

# La Constitución



en



lecciones

Daniel  
Mendonca

**DANIEL MENDONCA**

# **La Constitución en diez lecciones**



Centro de Estudios Constitucionales

Homenaje al 30° aniversario  
de la Constitución de la República del Paraguay (1992-2022)

Daniel Mendonca  
LA CONSTITUCIÓN EN DIEZ LECCIONES

© 2022 El autor | CEC



CEC Centro de Estudios Constitucionales  
Iturbe 896 y Manuel Domínguez - Asunción - Paraguay  
Tel: (+ 595 - 21) 498 228 - 496 960  
cec@cec.org.py  
www.cec.org.py

APOYAN  
Colegio de Abogados del Paraguay  
Instituto Paraguayo de Derecho Constitucional



Hecho el depósito que marca la Ley N° 1.328/98

ISBN: 978-99967-816-3-6

Impreso en Paraguay

## CONTENIDO

1. Constitución .....	07
2. Preámbulo .....	16
3. Derechos y garantías .....	17
4. Estado, gobierno y nación .....	22
5. Ordenamiento territorial .....	27
6. Organización del Estado .....	31
7. Fuerza pública .....	68
8. Juicio político .....	72
9. Estado de excepción .....	74
10. Reforma y enmienda .....	76
Resumen .....	79
Lecturas recomendadas .....	81

## **1 . CONSTITUCIÓN**

### **A. Convención Nacional Constituyente**

El 2 de febrero de 1989, el General Andrés Rodríguez llevó a cabo un golpe militar contra el General Alfredo Stroessner y forzó su renuncia al día siguiente, poniendo fin a una larga dictadura (1954-1989). El 12 de junio de 1991 representó un momento crucial en la transición a la democracia, pues ambas Cámaras del Congreso, reunidas en Asamblea Nacional, decidieron la reforma total de la Constitución de 1967, promulgada durante el gobierno de Stroessner. Rodríguez convocó a elecciones de convencionales constituyentes para diciembre de ese mismo año, respondiendo a un reclamo generalizado de no comprimir los plazos electorales y facilitar

la participación ciudadana. Tras un pobre debate político, la elección de convencionales constituyentes se celebró en la fecha fijada y estuvo caracterizada por una significativa abstención.

El 30 de diciembre de 1991 se realizó la sesión inaugural de la Convención Nacional Constituyente con la auspiciosa participación de los convencionales electos, el presidente de la República, el presidente del Congreso, el presidente de la Corte Suprema de Justicia, autoridades civiles y militares, miembros del cuerpo diplomático e invitados especiales.

Durante los meses que duró la Convención, la asamblea sufrió el acoso permanente de diferentes sectores de presión, a pesar de lo cual logró acuerdos considerables con el objetivo de diseñar el nuevo régimen constitucional. Finalmente, la Constitución fue jurada por los convencionales el día 20 de junio de 1992, en medio de fuertes rumores de un golpe de Estado. Un par de días después, la Constitución fue jurada ante el Congreso por los tres poderes del Estado.

## B. Denominación oficial

En el texto constitucional se alude a la propia ley fundamental, indistintamente, con las expresiones “Constitución” (artículos 1, 2, 11, 23, 24, 26, 30, 37, 45, 58, 62, 63, 65, 102, 117, 120, 125, 128, 131, 132, 134, 137, 138, 142, 156, 163, 164, 168, 173, 175, 183, 185, 188, 195, 201, 202, 203, 213, 219, 222, 224, 231, 236, 238, 239, 247, 248, 256, 259, 264, 270, 277, 279, 281, 283, 287, 288, 289, 290 y Disposiciones finales y transitorias 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 14, 19 y 20), “Constitución Nacional” (Disposiciones finales y transitorias 18 y 20), “Constitución Nacional. República del Paraguay” (Portada oficial) y “Constitución de la República del Paraguay” (Encabezamiento oficial). Todo parece indicar que la denominación oficial del documento es, precisamente, “Constitución de la República del Paraguay”, tal como aparece en la apertura.

## C. Sistemática constitucional

El texto aprobado, siguiendo la sistemática tradicional, divide el cuerpo constitucional en partes, títulos, capítulos y secciones, precedidos de un breve preámbulo. La siguiente tabla muestra esquemáticamente la división sistemática del texto constitucional.

**TABLA 1. Sistemática constitucional**

PARTE I. De las declaraciones fundamentales, de los derechos, de los deberes y de las garantías			
TÍTULO	CAPÍTULO	SECCIÓN	
I. De las declaraciones fundamentales			
II. De los derechos, de los deberes y de las garantías	I. De la vida y del ambiente	I. De la vida	
		II. Del ambiente	
	II. De la libertad		
	III. De la igualdad		
	IV. De los derechos de la familia		
	V. De los pueblos indígenas		
	VI. De la salud		
	VII. De la educación y de la cultura		
	VIII. Del trabajo		I. De los derechos laborales
			II. De la función pública
IX. De los derechos económicos y de la reforma agraria		I. De los derechos económicos	
		II. De la reforma agraria	



	X. De los derechos y de los deberes políticos	
	XI. De los deberes	
	XII. De las garantías constitucionales	

PARTE II. Del ordenamiento político de la República			
TÍTULO	CAPÍTULO	SECCIÓN	
I. De la Nación y del Estado	I. De las declaraciones generales		
	II. De las relaciones internacionales		
	III. De la nacionalidad y de la ciudadanía		
	IV. Del ordenamiento territorial de la República	I. De las disposiciones generales	
		II. De los departamentos	
III. De los municipios			
V. De la fuerza pública			

	VI. De la política económica del Estado	I. Del desarrollo económico nacional
		II. De la organización financiera
II. De la estructura y de la organización del Estado	I. Del Poder Legislativo	I. De las disposiciones generales
		II. De la formación y la sanción de las leyes
		III. De la Comisión Permanente del Congreso
		IV. De la Cámara de Diputados
		V. De la Cámara de Senadores
		VI. Del juicio político
	II. Del Poder Ejecutivo	I. Del presidente de la República y del vicepresidente
		II. De los ministros y del Consejo de Ministros
		III. De la Procuraduría General de la República

	III. Del Poder Judicial	I. De las disposiciones generales
		II. De la Corte Suprema de Justicia
		III. Del Consejo de la Magistratura
		IV. Del Ministerio Público
		V. De la Justicia Electoral
	IV. De otros organismos del Estado	I. De la Defensoría del Pueblo
		II. De la Contraloría General de la República
		III. De la Banca Central del Estado
	III. Del Estado de Excepción	
IV. De la reforma y de la enmienda de la Constitución		
V. De las disposiciones finales y transitorias		

Como puede notarse, el texto constitucional recoge la división clásica de la mayor parte de las constituciones, es decir, un preámbulo, una parte dogmática y una parte orgánica. El preámbulo constituye el marco introductorio de la Constitución, mientras que la parte dogmática reconoce los derechos fundamentales y la parte orgánica regula la estructura y organización de las instituciones del Estado. En el caso específico de la Constitución vigente, la parte dogmática está compuesta de 136 artículos y la parte orgánica de 155. El total de artículos de la Constitución es de 291, más 20 disposiciones finales y transitorias.

#### **D. Orientación constitucional**

La Constitución se encuadra en la corriente del constitucionalismo social. Es por ello que la Constitución dedica especial atención a temas como la economía, el trabajo, el bienestar, la educación, la cultura, la salud y el medio ambiente. La Constitución y el Estado por ella diseñado pretenden, en definitiva, instaurar un orden social y económico justo, inspirado en una doctrina liberal e igualitaria.

## E. Valores constitucionales

El modelo de Estado diseñado por la Constitución es un modelo basado en dos valores fundamentales: la libertad y la igualdad. Si imaginamos el espectro ideológico dividido en cuatro cuadrículas en función de dos ejes, uno vertical, representado por la igualdad, y otro horizontal, representado por la libertad, cabría distribuir las doctrinas políticas en cuatro grupos: doctrinas igualitarias y liberales, doctrinas no igualitarias y liberales, doctrinas igualitarias y no liberales, y doctrinas no igualitarias y no liberales. La tabla representativa sería como sigue:

**TABLA 2. Doctrinas políticas**

Doctrinas igualitarias y liberales	Doctrinas no igualitarias y liberales
Doctrinas igualitarias y no liberales	Doctrinas no igualitarias y no liberales

En la tabla precedente, nuestro modelo de Estado quedaría ubicado en la cuadrícula superior izquierda, correspondiente a las doctrinas liberales e igualitarias. Desde luego, toda Constitución define, explícita o implícitamente, una estructura de valores, y el modo como los enuncia y tutela configura su perfil ideológico.

## 2. PREÁMBULO

El preámbulo es la declaración que precede al cuerpo de artículos de la Constitución y contiene, por lo general, bajo una fórmula solemne y resumida, las decisiones fundamentales del órgano constitucional. En él se fijan, en lo esencial, las pautas del régimen de gobierno y los valores propugnados por el constituyente. Consecuentemente, el preámbulo representa una fórmula de fuerte contenido axiológico e ideológico que sirve de sustento y justificación al régimen constitucional.

El preámbulo refleja, ante todo, una manifestación de fe en el pueblo como fuente del poder, de donde surge la legitimidad de la representación de los constituyentes. A continuación, da cabida a una invocación religiosa cargada de sentido político. Inmediatamente después fija como valores fundamentales del régimen constitucional la dignidad, la libertad, la igualdad y la justicia, al tiempo que establece como forma de gobierno la democracia republicana. Concluye consagrando la soberanía e independencia nacionales en un sistema de integración internacional. Esta fórmula política se traducirá luego en el cuerpo constitucional en disposiciones específicas destinadas a configurar a la República del Paraguay como un Estado social y democrático de derecho.

