

**LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL  
PARAGUAY, NO LA CONSTITUCIÓN  
NACIONAL. ENMIENDA Y REFORMA.  
GENERALIDADES. NECESIDAD,  
CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD DEL  
PROYECTO**

**Rodrigo Campos Cervera**

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN. 2. EXIGENCIAS BÁSICAS OMITIDAS DEBIDO A LA ERRÓNEA DENOMINACIÓN EN LA TAPA DEL TEXTO CONSTITUCIONAL. 3. LA OTRA FORMA DE ESTADO. EL ESTADO UNITARIO DEL PARAGUAY. 4. IMPERATIVA EXIGENCIA DE ENMENDAR EL INSÓLITO ERROR. 5. UNA OBSERVACIÓN OPORTUNA CON CARÁCTER DE DIGRESIÓN. 6. PROCEDIMIENTOS PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN EN LOS PRECEDENTES HISTÓRICOS Y EN LA VIGENTE. 7. DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PARAGUAYA VIGENTE. 8. DE LOS LÍMITES Y DE LA POTESTAD DE LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE. 9. DE LA ENMIENDA DE LA CONSTITUCIÓN VIGENTE. 10. GENERALIDADES SOBRE LA NECESIDAD DE MODIFICAR LA CONSTITUCIÓN PARAGUAYA VIGENTE. 11. LA REFORMA TOTAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1967 Y LA ENMIENDA DE 1977 QUE ESTABLECIÓ EL VITALIADO. 12. LA INAMOVILIDAD, REQUISITO PROPIO DE LA INDEPENDENCIA DEL ÓRGANO JUDICIAL QUE GARANTIZA LA NO SUBORDINACIÓN DE JUECES A LOS ÓRGANOS QUE LOS PROPONEN Y QUE LOS DESIGNAN. 13. POSIBILIDAD DE EJERCER SOBRE LOS JUECES MANIOBRAS DE SEDUCCIÓN O

EXTORSIÓN SEGÚN REFLEXIONES DEL IUSFILOSOFO R. GUIBOURG. 14. TENDENCIA A ELEGIR JUECES COMPLACIENTES POR LOS DESIGNANTES, DEL MISMO PENSADOR. 15. LA ELECCIÓN Y CONFIRMACIÓN DE MAGISTRADOS EN EL PARAGUAY NO ES UN PROBLEMA DE DERECHO, SINO UNA CUESTIÓN POLÍTICA Y DE PODER (EDI. ABC COLOR 11/02/09). 16. LOS CONSTITUYENTES DE 1991-1992. 17. NECESIDAD DE LA REFORMA. 18. CONDICIONES NECESARIAS PARA LA REFORMA. 19. CONVENIENCIA PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN. 20. CÓMO Y POR QUÉ UNA CONCERTACIÓN PREVIA A LA CONSTITUYENTE. 21. ¿CUÁNDO REALIZAR LA CONSTITUYENTE?. 22. ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN PARAGUAYA QUE REQUIEREN URGENTE MODIFICACIÓN POR LA VÍA DE LA ENMIENDA. 23. ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN PARAGUAYA QUE PUEDEN SER OBJETO DE TRATAMIENTO, VÍA ENMIENDA SEGÚN NUESTRO CRITERIO PERSONAL. (ARTS. 216 Y 261). 24. ARTÍCULO 216 «DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN». 25. DE LA INAMOVILIDAD O NO DE LOS MINISTROS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (ART. 261). 26. ARGUMENTOS Y POSICIONES ASUMIDAS POR CADA UNA DE LAS PARTES EN CONTROVERSIA SOBRE LOS CITADOS ARTÍCULOS. 27. CONSIDERACIONES FINALES. 28. REFLEXIÓN FINAL

**LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL  
PARAGUAY, NO LA CONSTITUCIÓN NACIONAL.  
ENMIENDA Y REFORMA. GENERALIDADES.  
NECESIDAD, CONVENIENCIA Y OPORTUNIDAD  
DEL PROYECTO**

**Rodrigo Campos Cervera**

**1. INTRODUCCIÓN**

Escribir una monografía sobre los dos procedimientos habilitados para modificar la Constitución vigente en el Paraguay exige referirse, con carácter de previo y especial pronunciamiento, a la denominación dada a nuestra ley suprema, y manifestar nuestro total desacuerdo con el rótulo de Constitución Nacional asignado en tapa, sin ton ni son.

Esta opinión proviene de las observaciones objetivas y reflexivas que formulamos en su oportunidad, sin otro interés que mostrar —como lo dijimos en entregas periodísticas publicadas muchos años atrás— que dicho título se tomó sin consulta ni debate alguno en la Comisión Redactora ni en las sesiones de la plenaria.

Grave despropósito el mencionado, atendiendo a las correctas denominaciones que recibieron, en su momento, todas las constituciones históricas del Paraguay, y a un elemental principio de Derecho Político de carácter universal, que guarda directa relación con el Derecho Constitucional.

En efecto: poco después de concluir la Convención Nacional Constituyente de 1992 y luego de salir a la luz el texto oficial con el rótulo de Constitución Nacional, preguntamos, extrañados, al Convencional Prof. Dr. Óscar Paciello, Presidente de la Comisión Redactora, cuándo y quiénes intervinieron en el uso de dicha

**denominación en la tapa de cada uno de los ejemplares oficiales distribuidos<sup>1</sup>.**

Su contestación literal fue la siguiente: «Nunca tratamos el título de tapa, ni en la Comisión Redactora ni en la Plenaria de la Convención, porque su nombre correcto es obvio, también para mí fue una sorpresa el rótulo adoptado en tapa de las ediciones oficiales». Le contestamos que nos ocurrió lo mismo, porque en ambos cónclaves participamos permanentemente y jamás se trató ese punto, tan importante por sus derivaciones (sic).

## **2. EXIGENCIAS BÁSICAS OMITIDAS DEBIDO A LA ERRÓNEA DENOMINACIÓN EN LA TAPA DEL TEXTO CONSTITUCIONAL**

Nuestro criterio sobre el título utilizado proviene, repetimos, de un análisis objetivo que permite apreciar la equivocación, sin interés personal alguno, salvo, como ya se dijo, el de dar cuenta del error en que se incurrió por desconocimiento de principios básicos de Derecho Político y de los antecedentes constitucionales paraguayos.

Una noción elemental de Derecho Político, referida a la forma de Estado en cuanto a su elemento físico o territorial, enseña, según todos los tratadistas, aunque solo citamos aquí a Posadas, mencionado por Bidart Campos<sup>2</sup>, que *la manera según la cual funciona la actividad del Estado y al funcionar se concreta en una organización y una estructura, según el poder estatal se ejerza en relación con la base física en que asienta el estado pueden dividirse en unitario y federales.*

La forma de Estado federal admite organizarse en estados, departamentos o provincias según la denominación que reciba el ámbito federal territorial en que se divide el país. Cada una de ellas tiene organización, estructura y autonomía, que les permite contar con constituciones y órganos gubernamentales propios, los cuales están subordinados a una constitución central superior llamada, usualmente,

---

<sup>1</sup> Constitución Nacional de la República del Paraguay. 3.ª edición oficial. Junio de 1992.

<sup>2</sup> BIDART CAMPOS, GERMÁN JOSÉ: Derecho Político. Argentina: Aguilar Argentina, 1972, 2.ª edición, 373 pp.

Constitución federal del país correspondiente, con la única excepción de la Constitución Argentina de 1853 y las sucesivas o derivadas que mantienen la denominación de Constitución Nacional.

Se puede decir entonces que la única excepción a la regla general en países federales se da con la Constitución de la nación hermana y sus derivadas, aun cuando es menester reconocer que varios constitucionalistas argentinos dicen en sus obras como corresponde Constitución de la República Argentina o Constitución de la Nación Argentina.

Una anécdota significativa sobre el particular: el eminente constitucionalista Germán Bidart Campos, durante una entrevista con la que nos honró en una oportunidad en la Argentina, comentó que, varias décadas atrás, un casual visitante extranjero a su país incoó una acción de inconstitucionalidad porque se le había aplicado una gravosa sanción tributaria, y planteó la no vigencia o aplicación de la Constitución Nacional, pues, a su criterio, solo podía aplicarse a los nacionales y no a los extranjeros. Obviamente, el absurdo planteamiento fue rechazado, pero una equívoca denominación puede conducir a cuestionamientos como el mencionado.

### **3. LA OTRA FORMA DE ESTADO. EL ESTADO UNITARIO DEL PARAGUAY**

Se organiza en una sola estructura constitucional superior, **que impone la existencia de una única constitución**, a la que se denomina, unánime y universalmente, en todos los Estados unitarios, Constitución de la República del país correspondiente, salvo la Constitución vigente en el Paraguay, que recibió el insólito nombre en tapa de Constitución Nacional.

Agrede aún más el malogrado rótulo adoptado, porque todos los precedentes constitucionales de nuestro país, a partir de la Constitución formal originaria de 1870, la Carta Política de 1940 y la Constitución de

1967, se denominan, correctamente, Constitución de la República del Paraguay<sup>3</sup>.

En conclusión, la Constitución vigente de 1992, con el título de tapa Constitución Nacional, no solo se aparta de un principio elemental contenido en la ciencia política, o en el Derecho Político, como se lo llama todavía en muchas de las facultades de derecho, sino arroja al canasto la correcta denominación recibida en cada una de las constituciones históricas de nuestro país.

Conviene también dejar en claro que en ninguno de los países de América, ni en los que integran la Unión Europea, con las dos lamentables excepciones mencionadas —la federal Argentina de 1853 y la unitaria del Paraguay de 1992— se utiliza la denominación equívoca de Constitución Nacional.

Gracias al Digesto de la Biblioteca del «Centro de Estudios Constitucionales», que nos lo proporcionó su consejero Dr. Daniel Mendonça<sup>4</sup>, citamos el nombre y la fecha de promulgación de la Constitución de cada uno de los países de Iberoamérica, sean ellos Estados federales o unitarios: «CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA» (1994), «CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1967» (Bolivia), «CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL» (1988), «CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA» (1996), «CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA» (1997), «CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE CUBA» (1992), «CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE CHILE» (1997), «CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR» (1998), «CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR» (1996), «CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA» (1994), «CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE HONDURAS» (1995), «CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS» (1998), «CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA

---

<sup>3</sup> MENDONÇA, JUAN CARLOS: Constitución de la República del Paraguay y sus antecedentes. Asunción: Emasa, 1971, 1.ª edición, 408 pp.

<sup>4</sup> Bajo esa denominación aparece publicada en 1994: AGUIAR, LUIS y LUIS LÓPEZ GUERRA: Las Constituciones de Iberoamérica. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1998, 1171 pp.

REPÚBLICA DE NICARAGUA» (1995), «CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ» (1994), «CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY» (1992) (así se la denomina en la versión original firmada por la Mesa Directiva de la Constituyente, antes de la impresión oficial) «CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ» (1993), «CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO» (1952), «CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DOMINICANA» (1966), «CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY» (1996) y «CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA» (1993)<sup>5</sup>.

Como pudo verse, ninguna de las leyes supremas de América, tanto bajo la forma de Estado federal o unitario, lleva la denominación de Constitución Nacional, salvo, repetimos, la **Argentina de 1853 y sus derivadas y la tapa de la Constitución Paraguaya vigente**.

A nuestro juicio, es título equívoco, porque si bien su redacción está a cargo exclusivo de los nacionales, su aplicación y vigencia se impone a todos los que habitan en el territorio paraguayo, nacionales, extranjeros, incluso a los meros transeúntes de otras nacionalidades que circunstancialmente llegan a él.

Reconocemos que el título de Constitución Nacional lo utilizan, en forma casi unánime, juristas, magistrados, abogados, autoridades, políticos, legisladores, periodistas, profesores, estudiantes y la población en general. Para entender el porqué de esa contumacia sobre el particular, preguntamos a algunos amigos conocedores del tema el motivo del empleo del título equivocado, que no se compadece con las acertadas denominaciones históricas.

