

## PANORAMA RECIENTE DE LA ACCIÓN DECLARATIVA DE CERTEZA CONSTITUCIONAL EN LA JURISPRUDENCIA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

### *Recent overview of the declarative action of constitutional certainty in the jurisprudence of the Supreme Court of Justice*

JOSÉ RAÚL TORRES KIRMSER <sup>1</sup>

#### RESUMEN

La experiencia jurisprudencial en la Corte Suprema de Justicia nos muestra que en los últimos años se ha desarrollado significativamente el uso de la acción declarativa de certeza constitucional, habiéndose ampliado su alcance y espectro de aplicación, con lo cual se refuerza sobremanera la finalidad preventiva del instituto así como su impacto real para la adopción de decisiones de tipo administrativo por parte de los poderes del Estado. El presente artículo describe y analiza la evolución más reciente de la figura y su desarrollo jurisprudencial en los últimos cinco años.

*Palabras clave:* Acción de certeza constitucional – derecho constitucional – administración pública – Corte Suprema de Justicia.

---

<sup>1</sup> Ministro de la Corte Suprema de Justicia y Presidente de la misma en los ejercicios 2006, 2010 y 2014. Miembro del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Profesor Titular de Derecho Mercantil y Derecho Civil (Obligaciones) de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Miembro de la Comisión Nacional de Codificación, del Consejo Directivo de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción y de la Asamblea Universitaria de la Universidad de Asunción. Decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. Miembro fundador de la Academia Paraguaya de Derecho y Ciencias Sociales.



## ABSTRACT

The jurisprudential experience in the Supreme Court of Justice shows us that in recent years the use of the declarative action of constitutional certainty has been significantly developed, its scope and scope of application have been expanded, thereby reinforcing the preventive purpose of the institute. as well as its real impact for the adoption of administrative decisions by the powers of the State. The present article describes and analyzes the most recent evolution of the figure and its jurisprudential development in the last five years.

**Keywords:** *Action of constitutional certainty - constitutional law - public administration – Supreme Court of Justice.*

**Sumario:** 1. A modo de introducción. 2. Premisas doctrinarias y de derecho comparado. 3. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. 4. Una primera consolidación: sus resultados. 5. La evolución jurisprudencial del último quinquenio 6. La acción meramente declarativa y la cosa juzgada. 7. Bibliografía.

### 1. A modo de introducción

El presente artículo pretende ofrecer al lector una actualización respecto de la evolución jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia respecto de la acción declarativa de certeza constitucional. Hace cinco años, allá por el 2012, nos ocupamos de la cuestión<sup>2</sup>, motivados por la coyuntura que en aquél entonces se había producido, que puso en primera plana la figura de la acción meramente declarativa de certeza y su admisibilidad dentro de nuestro ordenamiento jurídico. En aquel entonces, habíamos dicho que era bienvenido el interés de la ciudadanía sobre este tipo de cuestiones, y que en atención a ello resultaba por demás importante permitir la exposición de los fundamentos de la posición adoptada por el máximo Tribunal de la República y la divulgación de los aspectos jurídicos –que a no dudarlo, son de elevada precisión técnica– inherentes a la figura.

---

<sup>2</sup> TORRES KIRMSER, José Raúl. La acción declarativa de certeza constitucional en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, 2012, 2ª ed., pág. 107 y siguientes.

En el tiempo transcurrido desde que se publicó esa primera opinión, la utilización institucional de la figura de la acción declarativa de certeza constitucional dio un giro hasta si se quiere inesperado. Se han promovido varias demandas en tal sentido, y sobre todo se ha ampliado considerablemente el espectro de su aplicación, acentuándose sobremanera la finalidad preventiva del instituto, y sobre todo proponiéndose, de manera institucional, interpretaciones sobre distintas facetas y aristas de la aplicación de la Constitución Nacional, incluso para la adopción de decisiones de tipo administrativo por parte de poderes del Estado distintos al Judicial.

En suma, el mecanismo que tímidamente asomó allá por el año 1999, hoy ha crecido y se ha desarrollado. De hecho, la experiencia jurisprudencial de estos últimos cinco años nos demuestra que la figura ha expandido considerablemente su ámbito de aplicación, y sobre todo ha sido el mecanismo idóneo para que se pronuncien incluso fallos de los que se conocen como institucionales<sup>3</sup>, con elevado impacto en el quehacer administrativo del Estado. La acción declarativa de certeza, de esta manera, nos demostró toda su potencialidad.

Lo dicho hasta aquí será desarrollado a lo largo del presente trabajo, y define sus intenciones. Deseamos, en efecto, ofrecer una síntesis actualizada que incorpore a

---

<sup>3</sup> A este tipo de fallos se refirió FERNÁNDEZ GADEA, Carlos, en el prólogo a la obra de la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Fallos institucionales*. Asunción, División de Investigación, Legislación y Publicaciones, 1ª ed., 2000, tomo I, pág. 7, destacando que de ellos: “*Se desprende la alta participación de la Corte Suprema de Justicia en las decisiones de la vida política del país, no por intromisión en las tareas propias de los demás poderes del Estado, sino en cumplimiento de su obligación constitucional, por haber recurrido a ella, tanto personas individuales, como partidos políticos y los otros poderes del Estado, quienes solicitaron de la Corte, que a través de sus fallos, resguarde y/o restablezca el orden institucional*).

Este aspecto de las funciones de la Corte Suprema de Justicia es ampliamente reconocido por la doctrina, y lo destacamos con las penetrantes palabras de BIDART CAMPOS: “*Por su estabilidad, por su independencia, y por su misma función de administrar justicia y decir el derecho, la permanencia de las grandes directrices trazadas desde su jurisprudencia, hace de la Corte el órgano de gobierno con mayores garantías. La Corte, sin escapar al ritmo histórico, vive al ritmo pausado de la propia constitución; no de espaldas a la vida y al acontecer, no al margen de la dinámica, pero sí exenta del cambio improvisado, del vaivén de las renovaciones periódicas que el electoralismo y los partidos manejan; y eso hace de su política y de su gobierno un plan a largo plazo, con futuro más allá de las circunstancias ocasionales*” (BIDART CAMPOS, Germán J. *El derecho constitucional del poder*. Buenos Aires, EDIAR, 1ª ed., 1967, tomo II, pág. 223).



lo ya dicho en el año 2012<sup>4</sup> la evolución más reciente de la figura y su tratamiento jurisprudencial. Es por ello que reproduciremos la estructura y contenido –allí donde sea pertinente– de la elaboración primigenia, ocupándonos además del desarrollo jurisprudencial de los últimos cinco años.

## 2. Premisas doctrinarias y de derecho comparado

Prescindiendo por un momento de la acción declarativa de certeza constitucional, que es una especie del género más amplio de las acciones meramente declarativas, se debe partir de la base de que estas últimas son consideradas, unánimemente, como una de las conquistas más logradas de la ciencia procesal, al tiempo de reconocerse su señalada utilidad. En todo trabajo sobre la cuestión, son de mención obligada los estudios de CHIOVENDA, el doctrinario que con mayor profundidad estudió el tema y brindó nociones decisivas para el desarrollo posterior del instituto. Dice el connotado procesalista, en cita que merece transcripción *in extenso*: “...*El actor que pide una sentencia puramente declarativa no desea obtener actualmente un bien de la vida que resulte garantizado por la ley a su favor, ya sea que dicho bien constituya una prestación del obligado, o una modificación de la situación jurídica actual; él quiere solamente saber que su derecho existe o quiere excluir que exista el derecho del adversario; él pide al proceso solamente la certeza jurídica, y no otra cosa. Es esta, verdaderamente, la función más elevada del proceso civil. Dicho proceso se nos presenta aquí, en lugar de la figura dura y violenta de un organismo de coacción, en el aspecto más perfeccionado y más refinado de puro instrumento de integración y especialización de la voluntad expresada en la ley solo de modo general y abstracto; de facilitación de la vida social mediante la eliminación de las dudas que entorpecen el desarrollo normal de las relaciones jurídicas. Asegurar a las relaciones de los hombres la certeza, prevenir los actos ilegítimos en lugar de sancionarlos con el peso de graves responsabilidades, íbe aquí una tarea bien digna del proceso de un pueblo civilizado! Esta es también la función más autónoma del proceso. Respecto de los bienes que pueden obtenerse también fuera de él, el proceso se presenta como un instituto secundario y subordinado, como un remedio al incumplimiento de los obligados. Pero la certidumbre*

---

<sup>4</sup> TORRES KIRMSER, José Raúl. La acción declarativa de certeza constitucional en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción*, 2012, 2ª ed., pág. 107 y siguientes.

*jurídica es un bien por sí misma: y este bien no puede obtenerse fuera del proceso, tiene en él su única fuente*<sup>5</sup>.

El mismo autor, que se ocupó extensamente del tema, nos ofrece una completa reseña de los antecedentes históricos de la figura, que sirve de referencia a la mayor parte de los estudiosos. Considera CHIOVENDA que ya en Roma había amplia aplicación de la figura de referencia, a través de las *formulae praeiudiciales* o *praeiudicia*. Por medio de estos expedientes, se obtenía una sentencia a través de la cual se regulaban juicios sucesivos, ya que el pretor concedía fórmulas compuestas de la sola *intentio*, sin *condemnatio*. De este modo, se reconocía el interés de accionar para la mera constatación y declaración de relaciones o hechos jurídicos<sup>6</sup>. Pese a que algunos estudiosos ponen en duda la real importancia de estos antecedentes como

---

<sup>5</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. *Azioni e sentenze di mero accertamento*, en *Saggi di diritto processuale civile (1894-1937)*. Milano, Giuffrè, 1ª ed., 1993, tomo III, pág. 21. El artículo en cuestión se halla disponible, en versión castellana, en la traducción publicada en la *Revista de Derecho Procesal*, dirigida por Hugo Alsina, 1947, año V, números 3 y 4, primera parte.

