

EL ESTATUTO JURÍDICO DEL JUEZ CONSTITUCIONAL PARAGUAYO

Jorge SILVERO SALGUEIRO*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La idea de “estatuto constitucional” en el contexto comparado alemán.* III. *El sistema paraguayo de justicia constitucional.* IV. *Elementos del estatuto constitucional y legal.* V. *Conclusión.*

I. INTRODUCCIÓN

El estatuto jurídico del juez constitucional paraguayo está en estrecha relación con la posición y las funciones en el sistema constitucional del órgano jurisdiccional del cual el juez forma parte. La Constitución de 1992¹ no utiliza la expresión “juez constitucional”, pero los jueces constitucionales paraguayos, por antonomasia, son los ministros de la Corte Suprema de Justicia, en especial los miembros de la Sala Constitucional.

El estatus constitucional de la Corte Suprema de Justicia se conforma desde diversos puntos de vista:

a) En términos estructurales, la Corte Suprema de Justicia es un órgano de gobierno y un órgano jurisdiccional. Es el máximo tribunal de justicia de la República y el único que posee cualidad gubernativa. La Constitución, en su artículo 3o., consagra un concepto tripartito de gobierno: los poderes del Estado conforman el gobierno nacional. En consecuencia, la Corte, en su calidad de cabeza del Poder Judicial, integra el gobierno paraguayo.

b) En términos funcionales, la Corte Suprema de Justicia comparte, con los demás tribunales y juzgados de la República, la administración de la justicia, pero le corresponde a la Corte (al pleno y a la Sala Constitucional)

* Investigador visitante en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ 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; Silvero Salgueiro, Jorge, “Die Verfassung der Republik Paraguay”, *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Bd. 46, 1998, p. 602.

ejercer en forma concentrada la atribución de declaración de inconstitucionalidad. Al interior del Poder Judicial la Corte ejerce las funciones de superintendencia, y cuenta con la facultad para dictar su propio reglamento interno.

c) En materia de interpretación constitucional, la Corte —en relación con los demás poderes de Estado— no es un intérprete exclusivo, ni concentra en sus manos —en relación con los demás órganos jurisdiccionales del Poder Judicial— la interpretación de derechos fundamentales. Sin embargo, la Corte asume la función de último intérprete constitucional en los casos controvertidos sometidos a la jurisdicción de la administración de justicia. En estos casos la fuerza vinculante del fallo se restringe a las partes, sin que disposición normativa alguna le asigne el carácter de jurisprudencia obligatoria a ser aplicada por los demás órganos jurisdiccionales.

d) Desde el punto de vista de la organización de las diversas jurisdicciones nacionales, la Corte es, en la generalidad de las acciones judiciales que se inician, un tribunal de tercera y última instancia. En las acciones de inconstitucionalidad es la única y definitiva instancia. Si se tiene en cuenta que el sistema paraguayo de protección de los derechos humanos se encuentra entrelazado con el sistema interamericano, dado que Paraguay es parte del Convenio Americano de Derechos Humanos (Pacto de San José) y ha aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana, entonces, en los casos que se demande al Estado paraguayo por los conductos pertinentes por el incumplimiento de dicho tratado internacional, será la Corte Interamericana de Derechos Humanos el tribunal de última instancia, si se decide a admitir y tratar el caso puesto a su consideración. La protección de los derechos humanos en Paraguay no es una cuestión exclusiva de la jurisdicción nacional, sino compartida con la internacional por los conductos pertinentes.

Esta breve descripción resalta lo que la Corte es en términos normativos. Aun cuando las consideraciones estructurales y funcionales fueron expuestas meramente en dichos términos, vale decir expresando el contenido de la norma jurídica, lo cual refleja una imagen estática del ámbito institucional donde los jueces constitucionales paraguayos desempeñan sus labores, imagen verdadera en sus expresiones, pero insuficiente en sus explicaciones. Lo que la Corte es no es una mera cuestión de naturaleza jurídica preexistente, formalmente declarada, no controvertida, permanente en el tiempo y respetada sin cuestionamientos. A ello habría que sumarle la visión dinámica, la que se obtiene al conocer el posicionamiento funcional de la Corte y sus ministros, los jueces constitucionales, al interior del sistema constitucional, entendido éste como marco y canalización del sistema

político. Lo que la Corte es, o deja de ser, es, por sobre todas las cosas, una cuestión controvertida, que tiende a decantarse por algún medio expreso o implícito en el ya de por sí complejo proceso político. En términos comparados, la Suprema Corte de Justicia de México es un tribunal constitucional, sin que ello esté escrito en ninguna norma, sino que dicha consideración es producto del consenso doctrinario y jurisprudencial —logrado no necesariamente de forma pacífica y espontánea— sobre el efectivo rol que cumple esa instancia jurisdiccional en el sistema constitucional mexicano. Aunque cabe advertir que la identificación del rol efectivo nada dice todavía sobre si la labor desempeñada en esa calidad es eficaz o no.

El contexto de un juez constitucional y del correspondiente órgano jurisdiccional es el Estado constitucional democrático. La figura del juez constitucional adquiere sentido y justificación en este tipo de Estado. Por ello, el estudio de su estatuto de trabajo gana en relevancia en tanto contribuya con ciertas prestaciones al afianzamiento del propio sistema constitucional.

En el caso paraguayo, la construcción del Estado constitucional democrático fue viable políticamente luego de la caída del régimen dictatorial de Alfredo Stroessner, en 1989. A partir de entonces, se establecieron primeramente ciertas condiciones mínimas de democracia, y luego se canalizó el proceso político a un debate constituyente con amplia participación ciudadana. En 1992, con la entrada en vigor de la nueva Constitución democrática, el Estado paraguayo se orientó a un modelo de Estado de derecho sobre la base de un ejercicio tripartito del poder y de respeto a los derechos humanos garantizados jurisdiccionalmente.² En este proceso se les adjudicó a los jueces constitucionales un rol trascendental. Fue la propia Constitución, que en su artículo 247 dispuso que “el Poder Judicial es el custodio de esta Constitución”. De ahí que interesa saber si el estatus jurídico de los jueces constitucionales está acorde con dicha función de defensa constitucional, y si ellos mismos, como últimos intérpretes jurisdiccionales de la Constitución, están en condiciones de ser garantes de los derechos humanos. De lo que se trata es, *mutatis mutandis*, en las palabras de Jorge Carpizo, de “mejorar su operación práctica, discutir los antiguos y nuevos problemas en forma abierta para encontrarles solución, en virtud de que los problemas deben ser superados con la finalidad de fortalecer a la jurisdicción constitucional y, por ende, a los tribunales constitucionales”.³

² Silvero Salgueiro, Jorge, “1992-2007: quince años de Estado constitucional democrático en Paraguay”, en Corte Suprema de Justicia, *Comentario a la Constitución*, Asunción, t. III, 2007, pp. 71-92.

³ Carpizo, Jorge, *El tribunal constitucional y sus límites*, Lima, 2009, p. 25.

