

## LA PRAXIS DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EN EL PARAGUAY (\*)

Por José Raúl Torres Kirmser (\*\*)

**Sumario:** 1. Introducción.- 2. Órgano competente.- 3. Vías para promover la inconstitucionalidad.- 4. Trámite procesal.- 5. Efectos de la declaración de inconstitucionalidad.

### 1. Órgano competente

Al iniciar con la exposición, nos referiremos, en primer término, al órgano competente en cuanto al control de constitucionalidad. La República del Paraguay adopta el sistema del control concentrado, en su acepción más pura. En efecto, el único órgano judicial con competencia para declarar la inconstitucionalidad de leyes o actos normativos en general, así como de sentencias judiciales, es la Corte Suprema de Justicia. Este es el sistema que surge, inequívocamente, de las disposiciones de los Arts. 259 inc. 6) y 260 de la Constitución de la República del Paraguay. En virtud de las disposiciones allí citadas, tanto la Corte Suprema de Justicia en pleno, como la Sala Constitucio-

---

(\*) Exposición presentada en ocasión del “Bicentenario del Judiciario Independiente en el País”, organizado por el Supremo Tribunal Federal del Brasil. Brasilia - Brasil, 21 de septiembre de 2007.

(\*\*) Ministro y actual Presidente de la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay. Miembro del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Profesor Titular de Derecho Mercantil y Derecho Civil (Obligaciones) de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Miembro de la Comisión Nacional de Codificación y del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción.

nal(1), pueden resolver sobre la inconstitucionalidad de leyes, demás instrumentos normativos y resoluciones judiciales (2). En la actualidad, no existe otro órgano con tales potestades.

Hasta el año 1995, en el excepcionalísimo caso de la acción de amparo, establecía el Código Procesal Civil, en su Art. 582, la facultad del juez de pronunciar expresamente la inconstitucionalidad de leyes, decretos, reglamentos u otros actos normativos de autoridad, cuando ello fuere necesario para la concesión del amparo, quedando el recurso de apelación como competencia de la Corte Suprema de Justicia. La disposición en cuestión, empero, fue modificada por la Ley 600/95, en cuya virtud el juez que, para decidir sobre la acción de amparo, debe determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna ley, decreto o reglamento, debe remitir en el día los antecedentes a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, a fin de que esta declare la inconstitucionalidad, en la brevedad posible, si la misma surgiere de forma manifiesta. La diligencia en cuestión no suspende el juicio, que debe proseguir hasta el trámite de sentencia. La doctrina nacional destaca la concordancia de la modificación realizada con la disposición del Art. 18 inc. a) del Código Procesal Civil (3), norma esta sobre la que volveremos oportunamente, al tratarse de una de las vías legalmente previstas para promover el control de constitucionalidad.

---

(1) Aquí debe destacarse que la importancia que el sistema de control de constitucionalidad atribuye a la Sala Constitucional puede deducirse de las propias normas constitucionales. En efecto, la única Sala constitucionalmente prevista con carácter expreso es la Sala Constitucional, como puede apreciarse a través de la lectura de los Arts. 258 y 260 de la Constitución Nacional, con atribución, al máximo nivel normativo, de atribuciones específicas. Las demás salas encuentran su regulación y competencia solamente en normativa de inferior jerarquía (Ley 609/95), lo que evidencia el grado de relevancia que el legislador constitucional ha creído conveniente atribuir a la Sala a la que nos venimos refiriendo.

(2) Lösing, Norbert. *La Justicia constitucional en Paraguay y Uruguay*. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1ª ed., 2002, pág. 114.

(3) Sosa, Enrique A. *El amparo judicial*. Asunción, La Ley Paraguaya, 1ª ed., 2004, pág. 62.

En cuanto a la distribución interna de competencia en el seno de la Corte Suprema de Justicia, la regla general es la contenida en el Art. 260 de la Constitución Nacional; es decir, la Sala Constitucional es la que tiene por atribución decidir sobre la inconstitucionalidad de las leyes, actos normativos y resoluciones judiciales. El Art. 11 de la Ley 609/95, que organiza la Corte Suprema de Justicia, repite textualmente la disposición constitucional. Sin embargo, existen ciertos y determinados supuestos en los que la competencia para conocer sobre inconstitucionalidad es atribuida al pleno de la Corte Suprema de Justicia. Es el caso previsto por el Art. 5° de la Ley 635/95, en armónica interpretación con el Art. 3° inc. i) de la Ley 609/95, relativo a la inconstitucionalidad de decisiones emanadas del Tribunal Superior de Justicia Electoral, y por el Art. 33 de la Ley 3759/09 norma que regula la inconstitucionalidad de las resoluciones emanadas del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. En ambos casos, las disposiciones mencionadas atribuyen la competencia no a la Sala Constitucional, sino al pleno de la Corte Suprema de Justicia. El temperamento adoptado por la Ley es, sin dudas, justificable, dado que las cuestiones a las que nos referimos tienen, por lo general, una trascendencia institucional y una relevancia que amerita el estudio por parte del más alto Tribunal de la República en pleno.

Por último, nos referiremos a la posibilidad de ampliación de Sala. Al igual que las demás Salas de la Corte, también los miembros de la Sala Constitucional pueden solicitar la integración de la misma con la totalidad de los miembros de la Corte Suprema de Justicia para resolver cualquier cuestión de su competencia. Dicha facultad se halla prevista en el Art. 16 de la Ley 609/95. En el supuesto de que la misma sea ejercida, el caso es resuelto por el pleno de la Corte Suprema de Justicia.