<sup>6</sup> CHIOVENDA, Giuseppe. *Azione di mero accertamento*, en *Saggi di diritto processuale civile (1894-1937)*. Milano, Giuffrè, 1ª ed., 1993, tomo III, pág. 53. El mismo autor, a renglón seguido, se extiende ampliamente en ejemplos concretos de dichas acciones, entre los que enumera el *praeiudicium de partu agnoscendo*, concedido a la madre en estado de gravidez durante el matrimonio o luego del divorcio, con el presupuesto fáctico de que el *nasciturus* no sería reconocido por el padre como hijo, negase haberlo generado o incluso ponga en dudas la validez del matrimonio. Menciona también el *praeiudicium (de patria potestate) edicto perpetuo propositum*, acción a experimentar en el interés del hijo en caso de negación de la paternidad; así como los *praeiudicia an liber sit, an servus sit*, previstos para los casos en los cuales quien se encontraba en estado de siervo pretendía ser libre, o bien cuando otra persona pretendía ser *dominus* de una persona que se encontraba en estado de libertad; o el *praeiudicium an ingenuus sit*, dado cuando el patrono pretendía de un cuasi liberto servicios u obediencia. El interés a accionar podía depender también de la incertidumbre objetiva de la relación jurídica, como en los casos de promesa indeterminada de dote (*praeiudicium quanta dos sit*); entre otros ejemplos (*Ibidem*, págs. 53 y 54, donde también se mencionan incluso documentos judiciales griegos y egipcios como antecedentes históricos del instituto).



evolución histórica del instituto<sup>7</sup>, la reseña proporcionada por el conocido procesalista italiano sirve para demostrar fehacientemente la sentida necesidad, ya en épocas antiguas, de una intervención casi diríamos *preventiva* de los órganos jurisdiccionales, a los efectos de dar certidumbre y disipar equívocos en el desarrollo de las relaciones jurídicas. La necesidad de la actividad jurisdiccional en tal sentido aparece, así como necesaria incluso en sociedades mucho menos desarrolladas que la actual, donde sin dudas la normativa jurídica y la complejidad que alcanzan las relaciones interpersonales tornan oportuno una herramienta arbitrada a los efectos de socorrer necesidades de tal índole.

En el derecho anglosajón la acción meramente declarativa es amplia y corrientemente utilizada<sup>8</sup>, de lo que daremos noticia somera únicamente a los efectos de demostrar, si todavía hubiere necesidad, la amplitud de la utilización del instituto y la universalidad de las necesidades jurídicas que el mismo satisface. La regulación inglesa reconoce como antecedentes los juicios declarativos, que se formaron y utilizaron ampliamente en Escocia, de donde penetraron en las jurisdicciones de equidad inglesas<sup>9</sup>, y a partir de allí fueron incluidos en diversos textos legales<sup>10</sup>. Para el caso de Estados Unidos, es obligatoria la mención de la ineludible investigación del Prof. BORCHARD<sup>11</sup>; trabajo este que abrió el ingreso de la acción meramente declarativa, a nivel legislativo, primero al Estado de Nueva York y luego a los restantes<sup>12</sup>. No deja de ser interesante que en dicho ordenamiento se subraya constantemente la

---

<sup>7</sup> Así lo hace ALSINA, Hugo. *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*. Buenos Aires, EDIAR, 2ª ed., 1956, tomo I, págs. 352-353; quien se basa, a los efectos de tal afirmación, en la evolución doctrinaria de los estudios sobre la ciencia del proceso.

<sup>8</sup> A este respecto, puede consultarse la amplia y documentada reseña contenida en GOLDSCHMIDT, Roberto. *La sentencia declarativa*, en *Revista de derecho procesal*, dirigida por Hugo Alsina. Buenos Aires, 1943, IV, parte 1ª, págs. 381 y 382.

<sup>9</sup> FENOCCHIETTO, Carlos E. y ARAZI, Ronald. *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*. Buenos Aires, Astrea, 2ª ed., 1993, tomo II, pág. 104.

<sup>10</sup> Para un panorama completo de la cuestión, puede consultarse MALAVER, Alberto M. *El juicio declarativo en el derecho angloamericano*, en JA 1944-III, sección doctrina, col. 20 y siguientes, con amplia mención jurisprudencial.

<sup>11</sup> BORCHARD, Edwin M. *Las sentencias declarativas*, en *Revista de derecho procesal*, dirigida por Hugo Alsina. Buenos Aires, 1947, V, parte 1ª, pág. 566 y siguientes.

<sup>12</sup> Así lo reseña FALCÓN, Enrique M. *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1ª ed., 1994, tomo II, pág. 581.

utilidad de la acción declarativa para asegurar los derechos de los particulares frente a los poderes públicos, con especial relevancia a la hora del estudio de la inconstitucionalidad o invalidez de leyes y reglamentos<sup>13</sup>.

Sin embargo, es la elaboración legislativa germánica la que dio mayor impulso al instituto de referencia. La primera formulación, contenida en la ordenanza procesal alemana de 1877, se trasegó en el ZPO, del mismo país, en su § 256, que textualmente indica: “*Se podrá demandar la declaración de existencia o inexistencia de una relación jurídica y el reconocimiento de la autenticidad o declaración de falsedad de un documento, si el demandante tiene un interés jurídico en que la relación jurídica o la autenticidad o falsedad del documento sea declarada inmediatamente por resolución judicial*”. Comentando esta disposición, la doctrina indica, como desde luego puede inferirse ágilmente del texto arriba mencionado, que la acción declarativa así concebida es un remedio general del cual puede hacerse uso en cualquier caso<sup>14</sup>. Dicha concepción sirvió de inspiración a varios ordenamientos, entre las que se encuentran, en primer lugar, la ordenanza procesal civil austríaca de 1895, la húngara de 1911 y la de varios cantones suizos<sup>15</sup>.

Es notoria, y ciertamente no requiere ulterior justificación, la cercanía de la formulación del art. 99 del código procesal civil, que establece cuanto sigue: “*El interés del que propone la acción podrá limitarse a la declaración de la existencia o no existencia de una relación jurídica, o a la declaración de autenticidad o falsedad de un documento*”. La exposición de motivos de dicho cuerpo normativo indica claramente, como otro indicio de la voluntad del legislador de incorporar este avance de la doctrina procesal, que “*En materia de acción, se incorpora francamente a nuestro derecho la acción declarativa o de mera certeza del derecho, en seguimiento de la Ordenanza Procesal alemana (Z.P.O.), con lo cual se llena un claro*

<sup>13</sup> GOLDSCHMIDT, Roberto. *La sentencia declarativa*, en *Revista de derecho procesal*, dirigida por Hugo Alsina. Buenos Aires, 1943, IV, parte 1ª, págs. 399 y 400.

<sup>14</sup> GOLDSCHMIDT, James. *Derecho procesal civil*. Barcelona, Labor, 1ª ed., 1936, pág. 105.

<sup>15</sup> Para una exposición completa de estos antecedentes, ROSENBERG, Leo. *Las sentencias declarativas*, en *Revista de derecho procesal*, dirigida por Hugo Alsina. Buenos Aires, 1947, V, parte 1ª, págs. 556 a 558.



*sensible, como lo vienen haciendo los códigos más recientes, v. gr. el argentino de 1968 y el brasileño de 1973*<sup>16</sup>.

De este modo, no pueden quedar dudas de la expresa voluntad de incluir, en la sistemática procesal general, el instituto de la acción meramente declarativa<sup>17</sup>, con lo que nuestro ordenamiento reconoce, respecto de dicha figura, la influencia alemana. Vistos tales antecedentes, la doctrina nacional coincide con las enseñanzas doctrinarias arriba mencionadas, al paso de señalar que la sentencia que recaiga en procesos como estos tiene un carácter eminentemente preventivo, al pretender superar una situación de incertidumbre que pueda traducirse en un perjuicio<sup>18</sup>. En otras palabras, el juez no manda lo que está ya mandado por la ley, sino que manda que el mandato de la ley se aplique al caso deducido en el proceso<sup>19</sup>.

Los antecedentes que preceden son fundamento holgado y suficiente para desvirtuar todo titubeo que pueda haber, a nivel doctrinario y estrictamente jurídico, sobre la acción meramente declarativa. Elemento entre los más refinados y puros de la ciencia procesal, sistematizado a lo largo de los tiempos por una elaboración doctrinaria

---

<sup>16</sup> Exposición de motivos del código procesal civil; disponible, de modo muy cómodo, en la edición correlacionada de Intercontinental, Asunción, 2011, pág. 44.

<sup>17</sup> Pese a que el espacio del que disponemos no permite una amplia referencia al tema, resulta indispensable, cuanto menos en nota, una mención al juicio de jactancia, por la cercanía del antecedente procesal, contenido incluso en la ley de rito anterior, en sus Arts. 361 a 367. De hecho, se ha dicho respecto de este juicio que constituye una degeneración de las acciones de mera certeza, y sin dudas debe entenderse así, puesto que precisamente la desaparición de la jactancia como remedio procesal previsto para proceder contra quien se atribuyere derechos propios respecto de bienes ajenos va íntimamente vinculada con el acogimiento, en vía general, de la acción meramente declarativa de certeza, por cuanto esta es medio idóneo para la protección del interés a la certeza jurídica que la jactancia protegía casuísticamente. No en balde se ha dicho que “... los juicios provocatorios sirvieron para mantener latentes en la subconsciencia jurídica los institutos procesales de declaración de mera certeza y para dar a los mismos una impronta de índole general” (SENTÍS MELENDO, Santiago. *El juicio de jactancia*, en *Revista de derecho procesal*, dirigida por Hugo Alsina. Buenos Aires, 1943, II, parte 2<sup>a</sup>, pág. 140 y *passim*, como excelente epítome de las nociones aquí expuestas).

<sup>18</sup> CASCO PAGANO, Hernán. *Código Procesal Civil comentado y concordado*. Asunción, La Ley Paraguaya, 4<sup>a</sup> ed., 2000, tomo I, pág. 209.

<sup>19</sup> CARNELUTTI, Francesco. *Instituciones del proceso civil*. Buenos Aires, EJE, 1<sup>a</sup> ed., 1959, tomo I, pág. 68.

que vio involucrados a los mejores procesalistas, la figura encuentra reconocimiento expreso y consagración legislativa puntual en nuestra normativa procesal, por lo que es un remedio seguramente utilizable en los campos más variados del proceso.

A su vez, las premisas que anteceden permiten avanzar seguramente respecto de algunas consideraciones adicionales, basadas en elementos de interpretación sistemática, a cuyo respecto debe recordarse especialmente que “*la ley procesal es la descripción de los actos que integran el proceso. La descripción se hace con relación a actos. El proceso no es sino una relación continuativa de actos procesales especialmente descritos en la ley*”<sup>20</sup>. En este orden de ideas, resulta claro que la colocación de la norma en el orden de sucesión de actos del proceso es un elemento clave a los efectos de dilucidar el alcance de la acción meramente declarativa en sede constitucional.