La respuesta de algunos de ellos fue que no es fácil sustraerse a la inercia de la denominación incorrecta establecida y empleada en la tapa de los ejemplares oficiales, sumado a ella el respeto —a nuestro criterio innecesario y equivocado— al título de tapa de la Constitución vigente.

---

<sup>5</sup> La actual es denominada «Constitución de la República Bolivariana de Venezuela» (1999).

Conviene recordar a dos eminentes catedráticos de reconocida solvencia ética e intelectual, los doctores Antonio Tellechea Solís y Luis Lezcano Claude, quienes la denominaron correctamente en su obra editada por *La Ley Paraguaya* que figura en la portada del libro «Constitución de la República del Paraguay»<sup>6</sup>, aparecido poco tiempo después de promulgarse la de 1992.

Hoy, muchos autores paraguayos que se ocupan de temas constitucionales, eliminan el equívoco y mal logrado nombre de Constitución Nacional y usan el único válido de Constitución de la República del Paraguay o, simplemente, Constitución.

Lo que resulta difícil excusar es la supina ignorancia del autor o autores que la bautizaron con el erróneo título de Constitución Nacional, desconociendo, recalcamos, no solo un elemental principio de Derecho Político, sino las correctas denominaciones empleadas en todas y cada una de las Constituciones históricas del Paraguay.

#### **4. IMPERATIVA EXIGENCIA DE ENMENDAR EL INSÓLITO ERROR**

No podemos olvidar el comentario mordaz de un eminente profesor de Derecho Público, senador y colega vicepresidente del Parlamento Latinoamericano, quien, en una reunión de los miembros de la Junta Directiva de la institución, nos preguntó: *¿Acaso el Paraguay cambió su forma de estado tradicional?*

Captamos la sorna y respondimos que fue un mero error de tipografía, advertido tardíamente, pero que se mantiene la denominación por respeto a la edición oficial (sic). La sonrisa final del colega denotó que la fragilidad de nuestra explicación no le satisfizo.

Concluimos esta observación inicial, que la consideramos fundamental manifestarla por la gravedad que reviste la denominación dada a la Constitución de 1992, con la opinión del célebre jurista británico Sir Kenneth Wheare, ex vicecanciller de la Universidad de

---

<sup>6</sup> LEZCANO CLAUDE, LUIS y TELLECHEA SOLÍS, ANTONIO: Constitución de la República del Paraguay. Asunción: La Ley Paraguaya, 1995, 2.ª edición, 371 pp.



Oxford y eminente especialista en Derecho Constitucional Comparado, quien, al preguntarse en su libro «Las Constituciones Modernas», Capítulo 1, ¿Qué es una Constitución?<sup>7</sup>, expresa: [...] *la palabra Constitución [...] no actúa separadamente sino que forma parte del sistema de gobierno o estructura constitucional del país.*

Recogemos también la opinión sobre el mismo tema del profesor doctor Dominique Rousseau<sup>8</sup> emitida en la conferencia dictada en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas de la UCA y en el Colegio de Abogados del Paraguay, quien, al referirse a la palabra Constitución, dijo: *¿Qué es una Constitución? Una Constitución es un texto jurídico que tiene por ambición dar una forma, dar una identidad a la sociedad que ella organiza. Si ustedes leen una Constitución, encuentran siempre la divisa del país.*

Nada más debe agregarse para destacar la total incoherencia de la denominación que aparece en la tapa del texto de la Constitución de 1992, por lamentable desconocimiento del autor o autores, al darle el nombre de Constitución Nacional a la de nuestro país, que es un Estado unitario; y agregamos que se habría mantenido incólume la denominación de Constitución de la República del Paraguay, aun si el Paraguay hubiese tenido la forma de Estado federal.

Esperamos que alguna vez quienes la denominan erróneamente comprendan y rectifiquen el equívoco nombre en ediciones oficiales futuras y quienes la invoquen utilicen la denominación que corresponde.

## 5. UNA OBSERVACIÓN OPORTUNA CON CARÁCTER DE DIGRESIÓN

Sobre el punto: como se dice habitualmente «abrir el paraguas», con motivo de tratar ciertos temas del contenido de esta monografía, que podrían interpretarse o concluirse que nuestro interés es demostrar

<sup>7</sup> CLINTON WHEARE, SIR KENNETH: Las Constituciones modernas. Argentina: Labor, 1971, p.9.

Sir Kenneth Clinton Wheare fue un académico australiano que hizo la mayor parte de su carrera docente en la Universidad de Oxford, Inglaterra. Era un experto en la historia de las constituciones del Commonwealth Británico.

<sup>8</sup> ROUSSEAU, DOMINIQUE: ¿Reformar la Constitución para cambiar la sociedad?

conocimientos académicos innecesarios, favorecer o perjudicar a quienes puedan beneficiarse o molestarse por las opiniones que emitimos sobre algunos de los temas que trataremos en este trabajo, sostenemos, con carácter apodíctico, que todas nuestras opiniones, las emitidas antes y las de ahora también, expresan lo que consideramos válido por los fundamentos expuestos, sin pretender que sean tenidas como acertadas, y las reconoceremos como equivocadas si se nos demuestra, fundada y racionalmente, lo contrario, porque jamás nos animó el propósito de obtener ventajas del orden que fueren, salvo el riquísimo premio que nos otorgamos en este tiempo ya muy largo de la transición, de expresar con toda libertad nuestros pensamientos, acertados o no, que en épocas pretéritas nos «premiaron» con muchas prisiones, expulsión de la Facultad de Derecho por un año y un destierro de seis años.

## **6. PROCEDIMIENTOS PARA REFORMAR LA CONSTITUCIÓN EN LOS PRECEDENTES HISTÓRICOS Y EN LA VIGENTE**

### **6. La Constitución formal de la República del Paraguay de 1870**

#### **6.1. Procedimiento**

En la Constitución de 1870, sus artículos 122 al 125 establecen lo atinente a su reforma total o parcial, que podía darse a partir de los cinco años de su promulgación. Se la mantuvo sin modificación alguna durante 70 años, no obstante haber gobernado durante su vigencia dos partidos tradicionalmente adversarios, que se desplazaban del poder por la fuerza, incluso dentro de su organización interna las fracciones antagónicas pugnaban entre sí, muchas veces hasta con violencia y pérdida de vidas humanas.

La reforma debía ser declarada por una mayoría calificada del Congreso, luego se elegían los convencionales, ciudadanos naturales de 25 años de edad, que tenían la atribución de modificar la Constitución solo en los puntos señalados por el órgano legislativo, siempre que la reforma no haya sido declarada necesaria en su totalidad, también por el parlamento.

## **6.2. La Constitución de la República del Paraguay de 1940 (Carta Política de 1940 es la denominación que realmente le corresponde)**

### **6.2.1. Procedimiento**

La Carta Política de 1940, en su artículo 94, establecía la posibilidad de la reforma total de la Constitución luego de 10 años de su promulgación, y disponía que la necesidad debiera ser declarada por la Asamblea Nacional, con dos tercios de votos afirmativos de sus miembros.

La misma Asamblea debía declarar la necesidad de introducir reformas parciales, y si así se hiciese se debería someter a un plebiscito coincidente con las elecciones para la renovación del periodo presidencial vigente a la sazón.

Como curiosidad y omisión importante destacamos que la Asamblea Nacional tenía la atribución exclusiva y excluyente de declarar la reforma total o parcial de la Constitución, según el art. 94, pero ni en este ni en ninguna otra disposición de la Carta Política del 40 se aclara cómo se forma y quiénes la integran.

Presumimos que la Asamblea Nacional debería estar integrada por la Cámara de Representantes y el Consejo de Estado, organismo este de carácter corporativo, creado en esta Carta Política en su art. 92, y reproducida en la Constitución de 1967, artículos 188 al 192, con ligeras diferencias en cuanto al número de miembros y atribuciones. Con relación a las funciones de la Asamblea Nacional —de existencia meramente nominal— nada se dice en la Carta Política del 40.

## **6.3. La Constitución de la República del Paraguay de 1967**

### **6.3.1. Procedimiento**

La Constitución de 1967, en su Capítulo XI, comprende los artículos concernientes a la reforma, desde el 219 al 231. El art. 219 establece que la reforma total no podrá hacerse hasta después de 10 años de promulgada, en tanto que para introducir enmiendas se requiere el

trascuro de cinco años desde la promulgación. La declaración de la necesidad de la reforma total o de la enmienda debería ser hecha por la Asamblea Nacional conformada por los miembros de las dos Cámaras del Congreso y del Consejo de Estado (art. 220).

La iniciativa para que la Asamblea Nacional se expida sobre la necesidad de la reforma o de la enmienda queda a cargo del Poder Ejecutivo, o de una de las dos Cámaras del Congreso, resuelta por mayoría absoluta de votos (art. 221). Las demás disposiciones pertinentes se referían a una ley especial, que debe establecer las pautas sobre el funcionamiento de la Convención Nacional Constituyente, los requisitos para ser constituyente, el número de sus miembros, etc.<sup>9</sup>.

Si se declarase la necesidad de la reforma total, la Convención Nacional Constituyente quedaría habilitada a modificar todos los artículos, salvo que se declarase la necesidad de introducir enmiendas, caso en el que la Convención Nacional Constituyente solo podrá modificar los artículos indicados por la Asamblea Nacional (art. 226). El art. 228 prohíbe a la Convención arrogarse las atribuciones de los poderes constituidos ni sustituir a sus integrantes, y los convencionales gozarán de las mismas inmunidades que los miembros del Legislativo.

## **6.4. La Constitución de la República del Paraguay de 1992, mal titulada en la tapa Constitución Nacional**

### **6.4.1. Procedimiento**

La Constitución vigente, en el TÍTULO IV, instituye, en artículos separados, lo relativo a la reforma y a la enmienda.

Por primera vez, en la historia constitucional del Paraguay, se instituyen preceptos y procedimientos diferentes para reformar o enmendar la Constitución. Esta innovación, que la consideramos conveniente, trajo no obstante conflictos interpretativos motivados, en ciertos casos, por convicciones o intereses de carácter político, que ocasionaron contiendas o enfrentamientos entre los órganos judiciales y

---

<sup>9</sup> MENDONÇA, JUAN CARLOS: Constitución de la República del Paraguay y sus antecedentes. Asunción: Emasa, 1971, 408 pp.

una comisión del Legislativo, conflicto que después se extendió a otros ámbitos.

## 7. DE LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN PARAGUAYA VIGENTE

El art. 289 establece las exigencias básicas para emplear esa modalidad de modificar la Constitución. Son ellas: plazo de diez años de vigencia para que proceda; la solicitud de reforma a iniciativa del 25% de senadores o diputados; por el Presidente de la República o bajo petición firmada por 30.000 electores.

La declaración de su necesidad debe ser aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del Congreso, caso en el cual el Tribunal Superior de Justicia Electoral llamará a elecciones dentro de los 180 días para elegir a los convencionales.

El número de miembros de la Convencional Nacional Constituyente no podrá exceder del total de los integrantes del Congreso; gozan de las mismas inmunidades establecidas para los legisladores, en tanto que las incompatibilidades serán fijadas por la ley, así como sus condiciones de elegibilidad. Sancionada la nueva Constitución por la Convención Nacional Constituyente queda promulgada de pleno derecho.

Destacamos que en el art. 227 de la Constitución de 1967 se dispuso, por primera vez, cuanto sigue: *La Convención Nacional Constituyente no se arrogará las atribuciones de los Poderes del Estado [lo correcto hubiera sido escribir órganos del Estado], ni podrá substituir a quienes se hallaren en ejercicio de ellos.* Este precepto fue conveniente y oportuno, porque en el Derecho Constitucional Comparado ocurrió, en alguna oportunidad, esta situación que la Convención Constituyente asumió, fácticamente, uno o más de los poderes constituidos ocasionando así un golpe de estado *sui generis*.