El artículo al que nos referimos utiliza la expresión “integración de Sala”, dando a entender que, de un modo u otro, es siempre una de las Salas la que resuelve, integrada por el pleno. Sin embargo, creemos que esta interpretación meramente literal no considera el hecho que de todos modos las Salas responden a una división interna del trabajo. Una vez que se produce la ampliación, es claro que interviene el pleno de la Corte Suprema de Justicia, de la cual cada Sala no es más que la expresión de la organización del órgano a la cual refieren los Arts. 258 de la Constitución Nacional y 1° de la Ley 609/95. Por ende, una vez que la Sala se integra a norma del Art. 16 de la Ley 609/

1995, parece bastante evidente que se supera la división del trabajo en Salas para avocar el caso al pleno de la Corte.

## 2. Vías para promover la inconstitucionalidad

El control de constitucionalidad, de acuerdo a la disposición contenida en el Art. 260 *in fine* de la Constitución de la República del Paraguay, puede promoverse por la vía de la acción y de la excepción. A estos dos medios procesales, puestos a disposición de los justiciables que entienden vulnerados sus derechos de raigambre constitucional, se suman los instrumentos de la declaración de oficio por parte de la Corte Suprema de Justicia y de la consulta constitucional. Tales mecanismos se hallan reglamentados en el Código Procesal Civil, y presentan algunas particularidades que merecen ser reseñadas.

En primer término, las resoluciones judiciales admiten el control por la vía de la acción de inconstitucionalidad (4), es decir, mediante pretensión autónoma dirigida a obtener la declaración de inconstitucionalidad de la resolución atacada. Esto es coherente con el carácter *residual* del remedio en cuestión referido a decisiones de órganos jurisdiccionales, establecido en el Art. 561 del Código Procesal Civil, que dispone: “...*la acción de inconstitucionalidad solo podrá deducirse cuando se hubieren agotado los recursos ordinarios. El plazo para interponerla, se computará a partir de la notificación de la resolución que causa estado*”. El juego de las normas mencionadas permite colegir, con bastante seguridad, que el control de constitucionalidad referido a sentencias inconstitucionales por sí mismas debe ser el último filtro del sistema. Esto presupone que los jueces ordinarios, cuando la inconstitucionalidad no se vincule con la aplicación de actos normativos sino que se enmarque en las hipótesis habitualmente conocidas como “sentencia arbitraria” –relativa a la violación de principios procesales constitucionalmente establecidos, como la prohibición de doble juzgamiento, el control y valoración de las pruebas, la obligación de fundamentación razonable de la decisión, entre otros(5)– pueden, en sede de control recursivo, subsanar por sí mismos los vicios en cuestión de acuerdo a los mecanismos establecidos por la ley procesal (6).

---

(4) Lezcano Claude, Luis. *El control de constitucionalidad en el Paraguay*. Asunción, La Ley Paraguaya, 1ª ed., 2000, pág. 50.

Coherente con este criterio de *ultima ratio*, el Art. 563 del Código Procesal Civil admite el control de constitucionalidad de oficio de resoluciones judiciales, exclusivamente por parte de la Corte Suprema de Justicia, en los procesos que le fueren sometidos en virtud de la ley, cualquiera sea su naturaleza. La norma se halla indudablemente inspirada en la doctrina sostenida, con anterioridad a la vigencia de la Constitución, por un respetado jurista paraguayo, el Dr. Juan Carlos Mendonca, quien aclaraba que el control constitucional de oficio debía ser entendido en un sentido restringido: “*Cuando al pedirse tutela jurídica por cualquier motivo, mediante demanda introductiva de la instancia, se excita su función jurisdiccional*” (7). Esta valoración de inconstitucionalidad, interpretada armónicamente de acuerdo con las explicaciones arriba realizadas, debe referirse únicamente a las sentencias que presenten por sí mismas el vicio en cuestión. Efectivamente, veremos oportunamente cómo el control de constitucionalidad relativo a actos normativos –y, consiguientemente, a la aplicación de los mismos en las sentencias– no puede ser propuesto en cualquier estadio procesal, ya que nuestra legislación ritual establece una suerte de decaimiento como consecuencia de la interposición procesalmente tardía.

---

(5) Vanossi, Jorge Reinaldo A. *Teoría constitucional*. Buenos Aires, Depalma, 1ª ed., 1976, tomo II, pág. 301.

(6) En este sentido, es un buen ejemplo la normativa contenida en el Código Procesal Civil. En efecto, el Art. 111 de dicho cuerpo legal, al conminar la nulidad respecto de aquellos actos que carecen de un requisito formal o material indispensable, y que además no haya alcanzado su finalidad, permite comprender dentro de su ámbito de aplicación los vicios a los que nos referimos en el texto. Se armoniza lo dicho con la disposición del Art. 404 del Cod. Proc. Civ., según la cual el recurso de nulidad procede cuando exista violación de la forma o solemnidades que prescriben las leyes. El juego de estas normas ha permitido, en pronunciamientos jurisprudenciales absolutamente pacíficos, decidir la nulidad de sentencias o resoluciones judiciales en las cuales hayan sido vulnerados principios constitucionalmente reconocidos (Art. 17 de la Constitución Nacional).

(7) Mendonca, Juan Carlos. *Inconstitucionalidad, aspectos procesales*. Asunción, El Foro, 1ª ed., 1983, pág. 58.

De este modo, como la Corte Suprema de Justicia, según las circunstancias, actúa como tercera instancia –juicios civiles– o segunda instancia –juicios administrativos–, la valoración oficiosa de la inconstitucionalidad no podrá producirse respecto de la hipótesis prevista en el inciso b) del Art. 556 del Código Procesal Civil, relativo a la inconstitucionalidad de las sentencias que se funden en una ley, decreto, reglamento u otro acto normativo de autoridad contrario a la Constitución. El Art. 562 del cuerpo legal citado impone una valla al respecto, al preceptuar: *“Si no se hubiese opuesto la excepción de inconstitucionalidad en la oportunidad establecida por el artículo 538, y el juez o tribunal resolviese la cuestión aplicando la ley invocada por la contraparte, no podrá impugnarse la resolución por vía de acción de inconstitucionalidad”*.

