

JUSTICIA CONSTITUCIONAL Y AMPARO EN PARAGUAY

Jorge SILVERO SALGUEIRO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La Constitución como basamento de la justicia constitucional*. III. *Las garantías constitucionales de acceso a la justicia*. IV. *El juicio de amparo constitucional*. V. *Consideraciones finales*.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando el colega y amigo doctor Eduardo Ferrer Mac-Gregor me invitó a participar en el libro homenaje al doctor Héctor Fix-Zamudio, vino a mi recuerdo la siguiente relación de ideas entre el pensamiento del maestro iberoamericano de los comparatistas del derecho constitucional y la historia constitucional del Paraguay.

En 1965 Héctor Fix-Zamudio, en una conferencia impartida en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México con motivo del vigésimo quinto aniversario de la fundación del Instituto de Derecho Comparado, hoy Instituto de Investigaciones Jurídicas, señaló que después de la Segunda Guerra Mundial se advierte “un nuevo espíritu constitucional”, que se caracteriza por “una expansión incontenible de los derechos sociales y la consolidación definitiva de la justicia constitucional”.¹

Esta evolución del constitucionalismo en el mundo occidental Fix-Zamudio la ubicaba en la línea trazada por Boris Mirkin Guetzevich, quien

* Profesor de Derecho constitucional, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Católica de Paraguay; investigador visitante en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Fix-Zamudio, Héctor, *Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional 1940-1965*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1968, p. 11.

denominó a las transformaciones sucedidas luego de la primera posguerra de “racionalización del poder”.² Fix-Zamudio explicaba que dicha racionalización era una concepción esencialmente lógica del derecho constitucional, y que posteriormente —según sus palabras—,

Se ha venido abriendo paso una fuerte corriente axiológica del Estado y del derecho, que podemos calificar como justificación del poder, expresión gráfica que nos sirve para describir las transformaciones del derecho público de nuestros días, de acuerdo con los cuales, los órganos del poder no sólo deben proceder racionalmente, es decir, con criterio puramente lógico, sino de acuerdo con las exigencias supremas de la justicia.

Según Fix-Zamudio, la justicia constitucional debía “conformar un derecho protector de carácter comunitario, y ello fundamentalmente a través del recurso, acción o juicio de amparo, que es el instrumento protector de los derechos fundamentales que resulta más adecuado por su tradición, amplitud y eficacia y que se va imponiendo rápidamente en las legislaciones latinoamericanas”.³

Dos años después de pronunciadas dichas palabras, la República del Paraguay adoptó en 1967 una nueva Constitución, que consagró por primera vez en su historia jurídica la figura del amparo y estableció expresamente un sistema concentrado de justicia constitucional.⁴

Valgan estas ideas centrales del ilustre investigador don Héctor Fix-Zamudio y su comprobación histórica en un ordenamiento constitucional concreto para rendirle homenaje por sus magníficos estudios de comparación constitucional que desde hace más de cinco décadas vienen trazando las tendencias del constitucionalismo iberoamericano.

Si luego la Constitución de 1967 fracasó en su intento de constitucionalizar el poder y establecer límites a la arbitrariedad es porque el país carecía de un régimen político democrático y, “la justicia constitucional por sí sola no puede crear la democracia”.⁵

² Acerca de dicho concepto, véase Mirkine-Guetzevich, Boris, *Modernas tendencias del derecho constitucional*, Madrid, 1934, pp. 1-44.

³ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 1, p. 156.

⁴ El maestro Fix-Zamudio tomó nota de la reforma constitucional de 1967 y en la publicación de su conferencia efectuada en 1968 la incorporó como addenda. Véase, Héctor Fix Zamudio, *op. cit.*, nota 1, p. 167.

⁵ Fix-Zamudio, Héctor, “Justicia constitucional y régimen democrático”, en García Laguardia, Jorge Mario (comp.), *Partidos políticos y democracia en Iberoamérica, II Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1980, p. 90.

Luego de derrocado el régimen autoritario del general Alfredo Stroessner en 1989, el país se embarcó en un proceso de transición política a la democracia. En este contexto, se elaboró en 1992 una nueva Constitución que introdujo una Sala Constitucional en la Corte Suprema de Justicia, a fin de consagrar una jurisdicción especializada en la defensa de la Constitución.⁶

A partir de ahí, el Paraguay evolucionó de manera fundacional hacia el tipo de Estado constitucional democrático, aunque una buena parte de su bagaje democrático se remonta a su primer orden constitucional originado con la Constitución de 1870, que rigió durante casi 70 años, el mayor tiempo de vigencia entre las cuatro Constituciones que tuvo el país.⁷