Este golpe se pretendió justificar alegando que el poder constituyente supremo, por encima de los poderes constituidos, sin limitación constitucional en la precedente, tenía atribuciones para sustituir en sus funciones a uno o más de ellos.

## **8. DE LOS LÍMITES Y DE LA POTESTAD DE LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE**

El art. 291 puntualmente establece ciertos límites a la Convención Nacional Constituyente, tales como: es independiente de los poderes constituidos; no podrá arrogarse las funciones de los órganos del Estado ni podrá sustituir a quienes se hallaren en ejercicio de ellos; se limitará, durante el tiempo que duren sus funciones, solo de la reforma, excluyendo cualquier otra tarea; tampoco podrá acortar ni ampliar su mandato.

No obstante, los convencionales que la integran tienen potestad absoluta para modificar todos los preceptos de la Constitución que se sometan al procedimiento de la reforma, aun cuando se desee limitar por acuerdos previos al cónclave, dado que no existen cláusulas pétreas.

## **9. DE LA ENMIENDA DE LA CONSTITUCIÓN VIGENTE**

El art. 290 cita las condiciones para realizar la enmienda: después de tres años de promulgada la Constitución; la iniciativa de llevarla a cabo queda a cargo de los mismos habilitados para solicitar la reforma.

El texto íntegro de la enmienda propuesta deberá ser aprobado por mayoría absoluta en la Cámara de origen y, de igual modo, en la Cámara revisora. Se lo consideraría rechazado si una de las Cámaras no lo aprobase, no pudiendo volver a presentarse dentro del término de un año.

De aprobarse el texto de la enmienda, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, dentro del término de 180 días, debe convocar a un referendo y si el resultado de este fuere afirmativo, el texto quedará sancionado y promulgado y se lo incorporará al cuerpo constitucional. Si el referendo fuese derogatorio, la enmienda no podría promoverse sino al cabo de tres años.

### 9.1. Controversias sobre la interpretación y alcance del último párrafo del art. 290

El citado párrafo establece limitaciones para utilizar el procedimiento de la enmienda y transcribimos literalmente su contenido a los efectos de exponer aspectos de la cuestión controvertida: *No se utilizará el procedimiento indicado de la enmienda, sino el de la reforma, para aquellas disposiciones que afecten el **modo de elección**, la composición, **la duración de mandatos** o las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado [órganos del Estado], o las disposiciones de los Capítulos I, II, III y IV del Título II, de la Parte I.* (Las negritas y subrayados son nuestros).

La disputa o controversia interpretativa del art. 229 de la Constitución se originó a propósito de una respetuosa consulta formulada por el doctor José Alberto Alderete, entonces presidente de la Asociación Nacional Republicana (ANR) y ahora exsenador, que la transcribimos literalmente: *Si por el procedimiento de la enmienda previsto en el artículo 290 de la Constitución Nacional (sic) es posible modificar la prohibición de reelección del Presidente y del Vicepresidente de la República estatuida por el artículo 229 del mismo cuerpo legal citado. Recurrimos a Ud. a fin de esclarecer el tema planteado atendiendo a su reconocida versación jurídica e independencia intelectual, seguros de que su opinión constituirá un gran aporte para dilucidar una cuestión que interesa a toda la ciudadanía.*

El mismo texto fue recibido por los otros consultados, profesores doctores Juan Carlos Mendonça y Luis Enrique Chase Plate. Como puede apreciarse, la solicitud de opinión estaba exenta de todo estímulo o contraprestación que no fuera el reconocimiento a la solvencia intelectual de los profesores especializados en Derecho Constitucional, Dres. Mendonça, Chase Plate y al autor de esta monografía, quien, igual que el primero de los nombrados, emitió sus opiniones sobre el tema casi una década atrás<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> MENDONÇA, JUAN CARLOS, RODRIGO CAMPOS CERVERA y LUIS ENRIQUE CHASE PLATE: *Enmienda constitucional y reelección presidencial*. Asunción: Editora Litocolor, 2006, 25 pp.

La respuesta de los consultados fue unánime a favor del procedimiento de la enmienda; la opinión y los dictámenes se dieron coincidentemente, sin que haya habido previa consulta entre las tres personas.

Vale la pena destacar que en contestación a la solicitud formulada por el presidente de la ANR, se reprodujo literalmente lo que remitimos, tiempo antes, sobre el tema a la Dra. Mirta Rodríguez L., entonces presidenta de la Fundación «Mujeres al Poder»; y agregamos también que si se publicaba nuestra opinión remitida a la ANR, debían hacerlo respetando el texto idéntico enviado a la institución mencionada.

Muchas voces se alzaron en contra de las opiniones y dictámenes emitidos, algunas con fundamentos, a nuestro criterio, no válidos desde el punto de vista estrictamente jurídico-constitucional; otros eligieron el atajo de los denuestos, incluso con injurias y difamaciones, revistiéndolos con la falsa y perversa conclusión que las opiniones fueron hechas como «traje a la medida» para un presunto beneficiario, sumando también la maldad y falacia de supuestas contraprestaciones económicas que nunca existieron.

Quizá sí pudo existir en la mente de quienes así dijeron, juzgando sus propios actos, y en la hipótesis inexistente que se hubiese planteado o sugerido de parte de la ANR, contraprestación, en fin, de la índole que fuera, por la opinión solicitada, pero el rechazo hubiese sido terminante y radical, y no hubiéramos aceptado emitir nuestra opinión.

Solo animaba nuestro interés el propósito, como fue siempre nuestra conducta, de interpretar el art. 229 desde la óptica estrictamente jurídico-constitucional, sin los prejuicios de los intereses políticos, económicos o de cualquier otra laya, que distorsionan y acomodan corruptamente la interpretación de la Constitución a favor de esos designios, que no pocas veces la alimentan también los adversos provenientes de malquerencias o resentimientos, para oponerse a los fundamentos que corresponden jurídicamente, ya que carecen de apoyo legal válido, que no alcanzan a cubrir la orfandad de fundamentos constitucionales racionales, costumbre propia e inveterada de la mayoría de los políticos de este tiempo.



Algunos exconvencionales, muchos de ellos distinguidos, emitieron una declaración publicada en el 2006 en los periódicos de la capital, en la que ensayaron conceptos equivocados como, por ejemplo, este: *La modificación sobre el tema de la elección, por la gravedad de su naturaleza, será tratada única y exclusivamente por el procedimiento de la REFORMA Y NO EL DE LA ENMIENDA*, y agregaban los convencionales actores de la citada Declaración: *La Reforma establece condiciones más severas para modificar la Constitución.*

¿Cuáles serían ellas? Al contrario, la vía de la reforma habilita la posibilidad de hacer lo que se quiera con la Constitución sometida a ese procedimiento. Lo cual, obviamente, da un margen prácticamente ilimitado para incluir o eliminar preceptos que no resulten convenientes o se acomoden a intereses circunstanciales que se establecen en acuerdos, no siempre favorables a los del país, sino a los convencionales de distintos orígenes partidarios o movimientos políticos que se acomodan circunstancialmente.

Hemos sostenido que los firmantes de la declaración incurrieron en gruesas equivocaciones al citar las razones para impedir el procedimiento de la enmienda del citado artículo 229 de la C.P., porque ninguna es real y válida, porque omitieron por desconocimiento o apasionamiento que las más importantes disposiciones de la Constitución pueden modificarse por el procedimiento de la enmienda.

En efecto, olvidaron o desconocieron que el procedimiento de la enmienda es justamente lo plenamente válido, nada menos que para modificar el TÍTULO I «De las Declaraciones Fundamentales», que comprenden los tres primeros artículos de la ley suprema, llamados de apertura, porque son los que orientan el rumbo e indican las modalidades fundamentales que deben informar indefectiblemente todo el contenido de la Constitución que se elabora. Ellos son los referidos a la «FORMA DE ESTADO Y DE GOBIERNO» (art. 1); «DE LA SOBERANÍA» (art. 2); y «DEL PODER PÚBLICO» (art. 3). ¿Puede haber algo más importante en la Constitución que, «por la gravedad de su naturaleza» (sic), impida la modificación por la vía de la enmienda? La respuesta sería obvia si se evitara que los intereses políticos o la malquerencia al posible beneficiario impidiera aceptar los errores de las afirmaciones hechas en la declaración.

Refirma más todavía que el procedimiento de la enmienda está habilitado para tratar otras cuestiones, las cuales *por la gravedad de su naturaleza* (sic) estarían excluidas de esa vía, según la afirmación categórica expresada por una treintena de exconvencionales en la referida declaración publicada en los periódicos el 8 de octubre de 2006.

Efectivamente, al leer, sin prejuicios, lo que claramente dispone el último párrafo del art. 290 de la Constitución, se concluye, sin lugar a dudas, que se pueden reformar, por el procedimiento de la enmienda, las **disposiciones de los CAPÍTULOS V «De los Pueblos Indígenas»** (arts. 62 al 67), **CAPÍTULO VI «De la Salud»** (arts. 68 al 72), **CAPÍTULO VII «De la Educación y de la Cultura»** (arts. 73 al 85); **CAPÍTULO VIII «Del Trabajo»**, Sección I «De los Derechos Laborales» (arts. 86 al 100), Sección II «De la Función Pública» (arts. 101 al 106); **CAPÍTULO IX «De los Derechos Económicos y de la Reforma Agraria»**, Sección I «De los Derechos Económicos» (arts. 107 al 113), Sección II «De la Reforma Agraria», art. 114 al 116; **CAPÍTULO X «De los Derechos y de los Deberes Políticos»** (arts. 117 al 126), **CAPÍTULO XI «De los Deberes»** (arts. 127 al 130), **CAPÍTULO XII «De las Garantías Constitucionales»** (arts. 131 al 136).

El citado último párrafo del art. 290 habilita también modificar, por el procedimiento de la enmienda, la Parte II, que está expresamente excluida de las prohibiciones establecidas en dicho precepto.

Debemos aclarar, para evitar interpretaciones capciosas, que muchos artículos de los CAPÍTULOS V al XII de la Parte I, así como los comprendidos en la Parte II, están expresamente excluidos de la enmienda y su modificación solo puede hacerse a través de la reforma de la Constitución, dado que ellos se refieren, respecto de la Parte II, (...) *para aquellas disposiciones que afecten el modo de elección, la composición, la duración de mandato o las atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado [órganos del Estado] (...).*

El Prof. Dr. Lezcano Claude comenta en su libro *Derecho Constitucional, Parte Orgánica*<sup>11</sup>, las disposiciones constitucionales que,

---

<sup>11</sup> LEZCANO CLAUDE, LUIS: *Derecho Constitucional, Parte Orgánica*. Asunción, 2008. pp 596 – 602.

a su criterio, están excluidas de modificación por la vía de la enmienda, y las cita en un pormenorizado catálogo. Nos permitimos, con todo el respeto que nos merece el autor, disentir de muchas de las disposiciones incluidas en esa lista, como prohibiciones para modificarlas por la vía de la enmienda, cuya dilucidación requiere un análisis, cambio de ideas y reflexiones que permitan aclarar la posición antagónica entre el criterio emitido, por una parte, por el Prof. Dr. Lezcano Claude y, por la otra, los del iusfilósofo Dr. Mendonça y el autor de esta monografía<sup>12</sup>.

También se incurrió, en oportunidad de entrevistas radiales y de otro tipo, en interpretaciones semánticas, a nuestro criterio incorrectas, al atribuir significados opuestos a los que corresponden a las expresiones «modo de elección» y «duración de mandatos».

Todo cuanto se afirma precedentemente, respecto a la controversia suscitada sobre el punto, se puede apreciar con los detalles y extensión debidos, en el citado libro que figura en la nota al pie de página.

