



CUESTIONARIO RESPUESTAS DE LA CORTE SUPREMA DE PARAGUAY

Mesa primera. ESTRUCTURA DE FUNCIONAMIENTO DE LA JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL Y JURISDICCIÓN ORDINARIA.

1. ¿Cómo funciona la jurisdicción constitucional y la jurisdicción ordinaria, en cada uno de los países iberoamericanos?

En el Paraguay, el control de constitucionalidad se entrega al Poder Judicial, que es el encargado de pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de los actos de los demás Poderes –e incluso, de los suyos propios, al someter a control también, las sentencias de los órganos jurisdiccionales. Tal sistema se conoce con el nombre de “jurisdiccional” y en virtud a la Constitución Nacional de 1992 es concentrado –puesto que queda a cargo de un solo órgano la facultad de control. Este sistema de carácter concentrado es el adoptado por nuestro país por cuanto la Corte Suprema de Justicia es el órgano facultado para la declaración de inconstitucionalidad, tanto de las leyes u otros instrumentos normativos, como también de las sentencias de los órganos judiciales inferiores.

Con relación a esto último, es preciso hacer, sin embargo, una aclaración importante. En efecto, corresponde dar cuenta de una situación que sobre el particular plantea la propia Constitución Nacional: por un lado, ella atribuye esa competencia a la Corte Suprema de Justicia en dos disposiciones y, por otro lado, se la atribuye a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en una disposición. El artículo 132 prescribe que “la Corte Suprema de Justicia tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales en la forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la ley”. Coincidente con este artículo el 259, inciso 5) establece que “son deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad”. En cambio, el artículo 260 de la Constitución establece que son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional “conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y otros instrumentos normativos...y decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias...” De modo que, tal como quedó dicho, por un lado, tenemos dos disposiciones que entregan el poder de constitucionalidad a la Corte Suprema de Justicia (en pleno) y, por otro lado, tenemos una disposición que entrega el control de constitucionalidad a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (una de las tres en que está dividida la Corte, de acuerdo a la Ley 609 “Que organiza la Corte Suprema de Justicia”). La solución a este problema vino a precisamente través esta Ley N 609/95 “Que organiza la Corte Suprema de Justicia” que establece la coherencia entre tales normas, al prescribir en su artículo 16 el mecanismo mediante el cual cualquiera de los Ministros de la Corte puede pedir que la Corte decida la cuestión sometida a una Sala mediante decisión plenaria. De modo que la Sala Constitucional resuelve todas las cuestiones de inconstitucionalidad, como regla, reconociéndose, de ese modo, el fin de

su creación y la especialidad que le atribuye la Constitución Nacional, mientras no haya una solicitud para someter la cuestión al plenario, como excepción.¹

Entonces, la supremacía constitucional –consagrada por el artículo 137 de la Constitución Nacional– se halla específicamente protegida y hecha efectiva por la garantía de inconstitucionalidad, que juntamente con el hábeas corpus, el amparo y el hábeas data, tiene como objeto, por definición, hacer efectivos los derechos consagrados por la Constitución (art. 131).²

La garantía está reconocida por la Constitución, primero, en su artículo 132, después, en su artículo 259, inciso 5) y finalmente, en su artículo 260. Los tres consagran a favor de la Corte Suprema de Justicia el ejercicio del control constitucional y el último, instituye dos procedimientos o vías para hacerlo efectivo: la acción “que podrá iniciarse ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por vía de excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte”. La reglamentación de la garantía, que la Constitución Nacional remite a la ley ordinaria, está hecha vigente en el Código Procesal Civil y en realidad, ya lo estaba antes de la Constitución de 1992 porque el Código sirvió, en gran medida, de inspiración a la regulación constitucional y entonces, no hubo necesidad de introducirle modificaciones.

Ahora bien, en lo que se refiere a la jurisdicción ordinaria, es claro que en virtud al art. 247 de la Constitución Nacional de 1992, es el Poder Judicial el custodio de la Constitución, quien la interpreta, la cumple y la hace cumplir. La administración de justicia está a cargo del Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los Juzgados, en la forma establecida en la Constitución y en la ley.

2. ¿Qué efectos tienen los pronunciamientos emitidos por la Corte Constitucional, en las jurisdicciones ordinarias y en las jurisdicciones especiales?