II. LA CONSTITUCIÓN COMO BASAMENTO DE LA JUSTICIA CONSTITUCIONAL

La justicia constitucional es justicia basada en la Constitución. En las primeras décadas del Paraguay como Estado independiente no hubo justicia constitucional porque no se había fundado un Estado constitucional. La República del Paraguay, sucesora de la Provincia del Paraguay, emergió como un Estado soberano con la revolución de mayo de 1811. En los inicios, se adoptaron formas republicanas de gobierno, de estirpe institucional romano,⁸ que en la práctica tendieron a gobiernos unipersonales autoritarios. En materia de régimen jurídico siguió subsistiendo el español colonial compuesto por las leyes de Castilla, las Partidas y las de Toro, que resultaban anacrónicas para los nuevos tiempos políticos.⁹ Entre 1811 y 1870 no existió en Paraguay una administración de justicia organizada en términos de un poder del Estado, y menos aún se puede hablar en dicha época de un control de constitucionalidad. Al decir de Manuel Domínguez:¹⁰ “El doctor

⁶ Al respecto, véase Silvero Salgueiro, Jorge, “La Constitución de la República del Paraguay del 20 de junio de 1992”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 92, 1998, pp. 503-536; *id.*, “Die Verfassung del Republik Paraguay”, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd. 46, 1998, p. 602.

⁷ Las Constituciones paraguayas son de 1870, 1940, 1967 y la actual de 1992.

⁸ Catalano, Pierangelo, *Modelo institucional romano e independencia: República del Paraguay 1813-1870*, Asunción, 1986.

⁹ Soler, Juan José, *Introducción al derecho paraguayo*, Madrid, 1954, p. 283.

¹⁰ Domínguez Manuel, *La Constitución del Paraguay*, Asunción, 1912, t. III, p. 47.

Francia¹¹ no podía dictar leyes inconstitucionales porque no había Constitución. Y tan grande era el poder que la Constitución de 1844¹² daba al Poder Ejecutivo que difícilmente podía el presidente incurrir en actos inconstitucionales”.¹³

Tras una guerra devastadora entre 1865 y 1870 contra la Triple Alianza conformada por Brasil, Argentina y Uruguay, el Paraguay inició su etapa constitucional dándose una Constitución liberal que entró a regir el 25 de noviembre de 1870. El profesor de derecho constitucional, Félix Paiva, expuso de forma brillante la evolución y características de la justicia constitucional en el contexto del propio desarrollo del Estado paraguayo. Al inicio de su obra, *La independencia del Poder Judicial*, expresó los motivos de la misma:

Corría a su término el año 1914 y con él se aproximaba la fecha en que era usual que cesara, desde la era constitucional, todo el personal de la administración de justicia, cuya renovación regular se hacía de cuatro en cuatro años, al inaugurarse cada nuevo periodo presidencial. Me refiero a la fecha del 25 de noviembre próximo pasado. Con motivo de este cambio próximo a efectuarse, conversé con el señor presidente de la República sobre la reorganización general de la magistratura, y le expuse cuáles eran mis vistas al respecto.¹⁴

Dejemos que estas reflexiones fluyan nuevamente tras casi 100 años de haberlas formulado, no sólo por su alto valor histórico, sino también por la actualidad y vigencia de las mismas en gran parte.

¹¹ Sobre la organización de la justicia durante el periodo 1814-1840 gobernado por el doctor José Gaspar Rodríguez de Francia véase Rodríguez-Alcalá, Guido, *Justicia penal de Francia*, Asunción, 1997.

¹² En realidad no se trata de una Constitución. El nombre original era Ley que Establece la Administración Política de la República del Paraguay, y demás que en Ella se Contiene.

¹³ A esta opinión se adhirió Félix Paiva expresando de igual forma: “En tiempos del doctor Francia no era posible dictar leyes inconstitucionales dado que no había Constitución. Y la de 1844 sancionada por un Congreso no investido de facultades especiales y extraordinarias, otro Congreso posterior idéntico podría haberla alterado o derogado. El Poder Ejecutivo, por lo demás, tenía un poder tan amplio, tan omnímodo según dicha Constitución que difícilmente podría incurrir en actos inconstitucionales”. Paiva, Félix, *Estudios de la Constitución paraguaya*, Asunción, 1926, t. I, p. 192.

¹⁴ Paiva, Félix, *La independencia del Poder Judicial*, Asunción, 1915, p. V.