El carácter democrático de la enmienda, a nuestro criterio, tiene incluso mayor entidad que el de la reforma, por varios motivos:

1. En el procedimiento de la reforma, solo se necesita la aprobación de la mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de ambas Cámaras para declarar su necesidad, y una vez aprobada el Congreso le otorga un «cheque en blanco» para que los convencionales decidan todo lo que se les ocurra hacer con relación a la modificación de uno o de todos los artículos de la Constitución que será objeto de reforma, sin limitación de la cantidad de preceptos por modificarse en la redacción o el contenido de estos. En tanto que en la enmienda el texto íntegro es sometido al estudio, aprobación o rechazo, en ambas Cámaras. Si las dos lo aceptan, se lo somete a un referendo constitucional con la participación del cuerpo electoral, que tiene la última palabra para aceptarlo o rechazarlo.

---

<sup>12</sup> MENDONÇA, JUAN CARLOS, RODRIGO CAMPOS CERVERA y LUIS ENRIQUE CHASE PLATE, op cit. p.61.

2. En segundo término, en la reforma solo participan los convencionales exponentes de la **democracia representativa**, a quienes se les entrega, repetimos, un «cheque en blanco», en tanto que en la enmienda se suma a la intervención del Congreso (democracia representativa), también a través del referendo constitucional, el cuerpo electoral, igual a **democracia participativa**, para aprobar o rechazar el texto sometido a su decisión.

3. Varios países de la UE, y otros que no lo son, adoptan la enmienda para modificar la Constitución siguiendo el procedimiento similar al que adoptamos nosotros, vale decir, el Parlamento, Congreso o Cuerpo legislativo, según sea la denominación que reciba, dándose así participación a la democracia representativa y, en muchos casos, se somete la enmienda a referendo del cuerpo electoral, con lo cual se habilita también la intervención directa de la democracia participativa.

4. Citamos algunos ejemplos: la República de Irlanda, Dinamarca, Italia, Suiza, Australia y los 54 Estados Norteamericanos. Con la intervención del cuerpo electoral a través del referendo, se obtiene la participación de ambas democracias, que acertadamente expresa el doctor Antonio Leal, profesor de Pensamiento y Filosofía Política de la Universidad de Santiago de Chile y de la de Diego Portales, en el capítulo «El Poder del Pueblo y Teoría Democrática» de su libro<sup>13</sup>: *Sobre la base del instituto de la participación en la versión lockiana y de aquella que funda la democracia sobre la base de la participación en la versión rousseauiana.*

*Culminamos esta parte con una reflexión de Pío XII expresada en la Navidad de 1944, al definir las consultas populares como la técnica para que los hombres ejerzan mejor la democracia, así como el derecho de los ciudadanos a no ser obligados a obedecer sin ser oídos, ubicando de esta manera al referéndum entre los medios de limitación y moderación del poder.*<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> LEAL, ANTONIO: *El Crepúsculo de la Política*. Santiago de Chile: LOM. Marzo, 1996, p. 27.

<sup>14</sup> MENDONÇA, JUAN CARLOS, RODRIGO CAMPOS CERVERA y LUIS ENRIQUE CHASE PLATE, op. cit. p. 32.

En general, las enmiendas, en el Derecho Constitucional Comparado, habilitan a modificar aspectos de la Constitución en un plazo relativamente más corto, siempre menor que el de la reforma, que se corrijan, con mayor prontitud, importantes errores en órganos o preceptos que la experiencia aconseja su enmienda, por no ajustarse a los propósitos previstos en el diseño vigente.

La reforma, repetimos, admite que se modifiquen todos los artículos de la Constitución sin que pueda limitarse esa atribución por ley alguna, dado que no tenemos lo que se denominan «cláusulas pétreas» que deben establecerse expresamente con dicho carácter en la ley suprema, lo que impediría su modificación, su tratamiento o discusión.

Por ello y siendo como es un «cheque en blanco» a los convencionales, se debe cuidar su gestación para el momento y ambiente oportunos, que evite caer «de la sartén al fuego». Generalmente, se presentan diversos proyectos de Constitución y se resuelve, como se hizo con la actual, adoptar una de ellas como guía no vinculante.

## 10. GENERALIDADES SOBRE LA NECESIDAD DE MODIFICAR LA CONSTITUCIÓN PARAGUAYA VIGENTE

La sociedad en general considera conveniente formular enmiendas o reformas que permitan modificar preceptos de la Constitución paraguaya vigente.

Es cierto que varios aspectos, especialmente los de la parte orgánica, necesitan ser modificados, ora porque existen deficiencias propias en su contenido *que facilita la controversia interpretativa por ser lingüísticamente deficiente*<sup>15</sup> en su redacción, ora porque ciertas disposiciones no se adecuan a los requerimientos exigidos por las circunstancias actuales endógenas y exógenas, producto las primeras de circunstancias variadas, resultado de experiencias que muestran poca eficacia de sus contenidos preceptivos, los cuales fueron establecidos, en algunos casos, como justificada, pero también excesiva reacción al esquema autocrático de la parte dogmática de la Constitución de 1967.

---

<sup>15</sup> MENDONÇA, JUAN CARLOS: Crítica al nacimiento de una Constitución. Asunción: Litocolor. 2000, pp. 137-138.

La Constitución de 1967 creó «el Estado peligroso», denominación dada por el eminente constitucionalista doctor Justo José Prieto<sup>16</sup> a los preceptos constituidos por los contenidos perversos de los artículos tales como el 79 y el 181 sobre el estado de sitio preventivo, disposiciones estas que indicaron las pautas relativas a las medidas por tomarse, las prohibiciones establecidas, las facultades otorgadas al Ejecutivo, etc.; la exclusión del juicio de responsabilidad política al presidente de la República; la disolución del Congreso (art. 182) y la insólita exclusión del órgano legislativo para prorrogar las sesiones ordinarias o convocar a extraordinarias.

Tríptico de conceptos perversos con los que la autocracia, aneja a otras atribuciones e interpretaciones torcidas, contribuía a la permanencia en el poder y a la inclemente persecución de opositores políticos y trabajadores en general, durante más de tres décadas.

## **11. LA REFORMA TOTAL DE LA CONSTITUCIÓN DE 1967 Y LA ENMIENDA DE 1977 QUE ESTABLECIÓ EL VITALICIAO**

La decisión de la Asamblea Nacional formulada sobre la reforma total constituyó un imperativo categórico realizarla por el carácter autoritario y antidemocrático de la parte orgánica, algunas de las cuales ya se mencionaron. Sería impropio decir que la vigente no subsanó todas esas incorrectas sumas de poderes a favor del Ejecutivo autocrático; al contrario, restó algunas atribuciones propias de este a favor del Legislativo.

No obstante, debemos aceptar que la vigente tiene defectos tanto en el contenido de los preceptos operativos como en los programáticos, sobre los cuales comentaremos en otra ocasión, sin excluir las críticas de la distribución del ejercicio del poder en los tres órganos del gobierno, que rompe el equilibrio de los poderes, mediante atribuciones y controles excesivos a favor del Legislativo, en desmedro del Ejecutivo. Ilustra al respecto la monografía del doctor Juan Carlos Mendonça B.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> PRIETO, JUSTO JOSÉ: Constitución y Régimen Político en el Paraguay. Asunción: El Lector, 1987, pp. 165-177.

<sup>17</sup> MENDONÇA BONNET, JUAN CARLOS: Comentario a la Constitución. Homenaje al Quinto Aniversario. Asunción: Servicios Gráficos del Poder Judicial, 2007, pp. 27-52.

También nos permitimos mencionar algunas reivindicaciones válidas, establecidas en la Constitución de 1870, que fueron preteridas en la Carta Política de 1940 y en la Constitución de 1967 que mencionamos, en la monografía inserta en el libro que se indica en la nota al pie de página<sup>18</sup>. Al mismo tiempo, reconocemos que una parte del contenido de nuestra monografía citada, como producto de un mayor cuidado en el estudio y análisis de conceptos y criterios emitidos en esa ocasión, dieron lugar a encontrar a graves equivocaciones, a las que hemos dado debida publicidad, como debe ser y es nuestro estilo de proceder, que nos permite mantener la tranquilidad de nuestra conciencia incólume, desterrando así la porfía o el obstinamiento en el error.

Vale la pena destacar que las atribuciones referidas en la Constitución de 1967, que permitían la concentración de poder en el Ejecutivo, la disolución del Congreso, la eximición de responsabilidad política al presidente de la República, el estado de sitio preventivo, ya fueron instituidas en la Carta Política de 1940 en los artículos 52 y 53 y fueron reproducidas en la ley suprema de 1967.

Lo incoherente, lamentable y reprochable de lo mencionado precedentemente es que varios destacados convencionales de 1967, del sector oficialista, cuya mayoría absoluta de dos tercios —80 de 120 convencionales, según la ley electoral entonces vigente— impuso el contenido autoritario, despótico y antidemocrático de la Constitución en su parte dogmática, fueron antes severos y acertados críticos de la Carta Política del 40, pero no tuvieron recelo alguno en aceptar y apoyar lo que ellos reprocharon con razón y justicia años antes.

Consideramos oportuno resaltar la conducta asumida por el profesor doctor Miguel Ángel Pangrazio, quien renunció a su cargo de convencional titular ante la presión de sus colegas para apoyar decisiones antidemocráticas.

Las circunstancias exógenas se refieren a los cambios comprendidos en los tratados multilaterales y de integración, y de la globalización, los cuales no se limitan a extender sus consecuencias

---

<sup>18</sup> CAMPOS CERVERA, RODRIGO: Comentario a la Constitución. Homenaje al Quinto Aniversario. Asunción: Servicios Gráficos del Poder Judicial, 2007, pp. 249-287.

positivas o negativas en los ámbitos tradicionales, económico y social, inicialmente, sino también político y tecnológico, que no pocas veces exigen que un país pequeño y mediterráneo como el nuestro establezca en su ley suprema principios que resguarden su soberanía en variados aspectos que deben tutelarse.

## **12. LA INAMOVILIDAD, REQUISITO PROPIO DE LA INDEPENDENCIA DEL ÓRGANO JUDICIAL QUE GARANTIZA LA NO SUBORDINACIÓN DE JUECES A LOS ÓRGANOS QUE LOS PROPONEN Y QUE LOS DESIGNAN**

Con motivo de las resoluciones administrativas inconstitucionales —ya emitimos, hace más de una década, nuestro parecer favorable a la inamovilidad—, dictadas en esa ocasión por el Consejo de la Magistratura y ahora por una mayoría del Senado relativa al cese fáctico e inconstitucional de siete ministros de la Corte, volvió a surgir con fuerza la idea de la reforma de la Constitución paraguaya vigente, a fin de modificar, entre otros, preceptos relacionados con la designación, duración, confirmación, inamovilidad y enjuiciamiento de los magistrados en general, así como de los órganos y de los procedimientos establecidos para mejorar esas cuestiones en diversos aspectos.

Es sabido que existe opinión generalizada acerca del discreto, impropio y cuestionado comportamiento de la mayoría de los magistrados, abarcando este concepto a los Jueces de Primera, de Segunda Instancia y a los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Previamente, sería conveniente estudiar, con la mayor ecuanimidad, sinceridad y objetividad, las causas que conducen a esa situación negativa y frustrante para todos los habitantes de nuestro país.

Transcribo las opiniones del Prof. Dr. Rousseau<sup>19</sup>, quien, basado en la experiencia de Francia (ya superada), dice: La primera, es la presencia en el seno del Consejo de la Magistratura de un diputado y un senador. Evidentemente, no cuestiono la calidad de estas personas, digo simplemente que teniendo en cuenta el principio de la separación de poderes, hay un problema, porque hay confusión entre el Poder

---

<sup>19</sup> ROUSSEAU, DOMINIQUE, op. cit. p. 21.



Legislativo y el Poder Judicial. Esa era la situación en Francia y he visto cuando era el caso, que la sociedad andaba muy mal.