De acuerdo con las previsiones constitucionales y legales, las sentencias declarativas de inconstitucionalidad se limitan en su alcance al caso concreto (artículo 260, inciso 1 CN y artículo 555 CPC), esto es, poseen efectos "Ínter 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).³

Ahora bien, cabe resaltar una peculiaridad de los efectos del fallo constitucional respecto de la jurisdicción ordinaria. Cualquier acto normativo puede ser atacado de inconstitucional por las vías antes referidas, excepto las resoluciones de las salas o del pleno de la Corte, que son solamente pasibles del recurso de aclaratoria y en casos de providencia de mero trámite o resolución de regulación de honorarios originados en la Corte, del recurso de reposición. Vale decir, que un fallo dictado por la Sala Civil y

¹ Mendonca, Juan Carlos. *Inconstitucionalidad*. Derecho Procesal Constitucional – Régimen procesal de las garantías constitucionales. Daniel Medonca, Coordinador. La Ley Paraguaya, Asunción 2012.

² Mendonca, Daniel y Mendonca Bonnet, Juan Carlos. La Justicia constitucional en el Paraguay. <https://recyt.fecyt.es/index.php/AIJC/article/download/45572/27089>

³ Ídem.

Comercial o de la Sala Penal, no admite impugnación de ningún género, ni siquiera las fundadas en inconstitucionalidad.

3. ¿Qué grado de eficacia tienen los pronunciamientos constitucionales en la jurisdicción ordinaria y especial? Señale los aspectos puntuales a mejorar.

En cuanto al grado de eficacia que tienen los pronunciamientos constitucionales en el Paraguay, una primera preocupación que enfrentamos en materia de justicia constitucional en el Paraguay es que no se cuenta actualmente con un informe a nivel Estado que revele el nivel de cumplimiento de las sentencias constitucionales ni el plazo en que ellas son ejecutadas.

Para comprender el problema, es necesario tener presente que los efectos de las sentencias constitucionales se pueden dividir fundamentalmente en tres clases: los efectos jurídicos, los económicos y los materiales. Los primeros no suelen ofrecer mayor problema, pues nacen de la propia autoridad de la Constitución y del valor que tanto esta como la Ley que organiza la Corte Suprema de Justicia (LOCSJ) asignan a los pronunciamientos de la Sala. Hablamos, por ejemplo, del efecto anulatorio que tiene una sentencia que acoge una acción de inconstitucionalidad o de la constitución o declaración de derechos subjetivos que puede derivar de una sentencia de amparo.

Los efectos económicos surgen del hecho de que una sentencia imponga a una persona física o jurídica una condena de pagar daños y perjuicios y/o costas. En estos casos, la ley descarga la ejecución de esos aspectos en los tribunales contencioso-administrativos o civiles, según que el obligado sea una persona de derecho público o privado, respectivamente.

Pero el verdadero meollo de la cuestión radica en el campo de los efectos materiales, que tienen que ver con que la sentencia obligue a alguien a dar, hacer o no hacer algo, porque es allí donde radica con mayor sensibilidad la vigencia y efectividad –o ausencia de ellas– del concepto de “justicia cumplida”.

En principio, conforme a la ley, el cumplimiento de los efectos materiales de los fallos constitucionales le corresponde a la propia Sala. Por ende, qué tanto se llegue a acatar, o no, sus pronunciamientos dependerá de qué tanto ese tribunal esté dotado, o no, de las herramientas necesarias para lograrlo.

A mi criterio, la primera exigencia –no siempre adecuadamente satisfecha– para lograr que las sentencias de la Sala se cumplan está en su propia redacción. Es necesario que los pronunciamientos sean absolutamente claros y comprensibles. Y su contenido, especialmente el de la parte dispositiva (el “por tanto”), debe abarcar, de manera puntual, todos los elementos necesarios para que se acate lo que el fallo ordena. No pocas veces ha ocurrido que una sentencia no se cumple porque en ella no quedó claro quién era la persona responsable de hacerlo, dando así la oportunidad de que los involucrados trasladen la responsabilidad unos a otros y, a fin de cuentas, no haya forma de deslindar tales responsabilidades.

