

El derecho a la tutela judicial efectiva frente a la facultad de rechazo in Limine de las acciones promovidas ante la sala constitucional de la corte suprema de justicia del Paraguay

The right to effective remedy against the faculty of rejection of shares without substantiation promoted to the constitutional chamber of the supreme court of Paraguay

Artículo de Revisión

Natalia Patricia del Puerto Riego¹

Artículo Recibido: 15 /05/2016

Aceptado para Publicación: 02 /06/2015

Resumen: En este trabajo se analizará el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas frente a la facultad de rechazo sin sustanciación de las acciones de inconstitucionalidad planteadas ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay. Se parte del reconocimiento del rol del Poder Judicial como órgano protector y reparador de derechos, así como de la importancia de la seguridad jurídica en el régimen democrático. Con esta reflexión, pretendemos dar una opinión objetiva, respecto a la necesidad de reglar el estadio procesal de estudio de admisibilidad en sede constitucional, conforme a criterios flexibles y razonables que permitan garantizar efectivamente el derecho de acceso al sistema de justicia.

Palabras clave: Poder Judicial, tutela judicial, inconstitucionalidad, rechazo sin sustanciación.

Abstract: This paper, analyzes the right to effective judicial protection of persons against the faculty of rejection without substantiation of unconstitutionality shares raised at the Constitutional Chamber of the Supreme Court of Paraguay. Based at the recognition of the role of the Judicial Branch as a protective and reparative member of rights, as well as the importance of legal certainty in the democratic regime. In the light of this discussion, an objective opinion will be drawn regarding the need to regulate the procedural stage of study of admissibility in the constitutional headquarter. As it will be shown, this process should be both flexible and based on reasonable criteria to effectively guarantee the right of the people to access to justice.

Keywords: Judiciary, judicial protection, unconstitutionality, rejection without substantiation.

INTRODUCCIÓN

Hablar de tutela judicial implica referirnos al arma más poderosa y necesaria dentro

¹Abogada por la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. Doctoranda en Derecho por la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”. Máster en Derecho Constitucional por la Universidad de Sevilla, España. Relatora de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay. Correo electrónico: natalia.delpuerto@gmail.com

del sistema de justicia para la protección de los derechos. Obviamente, si no gozáramos de garantías judiciales nos sentiríamos absolutamente vulnerables y desamparados, gobernados por la ley del más fuerte.

El ejercicio de este derecho –tutela judicial– está protegido por las constituciones de los Estados; no hay sociedad que no exija los mecanismos de canalización de reclamos por lesión a los bienes más preciados (vida, propiedad, intimidad, etc.) con el fin de que lleguen hasta la autoridad competente para arribar a una solución favorable a sus intereses, razón por la que adquiere relevancia especial la reflexión sobre el grado de efectividad del mandato constitucional, respecto a la defensa de los derechos, en contraposición con las circunstancias que ponen en riesgo el principio de supremacía. Se trata entonces de un derecho, con categoría instrumental, que a su vez protege los demás derechos de las personas, al permitir el acceso a los órganos jurisdiccionales para la búsqueda de una solución a los conflictos que ponen en constante riesgo la paz social.

Los ciudadanos somos conscientes de que cuando surgen estos conflictos en medio de nuestras luchas y aspiraciones cotidianas, y éstos no pueden ser dirimidos amistosamente entre particulares, existe una institución del Estado a la que podemos acudir para la defensa de los derechos. El Poder Judicial constituye en definitiva el órgano protector y reparador de derechos, el camino ineludible para restituir la armonía que fuera quebrantada por las circunstancias adversas. Es así que tal camino debe inspirar confianza para querer recorrerlo; si es largo en demasía, agrietado y turbio, la decepción puede impedir hasta el intento.

No debe perderse de vista que el constitucionalismo democrático propugna la legitimación del sistema de defensa de los derechos, a través de la confianza de los ciudadanos en las instituciones encargadas de ejercer control. Por tanto, la seguridad jurídica encarna el valor legitimador de toda la estructura constitucional. Afirman los autores Robert Post y Reva Seagel (2013):

La confianza en la sensibilidad del ordenamiento constitucional democrático desempeña un papel crucial en la preservación de la autoridad de la Constitución. Cuando existe esta confianza, los ciudadanos pueden aceptar juicios acreditados acerca del significado de la Constitución, que difieren de los suyos propios. Mantener esa confianza depende de que los ciudadanos tengan oportunidades significativas de persuadirse mutuamente de adoptar formas alternativas de comprender la Constitución (p. 34).

La intención de referirnos al derecho a la tutela judicial efectiva y poner en tela de juicio la facultad de rechazo in limine de las pretensiones de los justiciables en la instancia de control de constitucionalidad, se apoya en el reconocimiento de la importancia del rol de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia del Paraguay, máxima intérprete y defensora de la Norma Normarum. Esta investigación está orientada a observar la realidad de nuestra Sala Constitucional -en los casos de acciones contra resoluciones judiciales- y así reflexionar objetivamente sobre la necesidad del estadio procesal, previo al estudio de fondo de la acción de inconstitucionalidad, para indagar si se vulnera o no el derecho a la tutela judicial efectiva, por bloquear a las personas el acceso al sistema de justicia, específicamente, el derecho a una resolución motivada sobre el fondo de la cuestión puesta a conocimiento del órgano judicial.