Mucho nos equivocáramos si consideráramos que el origen del problema existente, relacionado con el comportamiento de los jueces, tiene su origen solo en la conducta personal impropia de muchos magistrados, en el orden ético o funcional, y omitiéramos bucear, con mayor profundidad, y encontrar las otras causas que determinan los defectos y falencias que se observan y critican, generalizando o aumentando la entidad de los hechos.

En esa línea de pensamiento, creemos que los protagonistas —funcionarios públicos que integran los distintos organismos encargados de la elección, designación, remoción—, deben estar, en lo posible, exentos de intereses propios o de sus partidos, y encaminar su acción a favor del país. Sobre el punto: el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados acaba de destituir a dos Camaristas y a dos Jueces de Primera Instancia. Felicitamos la decisión, dadas las graves faltas denunciadas en las que incurrieron esos magistrados.

### **13. POSIBILIDAD DE EJERCER SOBRE LOS JUECES MANIOBRAS DE SEDUCCIÓN O EXTORSIÓN SEGÚN REFLEXIONES DEL IUSFILOSOFO R. GUIBOURG**

Sobre el particular, acudimos al pensamiento del esclarecido iusfilósofo Ricardo A. Guibourg, que aparece en la presentación que hizo del libro «Cómo hacer cosas con la Constitución»<sup>20</sup> su autor, Daniel Mendonça, otro eminente iusfilósofo. La reflexión de Guibourg dice: *La selección de los jueces de última instancia tiene un componente inevitablemente político y, en ese sentido, es común que los encargados de hacerla tomen en cuenta algo más que la mera idoneidad profesional de los candidatos.*

Por otra parte, las instituciones de un Estado se hallan inmersas en la vida del mismo Estado, por lo que no es imposible ejercer sobre

---

<sup>20</sup> MENDONÇA, DANIEL: *Cómo hacer cosas con la Constitución*. Asunción: Intercontinental, 2008, p. 24, llamada número 8.

ellas negativas maniobras de seducción, extorsión u otras de persuasión no argumental que disminuyan de hecho su independencia de criterio.

Desde luego, estas posibilidades excluyen la mala fe cuando se trata de jueces honestos y de todos modos, han de suponerse excepcionales en la generalidad de los casos. Pero, cuando se hallan en juego intereses políticos relevantes, lo que sucede normalmente cuando hay conflictos de poderes, existe siempre el peligro de que todos los recaudos se releven insuficientes (las negritas son nuestras).

#### **14. TENDENCIA A ELEGIR JUECES COMPLACIENTES POR LOS DESIGNANTES, DEL MISMO PENSADOR**

Como corolario de esas afirmaciones, Guibourg menciona una reflexión suya tomada del trabajo «Democracia subordinada», presentado en el 19.º Congreso Mundial de Filosofía del Derecho y Filosofía Social en New York (1999), que dice: *La natural tendencia de los órganos políticos a elegir jueces complacientes hacia sus deseos puede compensarse mediante cláusulas que aseguren a los jueces permanencia vitalicia o, al menos, por periodo prolongado y diferente del de los demás organismos. Pero este procedimiento, sin duda ventajoso, no sustrae a los magistrados de las presiones políticas internas*<sup>21</sup> (el subrayado es nuestro).

Coincidente, mutatis mutandis, con nuestra opinión que la emitimos hace más de 12 años, con indulgencia hacia nosotros del lector por la inmerecida jactancia al pretender semejanza con lo expresado por Guibourg.

El comentario nuestro emitido el 24 de abril de 2000 en el diario Última Hora, página 18, se refiere concretamente a la inamovilidad que sostenemos como pilar fundamental de la independencia del poder judicial, establecida casi universalmente también para evitar intenciones *non sanctas* y presiones interesadas que pretenden distorsionar la disposición de carácter especial del art. 261 de la CONSTITUCIÓN PARAGUAYA que rige y prevalece sobre la disposición de carácter

---

<sup>21</sup> MENDONÇA, DANIEL: Cómo hacer cosas con la Constitución, op. cit., p. 24.

general del art. 252, tesis esta que se considera como indiscutible en la interpretación del derecho.

Así también lo afirma, en otros términos, el editorial de ABC Color fechado el 11 de febrero de 2009, que dice en la página 16: *Así se hace prevalecer la disposición general del Art. 252 sobre la especial del Art. 261, lo que de suyo es un criterio errado de interpretación de la ley.* Opinión expresada en término similar, hace varios años, por el eminente constitucionalista argentino, docente y exsenador, Jorge Reinaldo Vanossi, quien comentó la prevalencia del art. 261 sobre el art. 253.

### **15. LA ELECCIÓN Y CONFIRMACIÓN DE MAGISTRADOS EN EL PARAGUAY NO ES UN PROBLEMA DE DERECHO, SINO UNA CUESTIÓN POLÍTICA Y DE PODER. (EDIT. ABC COLOR 11/02/09)**

Y se reafirma ABC Color, en negritas, en otro párrafo del mismo editorial, una atinadísima y válida reflexión que dice: Toda esta problemática nunca fue de derecho y ni siquiera de interpretación de la ley. Siempre fue y sigue siendo una cuestión de política y de poder personal o grupal.

En el art. 248 se establece como una proposición independiente y primordial: Queda garantizada la independencia del Poder Judicial. Fácticamente, se pretende no solo desvirtuar ese principio cardinal sino retornar o mejor dicho, casi empeorar lo dispuesto en la parte orgánica antidemocrática de la autocracia estronista, establecida en los artículos 196, 180 inciso 8 y 151 inciso 2 de la Constitución de 1967. Según esas disposiciones eran designados por cinco años, igual que lo dispuesto en el art. 252 de la vigente, asimismo también por la cámara de senadores, según dispone el art. 264 de la actual.

En resumen, nada cambió acerca del término de cinco años y la forma de nombramiento establecidos por la autocracia en la Constitución de 1967, con relación a la actual vigente, que pretendíamos los convencionales unánimemente independizar al máximo la última institución judicial —pero el art. 261 redactado impropriamente— en especial de las presiones, intereses políticos e injerencias de los órganos ejecutivo y legislativo que pueden desvirtuar y en nuestro país hasta hoy

desvirtúan la independencia institucional y la funcional del órgano judicial.

No escapa a la sociedad en general las molestias, irritaciones y desagradados justificados por el comportamiento del órgano judicial en su conjunto, relativos al valor jurídico, el retraso y la lentitud de sus resoluciones. Sin desconocer exageraciones en las que incurren los críticos por intereses propios particulares o de estamentos u órganos del gobierno, no precisamente justos o válidos.

También se debe reconocer responsabilidad en el Consejo de la Magistratura, en cuanto a su integración con representantes de órganos políticos, que inciden indebidamente en la selección y propuesta de las ternas, con candidatos sin la entidad ética ni la eficiencia que los cargos requieren, salvo los servicios que prestarían a sus benefactores de turno.

Parece como una premoción lo que Guibourg describe, por todo cuanto ha acontecido en nuestro país desde la primera renovación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia hasta ahora.

## **16. LOS CONSTITUYENTES DE 1991-1992**

Quienes integramos la Convención Nacional Constituyente de 1992 tratamos de crear muchas instituciones así como la modalidad de su integración, de manera a garantizar la independencia del Poder Judicial, principio fundamental este, baldado en los precedentes históricos constitucionales, especialmente en la Constitución de 1967, que sometía la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, de los Tribunales al Poder Ejecutivo y la Cámara de Senadores, y el término de duración del mandato de todos los magistrados, coincidente con el periodo presidencial de cinco años del Poder Ejecutivo.

Con el propósito de eliminar esas perversas prácticas se creó el Consejo de la Magistratura, de integración pluralista por representantes de las Cámaras del Congreso, de la Corte Suprema de Justicia, de los abogados y de las dos universidades más antiguas del país, organismo al que se le atribuyó la selección de las ternas de candidatos de todos los miembros del Poder Judicial.

La designación de los Jueces de Primera y Segunda Instancia se reservó a la Corte Suprema de Justicia, y a los miembros de esta, designados por el Senado de la Nación, con acuerdo del Presidente de la República.

Tanto la institución creada como el sistema de nombramientos merecieron la aprobación casi unánime de los convencionales en la plenaria, y de la ciudadanía en general, porque pensábamos que así se erradicaría el nefasto sometimiento de la justicia al Poder Ejecutivo en la Constitución de 1967. En la práctica, se ha visto que el sistema creado, en teoría válido, no ha dado el resultado esperado.

Creemos que el motivo proviene de variadas causas, entre las que citamos: la composición del Consejo de la Magistratura, que facilita que las condiciones de los candidatos seleccionados en las ternas no se ajusten, en muchos casos, a los atributos propios que deben adornar la personalidad de quienes tienen a su cargo impartir justicia, debiendo observarse en ellos no solo la idoneidad, sino también, y, especialmente, el comportamiento ético, omisión motivada también por intereses de poder de los políticos, incluso de los gremiales, que presionan a favor de los propuestos, aunque no reúnan todas las excelencias requeridas.

En segundo término, acaso el más importante por ser causa eficiente de muchos de los problemas que nos aquejan y guardan relación directa con lo que ya dijimos, es la situación que crea el desencanto «por la política». Al respecto, nos permitimos volver citar al Dr. Leal, quien, en su obra «El Crepúsculo de la Política»<sup>22</sup>, expone su opinión atinente al tema: *Se vive mundialmente un fenómeno de desafección por «la política», es decir por las instituciones, los partidos, los temas tradicionales de los cuales ella se ocupa y se ocupan los políticos con poder de decisión, las formas de organización y movilización social que fueron características de una determinada praxis política. Y aclara: esto no hay que confundirlo con desafección por la democracia o por «lo político» sino como una distancia y una profunda insatisfacción respecto de decisiones políticas que aparecen empobrecidas conceptualmente.*

---

<sup>22</sup> LEAL, ANTONIO, op. cit. p. 63.

Esta reflexión puede aplicarse, lamentablemente, a muchas situaciones de nuestro país en la tarea política en general. A nadie escapa que esta larga e infructuosa transición no corrigió uno de los aspectos más relevantes y deletéreos: la corrupción, que si bien disminuyó con relación a los tiempos de la dictadura, constituye el vicio más importante y funesto del comportamiento moral, como agresión a los recursos del Estado y al uso de los de las binacionales, antes solo limitado a los que pertenecían a los factores reales de poder que sostenían la hegemonía del régimen abatido en febrero de 1989.

Durante la transición, la corrupción se atenuó pero no desapareció, se generalizó o «democratizó» hasta alcanzar amplios niveles de protagonismo, que, en atinadas reflexiones y estadísticas, Daniel Mendonça expone en dos de sus libros indicados al pie de página<sup>23</sup>.

Esos ámbitos de corrupción, de acuerdo con varias notas periodísticas de los medios de comunicación radial y televisiva, incluyen a los integrantes de los tres poderes del Estado, pero tampoco escapan muchas empresas de colusión orquestada con los que deciden las cuestiones atinentes, específicamente ciertas licitaciones de instituciones del Estado e instituciones paraestatales.

También se comenta, con insistencia, que se «estimula» en muchos de los proyectos de ley, para evitar su concreción en norma jurídica o facilitar su creación. No escapan de esas críticas generalizadas, y con más fuerza aún, sentencias y resoluciones provenientes del Órgano Judicial en general.

Creemos justo y conveniente no incluir a todos los autores como comprometidos con la corrupción en cada uno de los niveles mencionados precedentemente, porque existen excepciones valiosas: aquellos que cumplen a cabalidad los compromisos asumidos con la patria, con ética y eficiencia, que son pautas fundamentales que deben guiar el comportamiento de los funcionarios.

---

<sup>23</sup> MENDONÇA, DANIEL: Un Estudio sobre la corrupción en el Paraguay. Asunción: Intercontinental. 2005.; Infame condición, Paraguay: Democracia pobreza y corrupción. Sevilibro -CEPUC, Asunción, 2003.