Una hipótesis autónoma es la prevista por el nuevo Código Procesal Penal, que en su Art. 478, inc. 1), prevé como hipótesis que habilita el recurso extraordinario de Casación la inobservancia o errónea aplicación de un precepto constitucional. Empero, para esta norma, vale lo dicho en el párrafo anterior, porque se trata, también aquí, de vicios de la sentencia en sí misma, y no de la inconstitucionalidad de la ley aplicada al caso concreto.

Por el momento, bástenos esto para concluir que el control oficioso puede producirse solamente respecto de las sentencias inconstitucionales por sí mismas, ya que volveremos sobre las consecuencias de proponibilidad de la acción de inconstitucionalidad relacionada con leyes u otros instrumentos normativos en oportunidad de analizar las vías procesales.

Por su parte, las leyes, decretos, reglamentos u otros actos normativos admiten diversas formas de suscitar la competencia de la Corte Suprema de Justicia a los efectos del control de constitucionalidad. La normativa procesal trata, en primer término, del control de constitucionalidad por vía de excepción. Pese al nombre que se le concede, debemos destacar que la previsión contenida en los Arts. 538 y siguientes del Código Procesal Civil no es una excepción en sentido propio, dado que dicho nombre técnico se halla reservado a determinados hechos que se alegan como impeditivos de la pretensión del actor. La excepción de inconstitucionalidad, en efecto, no ataca la pretensión del accionante sino la ley o instrumento normativo en el que esta se funda, que el excepcionante postula como inconstitucional. En consecuencia,

debemos entender que, propiamente, la excepción de inconstitucionalidad no es una excepción, al no revestir los caracteres propios de esta, sobre todo en cuanto a la independencia de la inconstitucionalidad argüida respecto de las alegaciones de la contraparte en juicio, sino que es una pretensión del agraviado orientada a la declaración de inconstitucionalidad de una determinada norma o instrumento normativo, que tramita por la vía del incidente, suspendiendo la resolución del juicio principal conforme con el Art. 543 del Código Procesal Civil.

De acuerdo a lo expresado, la excepción de inconstitucionalidad se halla reservada exclusivamente para la impugnación de leyes u otros actos normativos, generales o particulares, atendiendo a que la normativa procesal permite comprender bajo dicha definición ambos supuestos, conforme surge de los Arts. 550 y 551 del Código Procesal Civil. Reiterada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia (8) así lo ha entendido, mencionamos, *ex plurimis*, la S.D. N° 1089, 9/08/2004, y fallos citados en el cuerpo de tal resolución. Por ende, la excepción de inconstitucionalidad no es la vía para cuestionar un título ejecutivo (S.D. N° 178, 10/04/2000), ni tampoco para cuestionar el entero proceso (S.D. N° 608, 1/08/2005).

En efecto, las disposiciones citadas incluyen, dentro del ámbito de procedencia de la acción de inconstitucionalidad, tanto los actos normativos de carácter general como aquellos de carácter particular, entendidos como tales aquellos que afecten derechos de personas expresamente individualizadas. Si tenemos en cuenta que la excepción de inconstitucionalidad está permitida en contra de “*actos normativos*”, de acuerdo al Art. 538 del Código Procesal Civil, sería arbitraria una exclusión no prevista y expresamente denegada para la acción de inconstitucionalidad; por lo que debe concluirse, necesariamente, que la previsión en cuestión debe incluir también a los actos normativos particulares. Por lo demás, es perfectamente concebible que la demanda o la reconvencción se base en un acto normativo particular de índole inconstitucio-

---

(8) Una interesante recopilación de fallos de la Sala Constitucional se halla contenida en la obra de Sapena Giménez, Josefina. *Jurisprudencia Constitucional*. Años 2000 al 2005. Asunción, Intercontinental, 1ª ed., 2006, a la cual remitimos para la mayor parte de los fallos de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia citados en el presente trabajo.

nal, con lo que el corolario lógico, en atención a una interpretación armónica de los textos legales en juego, implica que cualquier ley o acto normativo puede ser impugnado por la vía de la excepción de inconstitucionalidad.

También por vía de la acción de inconstitucionalidad es posible ejercer el control sobre leyes u otros instrumentos normativos. Así lo dispone el Art. 550 del Código Procesal Civil, que consagra la procedencia de la acción en presencia de lesión de derechos legítimos originada por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación los principios o normas de la Constitución. Se advierte, pues, que la acción es el mecanismo más amplio de control, pues a través de él pueden ser controlados tanto las resoluciones judiciales como los actos normativos más diversos. Sin embargo, cabe recordar aquí lo ya dicho en el curso de la presente exposición, en el sentido de que la no oposición de la excepción de inconstitucionalidad en contra de leyes, precluye la posterior acción, en caso de que se hubiese aplicado en sede judicial la ley invocada. Es lo preceptuado por el Art. 562 del Código Procesal Civil.

Por último, el control de constitucionalidad puede ser provocado también a través de la consulta constitucional, limitadamente a leyes o disposiciones normativas. Este mecanismo se halla previsto en el Art. 18 inc. a) del Código Procesal Civil, como facultad ordenatoria de los jueces o tribunales. En virtud de dicha norma, los órganos precedentemente señalados tienen la facultad de remitir el expediente a la Corte Suprema de Justicia, una vez que el mismo se halle en estado de resolución, a fin de que el máximo órgano jurisdiccional efectúe el control de constitucionalidad, cuando a juicio del Tribunal alguna disposición normativa aplicable al caso concreto pueda ser contraria a normas constitucionales. Esta norma permite a los diversos órganos juzgadores someter a la Corte Suprema de Justicia sus dudas en contra de la constitucionalidad de determinados instrumentos legales, y permite así suscitar la cuestión de la jerarquía constitucional de las normas aplicables al caso concreto. En efecto, el Art. 137 de la Constitución Nacional consagra a la misma como ley suprema de la República, siendo las otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía a la misma. Una vez más, esto evidencia a las claras el carácter centralizado del control de constitucionalidad, porque permite a los jueces y tribunales una valoración de la norma a la luz de la jerarquía constitucional, imponiendo, sin embargo, el sometimiento al control de la



Corte Suprema de Justicia en caso de que el examen en cuestión resulte negativo.