II. LA IDEA DE “ESTATUTO CONSTITUCIONAL” EN EL CONTEXTO COMPARADO ALEMÁN

No puede disociarse la idea de “estatuto jurídico del juez constitucional” con la controversia y desarrollo que tuvo la noción de “estatus del Tribunal Constitucional Federal” en Alemania. En efecto, después de la Segunda Guerra Mundial, la Ley Fundamental de Bonn de 1949 previó la instauración de un Tribunal Constitucional, cuyas tareas y competencias no habían tenido parangón en la historia jurisdiccional alemana. Cuando, el 10. de febrero de 1951, el *Bundestag* aprobó la Ley sobre el Tribunal Constitucional, la cual entró en vigencia el 12 de marzo de 1951, la situación institucional era similar a la de incursionar en nuevas y desconocidas tierras.

Esa percepción de empezar una vida institucional desde el inicio sin poder aprovechar experiencias pasadas estuvo presente en la ceremonia de instauración del propio Tribunal Constitucional Federal celebrada el 28 de setiembre de 1951. En su discurso inaugural, el primer presidente del Tribunal Constitucional Federal, Hermann Höpker-Aschoff, empezó agradeciendo los cordiales saludos que recibía con motivo de tan grato acontecimiento; pero aclaró que no sólo le estaban expresando saludos, sino también “esperanzas y expectativas”, que ellos se esforzarían en cumplir. Seguidamente aclaró el contexto en el cual iniciaban su trabajo:

Exceptuando cierta jurisprudencia significativa del *Staatsgerichtshof* [tribunal] de la época de Weimar no tenemos nosotros una tradición consolidada a la cual podamos referirnos. La Constitución de Bismarck [1871] no contempló una jurisdicción constitucional. Las decisiones sobre conflictos constitucionales al interior de los estados miembros y las decisiones sobre conflictos público-jurídicos entre dichos estados fueron asignadas a un gremio político, el *Bundesrat*. Recién la Constitución de Weimar [1919] creó una jurisdicción constitucional y asignó al *Staatsgerichtshof*, además de las antes mencionadas decisiones, también controversias entre el *Reich* y los estados miembros, no[asignó], sin embargo, conflictos constitucionales entre los propios órganos del *Reich*. La Ley Fundamental de Bonn avanzó un paso significativo y transfirió al Tribunal Constitucional Federal también este último tipo de conflictos constitucionales. Con lo cual se suscita la delicada cuestión: en qué medida la lucha por el poder político —en tanto se trate de una confrontación entre las fuerzas que organizan la vida estatal— puede ser decidida por medio de un fallo judicial. ¡Audacia esta increíble! Se respeta el artículo 93 constitucional. No es tarea del Tribunal Constitucional Federal dirimir los conflictos políticos, sino solo velar que aún en dichos conflictos las normas de la Ley

Fundamental, que obligan a todos y garantizan el orden en su totalidad, sean respetadas.⁴

Esta tarea central de hacer respetar la Ley Fundamental de Bonn en su condición de norma jurídica vinculante debía desempeñarse —según Höpker-Aschoff— prioritariamente con relación a dos líneas de pensamiento consagradas por la misma Constitución alemana. Por un lado, el liberalismo propiciaba las libertades de los individuos y establecía límites al poder estatal. Por el otro, la democracia permitía que ciudadanos en igualdad de condiciones conformen la voluntad popular, y que el pueblo como tal tome las últimas decisiones. En este nuevo orden constitucional así estructurado, el Tribunal Constitucional Federal debía asumir por mandato constitucional el rol de defensor de los derechos fundamentales (*Hüter del Grundrechte*) y defensor del orden democrático y liberal (*Hüter der freiheitlichen demokratischen Grundordnung*).

Pero ¿cuáles fueron las condiciones institucionales y materiales para desempeñar semejante tarea que los jueces constitucionales estaban perfilando era la suya? La cuestión se dificultaba si se tenía en cuenta que empezaba una etapa que no era la continuidad de otra, sino que tenía un carácter fundacional.

En esos primeros años la interpretación jurisdiccional de la Ley Fundamental de Bonn recién empezaba. El estudio a primera vista de la estructura de la Ley Fundamental de Bonn tampoco contribuía a clarificar cuál sería el estatus del reciente creado Tribunal Constitucional Federal [*Bundesverfassungsgericht*]. Los principales órganos constitucionales como el *Bundestag*, el *Bundesrat*, el *Bundespräsident*, el *Bundesregierung* (canciller federal + ministros) se encuentran previstos en la Ley Fundamental en capítulos especiales dedicados a cada uno de ellos. Por su parte, el Tribunal Constitucional Federal no cuenta con ningún capítulo exclusivo. Su regulación está contemplada en el capítulo dedicado a la jurisdicción, sin que ello signifique que sus disposiciones principales estén concentradas en ese lugar, sino que se hallan dispersas por toda la Ley Fundamental.⁵ Este hecho de que el Tribunal Constitucional no contaba con un lugar privilegiado en la propia Constitución, sumado a la tradición jurídica alemana de que los diferentes tribunales y juzgados dependían —y dependen— en materia presupuestaria de

⁴ Höpker-Aschoff, Hermann, “Ansprache bei Eröffnung des Bundesverfassungsgerichts am 28. September 1951”, transcrito en *Das Bundesverfassungsgericht*, Verlag C. F. Müller, Karlsruhe, 1963, pp. 1-4.

⁵ Simón, Helmut, “La jurisdicción constitucional”, en Benda *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, Madrid, 1996, p. 832.

un ministerio del gobierno federal⁶ —sin que esto afecte técnicamente la independencia judicial a la hora de decidir—, llevó al gobierno del canciller federal Konrad Adenauer —probablemente entre otras consideraciones políticas— a entender que el nuevo Tribunal Constitucional Federal tendría un estatus similar al de los otros tribunales federales. El pleno del Tribunal Constitucional Federal tuvo, sin embargo, una opinión contraria, y entre los años 1952-1953 se desarrolló un conflicto acerca del estatus del Tribunal Constitucional Federal. Los jueces constitucionales alemanes de la primera época tenían la concepción de que no eran una jurisdicción más al lado de las otras, como la civil (ordinaria), penal o social.⁷

Para ellos, en 1952 era intolerable de que el Tribunal empezara su vida institucional con su presupuesto asignado al Ministerio de Justicia, y que el ministro de dicha cartera dispusiera de las partidas presupuestarias estableciendo órdenes de servicio. Esta situación, junto a otros aspectos de la vida institucional, motivaron una acción decisiva por parte de los jueces, que debieron luchar activamente, por lo que ellos pensaban que era la defensa de su estatus constitucional no reconocido fehacientemente hasta ese entonces.