Hoy como ayer, la justicia constitucional si bien está en una estrecha relación con el proceso político requiere, sin embargo, ser construida normativamente, vale decir, asegurar en la norma constitucional las modalidades principales para su funcionamiento y existencia. Sólo así podrá estar en condiciones de interactuar con los otros poderes del Estado y ser suficiente garantía para los ciudadanos. El profesor Paiva manifestaba:

La Convención Constituyente [de 1870] echó de que la reorganización del país sería difícil, sino imposible, si entre los grandes propósitos de la carta fundamental, llamada a modelar la nueva sociedad política, no se incluyera la creación de la justicia y su consiguiente garantía, ya que en los regímenes anteriores se la había tanto descuidado, por no decir enteramente desconocido u olvidado.¹⁵

La Convención Nacional Constituyente de 1870, órgano que elaboró la ley fundamental, cumplió con el propósito de erigir un órgano de justicia como poder del Estado. Éste es el origen constitucional del actual Poder Judicial paraguayo. Antes de esto, la justicia era de tipo colonial, sin garantía de derechos y sujeto institucionalmente a la autoridad de turno. “Como la justicia podría resultar ilusoria sin un órgano eficaz correspondiente, se consignó la existencia de un Poder Judicial en condiciones tales de poderla realizar, sin los vicios inherentes a la intromisión indebida de los otros poderes”.¹⁶ En efecto, La Constitución de 1870 dedicó el capítulo XIV (artículos 110-121) al “Poder Judicial y sus atribuciones” y en otras partes se refirió al mismo como poder del Estado (por ejemplo, artículos 17 y 103). “La independencia del Poder Judicial es una garantía constitucional, y la hemos adaptado a nuestro régimen político, como un corolario de la división y equilibrio de los tres poderes consagrados por la Constitución federal americana, que nos sirvió de fuente de inspiración y modelo”.¹⁷

La garantía de existencia de la justicia constitucional está dada por el principio de supremacía constitucional y, la consiguiente indisponibilidad de lo dispuesto en la norma constitucional por parte del legislador. “Cualquiera ley que llegare a dictarse violando dichos marcos constitucionales, tendrá que ser nula y de ningún valor. Y esto deberá ocurrir

¹⁵ *Ibidem*, p. 59.

¹⁶ *Ibidem*, p. 60.

¹⁷ *Ibidem*, p. 61.

porque ninguna ley ordinaria u orgánica, podría ser superior a la ley de las leyes, a la ley suprema de la nación”.¹⁸

La justicia constitucional requiere de un órgano ejecutor de bases institucionales sólidas capaz de interactuar válidamente con los otros órganos de poder.

El pensamiento de la Convención del 70, condensado en reglas generales de la ley fundamental, ha sido crear un Departamento Judicial con igual gerarquía e independencia como poder que las atribuidas a los otros dos departamentos coexistentes. Este es el espíritu constitucional, y cualquiera interpretación contraria, no cabe duda, desnaturalizaría el principio del equilibrio de los tres poderes que informa nuestra organización política.¹⁹

Así, la instauración del Superior Tribunal de Justicia como la más alta cámara de justicia “no puede ser suprimida o absorbida por cualquiera de los otros poderes. Su existencia está garantizada por la misma ley fundamental”.²⁰

Entonces, el Poder Judicial cuenta desde la Constitución de 1870 con una esfera propia para ejercer sus funciones de administrar justicia. A este conjunto de facultades se le denomina jurisdicción que “tiene su origen en la soberanía nacional, única que puede conferir imperio, autoridad o potestad”.²¹ Esta jurisdicción judicial está a disposición de garantizar los derechos y libertades de las personas. Su

... fin propio y característico es reparar toda violación de derecho cualquiera que sea su naturaleza y origen, y por esto el principio de que a todo ciudadano que invoca un derecho se le debe conceder una acción y que los ingleses expresan en el aforismo jurídico where there is a wrong there is a remedy, es una de las condiciones fundamentales de un Estado social regular y la base misma en que descansa la justicia.²²

En tanto el Poder Judicial cuente con esta función privativa de “resolver las contiendas de derecho, ya emanen del desconocimiento de un derecho dudoso, ya de la negación intencional de un derecho cierto —entonces es

¹⁸ *Ibidem*, p. 67.

¹⁹ *Ibidem*, p. 64.

²⁰ *Ibidem*, p. 65.

²¹ *Ibidem*, p. 118.