A este respecto, y auxiliados por las reglas hermenéuticas que anteceden, debe recordarse, en primer término, que las normas del código procesal civil son por su propia naturaleza generales y aplicables a todo tipo de proceso en cuanto no se disponga de modo distinto, conforme lo previene el art. 836 del mencionado cuerpo legal. De hecho, en el código procesal civil se regulan numerosos procesos de índole netamente constitucional, entre las cuales ocupa un lugar central la regulación procesal de la declaración judicial de inconstitucionalidad de las sentencias y actos normativos (Arts. 538 y siguientes), así como el amparo (Arts. 565 y siguientes); sin que se haya controvertido en modo alguno la oportunidad o la conveniencia de una concepción de tal índole. En otros términos, no resulta anormal que se regulen, en la normativa procesal civil, aspectos inherentes al procedimiento en sede de justicia constitucional<sup>21</sup>, y desde luego esa es la elección que ha seguido el legislador.

<sup>20</sup> COUTURE, Eduardo J. *Interpretación de las leyes procesales*, en *Estudios de derecho procesal civil*. Buenos Aires, EDIAR, 1ª ed., 1950, tomo III, pág. 56.

<sup>21</sup> De hecho, esto es lo que hoy en día se ha dado en denominar “*derecho procesal constitucional*”, sobre lo cual nos dice la doctrina, con acierto, que esta rama es parte del derecho procesal, y estudia los mecanismos procesales destinados a poner en práctica la supremacía constitucional. Estas son las palabras de SAGUÉS, Néstor Pedro. *Recurso extraordinario*. Buenos Aires, Astrea, 4ª ed., 2002, tomo 1, pág. 4. ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. *Proceso, autocomposición y defensa*. México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 3ª ed., 2000 (reimpresión), pág. 215, nota 366, atribuye a Hans Kelsen los galones de fundador



Paralelamente a esta constatación, que justifica plenamente, en la sistemática general del ordenamiento, la reglamentación de normas del proceso constitucional dentro del código procesal civil, se advierte que la previsión de la acción meramente declarativa no se halla encuadrada dentro de un tipo único de proceso, o limitada en el marco del proceso ordinario. Muy por el contrario, el Art. 99 se encuentra dentro del libro I del código procesal civil, que se titula, precisamente, “*De las disposiciones generales*”; mientras que es el libro II el que regula el procedimiento de conocimiento ordinario, y los libros III e IV los procedimientos ejecutivos y especiales respectivamente.

En consecuencia, la acción meramente declarativa es una previsión comprendida como norma general, precisamente bajo el título IV del libro I, que se titula “*Del ejercicio de la acción*”. Esto es, el interés de quien propone una pretensión<sup>22</sup> —y nótese bien, precisamente por ser norma general encuadrada dentro de las disposiciones generales del código procesal civil, se refiere a cualquier acción— puede limitarse a la mera declaración de existencia o inexistencia de una relación jurídica, o a la declaración de autenticidad o falsedad de un documento. Cualquier pretensión procesal puede tener como interés la mera declaración, y no solamente la producida en juicio ordinario. Como quiera que también la inconstitucionalidad se encuentra regulada en el código procesal civil, y también a su respecto rige la norma general sobre el ejercicio de la acción, no parece esforzado inferir que el interés puramente declarativo puede subsistir también respecto de la jurisdicción constitucional.

Esta conclusión se refuerza, además, allí donde se la apunte con otro tipo de consideraciones complementarias. Esclarecido el alcance y el profundo significado de la acción meramente declarativa, es sabido, y repetido por la unanimidad de la doctrina

---

de esta rama procesal, citando su artículo *La garantie jurisdictionelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)*, en “*Revue de droit public*”, 1928, pág. 197 y siguientes.

<sup>22</sup> Para la distinción entre los conceptos de acción, pretensión y demanda, la cual se considera presupuesta en la utilización de la terminología en cuestión; bastará aquí la remisión a ALVARADO VELLOSO, Adolfo. *Sistema procesal. Garantía de la libertad*. Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 1ª ed., 2009, tomo I, pág. 235 y siguientes. En efecto, tal diferenciación, conceptualmente inequívoca; permite enfocar con claridad la idea de que es la pretensión la que se enfoca a un interés puramente declarativo. En otros términos, se busca del proceso una mera dilucidación de situaciones inciertas, y tal es el contenido concreto de la pretensión que se deduce en las acciones meramente declarativas.

procesal, que en realidad la pretensión de declaración subyace a toda pretensión de conocimiento, “*pues la sentencia que satisface una pretensión de condena o una pretensión determinativa contiene, necesariamente, una declaración previa acerca de la relación jurídica controvertida, de la que surgirá la existencia o la inexistencia de los derechos u obligaciones de que se trate*”<sup>23</sup>.

La declaración del derecho, la dilucidación de la incertidumbre, se encuentran entonces en el núcleo de toda pretensión, de toda provocación de la actividad de los órganos jurisdiccionales. Sea cual fuere el interés que se pretenda satisfacer en el proceso, la declaración sobre el derecho, o sobre la relación jurídica que sirve de base a la dialéctica entre las partes, siempre se halla comprendida en el pronunciamiento jurisdiccional como elemento necesario de la controversia. No en balde el Art. 159 inc. e) del Código Procesal Civil habla, expresamente, de la declaración del derecho como contenido esencial de la sentencia definitiva.

Se ve, pues, que esta noción general puede y debe ser aplicada también a la jurisdicción constitucional, a las controversias en las que se discuta acerca de la aplicación de principios y garantías constitucionales. Aparece como inmediata la constatación según la cual, precisamente, también la sentencia que recaiga en la jurisdicción constitucional debe ajustarse a la declaración del derecho, que en el caso particular deberá versar sobre un litigio en el cual se hallen en juego preceptos constitucionales; por lo que también en dicha jurisdicción, de modo general y en cualquier proceso, se produce la declaración del derecho como elemento esencial de la decisión.

Así lo ha entendido amplia y calificada doctrina argentina. Desde la perspectiva procesal, se ha visto con beneplácito la implementación de un remedio de tal tipo precisamente con fundamento en el Art. 322 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación del vecino país —norma absolutamente análoga por origen y finalidad al Art. 99 de nuestro Código Procesal Civil, ya mencionado— porque el interés abstracto a la certeza jurídica se halla tutelado por la normativa procesal, con lo cual el remedio constitucional en cuestión puede implementarse dentro de las características generales, técnicas y teóricas, que le son propias, sin exceder el ejercicio normal de

---

<sup>23</sup> Mencionamos, *ex multis*, a PALACIO, Lino Enrique. *Derecho procesal civil*. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 3ª ed., 2011, tomo I, pág. 321; por ser esta noción elemental y ampliamente aceptada.



la jurisdicción constitucional<sup>24</sup>. Esto implica, ciertamente, que la perspectiva técnica no ofrece obstáculo alguno para el acogimiento de la acción declarativa de certeza constitucional, previsto como lo está el interés puramente declarativo en el ejercicio de la acción en la normativa procesal, con carácter general, potencialmente relacionado con cualquier tipo de acción.

Conjuntamente con esta norma, debe tenerse en cuenta también lo dispuesto por el Art. 542, última parte, del código procesal civil, que dispone: “*Cuando se tratare de interpretación de cláusula constitucional, la Corte establecerá su alcance y sentido*”, lo cual viene a confirmar, específicamente, el interés meramente declarativo en la eliminación de la incertidumbre como posible materia de conocimiento de la máxima instancia en sede específicamente constitucional; lo cual coincide profundamente con la admisibilidad general del remedio, como surge de la exposición hasta aquí desarrollada<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> MORELLO, Augusto Mario. *La recepción de la acción declarativa de certeza en el marco del contralor de constitucionalidad*, nota a fallo de la Corte Suprema de la Nación Argentina, 20 de agosto de 1985; en JA-1985-IV, sección jurisprudencia, pág. 258.

<sup>25</sup> A este respecto, SEALL-SASIAIN, Jorge. Interpretación asistemática sobre la acefalía coexistente de presidente y vicepresidente (crítica al fallo sobre el art. 234 de la Constitución), en Anuario de derecho constitucional latinoamericano, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2000, pág. 568, considera que tal artículo se aplica impropiamente fuera del instituto de la excepción de inconstitucionalidad, puesto que allí se halla regulado. Una postura aún más extrema es la de la Excm. Ministra Gladys BAREIRO DE MÓDICA, quien en el A.I. N° 456, del 16 de marzo de 2017, emanado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, consideró que la Corte Suprema de Justicia carece de competencia para atender las consultas o solicitudes de interpretación jurídica.

Ahora bien, si la acción meramente declarativa se halla prevista con carácter general, quizá resultaría limitativo admitir la interpretación constitucional únicamente en el marco de la excepción de inconstitucionalidad. Al acoger la norma procesal en vía genérica el interés puramente declarativo como suficiente para provocar el ejercicio de la función jurisdiccional, parece bastante lógico que dicho interés pueda ser tutelado en la jurisdicción constitucional independientemente de la vía procesal con la que se provoque la intervención de la Corte Suprema. Dicho de otro modo, creemos que no sería lógico postular que la facultad en cuestión solamente puede ser ejercida dentro del trámite de una excepción de inconstitucionalidad, porque ello equivaldría –en primer lugar– a eliminar la función meramente declarativa expresamente acogida en el art. 99 del código procesal civil; y en segundo lugar,

Afirmando enfáticamente la calidad de “causa” judicial, y por ende idónea para generar jurisdicción<sup>26</sup>, se insiste en que también en sede constitucional puede existir incertidumbre en una relación jurídica, por lo que —reunidos los requisitos para la procedencia de dicha acción<sup>27</sup>— *“queda desprovista de razonamiento y convicción la afirmación de que el control de constitucionalidad no tiene cabida en procesos declarativos de mera certeza porque se supone que tales procesos tienen su ámbito de aplicación en materia de derecho común. El Art. 322 del Cód. Procesal<sup>28</sup> no dice*

implicaría un desconocimiento directo de la disposición del art. 247 de la Constitución Nacional, según el cual es el Poder Judicial —y en particular, la Corte Suprema de Justicia— el órgano que interpreta la Constitución. Creemos que no es sostenible postular que el Poder Judicial puede ejercer una función interpretativa solamente por vía de excepción, y mucho menos sostener que esta función interpretativa no exista. Muy por el contrario, la norma en cuestión permite que *incluso por la vía de la excepción*, la Corte Suprema de Justicia pueda entender en una controversia puramente interpretativa; lo cual viene a confirmar la tesis que venimos sosteniendo, por ser este entendimiento particularmente ajustado a la disposición constitucional mencionada.