Con dicha pretensión, el 27 de junio de 1952, el pleno del Tribunal Constitucional Federal aprobó mayoritariamente la famosa Memoria sobre la posición del Tribunal Constitucional Federal (*Status-Denkschrift*).⁸ Un dic-

⁶ Según el artículo 95 de la Ley Fundamental, Alemania cuenta con cinco jurisdicciones especiales, a cuyo frente en cada rama se encuentra un tribunal federal supremo. Cada uno de estos tribunales se encuentra a su vez asignado a un ministerio del gobierno federal, sobre todo para cuestiones de presupuesto. Al Ministerio de Justicia se encuentran asignados el Tribunal Federal Supremo (ordinario o civil), el Tribunal Federal Contencioso-Administrativo y el Tribunal Federal de Hacienda; del Ministerio Federal de Trabajo y Asuntos Sociales dependen en materia presupuestaria el Tribunal Federal de Trabajo y el Tribunal Federal Social, que resuelve cuestiones relativas a la seguridad social. En materia de elección de los jueces de estos tribunales, se conforma una comisión de elección, en la cual participa el ministerio del ramo, que no tiene derecho de voto, pero sí de veto, según la Ley de Elección de Jueces, del 28 de agosto de 1950. El texto de la ley se encuentra en <http://www.bundesrecht.juris.de/bundesrecht/riwug/gesamt.pdf>. Véase también Heyde, Wolfgang, “La jurisdicción”, en Benda *et al.*, *Manual de derecho constitucional*, cit., nota 3, pp. 779 y 803.

⁷ Lembcke, Oliver, “Das Bundesverfassungsgericht und die Regierung Adenauer – vom Streit um das Status zur Anerkennung der Autorität” [El Tribunal Constitucional Federal y el gobierno Adenauer. Acerca del conflicto sobre el estatus de reconocimiento de autoridad], en, Chr. van Ooyen *et al.* (coords.), *Das Bundesverfassungsgericht im politischen System*, Wiesbaden, 2006, pp. 151-162; Häussler, Richard, *Der Konflikt zwischen Bundesverfassungsgericht und politischer Führung*, Berlín, 1994, pp. 23-28.

⁸ En esa época el Tribunal se componía de 24 miembros, de los cuales 22 votaron a favor con los votos en contra del propio presidente del Tribunal, Hermann Höpker-Aschoff, y de Willi Geiger.

tamen del 21 de marzo de 1952 preparado por el juez Gerhard Leibholz y presentado al pleno sirvió de base para dicho documento.⁹

Con este documento empezó una arremetida por parte de los jueces en el *Bundestag* y en el *Bundesrat* para convencer a los actores políticos acerca de su concepción estatutaria. El gobierno federal de Adenauer encargó al constitucionalista Richard Thoma que elaborara la posición jurídica del gobierno. Su dictamen es del 15 de marzo de 1953. Luego de esta controversia jurídico-política, el *Bundestag* asumió la posición del Tribunal Constitucional Federal y reconoció al mismo como una de las más altas autoridades de la República Federal de Alemania. En consecuencia, desde 1953 el Tribunal Constitucional Federal cuenta con un presupuesto propio, administrado por ellos y sin dependencia alguna del Ministerio de Justicia. Pero no debe pensarse que toda la cuestión del estatus se redujo a un asunto presupuestario, ése fue sólo un aspecto —bastante gráfico, por cierto— entre otros fundamentales para la vida institucional del tribunal, como se verá a continuación.

Una de las frases más famosas del *Status-Denkschrift* y citada hasta hoy en día en la literatura jurídica alemana expresa: “El Tribunal Constitucional Federal como el supremo Custodio de la Constitución es según el texto y sentido de la Ley Fundamental y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional Federal al mismo tiempo un órgano constitucional investido con la más alta autoridad, y un tribunal ubicado a otro nivel que los demás tribunales”.¹⁰

Esta antigua frase, de comienzos de la década de 1950, resume la todavía actual concepción estatutaria del Tribunal Constitucional Federal: órgano constitucional, tribunal judicial y supremo custodio de la Constitución. Estas calificaciones no son meras declaraciones, sino que provocan consecuencias jurídicas. En su calidad de “órgano constitucional judicial” cuenta en la actualidad con un especial estatus de organización:

a) El Tribunal Constitucional Federal cuenta con autonomía reglamentaria. Puede, como el *Bundestag* o el *Bundesrat*, darse su propio reglamento interno.¹¹ Son promulgados por el presidente del Tribunal en la gaceta oficial como el del *Bundestag*, y donde se publican las leyes federales. Los reglamen-

⁹ Los materiales que comprenden el *Status-Denkschrift des Bundesverfassungsgerichts* y los informes y dictamen jurídicos anexos se encuentran transcritos en *Jahrbuch des öffentlichen Rechts*, t. 6, 1957, pp. 110-221.

¹⁰ Schlaich, Klaus, *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen*, München, 1997, p. 22; Hillgruber, Christian y Goos, Christoph, *Verfassungsprozessrecht*, Heidelberg, 2006, p. 4.

¹¹ El primer reglamento es de 1975, aunque en 1971 se publicó un procedimiento sobre la emisión de votos particulares; el actual es de 2006.

tos de los demás tribunales federales (citados en la nota 4) son promulgados por el ministro del gobierno federal al cual está asignado el tribunal, y no en la *Gaceta Oficial*, sino en el *Boletín Federal de Informaciones*.

b) En comparación con los demás tribunales federales, el Tribunal Constitucional no se encuentra asignado a ningún ministerio federal, no está sometido a ninguna supervisión de servicio, tramita directamente sus asuntos con los demás órganos constitucionales sin intermediación de un ministerio federal del ramo, elabora su propio presupuesto, y el presidente del tribunal es la máxima autoridad administrativa para los funcionarios del mismo. En términos protocolares, está en quinto lugar detrás del presidente federal, el presidente del *Bundestag*, el presidente del *Bundesrat* y del canciller federal.

c) Los miembros del Tribunal Constitucional Federal son jueces, pero no tienen la calidad de los demás “jueces federales”. Por ende, no le son aplicables las leyes de la carrera judicial. Ellos son jueces del Tribunal Constitucional Federal, y no son en sí mismos un “órgano constitucional”. Los jueces del Tribunal Constitucional no están sometidos a ninguna vigilancia de servicio, tampoco por parte del presidente del Tribunal. Ellos son *primus inter pares*, y ninguno tiene un voto decisivo, o doble voto, en caso de empate. Por eso se habla del “poder de los ocho” (número en que se compone cada sala).

Según Jutta Limbach, presidenta del Tribunal Constitucional alemán en el periodo 1994-2002,

A pesar de la influencia en el accionar de la política el Tribunal Constitucional Federal no es un cuarto poder que se aleja de la triada de la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El tribunal no es un instrumento de dirección política sino una instancia de control. No puede —como le es propio a los tribunales— activarse a partir de sí mismo. El tribunal se pronuncia sobre el derecho teniendo a la Ley Fundamental como medida. De ahí, que el Tribunal Constitucional es parte del tercer poder [el Judicial], aun cuando en comparación a los demás tribunales cuente con un status especial. Entonces, en relación a los demás órganos constitucionales es un tribunal de la federación independiente y autónomo.