Lo expuesto nos permite concluir que, en nuestro ordenamiento, las vías para promover el control de constitucionalidad denotan una gran amplitud de recursos, y sobre todo, una complementariedad en el funcionamiento de los mismos. Es decir, debe destacarse que, pese a ser la Corte Suprema de Justicia el único órgano competente, la cuestión de constitucionalidad no es susceptible de surgir exclusivamente a petición de parte, sino que puede ser suscitada por la misma Corte Suprema, de forma oficiosa conforme con el Art. 563 del Código Procesal Civil, o por los demás órganos jurisdiccionales a través del mecanismo de la consulta.

De esta manera, todos los operadores del sistema se hallan habilitados para proponer el control, lo que sin dudas desemboca en un resultado sumamente auspicioso, ya que la valoración de la oportunidad de la adopción de tal temperamento supone, indudablemente, cuanto menos, una valoración interna de la constitucionalidad o no de la norma o resolución a la que el caso concreto se refiere. Aquí interesa predicar la aplicabilidad de las enseñanzas del distinguido constitucionalista argentino Bidart Campos, para quien “*el control de constitucionalidad hace parte esencial e ineludible de la función judicial de interpretación y aplicación del derecho vigente para cada proceso*” (9). En efecto, esta necesidad se ve revestida de fundamento jurídico, a la luz de lo expuesto, e impone tener siempre presente la normativa constitucional como parámetro principal de referencia, sea cual fuere la instancia y órgano jurisdiccional del que se trate.

### 3. Trámite procesal

La acción de inconstitucionalidad contra actos normativos, que como ya lo dijéramos, tiene carácter de pretensión autónoma, se inicia mediante escrito de demanda presentado ante la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, conforme lo manda el Art. 552 del Código Procesal Civil, sin lími-

---

(9) Bidart Campos, Germán J. *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires, EDIAR, 1ª ed., 1991, tomo II, pág. 357.

te de tiempo, si se trata de actos normativos de carácter general, y dentro del plazo máximo de seis meses a partir del conocimiento por parte del interesado, si se tratase de actos normativos de carácter particular (Art. 551 del Cód. Proc. Civ.). El escrito en cuestión debe individualizar claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad infringido, o la disposición inconstitucional. Además de ello, debe mencionar la norma constitucional que se asume violada, fundando en términos claros y concretos la petición. La Ley 609/95, en su Art. 12, agrega más requisitos en cuanto al contenido de la demanda, ya que dispone justificar la lesión concreta que ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria.

El examen de estos requisitos de admisibilidad es previo al trámite de la acción, conforme con los Arts. 552 *in fine* del Código Procesal Civil y 12 de la Ley 609/95. Ambas disposiciones permiten el examen, por parte de la Sala Constitucional o del pleno de la Corte Suprema de Justicia, en su caso, del cumplimiento de dichos requisitos, estableciendo como consecuencia de la omisión de los recaudos en cuestión, el rechazo liminar de la acción.

La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha venido agregando, por vía de interpretación pretoriana, otros aspectos que deben ser controlados en sede de admisibilidad. De este modo, ha sido causa de rechazo sin estudio del fondo de la cuestión planteada la ausencia de legitimación procesal, no solo en cuanto a la efectiva subsistencia de la misma, sino incluso respecto de su falta de demostración. Citamos, entre otras, la S.D. N° 1612, 18/11/2004 (falta de demostración de la calidad de Funcionario Público); S.D. N° 749, 7/09/2005 (ausencia de acreditación de la calidad de representante de una persona jurídica).

Estas puntualizaciones deben ser aceptadas, pero interesa aquí establecer, claramente, que el control de admisibilidad no implica, en ningún caso, un examen anticipado del mérito de la cuestión. El Art. 552 del Cod. Proc. Civ. se refiere exclusivamente a las formalidades que debe tener el escrito de demanda, y sustancialmente lo mismo puede decirse del Art. 12 de la Ley 609/1995. En pocas palabras, el control es meramente formal, sin extenderse mínimamente a la sustancia de las alegaciones. El sistema paraguayo, asigna así el control del mérito exclusivamente a la etapa de sentencia, apartándose de elecciones como las del legislador argentino, que asigna una relevancia

mayor al examen del mérito, cuando regula el conocimiento de cuestiones constitucionales por vía del recurso extraordinario, según el Art. 280 del Cód. Proc. Civ. y Com. de la Nación, “*según su sana discreción, y con la sola invocación de esta norma, podrá rechazar el recurso extraordinario, por falta de agravio federal suficiente o cuando las cuestiones planteadas resultaren insustanciales o carentes de trascendencia*”.

Interpuesta la acción, y superado el examen de admisibilidad, la demanda se sustancia oyendo al Fiscal General del Estado, cuando se trate de actos provenientes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial; además de citarse, en su caso, a los representantes legales de las Municipalidades, Corporaciones o funcionarios que tengan la representación legal de la autoridad pública que haya emitido el acto normativo atacado, a fin de contestar la demanda dentro del plazo de dieciocho días. Una etapa probatoria como tal no se halla prevista, aunque la Corte Suprema de Justicia tiene la facultad de ordenar medidas de mejor proveer a los efectos de aclarar o probar determinadas cuestiones de hecho, en el caso de que las mismas sean relevantes a los efectos de la decisión del caso. La práctica demuestra el carácter absolutamente excepcional de este mecanismo, utilizado en casos muy contados, lo que, por otro lado, se entiende fácilmente si se considera que en el supuesto que venimos comentando el análisis es prevalentemente jurídico, de conformidad a normas de inferior jerarquía a la disposición constitucional; por lo que el examen de cuestiones de hecho se halla excluido y en la mayor parte de los casos es irrelevante a los efectos de determinar la constitucionalidad o no de una determinada norma. Una vez concluido el trámite en cuestión, la Sala Constitucional debe pronunciarse, en la forma de Acuerdo y Sentencia, en el plazo de treinta días.