La Corte Suprema de Justicia ha compartido este razonamiento, dejando sentado, en el Acuerdo y Sentencia N° 185, del 10 de abril de 2014, lo siguiente: *“No es sistemático ni coherente sostener que la competencia de la Corte Suprema de Justicia permita entender en la cuestión interpretativa cuando la misma se provoca de modo indirecto, por vía de la excepción, pero no admita poder atenderla cuando la acción se promueve específicamente con dicha finalidad. Esto atenta contra el más elemental sentido de economía procesal, contradice la finalidad normativa y conceptual de la acción meramente declarativa, ya reseñada precedentemente, y contraviene profundamente el orden de los derechos fundamentales”*; lo que luego se reiteró en el Acuerdo y Sentencia N° 1010, del 11 de diciembre de 2015.

<sup>26</sup> Aun cuando más no sea por la elemental constatación de que, en caso contrario, “vosotros debéis dar primeramente el paso en la oscuridad y después encendéis la luz para ver si habéis caído en un pozo; según la ley propuesta, primero encendéis la luz y después daís el paso”; según la convincente y pintoresca fundamentación dada en sede de discusión parlamentaria estadounidense a la hora de admitir la acción meramente declarativa. La consigna BORCHARD, Edwin M. Las sentencias declarativas, en Revista de derecho procesal, dirigida por Hugo Alsina. Buenos Aires, 1947, V, parte 1ª, pág. 617.

<sup>27</sup> Para los cuales —al ocuparnos aquí prevalentemente del acogimiento jurisprudencial del instituto— bastará la remisión a PALACIO, Lino Enrique y ALVARADO VELLOSO, Adolfo. *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*. Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 1ª ed., 1993, tomo 7, pág. 174 y siguientes, donde puede encontrarse una amplia reseña de fallos sobre el punto.

<sup>28</sup> Que corresponde al art. 99 del código procesal civil nacional, bueno es puntualizarlo.



*tal cosa, y no sabemos por qué la acción declarativa debe quedar cohibida en el campo del derecho público, donde la falta de certidumbre puede ser tan dañina o más que en el del derecho privado*<sup>29</sup>.

Esta opinión fue posteriormente expuesta, con mayor profundidad de argumentación, en idéntico sentido, con ampliación de fundamentos. Se sostuvo que precisamente por la existencia del art. 322 del código procesal civil y comercial de la Nación —cuya presencia en el derecho nacional y colocación sistemática ya ha sido convenientemente analizada— no puede considerarse la inexistencia de causa, indicando que en tales condiciones no puede ser utilizada ni para relaciones de derecho privado, ni para relaciones de derecho público, a los efectos del ejercicio de la función jurisdiccional. Si suscita causa, si genera controversia, puede utilizarse para todo, “*porque si hay causa no tiene sentido alguno decir que sirve para una cosa y no sirve para otra*”, con lo que es medio plenamente idóneo para introducir cuestión constitucional<sup>30</sup>.

Avalada con la densidad de los argumentos expuestos y la autoridad de sus autores, la figura tuvo firme ingreso jurisprudencial. Es unánimemente recordado el dictamen del entonces Procurador General de la Nación, Eduardo H. Marquardt<sup>31</sup>, que merece sin dudas una atenta lectura. En dicha pieza jurídica, de alta erudición, quedan expuestos sobradamente los antecedentes jurisprudenciales y de derecho comparado que permiten sostener la admisión de una pretensión de tal índole, en el marco del art. 322 del código procesal civil de la Nación y en el campo constitucional.

Esta tendencia —el dictamen en cuestión lleva fecha del año 1971— fue admitida jurisprudencialmente. A partir de la sentencia recaída en los autos “PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO C. GOBIERNO NACIONAL”<sup>32</sup>, la Corte Suprema de Justicia

---

<sup>29</sup> Son palabras de BIDART CAMPOS, Germán J. *La acción declarativa de certeza y el control de constitucionalidad*, nota al dictamen del Procurador General de la Nación *in re* “HIDRONOR S.A. c/ PROVINCIA DE NEUQUÉN” en LL 154, sección jurisprudencia, pág. 518.

<sup>30</sup> BIDART CAMPOS, Germán J. *La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional*. Buenos Aires, EDIAR, 1ª ed., 1987, pág. 184.

<sup>31</sup> Disponible *in extenso* en LL 154, col. 518 y siguientes.

<sup>32</sup> VERDAGUER, Alejandro C. *Acción meramente declarativa (su alcance como acción de inconstitucionalidad a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación)*, en LL-1991-A, sección doctrina, pág. 794. La sentencia de referencia fue publicada en JA 1985-

de la Nación Argentina admitió la acción meramente declarativa de certeza, superando los titubeos iniciales, con lo que la tesis que negaba la posibilidad de admitir este tipo de pretensiones quedó sin dudas superada<sup>33</sup>, acogiéndose ampliamente, a nivel jurisprudencial, la tesis favorable a la viabilidad de tal medio procesal.

### 3. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia

La Corte Suprema de Justicia acogió decididamente tales nociones doctrinarias y las utilizó como fundamento para admitir la acción meramente declarativa en el campo constitucional. La primera sentencia en tal sentido<sup>34, 35</sup> es el Acuerdo y Sentencia N°

---

IV-255, además de LL 1986-C-116.

<sup>33</sup> Una muy completa reseña de dicha evolución, a la cual remitimos por los profusos datos jurisprudenciales, puede encontrarse en SERRA RAD, María Mercedes. *Procesos y recursos constitucionales*. Buenos Aires, Depalma, 1ª ed., 1992, pág. 113 y siguientes.

<sup>34</sup> El Prof. Dr. Luis LEZCANO CLAUDE, en el sitio <https://luislezcanoclaude.wordpress.com/2017/03/01/accion-de-declaracion-de-certeza-constitucional/>; recuerda como un antecedente también el Acuerdo y Sentencia número 481, del 20 de noviembre de 1996, emanada de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Dicha sentencia, sin embargo, no atiende propiamente una declaración de certeza como pretensión interpuesta en tales términos; sino que representa un caso que llegó a conocimiento de la máxima instancia judicial en aplicación de la ley 600/1995, que modificó el Art. 582 del código procesal civil. Es decir, se trata de un supuesto de determinación de constitucionalidad en el marco de un juicio de amparo.

Hecha esta puntualización, es sin embargo sumamente oportuno advertir que en la sentencia en cuestión la elevación de los autos a la Sala Constitucional de la Excm. Corte Suprema de Justicia no se produjo en función de la determinación de la constitucionalidad o inconstitucionalidad, sino afirmándose explícitamente que es la Corte Suprema de Justicia el único órgano con competencia para la interpretación del texto constitucional. La Corte Suprema de Justicia emprendió la labor interpretativa, interpretando la cláusula constitucional y estableciendo su alcance y sentido. Desde este punto de vista, queda claro que —si bien la vía procesal no fue la de la acción meramente declarativa— la Corte Suprema de Justicia asumió como función propia la dilucidación hermenéutica del texto constitucional, y por ello, teniendo en cuenta el resultado alcanzado, sin dudas la mención de la sentencia es altamente pertinente en razón de la afirmación de la competencia de la Corte Suprema de Justicia para dilucidar dudas derivadas de la hermenéutica constitucional en el caso concreto.

<sup>35</sup> RAMÍREZ CANDIA, Manuel Dejesús. *Derecho constitucional paraguayo*. Asunción, edición del



191, del 27 de abril de 1999<sup>36</sup>, dictada por el pleno de la Corte Suprema de Justicia. Allí se resolvió una consulta elevada por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, a los efectos de determinar si, en la coyuntura de aquel tiempo, debía convocarse a elecciones simultáneas para los cargos de presidente o vicepresidente de la República; o solamente para la presidencia.

Prescindiremos del fondo de la cuestión allí abordada para concentrarnos únicamente en la admisión de la declaración de certeza constitucional, que es lo que aquí interesa. En tal sentido, el preopinante, Prof. Dr. Elixeno AYALA, advirtió con claridad que el caso planteaba una acción declarativa de certeza, vinculada con la duda constitucional, y mencionó doctrinas y jurisprudencias argentinas. El Prof. Dr. Raúl SAPENA BRUGADA amplió el examen de la cuestión y afirmó, en frase que merece cita completa por su relevancia, que “... *por supuesto, cualquier juez puede y debe interpretar la Constitución como parte inseparable y suprema del ordenamiento jurídico. Hay en cambio cuestión constitucional como materia propia de la Corte Suprema de Justicia, cuando, dentro de los demás parámetros de los que seguiremos hablando, hay colisión de normas dentro de la Constitución pues, en ese caso, el juez ordinario (no constitucional) no puede realizar la operación propia de un Juez constitucional que es, en definitiva, tratándose de antinomias, de realizar una opción válida entre ambas rechazando una de ellas*”.

Tal afirmación contiene, en realidad, el núcleo de la argumentación que permite concluir por la validez de este tipo de sentencias, y obviamente, de las pretensiones que las introducen. La interpretación de la Constitución se halla atribuida, como función, al Poder Judicial en su conjunto, de acuerdo al art. 247 del mencionado

---

autor, 2000, tomo I, pág. 669; advirtió inequívocamente, a corta distancia del fallo en cuestión, su carácter de *leading case*, al indicar que tal postura de la Corte Suprema de Justicia incorpora un nuevo mecanismo de control de constitucionalidad dentro del orden jurídico nacional. A esta observación podría puntualizarse que en realidad la Corte Suprema de Justicia se limitó a volver operativos principios procesales expresamente consagrados en la ley procesal, y admitió la jurisdicción constitucional sobre la base del interés puramente declarativo consagrado en el Art. 99 del código procesal civil, al cual se añaden otras normas, como tendremos ocasión de precisar en el texto.

<sup>36</sup> El texto completo puede consultarse en CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Fallos institucionales*. Asunción, División de Investigación, Legislación y Publicaciones, 1ª ed., 2000, tomo I, pág. 203 y siguientes.

cuerpo legal. Empero, allí donde hay una contradicción, donde hay dos interpretaciones posibles, por así decirlo, quien debe disipar la duda, la incertidumbre jurídica, no puede ser sino el órgano legislativamente reservado para ejercer la jurisdicción constitucional, esto es, la Corte Suprema de Justicia, en pleno o a través de la Sala Constitucional prevista en el Art. 260 de la Ley Fundamental, con el que concuerdan los Arts. 11 y siguientes de la Ley 609/1995. Y esta función, puramente declarativa, se encuentra reconocida en vía general, y por ende para cualquier tipo de acción, por el art. 99 del Código Procesal Civil.

