

El laberinto de las decisiones inconclusas

El 86% de las sesiones del Supremo Tribunal de Brasil corresponde a respuestas a recursos vinculados con la propia Corte

Márcio Ferrari

PUBLICADO EN MAYO DE 2017

Basta con seguir las noticias para darse cuenta de que el Supremo Tribunal Federal (STF), la Corte Suprema de Brasil, ocupa actualmente un lugar central en las principales discusiones del país. En los últimos años, las decisiones del máximo tribunal en el campo político han venido alcanzando una gran repercusión, pero su actuación tiene un alcance mucho más vasto. Creada con la construcción del andamiaje legal de la República, la Corte tiene como principal finalidad la verificación de la constitucionalidad de las leyes y, en la práctica, como instancia máxima del Poder Judicial, dicta la última palabra sobre todos los temas que considere relevantes para el país. Debido a que cuenta con amplias prerrogativas, el Supremo Tribunal recibe un flujo de demandas que constituyen un desafío a su capacidad decisoria. En 2016, llegaron al STF 90.713 nuevos expedientes. Aun cuando se dieron por concluidas 80.297 de esas causas durante

ese período, restó una acumulación de casos abiertos de alrededor de 60 mil, cifra que viene manteniéndose estable durante los últimos años.

Pese al esfuerzo de los 11 jueces del STF, la palabra final sobre la constitucionalidad es relativamente rara: el 86% de las decisiones corresponde a causas de naturaleza procesal, es decir, respuestas a recursos internos del tribunal solicitados por abogados de las partes en litigio. “No se decide la constitucionalidad de las demandas sino etapas y plazos”, analiza Joaquim Falcão, director de la Facultad de Derecho de la Fundación Getulio Vargas (FGV) de Río de Janeiro y exintegrante del Consejo Nacional de Justicia (CNJ), un órgano de control y perfeccionamiento del Poder Judicial jerárquicamente inferior al STF. “El Supremo se inunda de decisiones inconclusas y se ha transformado en su propio laberinto, con inmensos costos económicos y políticos para Brasil”, afirma.

Para Falcão, tan importantes como las decisiones del Tribunal son las no decisiones, porque de éstas también derivan en situaciones “de facto”: entre otras consecuencias, puede ocurrir que las causas prescriban y así favorezcan a una de las partes. Un ejemplo que señala Falcão en el estudio intitolado “El Supremo, la incertidumbre judicial y la inseguridad jurídica”, publicado en la versión en portugués de *Journal of Democracy*, lo constituyen las acciones que cuestionan la constitucionalidad de los planes económicos. “Se estima que más de 957 mil causas se encuentran detenidas en las instancias inferiores, a la espera de una decisión del Supremo que puede impactar sobre el sector bancario en más de 2.500 millones de reales”, comenta el investigador. “Ésa no decisión tiene efectos sobre el principio de separación de poderes y, al proteger al Tesoro entre las partes involucradas, se convierte en una verdadera política económica del Supremo.”





“Los planes económicos se beneficiaron mucho más con el silencio de los jueces del Supremo que con decisiones que avalasen su accionar”, asevera Diego Werneck Arguelhes, docente de la FGV Derecho-Río. “Se puede argumentar que ese silencio fue administrado con la responsabilidad de no tomar decisiones que provocasen un gran impacto político, pero existe una gran oscuridad en el establecimiento de las pautas, lo que suele trabar el funcionamiento del Tribunal”. Según Werneck Arguelhes, “nunca se sabe con seguridad qué juzgará el Supremo hasta el momento en que el juzgamiento empieza, aun cuando la pauta se encuentre publicada con antelación”. El factor tiempo desorganiza dicha pauta, y el presidente de la Corte no está obligado a brindar explicaciones acerca de la reanudación del tratamiento de las causas. La pauta raramente se agota en una sesión y no necesariamente se prosigue con la lista en

la sesión siguiente, tal como se preveía anteriormente.