### 3. DERECHOS Y GARANTÍAS

#### A. Catálogo de derechos

La Constitución contiene un amplio y heterogéneo catálogo de derechos fundamentales, resumido en la siguiente tabla:

**TABLA 3. Catálogo de derechos**

▪ Derecho a la vida (artículo 4)
▪ Derecho a la integridad física y psíquica (artículos 4, 5)
▪ Derecho a no ser torturado (artículo 5)
▪ Derecho a no recibir tratos crueles, inhumanos o degradantes (artículo 5)
▪ Derecho a la calidad de vida (artículo 6)
▪ Derecho a un ambiente saludable (artículo 7)
▪ Derecho a ser protegido en la libertad y seguridad (artículo 9)
▪ Derecho a la defensa en juicio (artículo 16)
▪ Derecho al debido proceso (artículos 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23)
▪ Derecho a la legítima defensa (artículo 15)
▪ Derecho a la libertad religiosa e ideológica (artículo 24)
▪ Derecho a la libertad expresión de la personalidad (artículo 25)
▪ Derecho a la libertad de expresión (artículo 26)
▪ Derecho a la libertad de prensa (artículo 26)
▪ Derecho a la información (artículo 28)
▪ Derecho al ejercicio del periodismo (artículo 29)

▪ Derecho de reunión (artículo 32)
▪ Derecho de manifestación (artículo 32)
▪ Derecho a la intimidad y a la privacidad (artículo 33)
▪ Derecho a la inviolabilidad de los recintos privados (artículo 34)
▪ Derecho a los documentos de identificación (artículo 35)
▪ Derecho al patrimonio documental y la comunicación privada (artículo 36)
▪ Derecho a la objeción de conciencia (artículo 37)
▪ Derecho a la defensa de los intereses difusos (artículo 38)
▪ Derecho a la indemnización por daños estatales (artículo 39)
▪ Derecho a petionar a las autoridades (artículo 40)
▪ Derecho a la libertad de tránsito (artículo 41)
▪ Derecho a la residencia (artículo 41)
▪ Derecho a la libertad de asociación (artículo 42)
▪ Derecho de asilo (artículo 43)
▪ Derecho a la igualdad (artículos 46, 47, 48)
▪ Derecho a constituir familia (artículo 50)
▪ Derecho a asistir y educar a los hijos (artículo 53)
▪ Derecho a la protección infantil (artículo 54)
▪ Derecho a la protección integral de personas de la tercera edad (artículo 57)
▪ Derecho a la protección de personas excepcionales (artículo 58)
▪ Derecho a la planificación familiar (artículo 61)
▪ Derecho de los pueblos indígenas y grupos étnicos a su cultura e identidad étnica (artículos 62, 63, 64, 65, 66, 67)
▪ Derecho a la salud (artículo 68)



▪ Derecho a la educación (artículo 73)
▪ Derecho a enseñar y aprender (artículo 74)
▪ Derecho al trabajo (artículos 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 102, 103)
▪ Derecho a sindicarse (artículo 96)
▪ Derecho a la huelga y al paro (artículo 98)
▪ Derecho a la vivienda digna (artículo 100)
▪ Derecho a la libertad de concurrencia (artículo 107)
▪ Derecho a la libertad de circulación de productos (artículo 108)
▪ Derecho a la propiedad privada (artículo 109)
▪ Derecho a la propiedad intelectual (artículo 110)
▪ Derecho a participar de los asuntos públicos (artículo 117)
▪ Derecho al sufragio (artículos 118, 119, 120)
▪ Derecho a la iniciativa popular (artículo 123)
▪ Derecho a la organización de partidos y movimientos políticos (artículo 125)

## **B. Derechos no enumerados**

La Constitución admite la existencia de derechos no incluidos expresamente en el catálogo precedente, lo cual supone que, además de los derechos explícitamente reconocidos, existe un cuerpo particular de derechos, denominados “derechos no enumerados” o “derechos implícitos”. En efecto, la Constitución establece al respecto que la enunciación de

derechos contenidos en el catálogo no debe entenderse como negación de otros derechos que resultan inherentes a la personalidad humana, de manera tal que el catálogo consagrado no resulta exhaustivo (artículo 45). La disposición tiene por finalidad evitar que la autoridad pública o los particulares puedan desconocer derechos fundamentales, inherentes a la personalidad humana, por el solo hecho de no estar formalmente consagrados.

### **C. Garantías constitucionales**

El término “garantía” tiene varias acepciones. En este contexto, sin embargo, se emplea la expresión para aludir a los procedimientos judiciales destinados a la protección de los derechos constitucionales. En esa línea es que, precisamente, la Constitución establece que “para hacer efectivos los derechos consagrados en esta Constitución, se establecen las garantías contenidas en este capítulo, las cuales serán reglamentadas por la ley” (artículo 131). De este modo, las garantías constitucionales aparecen como instrumentos idóneos para tutelar o amparar en su integridad los derechos constitucionales, a fin de que gocen de real eficacia. En consecuencia, el propósito esencial de la Constitución consiste en asegurar a

la persona titular del derecho su goce y ejercicio efectivos. La Constitución llega al punto, incluso, de prever sanciones severas (enjuiciamiento y remoción) para los magistrados que se negaren a entender en causas relativas a garantías constitucionales (artículo 136).

El sistema constitucional paraguayo consagra cuatro garantías específicas: 1) el control de constitucionalidad, para garantizar la supremacía constitucional (artículos 132, 137, 259.5, 260); 2) el amparo, para garantizar los derechos fundamentales (artículo 134); 3) el hábeas corpus, para garantizar la libertad física (artículo 133); y 4) el hábeas data, para garantizar el derecho a la información sobre datos personales (artículo 135). Por primera vez en nuestra historia constitucional las garantías aparecen sistematizadas en un mismo apartado (Parte I, Título II, Capítulo XII) y, además, por primera vez se introduce la garantía del hábeas data, de reciente incorporación en el derecho constitucional comparado. Estas garantías se hallan reguladas por leyes específicas, a excepción de la garantía del hábeas data, que no se halla aún reglamentada.

## **4. ESTADO, GOBIERNO Y NACIÓN**

### **A. República**

La Constitución asigna al Paraguay la condición de república (artículo 1). Desde el punto de vista histórico, ya el 12 de octubre de 1813 un Congreso General resolvió, por unanimidad, proclamar al Paraguay como una república, siendo la primera instituida en América del Sur. Con posterioridad, en el Acta de Independencia del 25 de noviembre de 1842, suscrita por Carlos Antonio López, se asumió nuevamente la condición de república en la declaración correspondiente. La república está incorporada a nuestra Acta de Independencia como opuesta a la monarquía. A partir de allí, en lo sucesivo, las diferentes constituciones históricas mantuvieron la condición de república en sus respectivos textos (constituciones de 1844, 1870, 1940 y 1967).

### **B. Estado social de derecho**

La Constitución se abre declarando que la República del Paraguay se constituye en Estado social de derecho (artículo 1). La fórmula, en tanto fórmula compleja, representa la

unión de dos fórmulas simples: Estado social y Estado de derecho. Los problemas planteados por la articulación de los dos elementos de la fórmula no han recibido solución clara y uniforme en la doctrina de los países que la han incluido en sus textos constitucionales. Debe tenerse presente que la fórmula en cuestión, a pesar de haber tenido notable arraigo constitucional, es, ante todo, una fórmula política destinada a modelar una forma de Estado protector del individuo frente al poder y comprometido con la promoción del bienestar social.

### **C. Estado democrático**

La Constitución instituye la democracia como forma de gobierno (artículo 1). Ella consagra las instituciones centrales de un gobierno democrático, a saber: 1) cargos públicos electivos (artículos 161, 167, 182 y 230); 2) elecciones libres, imparciales y frecuentes (artículos 118, 119, 273); 3) libertad de expresión (artículo 26); 4) fuentes alternativas de información (artículos 26, 27, 28, 29, 30 y 31); 5) autonomía de las asociaciones (artículos 42, 124 y 125), y 6) ciudadanía inclusiva (artículos 117, 120, 152 y 153)<sup>1</sup>.

---

1 Dahl, R. *La democracia*, Taurus, Madrid, 1999, pp. 47-48, 97-115.

## **D. Estado unitario y descentralizado**

La Constitución adopta la forma unitaria y descentralizada de Estado (artículo 1). El Estado, teniendo en cuenta el modo como se distribuye el poder con relación al territorio, puede asumir dos formas básicas: unitaria o federal. En la forma unitaria el poder se concentra en un órgano central, de tal manera que ese poder es ejercido por autoridades cuyas funciones se extienden a todo el territorio y a toda la población de la organización política. Esta forma, sin embargo, admite matizaciones, pues en el Estado unitario también hay divisiones y delegaciones a favor de unidades menores, aunque siempre en función de un poder central. Precisamente, la Constitución adopta una forma unitaria y descentralizada de Estado (departamentos y municipios), a los efectos de su estructuración política y administrativa (artículos 1, 155, 161 y 166).

## **E. Símbolos**

La Constitución establece que son símbolos de la República del Paraguay el pabellón de la República, el sello nacional y el himno nacional. Añade que la ley reglamentará las carac-

terísticas de los símbolos de la República no previstos en la resolución del Congreso General Extraordinario del 25 de noviembre de 1842, determinando su uso (artículo 139).

La alusión a este congreso es significativa. Sucede que en dicha ocasión fue ratificada la declaración de independencia nacional y sancionada la llamada “Ley del Pabellón Nacional”, que fija la forma y los colores de la bandera (tres franjas horizontales de color rojo, blanco y azul) y determina el contenido de los escudos de ambas caras.