A esto agrega el Dr. Enrique SOSA ELIZECHE, en el mismo fallo, que ciertamente una labor de tal índole no es una simple labor de hermenéutica académica sino que es una interpretación con efectos jurídicos y obligatorios, con lo que enfoca acabadamente, una vez más, el interés al cual hace referencia el Art. 99 del código procesal civil, que está dado precisamente por la existencia de una incertidumbre que debe ser disipada definitivamente y para el caso concreto, como interés suficiente para promover el ejercicio de la función jurisdiccional.

De la reseña realizada se advierte que la Corte Suprema de Justicia, en su anterior composición, asimiló e hizo suyas las enseñanzas doctrinarias reseñadas en el capítulo anterior, dando pleno ingreso a la acción declarativa de certeza constitucional como medio idóneo para disipar la incertidumbre en la interpretación constitucional, siempre que la cuestión configure un caso susceptible de decisión judicial.

Esta tendencia fue mantenida por la Sala Constitucional en fallos sucesivos, admitiendo la vía procesal de la acción meramente declarativa como idónea para provocar válidamente el ejercicio de la función jurisdiccional. En los Acuerdos y Sentencia números 37, del 23 de febrero de 2009<sup>37</sup>; 110, del 19 de marzo de 2009<sup>38</sup>; 443, del 9 de junio de 2009<sup>39</sup>; y 1010, del 11 de diciembre de 2015<sup>40</sup>, se trató el tema, de pura controversia constitucional y por ende de interpretación de tal tipo, que versaba, en definitiva, sobre la operatividad de la inamovilidad operada por el art. 252 de la

---

<sup>37</sup> El texto puede consultarse en LLP 2009, pág. 316 y siguientes.

<sup>38</sup> Publicada en LLP 2009, pág. 432 y siguientes.

<sup>39</sup> Disponible en LLP 2009, pág. 814 y siguientes.

<sup>40</sup> Puede accederse a la sentencia íntegra a través del link: <http://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>, donde se encuentra el buscador de fallos de la Corte Suprema de Justicia.



Constitución Nacional para quienes la hubieren adquirido con anterioridad a su designación como Ministros de la Corte Suprema de Justicia, advertida la disposición del Art. 8º de las disposiciones transitorias y atentos al Art. 261 del mismo cuerpo legal.

La situación de incertidumbre generada por dicha situación fáctica, que generaba un caso concreto susceptible de atención jurisdiccional, fue merituada positivamente por las decisiones en cuestión, donde se realizó expresa mención del art. 99 del código procesal civil como fundamento de la posibilidad de admitir un interés puramente declarativo, orientado a la eliminación de una duda a los efectos de proteger la certeza jurídica. A renglón seguido, la Sala Constitucional evoca la autoridad del Prof. BIDART CAMPOS para concluir sobre la admisibilidad de este tipo de acciones en el marco de la jurisdicción constitucional, indicando “*la incoherencia de tener primero que actuar para luego saber, frente a hechos ya consumados, si lo actuado fue o no correcto*”. Tras numerosa mención de doctrina y jurisprudencia argentina, que hemos ya descripto en sus orígenes y fundamentos en el título que antecede, fue invocado también el precedente del año 1999, para concluir en sentido favorable a la admisibilidad procesal de una pretensión de tal tipo.

La postura de la Fiscalía General del Estado tampoco fue distinta. La reseña de los sendos dictámenes rendidos en la sustanciación de las acciones promovidas —contenida en las sentencias indicadas, en el voto del preopinante— indica, textualmente, cuanto sigue: “*Como primer punto, analizó la vía procesal y arguyó que esta acción puramente declarativa está contemplada para su ejercicio directo ante los Juzgados y Tribunales Ordinarios de la República. Pero al tratarse de un planteamiento de relevancia constitucional, la única instancia competente para entender y emitir pronunciamientos sobre la misma, es la Corte Suprema de Justicia, razón por la cual encuentra disipada toda duda respecto a la idoneidad de la vía procesal intentada por la parte actora en el presente caso*”.

A mayor abundamiento, en la sentencia mencionada en la nota 38, uno de los integrantes de la Sala Constitucional, el Dr. BRAY MAURICE, consideró necesario referirse específicamente sobre el punto, abundando sobre la vía procesal escogida, para puntualizar que “*conforme lo señalara precedentemente, se trata de una acción declarativa de certeza constitucional, cuyo pronunciamiento se impone, dado que se busca dilucidar una cuestión relacionada directamente con la independencia y fortalecimiento del Poder Judicial, que a mi criterio es de importancia capital*”.

Esto es, a la situación de duda, que debe ser dilucidada, se une una cuestión de importancia institucional por cuanto se relaciona con la independencia y fortalecimiento del Poder Judicial.

Las sentencias de la Corte Suprema de Justicia, así, acogen la acción meramente declarativa basándose en argumentos de doctrina y jurisprudencia que fueron expresamente apoyados en textos legales nacionales a los efectos de determinar su operatividad y vigencia. Lo dicho demuestra que la línea jurisprudencial iniciada en el año 1999 y continuada diez años después; tiene un aparato doctrinario y casuístico basado directamente sobre la esencia del interés tutelado por medio de la acción meramente declarativa, expresamente acogida en nuestro derecho, y cuya operatividad en la esfera del derecho público es reconocida por doctrinarios de primer nivel. En consecuencia, la Sala Constitucional hizo suyas esas enseñanzas y las estimó plenamente aplicables a nuestro sistema jurídico, vista la admisión expresa en él de la acción puramente declarativa.

#### **4. Una primera consolidación: sus resultados**

Al iniciar el presente trabajo, anunciábamos que nuestro deseo era exponer el avance que tuvo la figura de la acción meramente declarativa de certeza en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. De hecho, si advertimos lo dicho con anterioridad —y llamamos sobre todo la atención en cuanto a la cita del Acuerdo y Sentencia número 1010, del 11 de diciembre de 2015<sup>41</sup>, dictado por la Sala Constitucional de la Excm. Corte Suprema de Justicia— notaremos que esta es la única sentencia que hemos insertado en la línea jurisprudencial de la cual nos hemos ocupado ampliamente.

Ello así por dos razones, una que implica una mirada al pasado, y otra que implica un punto de inflexión respecto de la experiencia posterior de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, el caso mencionado en el párrafo anterior no es sino la reiteración de jurisprudencia constante sobre un tema puntual, a saber, la operatividad de la inamovilidad operada por el art. 252 de la Constitución Nacional para quienes la hubieren adquirido con anterioridad a su designación como Ministros de la Corte

---

<sup>41</sup> Nos remitimos a la cita hecha *supra*, en la nota 39.



Suprema de Justicia, advertida la disposición del art. 8º de las disposiciones transitorias y atentos al art. 261 del mismo cuerpo legal. En cuanto a este punto, no hay ninguna variación, ni en el sentido ni en el resultado del tratamiento de la cuestión, por lo cual aquí se tiene, simplemente, la reiteración de jurisprudencia absolutamente constante.

Esclarecido este punto, adelantaremos que la evolución jurisprudencial de los años transcurridos entre la publicación de nuestro primer trabajo<sup>42</sup> y esta actualización ha sido relevante no solo por la reafirmación de la tendencia jurisprudencial invariablemente sostenida por diversas conformaciones de la Corte Suprema de Justicia, sino por sobre todo en función del modo de utilización de la figura. En efecto, veremos ampliamente, en el título siguiente, que la acción meramente declarativa ha sido utilizada ampliamente incluso por parte de órganos del Poder Ejecutivo, llegándose a producir incluso la interacción y colaboración de la Corte Suprema de Justicia, por vías institucionales, en la toma de decisiones de elevado interés nacional.

Esta evolución, de la que pretendemos dar cuenta detallada, nos impone como paso previo una síntesis de los resultados alcanzados hasta aquí, lo que será, al mismo tiempo, un buen compendio de la doctrina que la Corte Suprema de Justicia de nuestro país ha construido en torno a la figura de la acción meramente declarativa de certeza. De hecho, hemos sentido la necesidad de realizar tal labor incluso en ejercicio de la función jurisdiccional —específicamente, en el Acuerdo y Sentencia número 81, del 24 de febrero de 2017— como premisa necesaria para abordar el mérito de la certeza pretendida en el caso concreto.

La síntesis en cuestión será estructurada, en primer término, sobre el fundamento normativo de la cuestión —ya que los antecedentes doctrinarios quedaron expuestos con anterioridad, y a ellos nos remitimos— y en segundo lugar sobre las consecuencias sistemáticas que derivan de la doctrina de la Corte Suprema de Justicia. No se encontrará aquí nada que no se haya ya dicho con anterioridad, pero estimamos

---

<sup>42</sup> Volvemos a mencionarlo, para comodidad del lector: TORRES KIRMSER, José Raúl. La acción declarativa de certeza constitucional en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción*, 2012, 2ª ed., pág. 107 y siguientes.

sobremañera necesaria esta labor de consolidación, vista la complejidad e importancia de los casos atendidos por la vía de la acción meramente declarativa de certeza en los últimos años.

Así, tenemos que la vía procesal de la acción meramente declarativa de certeza tiene idénticas e incluso más amplias bases normativas que las que permitieron el desarrollo jurisprudencial de la figura en Argentina. En efecto, el art. 99 del código procesal civil, norma general y por ende aplicable a cualquier tipo de proceso, por cuanto define el interés del proponente de la acción, se complementa perfectamente con la regulación procesal –contenida en el mismo instrumento normativo– de la acción de inconstitucionalidad, a lo que se suma la expresa atribución, por ley, de la potestad de establecer el alcance y sentido de una disposición constitucional, por vía de la interpretación, de acuerdo con el art. 542 del código procesal civil<sup>43</sup>.