En su artículo, Falcão distingue entre un estado de incertidumbre natural, provocado por la expectativa de decisiones de la Justicia, y la inseguridad ocasionada por la ausencia o el incumplimiento de reglas por parte del Supremo. Un ejemplo de ello lo constituyen los pedidos de vista, estudiados por Werneck Arguelhes e Ivar Hartman, su colega en la FGV Derecho-Río. Mediante este instrumento, los integrantes de la Corte individualmente pueden pedir tiempo para estudiar mejor un expediente y, mientras tanto, parali-

zarlo. El reglamento interno del Tribunal estipula un plazo de 10 días prorrogable por otros 10 para su devolución, pero existen casos de expedientes no devueltos desde hace más de cinco años. Falcão define a esta rutina general como “patológica”, pues extiende innecesariamente “la razonable duración de los procesos” prevista en el artículo 5º de la Constitución. “Frente a su laberinto de recursos, el STF elimina unas incertidumbres y crea otras, en un movimiento incesante.”

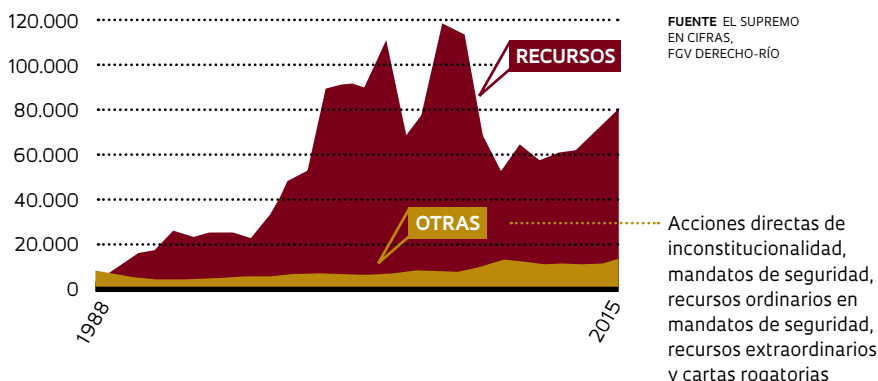
Las conclusiones del investigador se basan en datos cuantitativos de los proyectos intitulados “El Supremo en cifras” e “Historia oral del Supremo”, ambos de la FGV Derecho-Río, y del proyecto “La Justicia en cifras”, del Consejo Nacional de Justicia (CNJ), todos disponibles *online*. Según el estudioso, las cuantificaciones y el cruzamiento de datos extraídos mediante programas desarrollados en el marco del proyecto “El Supremo en cifras” revelan la situación de parálisis de centenas de expedientes.

El grupo que Falcão coordina aboga para que los estudios sobre el Poder Judicial en Brasil no se restrinjan únicamente a la doctrina, sino que contemplen también las implicaciones sociológicas, económicas y culturales de las decisiones provenientes de la Justicia. Un ejemplo del desconocimiento de la realidad del Supremo fue la previsión en el texto del nuevo Código de Proceso Civil, remitido para la promulgación presidencial hace dos años, de conceder 15 minutos a cada una de las partes para presentar sus argumentos en los juicios de recursos de reposición (que se pueden interponer contra una decisión) en el STF. De acuerdo con “El Supremo en cifras”, en promedio llegan a la Corte 9.402 recursos de reposición por año; por ende, si sólo una de las partes utilizase sus 15 minutos, esto insumiría 2.350 horas anuales. Advertida sobre esto, la entonces presidenta Dilma Rousseff vetó dicha regla.

Con la Constitución Brasileña de 1988, el STF pasó a gozar de un poder sin precedentes, que le otorga, de existir la demanda y si sus jueces lo consideran necesario, la palabra final con relación a la actuación del Poder Ejecutivo, la del Legislativo y la de las instancias inferiores del Poder Judicial. La Carta Magna abrió una gran cantidad de vías de acceso procesal al STF: son 36 entre acciones de constitucionalidad, recursos de reposi-

Las actividades en el Supremo Tribunal

Volumen y naturaleza de las nuevas causas que llegan al STF (1988-2015)



Las investigaciones se concretaron con base en datos cuantitativos de proyectos de la FGV-Río y del CNJ

ción y apelaciones. Las atribuciones del Tribunal pueden ser amplias a punto tal que recientemente juzgó y derogó el último recurso que cuestionaba el resultado del Campeonato Brasileño de Fútbol de 1987. Ante la profusión de demandas, prevalecen las decisiones a cargo de un solo magistrado de la Corte: éstas constituyen el 93% por año, en promedio. Este fenómeno, según subrayan los investigadores, se erige como una distorsión de la naturaleza colegiada del STF, y atenta por ello contra el derecho de las partes en litigio. Asimismo, cuando un integrante del Supremo emite una decisión cautelar, paraliza el proceso y lo mantiene a salvo de una decisión definitiva del plenario.