Por otro lado, debemos destacar que la seguridad jurídica es un desafío en el diseño de políticas judiciales encaminadas a la defensa y protección de los derechos de las personas. En lo atinente al ejercicio de la acción de inconstitucionalidad, prevista como garantía del goce de los derechos, es clave hacer un diagnóstico sobre la situación actual de eficacia de los medios procesales creados como herramientas para el acceso al sistema judicial.

Gustavo Zagrebelsky (2009) sostiene que la nueva visión general que se tiene de la idea del Derecho exige una profunda renovación de las concepciones jurídicas; con ello se cuestiona lo que hay detrás del derecho de los textos oficiales, tales como la mentalidad, los métodos, las expectativas, las estructuras de pensamiento y los estilos jurídicos heredados del paso y que ya no se justifican en el presente. En consecuencia, el estado constitucional debe transformarse para acompañar la evolución del ser humano (9-10). El Derecho no es estático, va cambiando y en consonancia, los instrumentos procesales deben seguir estas transformaciones de tal modo que se logre la efectiva defensa de los intereses de los justiciables.

El presente trabajo de investigación encara los contenidos expuestos con el propósito de abrir el debate, siempre constructivo y renovador en esta apasionante ciencia.

El derecho a la tutela judicial efectiva. Concepto y alcance

El derecho a la tutela judicial es una facultad reconocida expresa o implícitamente en todos los sistemas constitucionales democráticos. La protección judicial de los derechos está

indefectiblemente ligada a la existencia misma de éstos, por tanto, las garantías judiciales son exigencias para el Estado Constitucional de Derecho.

Indudablemente no resulta suficiente la facultad de acudir a los órganos judiciales a reclamar derechos; es necesario que el Estado garantice esa tutela de forma efectiva, eficiente, eficaz. En palabras sencillas, el derecho a la jurisdicción o tutela judicial resguarda la defensa de los demás derechos, dentro de un proceso y ante un órgano competente de carácter jurisdiccional. Se trata de un derecho de prestación, pues requiere que el Estado brinde las condiciones adecuadas para su ejercicio.

La importancia de este derecho surge de su propia esencia, pues como sostiene Boris Barrios (2011) se puede tener el mejor modelo constitucional, con un catálogo de derechos admirable, sin embargo, si no se establece el procedimiento eficiente para el ejercicio de la defensa, tales derechos serán ineficaces (p. 11).

El derecho a la tutela judicial efectiva podría definirse como la potestad de acceder al sistema judicial y obtener de los Tribunales una respuesta motivada, fundada, sobre la cuestión planteada. En la Constitución del Paraguay, no contamos con un artículo que consagre explícitamente este derecho, sin embargo, está contemplada la protección de los llamados “derechos no enunciados” (artículo 45). Se extrae, además, su vigencia del artículo 17, que desarrolla los derechos procesales, entre los cuales, el derecho a la jurisdicción o defensa jurídica de los derechos, emana del espíritu de la norma protectora.

López Guerra (1994) al tratar este tema nos habla de la “garantía judicial de los derechos fundamentales” y sostiene que a través de ella los ciudadanos pueden no solo informar a las autoridades o a la opinión pública de vulneraciones de derechos, sino, sobre todo, exigir y lograr que esas vulneraciones sean prevenidas, impedidas o remediadas. “La garantía judicial de los derechos fundamentales consiste en la posibilidad de que los ciudadanos invoquen tales derechos ante los Tribunales y puedan obtener la protección de éstos” (p. 122).

La Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, artículo 10, señala que: “Toda persona tiene derecho en condiciones de plena igualdad a ser oída públicamente y con justicia por un Tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”.

Asimismo, el artículo 8 de la Convención Americana de los Derechos Humanos o Pacto San José de Costa Rica (Ley Nº 1/1989) establece las siguientes Garantías Judiciales: “1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, fiscal o de cualquier otro carácter”. A su vez, el artículo 25.1 reza: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúan en ejercicio de sus funciones oficiales”.

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en el artículo 14 numeral 1, del año 1966, dispone: “Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil (...)”.

Igualmente debemos destacar el papel trascendental –y determinante para los ordenamientos jurídicos americanos– de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, organismo supranacional cuya competencia hemos aceptado libre y soberanamente. La Corte en un caso que se ha convertido en hito del llamado control de convencionalidad, *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (2010), ha dicho que: “es consciente que los jueces y tribunales internos están sujetos al imperio de la ley y, por ello, están obligados a aplicar las disposiciones vigentes en el ordenamiento jurídico. Pero cuando un Estado ha ratificado un tratado internacional como la Convención Americana, sus jueces, como parte del aparato del Estado, también están sometidos a ella, lo que les obliga a velar porque los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de leyes contrarias a su objeto y fin, y que desde un inicio carecen de efectos jurídicos. En otras palabras, el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos”. Por tanto, si bien la Constitución del Paraguay no contempla expresamente el derecho a la tutela judicial efectiva, es obligación

internacional asumida por el Estado, el resguardo del derecho a las garantías judiciales. Su incumplimiento indefectiblemente es anti convencional y acarrearía sanciones a nivel internacional.

Es incontrovertible que subyace como fundamento de las garantías judiciales que se encarnan y engloban en el llamado derecho a la tutela judicial efectiva, el respeto del derecho a la defensa, pues en sentido negativo, se consagra la prohibición de sufrir indefensión. Estamos ante una institución que se convierte en límite y protección jurídica de los individuos frente al Poder Público.