Estas disposiciones encuentran su correspondencia y ajuste expreso en la Constitución Nacional. En efecto, el art. 247 de la ley fundamental atribuye expresamente al Poder Judicial la cualidad de intérprete de la Constitución Nacional; y el art. 259, inc. 10) del mismo cuerpo legal permite al legislador ordinario atribuir a la Corte Suprema de Justicia otras funciones, además de las previstas en dicho cuerpo normativo. Así, las disposiciones del art. 260 de la Constitución Nacional, reproducido

---

<sup>43</sup> La ubicación de las normas que regulan el proceso constitucional en el derecho procesal civil es, por sí sola, un índice seguro de la importancia de manejar las normas generales del proceso como complementarias de las específicamente aplicables a la jurisdicción constitucional. Véase, en este sentido, lo dicho por FALCÓN, Enrique M. *El derecho procesal constitucional*, en FALCÓN, Enrique M (director). *Tratado de derecho procesal constitucional*. Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1ª ed., 2010, tomo 1, pág. 41: “Podemos decir que la relación del actual derecho procesal constitucional con el derecho procesal civil es bastante profunda, ya que fue este último el receptor en su seno de la materia Procesal Constitucional, antes del nacimiento como rama autónoma, y aún hoy, en numerosos códigos, se encuentran compiladas varias de las normas del derecho procesal constitucional, como el recurso extraordinario de inconstitucionalidad o el amparo”. Es por ello que se ha dicho que el contenido del derecho procesal constitucional comienza con los sistemas previstos institucionalmente para el control de constitucionalidad (GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. *El derecho procesal constitucional como ciencia. Alcance y contenidos*, en *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Samudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. Ciudad de México, Marcial Pons, 1ª ed., 2008, tomo I, pág. 749).



por el art. 11 de la Ley 609/1995, armonizan perfectamente con el art. 99 del código procesal civil, que define como interés válido de quien propone una acción en todo tipo de proceso el puramente declarativo, lo que también armoniza con la disposición del art. 542 del código procesal civil, del cual ya nos ocupamos en cuanto permite, en sede de jurisdicción constitucional, la determinación del alcance y sentido de una cláusula o disposición de la ley fundamental.

De esta manera, se admite sin ambages la finalidad preventiva de este tipo de proceso; en cuanto aquí no se procura una tutela reparadora sino preventiva, conforme lo tenemos ampliamente explicado al describir las premisas doctrinarias de este tipo de acción. En otros términos, aquí no se lamenta una violación existente, o bien una vulneración constitucional ya en acto; sino que se tiende precisamente a evitar esa situación, cuando ello pueda ser subsanado mediante un procedimiento que tenga las características de una causa justiciable —lo que la Corte Suprema de Justicia se ha cuidado bien de enfatizar, en los pronunciamientos que dejamos comentados<sup>44</sup>— y permitir así la eliminación de la incertidumbre o zozobra que derive de la interpretación de normas exquisitamente constitucionales.

Corresponde insistir en esta última cuestión, por cuanto en los casos que la Corte Suprema de Justicia falló por la vía de la acción meramente declarativa de certeza se trató, siempre, de dar una interpretación autorizada de la Constitución Nacional, es decir, de determinar el sentido y alcance de disposiciones constitucionales. Esto nos indica que la incertidumbre se vincula estrechamente con la existencia de un caso ante el cual existen dos o más soluciones *constitucionalmente* posibles, casos en los que la hermenéutica de la norma constitucional no es unívoca y puede llevar a soluciones distintas. Es allí donde se justifica la intervención de la Corte Suprema de

---

<sup>44</sup> En efecto, esta preocupación puede verse claramente ya en el Acuerdo y Sentencia N° 191, del 27 de abril de 1999, dictada por el pleno de la Corte Suprema de Justicia (CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Fallos institucionales*. Asunción, División de Investigación, Legislación y Publicaciones, 1ª ed., 2000, tomo I, pág. 203 y siguientes), donde sobre todo los votos de los Ministros AYALA y SOSA ELIZECHE dedicaron varios pasajes de su fundamentación a explicar la necesidad de que haya un caso concreto que distinga la cuestión de las preguntas meramente especulativas, teóricas o académicas. El Acuerdo y Sentencia número 37, del 23 de febrero de 2009 (LLP 2009, pág. 316 y siguientes) —al igual que los fallos mencionados en las notas 37, 38 y 39— también tienen especial cuidado en explicar la necesidad de la existencia de una incertidumbre concreta y objetiva como llave de paso para permitir la vía de la acción meramente declarativa de certeza.

Justicia en orden a zanjar la controversia interpretativa, en el marco de una relación jurídica concreta.

Este orden de ideas es, además, particularmente coherente con un elemental sentido común. Si se denegara la posibilidad de dirimir la controversia interpretativa para prevenir el problema; se estaría postulando, lisa y llanamente, un tipo de lectura de la norma que exige la configuración de la litis y de la controversia en concreto: es decir, la jurisdicción constitucional podría intervenir solamente cuando la violación se ha consumado, pero no para prevenir tal violación, o incluso para auxiliar a quienes deben adoptar una decisión, indicando la recta hermenéutica constitucional. No creemos que este resultado interpretativo sea valioso ni aceptable, incluso en términos de acceso efectivo a la justicia<sup>45</sup>.

Por el contrario, la tesis que proponemos maximiza –allí donde hubiere un conflicto que presuponga la dificultad o controversia hermenéutica de normas puramente constitucionales– la posibilidad de una recta aplicación de la norma constitucional y su vigencia amplia e irrestricta<sup>46</sup>; garantizando además al legitimado una respuesta

---

<sup>45</sup> Así lo ilustra LINARES QUINTANA, Segundo V. Tratado de interpretación constitucional. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2ª ed., 2007, tomo I, pág. 709: “La jurisprudencia de los tribunales norteamericanos ha establecido que la Constitución, en todas o cualquiera de sus cláusulas, debe recibir una interpretación razonable y práctica, de acuerdo con el sentido común (common sense). Debe evitarse, en lo posible, la confusión, la ambigüedad o la contradicción; entre dos interpretaciones alternativas debe preferirse la que pueda suscitar menos cuestiones complejas”.

Por lo demás, siempre debe entenderse hecha la salvedad de que la llave de acceso fundamental está dada por la presencia de un caso concreto, de un conflicto que pretende ser dirimido, por la vía de la prevención, a través de la declaración de certeza constitucional, lo que implica además la necesidad de acreditar un interés personal y directo en la solución del caso (GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. *La justicia constitucional*. Buenos Aires, Depalma, 1ª ed., 1994, pág. 119).

<sup>46</sup> AMAYA, Jorge Alejandro. Control de constitucionalidad. Buenos Aires, Astrea, 2ª ed., 2015, pág. 424. De hecho, ya GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. El derecho procesal constitucional como ciencia. Alcance y contenidos, en *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Samudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. Ciudad de México, Marcial Pons, 1ª ed., 2008, tomo I, pág. 751, lo decía en palabras que merecen una transcripción integral: “La mirada tiene que dirigirse al resultado que tiene quien necesita ejercer el derecho de petición, porque como se dijo al comienzo, una pretensión que se escucha y queda sin resolver, provoca desconcierto e injusticia, más allá de la



que le de la máxima seguridad no ya para reparar una violación constitucional, sino para evitar su consumación. Se concreta así, en palabras del prestigioso autor alemán Friedrich MÜLLER, el método de trabajo constitucional según el cual “*una concepción de los métodos que pretenda llevarnos más allá del positivismo legal ha de dar reglas para la tarea de concretar la norma en el sentido amplio que tiene en la práctica real*”<sup>47</sup>. ¿Qué puede considerarse como más real y efectivo que dar una solución preventiva al conflicto constitucional? Nuestro ordenamiento nos ofrece –lo hemos visto– herramientas concretas y concebidas específicamente para llegar a tal resultado.

## 5. La evolución jurisprudencial del último quinquenio

Sentadas las premisas del capítulo anterior, que sirven de síntesis de los resultados que pueden considerarse adquiridos por la doctrina constante de la Corte Suprema de Justicia, nos ocuparemos de dar cuenta de la jurisprudencia recaída en estos últimos años, como lo anunciábamos en la introducción a este trabajo. En efecto, ya decíamos antes que en el Acuerdo y Sentencia N° 1010, del 11 de diciembre de 2015<sup>48</sup>, emanado de la Sala Constitucional, se resolvió, conforme con la consolidada jurisprudencia sobre el punto, la cuestión que versa sobre la operatividad de la inamovilidad operada por el art. 252 de la Constitución Nacional para quienes la hubieren adquirido con anterioridad a su designación como Ministros de la Corte Suprema de Justicia, advertida la disposición del art. 8° de las disposiciones transitorias y atentos al art. 261 del mismo cuerpo legal.

---

violación por desconocimiento a una norma fundamental”. La acción declarativa de certeza constitucional, por el contrario, da esta respuesta concreta, en el marco de un caso; y de las más refinadas: una respuesta que permite evitar la incertidumbre y el error.

<sup>47</sup> MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabajo del derecho constitucional*. Traducción de GÓMEZ DE ARTECHE Y CATALINA, SALVADOR. Madrid, Marcial Pons, 1ª ed., 2006, pág. 247. El razonamiento del mencionado autor continúa, cuando nos dice luego (pág. 249), que la norma jurídica no está lista y delimitada en sus extremos, sino que es identificable materialmente mediante una concepción racional de los métodos, que se aplicarán y concretarán en el caso particular hasta generar una decisión concreta.

<sup>48</sup> Puede accederse a la sentencia íntegra a través del link: <http://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>, donde se encuentra el buscador de fallos de la Corte Suprema de Justicia.

Lo que aquí nos interesa es determinar la enorme ampliación del espectro de la aplicación de la acción meramente declarativa de certeza. Dicha ampliación se verificó en cuanto al mérito de las causas propuestas por dicha vía ante la Corte Suprema de Justicia, y a los sujetos que la proponían. En efecto, otros poderes del Estado han utilizado dicha vía, solicitando específicamente de la Corte Suprema de Justicia un pronunciamiento de certeza constitucional sobre cuestiones de relevancia institucional. Propondremos una reseña de las decisiones que recayeron:

a) **Acuerdo y Sentencia N° 185, del 10 de abril de 2014, emanado de la Corte Suprema de Justicia, en pleno**<sup>49</sup>. En este caso, el Banco Central del Paraguay, con el concurso de la Procuraduría General de la República, promovió una acción declarativa de certeza. Por dicha vía, se persiguió, y se obtuvo, la aplicación e identificación del alcance del art. 105 de la Constitución Nacional, en relación concreta con la situación de un determinado profesional abogado, que pretendía hacer valer regulaciones judiciales de honorarios contra el Banco Central del Paraguay, ente del que el abogado en cuestión era funcionario. Se tienen así claramente identificados los casos de interpretación normativa y de controversia puntual.

b) **Acuerdo y Sentencia N° 880, del 17 de noviembre de 2015, emanado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**<sup>50</sup>. La controversia, por demás interesante, implicó la presencia de dos fallos contradictorios, emanados de la Sala Penal y Constitucional respectivamente, y referidos a la misma materia y objeto. En estos términos se planteó la cuestión a resolver por parte de los Ministros integrantes de la Sala Constitucional; y la demanda para dilucidar la incertidumbre fue promovida por el Procurador General de la República, el Ministro Asesor Jurídico de la Presidencia de la República y el Abogado del Tesoro. Una vez más, la controversia se definió como incertidumbre en un caso concreto, en el que existían dos fallos contradictorios referidos a los mismos sujetos en relación con el mismo supuesto de hecho.