²² *Ibidem*, p. 119.

que se— marca un momento de la evolución de la vida jurídica”.²³ En años posteriores a la Constitución de 1870 se asentó esta idea de que los jueces estaban sometidos a su jurisdicción y debían impartir justicia en virtud de una norma legal privilegiando la aplicación de la Constitución. Concretamente, el artículo 60 del Código de Procedimientos en Materia Civil y Comercial promulgado el 21 de noviembre de 1883 establecía: “El Juez debe siempre resolver según la Ley. Nunca le es permitido juzgar el valor intrínseco ó de la equidad de la ley. La primera Ley que debe observar y aplicar es la Constitución de la nación”.²⁴

Ahora bien, a nivel constitucional “la jurisdicción no está fijada más que de un modo general, siendo las leyes orgánicas las encargadas de reglamentar y especificar los distintos casos que más usualmente ocurren en la práctica o sea en la vida real. Ni siquiera el organismo de creación constitucional tiene todas sus atribuciones perfectamente definidas”.²⁵

Con respecto a las potestades del Superior Tribunal de Justicia Paiva las analizó definiendo sus diversos roles institucionales. El Superior Tribunal asumía sus tareas en grado de revisión y en ese sentido era un Tribunal de Apelación en última instancia, cuyas resoluciones no admitían recurso alguno. “La revisión puede dar lugar a la reforma simplemente o a la nulidad de dichas resoluciones. En este último caso, en cierto modo, se equipara al [un] Tribunal de Casación”.²⁶ “Como Alta Cámara de Justicia... ejercita atribuciones originarias... [como ser]... entender en las quejas por retardo de justicia y en los recursos de habeas corpus... la más preciosa garantía de la libertad individual”.²⁷

Asimismo, el Superior Tribunal de Justicia ejercía de “árbitro” en virtud de lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución de 1870 al otorgársele la facultad de conocer “de las competencias de jurisdicción ocurridas entre los jueces inferiores y entre éstos y los funcionarios del Poder Ejecutivo”. Según Paiva, las dificultades que surgen entre la autoridad administrativa y la judicial son casos que conforman un “acto de

²³ *Idem.*

²⁴ Dicho Código de Procedimientos estuvo en vigencia durante más de cien años, siendo reemplazado por el Código Procesal Civil, Ley núm. 1.337 del 4 de noviembre de 1988, que en su artículo 838 dispuso: “Derógase el Código de procedimientos en materia civil y comercial promulgado por Ley del 21 de noviembre de 1883”.

²⁵ Paiva, Félix, *op. cit.*, nota 14, p. 139.

²⁶ *Ibidem*, p. 140.

²⁷ *Idem.*

aplicación concreta de la ley a contienda de partes —en tal sentido— no puede ponerse en tela de juicio la naturaleza judicial de la decisión de la competencia, ni que tal decisión deba encomendarse a la magistratura que de ordinario juzga. Por esta razón, entre otras, esa potestad se declara de la competencia exclusiva del Superior Tribunal de Justicia”.²⁸

Otra atribución constitucional de suma importancia del Superior Tribunal de Justicia fue la de “superintendencia”.

El ejercicio de esta facultad comprende dictar su reglamento interno... concede o deniega permiso para dejar de asistir a sus despachos a los funcionarios de la administración de justicia... dicta las acordadas necesarias para ordenada tramitación de los juicios... impone penas de multa o apercibimientos a los funcionarios y empleados... completa esta facultad de superintendencia la de nombrar y remover a los empleados inferiores, tratando de obtener la más absoluta independencia. Si fuese el Poder Ejecutivo el que usara de esa atribución, podría llegar a rodear los miembros de la judicatura de enemigos personales o políticos que imposibilitaran su regular desenvolvimiento.²⁹

Además, el doctor Paiva proponía que la magistratura temporal sea sustituida por la de por vida. “Y es que esta última está menos expuesta a las miras arbitrarias o políticas de los poderes generadores, ofrece más garantía de independencia para los jueces. La adopción de la inamovilidad, es, pues, una reforma que no puede ser indiferente a nuestra vida institucional”.³⁰

Con respecto al órgano que declara la inconstitucionalidad, Paiva razonaba de la siguiente forma:

La primera ley que debe ser observada y aplicada es la Constitución, que prela sobre cualquier otra. Y de aquí puede surgir la interesante cuestión relativa a la inconstitucionalidad de las leyes del Congreso y si el Poder Judicial puede declararla. La Constitución no lo dice expresamente, como lo establecen otras Constituciones, pero por implicancia de sus disposiciones concordantes esa potestad no se le puede negar, ya que ella no es atribuida a ningún otro poder.³¹

²⁸ *Ibidem*, p. 144.

²⁹ *Ibidem*, p. 146.

³⁰ *Ibidem*, p. 154.

³¹ *Ibidem*, p. 131.