En cuanto a los efectos del acto normativo atacado durante el trámite de la acción, en principio los mismos no se suspenden. Sin embargo, el Art. 553 del Código Procesal Civil atribuye a la Corte Suprema de Justicia la facultad de disponer dicha suspensión, a petición de parte, cuando el cumplimiento de la misma pueda ocasionar al reclamante un perjuicio irreparable. La resolución se adopta de inmediato y sin sustanciación. La naturaleza de esta resolución es bastante *sui generis*, aunque entendemos que la misma resulta ser una medida cautelar, dado que la norma prevé los requisitos de perjuicio irreparable y actual, con lo que concurren los presupuestos del Art. 693 incs. a) y b)

del Código Procesal Civil, relativos a los requisitos de verosimilitud del derecho y de acreditación de la urgencia respecto del dictado de las medidas cautelares. Pese a que hay voces aisladas que sostienen que la norma en cuestión no es un supuesto especial de medida cautelar, porque no se exige contracautela, debemos recordar que la misma es un requisito *natural*, pero no *esencial* de las medidas cautelares; esto es, hay casos de medida cautelar sin contracautela. Mencionaremos, entre otros, el Art. 705 del Cód. Proc. Civ., que exonera de contracautela al Estado, Municipalidades u otra persona de reconocido abono, así como a quienes actúan bajo el beneficio de litigar sin gastos; y el Art. 709, relativo a los embargos en caso de rebeldía de la adversa, confesión expresa o ficta u obtención de sentencia favorable.

Esta conclusión, relativa al carácter cautelar de la suspensión *ex* Art. 553 del Cód. Proc. Civ., implica todas las consecuencias relacionadas con este carácter, en caso de rechazo o de extinción de la acción. Resulta evidente que si la acción de inconstitucionalidad es rechazada previo examen del mérito, la norma es plenamente válida y la misma deberá ser aplicada según las reglas generales. Esto significa, en pocas palabras, que la norma se aplica conforme con lo dispuesto por el Art. 1° del Cód. Civ. Es decir, la suspensión, al ser una medida cautelar, no implica que la norma *no será aplicada en lo absoluto mientras dure la suspensión*, sino que la decisión sobre la aplicabilidad de la misma al caso concreto planteado queda *en suspenso*, a las resultas de la decisión que recaerá en la acción. Obviamente, de ser dicha decisión negativa, la norma debe aplicarse a todos los supuestos que caen bajo su imperio.

Lo mismo debe decirse respecto de los modos anómalos de terminación del proceso. Cuando la acción de constitucionalidad concluye sin una pronuncia en el mérito, el carácter cautelar de la medida induce a concluir que la misma pierde virtualidad en dicho supuesto: como resulta evidente, una vez finalizado el proceso, la medida cautelar pierde su razón de ser. Pues bien, esta pérdida de virtualidad implica, una vez más, que el Art. 1° del Cód. Civ. debe encontrar plena e irrestricta aplicación, puesto que la suspensión, como se dijo antes, se extiende *solo mientras dure el juicio*. Es decir, concluido el juicio sin que haya un pronunciamiento que declare la inconstitucionalidad, la norma se aplica a todos los supuestos que recaen bajo su ámbito temporal de vigencia.

Esto quiere decir, en pocas palabras, que en todos los casos mencionados líneas arriba, si la norma no es declarada inconstitucional y el proceso concluye, la disposición atacada debe aplicarse también al supuesto de hecho que motivó la promoción de la acción, siempre que concurren los presupuestos de aplicabilidad temporal de la misma. La suspensión, repetimos, no es una *invalidación temporal de la norma*, sino que es exclusivamente un diferimiento de la aplicabilidad de la norma a las resultas del juicio. Una vez que la norma, por el motivo que sea, no sea declarada inconstitucional, la misma deviene plenamente aplicable según las reglas ordinarias.

En cuanto a la acción de inconstitucionalidad en contra de resoluciones judiciales, el trámite tiene una estructura similar, aunque adaptado a la diversa índole de la impugnación, que presupone un juicio previo. La demanda, conforme con el Art. 557 del Código Procesal Civil, debe individualizar la resolución impugnada, así como el juicio en el que hubiere recaído, debiéndose citar, además, la norma o principio constitucional infringido y fundar en términos claros y concretos la petición. A estos requisitos se les agregan los comprendidos en la disposición del Art. 12 de la Ley 609/95, que fuera ya citada; previendo, al igual que en los casos de impugnación de actos normativos, la posibilidad del rechazo liminar en caso de no cumplimentar tales recaudos, para lo que valen las consideraciones ya explicitadas.

El plazo para promover la acción es de nueve días contados a partir de la notificación de la resolución que se impugna. Presentada la demanda, y superado el examen de admisibilidad, la Corte deberá disponer que se traiga a la vista el expediente principal a los efectos de obtener compulsas del mismo, para que aquel pueda proseguir su trámite. Ello no ocurre así en los casos de sentencia definitiva o resolución con fuerza de tal, o en el caso de un incidente que suspenda el juicio. Esta regulación se explica fácilmente, puesto que aquí debemos recordar el carácter residual del remedio en relación con las decisiones emanadas de órganos jurisdiccionales. De este modo, el trámite reseñado presupone que ya no existan medios de impugnación ordinarios contra la resolución atacada. Así, si esta decide la terminación del proceso, o de todos modos es la culminación de una pretensión incidental que suspende el trámite procesal del juicio principal, es claro que no se plantea el problema de la continuación de las actuaciones del principal, ya que de todos modos la resolución no puede ser atacada por vías ordinarias. Cuando este problema se

presenta, es decir, cuando el juicio debe seguir su curso, por no tener virtualidad suspensiva la cuestión planteada, entonces se procede a la compulsión del expediente.

