumentos normativos que infringan en su aplicación principios o normas constitucionales (ver 1.1.) tienen facultad para promover acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema. Aunque no está claro el alcance de la expresión “toda persona”, existen antecedentes recientes de acciones promovidas por el Presidente de la República y admitidas contra leyes del Congreso.

Por otro lado, en virtud de lo dispuesto por el artículo 18 del Código Procesal Civil, los jueces y tribunales pueden, de oficio, remitir las causas a la Corte Suprema, una vez que ellas se encontraren en estado de sentencia, a los efectos del control de constitucionalidad cuando, a su juicio, una ley, decreto, u otra disposición normativa invocada pudiera resultar contraria a las reglas constitucionales.

1.4. Rasgos generales del procedimiento

Es necesario distinguir dos vías legales para la impugnación de inconstitucionalidad: *acción y excepción*. Cada una de ellas posee un trámite específico previsto en el Código Procesal. Algunos de los principales rasgos de esas vías son los que se exponen a continuación.

(1) *Acción de inconstitucionalidad*

Cabe la impugnación de los instrumentos normativos especificados en el apartado 1.1. La interposición de la demanda no tiene efectos suspensi-

vos, a menos que la Sala Constitucional disponga lo contrario o que se trate de sentencia judicial definitiva. En la sustanciación del proceso, la Sala debe dar intervención al Fiscal General del Estado cuando se trate de actos provenientes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial. La sentencia recaída, si hiciere lugar a la demanda, debe ordenar a quien corresponda que se abstenga de aplicar en lo sucesivo, al favorecido por la declaración de inconstitucionalidad, la norma jurídica de que se trate. Tratándose de resolución judicial, la sentencia recaída, si acogiere la demanda de inconstitucionalidad, debe declarar su nulidad y disponer que la causa sea remitida al juzgado o tribunal siguiente en orden de turno respecto del que dictó la resolución impugnada para que sea nuevamente juzgada. Esta vía se halla regulada en el Código Procesal Civil, en los artículos 550 a 564.

(2) Excepción de inconstitucionalidad

La excepción de inconstitucionalidad debe ser opuesta por el demandado en juicio o el reconvenido al contestar la demanda o la reconvenición, si estimare que éstas se fundan en algún instrumento normativo violatorio de la Constitución Nacional; también debe ser opuesta por el demandante o el reconviniente cuando estimare que la contestación de la demanda o la reconvenición se funda en instrumento inconstitucional. Opuesta la excepción, el juez debe correr traslado de la excepción a la otra parte y al Fiscal General del Estado para que la contesten por su orden, hecho lo cual, o vencido el plazo para hacerlo, el juez remitirá el expediente abierto al efecto a la Sala Constitucional, sin suspender el curso del proceso principal. Si la Sala hiciere lugar a la excepción, debe declarar la inconstitucionalidad del instrumento normativo de que se tratare y su consecuente inaplicabilidad al caso concreto. Trámite similar cabe en segunda y tercera instancias en cuanto a la fundamentación de recursos o sus respectivas contestaciones. Estas cuestiones se hallan específicamente reguladas por los artículos 538 a 549 del ya citado Código Procesal Civil.

1.5. Valor de las sentencias

De acuerdo con las previsiones constitucionales y legales, las sentencias declarativas de inconstitucionalidad se limitan en su alcance al ca-

so concreto (artículo 260, inciso 1 CN y artículo 555 CPC), esto es, poseen efectos “inter partes” (sin perjuicio de la ejemplariedad que pudiera revestir una sentencia de la Corte Suprema). En cuanto a los efectos asignados, puede declararse la nulidad de las resoluciones judiciales (sentencias o interlocutorios) o la *inaplicabilidad* de las leyes u otros instrumentos (artículos 260 CN, 555 CPC). Existen antecedentes recientes en los cuales se ha declarado la nulidad de leyes y resoluciones del Congreso, en virtud de lo dispuesto por el artículo 137 de la Constitución, relativo a la supremacía constitucional, donde se especifica que carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en ella.

Claro está que la declaración de inconstitucionalidad con alcance de nulidad se produce con efectos *ex tunc*, mientras que la declaración de inconstitucionalidad con alcance de inaplicabilidad se opera con efectos *ex nunc*.

2 GARANTÍA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES FUNDAMENTALES

2.1. Procedimiento específico para la garantía de los derechos fundamentales

La Constitución consagra cuatro modos diferentes de hacer efectivos los derechos y libertades fundamentales, a saber: (a) la Inconstitucionalidad, (b) el Hábeas Corpus, (c) el Amparo, y (d) el Hábeas Data. La Inconstitucionalidad y el Hábeas Corpus son de competencia de la Corte Suprema de Justicia (artículo 259, incisos 4 y 5 CN). El Hábeas Corpus es también de competencia de los jueces de primera instancia (artículo 133 CN). El Amparo, en cambio, es de competencia exclusiva de los jueces de primera instancia (CPC 566). Aunque el Hábeas Data carece aún regulación legal, se ha entendido que es de competencia de jueces de primera instancia. En todos los casos, los procedimientos presentan las características de ser breves, sumarios y gratuitos (en el sentido de que no existe tasa ni impuesto alguno requerido para su promoción). No existe acto formal alguno de admisión a trámite de las garantías mencionadas. Los órganos competentes pueden, en todos los casos, disponer la suspensión inmediata del acto lesivo.