---

<sup>49</sup> Puede accederse a la sentencia íntegra a través del link: <http://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>, donde se encuentra el buscador de fallos de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>50</sup> Puede accederse a la sentencia íntegra a través del link: <http://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>, donde se encuentra el buscador de fallos de la Corte Suprema de Justicia



c) **Acuerdo y Sentencia N° 81, del 24 de febrero de 2017, emanado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia**<sup>51</sup>. La sentencia en cuestión, por vía de la acción declarativa de certeza, entendió en la controversia derivada del veto total del proyecto de Ley N° 5789/16, que instrumentaba el presupuesto general de gastos del ejercicio fiscal del año 2017. Ante esta situación, el Ministro de Hacienda, con el concurso del Procurador General de la República y del Abogado del Tesoro, pidieron, por vía de la acción meramente declarativa, que se determine si resultaba constitucional la emisión de bonos en el ejercicio fiscal 2017.

La enunciación que antecede –en la cual, a los efectos de este trabajo, nos interesa destacar únicamente la utilización de la figura procesal de la acción declarativa de certeza– es en sí misma suficientemente ilustrativa de la importancia y complejidad de los temas respecto de los cuales se requirió la intervención de la Corte Suprema de Justicia, en el marco de un procedimiento en el cual se debatía un caso, a los efectos de disipar la duda derivada de la recta hermenéutica constitucional. Ya nos hemos referido antes<sup>52</sup> al significado que tiene el temperamento en cuestión en orden a la participación de la Corte Suprema de Justicia en el tipo de decisiones que mencionamos.

Lo que resulta sobremanera interesante advertir es el inmenso potencial de aplicación de la figura. No en balde se ha dicho –y nótese la innegable analogía con la evolución nacional aquí descrita– que *“Las acciones declarativas constituyen un fenómeno muy particular dentro del sistema de control constitucional. Ninguna otra vía procesal ha tenido el desarrollo experimentado en los últimos años por estas acciones, las que, desde una posición inicial negatoria de su condición de caso judicial, fruto de su asimilación con las opiniones consultivas, han llegado a convertirse hoy día en el vehículo de los pronunciamientos más trascendentes en materia de control de constitucionalidad. Coincidió así con TORICELLI, en que por*

---

<sup>51</sup> Fallo disponible en la página institucional de la Corte Suprema de Justicia, a través del enlace: [http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-8\\_expediente\\_accion\\_declarativa\\_de\\_certeza\\_constitucional2017.pdf](http://www.pj.gov.py/descargas/ID1-8_expediente_accion_declarativa_de_certeza_constitucional2017.pdf)

<sup>52</sup> Más específicamente, en la nota 2, a la que nos remitimos. De hecho, también MENDONCA, Daniel. *Sentencia declarativa de certeza constitucional*, en *La Ley Paraguaya*, 2012, pág. 1744, reconoce el impacto político e institucional de la doctrina sentada por la Corte Suprema de Justicia.

*esta vía se han vertido los pronunciamientos institucionales más resonantes de la Corte Suprema en la década 1990-2000*<sup>53</sup>.

De hecho, esta potencialidad de evolución y la trascendencia del instituto han hecho que nuestra Corte Suprema de Justicia tenga que preocuparse de definir que la incertidumbre debe tener delineamientos muy concretos para que pueda habilitar la vía de control preventivo. Hemos insistido convenientemente sobre la necesidad de que la acción meramente declarativa proponga un caso judicial<sup>54</sup>, elemento éste que nuestra Corte Suprema de Justicia tuvo que dejar bien sentado a la hora de rechazar liminarmente un pedido de acción meramente declarativa. En efecto, por A.I. N° 204, del 24 de febrero de 2016<sup>55</sup>, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha puntualizado, de modo por demás tajante, que una solicitud interpretativa formulada de modo abstracto, y por la vía del derecho genérico de petición que contiene el art. 40 de la Constitución Nacional, no puede habilitar ningún tipo de pronunciamiento, por no existir un caso controvertido en el que se requiera una decisión.

La decisión de rechazo instrumentada en el A.I. N° 456, del 16 de marzo de 2017, también emanado de la Sala Constitucional<sup>56</sup> no tuvo como fundamento la ausencia de un caso –aquí sí que lo había, y bien nítido– sino la ausencia de cláusula constitucional a ser interpretada. En efecto, allí la Municipalidad de Ñemby pretendió que la Corte Suprema de Justicia emita un fallo que certeza constitucional respecto de la relación de titularidad de dominio del Cerro Ñemby.

Queda claro que la incertidumbre en tal situación, si bien existe, no se refiere a una materia de conocimiento constitucional, sino muy por el contrario, y como bien lo

---

<sup>53</sup> BIANCHI, Alberto B. *La acción declarativa de inconstitucionalidad*, en CASSAGNE, Juan Carlos (director). *Tratado general de derecho procesal administrativo*. Buenos Aires, La Ley, 2ª ed., 2011, tomo II, pág. 751.

<sup>54</sup> En este sentido, agregando la mención a lo ya dicho a lo largo del texto, véase lo dicho por SALGADO, José María. *La acción de inconstitucionalidad*, en FALCÓN, Enrique M. (director). *Tratado de derecho procesal constitucional*. Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 1ª ed., 2010, tomo I, pág. 939.

<sup>55</sup> Puede accederse al texto de la decisión a través del link: <http://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>, donde se encuentra el buscador de fallos de la Corte Suprema de Justicia.

<sup>56</sup> Con disidencia de la Ministra Gladys BAREIRO DE MÓDICA, a la que nos hemos ya referido en la nota 24.



dijo la Sala Constitucional, aquí se trataba de una cuestión derivada de una cuestión contractual que tenía por objeto a un bien inmueble, con lo que las instancias ordinarias se hallaban ampliamente disponibles. En estas condiciones, como nos indica el interlocutorio comentado, cualquier pronunciamiento implicaría desvirtuar la naturaleza de la acción meramente declarativa.

De este modo, se ve que la importancia, complejidad y relevancia de los casos propuestos a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia, por la vía de la acción declarativa de certeza, han generado también la necesidad de especificar las condiciones en las que dicho mecanismo podía ser propuesto, tanto en orden a la existencia efectiva de un caso como a la naturaleza de la controversia que se pretende dirimir por vía declarativa, sin que puedan plantearse cuestiones contenciosas que tienen la respuesta de la jurisdicción ordinaria. La incertidumbre, en suma, debe plantearse respecto de cuestiones constitucionales. La Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina lo ha dicho con toda claridad: *“Resulta preciso disipar la confusión entre las pretensiones abstractas y generales de inconstitucionalidad, que no pueden revestir forma contenciosa por la ausencia de interés inmediato del particular que efectúa la solicitud, y las acciones determinativas de derechos de base constitucional, cuya titularidad alega quien demanda y que tienden a prevenir las lesiones de tales derechos, como son la acción de mera certeza o del amparo”*<sup>57</sup>.

## 6. La acción meramente declarativa y la cosa juzgada

Las sentencias que recaen en las acciones meramente declarativas –de las cuales la declaración de certeza constitucional es una especie, como se dejó dicho ampliamente en las páginas que preceden– precisamente por recaer dentro de controversias de tinte jurisdiccional, que presuponen una causa, son plenamente idóneas para alcanzar la autoridad de cosa juzgada. Así lo tiene establecido la doctrina nacional, con el obvio recaudo de que la misma involucre a quien resulta titular de la relación jurídica sustancial o de la situación que genera incertidumbre<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup> Decisión del 12 de diciembre de 1985, publicada en *Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, 307, pág. 2389.

<sup>58</sup> CASCO PAGANO, Hernán. *Código Procesal Civil comentado y concordado*. Asunción, La Ley Paraguaya, 4<sup>a</sup> ed., 2000, tomo I, pág. 209.

Desde luego, apenas hace falta reiterar que “*la cosa juzgada es la eficacia normativa de la declaración de certeza jurisdiccional; la cosa juzgada trunca y hace inútiles las discusiones acerca de la justicia o injusticia del pronunciamiento; la cosa juzgada vincula a las partes y a todo juez futuro; en virtud de la cosa juzgada, lo que está decidido es derecho. Todas estas proposiciones traducen en distintas formas la misma simple verdad que con intencionada insistencia verbal expresan conocidos brocardos latinos: que la cosa juzgada es un vínculo*”<sup>59</sup>.

En otros términos, la cosa juzgada es plenamente predicable también respecto de sentencias puramente declarativas, precisamente porque las mismas se producen en el marco de una causa, con lo que será el contenido mismo de la declaración contenida en el pronunciamiento jurisdiccional el que se verá amparado por tal cualidad —reconocida incluso constitucionalmente por el art. 17, inc. 4) de la Ley Fundamental— con lo que el asunto amparado por sentencia firme no puede ser ulteriormente discutido<sup>60</sup>.

De hecho, por la propia finalidad de eliminación de la incertidumbre jurídica a la que estos tipos de pronunciamiento se hallan orientados, es obvio que la cosa juzgada aquí se relaciona íntimamente con la necesidad de determinar, en definitiva, la interpretación aplicable a los efectos de determinar la conducta a la que el justiciable deberá ceñirse en lo futuro, respecto del caso concreto que fue sometido al órgano jurisdiccional. Precisamente aquí radica la utilidad de la sentencia declarativa de certeza, toda vez que —incluso sin reconocimiento positivo expreso, lo que como vimos no ocurre en nuestro país, al hallarse el remedio legislativamente previsto en el código procesal civil— las necesidades de la vida de relación, precisamente, permite concluir la controversia jurídica y arrojar luz allí donde había dudas<sup>61</sup>, lo que no sería posible sin la cualidad de cosa juzgada de la sentencia que dirima el conflicto.