Por otro lado, Limbach recalca:

El Tribunal Constitucional es una institución de la más alta autoridad en tanto tiene la última palabra en todas las cuestiones referentes a la interpretación y aplicación de la Ley Fundamental. De buena manera es denominado el “supremo Custodio” de la Constitución. La Ley Fundamental, por medio de sus

disposiciones normativas, otorga al Tribunal los criterios para su actividad. Ciertamente, los demás poderes del Estado deben orientarse a la Constitución, respetar y proteger los derechos fundamentales. Así pues, el Tribunal Constitucional Federal decide con la última vinculación constitucional como deben resolverse las cuestiones constitucionales en casos de diferencias de opiniones y conflictos de competencias entre órganos constitucionales.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional Federal no es el poder supremo en el Estado. Por un lado, el Tribunal no puede actuar de oficio, sino sólo a pedido de parte. Él necesita de un impulso externo. Un catálogo de competencias y tipos de procesos disponen en detalle cuándo y cómo el Tribunal debe ser convocado. Más allá de estas tareas expresamente atribuidas, el Tribunal no cuenta con otras facultades. Por otro lado, el Tribunal desempeña una función preferentemente de control, limitativa de poder y dirigida a poner frenos. Su tarea es integrar la política al derecho, sometiendo lo político a lo jurídico. Es que la Ley Fundamental ha resuelto —como lo expresara acertadamente Helmut Simon— “la antiquísima tensa relación entre el Poder y el Derecho a favor del Derecho”. Al Tribunal le incumbe la tarea delimitada de interpretar y aplicar la Constitución en los procedimientos judiciales. No es de su incumbencia revisar si el legislador tomó la solución más adecuada, razonable y conveniente en el arreglo de intereses contrapuestos. El Tribunal Constitucional Federal es un órgano del Derecho y no de la política; pero queremos que sus decisiones surtan efectos también en la esfera política.¹²

III. EL SISTEMA PARAGUAYO DE JUSTICIA CONSTITUCIONAL

1. *Antecedentes históricos (1811-1870)*

El Paraguay se independizó en 1811. En el periodo 1811-1870, la justicia paraguaya siguió parámetros de la época colonial. No existía un órgano representativo que elaborara leyes en forma regular. Los jueces continuaron aplicando el antiguo régimen legal español: las leyes de Castilla, las Partidas y las de Toro. Las Leyes de Indias fueron derogadas por el Estatuto Provisorio de la Administración de Justicia de 1842 “como incompatibles con nuestra existencia política libre e independiente” (artículo 72).¹³ Tampoco se erigió una institución judicial con garantías de independencia y autonomía de sus funciones. Los jueces estaban sometidos formalmente al gobierno de turno.

Bajo el largo gobierno de José Gaspar Rodríguez de Francia (1814-1840) “las modificaciones de la ley colonial se hacían mediante los bandos,

¹² Limbach, Jutta, *Das Bundesverfassungsgericht*, München, 2001, pp. 19 y 20.

¹³ Soler, Juan José, *Introducción al derecho paraguayo*, Madrid, 1954, p. 281.

autos, decretos y cartas circulares del dictador Francia, suprema autoridad legislativa y judicial. Sin embargo, no toda modificación era expresa y, aun cuando no se hicieran modificaciones en el papel, cambiaban las leyes porque la burocracia y las circunstancias habían cambiado”.¹⁴ Las condenas en materia penal incluían multas, azotes, trabajo forzado, cárcel, confiscación de bienes, fusilamiento, y hasta servicio en casas particulares (institución del arrimo) pudiendo en ocasiones alcanzar a los parientes del acusado. La esclavitud siguió vigente durante este periodo. Según Guillermo Cabanellas: “El régimen de las penas puede concretarse así: benignidad para los delitos de sangre, dureza para con los contra la propiedad y crueldad en las causas políticas”.¹⁵

El primer intento por modernizar la justicia fue durante el segundo consulado (1841-1844), gobierno supremo de la República de tipo colegial, integrado por Carlos A. López y Mariano Roque Alonso, cuando presentaron al Congreso General¹⁶ para su aprobación el Estatuto Provisorio de la Administración de Justicia, que vino a constituirse en el primer antecedente de una ley orgánica de tribunales.¹⁷ El Congreso marcó un hito en el Paraguay, porque abolió gradualmente la esclavitud, al permitir la libertad de vientres.

El Estatuto Provisorio marca un tímido inicio de la modernidad, pues abolió la pena de tormento y la confiscación de bienes (artículo 71). En términos institucionales, creó por primera vez el cargo de juez superior de apelaciones, que ejercía de cabeza jurisdiccional de la administración de justicia, pero por razones políticas este cargo rápidamente dejó de funcionar. Carlos Antonio López, quien pasó a gobernar en calidad de presidente de la República desde 1844, suprimió dicha magistratura, y en su lugar creó dos juzgados de segunda instancia, en lo civil y comercial. El motivo fue que, de acuerdo con la Ley que establece la Administración Política de la República de 1844, dicho juez pasaba a ocupar la vicepresidencia y a ejercer el mando en dicha calidad en caso de enfermedad, ausencia, muerte o renuncia

¹⁴ Rodríguez Alcalá, Guido, *Justicia penal de Francia*, Asunción, 1997, p. 11.

¹⁵ Cabanellas, Guillermo, *El dictador del Paraguay Dr. Francia*, Buenos Aires, 1946, p. 243, citado en Rodríguez Alcalá, Guido, *op. cit.*, nota 14, p. 14.

¹⁶ “Era corriente en el Paraguay colonial la práctica de convocar una junta general de vecinos, Cabildo o Congreso, cada vez que la dilucidación de un asunto de trascendencia para la Provincia requería una consulta al pueblo... Esta práctica persistió en el Paraguay independiente... el Paraguay conoció siete Congresos generales, que son los de 1811, 1813, 1814, 1816, 1841, 1842 y 1844”, transcrito en Soler, Juan José, *op. cit.*, nota 13, pp. 253 y 254. Aunque también se tuvieron Congresos generales en 1849, 1854, 1856, 1857, 1862 y 1865, véase *ibidem*, pp. 259-263.

¹⁷ Sobre el Estatuto provisorio véase Soler, Juan José, *op. cit.*, nota 13, pp. 241-244.

del presidente. Por tanto, el presidente no contaba con “libertad para elegir a su sucesor”,¹⁸ cargo que finalmente recayó en su propio hijo, Francisco Solano, años posteriores, previas reformas legales, pues indudablemente él mismo no era un jurista para ocupar tan alto cargo jurisdiccional. El estatuto mantuvo también la dependencia institucional de la justicia del supremo gobierno, que a la vez era el último intérprete del Estatuto Provisorio, como lo demuestran los artículos que a continuación se transcriben:

El Supremo Gobierno es juez privativo de las causas de traición a la República de las de conmoción o conjuración contra el orden y tranquilidad pública y en las de atentar contra la vida del Supremo Gobierno de la República, dando cuenta informativa de lo obrado al Soberano Congreso (artículo 57).

En los casos de dudas que puedan ocurrir a los Alcaldes Ordinarios, Jueces de lo Civil y del Crimen las propondrán y consultarán al Juez Superior de apelaciones, quien no pudiendo resolverlas las elevará al Supremo Gobierno proponiendo lo que crea más conforme a la administración de justicia en cada caso (artículo 63).

Por ahora todos los jueces contenidos en este Estatuto serán nombrados por el Supremo Gobierno de la República hasta que se de una norma general para la elección de jueces de paz, alcaldes ordinarios y jueces civiles de lo civil y criminal, quedando siempre reservado al Supremo Gobierno el nombramiento de juez superior de apelaciones (artículo 64).