En cuanto al Himno Nacional, la Constitución se refiere a la obra producida por el poeta Francisco Acuña de Figueroa por encargo del presidente Carlos Antonio López, oficialmente entregada en 1846. Se trata de la obra cuyo coro comienza con la frase “Paraguayos, República o muerte/ Nuestro brío nos dio libertad/ Ni opresores ni siervos alientan/ Donde reinan unión e igualdad”. En lo que respecta a la autoría de la música del Himno Nacional, ella es atribuida a Francisco Sauvageot de Dupuis, aunque no sin debate. No hubo adopción oficial del Himno Nacional sino hasta 1934.

## F. Idiomas

La Constitución asume la condición de país pluricultural y bilingüe. Establece, además, que son idiomas oficiales el castellano<sup>2</sup> y el guaraní, debiendo la ley reglamentar las modalidades de uso de uno y otro. Dispone, asimismo, que las lenguas indígenas forman parte del patrimonio cultural de la Nación (artículo 140).

## G. Religión

La Constitución reconoce el protagonismo de la Iglesia Católica en la formación histórica y cultural de la Nación paraguaya (artículo 82). Sin embargo, establece que ninguna confesión tendrá carácter oficial, al tiempo que dispone que las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica se basan en la independencia, cooperación y autonomía (artículo 24)<sup>3</sup>. Esto supone que el Estado paraguayo es un estado laico, es decir, un estado en el que los asuntos de gobierno, política pública,

---

2 En el derecho constitucional comparado existen discrepancias acerca de la denominación del idioma. La disyuntiva es “castellano” o “español”.

3 La propia Iglesia Católica, a través de la Conferencia Episcopal Paraguaya, propuso a las fuerzas políticas con representación en la Convención Nacional Constituyente la consagración de un Estado laico. Debe tenerse presente que, en la Constitución de 1967, hasta entonces vigente, la religión católica era religión oficial del Estado (artículo 6).



administración y provisión de servicios públicos son independientes de toda organización u orientación religiosa.

## **5. ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

### **A. Territorio**

El territorio es la base física o espacio geográfico donde se asienta la población de un Estado. La Constitución establece que el territorio nacional jamás podrá ser cedido, transferido, arrendado, ni en forma alguna enajenado, aun temporalmente, a ninguna potencia extranjera (artículo 155). La disposición añade que siempre quedará a salvo la soberanía nacional sobre el suelo (artículo 155).

En cuanto al aspecto terminológico, la Constitución emplea, indistintamente, las expresiones “territorio” (artículos 108, 112 y 120), “territorio nacional” (artículos 41, 148, 155, 156, 202, 219, 233 y 288) y “territorio de la República” (artículos 146, 183 y 202).

En lo que respecta al mapa político de la República, él se halla fijado por una ley previa a la Constitución vigente, la Ley N°

426/73 “Que establece la división política del territorio de la República del Paraguay” y sus múltiples leyes modificatorias.

## **B. Departamentos y municipios**

Por razones históricas, políticas y administrativas, el Estado puede crear unidades territoriales, subestatales, con poderes políticos propios, aunque no originarios. Estas unidades dependen del ordenamiento estatal del cual reciben validez. Son políticamente autónomas, pero a partir de una sola soberanía. Se pueden detectar diversas formas de establecimiento, reconocimiento y funcionamiento de tales unidades territoriales. En tal sentido, la Constitución asume la condición de Estado unitario y descentralizado (artículo 1) y establece, en consecuencia, que —a los efectos de la estructuración política y administrativa del Estado— el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales, dentro de los límites de la Constitución y de las leyes, gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos (artículo 156). La Constitución añade que la creación, la fusión o la modificación de los departamentos y sus capitales, los municipios y los distritos, en sus casos,

serán determinadas por la ley, atendiendo a las condiciones socioeconómicas, demográficas, ecológicas, culturales e históricas de los mismos (artículo 159). Establece, también, que los departamentos podrán agruparse en regiones para el mejor desarrollo de sus respectivas comunidades (artículo 160).

La Constitución establece, además, que el gobierno de los departamentos será ejercido por un gobernador y por una junta departamental (artículo 161), teniendo el gobierno departamental, en lo esencial, competencia para organizar los servicios departamentales comunes, tales como obras públicas, provisión de energía y agua potable (artículo 163). Por su lado, el gobierno de los municipios estará a cargo de un intendente y de una junta municipal, teniendo el gobierno municipal, entre otras, competencia en materia de urbanismo, medioambiente, abasto, educación, cultura, deporte, turismo, asistencia sanitaria y social, instituciones de crédito, cuerpos de inspección y de policía (artículo 163).

Estas materias se hallan reguladas por leyes específicas. Rigen al respecto la Ley N° 426/94 “Que establece la carta orgánica del gobierno departamental”, la Ley N° 1294/87 “Orgánica Municipal”, y otras complementarias.

## C. Capital

En otro orden, la Constitución establece que la ciudad de Asunción<sup>4</sup> es la Capital de la República y asiento de los poderes del Estado. Agrega que se constituye en municipio y que es independiente de todo departamento. Añade que la ley fijará sus límites (artículo 157). En concordancia, la Constitución establece que el Congreso, por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada cámara, puede decidir el traslado de la capital a otro punto del territorio nacional (artículo 202.19).

En el marco de las constituciones históricas, la ciudad de Asunción ha sido declarada sistemáticamente Capital de la República del Paraguay, tanto en la Constitución de 1870 (artículo 17), como en la de 1940 (artículo 5) y en la de 1967 (artículos 7 y 16). De manera que la declaración vigente constituye una mera ratificación de la ciudad de Asunción como Capital de la República del Paraguay y asiento de los poderes del Estado.

---

4 La ciudad fue fundada bajo el nombre oficial de “Nuestra Señora de la Asunción”, en 1537. En la historia constitucional, sin embargo, siempre fue llamada, simplemente, “Asunción” o “Ciudad de Asunción”.

En cuanto a los límites de Asunción, ellos se hallan fijados en la Ley N° 426/73 “Que establece la división política del territorio de la República del Paraguay” (artículo 2).

## **6. ORGANIZACIÓN DEL ESTADO**

### **A. Poder Legislativo**

#### **a. Congreso**

El Legislativo es un poder que aparece con la democracia. Su función principal es la sanción de las leyes, que son elaboradas por los representantes del pueblo dotados de un mandato expreso surgido del pronunciamiento del electorado en los comicios. En nuestro sistema constitucional, el Poder Legislativo es ejercido por el Congreso, nombre con el que se lo conoce en los sistemas presidencialistas. La Constitución dispone el carácter bicameral del Congreso. En efecto, de acuerdo con la Constitución, el Poder Legislativo será ejercido por el Congreso, compuesto de una Cámara de Senadores y una Cámara de Diputados (artículo 182). El presidente de la Cámara de Senadores y el presidente de la Cámara de Di-

putados presiden las reuniones del Congreso en carácter de presidente y vicepresidente, respectivamente (artículo 183).

Los miembros titulares y suplentes de ambas cámaras son elegidos directamente por el pueblo en comicios simultáneos con los presidenciales, de conformidad con la ley. Los miembros suplentes sustituyen a los titulares en caso de muerte, renuncia o inhabilidad de éstos, por el resto del período constitucional o mientras dura la inhabilidad, si ella es temporal. En los demás casos, resuelve el reglamento de cada cámara (artículos 182 y 187). Las vacancias definitivas o temporarias de la Cámara de Diputados son cubiertas por los suplentes electos en el mismo departamento, y las de la Cámara de Senadores por los suplentes de la lista proclamada por la Justicia Electoral (artículo 187). Los legisladores duran cinco años en su mandato, a partir del 1º de julio, y pueden ser reelectos (artículo 187).

Sobre los miembros del Congreso pesan ciertas incompatibilidades (artículo 196) e inhabilidades (artículos 197 y 198). Las incompatibilidades imponen una prohibición de ejercer simultáneamente ciertos cargos o cumplir determinadas funciones durante el mandato asignado, a diferencia de las inha-

bilidades, que configuran supuestos de inelegibilidad que impiden al candidato postular al cargo y ser válidamente electo. La incompatibilidad no constituye, pues, un obstáculo para la validez de la elección, limitándose a fijar una opción al elegido entre dos cargos o funciones que resultan incompatibles, de acuerdo con determinados criterios. Al mismo tiempo, los miembros del Congreso gozan de amplias inmunidades funcionales (inmunidades de opinión, detención y proceso) (artículo 191).

Ambas cámaras del Congreso se reúnen anualmente en sesiones ordinarias, desde el 1º de julio de cada año hasta el 30 de junio del siguiente con un período de receso desde el 21 de diciembre al 1º de marzo, fecha en la que rinde su informe el presidente de la República<sup>5</sup> (artículo 184). Las dos cámaras se convocan a sesiones extraordinarias o prorrogan sus sesiones por decisión de la cuarta parte de los miembros de cualquiera de ellas, por resolución de los dos tercios de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso, o por decreto del Poder Ejecutivo. El presidente del Congreso o el de la Comisión

---

5 Los artículos 184 y 238.8, ambos concordantes con el artículo 202.15, resultan incoherentes. Mientras el artículo 184 fija como fecha de presentación del informe presidencial el 1º de marzo, el artículo 238.8 fija como fecha de presentación de tal informe el 1º de julio (día de inicio del período anual de sesiones parlamentarias). En la práctica constitucional, el informe presidencial se presenta el día 1º de julio.

Permanente debe convocarlas en el término perentorio de 48 horas (artículo 184). Las prórrogas de sesiones son efectuadas del mismo modo. Las extraordinarias se convocan para tratar un orden del día determinado, y se clausuran una vez que éste haya sido agotado (artículo 184).