<sup>59</sup> ALLORIO, Enrico. *Naturaleza de la cosa juzgada*, en ALLORIO, Enrico. *Problemas de derecho procesal*. Buenos Aires, EJE, 1ª ed., 1963, tomo II, págs. 130 y 131.

<sup>60</sup> BIDART CAMPOS, Germán J. La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional. Buenos Aires, EDIAR, 1ª ed., 1987, pág. 184.

<sup>61</sup> BORCHARD, Edwin M. *Las sentencias declarativas*, en *Revista de derecho procesal*, dirigida por Hugo Alsina. Buenos Aires, 1947, V, parte 1ª, pág. 576.



Esto se vincula íntimamente con el concepto de seguridad jurídica, por cuanto el instituto se relaciona directamente con la necesidad de dar estabilidad a las relaciones jurídicas —lo cual es notoriamente necesario también en el marco del derecho público— objetivo ciertamente no secundario de la actividad jurisdiccional. La autoridad de la sentencia se extiende, así, a todos los órganos del Estado, y no puede menoscabarse ni siquiera por la actividad legislativa<sup>62</sup>. Tal seguridad jurídica —se ha dicho en el ámbito específicamente constitucional— reposa sobre la certeza de que es solamente una interpretación la finalmente posible<sup>63</sup>, que obviamente es la proveniente del órgano destinado a tal función.

Estos principios se relacionan incluso con la intangibilidad del patrimonio, toda vez que la sentencia con autoridad de cosa juzgada se incorpora definitivamente al bagaje de derechos del beneficiario. En tal sentido, entendida la concepción constitucional de propiedad como los intereses que un hombre puede poseer fuera de sí mismo, fuera de su vida y libertad, el derecho reconocido por una sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada constituye un bien que se incorpora al patrimonio del destinatario del pronunciamiento, del cual no puede ser privado sin menoscabo del derecho constitucional de propiedad<sup>64</sup>.

De esta manera, vistos los principios que justifican la cosa juzgada, no puede dudarse, de modo serio, que la misma ampara también a los pronunciamientos de índole constitucional, entre los cuales se encuentra el de la acción meramente declarativa. Tal principio ha sido extendido, en aplicación jurisprudencial, incluso a las decisiones administrativas, indicando que es un principio de derecho público, reiteradamente afirmado, que las resoluciones administrativas, dictadas a solicitud de parte, que definen o reconocen derechos individuales, son irreversibles, porque así lo aconseja el interés público, que en el caso se confunde con el de la certidumbre del derecho<sup>65</sup>. Por eso, trátase de sentencias pasadas en autoridad de cosa juzgada<sup>66</sup>;

---

<sup>62</sup> ALSINA, Hugo. *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*. Buenos Aires, EDIAR, 2ª ed., 1961, tomo IV, pág. 134.

<sup>63</sup> DERMIZAKY P., Pablo. Justicia constitucional y cosa juzgada, en *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*. Montevideo, 2004, pág. 297.

<sup>64</sup> PALACIO, Lino Enrique. *Derecho procesal civil*. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 3ª ed., 2011, tomo V, pág. 471.

<sup>65</sup> JA 68-623.

<sup>66</sup> LL 10-439; JA 9-821; 17-11, entre otros pronunciamientos.

o de resoluciones administrativas que incorporan al patrimonio o a la esfera de los intereses personales un derecho con carácter de definitivo<sup>67</sup>, la jurisprudencia ha reconocido la importancia y la aplicabilidad irrestricta de la cosa juzgada como un derecho incorporado al patrimonio de su titular.

En definitiva, la cosa juzgada no puede ser ajena a la jurisdicción constitucional y a las acciones de mera certeza, ya que *“el principio de la cosa juzgada es inherente a la función del juez constitucional, toda vez que sus fallos han de tener un carácter definitivo que resguarde la intangibilidad de la Constitución y que sancione las normas que pretendan oponérsele, por lo cual no sería indispensable que fuera explicitado normativamente”*<sup>68</sup>.

## Referencias

- ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, Niceto. *Proceso, autocomposición y defensa*. México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 3ª ed., 2000 (reimpresión).
- ALLORIO, Enrico. *Naturaleza de la cosa juzgada*, en ALLORIO, Enrico. *Problemas de derecho procesal*. Buenos Aires, EJEA, 1ª ed., 1963.
- ALSINA, Hugo. *Tratado teórico práctico de derecho procesal civil y comercial*. Buenos Aires, EDIAR, 2ª ed., 1956.
- ALVARADO VELLOSO, Adolfo. *Sistema procesal. Garantía de la libertad*. Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 1ª ed., 2009.
- AMAYA, Jorge Alejandro. *Control de constitucionalidad*. Buenos Aires, Astrea, 2ª ed., 2015.
- BIANCHI, Alberto B. *La acción declarativa de inconstitucionalidad*, en CASSAGNE, Juan Carlos (director). *Tratado general de derecho procesal administrativo*. Buenos Aires, La Ley, 2ª ed., 2011

---

<sup>67</sup> JA 57-629; JA 60-732; 67-874.

<sup>68</sup> HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio. Cosa juzgada y control de constitucionalidad, en *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Samudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. Ciudad de México, Marcial Pons, 1ª ed., 2008, tomo V, pág. 440.



- BIDART CAMPOS, Germán J. *El derecho constitucional del poder*. Buenos Aires, EDIAR, 1ª ed., 1967.
- BIDART CAMPOS, Germán J. *La acción declarativa de certeza y el control de constitucionalidad*, nota al dictamen del Procurador General de la Nación, en LL 154, sección jurisprudencia.
- BIDART CAMPOS, Germán J. *La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional*. Buenos Aires, EDIAR, 1ª ed., 1987.
- BORCHARD, Edwin M. *Las sentencias declarativas*, en *Revista de derecho procesal*, dirigida por Hugo Alsina. Buenos Aires, 1947, V, parte 1ª.
- CARNELUTTI, Francesco. *Instituciones del proceso civil*. Buenos Aires, EJE, 1ª ed., 1959.
- CASCO PAGANO, Hernán. *Código Procesal Civil comentado y concordado*. Asunción, La Ley Paraguaya, 4ª ed., 2000.
- CHIOVENDA, Giuseppe. *Azione di mero accertamento*, en *Saggi di diritto processuale civile (1894-1937)*. Milano, Giuffrè, 1ª ed., 1993, tomo III.
- CHIOVENDA, Giuseppe. *Azioni e sentenze di mero accertamento*, en *Saggi di diritto processuale civile (1894-1937)*. Milano, Giuffrè, 1ª ed., 1993, tomo III.
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Fallos institucionales*. Asunción, División de Investigación, Legislación y Publicaciones, 1ª ed., 2000.
- COUTURE, Eduardo J. *Interpretación de las leyes procesales*, en *Estudios de derecho procesal civil*. Buenos Aires, EDIAR, 1ª ed., 1950, tomo III.
- DERMIZAKY P., Pablo. *Justicia constitucional y cosa juzgada*, en *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*. Montevideo, 2004.
- FALCÓN, Enrique M (director). *Tratado de derecho procesal constitucional*. Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1ª ed., 2010.
- FALCÓN, Enrique M. *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1ª ed., 1994.
- FENOCCHIETTO, Carlos E. y ARAZI, Ronald. *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*. Buenos Aires, Astrea, 2ª ed., 1993.
- GOLDSCHMIDT, James. *Derecho procesal civil*. Barcelona, Labor, 1ª ed., 1936.
- GOLDSCHMIDT, Roberto. *La sentencia declarativa*, en *Revista de derecho procesal*, dirigida por Hugo Alsina. Buenos Aires, 1943, IV, parte 1ª.

- GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. *El derecho procesal constitucional como ciencia. Alcance y contenidos*, en *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Samudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. Ciudad de México, Marcial Pons, 1ª ed., 2008.
- GOZAÍNI, Osvaldo Alfredo. *La justicia constitucional*. Buenos Aires, Depalma, 1ª ed., 1994.
- HERNÁNDEZ GALINDO, José Gregorio. *Cosa juzgada y control de constitucionalidad*, en *La ciencia del Derecho Procesal Constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix Samudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. Ciudad de México, Marcial Pons, 1ª ed., 2008.
- LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de interpretación constitucional*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2ª ed., 2007.
- MALAYER, Alberto M. *El juicio declarativo en el derecho angloamericano*, en JA 1944-III, sección doctrina.
- MENDONCA, Daniel. *Sentencia declarativa de certeza constitucional*, en La Ley Paraguaya, 2012.
- MORELLO, Augusto Mario. *La recepción de la acción declarativa de certeza en el marco del contralor de constitucionalidad*, nota a fallo de la Corte Suprema de la Nación Argentina, 20 de agosto de 1985; en JA-1985-IV, sección jurisprudencia.
- MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabajo del derecho constitucional*. Traducción de GÓMEZ DE ARTECHE Y CATALINA, SALVADOR. Madrid, Marcial Pons, 1ª ed., 2006.
- PALACIO, Lino Enrique y ALVARADO VELLOSO, Adolfo. *Código Procesal Civil y Comercial de la Nación*. Santa Fe, Rubinzal Culzoni, 1ª ed., 1993.
- PALACIO, Lino Enrique. *Derecho procesal civil*. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 3ª ed., 2011.
- RAMÍREZ CANDIA, Manuel Dejesús. *Derecho constitucional paraguayo*. Asunción, edición del autor, 2000.
- ROSENBERG, Leo. *Las sentencias declarativas*, en *Revista de derecho procesal*, dirigida por Hugo Alsina. Buenos Aires, 1947, V, parte 1ª.
- SAGUÉS, Néstor Pedro. *Recurso extraordinario*. Buenos Aires, Astrea, 4ª ed., 2002.



- SEALL-SASIAIN, Jorge. *Interpretación asistemática sobre la acefalía coexistente de presidente y vicepresidente (crítica al fallo sobre el art. 234 de la Constitución)*, en *Anuario de derecho constitucional latinoamericano*, Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 2000.
- SENTÍS MELENDO, Santiago. *El juicio de jactancia*, en *Revista de derecho procesal*, dirigida por Hugo Alsina. Buenos Aires, 1943, II, parte 2<sup>a</sup>.
- SERRA RAD, María Mercedes. *Procesos y recursos constitucionales*. Buenos Aires, Depalma, 1<sup>a</sup> ed., 1992.
- VERDAGUER, Alejandro C. *Acción meramente declarativa (su alcance como acción de inconstitucionalidad a la luz de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación)*, en LL-1991-A, sección doctrina.