Del escrito de demanda se corre traslado a la otra parte por el plazo de nueve días, y el mismo plazo tiene el Fiscal General del Estado para contestar la vista que se le corre de los escritos de las partes. Una vez hechas dichas actuaciones, la causa queda concluida para definitiva, debiendo la Corte Suprema de Justicia pronunciarse en el plazo de treinta días, bajo la forma de Acuerdo y Sentencia.

En cuanto a la suspensión de los efectos de la sentencia atacada, tal consecuencia descende *ex lege* de la promoción de la acción a tenor del Art. 559 del Cód. Proc. Civ., en los casos de sentencias definitivas o interlocutorias con fuerza de tal. Esto quiere decir, desde un punto de vista práctico, que en virtud de la providencia que tiene por interpuesta la acción el efecto automático se produce sin más trámite. Es necesaria, empero, dicha providencia, que tiene por promovida la acción, puesto que con ella el órgano jurisdiccional inicia el trámite y, sobre todo, tiene por presentado el escrito que contiene la pretensión de inconstitucionalidad, de acuerdo a la fecha indicada en el cargo (Art. 186 inc. b) Cód. Org. Jud.). En los demás casos, la Corte Suprema de Justicia tiene la potestad de disponer dicha suspensión a fin de evitar la producción de gravamen irreparable.

El carácter de esta suspensión es mucho menos problemático, desde el punto de vista práctico, que la suspensión, *ex Art. 553 del Cód. Proc. Civ.* En efecto, resulta decisiva la observación que aquí nos encontramos ante efectos de *sentencias judiciales*, que por definición y en principio, solo tienen virtualidad entre quienes hayan sido partes del proceso. Pero, además de ello, debemos recordar, una vez más, el carácter *residual* del remedio. Es decir, si se llega a atacar una resolución por ser la misma inconstitucional, es porque la misma ya no podía ser modificada a través de remedios ordinarios de impugnación, y por ende la suspensión de sus efectos presupone, de todas maneras, que el agraviado se alzó contra la misma en las instancias procesales pertinentes, sin resultado. Es por ello que aquí los efectos de la suspensión son más sencillos, porque la inconstitucionalidad de resoluciones judiciales implica que el agraviado resistió a ellas con todos los medios a su alcance, y por ende

la suspensión garantiza al justiciable que se mantenga la situación de no obligatoriedad de la decisión hasta tanto la inconstitucionalidad se decida. Claro está que si la acción es rechazada, la sentencia mantiene toda su virtualidad y fuerza de cosa juzgada.

El trámite del control de constitucionalidad hecho de modo oficioso por la Corte Suprema de Justicia, en virtud del Art. 563 del Código Procesal Civil, presenta un problema íntimamente vinculado con la competencia para decidir sobre la inconstitucionalidad de resoluciones judiciales. En efecto, el artículo en cuestión establece la posibilidad de decidir, de oficio, la inconstitucionalidad de las resoluciones recaídas en los procesos que le fueren sometidos en virtud de la ley, sea cual fuere su naturaleza. Empero, tal y como lo señaláramos líneas arriba, la Constitución Nacional, en su Artículo 259, atribuye a la Corte Suprema de Justicia la facultad de conocer y decidir sobre inconstitucionalidad, y dentro de la organización interna de la Corte Suprema de Justicia, atribuye idéntica función a la Sala Constitucional.

Ahora bien, la Corte Suprema de Justicia, organizada conforme con las disposiciones de la Ley 609/95, no solo se halla conformada por la Sala Constitucional, sino también por la Sala Civil y Comercial, y por la Penal. La primera de ellas tiene competencia para decidir cuestiones de naturaleza civil, comercial y laboral recurribles por ante la Corte Suprema de Justicia; mientras que la segunda se encarga de cuestiones penales y administrativas. Resulta evidente que ambas Salas, entendiendo en asuntos de su competencia, pueden hallarse ante resoluciones inconstitucionales, ante las que cabe la declaración de oficio de acuerdo al Art. 563 del Código Procesal Civil. Ahora bien, las Salas Civil y Comercial, y Penal, por sí solas, carecen de competencia a los efectos de declarar la inconstitucionalidad de las resoluciones judiciales.

Consiguientemente, la norma del Art. 563 del Código Procesal Civil, interpretada a la luz de la normativa constitucional y sobre todo de la Ley 609/95, implica, necesariamente, un trámite previo de ampliación de Salas. Ello es así, porque a tenor de los Arts. 259 y 260 de la Constitución de la República del Paraguay, solamente la Corte Suprema de Justicia y la Sala Constitucional tienen la atribución de conocer y decidir sobre inconstitucionalidad. Por consiguiente, a los efectos de aplicar el Art. 563 del Código Procesal Civil, debe seguirse el procedimiento establecido en el Art. 16 de la Ley

609/95; esto es, la integración de la Sala con la totalidad de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia. Esto, por otro lado, puede confirmarse también a través de la lectura del Art. 563 del Cód. Proc. Civ., que no menciona ninguna Sala en especial como competente para la declaración oficiosa de inconstitucionalidad, sino que se refiere a la “Corte Suprema de Justicia”, con lo que se refuerza aún más la interpretación que aquí se sostiene.