Una interesante posibilidad, que deriva de la experiencia al respecto de la jurisdicción contencioso-administrativa, sería que la Sala cuente con jueces ejecutores propios. Su tarea consistiría, precisamente, en velar por que se cumplan los efectos de las sentencias, atendiendo las gestiones de los interesados, incluyendo las múltiples quejas por desobediencia que se suelen recibir en la actualidad –especialmente los casos que involucran al Ministerio de Hacienda, el ente económico por excelencia del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, se debe contar con sistemas estadísticos y de seguimiento que permitan sopesar la efectividad de los fallos y detectar las debilidades que puedan estar dando lugar a los incumplimientos. Sobre esto, la Sala ya ha venido avanzando desde hace unos cuatro años con el trabajo que viene llevando adelante con la Oficina de Estadísticas Judiciales; no obstante, los retos en esta materia son ingentes.

Para mejorar el grado de acatamiento de los fallos, pienso que es inevitable ajustar el contenido del Código de Organización Judicial y de la Ley que Organiza la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, en cuanto a la sugerida introducción de jueces ejecutores. Si bien actualmente el desacato judicial se encuentra tipificado en la Ley N° 4711 del año 2012, esta estrategia me parece poco eficaz. La solución no radica en meter gente a la cárcel. Mejor sería dotar a la Sala de instrumentos más ágiles, incluyendo la posibilidad de aplicar una amplia gama de medidas cautelares de carácter institucional, etc.⁴

Mesa Segunda. RELACIÓN ENTRE LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

1. ¿Qué tipo de actuaciones en la jurisdicción ordinaria son revisables en la jurisdicción constitucional y a quiénes les corresponde la competencia?

Según lo expuesto con anterioridad, el órgano de control a quien corresponde la competencia es la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia o el pleno, en los casos en que uno de sus miembros lo solicite y puede declarar la inconstitucionalidad de normas jurídicas y de resoluciones judiciales (artículo 132 CN), leyes y otros instrumentos normativos, así como de sentencias o interlocutores (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).

2. Límites o alcances de la jurisdicción constitucional respecto a los casos sometidos a su conocimiento.

La Corte Suprema de Justicia, en la impugnación por vía de excepción, dicta resolución bajo la forma de sentencia definitiva, dentro de los treinta días de recibido el expediente. Si hace lugar a la excepción, declara la inconstitucionalidad de la ley o del instrumento normativo de que se tratare, y su consecuente inaplicabilidad al caso concreto.

⁴ Ejecución de las sentencias constitucionales. <https://www.nacion.com/opinion/foros/ejecucion-de-las-sentencias-constitucionales/KTRL6AJZLRC57CCQHH37WJQQQQ/story/>

Cuando se tratare de interpretación de cláusula constitucional, la Corte establecerá su alcance y sentido.

Cuando la impugnación se realiza por la vía de la acción, la sentencia de la Corte Suprema sólo tendrá efecto para el caso concreto. En consecuencia, si se hace lugar a la inconstitucionalidad, debe ordenar a quien corresponda, a petición de parte, que se abstenga de aplicar en lo sucesivo, al favorecido por la declaración de inconstitucionalidad, la norma jurídica de que se trate.

3. ¿Qué efectos (civiles, penales y/o disciplinarios) enfrentan los funcionarios contra los cuales se pronuncia el dictamen de la jurisdicción constitucional?

Los efectos del dictamen de la jurisdicción constitucional pueden diferir según la garantía que se emplee. En su caso, en el marco de un amparo, el órgano o agente de la administración pública a quien se dirija el mandamiento, deberá cumplirlo sin que pueda oponer excusa alguna ni ampararse en la obediencia jerárquica. Si por cualquier circunstancia el mandamiento no pudiera diligenciarse con la autoridad a quien está dirigido, se entenderá con su reemplazante y, a falta de éste, con su superior jerárquico.

En los casos en que el órgano, agente de la administración pública o particular requerido demorare maliciosamente, de manera ostensible o encubierta, negare o en alguna forma obstaculizare la sustanciación del amparo, el juez pasará los antecedentes al Ministerio Público a los fines previstos en el Código Penal.

En el caso de la garantía de inconstitucionalidad, si se hace lugar a la misma, se debe ordenar a quien corresponda, a petición de parte, que se abstenga de aplicar en lo sucesivo, al favorecido por la declaración de inconstitucionalidad, la norma jurídica de que se trate.

Ahora bien, el principal efecto disciplinario que enfrentan los magistrados judiciales es que, conforme a la Ley N° 1084/1997 “Que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de Magistrados”, constituye mal desempeño de funciones que autoriza la remoción de los mismos el hecho de dictar tres sentencias definitivas que fueran declaradas inconstitucionales en el lapso de un año judicial.