Igualmente, a los efectos del presente estudio, debe tenerse en cuenta que el contenido del derecho a la tutela judicial efectiva alcanza y se visualiza en tres momentos: 1º) Al acceder a los órganos jurisdiccionales del Estado, 2º) Durante el proceso y, 3º) En la etapa de ejecución de la resolución judicial. En consecuencia, se trata de un derecho de contenido complejo, del cual derivan otros en cada uno de estos momentos. Algunos de ellos son: 1. Derecho a acceder a la instancia judicial. 2. Derecho a un juez natural e imparcial. 3. Derecho a la interpretación más favorable al acceso a la jurisdicción (*in dubio pro actione*) y que no se desestimen aquellas pretensiones que padecen de defectos que pueden ser subsanados. 4. Derecho a un debido proceso. 5. Derecho a una sentencia motivada, sobre el fondo de la cuestión, en un plazo razonable. 6. Derecho a impugnar la decisión final. 7. Derecho a ejecutar o hacer cumplir lo juzgado.

Javier Pérez Royo (2003) sostiene que el derecho a la tutela judicial efectiva es universal –pertenece a todos y a todas– y a través de su ejercicio se hace real la exigencia de que el ordenamiento jurídico sea un sistema completo que no admite la existencia de lagunas. Así, afirma:

A través del ejercicio de la función jurisdiccional el Estado define "la verdad" en los conflictos que se producen en la sociedad. Verdad que puede ser sustantiva o procesal, ya que nadie tiene derecho a que a través del ejercicio de la potestad jurisdiccional se dé respuesta a su pretensión material. La respuesta puede ser que no tiene derecho a que se le dé respuesta. Siempre que esté fundamentada jurídicamente y que se haga de manera motivada será suficiente. Pero una vez definida la verdad por el poder judicial todo el aparato coactivo del Estado se pone al servicio de su ejecución. Cualquier fisura en el ejercicio de esta función jurisdiccional pone en cuestión el edificio entero del Estado de Derecho (p. 492).

El Tribunal Constitucional español se ha esmerado en desarrollar el concepto del derecho a la tutela judicial efectiva, en los siguientes términos: “El derecho a la tutela judicial efectiva, que consagra el art. 24.1 de la Constitución, consiste primariamente en que los litigantes obtengan una resolución judicial motivada, que se pronuncie sobre el fondo de las pretensiones deducidas por ellos ante el órgano jurisdiccional y, sólo subsidiariamente puede quedar satisfecho, el mencionado derecho, con una resolución motivada de inadmisión o de extinción del proceso, que impide llegar al fondo del asunto. Esto sólo puede ocurrir cuando la inadmisión se funde en razones establecidas por el legislador, que deban al mismo tiempo considerarse como proporcionadas en relación con los fines constitucionalmente protegibles a que los requisitos procesales pretenden atender”².

El primer derecho derivado lógica y cronológicamente del derecho a la tutela judicial efectiva es el derecho de “acceso al sistema de justicia”. Por esta precisa razón, de ser “la puerta de entrada”, su protección requiere especial cuidado, de lo contrario derivaría en la vulneración en cadena de los demás derechos. El Constitucional español –al respecto– ha dicho que la primera nota esencial del derecho a la tutela que han de cumplir los Tribunales es la de posibilitar el libre acceso de las partes al proceso³. Por consiguiente, el rechazo de una acción promovida por una persona ante los órganos jurisdiccionales, basado en una interpretación restrictiva de las condiciones establecidas para su ejercicio comporta la vulneración del derecho reconocido en el artículo 24.1 de la Constitución⁴.

Estudio de admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad promovidas ante la sala constitucional de la corte suprema de justicia del Paraguay

Ignacio Villaverde (2002/2003) afirma que lo más importante que hace un Tribunal Constitucional es decidir precisamente qué no va a decidir (p. 324). El trámite de admisión de acciones es de vital importancia tanto para el justiciable como para el Poder Judicial, pues a partir de esta etapa inicial se enmarca el camino de una garantía que permite el resguardo de la supremacía constitucional, principio cardinal que articula todo el régimen jurídico. Estamos ante una jurisdicción limitada, que no permite la entrada a cualquier pretensión. Sin embargo, ¿hasta qué punto es limitada o limitable la instancia constitucional?

Las quejas de los profesionales del derecho, así como de los justiciables, no dejan de oírse. El trámite de admisión se presenta para ellos como una barrera ineludible que en

²Sentencia Tribunal Constitucional (en adelante STC) 43/1985, de 22 de marzo de 1985, fundamento jurídico 2.

³STC 40/1994, fundamento jurídico 2.

⁴STC 34/1994, fundamento jurídico 2.

muchos casos lesiona el derecho de acceso al sistema de justicia y precisamente en la instancia más sensible de control de constitucionalidad. Las críticas principalmente refieren a la falta de fundamentación suficiente de las resoluciones de rechazo, que fulminan de forma definitiva toda pretensión o intento de acudir a la Sala Constitucional, según sostienen.

Así pues, generan suspicacia y malestar las sentencias de inadmisión de las acciones de inconstitucionalidad que no llegan a convencer a los recurrentes sobre la fundamentación y razón de tan tajante decisión. Ahora bien, ¿es necesaria y está justificada la existencia de un filtro en la Sala encargada de ejercer el control de constitucionalidad, en especial, respecto de las acciones promovidas contra resoluciones de los órganos jurisdiccionales? ¿cómo justificar estas drásticas decisiones de rechazo?