2. *Antecedentes históricos (1870-1992)*

La justicia constitucional paraguaya surge en el proceso de formación del Estado constitucional democrático; es una de sus cualidades estructurales y funcionales. El periodo independiente, pero con rezagos de la época colonial, terminó con la Guerra de la Triple Alianza (Brasil-Argentina-Uruguay: 1865-1870). La reorganización institucional paraguaya tras su derrota se inició con una Convención Nacional Constituyente, la cual proclamó en 1870 una Constitución de corte liberal, que permitió crear las condiciones necesarias para establecer una administración de justicia con calidad de poder del Estado, independiente, no subordinada a los otros poderes y sujeta al postulado de dictar justicia respetando la supremacía constitucional. La Constitución de 1870, que rigió por aproximadamente setenta años, es la carta de nacimiento de la justicia constitucional en Paraguay.

Esta Constitución fue la primera que le dedicó un capítulo, el XIV (artículos 110-121), al “Poder Judicial y sus atribuciones”, y en otras partes se

¹⁸ *Ibidem*, p. 244.

refirió al mismo como Poder del Estado (por ejemplo, artículos 17 y 103). El profesor de derecho constitucional, Félix Paiva, nos refiere: “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”.¹⁹

“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”.²⁰

“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”.²¹

Evidentemente, la justicia constitucional es justicia basada en la Constitución. Desde entonces rige en Paraguay el principio de supremacía constitucional y de prelación de normas jurídicas; la organización piramidal del Poder Judicial con un Tribunal de Justicia en su cúspide; la potestad judicial exclusiva de conocer y decidir en actos de carácter contencioso; las competencias ejercidas por el máximo tribunal de justicia de superintendencia, de dictar reglamentos internos, de dirimir conflictos de competencia entre jueces inferiores; la obligación de cualquier juez de fundar sus sentencias en la ley; éstos y otros postulados conforman un núcleo de disposiciones constitucionales vigentes por más de cien años a pesar del cambio total de Constituciones escritas en tres ocasiones.²²

Sin embargo, dichos principios tuvieron, en los sucesivos órdenes constitucionales, diferentes implicaciones, debido en gran parte a las condiciones políticas favorables o adversas que regían. Por ello, no puede soslayarse de manera alguna la intrínseca relación existente entre la viabilidad de una efectiva justicia constitucional y el tipo de régimen político imperante.²³

¹⁹ Paiva, Félix, *La independencia del Poder Judicial*, Asunción, 1915, p. 59.

²⁰ *Ibidem*, p. 60.

²¹ *Ibidem*, p. 61.

²² Las Constituciones del Paraguay son de 1870, 1940, 1967 y 1992. Mientras que la primera y la última inauguraron periodos democráticos, la segunda y la tercera tuvieron por finalidad fortalecer regímenes autoritarios.

²³ Silvero Salgueiro, Jorge, “El rol de la Sala Constitucional en la democracia paraguaya”, en Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Tribunales constitucionales y democracia*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2008, pp. 549-560.

Posteriormente, la Constitución de 1870 fue derogada por la Constitución de 1940, con la cual se inicia un periodo de constitucionalismo autoritario que se acentúa con la Constitución de 1967. La justicia, bajo estas Constituciones, quedó sometida al poder de hecho y se limitó a resolver cuestiones entre particulares con una alta influencia de la política en los asuntos más delicados y con una mejor consideración a favor del más fuerte. El sistema jurisdiccional, a pesar de ciertas previsiones normativas, no ejercía ningún tipo de control de constitucionalidad. Con la caída del gobierno autoritario de Alfredo Stroessner (1954-1989), el país se reorganizó nuevamente y afloraron las perspectivas institucionales y políticas para contar con una justicia constitucional.

3. *Primeros conflictos con jueces: juicio político*

El jurista paraguayo Alejandro Audibert (1859-1919)²⁴ obtuvo el grado de doctor en jurisprudencia en la Universidad de Buenos Aires en 1883. Ese año ocupó el cargo de fiscal en lo Criminal, y en 1884 asumió uno de los tres cargos que integraban el Superior Tribunal de Justicia, el máximo órgano judicial de la época. En 1887 ocupó la presidencia de ese poder del Estado. Durante 1885 tuvo un entredicho con la Cámara de Diputados. El periodista Manuel Curuchet y otros redactores de *El Herald* fueron arrestados por orden de la Cámara de Diputados por desacato a su autoridad, y el Superior Tribunal dictó un auto de hábeas corpus a favor de los detenidos. Ello motivó que los diputados le iniciaran una causa de destitución (juicio político) contra el doctor Audibert y el otro miembro del Tribunal, Mateo Collar, por desconocimiento de los privilegios de la Cámara. El presidente de la República, general Bernardino Caballero, medió en el asunto y entonces, José Tomás Sosa, presidente de la Cámara de Diputados, propuso retirar la acusación a condición de que los miembros del referido Superior Tribunal se comprometieran a reconocer los privilegios de la Cámara para arrestar por desacato de la prensa. El doctor Audibert respondió: “La Cámara de Diputados puede producir las acusaciones que estime oportunas y el Poder Ejecutivo puede dirigir sus cañones contra el despacho del Poder Judicial; por mi parte, iré a pronunciar el fallo que me dicta la conciencia”. Finalmente, la Cámara procedió a elevar la acusación ante el Senado, pero los magistrados fueron absueltos.

²⁴ Los datos biográficos y cronología de los conflictos que se detallan se encuentran transcritos en Centurión, Carlos R., *Historia de las letras paraguayas*, vol. II, Buenos Aires, 1948, capítulo XXVI, en la versión *on line* del libro *Biblioteca virtual del Paraguay*: <http://www.bvp.org.py/>

En 1889 se produjo el mismo hecho contra el señor Marcelino Fleitas, cronista del diario *El Independiente*. Interpuesto por éste el recurso de hábeas corpus, el Superior Tribunal de Justicia, presidido por el doctor Audibert, declaró ilegal, nula y sin ningún valor la prisión decretada por la Cámara de Diputados, por las publicaciones hechas por la prensa, y ordenó la inmediata libertad del reo. La Cámara de Diputados acusó a los tres miembros del Superior Tribunal de Justicia por violación de sus privilegios. La defensa del doctor Audibert fue un verdadero proceso de la situación. Esta vez el Senado los destituyó. Sobre estos hechos, el doctor Audibert opinó: “la ley debe ser sostenida en los puestos públicos hasta ser destituidos. El que tiene la conciencia tranquila por el deber cumplido, no debe temer a las publicaciones de la prensa ni a los juicios políticos. Sobre la injusticia de los magistrados está el poder invisible de la verdad”.