Y agregaba que: “es el único poder competente para hacer una declaración semejante, como que es su atribución privativa interpretar y aplicar las leyes en cada caso”.³²

Con relación al procedimiento para la declaración de inconstitucionalidad, Paiva reiteraba que tampoco estaba previsto en la Constitución de 1870 y en su defecto citaba a Ley Orgánica de los Tribunales promulgada el 6 de octubre de 1898, que entró en vigencia al año siguiente, que en su artículo 64 disponía: “habrá recurso de apelación de los fallos de las Cámaras aunque fuesen confirmatorios, en los casos en que se ponga en tela de juicio la validez de un tratado o ley del Congreso y que se impugnen como inconstitucionales”.

De esta prescripción —enseñaba Paiva— se deduce que la inconstitucionalidad de una ley o la nulidad de un decreto del Ejecutivo, deberá promoverse en forma de acción ordinaria u excepción ante los jueces de 1ra. Instancia, y al Superior Tribunal no le compete pronunciarse sobre ella más que por la vía de recurso. Esta potestad, sin duda alguna, es la más importante y la que hace resaltar más la personería del Poder Judicial como entidad política; porque mediante su ejercicio puede neutralizar la absorción de los otros dos poderes, obligar a estos a que no se extralimiten en el uso de sus atribuciones y mantenerlos, por último, dentro del deseable equilibrio que exige el dinamismo armónico del Estado... Por eso, la facultad suprema de declarar la inconstitucionalidad de las leyes o la nulidad de los efectos de ellas, es un freno regulador que garante y asegura el funcionamiento normal del mecanismo gubernamental... Ello no puede crear conflicto con el Congreso, porque las declaraciones judiciales no resuelven más que los casos concretos reclamados por las partes. Los efectos de estas sentencias no afectan a la ley en abstracto, sino para los casos juzgados. Su autoridad moral, sin embargo, es inmensa. La opinión pública, fundada en ella, puede conmover la subsistencia de la ley. El Congreso o el Poder Ejecutivo, no de otra suerte, se verá obligado a amoldar, en adelante su proceder rigurosamente a la letra y espíritu de la Constitución.³³

Posteriormente, por Ley núm. 325, Orgánica de los Tribunales, promulgada el 23 de noviembre de 1918,³⁴ se dispuso entre las atribuciones del Superior Tribunal de Justicia en el artículo 44:

³² *Ibidem*, p. 134.

³³ *Ibidem*, p. 135.

³⁴ Esta Ley estuvo en vigencia hasta inicios de 1982 cuando fue derogada por la Ley núm. 879, Código de Organización Judicial del 2 de diciembre de 1981, aunque en mate-

Conocerá por vía de apelación y nulidad de las sentencias definitivas de los Tribunales de Apelación en los casos siguientes: ... 2o. De las que recaigan en un litigio en que se haya cuestionado, desde primera instancia, la validez de un Tratado, Ley, Decreto o Reglamento, bajo la pretensión de ser contrarios a la Constitución, quedando excluidos de este recurso la interpretación o aplicación que los Tribunales hicieron de los Códigos Civil, Penal, Comercial y Procesal.

Con relación a los efectos de la declaración de inconstitucionalidad, Paiva reiteraba su pensamiento de 1915 —expuesto en párrafos más arriba— en una obra de 1926 con algunas precisiones:

El Superior Tribunal, al fin, por resolución inapelable, decide sobre la inconstitucionalidad del decreto o de la ley, vale decir, declara la nulidad de sus efectos. El alcance de esta declaración es limitado; pues no afecta más que al caso planteado y resuelto. No implica ni puede implicar la nulidad del decreto o de la ley para los demás casos posibles de su aplicación. La ley sigue siendo ley, porque el Poder Judicial no tiene potestad para hacer una declaración abstracta de derecho. Si no fuese así, se crearía un conflicto grave con el Poder Legislativo, ya que es de éste la función privativa de hacer dicha declaración de derecho. En consecuencia, fuera de los casos juzgados, la ley sigue investida de su carácter soberano y produce todos sus efectos aun cuando se trate de casos idénticos, mientras no se promueva gestión concreta y recaiga la misma solución. Bien sabido, por lo demás, que la jurisprudencia no siempre es constante y puede prohiar en casos iguales soluciones distintas. Es de observarse, sin embargo, que cuando dicha jurisprudencia es uniforme y, por lo mismo, respetable, presiona moralmente a la ley y hasta la deroga con el tiempo.³⁵

En resumen, el aporte original de la Convención Nacional Constituyente de 1870 fue organizar el Estado paraguayo con una visión tripartita de gobierno fundando esencial y novedosamente una administración de justicia institucional con carácter de poder de Estado. Desde entonces, la existencia e independencia del Poder Judicial es una garantía constitucional. Bajo la Constitución de 1870 empezaron los grandes debates doctrinarios sobre la estructura y conformación de una justicia constitucional.

ria de inconstitucionalidad sufrió derogaciones por la entrada en vigencia de la Constitución de 1967.