Hay denuncias graves, no acompañadas de testimonio personal alguno, salvo las derivadas de los hechos publicados, algunos de ellos, con nombres y apellidos y otros con la calificación generalizada, por ejemplo, de «corrupción en el Poder Judicial» o «en tal Cámara del Poder Legislativo» o «de los integrantes de otras instituciones del Estado», sin arrimar nombres de sus presuntos autores, ni pruebas justificadas que sostengan las acusaciones que habiliten su imputación.

Dejamos también constancia de que, a nuestro juicio, la generalización enjuiciando colectivamente no ha sido nunca justa ni prudente, porque se mezclan corruptos y honrados en una misma bolsa, en lógico desmedro de la personalidad y buen nombre de quienes actúan, en los órganos o instituciones, correctamente, dentro del marco ético, acrecentándose así el pesimismo y descreimiento de la población en general.

## **17. NECESIDAD DE LA REFORMA**

De acuerdo con el criterio de la mayoría de políticos de la oposición y del gobierno, se estima necesaria la realización de una Asamblea Nacional Constituyente encargada de modificar la Constitución, dentro de un plazo inmediato.

Manifestamos nuestra personal opinión coincidente con la necesidad de modificarla, pero solo en la ocasión apropiada, y limitado a algunos preceptos que exijan únicamente el procedimiento de la reforma para su modificación.

Sin embargo, esa tarea, una de las más importantes para el futuro del país, requiere condiciones especiales que eviten el malogro de los buenos propósitos que animen a la modificación de la ley suprema.

## **18. CONDICIONES NECESARIAS PARA LA REFORMA**

Muchos son los factores indispensables para llevar a cabo con éxito esta suprema empresa, pero la limitación de la extensión de la monografía impide enunciarlos y desarrollarlos en forma pormenorizada. Entonces nos limitaremos solo a expresar, breve y puntualmente, algunas condiciones políticas, sociales y económicas que inhabilitan su

realización hasta conseguir un momento de mejor estabilidad y credibilidad con instituciones más sólidas y funcionales que las actuales.

En lo político, son públicos los enfrentamientos entre los partidos y movimientos que pujan a favor de sus intereses y omiten considerar y resolver los del país. Igual situación acontece en los propios partidos y movimientos políticos, ámbitos en los que las pugnas se dan con mayor fuerza y agresividad que entre los partidos adversarios entre sí, salvo cuando los intereses comunes de los partidos, con representación en el Congreso, los aglutinan férreamente, aun en evidente oposición a los del país, como está ocurriendo con el bochornoso y lamentable caso de los 50.000.000 de dólares para el Tribunal de Justicia Electoral mediante la ampliación presupuestaria destinada, en su mayor parte, a los más importantes partidos políticos para mantener a operadores políticos de los legisladores en la cantidad increíble de 10.000.

También hoy 46 diputados, 25 liberales, 9 colorados y 11 del Unace, rechazaron el veto del Ejecutivo habilitando «el empleo temporal» de sus operadores políticos en desmedro de urgentes e impostergables necesidades sanitarias, educativas, etc. La calificación de este comportamiento bochornoso e ignominioso esperamos tenga su condigna sanción y que la Cámara de Senadores repare esta ignominia repudiada por todo el pueblo paraguayo.

En lo social, ocurre un fenómeno algo similar en cuanto a los enfrentamientos y reclamos, y muchos de sus protagonistas pretenden, con razón o sin ella, forzar la obtención de sus pedidos, los cuales pueden ser legítimos o no según se los examine desde ópticas diferentes, con entredichos de momento por los destinos impropios o como consecuencia del rechazo de sus pretensiones por la falta de recursos empleados en ampliaciones presupuestarias decididas por intereses partidarios para contratar a sus operadores políticos, con perversa preterición de las necesidades básicas pendientes, urgentes y legítimas que no se solucionan por falta de recursos.

En lo económico, se reconoce que existe una macroeconomía sólida, pero el mismo carácter no puede asignarse a la microeconomía, atendiendo a los indicadores de pobreza y desempleo generalizados, que



alcanzan cifras alarmantes, factores estos que exigen determinar y establecer preceptos y medidas que satisfagan aspiraciones legítimas, las cuales se eluden o postergan con comportamientos, resoluciones y leyes que sirven a otros intereses.

## 19. CONVENIENCIA PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN

Todo cuanto manifestamos anteriormente ocurre y ocurrirá, quizá con mayor fuerza todavía, cuando se ponga, **si se pone**, en marcha la Constituyente. En resumen, la reforma de la Constitución de 1992 requiere el mejoramiento de muchas de las condiciones impropias mencionadas en lo político, lo social y lo económico, a fin de que las pasiones políticas, el desborde de requerimientos legítimos o no y el proyecto de Presupuesto General de la Nación, con alto déficit por culpa de las ampliaciones, muchas de ellas irracionales, inoportunas e inconvenientes, se analicen racional y prudentemente.

Cuanto se necesita aprender y aplicar lo dispuesto en las Constituciones de países organizados de América como Chile, Colombia y Uruguay, los cuales establecen categóricamente que el órgano administrador es el único que tiene atribuciones para iniciar las ampliaciones presupuestarias bajo dos condiciones ineludibles: 1) remitir al Congreso la fuente pormenorizada de los recursos propios correspondientes y 2) obtener la aprobación de cada una de las cámaras del legislativo por mayoría de dos tercios.

Tal es, repetimos, el ejemplo nefasto de los centenares de miles de millones de guaraníes que se destinan al Tribunal de Justicia Electoral para un propósito maquillado y aparente de supuesto buen destino, tratando de encubrir —sin lograrlo— el interés de sectores y partidos políticos que desean sustraer de las arcas públicas el dinero indispensable y necesario que debe emplearse para moderar las deficiencias que hay en materia de necesidades y cuidados básicos al pueblo, que mitiguen el hambre, que faciliten el acceso a la salud, la educación, incrementen la seguridad, y se creen empleos reales, etc.

Al respecto, transcribimos los versos de un poeta paraguayo: Cómo es posible que quepa tanta pena, tanto dolor de pobre para esa infima dicha que piden los humildes.

Los inútiles enfrentamientos, las disputas o censuras acres que se emiten y se califican recíprocamente los poderes legislativo y judicial provocan situaciones perjudiciales e inconvenientes para la consideración de tareas y resoluciones correspondientes a ambos órganos, cuyas consecuencias negativas recaen sobre los múltiples intereses legítimos postergados del país en general y de los particulares en especial.

Los inconvenientes ya señalados exigen, creemos, acordar, imperativamente, tanto una suerte de tratado de paz previo como un pacto para la concreción de los preceptos constitucionales por modificar, gracias a previas concertaciones entre los autores principales.

## **20. CÓMO Y POR QUÉ UNA CONCERTACIÓN PREVIA A LA CONSTITUYENTE**

El acuerdo que se realice entre los protagonistas de la reforma es indispensable, pero puede parecer anómalo, y quizá sea correcto ese criterio habida cuenta de que toda constituyente vía reforma, art. 289 de la C.P., es soberana, sin limitación alguna para modificar en su totalidad los preceptos de la ley suprema, de manera que cualquier limitación a los convencionales, hecha fuera de la Convención Constituyente, puede dejarse sin efecto, lisa y llanamente.

A pesar de ello, los protagonistas que ejerzan o tengan poder para decidir sobre la cuestión pueden acordarla, mediante un pacto escrito, con testigos calificados e independientes del quehacer de la política militante, no de lo político, tales testigos, solamente como ejemplo, pueden ser: miembros de iglesias, de gremios de trabajadores, de empresarios, etc.

Repetimos que no es el sumun de garantía para la consecución de la limitación propuesta, pero se puede correr el riesgo y que su incumplimiento habilite sanciones políticas a los transgresores, que les

dificulten o impidan la concreción de sus aspiraciones políticas futuras, en lo nacional o partidario.

## 21. ¿CUÁNDO REALIZAR LA CONSTITUYENTE?

Algunos políticos y legisladores proponían la realización inmediata de una Constituyente, consideramos y seguimos creyendo que esa tesis es inapropiada por los motivos ya expresados, afortunadamente se diluyó la intención, ahora se plantea realizarla después de las elecciones del 2013. Esta última propuesta sería más conveniente, pero, a nuestro juicio, siempre que se pueda lograr y atender lo puntualizado en los subtítulos precedentes «Condiciones necesarias para la reforma», «Conveniencia para la reforma de la Constitución» y «Cómo y por qué una concertación previa a la Constituyente».

## 22. ALGUNOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN PARAGUAYA QUE REQUIEREN URGENTE MODIFICACIÓN POR LA VÍA DE LA ENMIENDA

Las condiciones políticas, sociales y económicas actuales y en un futuro próximo, que obstaculizan la realización de la reforma constitucional, sin embargo no excluye la posibilidad de modificar la Constitución por la vía de la enmienda, si se admitiese utilizar este medio.

Si bien el procedimiento para modificar algunos artículos no exige la concertación previa, con los alcances y condiciones propias para la reforma, mencionados *ut supra*, se debiera también, con carácter previo, establecer una mesa de diálogo con la participación de los sectores gravitantes en los partidos y movimientos políticos que participan en el Congreso.

Esta miniconcertación deberá limitarse a acordar los artículos de la ley suprema que pueden y deben modificarse por ese procedimiento, así como la redacción y alcance de los preceptos que modificar. Además de lo expuesto, siempre que se concierte disponer la enmienda constitucional y concluirla en el curso del periodo legislativo que termina el 30 de julio de 2013, se deben fijar los plazos para la aprobación del texto de la enmienda, que evite un proceso dilatorio que

prolongue innecesariamente el término previsto para concluir la y aprobar el proyecto concertado.

### **23. ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN PARAGUAYA QUE PUEDEN SER OBJETO DE TRATAMIENTO, VÍA ENMIENDA SEGÚN NUESTRO CRITERIO PERSONAL (ARTS. 216 Y 261)**

Los preceptos que consideramos urgentes y factibles de modificar o ampliar su contenido serían los artículos 216 y 261 que se refieren, respectivamente, al Presupuesto General de la Nación y a la remoción y cese de ministros de la Corte Suprema de Justicia.

El primero, por constituir motivo de enfrentamientos causados fundamentalmente por las ampliaciones presupuestarias sin los recursos para satisfacerlas, y el otro que origina y crea fricciones casi irreconciliables entre los poderes, mejor dicho entre los órganos legislativo y judicial, ambas cuestiones negativas favorecen el debilitamiento de la gobernabilidad en perjuicio del país, bajo el gobierno que fuere.

Cuatro años antes, en disertaciones expuestas con otros siete destacados exponentes del Derecho Constitucional o del Derecho Político con ejercicio de la docencia en esa disciplina y otros abogados versados en esas materias, cada uno pertenecientes a diferentes partidos y movimientos políticos, se realizó un ciclo de conferencias en el Aula Magna del Congreso Nacional.

En esa oportunidad, comentamos temas coincidentes como el que estamos tratando ahora, y propusimos que la enmienda podía recaer, a criterio nuestro, sobre tres artículos, dos de ellos que ahora también proponemos.

El tercero que incluimos entonces fue el art. 120 referido a la injusta y perversa exclusión de los paraguayos que viven en el exterior, felizmente enmendado, aprobado e introducida la nueva redacción del artículo en el texto constitucional. No es el momento de referirnos al contenido que propusimos como texto de dicho artículo, pero creemos que del modo propuesto se hubiese evitado incurrir en gastos dispendiosos como los que propone el Tribunal Superior de Justicia

Electoral para la inscripción de los ciudadanos connacionales residentes en el exterior.

En aquel entonces, pensábamos que ese derecho político inalienable debía cumplirse por etapas, en cuanto a lugares de inscripción, Consulados y Embajadas, eliminando los inscriptores ex profeso del Paraguay, para evitar costos que no se disponen, ante otras exigencias más urgentes y necesarias que demandan satisfacerlas imperiosamente.