2.2. Actos susceptibles de ser sometidos a la jurisdicción del órgano de control de constitucionalidad

Según lo expuesto con anterioridad (ver apartado 2.1.1.), el órgano de control puede declarar la inconstitucionalidad de normas jurídicas y de resoluciones judiciales (artículo 132 CN), leyes y otros instrumentos normativos, así como de sentencias o interlocutorias (artículo 260, incisos 1 y 2 CN y, en concordancia, artículo 11 LOCSJ). Según el Código Procesal Civil, procede contra leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación los principios o normas de la Constitución (artículo 550).

Aunque no sea competente el órgano de control de constitucionalidad, quizá fuera bueno hacer una breve mención a los actos susceptibles de ser sometidos a control jurisdiccional a través del Habeas Corpus y del rec. de amparo.

2.3. Sujetos legitimados para la interposición del recurso

En el caso de la Inconstitucionalidad, la legitimación activa está dada, si se plantea por vía de excepción, al actor o al demandado en juicio (artículo 538 CPC), y, si se plantea por vía de acción, a la persona lesionada en sus derechos (artículo 550 CPC). El Hábeas Corpus puede ser solicitado por el afectado por interpósita persona, sin necesidad de poder, o bien iniciado de oficio por el órgano competente (artículo 133 CN). El amparo puede ser promovido por el afectado y admite la acción popular (artículo 134 CN). El Hábeas Data, que carece de regulación legal, sólo ha sido planteado por los propios afectados (artículo 135 CN).

2.4. Efectos de las sentencias en este tipo de procedimientos

En lo relativo a la Inconstitucionalidad, ver el apartado 1.5. En cuanto al Amparo, la sentencia tiene por efecto reparar la lesión o evitar el peligro inminente de la violación de derechos o garantías consagrados por la Constitución o la ley (artículo 134 CN); la resolución no causa estado (artículo 134 CN), sólo hace cosa juzgada res-

pecto del juicio de Amparo, dejando subsistentes las acciones que pudieran corresponder a las partes (artículo 579 CPC). En el caso del Hábeas Corpus, la resolución puede disponer: que cesen las restricciones a la libertad; que se restituya la libertad al afectado; y que cesen las circunstancias que amenazan la seguridad personal o agravan las condiciones de las personas legalmente privadas de libertad (artículo 133 CN). En lo que se refiere al Hábeas Data, la resolución tiene por efecto permitir a las personas el acceso a la información y a los datos que sobre sí misma o sobre sus bienes obren en registros oficiales o privados de carácter público, así como a la actualización o a la rectificación de aquellos que fuesen erróneos o la destrucción de aquellos que afectaren ilegítimamente sus derechos, y conocer el uso que se haga de ellos y de su finalidad (artículo 135 CN).

3 FUNCIONES DEL ÓRGANO DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN ORDEN A LA DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER

3.1. ¿Existe un procedimiento específico para dirimir las controversias entre el Estado central y los entes territoriales?

Principales características de dicho procedimiento

No existe un procedimiento específico para estos casos, aunque la Constitución dispone que el órgano competente para entender y decidir en ellos es la Corte Suprema de Justicia (artículo 259 inciso 9 CN y artículo 3 inciso h LOCSJ).

3.2. Tipos de actos sometidos a dicha modalidad de control

Los actos sometidos a control son los relativos a las contiendas de competencia entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales y entre éstos y los municipios (artículo 259 inciso 9 CN y artículo 3 inciso h LOCSJ).

3.4. Efectos de las sentencias

No hallándose regulada la cuestión, no existe un efecto específico previsto.

2.4. Otras funciones del órgano de control de constitucionalidad: control de inconstitucionalidad de partidos políticos, control de elecciones, juicio político, etcétera

De acuerdo con la Ley que organiza la Corte Suprema de Justicia (artículo 11), la Sala Constitucional sólo tiene atribuciones para conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de leyes y otros instrumentos normativos, así como sobre resoluciones judiciales. La Corte Suprema de Justicia, reunida en pleno, puede conocer y decidir en los recursos y acciones que se interpongan o promuevan contra resoluciones del Tribunal Superior de Justicia Electoral, que tiene a su cargo todo lo relativo a cuestiones electorales. El juicio político es atribución del Congreso, y tratándose de destitución de magistrados judiciales, es atribución del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, donde la Corte Suprema tiene dos miembros natos. Cabe señalar, igualmente, que es atribución exclusiva de la Corte Suprema conocer y resolver en materia de casación (artículo 259 inciso 6 CN y artículo 18 LOCSJ).