4. *El periodo judicial como conflicto*

El profesor de derecho constitucional, Félix Paiva, al inicio de su obra *La independencia del Poder Judicial* [1915] expuso sobre uno de los primeros conflictos institucionales referidos al periodo judicial:

Corría a su término el año 1914 y con él se aproximaba la fecha en que era usual que cesara, desde la era constitucional [1870], 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 Sr. Presidente de la República sobre la reorganización general de la magistratura, y le expuse cuáles eran mis vistas al respecto.²⁵

El problema consistía en una interpretación del artículo 112 de la Constitución de 1870: “Los jueces del Poder Judicial desempeñarán sus funciones durante cuatro años pudiendo ser reelegidos”. En la opinión del doctor Paiva, dicho periodo debería contarse a partir del día del nombramiento del juez respectivo y acabar irremediamente luego de cuatros años de transcurrido. El magistrado debía desempeñar cuatro años de mandato efectivo y podía ser reelecto. En cambio, la interpretación de los sucesivos gobiernos de turno fue que el periodo de los jueces terminaba con el periodo presidencial, también de cuatro años. Entonces, si un magistrado era

²⁵ Paiva, Félix, *op. cit.*, nota 19, p. v.

nombrado a mediados de un periodo presidencial, estaba en el cargo sólo hasta la finalización del periodo presidencial, vale decir, dos años, salvo que el gobierno entrante lo confirmara en el cargo. El doctor Paiva era del parecer de que esta situación era una intromisión en la justicia, y que afectaba su independencia. Esta interpretación de la duración del cargo del juez sujeta al periodo presidencial se mantuvo bajo las Constituciones de 1940 y 1967. Recién con la Constitución de 1992 se impuso el criterio del doctor Paiva.

IV. ELEMENTOS DEL ESTATUTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La justicia paraguaya experimentó una profunda renovación de su sistema institucional con la entrada en vigencia de la Constitución de 1992 (C-92). Entre las novedades constitucionales más importantes figuró la instauración de una Sala Constitucional al interior de la Corte Suprema de Justicia, la cual representó en su momento el renovado anhelo de justicia constitucional de la reciente democracia paraguaya.²⁶ La Constitución de 1992 le dedica al Poder Judicial un capítulo exclusivo con 28 artículos (247-275). En el título II, “De la estructura y de la organización del Estado”, luego de los capítulos dedicados al Poder Legislativo y Ejecutivo, respectivamente, se encuentra el capítulo III, “Del Poder Judicial”, que está dividido en cinco secciones. La primera contiene las garantías para el funcionamiento independiente del Poder Judicial. La segunda sección regula disposiciones relativas a la organización de la Corte Suprema de Justicia. La tercera está dedicada al Consejo de la Magistratura. La cuarta, al Ministerio Público. La quinta se encarga de la justicia electoral.

A nivel legal, el Poder Judicial cuenta con un Código de Organización Judicial, conocido como Ley 879 de 1981, con ulteriores reformas parciales. La nueva Corte Suprema de Justicia cuenta con una ley orgánica, la Ley 609, de 1995, que organiza a la Corte Suprema de Justicia (LO-95), que es la primera en su tipo, pues las anteriores cortes sólo se rigieron por el respectivo código de organización judicial o por leyes anteriores de organización de los tribunales.²⁷

²⁶ Silvero Salgueiro, Jorge, “Justicia constitucional y amparo en Paraguay”, en Ferrer Mac-Gregor y Eduardo, Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo (coord.), *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio*, México, UNAM, t. III, pp. 575-590.

²⁷ Por ejemplo, la Ley 325, Orgánica de los Tribunales, del 23 de noviembre de 1918, y la Ley Orgánica de los Tribunales, del 6 de octubre de 1898.

La Corte Suprema de Justicia²⁸ emite sus decisiones por medio de acordadas entre otro tipo de resoluciones. Mediante la acordada 464, del 26 de junio de 2007, la Corte aprobó el actual Reglamento Interno, compuesto de 63 artículos.

a) *El número de jueces.* La Corte Suprema de Justicia cuenta con nueve miembros, denominados ministros. Se organiza en salas, una de las cuales es la Constitucional. Elige de su seno, cada año, a su presidente (artículo 258, C-92). El artículo 1o. de la LO-95 dispone que la Corte funciona en pleno y por salas. Cuenta con tres salas, integrada por tres ministros cada una: la Sala Constitucional, la Sala Civil y Comercial, y la Sala Penal. Sólo la Sala Constitucional está creada por la C-92; en consecuencia, cualquier modificación a ella requiere de una reforma constitucional. Las demás salas son estipulaciones legales, por tanto, sujetas a cualquier reforma legal. El artículo 8o. de la LO-95 dispone la integración de las salas y elección de autoridades: la Corte Suprema de Justicia, en sesión plenaria, que se realizará en el mes de febrero de cada año, procederá a integrar sus salas y a elegir a su presidente, por el voto secreto favorable de por lo menos cinco de sus miembros. Por tanto, los ministros de la Corte son nombrados en dicho cargo, pero entre ellos se asignan anualmente en qué salas desempeñaran sus funciones. La formulación de la actual normativa permite cambios de sala, pero usualmente los ministros permanecen año tras año en las mismas salas. Bajo la anterior Constitución de 1967 se disponía que los miembros de la Corte serían no menos de cinco, y no llevaban el título de ministro.

b) *Los órganos de designación.* Los órganos que participan en la designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia son: el Consejo de la Magistratura; la Cámara de Senadores y el Poder Ejecutivo. El Consejo de la Magistratura es un organismo autónomo creado por la C-92 encargado de proponer ternas para la designación de ministros y otros jueces. No ejerce funciones de gobierno judicial. Cuenta con una ley orgánica: Ley 296/94, que organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura (LOCM-94).

c) *Los requisitos de elegibilidad.* Tener nacionalidad paraguaya natural, haber cumplido treinta y cinco años, poseer título universitario de doctor en derecho y gozar de notoria honorabilidad. Además, haber ejercido efectivamente durante el término de diez años, cuanto menos, la profesión, la magistratura judicial o la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separada o sucesivamente (artículo 258 C-92).

²⁸ Silvero Salgueiro, Jorge, "Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia", en Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Crónica de tribunales constitucionales en Iberoamérica*, Buenos Aires, 2009, pp. 421-441.

d) *Procedimiento de designación*. Entre las atribuciones constitucionales del Consejo de la Magistratura se observa: proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo (artículo 264, inc. 1, C-92). Con relación a la Constitución de 1967, este procedimiento tiene un cambio de roles. Antiguamente el peso principal en la designación de magistrados de la Corte recaía en el Poder Ejecutivo, que designaba con acuerdo del Senado. En la actualidad, el Senado designa de entre la terna enviada por el Consejo de la Magistratura, y al Ejecutivo solo le corresponde prestar o no su acuerdo. También en el sistema constitucional anterior era el Ejecutivo el que proponía y designaba, sin que existiera un sistema de ternas. En el sistema vigente, la facultad de proponer candidatos le fue retirada al Ejecutivo y otorgada al Consejo de la Magistratura, cuya conformación es proporcional y sectorial,²⁹ aunque con preeminencia de sectores político-partidarios, pues aun en la elección de profesores de derecho se da, de hecho, una intervención de los partidos políticos. En términos de *real politik*, el procedimiento pasó de ser un coto de caza privado del Ejecutivo, a un coto donde los partidos políticos disputan su hegemonía en ocupar los cargos en el Consejo de la Magistratura a fin de influir en la designación de miembros de la Corte y demás magistraturas judiciales.