## **24. ARTÍCULO 216 «DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN»**

Con relación a la propuesta que hacemos, ella no constituye precisamente una modificación, sino un agregado que intercalamos entre los párrafos primero y segundo del art. 216, de modo que no altere, en modo alguno, lo preceptuado constitucionalmente en ese artículo, siendo lo propuesto una suerte de reglamentación legal del artículo, que en vez de figurar en la Ley del Presupuesto, cuyo contenido y alcance puede modificarse cada año, permanezca inalterable por el plazo que transcurra, sin que se lo modifique, salvo con otra enmienda o reforma.

El agregado propuesto, entre el primero y segundo párrafo del art. 216 de la C.P., sería: El dictamen de la Comisión Bicameral y las modificaciones que introduzcan las Cámaras de Diputados y Senadores durante el estudio del Presupuesto General de la Nación solo podrán referirse a reprogramaciones presupuestarias que requerirán para su aprobación, en cada una de las Cámaras, mayoría de dos tercios. La iniciativa de ampliación de la ley del Presupuesto General de la Nación será atribución exclusiva del Órgano Ejecutivo, que deberá, para su consideración, acompañar obligatoria y detalladamente, las fuentes de financiación correspondientes, y para su aprobación se requiere mayoría de dos tercios en cada Cámara.

Como se aprecia, nada se modifica en el artículo 216, es un **mero agregado reglamentario**, que, repetimos, podría ser incluso instituido por una ley reglamentaria de dicha disposición constitucional.

En buena parte de los países de Latinoamérica —no podemos opinar sobre los países de la Unión Europea, porque no hemos tenido tiempo de estudiar sus disposiciones—, se expresa en sus constituciones, categóricamente y en algunos con mayores exigencias, cuanto establecemos en el agregado mencionado *ut supra*.

- Constitución de Chile, segundo párrafo del art. 64.
- Constitución de Colombia, segundo párrafo del art. 349.
- Constitución de Costa Rica, art. 179.
- Constitución de Ecuador, cuarto párrafo del art. 258.
- Constitución de El Salvador, segundo párrafo del art. 227.
- Constitución de Panamá, segundo párrafo del art. 268.
- Constitución de la República Dominicana, art. 115.
- Constitución del Uruguay, art. 215.

Lo que sería una innovación en nuestro país, como lo dejamos indicado, es común en muchos países latinoamericanos, sobre todo en aquellos que han pasado por una situación política, económica o social parecida a la nuestra.

Consideramos este agregado de necesidad imperiosa para evitar que se ocasionen, durante gobiernos de partidos y movimientos políticos de la orientación que fueren, distorsiones económico-financieras, inflación presupuestaria, desgovernabilidad, etc., por excesos en los costos provenientes de demandas sociales o de carácter político partidario que puedan ser legítimas o no, pero inoportunas e inconvenientes por no contarse con los recursos provenientes de fuentes de financiación reales y válidas.

Se conoce, por reiterada experiencia, que, en otros países, las ampliaciones presupuestarias originadas en el Congreso conducen a

situaciones de ingobernabilidad, mostrada por la desestabilización del gobierno, que impide la atención de problemas acuciantes e impostergables en torno a lo educativo, sanitario, seguridad, y ni qué decir en el nuestro, donde la pobreza extrema y el desempleo, en cifras alarmantes, agobian al castigado e indefenso pueblo del Paraguay, que no puede satisfacer las necesidades básicas de alimentación, salud y educación.

Tal como lo proponemos es un mero agregado, que se establecen en los países mencionados a través de sus respectivas constituciones la responsabilidad de la iniciativa de las ampliaciones presupuestarias está a cargo exclusivo del Órgano Ejecutivo o Administrador, sujeta a dos condiciones imperativas e ineludibles: 1) **acompañar detalladamente a la propuesta de ampliación presupuestaria del Ejecutivo, las fuentes reales de financiación correspondientes** y 2) **la aprobación de cada Cámara del Congreso por mayoría calificada de dos tercios.**

En doctrina y en los países que establecen la iniciativa de las ampliaciones presupuestarias como atribución exclusiva del poder, mejor dicho, órgano administrador o ejecutivo, lo fundamentan en el mayor conocimiento, manejo del ingreso, de las disponibilidades de los fondos públicos y de su aplicación. Para todo lo cual cuentan con la estructura amplia y competente para los fines propios de cada uno de los objetivos económicos financieros del Estado.

Esta natural atribución exclusiva evita que intereses de partidos o sectores de influencia, presionen a favor de gastos dispendiosos o inoportunos. Toda gestión económica del órgano administrador debe ser objeto de estricto control por los mecanismos establecidos en la Constitución y la Ley.

## **25. DE LA INAMOVILIDAD O NO DE LOS MINISTROS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (ART. 261)**

La sociedad en general considera, y nosotros también, que el término de duración en el cargo de ministro de la Corte Suprema de Justicia es demasiado prolongado, incluso para los que estamos a favor de la interpretación favorable a la inamovilidad establecida en el art. 261 de la Constitución, plazo en el cargo que se extiende desde el

nombramiento hasta los 75 años, salvo que se diera alguna causa de remoción legal, o por fallecimiento.

Esta opinión nuestra solo reconoce el criterio, exento de cualquier otro interés, de la necesidad de alternancias después de un plazo razonable en el ejercicio de la más alta magistratura con atribución jurisdiccional definitiva, y se dé lugar a que otros profesionales, con el título y las condiciones de honorabilidad y capacidad habilitantes, puedan ocupar dichos cargos.

Coherente con esa tesis, repetimos, presentamos en el 2008, en ocasión de la disertación mencionada en la Sala Bicameral del Congreso, un anteproyecto de modificación del art. 261 que lo reproducimos ahora, con modificaciones. El citado anteproyecto de entonces, y el de ahora, pensamos que podría admitirse por el procedimiento de la enmienda constitucional, siempre que las partes en conflicto acerca de la interpretación prevalente del art. 261 sobre el 252 de la Constitución y viceversa, depongan actitudes intransigentes al respecto.

Con buena voluntad y comprensión que permitan soslayar motivos de impedimentos legales que puedan alegar una y otra parte en disputa, según como interpretan los artículos 252 y 261 de la Constitución. Si se accede a ello, la disposición que podría ser objeto de una modificación por la vía de la enmienda es el artículo 261: **«De la remoción y cesación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia».**

El anteproyecto de artículo con la modificación propuesta quedaría redactado del siguiente modo: Los ministros de la Corte Suprema de Justicia solo pueden ser removidos por juicio político. Cesarán en el cargo al cabo de nueve años cumplidos en el ejercicio de sus funciones, que se computará desde su designación, o cumplida la edad de 75 años. El Consejo de la Magistratura deberá tener seleccionada la terna, o en su caso las ternas, noventa días antes del tiempo máximo establecido en este artículo para el cese en el cargo, y elevarlas de inmediato a la Cámara de Senadores de conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero del art. 264. El plazo de cesamiento incluye a los actuales ministros en funciones. No se admite la reelección en ningún caso. Los ministros de la Corte Suprema de Justicia que obtuvieron



inamovilidad, cesarán en el cargo ocho meses después de la promulgación de esta disposición constitucional y se seguirá el procedimiento establecido en este artículo para llenar las vacancias.

Destacamos que el agregado se limita, además de la inelegibilidad, al cese de las funciones en el cargo de ministro que ocurrirá al cumplir 75 años, o al transcurrir diez años en sus funciones como tal, contado ya desde su designación anterior. Debe destacarse que ese agregado se encontraría en las prohibiciones establecidas en el último apartado del art. 290, en cuanto a la duración de los mandatos se refiere, según la interpretación que se haga al aplicar el art. 252, parágrafo segundo, por una parte, y el art. 261, por la otra, tal como dijimos más arriba.

Sin embargo, creemos que deponiendo intereses —aclaramos que aludimos solo a los intereses referidos a la interpretación de la Ley suprema—, por una parte de quienes alegaron, en la generalidad, la continuidad en sus funciones de ministros de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo que dispone el artículo 261 de la Constitución vigente y, por la otra, de los miembros de la Cámara de Senadores, que disienten de esa opinión, porque consideran que lo aplicable es el art. 252 en el parágrafo citado.

Creemos que esta contienda no resulta conveniente para nadie, porque soslaya, incluso malversa, la atención que requieren importantes intereses del país, y, de igual modo, de los propios poderes u órganos enfrentados en esta cuestión al crear innecesarias molestias, enconos, desagradados y acusaciones recíprocos, provenientes de la cuestión suscitada con motivo de la interpretación de las disposiciones mencionadas de la Constitución.

Doce años atrás, en el 2000, en el diario Última Hora<sup>24</sup>, se publicó una entrevista que nos hicieron en ese medio, oportunidad en la que nos mostramos favorables a la interpretación y aplicación del artículo 261, por encima de lo dispuesto en el artículo 252.

---

<sup>24</sup> Diario Última Hora. 24 de abril de 2000, p. 16.

Consideramos que la inamovilidad es uno de los fundamentos más importantes que asegura la independencia tanto institucional como funcional. La primera reconoce como fundamento el principio de separación de poderes, mejor dicho de los órganos, y que goce de real autarquía económica; la segunda se relaciona con el juez, como órgano persona, cuya competencia debe ser respetada y protegida.

Estas sucintas reflexiones corresponden a ideas tomadas del libro del profesor doctor Marcos Riera Hunter<sup>25</sup>, honesto y capaz Magistrado del Poder Judicial. También de conformidad con la doctrina y en la mayoría de las constituciones comparadas, coincidente en la necesidad y aplicación de esa garantía que evita o modera, en gran parte, la influencia de intereses extraños que desnaturalizan la independencia de los magistrados en general, y, en especial, de los que asumen el grado máximo del órgano judicial.

Hasta hoy mantenemos idéntica postura, porque nadie, a nuestro criterio, nos ha demostrado, de manera fehaciente, la preeminencia del art. 252 de carácter general, sobre la disposición especial del art. 261 de la Constitución Paraguaya vigente. Consideramos también que fue una lamentable omisión en la Constituyente al no haberse limitado el tiempo del ejercicio en el cargo a una década como máximo.

Recordamos que los criterios de inamovilidad, en buena parte de los países, diferencian las condiciones establecidas a jueces de primer y segundo grado, respecto de los miembros del Tribunal Superior de Justicia o tercer grado. A estos últimos se les otorga una inamovilidad más amplia, incluso vitalicia, como en los Estados Unidos, habida cuenta las atribuciones y responsabilidades que tienen para juzgar y resolver situaciones más importantes desde el punto de vista jurisdiccional, institucional y político que pueden comprometer incluso hasta el curso del país y se requiere entonces protegerlos de presiones provenientes de otros poderes.

---

<sup>25</sup> RIERA HUNTER, MARCOS: La Independencia del Poder Judicial. Asunción: La Ley Paraguaya, 1991, pp. 17 - 20.

## 26. ARGUMENTOS Y POSICIONES ASUMIDAS POR CADA UNA DE LAS PARTES EN CONTROVERSIAS SOBRE LOS CITADOS ARTÍCULOS

El argumento de mayor peso que se invoca para demostrar la preeminencia del art. 252 se refiere a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo: *Los magistrados que hubiesen sido confirmados por dos periodos siguientes al de su elección, adquirirán la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los ministros de la Corte Suprema de Justicia.*

En dicho segundo párrafo, la palabra *magistrado* lo presentan como el argumento hipotéticamente válido y concluyente de la tesis sostenida por los adversos a la inamovilidad de los ministros, y es así porque, genéricamente, comprende los tres grados del poder jurisdiccional, concepto este último con el que si bien estamos de acuerdo, pero no constituye causa real o válida para fundamentar sus conclusiones.

Por tanto, sostenemos que el término genérico de magistrado no es suficiente ni definitivo para excluir a los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la inamovilidad que se desprende del artículo especial 262, que no aclara expresamente.

Si hubiera coherencia, en los que sustentan lo dispuesto en el art. 252, para aplicarlo a los ministros de la Corte, por la denominación genérica de magistrado, entonces también se los debería someter a los ministros al Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, conforme se establece también genéricamente, para los magistrados en el artículo 253, y el artículo 225 quedaría inane.