³⁵ Paiva, Félix, *op. cit.*, nota 14, p. 194.

Se materializó institucionalmente la idea de una jurisdicción judicial a favor del respeto a los derechos de las personas. Se consagró la prelación de la Constitución sobre las demás leyes y el deber de aplicarla por los jueces. Surgió la necesidad de declarar la inconstitucionalidad de las leyes o de los decretos del Poder Ejecutivo como forma de establecer límites constitucionales al ejercicio arbitrario del poder. Se inició el debate sobre el órgano encargado de declarar la inconstitucionalidad ante la comprobada insuficiencia normativa constitucional. Se estableció legalmente un procedimiento para lograr esta declaración y se fijaron interpretativamente los efectos y alcances de la declaración de inconstitucionalidad. Indudablemente, se asentó en esta era constitucional la estructura de la justicia constitucional. Hasta hoy, estos grandes temas se mantienen con alguna que otra variación en la actual Constitución de 1992.

III. LAS GARANTÍAS CONSTITUCIONALES DE ACCESO A LA JUSTICIA

Con la Constitución de 1992 se inicia un segundo orden constitucional que retoma las ideas centrales de justicia de 1870. En 1940 y 1967 no se continuó con la construcción de una jurisdicción judicial de la libertad, sino que se puso freno al desarrollo de la personalidad y la defensa de sus derechos elementales. Las atribuciones exageradas dadas al Poder Ejecutivo y la forma en cómo se reguló el Estado de sitio, hoy Estado de excepción, en dichas Constituciones fundamentan en gran medida estas aseveraciones.

Sin embargo, el aporte de la Constitución de 1992 se cristalizó en el ámbito del acceso a la justicia. Esta ley fundamental dedicó el capítulo XII a las “Garantías constitucionales” (artículos 131-136) y las entendió con un significado práctico: “Para hacer efectivos los derechos consagrados en esta Constitución se establecen las garantías contenidas en este capítulo, las cuales serán reglamentadas por la ley” (artículo 131). Dichas garantías son: la inconstitucionalidad (artículo 132), el *habeas corpus* (artículo 133), el amparo (artículo 134) y el *habeas data* (artículo 135).³⁶ Las mismas conforman el sistema constitucional de protección de

³⁶ La inconstitucionalidad, el amparo y el *habeas corpus* ya estaban previstos en la Constitución de 1967 en los artículos 200, 77 y 78, respectivamente, siendo el *habeas data* de reciente introducción. La Constitución de 1940 regulaba el *habeas corpus* en el artículo 26.

los derechos fundamentales en el Estado paraguayo. Además de ello, debe contarse con el derecho a exigir judicialmente la rectificación o aclaración cuando una persona se vea afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua regulado en el artículo 28 constitucional. Vale decir, toda persona afectada en su imagen pública tiene este medio especial de defensa de rango constitucional, lo cual le constituye en la quinta garantía constitucional.

El acceso a la justicia fue entendido por la Constitución de 1992 no sólo en el sentido de esclarecer la vía eficaz para reestablecer los diferentes derechos violados, sino que también persiguió objetivos de una justicia punitiva. En primer lugar, previó castigos para el magistrado judicial que negare el acceso a la justicia a aquella persona que lo necesitase. De esta forma, se evitaría una doble victimización de la personas afectada. El artículo 136 dispuso: “Ningún magistrado que tenga competencia podrá negarse a entender las acciones o recursos previstos en los artículos anteriores; si lo hiciese injustificadamente, será enjuiciado y, en su caso, removido”.

Asimismo, la nueva concepción constitucional no tolera la impunidad a la hora de hacer justicia a los derechos violados. La segunda parte del artículo 136 expresa categóricamente:

En las decisiones que dicte, el magistrado judicial deberá pronunciarse también sobre las responsabilidades en que hubieran incurrido las autoridades por obra del proceder ilegítimo y, de mediar circunstancias que prima facie evidencien la perpetración de delito, ordenará la detención o suspensión de los responsables, así como toda medida cautelar que sea procedente para la mayor efectividad de dichas responsabilidades. Asimismo, si tuviese competencia, instruirá el sumario pertinente y dará intervención al Ministerio Público; si no la tuviese, pasará los antecedentes al magistrado competente para su prosecución.