Nos adelantamos en afirmar que la Corte Suprema de Justicia, en su rol de defensora de la Constitución debe ir construyendo una doctrina tendiente a ampliar el derecho de acceso a la justicia, nunca a restringirlo. La coyuntura social exige la defensa de bienes colectivos, el patrimonio público, etc. En este sentido, la negación del acceso a la justicia, o el rechazo de pretensiones de justiciables por meros defectos formales –subsanales–, sólo conlleva a la lesión de la Constitución. A partir de este razonamiento insistimos en la tesitura de que, por encima de las formas, están en juego “derechos”, facultades de personas que se han sentido vulneradas en algún bien jurídico, a tal punto de que acuden al órgano judicial en busca de su protección. Sin embargo, hallar el punto medio, el justo equilibrio es la tarea más ardua que tiene la Sala Constitucional, de lo contrario sería prácticamente imposible la administración de justicia por el desbordamiento en cuanto a la cantidad de las acciones promovidas y los consiguientes perjuicios a las partes ante la utilización indebida del mecanismo de control de constitucionalidad.

El Artículo 259, numeral 5), de nuestra Constitución Nacional establece como deber de la Máxima Instancia Judicial conocer y resolver inconstitucionalidad, en concordancia con el Artículo 260 que dispone: “Son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional: 1) conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a ese caso, y 2) decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución. El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por vía de la excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte”.

La Sala Constitucional, cuando se promueven acciones de inconstitucionalidad contra resoluciones judiciales, en una primera etapa se aboca a realizar un estudio de admisión o admisibilidad que consiste en verificar el cumplimiento de los requisitos formales de la presentación, fundada en la facultad otorgada por el artículo 557 del Código Procesal Civil (in fine). Este artículo dispone: “Al presentar su escrito de demanda el actor constituirá domicilio e individualizará claramente la resolución impugnada, así como el juicio en que hubiese recaído. Citará además la norma, derecho, exención, garantía o principio constitucional que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos su petición (...) En todos los casos, la Corte examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimaré sin más trámite la acción”.

Igualmente, el artículo 12 de la Ley N° 609/95 “Que organiza la Corte Suprema de Justicia”, le exige en forma imperativa a la Máxima Instancia Judicial que realice un estudio previo a la tramitación de la acción. En estos términos, el artículo expresa: “No se dará trámite a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria”.

Es de advertir además, que en las resoluciones de rechazo que llevan la forma de autos interlocutorios, la Sala Constitucional reiteradamente señala que el control de constitucionalidad de resoluciones judiciales es una vía de carácter excepcional para salvaguardar principios y derechos consagrados en la Constitución Nacional y no está previsto para revisar cuestiones de fondo y de forma que tienen su ámbito natural de dilucidación en las instancias ordinarias.

Aclaremos nuevamente que nos referimos al estudio de admisibilidad de acciones contra resoluciones judiciales, en razón de que, cuando se trata de acciones contra actos normativos, sin estudio previo, éstas se sustancian de conformidad al artículo 554 del Código Procesal Civil. Por otra parte, es pertinente recordar que a la fecha se encuentra vigente la Acordada N° 979, del 4 de agosto de 2015, que en su artículo 2° establece: “Disponer que tanto el trámite como el rechazo “in limine” de las acciones de inconstitucionalidad serán suscriptos por los Ministros de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, emitiendo su opinión en cada caso en particular”. Anteriormente, la providencia de trámite de las acciones era suscripta únicamente por el Presidente de la Sala Constitucional.

Hacemos hincapié en esto: en todo sistema constitucional democrático, la facultad de rechazo preliminar de pretensiones de los Justiciables debe interpretarse restrictivamente,

pues va en detrimento al derecho al debido proceso. Asimismo, la potestad de la Sala Constitucional de decidir las cuestiones que no requieren estudio de fondo, debe entenderse de conformidad con el principio *iura novit curia* (el Juez conoce el Derecho). En tal sentido, si el accionante invoca un derecho en forma imprecisa, genérica, sin citar los artículos de la Constitución que se habrían vulnerado, de igual manera los Juzgadores están facultados a revisar el caso y advertir la presencia o no de indicios de arbitrariedad. El excesivo rigorismo en cuanto al cumplimiento de los requisitos formales para la admisión de la acción sólo puede derivar en una lesión más grave a los derechos. He aquí la incidencia del derecho a la tutela judicial efectiva en la potestad de rechazo *in limine* de las acciones de inconstitucionalidad.

José Sebastián Elías (2011) al encarar el tema del control judicial de constitucionalidad ha dicho que una comunidad que se toma en serio los derechos debe garantizar el derecho a ser oído de los ciudadanos, respecto a las injusticias. Manifiesta además que:

El derecho a ser oído se compone de tres partes: la oportunidad de presentar agravios individuales basados en derechos constitucionales, la oportunidad de recibir una justificación circunstanciada y basada en buenas razones para la decisión que puede restringir (o negar) el derecho individual, y el deber estatal de reconsiderar la decisión inicial que dio origen al planteo sobre la base de las razones y circunstancias expuestas por el individuo (p. 297-298).

En este tema, resulta interesante acudir nuevamente al diálogo interjurisdiccional. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional español, enseña que el acceso a la justicia es un elemento esencial del contenido de la tutela judicial. Al respecto dice: “En este acceso, o entrada, funciona con toda su intensidad el principio *pro actione* (...) El principio hermenéutico *pro actione* no opera con igual intensidad en la fase inicial del proceso, para acceder al sistema judicial, que en las sucesivas, conseguida que fue una primera respuesta judicial a la pretensión (...)”⁵.