Las cámaras sesionan conjuntamente en los casos previstos en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, donde se establecen las formalidades necesarias. El quórum legal se forma con la mitad más uno del total de cada cámara. Salvo los casos en que la Constitución establece mayorías calificadas, las decisiones se toman por simple mayoría de votos de los miembros presentes (artículo 185).

Para las votaciones de las cámaras del Congreso se entiende por simple mayoría la mitad más uno de los miembros presentes; por mayoría de dos tercios, las dos terceras partes de los miembros presentes; por mayoría absoluta, el quórum legal, y por mayoría absoluta de dos tercios, las dos terceras partes del número total de miembros de cada cámara. Estas disposiciones se aplican también a las sesiones de ambas cámaras reunidas en Congreso (artículo 185).



Las cámaras funcionan en pleno y en comisiones unicamerales o bicamerales. Todas las comisiones se integran, en lo posible, proporcionalmente, de acuerdo con las bancadas representadas en las cámaras. Al inicio de las sesiones anuales de la legislatura, cada cámara designa las comisiones asesoras permanentes. Estas pueden solicitar informes u opiniones de personas y entidades públicas o privadas, a fin de producir sus dictámenes o de facilitar el ejercicio de las demás facultades que corresponden al Congreso (artículo 186).

En cuanto a las atribuciones del Congreso, la sistemática constitucional exhibe graves defectos. Para simplificar el análisis de esta materia, se ha sugerido distinguir entre deberes y atribuciones que corresponden a ambas cámaras reunidas en Congreso en forma conjunta (artículo 183), deberes y atribuciones del Congreso para cuyo ejercicio deben intervenir ambas cámaras en forma sucesiva (artículo 202), y deberes y atribuciones que corresponden en exclusividad a cada una de las cámaras (artículos 222 y 224)<sup>6</sup>. Cabe advertir que la sugerencia no está libre de problemas, pues no todas las atribuciones concedidas al Congreso en el artículo 202 requieren

---

6 Lezcano Claude, L. *Derecho constitucional*, Imprenta Salesiana, Asunción, 2008, pp. 185-186.

la intervención sucesiva de ambas cámaras (v.gr. incisos 1, 14, 15, 16); todo indica, además, que algunas de las atribuciones concedidas al Congreso en el artículo 202 solo pueden ser ejercidas por ambas cámaras conjuntamente (incisos 14, 15, 16). En cualquier caso, como decíamos, la sugerencia facilita el análisis de la cuestión.

De acuerdo con la Constitución, son deberes y atribuciones de ambas cámaras, reunidas conjuntamente en Congreso, las siguientes: 1) recibir el juramento o promesa, al asumir el cargo, del presidente de la República, del vicepresidente y de los miembros de la Corte Suprema de Justicia<sup>7</sup>; 2) conceder o denegar al presidente de la República el permiso correspondiente, en los casos previstos por esta Constitución; 3) autorizar la entrada de fuerzas armadas extranjeras al territorio de la República y la salida al exterior de las nacionales, salvo casos de mera cortesía<sup>8</sup>; 4) recibir a jefes de Estado o de Gobierno de otros países, y 5) los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución (artículo 183). La regulación constitucional resulta particularmente problemática.

---

7 La atribución se halla concedida también al Congreso en el artículo 202.14. En la práctica constitucional, la atribución es ejercida por ambas Cámaras reunidas en Congreso y no por ellas sucesivamente.

8 La atribución se halla concedida también a la Cámara de Senadores en el artículo 233. Ambas disposiciones (artículos 183.2 y 233) resultan incoherentes. En la práctica constitucional, la atribución es ejercida por la Cámara de Senadores.

Por otro lado, son deberes y atribuciones del Congreso: 1) velar por la observancia de esta Constitución, de las leyes; 2) dictar los códigos y demás leyes, modificarlos o derogarlos, interpretando esta Constitución; 3) establecer la división política del territorio de la República, así como la organización regional, departamental y municipal; 4) legislar sobre materia tributaria; 5) sancionar anualmente la ley del Presupuesto General de la Nación; 6) dictar la Ley Electoral; 7) determinar el régimen legal de la enajenación y el de adquisición de los bienes fiscales, departamentales y municipales; 8) expedir resoluciones y acuerdos internos, como asimismo formular declaraciones, conforme con sus facultades; 9) aprobar o rechazar los tratados y demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder ejecutivo; 10) aprobar o rechazar la contratación de empréstitos; 11) autorizar, por tiempo determinado, concesiones para la explotación de servicios públicos nacionales, multinacionales o de bienes del Estado, así como para la extracción y transformación de minerales sólidos, líquidos y gaseosos; 12) dictar leyes para la organización de la administración de la República, para la creación de entes descentralizados y para el ordenamiento del crédito público; 13) expedir leyes de emergencia en los casos de desastre o de calamidad pública; 14) recibir el jura-

mento o promesa constitucional del presidente de la República, el del vicepresidente y el de los demás funcionarios, de acuerdo con lo establecido en esta Constitución; 15) recibir del presidente de la República un informe sobre la situación general del país, sobre su administración y sobre los planes de gobierno en la forma dispuesta en esta Constitución; 16) aceptar o rechazar la renuncia del presidente de la República y la del vicepresidente; 17) prestar los acuerdos y efectuar los nombramientos que esta Constitución prescribe, así como las designaciones de representantes del Congreso en otros órganos del Estado; 18) conceder amnistías; 19) decidir el traslado de la capital de la República a otro punto del territorio nacional, por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada cámara; 20) aprobar o rechazar, en todo o en parte y previo informe de la Contraloría General de la República, el detalle y la justificación de los ingresos y egresos de las finanzas públicas sobre la ejecución presupuestaria; 21) reglamentar la navegación fluvial, la marítima, la aérea y la espacial; y 22) los demás deberes y atribuciones que fije la Constitución (artículo 202)<sup>9</sup>.

---

9 Las atribuciones concedidas en los apartados 14, 15, 16 y 20 corresponden a ambas cámaras reunidas conjuntamente.

El Congreso dispone, además, de una serie de mecanismos de control de particular importancia, entre los que se cuentan los pedidos de informe (artículo 192), la citación e interpelación (artículo 193), el voto de censura (artículo 194) y la creación de comisiones de investigación (artículo 195).

### **b. Comisión Permanente del Congreso**

De acuerdo con la Constitución, 15 días antes de entrar en receso, cada cámara designa por mayoría absoluta a los senadores y a los diputados que, en número de seis y 12 como titulares, y tres y seis como suplentes, respectivamente, conforman la Comisión Permanente del Congreso, la cual ejerce sus funciones desde el comienzo del período de receso del Congreso hasta el reinicio de las sesiones ordinarias. Reunidos los miembros titulares de la Comisión Permanente, designan presidente y demás autoridades, y de ello se da aviso escrito a los otros poderes del Estado (artículo 218).

Son deberes y atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso: 1) velar por la observancia de la Constitución y de las leyes; 2) dictar su propio reglamento; 3) convocar a las cámaras a sesiones preparatorias, con el objeto de que la apertu-

ra anual del Congreso se efectúe en tiempo oportuno; 4) convocar y organizar las sesiones extraordinarias de ambas cámaras, de conformidad con lo establecido en la Constitución; 5) autorizar al presidente de la República, durante el receso del Congreso, a ausentarse temporalmente del territorio nacional, en los casos previstos en la Constitución, y 6) los demás deberes y atribuciones que fija la Constitución (artículo 219).

La Comisión Permanente del Congreso, al término de su actuación, prestará a cada cámara un informe final de las mismas, y será responsable ante éstas de las medidas que hubiese adoptado o autorizado (artículo 220).

### **c. Cámara de Diputados**

La Cámara de Diputados es la cámara de representación departamental. Se compone de 80 miembros titulares, como mínimo, y de igual número de suplentes, elegidos directamente por el pueblo en colegios electorales departamentales. La ciudad de Asunción constituye un Colegio Electoral con representación en dicha cámara. Los departamentos son representados por un diputado titular y un suplente, cuanto menos. El Tribunal Superior de Justicia Electoral, antes de

cada elección y de acuerdo con el número de electores de cada departamento, establece el número de bancas que le corresponde. La ley puede acrecentar la cantidad de diputados, en función del aumento de los electores (artículo 221).

Para ser electo diputado, titular o suplente, se requiere nacionalidad paraguaya natural y haber cumplido 25 años (artículo 221).

En cuanto a sus atribuciones, compete exclusivamente a la Cámara de Diputados lo siguiente: 1) iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la legislación departamental y municipal; 2) designar o proponer los magistrados y funcionarios, de acuerdo con lo que establece la Constitución y la ley; 3) prestar acuerdo para la intervención de los gobiernos departamentales y municipales, y 4) las demás atribuciones exclusivas que fija la Constitución (artículo 222).

#### **d. Cámara de Senadores**

La Cámara de Senadores se compone de 45 miembros titulares como mínimo, y de 30 suplentes, elegidos directamente por el pueblo en una sola circunscripción nacional. La ley

puede aumentar la cantidad de senadores, en función del aumento de los electores (artículo 223). A los senadores titulares deben sumarse los senadores vitalicios, es decir, los ex presidentes de la República electos democráticamente, salvo los que hubieren sido sometidos a juicio político y hallados culpables. Los senadores vitalicios no integran el quórum, tienen voz pero no tienen voto (artículo 189).<sup>10</sup>

Para ser electo senador, titular o suplente, se requiere nacionalidad paraguaya natural y haber cumplido 35 años (artículo 223).