El vasto alcance del Poder Judicial en Brasil, a través del STF, ¿sería una forma de superponerse a los demás poderes,

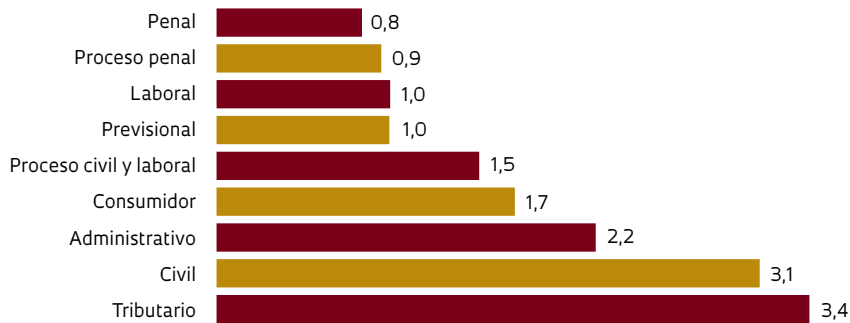
afectando así el equilibrio democrático entre éstos? En principio no, pero este equilibrio es delicado. “El Supremo tiene una importancia decisiva, pero es propio de la dinámica de la separación de poderes que los límites se tensen permanentemente”, afirma Rogério Arantes, docente del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de São Paulo (USP). “Pero el STF debe ser prudente en sus decisiones, so pena de que se las desacate. Basta con recordar el episodio en el cual el senador Renan Calheiros se rehusó a acatar la orden de dejar la presidencia del Senado el año pasado, y que el Tribunal la rehízo en pocos días, para que se volviera exequible.”

Sin embargo, de acuerdo con el análisis de Oscar Vilhena Vieira, docente de la Facultad de Derecho de la FGV en São Paulo, como en Brasil rige una Constitución “ambiciosa”, todos los cambios legislativos y la implementación de políticas públicas adquieren dimensiones constitucionales. “El Supremo es convocado a emitir la última palabra en temas que deberían ser de incumbencia del campo político”, afirma. Los otros poderes le delegan al Poder Judicial la carga de las decisiones más polémicas. Vilhena Vieira cita los ejemplos de la unión civil de parejas homosexuales, las huelgas de empleados públicos y la guerra tributaria entre los estados.

Falcão apunta que existe una “cultura del procesalismo” que se mantuvo intacta más allá de los intentos de disminuir las demandas que llegan al STF, tal como la Enmienda 45 aprobada por el Congreso

Una larga espera

La cantidad promedio de años de duración de las cautelares por temas (1988-2013), un indicador de la morosidad en el STF



FUENTE EL SUPREMO EN CIFRAS, FGV DERECHO-RÍO

en 2004, y adoptada por el Tribunal en 2007, que creó los institutos de la repercusión general (que permiten priorizar procesos de acuerdo con su importancia social) y del sumario vinculante (por el cual una decisión previa establece jurisprudencia en demandas posteriores). Con todo, aunque durante los primeros años de vigencia la repercusión general surtió efecto, con la disminución de la cantidad de acciones pendientes de decisiones, este resultado fue efímero. “La repercusión general crea nuevas reacciones internas y más recursos, reglas y procedimientos que insumen tiempo”, advierte Werneck Arguelhes. “Si el STF fuese fiel a los precedentes que establece, no sería necesaria la existencia del instrumento de la repercusión general”, dice Damares Medina, docente del Instituto Brasileño de Derecho Público y coordinadora de investigación del Instituto Constitución Abierta (Icons). “Incluso los casos juzgados con repercusión general son juzgados nuevamente por la Corte, que habitualmente ve un motivo para ello, siempre.”