La Constitución de 1992 avanzó, por un lado, con una concepción garantista en materia de tutela de derechos. En el sentido que asumió la crítica de los sistemas anteriores, en los cuales se cerraban en la instancia judicial y en forma muy rápida los pocos caminos existentes para encontrar justicia y, además, se evitaba pronunciarse sobre la autoridad responsable de la injusticia. Pero, por el otro, reprodujo aquellas soluciones constitucionales que si bien al inicio de la era constitucional a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX resultaban novedosas y factibles da-

do el estado de cosas anterior, hoy en día, resultan insuficientes para la plena realización de un Estado de derecho.

Por ejemplo, en materia de inconstitucionalidad la Constitución de 1992 estableció expresamente el órgano encargado para la respectiva declaración, los procedimientos para ello y los efectos de la misma. Le corresponde a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y en ocasiones al Pleno de la misma ejercer el control de constitucionalidad sobre leyes, decretos del Poder Ejecutivo y demás instrumentos normativos, y sentencias judiciales de órganos inferiores, y en su caso, declarar la inconstitucionalidad de los mismos. El procedimiento judicial se puede iniciar tanto por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia como por vía de excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte. Si se constata la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y otros instrumentos normativos, se declara la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a ese caso. En el caso de la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias dictadas por los magistrados judiciales se declara la nulidad de las mismas (artículo 260).

Esta limitación de la declaración de inconstitucionalidad al caso concreto, *inter partes* y no *erga omnes*, permite que dichos instrumentos inconstitucionales mantengan su vigencia normativa y continúen aplicándose. Entonces, en materia de justicia constitucional la misma es de tipo individual sin que la administración de justicia tenga la potestad de librar a la sociedad de un acto de arbitrariedad del Congreso o de la injusticia cometida por el Poder Ejecutivo. Las leyes y decretos ya declarados inconstitucionales siguen formando parte del ordenamiento legal y manteniendo sus efectos nocivos a pesar de la existencia del pronunciamiento judicial en su contra. La justicia constitucional todavía no alcanzó la etapa de expulsar definitivamente del orden jurídico a las normas ya juzgadas como contrarias a la Constitución. Es indudable, que el principio de la supremacía constitucional se resiente considerablemente en estos casos, y desarrolla sólo efectos muy limitados.

IV. EL JUICIO DE AMPARO CONSTITUCIONAL

Antes de que el amparo fuera regulado en el ordenamiento jurídico, la Corte Suprema de Justicia negaba la tutela de derechos en caso de inexistencia de una vía procesal prevista legalmente. Así, en 1965 sostuvo:

Es cierto que los derechos y garantías constitucionales deben tener protección adecuada, sin lo cual serán ilusorios. Para ello existen las acciones civiles, contencioso administrativas y penales previstas por las leyes. En cualquier caso, en el supuesto de una omisión o deficiencia en este orden, el Poder Judicial no puede convertirse en legislador o usurpar funciones que competen al Legislativo. Tan fundamental como el respeto de las libertades y derechos ciudadanos es el principio de la división de poderes e independencia de los poderes en el Estado de derecho, Ningún poder puede invadir la esfera de acción del otro, ni arrogarse un órgano judicial competencia que no le ha sido atribuida por la Ley, sin producir una perturbación del orden jurídico (A. I. núm. 719 del 26 de octubre de 1965).³⁷

Este tipo de jurisprudencia estaba acorde al régimen político autoritario de aquel entonces. Tanto bajo la Constitución de 1940 como durante la de su sucesora de 1967 las normas de organización, en especial, las previstas para ejercer las facultades del Poder Ejecutivo prevalecían sobre las normas de derechos fundamentales. El principio de división de poderes fue tergiversado y, en vez de aplicarse en aras de la libertad política como lo concibió Montesquieu, fue utilizado como un ardid para no contradecir la voluntad del jefe de Estado y no inmiscuirse en sus funciones privativas, aun cuando cometía abusos de derecho. De esta forma, las violaciones a los derechos fundamentales encontraban una supuesta justificación jurídica para quedar impunes con el lamentable consentimiento judicial.

Cuando el amparo fue consagrado constitucionalmente en 1967 se le reguló como una acción a presentar por toda persona contra un acto u omisión ilegítimo, de autoridad o de un particular, en caso que se crea lesionada o en peligro inminente de serlo, de modo grave, en un derecho o garantía que consagre la Constitución, o la ley, y que por la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria. Esta visión del amparo implicaba el reconocimiento que los derechos fundamentales también podían ser violados o negados por terceros y que, por lo tanto, se habilitaban acciones de reposición contra dicha posibilidad. La vigencia de la teoría del *Drittwirkung der Grundrechte* produjo sus efectos deseados en la medida en que los particulares empezaron a usar este medio para dirimir sus conflictos. En cambio, la utilización del amparo contra autoridades estuvo en cierta forma restringida por las circunstancias políticas limitantes.