En lo que respecta a sus atribuciones, compete exclusivamente a la Cámara de Senadores lo siguiente: 1) iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la aprobación de tratados y de acuerdos internacionales; 2) prestar acuerdo para los ascensos militares y los de la Policía Nacional, desde el grado de coronel del Ejército o su equivalente en las otras armas y servicios, y

---

10 Se ha señalado que el cargo de senador vitalicio es, en nuestra Constitución, un cargo honorífico que se reserva a quienes ocuparon la Presidencia de la República en las condiciones apuntadas. Se ha dicho, además, que nuestra Constitución instituyó la figura de la senaduría vitalicia a fin de permitir que los ex presidentes dispongan, mediante su incorporación a la Cámara de Senadores, de un foro en el cual puedan seguir colaborando en el manejo de la cosa pública, en función de la experiencia obtenida en el desempeño de tan alta investidura. Ver al respecto, Campos Cervera, R. “Fueros o inmunidades parlamentarios”, en Camacho, E. y Lezcano Claude, L. *Comentario a la Constitución*, Corte Suprema de Justicia, Asunción, 2002, t. II, pp. 325-329; Lezcano Claude, L. *Derecho constitucional*, op. cit., pp. 233-237.



desde el de comisario principal para la Policía Nacional; 3) prestar acuerdo para la designación de los embajadores y ministros plenipotenciarios en el exterior; 4) designar o proponer a los magistrados y funcionarios de acuerdo con lo que establece la Constitución; 5) autorizar el envío de fuerzas militares paraguayas permanentes al exterior, así como el ingreso de tropas militares extranjeras al país; 6) prestar acuerdo para la designación del presidente y los directores de la Banca Central del Estado; 7) prestar acuerdo para la designación de los directores paraguayos de los entes binacionales, y 8) las demás atribuciones exclusivas que fija la Constitución (artículo 224).

## **B. Poder Ejecutivo**

### **a. Presidente y vicepresidente de la República**

La Constitución establece que el Poder Ejecutivo es ejercido por el presidente de la República (artículo 226). La Constitución prevé, sin embargo, la figura de un vicepresidente de la República quien, en caso de impedimento o ausencia temporal del presidente o vacancia definitiva del cargo, lo sustituye de inmediato, con todas sus atribuciones (artículo 227). Para ser presidente de la República o vicepresidente se

requiere tener nacionalidad paraguaya natural, haber cumplido 35 años y estar en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos (artículo 228).

El presidente de la República y el vicepresidente son elegidos conjunta y directamente por el pueblo, por simple mayoría de votos, en comicios generales que se realizan entre 90 y 120 días antes de expirar el período constitucional vigente (artículo 230). El presidente de la República y el vicepresidente duran cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el 15 de agosto siguiente a las elecciones. No pueden ser reelectos en ningún caso. El vicepresidente solo puede ser electo presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de 12 meses no puede ser electo vicepresidente de la República (artículo 229).

Respecto de los cargos de presidente y vicepresidente de la República, existen extensas inhabilidades para candidatarse (artículos 235 y 236). Asimismo, se hallan fijadas severas incompatibilidades para tales cargos (artículo 238). En contrapartida, el presidente y el vicepresidente de la República no gozan

de inmunidades expresas en la Constitución (inmunidades de opinión, detención y proceso). Parte de la doctrina constitucional sostiene, no obstante, que la inmunidad de proceso se deriva implícitamente del cuerpo constitucional, en particular de la institución del juicio político (artículo 225) y de la aplicación analógica de las inmunidades conferidas a los ministros del Poder Ejecutivo (artículo 241)<sup>11</sup>. Dicha tesis resulta, sin embargo, seriamente discutible, pues las inmunidades deben reconocerse e interpretarse con criterio restrictivo.

En cuanto a las funciones, son deberes y atribuciones de quien ejerce la Presidencia de la República: 1) representar al Estado y dirigir la administración general del país; 2) cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes; 3) participar en la formación de las leyes, de conformidad con la Constitución, promulgarlas y hacerlas publicar, reglamentarlas y controlar su cumplimiento; 4) vetar, total o parcialmente, las leyes sancionadas por el Congreso, formulando las observaciones u objeciones que estime convenientes; 5) dictar decretos que, para su validez, requieren el refrendo del ministro del ramo; 6) nombrar y remover por sí a los ministros del Po-

---

11 Ver al respecto Fernández Arévalos, E. *Órganos constitucionales del Estado*, Intercontinental, Asunción, 2003, pp. 276-279; Lezcano Claude, L. *Derecho constitucional*, Imprenta Salesiana, 2008, pp. 270-271.

der Ejecutivo, al procurador general de la República y a los funcionarios de la administración pública, cuya designación y permanencia en los cargos no están reglados de otro modo por la Constitución o por la ley; 7) manejar las relaciones exteriores de la República. En caso de agresión externa, y previa autorización del Congreso, declarar el Estado de Defensa Nacional o concertar la paz; negociar y firmar tratados internacionales; recibir a los jefes de misiones diplomáticas de los países extranjeros y admitir a sus cónsules y designar embajadores, con acuerdo del Senado; 8) dar cuenta al Congreso, al inicio de cada período anual de sesiones, de las gestiones realizadas por el Poder Ejecutivo, así como informar de la situación general de la República y de los planes para el futuro; 9) ser comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, cargo que no se delega. De acuerdo con la ley, dicta los reglamentos militares, dispone de las Fuerzas Armadas, organiza y distribuye. Por sí, nombra y remueve a los comandantes de la Fuerza Pública. Adopta las medidas necesarias para la defensa nacional. Provee, por sí, los grados en todas las armas, hasta el de teniente coronel o sus equivalentes y, con acuerdo del Senado, los grados superiores; 10) indultar o conmutar las penas impuestas por los jueces y tribunales de la República, de conformidad con la ley, y con informe de la

Corte Suprema de Justicia; 11) convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, a cualquiera de las cámaras o a ambas a la vez, debiendo éstas tratar solo aquellos asuntos sometidos a su respectiva consideración; 12) proponer al Congreso proyectos de ley, los cuales pueden ser presentados con solicitud de urgente consideración, en los términos establecidos en la Constitución; 13) disponer la recaudación e inversión de las rentas de la República, de acuerdo con el Presupuesto General de la Nación y con las leyes, rindiendo cuenta anualmente al Congreso de su ejecución; 14) preparar y presentar a consideración de las cámaras el proyecto anual de Presupuesto General de la Nación; 15) hacer cumplir las disposiciones de las autoridades creadas por la Constitución, y 16) los demás deberes y atribuciones que fija la Constitución (artículo 238).

Son deberes y atribuciones de quien ejerce la vicepresidencia de la República: 1) sustituir de inmediato al presidente de la República, en los casos previstos por la Constitución; 2) representar al presidente de la República, nacional e internacionalmente, por designación del mismo, con todas las prerrogativas que le corresponden a aquél; 3) participar de las deliberaciones del Consejo de Ministros, y 4) coordinar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo (artículo 239).

La Constitución establece el mecanismo de sustitución del presidente de la República por el vicepresidente en situación de afección. De acuerdo con la Constitución, en caso de impedimento o ausencia del presidente de la República, lo reemplaza el vicepresidente, y a falta de éste y en forma sucesiva, el presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia. El vicepresidente electo asume la presidencia de la República si ésta queda vacante antes o después de la proclamación del presidente, y la ejerce hasta la finalización del período constitucional (artículo 234). En caso de vacancia definitiva de la vicepresidencia durante los tres primeros años del período constitucional, añade la disposición, se convoca a elecciones para cubrirla. Si la misma tuviese lugar durante los dos últimos años, el Congreso, por mayoría absoluta de sus miembros, designa a quien debe desempeñar el cargo por el resto del período (artículo 234). Como puede notarse, la disposición no contempla la hipótesis de la doble afección definitiva y simultánea<sup>12</sup>.

---

12 La Corte Suprema de Justicia ha establecido en un polémico fallo que, al producirse la vacancia definitiva y simultánea del presidente y del vicepresidente, debe aplicarse el orden de sucesión establecido, accediendo a la titularidad del Poder Ejecutivo el presidente de la Cámara de Senadores o el presidente de la Cámara de Diputados o el presidente de la Corte Suprema de Justicia, hasta la finalización del período constitucional. De acuerdo con el fallo, la Constitución no contiene disposición alguna que permita afirmar que el orden de sucesión establecido tiene carácter provisorio, hasta tanto se elija nuevo presidente de la República por medio de comicios (Sentencia N° 191/99, Corte Suprema de Justicia).

## **b. Ministros del Poder Ejecutivo**

La dirección y gestión de los negocios públicos están confiadas a los ministros del Poder Ejecutivo, cuyo número y funciones son determinados por la ley (artículo 240). Los ministros son los jefes de la administración de sus respectivas carteras, en las cuales, bajo la dirección del presidente de la República, promueven y ejecutan la política relativa a las materias de su competencia (artículo 242). Para ser ministro se requiere tener nacionalidad paraguaya natural y haber cumplido 25 años (artículos 241 y 221).

Los ministros del Poder Ejecutivo tienen las mismas incompatibilidades que las establecidas para el presidente de la República, salvo el ejercicio de la docencia. No pueden ser privados de su libertad, excepto en los casos previstos para los miembros del Congreso (artículos 237, 241 y 191).

Un órgano esencialmente consultivo del presidente de la República es el Consejo de Ministros. Convocados por el presidente de la República, los ministros del Poder Ejecutivo se reúnen en Consejo de Ministros a fin de coordinar las tareas ejecutivas, impulsar la política del gobierno y adoptar

decisiones colectivas. Compete al Consejo de Ministros: 1) deliberar sobre todos los asuntos de interés público que el presidente de la República someta a su consideración, actuando como cuerpo consultivo; 2) considerar las iniciativas en materia legislativa, y 3) disponer la publicación periódica de sus resoluciones (artículo 243).