Siguiendo esta línea argumental, el Constitucional español en la Sentencia 20/2012, fundamento jurídico 5, ha recordado que: “el principio hermenéutico *pro actione* protege el derecho de acceso a la justicia, dada la diferente trascendencia que cabe otorgar —desde la perspectiva constitucional— a los requisitos legales de acceso al proceso, en tanto pueden

⁵STC 37/1995, fundamento jurídico 5.

obstaculizar o eliminar el derecho de los ciudadanos a someter el caso al conocimiento y pronunciamiento de un Juez y por tanto causar indefensión (...).”

En consecuencia, el derecho de acceso al sistema judicial en general y en especial, en la instancia de control de constitucionalidad debe ser regulado de manera prudente, en atención a lo sensible y delicada que resulta la utilización de la facultad de rechazo de las pretensiones de los justiciables, sin haberse sustanciado la causa ni cumplido el trámite de ley. Además, las resoluciones de rechazo sin sustanciación deben estar suficientemente motivadas, pues es obligación del órgano judicial dar razón de la denegatoria del estudio de fondo y ante cualquier duda, optar por abrir el proceso.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el Informe 105/99 emitido en el caso 10.194, *Palacios, Narciso –Argentina*, 29 de setiembre de 1999, ha dicho: “Las garantías a la tutela judicial efectiva y al debido proceso imponen una interpretación más justa y beneficiosa en el análisis de los requisitos de admisión a la justicia, al punto que por el principio pro actione, hay que extremar las posibilidades de interpretación en el sentido más favorable al acceso a la jurisdicción”.

Huelga ponderar la frustración que produce una sentencia de inadmisibilidad, es decir, que no entra en el fondo del asunto ni resuelve definitivamente el conflicto. Afortunadamente, ya está pasándose de moda la práctica forense de convertir el proceso en un campo de minas procesales para retardar o evitar el pronunciamiento de fondo (...) Como ha observado acertadamente Peces Morate: “la sentencia que deja imprejuizada la cuestión de fondo, aunque formalmente resuelva el pleito, constituye un fracaso de los sistemas judicial y procesal, perdiendo todo significado la posición institucional del juez y el carácter instrumental del proceso, con la consiguiente inutilidad social de uno y otro (Nieto, 2000, p. 77).

Esta es una verdad incómoda, pues finalmente el rechazo in limine de la acción por defectos formales se convierte en un castigo al accionante, y desemboca en la ineficiencia del sistema de justicia que soslaya el conflicto de fondo y por derivación, la solución definitiva.

El derecho a la tutela judicial efectiva frente a la facultad de rechazo in limine de las acciones de inconstitucionalidad contra resoluciones judiciales. Implicancias

Ante la categórica afirmación a favor del criterio interpretativo más favorable al acceso al sistema de control de constitucionalidad, debe decirse que la facultad de rechazar in limine las acciones promovidas, no es un invento de la Sala Constitucional. El Código Procesal Civil en el artículo 557 in fine ya citado, otorga esta potestad que, si bien permite

sentar criterios sobre su conveniencia o no, está justificada por varios factores que finalmente tienden a la búsqueda de la eficiencia y la eficacia del sistema de justicia. En concreto, estamos hablando de una facultad prevista en la ley.

Tal vez las experiencias particulares negativas en el ejercicio profesional y los comentarios de pasillo no nos han permitido reflexionar sobre la importancia de esta facultad de la Corte de decidir a cuáles acciones se darán respuestas sobre el fondo y a cuáles no. “La radical trascendencia de esa decisión no es el trasunto de las simples ganas de aligerar el trabajo diario del Tribunal, como así creen algunos. No obstante, sin duda, en su decisión sobre qué no decidir pesa el que una Justicia lenta y por ello tardía es una Justicia inútil (...)” (Villaverde, 2002/2003, p. 326). Esta aseveración no es para nada despreciable en un sistema concentrado como el nuestro, en el que la Sala Constitucional no se encuentra al día con sus obligaciones precisamente por la cantidad de acciones promovidas. Y esto va más allá, en atención a que la calidad de las decisiones también estaría afectada si dejamos entrar al sistema a todas las pretensiones sin selección. Es en estas condiciones en que surge la duda sobre si es preferible una respuesta relativamente rápida, expresada en resoluciones escuetas, concisas; o, la Corte como máxima instancia judicial debería dedicar más tiempo a sus casos, a producir doctrinas que construyan y acompañen la evolución del ordenamiento jurídico. Por otra parte, no debe desconocerse que el fin de esta “selección de causas”, es la búsqueda de la celeridad y la obtención de la respuesta judicial (sentencia) en plazos razonables, derecho de los usuarios de justicia y obligación de los Tribunales.

Como viene sosteniendo la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, el control de constitucionalidad es una vía extraordinaria, autónoma y especial, en el sentido de que tiene una finalidad concreta, cual es la defensa de la constitución que se activa ante la vulneración de derechos de rango constitucional. Por lo tanto, el estudio de admisión se sustenta en razón de estas características específicas del control de constitucionalidad y por este motivo el legislador configuró los requisitos para dar trámite a las acciones. Ahora bien, la tarea concreta es delimitar, a través de criterios interpretativos pre establecidos, de leyes (preferentemente), reglamentos o acordadas, cómo hacer la correcta selección de causas, de tal forma a respetar el derecho a la tutela judicial efectiva que ampara a toda persona, sin que ello implique dar vía libre al desbordamiento de la función de la Corte.