En tanto que si empleáramos, consecuente y coherentemente, el mismo criterio que sostenemos, la norma especial del artículo 225 de la Constitución se aplicaría, y se aplicó ya como corresponde —solo nos referimos en cuanto al procedimiento adoptado—, a los ministros de la Corte con prevalencia sobre la disposición general del artículo 253 de la Ley suprema, que solo atañe a los demás magistrados del Poder Judicial.

Otra muestra importante que no se compadece con la tesis de los adversos es lo establecido en el primer párrafo del citado artículo 253, que también se refiere y establece: *Los magistrados son inamovibles en cuanto al cargo, a la sede o al grado durante el tiempo para el cual fueron nombrados*. No es menester explicación alguna por lo obvio, que a pesar de referirse a los magistrados, no comprende a los ministros de la Corte Suprema de Justicia, por ser esa disposición de aplicación imposible a los ministros.

Divorciar, o separar la aplicación del primer párrafo del segundo, en el artículo 253, no representa una tesis jurídica apropiada, porque siendo los dos párrafos integrantes de una misma disposición, considerar solo una parte y excluir la otra implicaría, *mutatis mutandis*, aceptar la parte favorable de un contrato y rechazar la desfavorable, siendo ambas integradas al mismo instrumento legal.

Oímos supuestos argumentos que justifican por qué no se aplica a los magistrados (ministros) de la Corte Suprema de Justicia el artículo 253, sí el 255 de la Constitución, ambos referidos al Juzgamiento. Según lo oído, porque en ese artículo se menciona concretamente a los «ministros de la Corte Suprema de Justicia».

Hacemos uso del mismo argumento y nos preguntamos por qué entonces no se aplica el mismo procedimiento de remoción de los magistrados (ministros) de la Corte Suprema de Justicia —juicio político—, establecido en el art. 261 de la Constitución, también a los demás magistrados. Nuestro absurdo argumento es al solo efecto de mostrar otra incoherencia derivada de la aplicación interesada del art. 252 sobre el 261, por una parte, y, por la otra, del 253. Otros argumentos expresaron distintas personas, vacías intereses políticos o personales, a favor de la interpretación correcta sobre la inamovilidad.

Para concluir esta cuestión, mencionamos otra extraordinaria obra del iusfilósofo Juan Carlos Mendonça<sup>26</sup>: «La interpretación literal en el Derecho», y citamos de la Parte IV del libro lo referente a «Interpretación y Falacias». Y nos permitimos mencionar solo lo

---

<sup>26</sup> MENDONÇA, JUAN CARLOS: *La interpretación literal en el Derecho*. Asunción: Intercontinental, 2012, pp. 139, 141 y 147.

atinente, interpretado estrictamente según nuestro personal criterio, al tema que estamos tratando, y mencionamos lo concerniente a «la falacia no formal de atinencia» que el autor la describe así: *Tienen fuerza disuasiva psicológica, si bien no son argumentos correctos. Y continúa diciendo: Es que sus premisas carecen de atinencia lógica con respecto a sus conclusiones y, por ende, son incapaces de establecer su verdad.*

Además, el autor enumera varias falacias de atinencia, de las que recogemos dos que también, a nuestro exclusivo discernimiento, se ajustan al caso analizado para demostrar la equivocación de los antagonistas a nuestra tesis: 1) *La falacia de accidente consiste en aplicar una regla general a un caso particular cuyas circunstancias especiales (accidentales) hacen inaplicable la regla general.* 2) *La causa falsa tiene dos formas diferentes y nos referimos a la primera: la non causa pro causa: consiste en confundir lo que no es causa como si lo fuera es decir tomar como causa de un efecto algo que no ha sido demostrado ser su causa real.*

Con todo respeto a los que disienten de nuestra posición, consideramos que las falacias no formales mencionadas se ajustan perfectamente para presentar como falsa causa la atribuida a la palabra «magistrado», que los adversos la erigen como causa real y válida y afirmar así, apodícticamente, la aplicación del segundo párrafo del art. 253 de Constitución a los ministros de la Corte Suprema de Justicia.

## 27. CONSIDERACIONES FINALES

Hubiéramos deseado concluir esta monografía con algunas reflexiones sobre los artículos de la Constitución que debieran modificarse, en la oportunidad que la situación, las condiciones necesarias y convenientes, habilite el procedimiento de la reforma tanto de los artículos correspondientes al contenido operativo y programático, como de ciertos órganos con atribuciones muy amplias, pero con controles insuficientes o sin ellos y carente, por ejemplo, de sanciones constitucionales al mal desempeño, producto de irregularidades en el ejercicio de algunas funciones que tienen los miembros del Órgano Legislativo, tales como las interpretaciones impropias y burdas de la Constitución, el desconocimiento de disposiciones judiciales desobedeciéndolas y, un caso extremo todavía, el rechazo de desafueros

a senadores vitalicios, de lo que resulta fácticamente el sobreseimiento libre en sede legislativa por toda la vida de un senador que es solo realmente un cargo honorífico.

Estos senadores vitalicios no tienen fueros de detención y de antejuicio, inmunidades estas reservadas exclusivamente a senadores electos para que puedan participar del funcionamiento y de la voluntad de la Cámara, lo que se consigue, respectivamente, con la integración del quórum y el derecho al voto, de los cuales carecen los senadores vitalicios (art. 169 de la C.P.), que no reciben remuneración y no son funcionarios públicos.

El Legislativo es el único órgano del gobierno cuyos miembros están exentos de sanciones por mal desempeño de sus funciones, lo cual constituye, además de una notoria desigualdad, un estímulo a la impunidad e irresponsabilidad por esas causas.

Los hechos y las ideas expuestas precedentemente se fundamentan en los quince años de labor legislativa que tuvimos; en la lectura de libros de estudiosos del tema; en el aprendizaje de más de cuatro décadas de ejercicio de la docencia universitaria y en la experiencia de más de 65 años de actividad política y en político.

Mencionamos los autores paraguayos que contribuyen a comprender mejor el contenido de la Constitución vigente, reconocer errores cometidos, cómo corregirlos y orientar, para mejorar, la Constitución cuando se la enmienda o se la reforme. Los libros son de autores conocidos como los iusfilósofos Juan Carlos Mendonça y Daniel Mendonça y recordamos alguna de sus obras: Juan Carlos Mendonça: «Crítica al nacimiento de una Constitución». Editora Litocolor, S.R.L; Año 2000; «La Garantía de Inconstitucionalidad» publicado por la misma Editora y en el mismo año; «Conocimiento, validez y derogación de normas jurídicas». Editora Litocolor, S.R.L. Año 2000; «La interpretación literal en el derecho». Editora Intercontinental, Abril 2012. Daniel Mendonça: «Algunos problemas constitucionales». Editora Intercontinental. Año 2011. De Daniel Mendonça y el iusfilósofo Ricardo Guirbourg: «La odisea constitucional, constitución teoría y método». Marcial Pons Ediciones Jurídicas y Sociales. Madrid, España.

Año 2004. «Análisis de la Constitución una introducción», «Como hacer cosas con la Constitución». Editora Intercontinental. Año 2008.

No queremos omitir las obras de otros juristas que aportan reflexiones atinadas sobre cuestiones constitucionales tales como la del Prof. Dr. Riera Hunter: «La Independencia del Poder Judicial»; Luis Lezcano Claude: «Derecho constitucional. Parte orgánica», tercera edición; Daniel Mendonça y Marcello Lachi: «Perspectivas Constitucionales». «Diseño Constitucional y Gobernabilidad Democrática», con variados temas a cargo, entre otros, de Jorge Salgueiro, Daniel y Juan Carlos Mendonça B, Diego Moreno y Emilio Camacho. Hace pocos días se puso a la venta, que recién lo adquirimos, «Constitución de la REPÚBLICA DEL PARAGUAY. Comentada, concordada y comparada» en dos tomos, sus autores son Evelio Fernández Arévalo, José A. Moreno Ruffinelli y Horacio Antonio Pettit.

## 28. REFLEXIÓN FINAL

Concluimos esta monografía transcribiendo una apropiada reflexión emitida por Francisco Lieber, en su vetusto libro «La Moral Aplicada a la Política»<sup>27</sup>, que dice: *El estado además de ser una sociedad jurídica es una comunidad de seres morales. Las constituciones no crean la libertad, ni el progreso político puede ser decretado ni producido por una ley. La libertad necesita crecer y vivir, vivir en el alma de cada ciudadano, no sólo como un conocimiento de nuestros deberes políticos; sino también como una profunda veneración por la moral cívica.* Agregamos otra del iusfilósofo Juan Carlos Mendonça: *NO ES LO MEJOR VIVIR ÉTICAMENTE BUSCANDO RECOMPENSA, SINO HACER UNA RECOMPENSA DE VIVIR ÉTICAMENTE.*

## BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR, LUIS y LUIS LÓPEZ GUERRA: Las Constituciones de Iberoamérica. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1998
- BIDART CAMPOS, GERMÁN JOSÉ: Derecho Político. Argentina: Aguilar Argentina, 1972, 2.ª edición

---

<sup>27</sup> LIEBER, FRANCISCO: La Moral Aplicada a la Política, Buenos Aires: Félix Lajouane, 1896.

- CAMPOS CERVERA, RODRIGO: Comentario a la Constitución. Homenaje al Quinto Aniversario. Asunción: Servicios Gráficos del Poder Judicial, 2007
- CLINTON WHEARE, SIR KENNETH: Las Constituciones modernas. Argentina: Labor, 1971
- Constitución Nacional de la República del Paraguay. 3.ª edición oficial. Junio de 1992
- Diario Última Hora. 24 de abril de 2000
- La actual es denominada «Constitución de la República Bolivariana de Venezuela» (1999)
- LEAL, ANTONIO: El Crepúsculo de la Política. Santiago de Chile: LOM. Marzo, 1996
- LEZCANO CLAUDE, LUIS y TELLECHEA SOLÍS, ANTONIO: Constitución de la República del Paraguay. Asunción: La Ley Paraguaya, 1995, 2.ª edición
- LEZCANO CLAUDE, LUIS: Derecho Constitucional, Parte Orgánica. Asunción, 2008.
- LIEBER, FRANCISCO: La Moral Aplicada a la Política, Buenos Aires: Félix Lajouane, 1896
- MENDONÇA BONNET, JUAN CARLOS: Comentario a la Constitución. Homenaje al Quinto Aniversario. Asunción: Servicios Gráficos del Poder Judicial, 2007
- MENDONÇA, DANIEL: Cómo hacer cosas con la Constitución. Asunción: Intercontinental, 2008
- MENDONÇA, DANIEL: Un Estudio sobre la corrupción en el Paraguay. Asunción: Intercontinental. 2005.; Infame condición, Paraguay: Democracia pobreza y corrupción. Sevilibro –CEPUC, Asunción, 2003
- MENDONÇA, JUAN CARLOS, RODRIGO CAMPOS CERVERA y LUIS ENRIQUE CHASE PLATE: Enmienda constitucional y reelección presidencial. Asunción: Editora Litocolor, 2006
- MENDONÇA, JUAN CARLOS: Constitución de la República del Paraguay y sus antecedentes. Asunción: Emasa, 1971, 1.ª edición
- MENDONÇA, JUAN CARLOS: Crítica al nacimiento de una Constitución. Asunción: Litocolor. 2000
- MENDONÇA, JUAN CARLOS: La interpretación literal en el Derecho. Asunción: Intercontinental, 2012
- PRIETO, JUSTO JOSÉ: Constitución y Régimen Político en el Paraguay. Asunción: El Lector, 1987
- RIERA HUNTER, MARCOS: La Independencia del Poder Judicial. Asunción: La Ley Paraguaya, 1991
- ROUSSEAU, DOMINIQUE: ¿Reformar la Constitución para cambiar la sociedad?