### **c. Procuraduría General de la República**

La Procuraduría General de la República está a cargo de un procurador general de la República y de los demás funcionarios que determina la ley (artículo 244). El procurador general de la República es nombrado y removido por el presidente de la República. Para su nombramiento, debe reunir los mismos requisitos exigidos para fiscal general del Estado, es decir, tener nacionalidad paraguaya, haber cumplido 35 años, poseer título universitario de abogado, haber ejercido efectivamente la profesión o funciones o la magistratura judicial o la cátedra universitaria en materia jurídica durante cinco años cuanto menos, conjunta, separada o sucesivamente (artículos 245 y 267).

En cuanto a sus deberes y atribuciones, corresponde al procurador general de la República: 1) representar y defender,



judicial o extrajudicialmente, los intereses patrimoniales de la República; 2) dictaminar en los casos y con los efectos señalados en las leyes; 3) asesorar jurídicamente a la administración pública en la forma que determina la ley, y 4) los demás deberes y atribuciones que fija la ley (artículo 246).

El funcionamiento de esta institución se halla reglamentado por la Ley N° 6837/21 “Que establece las funciones y estructura orgánica de la Procuraduría General de la República”.

## **C. Poder Judicial y otras magistraturas**

### **a. Poder Judicial**

De acuerdo con la Constitución, la administración de justicia está a cargo del Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los juzgados, en la forma que establecen la Constitución y la ley. El Poder Judicial es, según la Constitución, el custodio de la Constitución: la interpreta, la cumple y la hace cumplir (artículo 247). Además, los órganos del Estado se subordinan a los dictados de la ley, y las personas que ejercen funciones al servicio del mismo están obligadas a prestar a la administración de justicia toda

la cooperación que ella requiera para el cumplimiento de sus mandatos (artículo 257).

A los efectos de su cometido, queda garantizada la independencia del Poder Judicial. Solo éste puede conocer y decidir en actos de carácter contencioso. En ningún caso los miembros de los otros poderes, ni otros funcionarios, pueden arrogarse atribuciones judiciales que no estén expresamente establecidas en la Constitución, ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir de cualquier modo en los juicios. Actos de esta naturaleza conllevan nulidad insanable. Todo ello sin perjuicio de las decisiones arbitrales en el ámbito del derecho privado, con las modalidades que la ley determina para asegurar el derecho de defensa y las soluciones equitativas. Los que atentan contra la independencia del Poder Judicial y la de sus magistrados, agrega la Constitución, quedan inhabilitados para ejercer toda función pública por cinco años consecutivos, además de las penas que fija la ley (artículo 248).

En concordancia con lo anterior, el Poder Judicial goza de austeridad presupuestaria. En el Presupuesto General de la Nación se le asigna al Poder Judicial una cantidad no inferior al 3% del presupuesto de la administración central. El pre-

supuesto del Poder Judicial es aprobado por el Congreso y la Contraloría General de la República verifica todos sus gastos e inversiones (artículo 249).

Los miembros de la Corte Suprema de Justicia son designados por la Cámara de Senadores, con acuerdo del Poder Ejecutivo, a propuesta en ternas del Consejo de la Magistratura (artículos 264.1). Los miembros de los tribunales y juzgados de toda la República, por su lado, son designados por la Corte Suprema de Justicia, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura (artículo 251).

Los magistrados son inamovibles en cuanto al cargo, a la sede o al grado, durante el término para el cual fueron nombrados. No pueden ser trasladados ni ascendidos sin su consentimiento previo y expreso. Son designados por períodos de cinco años, a contar desde su nombramiento. Los magistrados que hayan sido confirmados por dos períodos siguientes al de su elección, adquieren la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los miembros de la Corte Suprema de Justicia, fijado en 75 años (artículos 252, 261 y 8 de las Disposiciones finales y transitorias)<sup>13</sup>.

---

13 La determinación del alcance del artículo relativo a la confirmación e inamovilidad

Los magistrados gozan de inmunidades. No pueden ser acusados o interrogados judicialmente por las opiniones emitidas en el ejercicio de sus funciones. Tampoco pueden ser detenidos o arrestados, sino en caso de flagrante delito que merezca pena corporal. Si así ocurriese la autoridad interviniente debe ponerlos bajo custodia en su residencia, comunicar de inmediato el hecho a la Corte Suprema de Justicia y remitir los antecedentes al juez competente (artículo 255).

#### **b. Consejo de la Magistratura**

El Consejo de la Magistratura está compuesto por un miembro de la Corte Suprema de Justicia, designado por ésta; un representante del Poder Ejecutivo; un senador y un diputado, ambos nominados por su cámara respectiva; dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa; un profesor de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares, y un profesor de las facultades de Derecho de las universidades privadas, con no menos de 20 años de funcionamiento, elegido por sus pares. La Ley N°

---

de los magistrados judiciales (artículo 252) ha sido objeto de severo debate. Ver al respecto Mendonca, D. *Sobre la inamovilidad de los ministros de la Corte Suprema de Justicia*, Centro de Estudios Constitucionales, Asunción, 2009; Lezcano Claude, L. *Derecho constitucional*, Imprenta Salesiana, Asunción, 2008, pp. 238-239.

296/94 “Que organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura” reglamenta los sistemas de elección pertinentes, según mandato constitucional (artículo 262).

Los miembros del Consejo de la Magistratura deben reunir los siguientes requisitos de elección: tener nacionalidad paraguaya, haber cumplido 35 años, poseer título universitario de abogado, y durante el término de diez años, cuanto menos, haber ejercido efectivamente la profesión o desempeñado funciones en la magistratura judicial o ejercido la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separada o alternativamente (artículo 263).

Los miembros del Consejo de la Magistratura gozan de iguales inmunidades que los ministros de la Corte Suprema de Justicia (artículos 263 y 255).

Son deberes y atribuciones del Consejo de la Magistratura: 1) proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y elevarlas a la Cámara de Senadores para que designe los miembros, con acuerdo del Poder Ejecutivo; 2) proponer en ternas a la Corte

Suprema de Justicia, con igual criterio de selección y examen, los nombres de candidatos para los cargos de miembros de los tribunales inferiores, los de los jueces y los de los agentes fiscales; 3) elaborar su propio reglamento, y 4) los demás deberes y atribuciones que fijan la Constitución y las leyes (artículo 264).

### **c. Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados**

El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados es una institución mediante cuya actuación se propende al saneamiento del Poder Judicial y del Ministerio Público. La atribución esencial del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados es enjuiciar y remover a los magistrados judiciales y a los agentes y procuradores fiscales por la comisión de delitos o por mal desempeño de sus funciones, según la regulación contenida en la ley reglamentaria. Desde ese punto de vista, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados constituye una instancia especial de control del desempeño jurisdiccional.

De acuerdo con la Constitución, los magistrados judiciales solo podrán ser enjuiciados y removidos por la comisión de delitos, o mal desempeño de sus funciones definido en la ley,

por decisión de un Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Éste está integrado por dos ministros de la Corte Suprema de Justicia, dos miembros del Consejo de la Magistratura, dos senadores y dos diputados; éstos cuatro últimos (senadores y diputados) deben ser abogados (artículo 253).

El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados es, pues, un órgano colegiado de carácter público creado bajo el imperio de la Constitución de 1992. Su regulación constitucional se halla prevista en el artículo 253 de la ley fundamental, mientras que su regulación legal se halla establecida en la Ley N° 1084/97 “Que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados” y su ley modificatoria, la Ley N° 1752/01 “Que modifica los artículos 10, 14, incisos g) y u), 16, 30 y 36 de la Ley N° 1084/97 ‘Que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados’”.

#### **d. Ministerio Público**

El Ministerio Público representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, gozando de autonomía funcional y administrativa en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones. Lo ejercen el fiscal general del Estado y los

agentes fiscales, en la forma determinada por la ley (artículo 266). La ley que fija ese marco institucional es la Ley N° 1562/00 “Orgánica del Ministerio Público”.

De acuerdo con la Constitución, son deberes y atribuciones del Ministerio Público: 1) velar por el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales; 2) promover acción penal pública para defender el patrimonio público y social, el medio ambiente y otros intereses difusos, así como los derechos de los pueblos indígenas; 3) ejercer acción penal en los casos en que, para iniciarla o seguirla, no fuese necesaria instancia de parte, sin perjuicio de que el juez o tribunal proceda de oficio, cuando lo determina la ley; 4) recabar información de los funcionarios públicos para el mejor cumplimiento de sus funciones, y 5) los demás deberes y atribuciones que fija la ley.

Para ser fiscal general del Estado se requiere tener nacionalidad paraguaya, haber cumplido treinta y cinco años, poseer título universitario de abogado, haber ejercido efectivamente la profesión o funciones o la magistratura judicial o la cátedra universitaria en materia jurídica durante cinco años cuanto menos, conjunta, separada o sucesivamente. Tiene las mismas incompatibilidades e inmuni-



dades que las establecidas para los magistrados del Poder Judicial (artículo 267).

El fiscal general del Estado goza de inamovilidad. Dura cinco años en sus funciones y puede ser reelecto. Es nombrado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura (artículo 269).

Por su lado, los agentes fiscales son designados en la misma forma que establece la Constitución para los jueces. Duran en sus funciones y son removidos con iguales procedimientos. Además, tienen las mismas incompatibilidades e inmunidades que las determinadas para los integrantes del Poder Judicial (artículos 270, 254 y 255).