Resulta que el notable retraso en las resoluciones de las causas que se plantean ante la Corte Suprema de Justicia, por el excesivo trabajo, pone en duda la efectividad del sistema de justicia y hasta de la misma Constitución. Y este no es solo un problema de nuestra Corte,

sino que lo han sufrido y lo siguen sufriendo incluso los Tribunales constitucionales más sólidos del mundo. En la búsqueda de una solución a este grave problema derivado de la enorme cantidad de causas a resolver, se idearon los sistemas de admisión, con el fin principal de propiciar el correcto funcionamiento del aparato judicial. Mario Hernández Ramos (2009) nos recuerda que:

En E.E.U.U., ante la acumulación de asuntos en la jurisdicción del Tribunal Supremo, la mayoría de ellos intrascendentales, a finales del siglo XIX y principios del XX los mismos justices del Tribunal Supremo demandaron medidas para que su jurisdicción se dedicara principalmente a conocer de cuestiones de importancia general o que no pudieran ser resueltas por otros tribunales, esto es, no a funcionar como una instancia judicial más sino a ser intérprete y aplicador de la Constitución y árbitro de las cuestiones de importancia nacional (...) La jurisprudencia del Tribunal fue consolidando la doctrina conforme a la cual sólo admitiría apelaciones y seleccionaría writs of certiorari si las cuestiones planteadas fueran importantes o trascendentales (...) (p. 6-7).

También el citado autor sostiene que, en Alemania, la saturación de la jurisdicción del Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht) intentó ser solucionada a través de múltiples reformas por las que se agravaban los requisitos de admisión de los recursos, tanto en un sentido subjetivo como en uno objetivo, y se dotaba al Alto Tribunal de un mayor margen de libertad en la valoración de los criterios de admisión.

En igual sentido, el Constitucional español ha limitado la entrada de recursos de amparo, a través de un estudio de admisión en el que se verifica, entre otras cosas, la “especial trascendencia constitucional” del recurso, así como la exposición clara y fehaciente del recurrente.

Jorge Amaya (2015) afirma que el origen del certiorari se remonta a la década de los años 20 del siglo pasado, en el sistema jurídico de los Estados Unidos. El objetivo de la figura era encontrar una solución favorable ante la acumulación excesiva de los casos planteados a la Corte Federal. Con la ley judicial de 1891 (Ley Evarts) el Congreso otorgó por primera vez a la Corte la autoridad para aceptar o rechazar algunas de las apelaciones de manera discrecional. El writ of certiorari consistía en una presentación directa a la Suprema Corte para que ésta requiera a un tribunal inferior el envío de una causa para su posterior examen. Es decir, se trataba de la revisión discrecional de las sentencias (p. 129).

Así como en la Argentina esta institución surgió de la necesidad de limitar la

utilización desmedida de la vía del control de constitucionalidad. Igualmente afirma el Prof. Amaya (2015) que: “el certiorari obliga de manera grave al uso de la prudencia en la apreciación de los litigios, para no incurrir en tratamiento discriminatorio o negación de justicia. De allí que la discrecionalidad del alto tribunal de la Nación debe ponderar acabadamente los elementos de juicio que se encuentren en el debate procesal” (p. 132).

La encrucijada en la que se encuentran los Tribunales y las Cortes constitucionales consiste en limitar de alguna manera la avalancha de causas sin ir en detrimento del derecho de acceso al sistema de justicia de las personas. El bienestar general frente a la experiencia ha llevado a la convicción de establecer criterios selectivos de causas.

Así por ejemplo, en el Brasil se han buscado varias alternativas para reducir el número de procesos que llegan hasta el Supremo Tribunal Federal. Con este fin se creó la figura de la “repercusión general” por la enmienda número 45, del 30 de diciembre de 2004, artículo 102, §3º, de la Constitución. En efecto, se ha establecido el requisito que consiste en que quien acude al recurso extraordinario demuestre la “repercusión general de las cuestiones constitucionales” que somete al Tribunal, a fin de que éste examine la admisión de tal recurso. Es considerada la existencia, o no, de cuestiones relevantes desde el punto de vista económico, político, social o jurídico, que trasciendan los intereses subjetivos de la causa (Ferreira, 2008, p. 37-50).

En nuestro país, por dar una cifra aproximada, la Sala Constitucional recibe cerca de dos mil acciones de inconstitucionalidad por año. Estos números dan cuenta de la necesidad de la garantía, pero así también, denotan en la práctica, la desnaturalización de la misma, al ser utilizada para fines distintos al previsto en la Constitución. Con solo mirar a grandes rasgos muchos de los escritos de presentación de las acciones, se evidencian los fines dilatorios, de mala fe, a los que acuden muchas veces los litigantes cuando se ven amenazados ante la inminencia de la ejecución de una decisión judicial. Y así, la parte gananciosa en los largos pleitos judiciales, no tiene otra alternativa que mirar con angustia la entrada de la causa a una nueva instancia, quizás más larga que todo el proceso original. Esta realidad solo nos hace pensar en que uno de los motivos de la lentitud de la Corte en resolver las acciones, radica precisamente en el tiempo que demora atendiendo causas superfluas, que no han agotado la instancia ordinaria o que refieren a simples defectos en el procedimiento⁶. En estos casos, ¿cómo no pensar en un trámite de admisión?