Vacancia. En caso de vacancia (renuncia, muerte, culminación del periodo por límite de edad, etcétera), el presidente la Corte Suprema de Justicia comunicará este hecho al Consejo, en el plazo perentorio de tres días. Dentro de los diez días de recibida la comunicación, el Consejo publicará un edicto para que los candidatos se postulen para el cargo en cuestión dentro del plazo de treinta días (artículo 34, LOCM-94).

Evaluación. Para la evaluación de los candidatos se tomarán en cuenta, como requisitos fundamentales, gozar de notoria honorabilidad, así como la idoneidad, los méritos y aptitudes de los mismos. Para la estimación de estos tres últimos requisitos se consideran, entre otros, calificaciones obtenidas en los estudios universitarios; títulos universitarios; docencia universitaria en materia jurídica; publicaciones de textos jurídicos, y actividad profesional de abogado o de magistrado u otras que acrediten especialización

²⁹ El Consejo de la Magistratura se compone por un miembro de la Corte Suprema de Justicia, un representante del Poder Ejecutivo, un senador, un diputado, dos abogados de la matrícula, un profesor de las facultades de derecho de la Universidad Nacional y un profesor de las facultades de derecho con no menos de veinte años de funcionamiento de las universidades privadas (artículo 262, C-92).

en materia jurídica, teniendo en cuenta la eficiencia y grado de formación profesional que hubiera demostrado en el curso de su actuación. El orden establecido en la numeración precedente no importa prelación (artículo 33, LOCM-94).

Fundamentación de la selección. Las resoluciones del Consejo en las que se propongan ternas deberán contener un resumen de los méritos acreditados por cada uno de los candidatos y una breve evaluación de sus aptitudes para ejercer el cargo, sin que ello signifique prelación alguna. Las copias autenticadas de las resoluciones deberán ser expedidas a los postulantes, a su requerimiento (artículo 35, LOCM-94).

Recursos. Contra la resolución del Consejo que proponga una terna sólo cabe el recurso de aclaratoria, con el objeto y alcance previsto en el artículo 387 del Código Procesal Civil. El recurso debe ser interpuesto dentro del día hábil siguiente de notificada la resolución y se resolverá en el plazo de dos días, sin sustanciación alguna (artículo 36, LOCM-94). Una vez resuelta la aclaratoria, la terna será elevada a la Cámara de Senadores.

Remisión de actas y legajos. Un ejemplar de las actas en donde consten las ternas para los respectivos cargos deberá ser remitido a la Cámara de Senadores, juntamente con la copia autenticada de los legajos de cada uno de los candidatos seleccionados (artículo 37, LOCM-94).

Trámite en el Senado. A los efectos de la designación, las comisiones del Senado dispondrán de las más amplias facultades para requerir informes u opiniones a personas y entidades públicas o privadas, así como para recabar los documentos que sean pertinentes. Podrán igualmente convocar a los candidatos para formularles preguntas y requerirles las aclaraciones que consideren necesarias (artículo 40, LOCM-94).

Plazos. El Consejo de la Magistratura publicará edictos, por cinco días consecutivos, en dos periódicos de circulación nacional, para que los interesados, dentro del plazo de treinta días a partir del último de la publicación, se postulen como candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia. El Consejo dispondrá de sesenta días para la proposición de la terna respectivas al Senado (artículo 18, Reglamento interno, CM). El Senado cuenta con un plazo de diez días para realizar la designación, y el Ejecutivo, con cinco días para prestar o no su acuerdo (artículos 39 y 41, LOCM-94).

e) *El juramento.* El Congreso, compuesto por la reunión de la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados, recibirá el juramento o promesa al asumir el cargo de los ministros de la Corte Suprema de Justicia (artículos 183 y 250, C-92).

f) *La duración del encargo.* La duración del encargo de ministro de la Corte Suprema de Justicia es una cuestión controvertida, especialmente entre la Corte Suprema de Justicia y el Senado de la Nación, que tienen posiciones dispares. Básicamente, la posición de la Corte es que los ministros, una vez nombrados en el cargo, “sólo podrán ser removidos por juicio político. Cesarán en el cargo cumplida la edad de setenta y cinco años” (artículo 261, C-92). Vale decir, son inamovibles hasta un caso de remoción o cesación por límite de edad. En cambio, el Senado entiende que se aplica el artículo 252 de la Constitución, que dispone: “Los magistrados... son designados por períodos de cinco años, a contar de su nombramiento. Los magistrados que hubiesen sido confirmados por dos períodos siguientes al de su elección, adquirirán la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los Ministros de la Corte Suprema de Justicia”. Pero la Corte entiende que dicho artículo 252 es aplicable sólo a los magistrados inferiores del Poder Judicial y no a los ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Por su parte, el artículo 19 de la Ley 609/95, reglamentaria de la Corte Suprema de Justicia, contiene una norma sobre reconducción tácita de funciones de ministros de la Corte, al disponer que para el periodo de los ministros se aplicará el artículo 252 de la Constitución y, en consecuencia, aquéllos requieren ser confirmados por el Senado al término del primer y segundo periodo:

Cumplido el período para el cual fueron designados, de acuerdo con el artículo 252 de la Constitución y 8o. de las disposiciones finales y transitorias de la misma, los ministros de la Corte Suprema de Justicia seguirán en el ejercicio de sus funciones hasta tanto sean confirmados o nombrados sus sucesores conforme con el procedimiento constitucional (artículo 19).

Esta interpretación del Senado, plasmada en una ley de la nación, obligó a algunos ministros de la Corte Suprema de Justicia a, una vez cumplido el periodo de cinco años, interponer una acción de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la Ley 609/95, a fin de lograr mantenerse en el cargo. Por ejemplo, en 2007, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia hizo lugar al pedido de inconstitucionalidad deducido por el ministro Antonio Fretes, que cumplió cinco años en el cargo en 2006. En consecuencia, la Corte declaró inaplicable el artículo 19 de la Ley 609/95 para el ministro en cuestión, que interpuso la respectiva acción de inconstitucionalidad. Este fallo judicial se basó en anteriores casos resueltos en el mismo sentido, los acuerdos y sentencias 222 y 223 del 5 de mayo de 2000. Cabe resaltar que la acción de inconstitucionalidad no hizo mención a la resolución del Senado de la nación, del 21 de noviembre de 2006, que rechazó la

confirmación del ministro Fretes por una mayoría de 27 votos contra 17 (el Senado se compone de 45 miembros).

g) *La reelección*. En el punto anterior se explicó que es una cuestión controvertida entre el Senado y la Corte Suprema de Justicia si corresponde a dicha Cámara legislativa proceder a la confirmación de un ministro de la Corte para un siguiente periodo de cinco años. Para la Corte, los ministros permanecen en el cargo hasta el límite de edad, son vitalicios, salvo los casos de remoción por juicio político o renuncia.

h) *Las incompatibilidades*. Los magistrados no pueden ejercer, mientras duren en sus funciones, otro cargo público o privado, remunerado o no, salvo la docencia o la investigación científica, a tiempo parcial. Tampoco pueden ejercer el comercio, la industria o actividad profesional o política alguna ni desempeñar cargos en organismos oficiales o privados, partidos, asociaciones o movimientos políticos (artículo 254, C-92).

i) *La inamovilidad*. “Los magistrados son inamovibles en cuanto al cargo, a la sede o al grado, durante el término para el cual fueron nombrados. No pueden ser trasladados ni ascendidos sin su consentimiento previo y expreso. Son designados por períodos de cinco años, a contar de su nombramiento. Los magistrados que hubiesen sido confirmados por dos períodos siguientes al de su elección, adquirirán la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los Ministros de la Corte Suprema de Justicia” (artículo 252, C-92).