Por otra parte, el artículo que venimos comentando, presenta el problema del plazo excesivamente reducido establecido al efecto. Efectivamente, la norma en cuestión dispone que cualquier Ministro puede solicitar la ampliación de Sala. Ahora bien, se establece el plazo de tres días luego de ejecutoriada la providencia de autos para resolver a los efectos de formular la solicitud de integración, que debe ser cumplida de modo “inmediato e inexcusable”. El lapso en cuestión es notoriamente reducido, sobre todo teniendo en cuenta que prácticamente excluye la posibilidad de efectuar la petición a quien no resulte preopinante en el sorteo de cada caso concreto, puesto que con anterioridad a la celebración de acuerdo, cada Ministro debe instruirse personalmente del expediente, conforme con el Art. 422 del Cód. Proc. Civ. Es por eso que, recientemente, se ha iniciado una tímida tendencia en pro de la interpretación de la disposición del Art. 16 de la Ley 609/95 en el sentido de entender el plazo de tres días como computable, *para cada integrante de la Sala*, desde el momento en que el mismo, precisamente, se instruye personalmente del expediente.

En cuanto a la consulta constitucional hecha conforme con el Art. 18 inc. a) del Cód. Proc. Civ., la praxis local, a través de los órganos jurisdiccionales consultantes, ha determinado las formalidades que la resolución de consulta debe revestir. De este modo, se ha destacado la necesidad de exponer en modo concreto y preciso los motivos que abonan la duda acerca de la constitucionalidad de la norma sobre la que se consulta, a los efectos de que la Corte Suprema de Justicia pueda apreciar la óptica del juzgador y, sobre todo, la posible inconstitucionalidad de la aplicación de la norma en el caso concreto. La cuestión se ha presentado, con notoria frecuencia, respecto del Art. 29 de la Ley 2421/04. Dicha norma dispone que la responsabilidad del Estado por honorarios profesionales se limita al 50% del mínimo legal, y en tales términos deben los juzgadores regular los honorarios. Los Tribunales de Apelación han echado mano del mecanismo de consulta constitucional respecto de la



disposición legal en cuestión. Citamos, a título ejemplificativo, las múltiples resoluciones en tal sentido del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, Tercera Sala, de la Capital, entre otras: A.I. N° 1209, 28/12/05; A.I. N° 49, 20/02/06; A.I. N° 66, 23/02/06; A.I. N° 756, 06/09/06; A.I. N° 971, 01/11/06. En todas estas resoluciones, se destacó la necesidad, por parte del órgano consultante, de realizar las explicitaciones *supra* reseñadas.

Desde luego, este temperamento no se ve huérfano de amparo doctrinario, ya que ha podido decirse: “*La intervención del Juez ordinario debe albergar una duda razonable acerca de la constitucionalidad de la norma. A este respecto, el Tribunal Constitucional español señaló que los preceptos que norman la cuestión condicionan el planteamiento al hecho de que el órgano judicial considere, esto es, estime o juzgue, que la norma es inconstitucional, lo que si bien puede entenderse que no impone a aquel una afirmación de inconstitucionalidad y permite que el planteamiento se haga en caso de duda, de indeterminación entre dos juicios contradictorios, si exige que el razonamiento que cuestiona la inconstitucionalidad haya de exteriorizarse, proporcionando los elementos que lleven al mismo. En definitiva, lo que no puede el Juez es limitarse a manifestar la existencia de su propia duda sin dar las razones que la abonan*” (10).

#### 4. Efectos de la declaración de inconstitucionalidad

En nuestro ordenamiento jurídico, el Art. 260 inc. 1) de la Constitución de la República del Paraguay indica que la Sala Constitucional puede conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución en cada caso concreto y en fallo que solo tendrá efecto en relación con ese caso. Obviamente, el problema de los efectos *inter partes* o *erga omnes* de la declaración de constitucionalidad se presenta solamente respecto de actos normativos, puesto que no tiene sentido plantearse el cuestionamiento en sede de revisión de sentencias judiciales, que de por sí guardan relación solo con el caso concreto en el que se dictan y afectan solo a las partes de él.

---

(10) Fernández Segado, Francisco; *La Jurisdicción Constitucional en España*, en: *La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1ª ed., 1997, pág. 665.

La normativa procesal de inferior jerarquía coincide con este sistema de oponibilidad meramente *inter partes* de los efectos de la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una determinada norma o acto normativo. Dispone el Art. 555 del Código Procesal Civil, en lacónica fórmula, que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia solamente tendrá efecto para el caso concreto, por lo que en caso de acogerse la acción, se deberá ordenar a quien corresponda que, en lo sucesivo, se abstenga de aplicar la norma jurídica declarada inconstitucional al favorecido con la declaración (11).

Sin embargo, disposiciones aparentemente tan claras han sido interpretadas a la luz de otras normas constitucionales. En efecto, existen quienes postulan que la Constitución de la República del Paraguay acoge ambos sistemas de privación de efectos, esto es, aquel que tiene virtualidad solamente para el caso concreto y aquel que tiene efectos *erga omnes* (12). La interpretación en cuestión se basa en el juego de los Arts. 259 y 260 de la Carta Magna, en concordancia con los Arts. 132 y 137 *in fine* del máximo cuerpo legal de la República.

Los primeros artículos establecen una sutil distinción entre competencias. En efecto, solamente el Art. 260, relativo a la competencia de la Sala

---

(11) Interesa recalcar este aspecto, ya que, en efecto, la sentencia que hace lugar a la pretensión de inconstitucionalidad tiene carácter declarativo. Empero, por categórica y expresa disposición de la norma que se menciona en el texto, la Corte Suprema de Justicia tiene atribuciones para ordenar que la norma jurídica declarada inconstitucional deje de aplicarse. En otras palabras, la acción de inconstitucionalidad no puede desembocar en una sentencia de condena, pero ello no implica que la sentencia dictada por el máximo Tribunal de la República pueda ser desacatada, ya que este órgano tiene la atribución de ordenar, *a quien corresponda*, la abstención de aplicación de la norma declarada inconstitucional; lo que equivale a decir que la Corte Suprema de Justicia, en su función de custodio de la Constitución (Art. 247 de la Constitución Nacional), una vez constatada y pronunciada la inconstitucionalidad, está plenamente facultada para ordenar, como consecuencia inmediata, el cese de aplicación de la norma objeto de la declaración en cuestión.-

(12) Lezcano Claude, Luis. *El control de constitucionalidad en el Paraguay*. Asunción, La Ley Paraguaya, 1ª ed., 2000, pág. 124.

Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, refiere sobre la inconstitucionalidad con efecto para el caso concreto. El Art. 259, que legisla sobre la competencia de la Corte Suprema de Justicia, y el Art. 132 disponen, únicamente que la Corte Suprema de Justicia tiene la facultad de decidir sobre la inconstitucionalidad. El último de los artículos citados dispone, incluso, que la facultad en cuestión debe ser ejercida en la forma y con los alcances establecidos en la Constitución y en las leyes. Esta última facultad es interpretada a la luz del último párrafo del Art. 137 de la Constitución Nacional, que preceptúa: “*Carecen de validez todas las disposiciones y los actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución*”. En consecuencia, la interpretación que venimos comentando entiende que el pronunciamiento de la Sala Constitucional tiene efectos para el caso concreto, mientras que el pleno de la Corte Suprema de Justicia, a la luz de las mencionadas normas, tiene la facultad para privar de toda validez jurídica las disposiciones y actos de autoridad contrarios a lo establecido en la Constitución.

Una primera aplicación del criterio en cuestión, se tuvo en la S.D. N° 183, de fecha 1 de julio de 1994. En el caso concreto, la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la Ley N° 244/93, relativa a la organización de las Fuerzas Armadas, con el alcance previsto en el Art. 137 *in fine* de la Constitución Nacional; esto es, le privó de todo valor jurídico (13). Tal interpretación fue nuevamente sostenida en la S.D. N° 415 de fecha 2 de diciembre de 1998 (14); empero, en el caso concreto, la declaración de inconstitucionalidad hecha “*con el alcance previsto en el Art. 137 in fine de la Constitución Nacional*”, tuvo mucho de superflua, dado que el acto normativo atacado –un decreto de conmutación de penas– era un acto normativo de carácter particular, por afectar específicamente derechos de personas determinadas.

Mucho más relevantes resultaron las decisiones que surgieron de las S.D. N° 222 y 223, ambas dictadas el 5 de mayo de 2000 por el pleno de la Corte (15). En ambos casos, se presentaron sendas acciones de inconstitucio-

---

(13) Lezcano Claude, Luis. *El control de constitucionalidad en el Paraguay*. Asunción, La Ley Paraguaya, 1ª ed., 2000, pág. 125.

(14) Corte Suprema de Justicia. *Fallos institucionales*. Asunción, Corte Suprema de Justicia, 1ª ed., 2000, pág. 200.

(15) Corte Suprema de Justicia. *Fallos institucionales*. Asunción, Corte Suprema de Justicia, 1ª ed., 2000, pág. 239.

nalidad en contra, entre otras cosas, del Art. 19 de la Ley 609/95, que establecía la reconducción tácita del ejercicio de las funciones de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia hasta tanto los mismos sean confirmados o nombrados sus sucesores. Las acciones en cuestión postularon la inconstitucionalidad de dicha norma, por cuanto interpretaban que la Constitución Nacional consagra la inamovilidad de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia. Las sentencias que se comentan acogieron dicha interpretación y declararon la inconstitucionalidad del Art. 19 de la Ley 609/95 “*con el alcance previsto en el Art. 137 in fine de la Constitución Nacional*”; esto es, privaron de eficacia jurídica a una disposición legal.

El camino en cuestión, sin embargo, no ha sido utilizado más allá de casos verdaderamente excepcionales, aunque observadores extranjeros no han dudado en calificar de “*punto de inflexión*” a las mencionadas decisiones (16). La Corte Suprema de Justicia –máxime en su presente conformación– se ha mostrado reacia a aplicar la disposición del Art. 137 *in fine* de la Constitución Nacional con el alcance que le dieron las sentencias mencionadas, demostrando, en tal sentido, una tendencia mucho más conservadora.

### **Bibliografía**

BIDART CAMPOS, Germán J. *Tratado elemental de Derecho Constitucional Argentino*. Buenos Aires, EDIAR, 1ª ed., 1991.

Corte Suprema de Justicia. *Fallos institucionales*. Asunción, Corte Suprema de Justicia, 1ª ed., 2000.

FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco. *La Jurisdicción Constitucional en España*, en: *La Jurisdicción Constitucional en Iberoamérica*, Madrid, Dykinson, 1ª ed., 1997.

LEZCANO CLAUDE, Luis. *El control de constitucionalidad en el Paraguay*. Asunción, La Ley Paraguaya, 1ª ed., 2000.

---

(16) Lösing, Norbert. *La Justicia constitucional en Paraguay y Uruguay*. En: *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1ª ed., 2002, pág. 116.

LÖSING, Norbert. *La Justicia constitucional en Paraguay y Uruguay*. En: Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano. Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung, 1ª ed., 2002.

MENDONCA, Juan Carlos. *Inconstitucionalidad, aspectos procesales*. Asunción, El Foro, 1ª ed., 1983.

SAPENA GIMÉNEZ, Josefina. *Jurisprudencia Constitucional*. Años 2000 al 2005. Asunción, Intercontinental, 1ª ed., 2006.

SOSA, Enrique A. *El amparo judicial*. Asunción, La Ley Paraguaya, 1ª ed., 2004.

VANOSI, Jorge Reinaldo A. *Teoría constitucional*. Buenos Aires, Depalma, 1ª ed., 1976.