Mesa Tercera. LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y LAS PERSONAS EN CONDICIONES DE VULNERABILIDAD.

1. ¿Qué formulas o mecanismos han implementado los países Iberoamericanos para facilitar el acceso a la justicia constitucional, como derecho humano esencial?

El principal mecanismo adoptado por el Paraguay para facilitar el acceso a la justicia constitucional viene dado por las propias facilidades conferidas por la Constitución Nacional en cuanto a las condiciones de ejercicio de las garantías. En efecto y para ejemplificar, el hábeas corpus puede ser interpuesto por el afectado o por interpósita persona sin necesidad de poder y por cualquier medio fehaciente. Por su parte, el procedimiento de amparo se reconoce breve, sumario, gratuito e incluso de acción popular.

Si bien existen mayores recaudos formales para la interposición de la inconstitucionalidad, el Código Procesal Civil también presenta la declaración de Oficio de la Corte Suprema de Justicia que implica que cuando correspondiere, la Corte declarará de oficio, la inconstitucionalidad de resoluciones, en los procesos que le fueren sometidos en virtud de la ley, cualquiera sea su naturaleza. Es decir, en cualquier caso, en que, conforme al derecho a recurrir las resoluciones, la Corte, una vez excitada su función jurisdiccional, es decir, cuando hay litigio o juicio sometido a su decisión, podrá declarar de oficio la inconstitucionalidad de una resolución.

2. ¿Qué retos y desafíos confrontan los tribunales constitucionales con relación al acceso a la justicia constitucional de las personas en condición de vulnerabilidad?

La primera consideración es reconocer que esos grupos han sido objeto de múltiples discriminaciones por razones históricas, sociales, económicas o culturales, lo que los ha marginado o excluido de derechos o beneficios que tiene el resto de la población, razón por la cual se les debe otorgar más ventajas para compensar, de alguna manera, la discriminación de la que han sido objeto. De ahí que por la vía de la acción afirmativa sea común implementar medidas que garanticen un número determinado de cuotas de participación o de acceso de esas personas para la obtención de servicios públicos, crédito preferencial, oportunidades de trabajo, becas de estudio, entre otras.⁵

Como valor agregado al enfoque de protección de estos grupos, corresponde resaltar la importancia de la existencia e implementación de las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Grupos en Condición de Vulnerabilidad. Estas Reglas constituyen vías idóneas de canalización del compromiso ético de los operadores judiciales con el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

3. ¿Qué medidas se han adoptado para garantizar el Acceso a la Justicia Constitucional frente al exceso de litigiosidad?

La Corte Suprema de Justicia ha adoptado diversos programas para garantizar el acceso a la justicia en el Paraguay, entre ellos, un Programa de Atención Permanente a Víctimas, así como la Dirección de Mediación con profesionales especializados en resoluciones alternativas de conflictos; el programa de facilitadores judiciales; la disposición de pruebas de ADN gratuitas en materia de filiación así como Cuentas de Prestación de Alimentos y finalmente una Secretaría de Educación en Justicia que trabaja activamente en los sectores educativos de todos los niveles promoviendo el acceso a la justicia como derecho humano.

Mesa Cuarta. JURISDICCIÓN CONSTITUCIONAL: TUTELA JUDICIAL DE LOS DERECHOS SOCIALES, ECONÓMICOS, AMBIENTALES Y CULTURALES.

1. ¿Cómo se ha desarrollado la justicia constitucional con respecto a los derechos sociales, económicos, ambientales y culturales, a partir de la conferencia de Sevilla?

⁵ La justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales. <http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministro/FAFB-3.pdf>

Los problemas jurídicos son multifactoriales; en las estructuras de la sociedad es notable la desigualdad producto de la inequitativa distribución de la riqueza, la pretensión básica es tutelar los derechos de los grupos vulnerables, haciendo posible la aspiración de la Constitución Nacional, para permitir y proteger el más amplio desarrollo de los factores de la producción y de las diversas fuerzas de la sociedad, a efecto de procurar un desarrollo sostenible. Si partimos de esta lógica, podremos advertir, con sumo cuidado, que la consecuencia natural es que existen retos en materia de derechos humanos que debemos cumplir; entonces, desde el ámbito de sus competencias, corresponde a la Corte Suprema de Justicia, darle efectividad a las garantías que han sido suficientemente diseñadas por la Constitución; pues no hay libertad ante la falta de opciones, frente al pleno desarrollo de la personalidad una deficiente oferta educativa, frente al desempleo la precarización de los salarios, frente a la familia como célula fundamental de la sociedad la crisis de familia, frente a la discriminación la feminización de la pobreza.