#### **e. Justicia Electoral**

La Justicia Electoral está integrada por un Tribunal Superior de Justicia Electoral, por los tribunales, por los juzgados, por las fiscalías y por los demás organismos definidos en la ley, la cual determina su organización y sus funciones (artículo 274). La ley de referencia es la Ley N° 635/95 “Que reglamenta la Justicia Electoral”.

De acuerdo con la Constitución, la convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos, corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral<sup>14</sup>. Asimismo, son de su competencia las cuestiones provenientes de todo tipo de consulta popular, como todo lo relativo a las elecciones y al funcionamiento de los partidos y de los movimientos políticos (artículo 273). Consecuentemente, la Justicia Electoral tiene competencias jurisdiccionales y administrativas relevantes en materia electoral.

## D. Otros organismos del Estado

### a. Defensoría del Pueblo

El Defensor del Pueblo (u *Ombudsman*, del sueco “comisionado” o “representante”) es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la

---

14 La Corte Suprema de Justicia ha enfatizado la importancia de esta disposición al señalar que “resulta incontrovertible que el juzgamiento de las cuestiones derivadas de las elecciones generales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resultan elegidos, corresponde en exclusividad a la Justicia Electoral” (S.D. N° 404/10, Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional).

canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios. No tiene competencias judiciales ni ejecutivas (artículo 276). A pesar de ser un comisionado parlamentario, el Defensor del Pueblo goza de autonomía e inamovilidad, aunque puede ser removido por mal desempeño de sus funciones, por el procedimiento del juicio político establecido en la Constitución (artículo 277).

El Defensor del Pueblo es nombrado por mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por el Senado, y dura cinco años en sus funciones, coincidentes con el período del Congreso. Puede ser reelecto (artículo 277). Para su nombramiento, el Defensor del Pueblo debe reunir los mismos requisitos exigidos para los diputados, y tiene las mismas incompatibilidades e inmunidades que las de los magistrados judiciales. Durante su mandato no puede formar parte de ningún poder del Estado ni ejercer actividad político-partidaria (artículo 278).

En cuanto a sus atribuciones, corresponde al Defensor del Pueblo: 1) recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos sobre violaciones de los derechos humanos y otros hechos que establecen la Constitución y la ley; 2) requerir de las

autoridades en sus diversos niveles, incluyendo los órganos policiales y los de seguridad en general, información para el mejor ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna. Podrá acceder a los sitios donde se denuncie la comisión de tales hechos. Es también de su competencia actuar de oficio; 3) emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos; 4) informar anualmente de sus gestiones a las cámaras del Congreso; 5) elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que, a su juicio, requieran pronta atención pública, y 6) los demás deberes y atribuciones que fija la ley (artículo 279). La Constitución añade que las funciones del Defensor del Pueblo serán reguladas por la ley a fin de asegurar su eficacia, pudiendo nombrarse defensores departamentales o municipales (artículo 280).

La institución se halla reglamentada por la Ley N° 631/95 “Orgánica de la Defensoría del Pueblo”.

## **b. Contraloría General de la República**

La Contraloría General de la República es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado,

de los departamentos y de las municipalidades, en la forma determinada por la Constitución y por la ley. Goza de autonomía funcional y administrativa (artículo 281). La institución, por cierto, se halla reglamentada por la Ley N° 276/94 “Orgánica y funcional de la Contraloría”.

Según la Constitución, la Contraloría General de la República se compone de un contralor y un subcontralor<sup>15</sup>, quienes deberán ser de nacionalidad paraguaya, de 30 años cumplidos, graduados en Derecho o en Ciencias Económicas, Administrativas o Contables. Cada uno de ellos será designado por la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta, de sendas ternas de candidatos propuestos por la Cámara de Senadores, con idéntica mayoría. Duran cinco años en sus funciones, los cuales no serán coincidentes con los del mandato presidencial. Pueden ser confirmados en el cargo solo por un período más, con sujeción a los mismos trámites. Durante tal lapso gozan de inamovilidad, no pudiendo ser removidos sino por la comisión de delitos o por mal desempeño de sus funciones (artículo 281).

---

15 El carácter unipersonal o colegiado de la institución ha sido objeto de debate en sede jurisdiccional. La Corte Suprema de Justicia ha dejado establecido que la Contraloría General de la República, en su representación, gestión y dirección tiene un único responsable: el Contralor General de la República (Sentencia N° 481/96, Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional).

El contralor y el subcontralor tienen las mismas inmunidades e incompatibilidades que las establecidas para los magistrados judiciales (artículos 284, 254 y 255). En cuanto a su remoción, debe seguirse el procedimiento del juicio político (artículos 284 y 255).

La Constitución asigna a la Contraloría General de la República una serie de funciones de particular importancia. Ante todo, cabe señalar que el presidente de la República, en su carácter de titular de la administración del Estado, debe enviar a la Contraloría la liquidación del presupuesto del año anterior, dentro de los cuatro meses del siguiente. En los cuatro meses posteriores, la Contraloría debe elevar informe y dictamen al Congreso, para que los consideren cada una de las Cámaras (artículo 282). Además, son deberes y atribuciones del contralor general de la República: 1) el control, la vigilancia y la fiscalización de los bienes públicos y del patrimonio del Estado, los de las entidades regionales o departamentales, los de las municipalidades, los del Banco Central y los de los demás bancos del Estado o mixtos, los de las entidades autónomas, autárquicas o descentralizadas, así como los de las empresas del Estado o mixtas; 2) el control de la ejecución y la liquidación del Presupuesto General de la Nación; 3) el control de

la ejecución y la liquidación de los presupuestos de todas las reparticiones mencionadas en el apartado 1, como asimismo el examen de sus cuentas, fondos e inventarios; 4) la fiscalización de las cuentas nacionales de las empresas o entidades multinacionales, de cuyo capital participe el Estado en forma directa o indirecta, en los términos de los respectivos tratados; 5) el requerimiento de informes sobre la gestión fiscal y patrimonial a toda persona o entidad pública, mixta o privada que administre fondos, servicios públicos o bienes del Estado, a las entidades regionales o departamentales y a los municipios, todos los cuales deben poner a su disposición la documentación y los comprobantes requeridos para el mejor cumplimiento de sus funciones; 6) la recepción de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos, así como la formación de un registro de las mismas y la producción de dictámenes sobre la correspondencia entre tales declaraciones, prestadas al asumir los respectivos cargos, y las que los aludidos funcionarios formulan al cesar en ellos; 7) la denuncia a la justicia ordinaria y al Poder Ejecutivo de todo delito, siendo solidariamente responsable —por omisión o desviación— con los órganos sometidos a su control, cuando éstos actuasen con deficiencia o negligencia, y 8) los demás deberes y atribuciones que fijan la Constitución y las leyes (artículo 283).

### **c. Banca Central del Estado**

La Constitución establece una Banca Central del Estado, con carácter de organismo técnico. Ella tiene la exclusividad de la emisión monetaria y, conforme con los objetivos de la política económica del Gobierno Nacional, participa con los demás organismos técnicos del Estado en la formulación de las políticas monetaria, crediticia y cambiaria, siendo responsable de su ejecución y desarrollo, y preservando la estabilidad monetaria (artículo 285). Añade la Constitución que la Banca Central del Estado rinde cuentas al Poder Ejecutivo y al Congreso Nacional de la ejecución de las políticas a su cargo (artículo 287).

Como puede verse, a la Banca Central del Estado le están asignadas, entre otras, dos funciones fundamentales: 1) la emisión monetaria y 2) la preservación de la estabilidad monetaria. Mientras la primera guarda relación con la potestad exclusiva de emitir billetes y monedas de curso legal y fuerza cancelatoria, la segunda se vincula con la preservación del valor de la moneda. Ambas funciones son exclusivas de la institución. Es llamativo, por cierto, que a la institución no le fueran expresamente asignadas por la Constitución dos fun-



ciones básicas de los bancos centrales, a saber: la función de Banco del Estado y la función de custodio de las reservas del Estado<sup>16</sup>. La omisión resulta particularmente grave.

La Constitución establece, además, que la ley regulará la organización y el funcionamiento de la Banca Central del Estado dentro de las limitaciones previstas en ella (artículo 287). En tal sentido, se halla en vigor la Ley N° 489/95 “Orgánica del Banco Central del Paraguay”.

A la luz de las denominaciones dispares empleadas en la Constitución y en la ley (“Banca Central del Estado” y “Banco Central del Paraguay”) se suscita el problema de si se trata de una única institución o de dos instituciones diferentes. Algunos autores sostienen que se trata de una única institución y que, desde luego, no cabe repartir las funciones propias de la Banca Central del Estado en diferentes órganos. Otros sostienen, en cambio, que la Banca Central del Estado es una institución de configuración abierta, sujeta a estructuración y organización legal reglamentaria. Bajo el régimen

---

16 Entre las funciones ordinarias de un Banco Central suelen diferenciarse dos: funciones monetarias (emisión de moneda y regulación del dinero bancario) y funciones no monetarias (actuación como Banco del Estado, preservación de las reservas del Estado, actuación como Banco de bancos y asesoría financiera).

legal vigente, añaden estos autores, el Banco Central del Paraguay es, contingentemente, el único exponente institucional de la Banca Central del Estado. La controversia no es, pues, puramente terminológica. En cualquier caso, a los efectos de la configuración legal de la Banca Central del Estado, no pueden perderse de vista las funciones asignadas por la Constitución a la institución.