En la posición del Senado. El artículo 252 también le es aplicable a los ministros de la Corte. Para la Corte, su inamovilidad está garantizada por la siguiente norma: “Los Ministros de la Corte sólo podrán ser removidos por juicio político. Cesarán en el cargo cumplida la edad de setenta y cinco años” (artículo 261, C-92).

j) *La retribución económica*. En 2007, los ministros de la Corte declararon que percibían salarios aproximados por valor de 19.000,000 de guaraníes (4,500 dólares).³⁰ Su salario es contemplado en el Presupuesto General de la Nación y aprobado por el Congreso Nacional; no es mayor al del presidente de la República.

k) *La libertad de opinión y de voto*. El artículo 7o. del Reglamento Interno de la Corte dispone:

Para el tratamiento y decisión de los juicios o causas sometidos a la consideración de la Corte en pleno, se dispondrá la realización de un sorteo a fin de individualizar al ponente que redactará el voto de la mayoría. Todo Ministro

³⁰ Disponible en <http://www.pj.gov.py/noticia.asp?codigo=1176>

que tome parte en la votación de una sentencia o auto definitivo firmará lo acordado aunque hubiese disendido de la mayoría: pero podrá, en éste caso, formular voto particular, en la misma forma, dejando constancia de sus puntos de disidencia.

Asimismo, en el funcionamiento de las salas de la Corte los ministros eligen por sorteo un ponente, y el resto está en condiciones de adherirse el voto del ponente o expresar un voto disidente.

l) *Los motivos de cese.* El artículo 225 de la Constitución regula el juicio político al disponer que los ministros de la Corte, junto a otros funcionarios del Estado, podrán ser sometidos a dicho proceso solamente por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. Conflictivo es el término “mal desempeño de sus funciones”, y si bajo este concepto corresponde que el Senado juzgue el sentido y fundamento de las sentencias judiciales declarando que fueron dictadas en contra de los postulados constitucionales. En caso afirmativo procedería la destitución de los ministros por “mal desempeño”. En 2003, al inicio del periodo presidencial del presidente Nicanor Duarte Frutos se instauraron juicios políticos contra varios ministros de la Corte, y prevaleció entre los parlamentarios dicho criterio en términos afirmativos.

m) *El régimen de responsabilidades.* “Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, serán personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abonar en tal concepto” (artículo 106, C-92).

n) *El fuero.* “Ningún magistrado judicial podrá ser acusado o interrogado judicialmente por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones. No podrá ser detenido o arrestado sino en caso de flagrante delito que merezca pena corporal. Si así ocurriese la autoridad interviniente debe ponerlo bajo custodia en su residencia, comunicar de inmediato el hecho a la Corte Suprema de Justicia, y remitir los antecedentes al juez competente” (artículo 255, C-92).

V. CONCLUSIÓN

El estatuto jurídico del juez constitucional paraguayo es una fuente de conflictos entre la administración de justicia y la clase política desde los albores del Estado constitucional paraguayo. Quedó documentado en el desarrollo histórico del tema, que una cuestión aparentemente tan sim-

ple y enunciativa como la duración en el cargo de los jueces es en términos funcionales un tema de alta sensibilidad política e institucional. Más allá de si las normas jurídicas son claras y precisas en su formulación, el estatuto vigente es interpretado de acuerdo con los intereses políticos —según unos— o corporativos —según otros—. En ambos casos se satisfarían intereses personales y de grupos por encima de una visión de funcionalidad sistémica de la Constitución.

Evidentemente, en situaciones como la descrita se resiente el principio de independencia de la administración de justicia, y los jueces constitucionales (ministros) caen en entredicho. El valioso aporte que la Constitución de 1992 ha hecho (en elevar el estatus de los jueces constitucionales) queda notoriamente diluido en un proceso político, donde la imagen de la justicia en tiempos democráticos no logra diferenciarse significativamente de su predecesora en tiempos autoritarios, a pesar de los cambios reales operados en su interior. Los jueces constitucionales paraguayos ya no están a merced del Ejecutivo de turno como en épocas pasadas. Prueba de ello es que en la puja que tienen con la clase política han logrado mantenerse en sus puestos, pese a la férrea oposición de algunos grupos político-parlamentarios. Sin embargo, todo es temporal, pues en algún momento se dan las circunstancias políticas, y los partidos políticos con representación parlamentaria se ponen de acuerdo y proceden a destituir a ministros de la Corte por medio de juicios políticos en masa. Así ocurrió en 2003; para la clase política se trató de una renovación de la justicia; para la justicia, de una intromisión política que violaba la garantía de independencia judicial. El caso terminó con ministros que renunciaron y otros que fueron destituidos, pero que finalmente interpusieron acciones de defensa a sus supuestos derechos ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, vía los conductos pertinentes. El conflicto sobre el estatus de los jueces constitucionales continúa, y es lo único permanente y estable.

Sin lugar a dudas, una situación de inestabilidad en el cargo resiente la labor de defensa de la Constitución. Un juez constitucional que asume el cargo por cinco años, conociendo que su continuidad depende de una “confirmación” de la clase política, ¿podrá efectivamente pronunciar justicia con apego a la Constitución ahí donde la misma clase que decidirá sobre su futuro tenga interés? ¿Qué tan independiente es un juez constitucional cuya interpretación sobre la Constitución no es la última? Pues, en caso de un juicio político prevalecerá la interpretación de los senadores sobre si fue o no una sentencia fundada en la Constitución con la consecuencia de una destitución ¿No le convendrá a este juez en los casos conflictos a resolver leer los periódicos, escuchar la radio o ver la televisión para conocer la opi-

nión mayoritaria de los senadores y evitarse problemas en el futuro? Evidentemente, el estatus actual no contribuye a despejar todas las dudas sobre una efectiva defensa de la Constitución. Pero el problema no es normativo, no está en el texto de la norma constitucional o legal, tal vez ni siquiera sea un problema netamente jurídico. De mayor envergadura es de conocer qué tipo de Estado se pretende construir o, en su caso, qué tipo de Estado se pretende mantener sin avanzar en un horizonte político. El proceso político no necesariamente tiende a consolidar instituciones establecidas constitucionalmente, sino que opera en función de instalar a grupos políticos en sectores institucionales de relevancia. El debate sobre el estatus no debería perder de vista esta perspectiva, dado que no todo se trata de propuestas normativas de mejorar sistemas normativos. Esto es, sin duda, importante, pero no lo único trascendental. El análisis sobre el estatus adquiere un carácter significativo y diferente al situarlo en el contexto político en el cual deberá rendir sus frutos. En el caso paraguayo, el estatus de los jueces constitucionales es todavía un objetivo a alcanzar, un ámbito donde luchar en pro de la defensa de la Constitución y, por consiguiente, en salvaguarda de los derechos de las personas.