2. ¿Cómo se han desarrollado los derechos fundamentales individuales y derechos políticos desde la justicia constitucional, a partir de la conferencia de Sevilla?

Se puede aseverar que todos los actos emitidos por los órganos de los partidos políticos, tanto nacionales como estatales, se encuentran sujetos a controles jurídicos de legalidad ante las instancias administrativas en la materia, así como de constitucionalidad y legalidad ante la Corte Suprema de Justicia, con lo cual quedan garantizados los derechos fundamentales en lo atinente a derechos políticos.

3. Avances y retos obtenidos para fortalecer los estados democráticos, desde la justicia constitucional, a partir de la conferencia de Sevilla.

Ningún Tribunal Constitucional ha logrado contribuir sustancialmente a la construcción del sistema jurídico dejando de lado la protección de los derechos humanos o el sistema de competencias. Por ello, la magistratura especializada en la Constitución necesita trabajar en ambos flancos, de manera equilibrada y buscando en todo momento enfrentar y resolver los siguientes retos: consenso constitucional, construcción de una jurisprudencia sólida, producción de sentencias con una argumentación jurídica propia del constitucionalismo del siglo XXI, armonización de Derecho internacional de los Derechos Humanos y Derecho Constitucional, La importación de jurisprudencia propia del Derecho Constitucional comparado, coadyuvar con la transformación en el sistema de distribución de competencias y división de poderes y la optimización de los mecanismos de solución de conflictos político constitucionales.⁶

Mesa Quinta. LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN, INTERNET Y REDES SOCIALES, ORIENTADOS AL DERECHO CONSTITUCIONAL.

1. ¿Deberían incluir los países iberoamericanos, dentro de los derechos sociales consagrados en la Constitución, el acceso a internet y a las redes sociales?

⁶ Principales retos en materia de justicia constitucional.
<http://www.senado.gob.mx/comisiones/justicia/docs/Ministro/HAHO-3.pdf>

El acceso a Internet se ha vuelto tan esencial para la intervención en la sociedad actual que debe tener la condición de *derecho fundamental independiente* garantizado al máximo nivel en la Constitución, una prerrogativa vital de todos los ciudadanos. Hoy hay una gran cantidad de propósitos cívicos básicos para los cuales Internet es actualmente un instrumento esencial: buscar y encontrar un trabajo, completar la educación, participar en la política, encontrar información de toda clase, disfrutar del entretenimiento o simplemente contratar bienes o servicios, por ejemplo. Incluso se ha equiparado el acceso a Internet con el acceso al agua en la perspectiva de la relación entre personas y bienes.⁷

2. ¿Cuentan los países iberoamericanos con una legislación adecuada que proteja la intimidad y la dignidad humana, con relación al uso de internet, las redes sociales y el derecho al olvido?

En efecto, el acceso a Internet en el Paraguay es aún un reto en materia de ciudadanía digital con lo cual no existen aún leyes que protejan adecuadamente la intimidad y la dignidad humana como ha sucedido en otras latitudes en donde sí existe una regulación específica al respecto.

3. ¿Qué relevancia tiene para la justicia constitucional el principio de neutralidad de las redes sociales y qué relación guarda con los derechos fundamentales en Iberoamérica?

El principio que obliga a los proveedores de servicios de internet, así como a los gobiernos y organismos supranacionales que la regulan, a tratar todo el tráfico de datos de manera igualitaria, sin discriminar o realizar cobros diferenciados de acuerdo a los contenidos, plataforma, aplicación y tipo de equipo utilizado para acceder no ha tenido aún una regulación específica en el Paraguay. En otras palabras, un proveedor de internet no puede cobrar extra porque alguien ve una serie en Netflix o escucha música en Spotify en lugar de solo recibir mails y usar WhatsApp para enviar mensajes de texto.⁸

⁷ El acceso a internet debe ser un nuevo derecho fundamental. https://retina.elpais.com/retina/2017/12/04/tendencias/1512409066_955763.html

⁸¿Qué significa la neutralidad en la red? <https://www.cromo.com.uy/que-significa-la-neutralidad-la-red-n1145287>