“El Congreso intentó disminuir las demandas, pero la gestión procesal del Supremo no lo permitió”, constata Falcão. Según el investigador, existe una resistencia histórica a limitar la cantidad de procesos que llegan al STF. Esto deriva de una “importación selectiva” del *judicial review*, el control judicial de las leyes de acuerdo con las demandas de la sociedad, el principio que orienta a la Suprema Corte de Estados Unidos y que inspiró la creación del STF en la Constitución Brasileña de 1891. Para el

estudioso, faltó un seguimiento del desarrollo del derecho constitucional de Estados Unidos, del mecanismo *writ of certiorari*, la prerrogativa de aceptar o no, sin necesidad de justificación, las acciones que llegan a la Suprema Corte. En Brasil no existe una previsión estatutaria ni un historial de devolver expedientes. Prevalece una hibridez de naturaleza en el STF que lo hace al mismo tiempo guardián de la constitucionalidad, tribunal de tercera instancia –en la mayoría de los países hay dos– y, en los casos de juicios a políticos con fueros privilegiados, tribunal penal de primera instancia.

RAZONES HISTÓRICAS

Falcão señala razones históricas de la resistencia a utilizar la jurisprudencia para crear filtros. Según el investigador, el STF fue importante en tiempos de autoritarismo para la defensa de las libertades civiles, y se aferró al rol concierne a la cohibición de los abusos cometidos por otras esferas de poder: “La competencia penal del STF, por ejemplo, se ve influenciada por esa necesidad”. Otro factor para la baja frecuencia de rechazos a juzgar casos residiría en “una concepción errónea, pero culturalmente sedimentada, de que la reafirmación del Estado de Derecho mediante decisiones constantes perfecciona el sentimiento de justicia en el seno de la sociedad”.

Damares Medina llama la atención al respecto de la falta de estándares consistentes de reproducción de la jurisprudencia del Supremo. Para la investigadora, ese rasgo característico del comportamiento

decisorio de la Corte estimula nuevos accesos y nuevos juicios de tesis ya decididas. “Con base en el análisis de la jurisprudencia del Supremo, observamos que uno de los efectos deletéreos de la inconsistencia de los estándares de reproducción de las decisiones del Tribunal es el efecto multiplicador de reapertura de demandas en cascada en los tribunales de origen (la jurisprudencia de base)”, afirma.

Para la investigadora, el Poder Judicial se ha convertido en un fin en sí mismo. “En Brasil hay casi 130 millones de causas, más de 451 mil empleados y un presupuesto que equivale al 1,34% del Producto Interno Bruto [PIB], mientras que en Estados Unidos, Alemania y España esa fracción no supera el 0,30%”, informa. Un factor que contribuye a esa acrecencia, tal como recuerdan Werneck Arguelhes y Medina, consiste en que en Brasil es relativamente barato recurrir a la Justicia y, por ende, llevar las causas hasta la última instancia. En los casos de fueros privilegiados, recuerda Falcão, los juicios llegan a arrastrarse hasta 11 años. De acuerdo con el estudio “El Supremo en cifras”, de enero de 2011 a marzo de 2016, tan sólo un 5,8% de las decisiones en proceso en el STF redundó en acciones penales, y el índice de condenas de los acusados fue inferior al 1%. “Por eso los legisladores todavía se resisten a desistir de los fueros”, dice Falcão. “En todas las áreas de actuación del STF, la mayor probabilidad estadística es la postergación.”

Esta situación preocupa a los miembros del STF, que están discutiendo propuestas de cambios; pero, según los investigadores, existe un apego renitente a todas las atribuciones actuales. “Desestimular la litigación, disminuir la cantidad de causas, descentralizar hacia las instancias inferiores la ‘palabra final’, controlar el comportamiento de los jueces de la Corte, dotar de previsibilidad al proceso decisorio: todo esto impacta y disminuye el poder del Supremo Tribunal”, afirma Falcão. “Es un poder paralelo e informal, que no está previsto en la Constitución.” ■

Artículos científicos

ARGUELHES, D. W. y HARTMAN, I. A. Timing control without docket control: How individual Justices shape the Brazilian Supreme Court’s agenda. *Journal of Law and Courts*. v. 5, n. 1. 2017.

FALCÃO, J. O Supremo, a incerteza judicial e a insegurança jurídica. *Journal of Democracy en Português*. v. 5, n. 2. 2016.