⁶ En el informe de gestión del año 2015 de la Corte Suprema de Justicia, según la estadística allí presentada, la Sala Constitucional dictó 936 Autos interlocutorios y 84 Acuerdos y Sentencias. Puede verse en http://www.pj.gov.py/images/contenido/informes_gestion/informe2015.pdf

Esta indebida utilización de la instancia constitucional obliga a un estadio previo al estudio de fondo de la acción, un análisis de admisibilidad. Guste o no, este sistema ha permitido un filtro necesario para que la Corte pueda cumplir con su función constitucional y legal. A favor de esta etapa procesal, muchos autores han señalado que el correcto uso del trámite de admisión es fundamental y determina la eficacia del sistema. Sin embargo, estamos de acuerdo en que las reglas deben ser claras, utilizadas con suma prudencia y criterios razonables.

Por otra parte, debe considerarse que la conveniencia de un método de selección de causas está directamente relacionada con el sistema constitucional adoptado. El nuestro es concentrado, pues es la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia con exclusividad, quien tiene la facultad de revisar la constitucionalidad de los actos normativos y resoluciones judiciales de todo el país. Además, los miembros de la Sala cumplen otras funciones, pues integran la Máxima Instancia Judicial. Todo ello nos lleva indefectiblemente a reconocer que la responsabilidad de la Sala Constitucional es muy grande en comparación con las limitaciones de tiempo, funcionarios y medios. Igualmente debe aseverarse que las críticas al sistema de admisión de acciones de inconstitucionalidad no se compadecen –muchas veces– con la realidad. Distinto sería el criterio de quienes realizan estas valoraciones negativas si se encontraran en alguna oportunidad en el lugar de la parte trabajadora –por citar un ejemplo– que después de un largo e incidentado juicio laboral, tiene que ver suspendido el cobro de lo que le corresponde por resolución confirmada en segunda instancia ¿no será mucho esperar el rechazo de fondo de la acción de inconstitucionalidad planteada sin fundamentos? ¿en este caso, el derecho de acceso a la jurisdicción constitucional es prioritario ante el evidente fin dilatorio de la acción?

En una interesante obra, Augusto Morello (1997) ha descrito la figura del certiorari negativo o desestimatorio de manera muy ilustrativa, como una filosa guillotina que de forma continua y fatal descabeza los intentos de recurrentes con derecho a ser oídos en la última instancia impugnatoria. No deja de mencionar el alto poder selectivo o discrecional de la Corte para “elegir” los casos que son pasibles de ser estudiados (p. 9-10). La preocupación de muchos colegas se ve reflejada en estos interrogantes de Morello:

¿Por qué la Corte (mayor) que exige a todos los jueces machaconamente la adecuada y cabal fundamentación de sus fallos, elude olímpicamente ese deber refugiándose en la invocación fría y discriminatoria de un dispositivo legal? ¿Por qué la corte (joven:

los secretarios y relatores que ordinariamente leen el expediente y estudian la admisión) son los árbitros primeros de tan dramáticas consecuencias para el destino del recurso que más ardua atención demanda a los abogados por sus sofisticadas cargas técnicas? (p. 16).

No caben dudas de que el derecho a obtener una resolución fundada sobre el fondo de la pretensión puesta a conocimiento de la autoridad judicial, integra el contenido del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva. Sin embargo, sería muy difícil la labor correcta y oportuna de la Sala Constitucional sin el trámite de admisión, por los motivos expuestos. Al respecto, el Tribunal Constitucional español, con interesante argumento ha dicho que es perfectamente posible que el ejercicio del derecho acabe con una resolución que no entre en el fondo del asunto por requisitos procesales legalmente establecidos, toda vez que la decisión esté fundada en Derecho: “El contenido normal del derecho a la tutela judicial efectiva, reconocido en el artículo 24.1 CE, consiste en obtener una resolución de fondo, pero ello no impide que el derecho también se satisfaga cuando la resolución es de inadmisión, siempre que se dicte en aplicación razonada de una causa legal, debiendo el razonamiento responder a una interpretación de las normas legales de conformidad con la Constitución y en el sentido más favorable para el ejercicio del derecho fundamental”⁷.

Así pues, el estudio de los expedientes implica la difícil tarea de observar cada caso con suma objetividad. Si se trata de defectos formales muy evidentes como ser la presentación extemporánea, quizás no hay mucho que hacer si se piensa en aplicar estrictamente la ley. Sin embargo, la Sala Constitucional se debería animar a innovar, dictando providencias tendientes a subsanar los defectos no trascendentes, de manera a garantizar el derecho de acceso a la instancia constitucional. Y, cuando la tarea es descifrar los indicios de arbitrariedad, la mirada debe ser prudente y responsable, pues la simple lectura de las resoluciones cuestionadas muchas veces no satisface, por lo que es necesario, traer a la vista el expediente judicial y realizar el estudio de admisibilidad, luego de un análisis exhaustivo de las piezas procesales.

CONCLUSIÓN

Nuestra legislación (artículos 552 y 557 del C. P. C. y 12 de la Ley N° 609/95) otorga a la Corte Suprema de Justicia, la potestad de aplicar un filtro judicial de tal forma a constatar el cumplimiento de requisitos formales de las acciones planteadas en la instancia constitucional. Dicha facultad debe ser ejercida con mucha mesura y criterios razonables. Y, en caso de duda, debe prevalecer el principio pro actione, es decir, corresponde en derecho iniciar el trámite de

⁷ STC 40/1994, Fundamento Jurídico 2.

la acción.