³⁷ Transcrito en Sosa, Enrique A., *El amparo judicial*, Asunción, 2004, p. 2 1.

En la jurisprudencia paraguaya anterior a 1989 eran más abundantes los casos de amparo contra actos de particulares. No obstante se registraron casos de amparo contra actos del poder administrador en materia de aduanas, licitaciones públicas, municipales, universitarias, partidos políticos, etcétera. Posteriormente, luego del cambio de régimen político, aumentó el número de amparos contra actos de las autoridades.³⁸

Evidentemente, el buen funcionamiento de las garantías constitucionales requiere de un sistema de gobierno favorable al respeto de la Constitución.

A partir de la Constitución de 1992 uno de los amparos que ha tenido mayor difusión fue el denominado jurisprudencialmente “amparo de pronto despacho”. Ello está en relación con ciertas particularidades del acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa. En efecto, para acceder al Tribunal de Cuentas con la petición de revocar una resolución administrativa que le sea adversa, el peticionante debe primeramente agotar las vías administrativas previstas en la administración pública donde se trate la cuestión.³⁹ El problema se plantea cuando ante la petición del solicitante la administración cae en mora, sin dar respuestas de ningún tipo. En este tipo de situaciones, el caso se paraliza en sede administrativa y, de hecho, se le niega al administrado el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa. En los casos que la administración tenga un plazo legal para pronunciarse entra a tallar el artículo 40 de la Constitución, que otorga un carácter denegatorio a la petición cuando no se obtuviese respuesta dentro del plazo. Pero cuando la ley aplicable no establece un plazo, entonces, sólo cabe la solución del amparo de pronto despacho.

Ante la ausencia de pronunciamiento, ante el silencio indefinido de la administración, debe el Poder Judicial intervenir para hacer cesar ese estado de paralización. Debe advertirse sin embargo que, como hemos dicho, no puede el Poder Judicial sustituir la decisión administrativa por la decisión judicial, sino que debe provocar el pronunciamiento mediante emplazamientos que puede si ser formulado bajo apercibimiento de darle un sentido, denegatorio conforme a la Constitución, al silencio.⁴⁰

³⁸ *Ibidem*, p. 92.

³⁹ Bazán, Francisco, *Procedimiento de lo contencioso administrativo*, Asunción, 1995, p. 43.

⁴⁰ Sosa, Enrique A, *op. cit.*, nota 37, p. 107.

En fallos de reciente data se sostuvo: “La omisión en el pronunciamiento del órgano administrativo (que en este caso particular no tiene plazo, como lo reconoce la propia parte accionada) importa violación de norma constitucional, que lesiona el derecho consagrado a favor del peticionante o administrado a quien se le niega el derecho de cuestionar la resolución administrativa por la vía pertinente”.⁴¹

El amparo de pronto despacho cumple entonces la función de coadyuvar en el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa a fin de revisar la arbitrariedad o no de resoluciones de la administración pública. Al interactuar el amparo de pronto despacho con el procedimiento contencioso administrativo se salvan aquellas deficiencias de esta jurisdicción.⁴²

V. CONSIDERACIONES FINALES

El Estado de derecho democrático de carácter social, en las palabras de Fix-Zamudio, es un “Estado de justicia, en cuanto ha instituido un sistema adecuado para lograr la efectividad de las normas supremas, en las cuales se han consagrado los ideales, tan difíciles y angustiosamente logrados, del nuevo derecho contemporáneo”.⁴³

En el caso de Paraguay, la Constitución de 1992 representa el nuevo derecho que funda un Estado constitucional, que propicia un régimen democrático y, que establece las condiciones necesarias para la viabilidad de una justicia constitucional caracterizada por dar garantías en el marco de una jurisdicción de la libertad.

Es indudable, que la construcción de este tipo de Estado se realiza por etapas y que, aparte de las ideas que se difunden casi universalmente sobre la materia, las sociedades recurren a su propia experiencia y con un sentido crítico realizan sus mejores esfuerzos. A pesar de ello, los contratiempos y los desafíos pendientes son innumerables y esto, probablemente, caracteriza el estado actual de la justicia institucional en Paraguay.

⁴¹ Acuerdo y Sentencia núm. 115, 05/12/2001. TApel. Civil y Com. Sala 1, Asunción, *Revista La Ley*, año 2002, p. 58.

⁴² Sobre los controles sobre el Ejecutivo, véase Silvero Salgueiro, Jorge, “Constitutional Checks on the Executive”, <http://www.law.yale.edu/intellectuallife/sela2006.htm>.

⁴³ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 1, p. 11.