El estudio de admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad contra las resoluciones judiciales, pretende la reducción de la duración y costos de los procesos en sede constitucional, por tanto, es una herramienta útil para lograr la descongestión judicial. En la medida en que exista exceso de formalismo o rigorismo en la aplicación de la facultad de rechazo sin sustanciación, podría lesionarse el derecho a tutela judicial efectiva del justiciable, en su vertiente de acceso a la jurisdicción.

La tutela judicial efectiva no se vulneraría siempre y cuando el sistema judicial otorgue oportunidad de defensa a las personas, en un debido proceso. Para ello se requiere el compromiso de los Juzgadores, quienes deben mirar cada caso concreto con la mente abierta, no estrictamente atada a las formas. Igualmente, los profesionales del Derecho, como auxiliares de la Justicia tienen el deber de ejercer su función de buena fe y bajo los mandamientos de la ética profesional.

Como alternativas para evitar llegar a la instancia constitucional, podría pensarse en el mejoramiento del sistema de protección de derechos en la jurisdicción ordinaria, pues la práctica indica que, en una gran cantidad de casos, las partes utilizan la vía del control de constitucionalidad como una tercera instancia o como casación. La tarea del legislador también debería ser examinada, porque en muchos supuestos no cumple a cabalidad su cometido, lo que desemboca en los pedidos de auxilio a la instancia de control de constitucionalidad. Esta alternativa debe ir acompañada de un plan de reforma judicial, en el que todos los actores judiciales sean activos partícipes de este emprendimiento. El sistema debe propender a la búsqueda de la reparación de los derechos afectados dentro de la propia instancia ordinaria, de tal forma que, acudir a la Corte sea el último recurso disponible.

En definitiva, el reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva implica una revolución contra las teorías formalistas del proceso y conlleva la aplicación del principio *pro actione* en la instancia de control de constitucionalidad. Además, se constituye en un orden o mandato a los poderes públicos de manera que garanticen efectivamente los derechos de las personas.

Sin embargo, hemos visto que la necesidad del sistema de admisión de acciones contra resoluciones judiciales es palpable para hacer real el derecho a una justicia pronta y eficiente, toda vez que se sostenga en el uso de la razón y la equidad. Al respecto, culminamos con la acertada reflexión de Maurino (2011):

Para quienes consideramos que el ideal democrático más valioso es el deliberativo, la democracia demanda el ejercicio de la razón pública, la renuncia a gobernar por el número, la pura voluntad o la fuerza, o los acuerdos reservados de elites corporativas. Las tradiciones políticas y constitucionales que permiten y avalan el ejercicio de la autoridad pública sin razones públicas son un obstáculo radical a la construcción democrática (...) La reorientación del control de razonabilidad hacia el refuerzo deliberativo, junto con su profundización sustantiva y su proyección directa a toda decisión y práctica estatal, podría ser un camino constructivo para recorrer en el siglo XXI. Si el Poder Judicial orientara su intervención por ese camino, su acción robustecería –al mismo tiempo– nuestra democracia y nuestra Constitución (p. 314-315).

REFERENCIA

- Amaya, Jorge Alejandro (2015). *El Control de constitucionalidad*. Buenos Aires: Astrea.
- Arcos Ramírez, F. (2002). La seguridad jurídica en la aplicación judicial del Derecho: de la previsibilidad a la argumentación. *Anuario de Filosofía del Derecho*, Nº 19, p. 192.
- Barrios González, Boris (2011). *Derecho Procesal Constitucional*. Panamá: Cuarta Edición.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (2010, 18 de noviembre). Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile [en línea]. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf
- Elías, José Sebastián (2011). El control judicial de constitucionalidad. En Gargarella, R. (Coord.), *La Constitución en 2020: 48 propuestas para una sociedad igualitaria* (p. 297 – 298). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Ferreira Mendes, G. (2008). La jurisdicción constitucional en Brasil: las relaciones entre el Supremo Tribunal Federal y los demás jueces y tribunales. *Revista Derecho del Estado* [en línea], Número 21, p. 37-50. Disponible en <http://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derest/issue/view/48> [2016, 25 de marzo]
- Hernández Ramos, Mario (2009). *El nuevo trámite de admisión del recurso de amparo constitucional*. Madrid: Editorial Reus.
- López Guerra, Luis (1994). *Introducción al Derecho Constitucional*. Valencia: Tirant lo blanch.

- Maurino, Gustavo. (2011). El artículo 28. Hacia una república basada en razones. En Gargarella, R. *La Constitución en 2020: 48 propuestas para una sociedad igualitaria* (p. 309-315). Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Morello, Augusto (1997). *Admisibilidad del Recurso Extraordinario (El "certiorari" según la Corte Suprema)*. La Plata: Librería Editora Platense.
- Nieto, Alejandro (2000). *El arbitrio Judicial*. Barcelona: Ariel.
- Pérez Royo, Javier (2003). *Curso de Derecho Constitucional*. Madrid: Marcial Pons.
- Post, Robert y Reva Siegel (2013). *Constitucionalismo democrático*. Buenos Aires: Editores Siglo Veintiuno.
- Sagüés, Néstor (2011). *Compendio de Derecho Procesal Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Astrea.
- Villaverde, Ignacio (2002-2003). Decidir qué no decidir o qué hacer con los amparos. El trámite de admisión de los recursos de amparo. *Teoría y realidad constitucional, 10-11*, p. 323-365.
- Zagrebelsky, Gustavo (2009). *El derecho dúctil*. Madrid: Editorial Trotta.