## 7. FUERZA PÚBLICA

De acuerdo con lo dispuesto por la Constitución, la fuerza pública está integrada, en forma exclusiva, por las fuerzas militares (Fuerzas Armadas de la Nación) y las fuerzas policiales (Policía Nacional) (artículo 172). Las Fuerzas Armadas de la Nación constituyen una institución nacional organizada con carácter permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinada a los poderes del Estado y sujeta a las disposiciones de la Constitución y de las leyes. Su misión es la de custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas, conforme con la Constitución y las leyes (artículo 173)<sup>17</sup>. La

---

17 Se ha advertido que nuestro régimen constitucional no permite la intervención de

Policía Nacional, por su lado, constituye una institución profesional, no deliberante, obediente, organizada con carácter permanente y en relación de dependencia jerárquica del órgano del Poder Ejecutivo encargado de la seguridad interna de la Nación. Su misión es preservar el orden público legalmente establecido, así como los derechos y la seguridad de las personas y entidades y de sus bienes, ocuparse de la prevención de los delitos, ejecutar los mandatos de la autoridad competente y, bajo dirección judicial, investigar los delitos (artículo 175).

Según la Constitución, la ley debe reglamentar la organización de ambas instituciones (artículos 173 y 175). En tal sentido, se hallan en vigor la Ley N° 216/93 “De organización general de las Fuerzas Armadas de la Nación” y la Ley N° 222/93 “Orgánica de la Policía Nacional”.

La Constitución contiene, además, otras tantas disposiciones sobre las Fuerzas Armadas de la Nación y la Policía Nacional: prohíbe las huelgas y los paros en el ámbito de la fuer-

---

las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna y que existen situaciones excepcionales que podrían requerir tal intervención. Eventuales intervenciones de las Fuerzas Armadas ante los denominados “nuevos desafíos” (terrorismo, guerrilla, narcotráfico) o en misiones de paz, podrían resultar conflictivas a la luz de la disposición constitucional.

carrera militar y la carrera policial (artículo 101), establece el servicio militar obligatorio (artículo 129), consagra el derecho de objeción de conciencia (artículo 37), otorga honores y privilegios a los veteranos de guerra (artículo 130), renuncia a la guerra, salvo en legítima defensa (artículo 144), contempla el funcionamiento de tribunales militares (artículo 174), autoriza al Congreso y a la Cámara de Senadores la entrada de fuerzas armadas extranjeras al territorio de la República y la salida al exterior de las nacionales, salvo casos de mera cortesía (artículos 183.3 y 224.5)<sup>18</sup> y asigna al presidente de la República el Comando en Jefe de la Fuerzas Armadas de la Nación (artículo 238.9). Buena parte de estas cuestiones se hallan reguladas por leyes reglamentarias<sup>19</sup>.

---

18 Los artículos 183.3 y 224.5 de la Constitución resultan incoherentes. Mientras el primero concede al Congreso competencia exclusiva para autorizar la entrada de fuerzas armadas extranjeras al territorio nacional o la salida al exterior de fuerzas armadas nacionales, el segundo concede la misma competencia, también con carácter exclusivo, a la Cámara de Senadores.

19 Ley N° 1115/97 “Del estatuto del personal militar”, Ley N° 569/75 “Del servicio militar obligatorio”, Ley N° 1337/97 “De defensa nacional y de seguridad interna”, Ley N° 840/80 “Orgánica de los tribunales militares”, Ley N° 843/80 “Código penal militar”, Ley N° 844/80 “Código de procedimiento penal militar en tiempo de paz y de guerra”.

**TABLA 4. Organismos del Estado**

<b>PODER LEGISLATIVO</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Congreso</li><li>▪ Comisión permanente</li><li>▪ Cámara de Diputados</li><li>▪ Cámara de Senadores</li></ul>
<b>PODER EJECUTIVO</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Presidencia de la República</li><li>▪ Vicepresidencia de la República</li><li>▪ Ministerios del Poder Ejecutivo</li><li>▪ Procuraduría General de la República</li></ul>
<b>PODER JUDICIAL Y OTRAS MAGISTRATURAS</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Corte Suprema de Justicia</li><li>▪ Magistrados</li><li>▪ Consejo de la Magistratura</li><li>▪ Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados</li><li>▪ Ministerio Público</li><li>▪ Justicia Electoral</li></ul>
<b>OTROS ORGANISMOS DEL ESTADO</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Defensoría del Pueblo</li><li>▪ Contraloría General de la República</li><li>▪ Banca Central del Estado</li></ul>
<b>FUERZA PÚBLICA</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>▪ Fuerzas Armadas</li><li>▪ Policía Nacional</li></ul>

## 8. JUICIO POLÍTICO

El juicio político es un típico mecanismo de control entre órganos del Estado. En lo esencial, el juicio político es un procedimiento de destitución que impide a ciertos funcionarios mantenerse en el cargo hasta el final del mandato asignado, sobre la base de la ocurrencia de determinadas circunstancias de particular gravedad. Se lo denomina “político” porque mediante él se pretende, simplemente, separar del cargo al funcionario afectado, mediante acusación.

La Constitución establece en un apartado especial la enumeración de los altos funcionarios sujetos a juicio político, las causales admisibles y el procedimiento de separación del cargo (Parte II, Título II, Capítulo I, Sección VI, Artículo 225). De acuerdo con la Constitución, son pasibles de juicio político el presidente y el vicepresidente de la República, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el fiscal general del Estado, el defensor del Pueblo, el contralor general y el subcontralor de la República y los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral. Cabe advertir que, aunque la lista precedente parece tasada, la Ley N° 296/94 “Que organiza el funcionamiento del Consejo de la Magistratura” ha

extendido el mecanismo del juicio político a los miembros de dicha institución, atendiendo a que ellos gozan de iguales inmunidades que los ministros de la Corte Suprema de Justicia, según la previsión del artículo 263 de la Constitución (artículo 6). Esta extensión resulta dudosamente constitucional.

En cuanto a las causales, la Constitución establece que los funcionarios citados solo pueden ser sometidos a juicio político por dos circunstancias: 1) mal desempeño de sus funciones, y 2) delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o delitos comunes. Cabe señalar que, mientras los delitos cometidos en el ejercicio del cargo y los delitos comunes circunscriben la causa a una figura preexistente en la legislación penal, el mal desempeño del cargo carece de un marco definitorio previamente establecido.

Finalmente, según la Constitución, la acusación es formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios, y el juzgamiento corresponde a la Cámara de Senadores; la separación del cargo requiere mayoría absoluta de dos tercios de la Cámara de Senadores. La declaración de culpabilidad es, como ha quedado dicho, al solo efecto de la separación del cargo. En los casos de supuesta comisión de delitos, los an-

tecedentes deben ser remitidos a la justicia ordinaria. Como puede verse, el procedimiento previsto resulta muy simple: la Cámara de Diputados admite la formación de juicio, después de conocer de la causa que se invoca (acusación), y la Cámara de Senadores juzga a los acusados en juicio público (juzgamiento), a los efectos de su separación del cargo (separación). La exigencia de un juicio público, por cierto, se vincula con la garantía del debido proceso.

## **9. ESTADO DE EXCEPCIÓN**

La Constitución establece la institución del Estado de excepción en un apartado específico (Parte II, Título III), en el marco de un extenso y detallado artículo (artículo 288). Dicho artículo regula cuestiones como las causales que justifican la declaración del Estado de excepción, los plazos de duración y la competencia para su declaración, las especificaciones de la declaración, las medidas adoptables y sus limitaciones y el informe de conclusión requerido. Lo cierto es que la Constitución contempla, en lo sustancial, dos situaciones que justifican la declaración del Estado de excepción, a saber: 1) conflicto armado internacional (declarado o



no), y 2) grave conmoción interior. La institución, además, resulta claramente transitoria (60 o 30 días, según el caso, como máximo, prorrogables por períodos de 30 días) y se halla sujeta a rigurosas especificaciones (deben determinarse las razones en que se funda la declaración, los hechos que se invoquen, el tiempo de vigencia, el territorio afectado y los derechos restringidos). Asimismo, la institución se halla cuidadosamente limitada, dado que durante su vigencia el Poder Ejecutivo solo puede ordenar ciertas y determinadas medidas (la detención de personas, el traslado de los detenidos, la prohibición o la restricción de reuniones públicas y manifestaciones), sin perder de vista que la institución no interrumpe el funcionamiento de los poderes del Estado, la vigencia de la Constitución, ni la garantía del hábeas corpus.

Como puede verse, la disposición en cuestión prevé una medida excepcional, limitada y estricta, puesta por la Constitución en manos de los poderes políticos (Poder Ejecutivo y Poder Legislativo) para que, en épocas extraordinarias, puedan defenderse de circunstancias que afecten o amenacen a la ley suprema o a las autoridades por ella constituidas.

## 10. REFORMA Y ENMIENDA

La Constitución prevé en un apartado específico (Parte II, Título IV) la posibilidad de su modificación por dos mecanismos distintos: 1) la reforma constitucional y 2) la enmienda constitucional (artículos 289, 290 y 291). Tanto la reforma como la enmienda pueden producirse por iniciativa de la cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las cámaras del Congreso, del presidente de la República o de 30 mil electores, en petición firmada. Sin embargo, los procedimientos para la reforma y la enmienda son sustancialmente diferentes, dado que la reforma requiere la intervención de un poder especial, distinto del Poder Legislativo: el Poder Constituyente. La reforma, además, puede utilizarse para modificar cualquier disposición constitucional, a diferencia de la enmienda, que no puede utilizarse para modificar ciertas disposiciones, como las relativas al modo de elección, la composición, la duración de los mandatos o las atribuciones de los poderes del Estado.

Por de pronto, en la que constituye su primera enmienda, la Constitución fue modificada en 2011, concediendo derecho al sufragio a los ciudadanos paraguayos residentes en el extranjero (artículo 120). La enmienda fue dispuesta por el Congreso en fecha 28 de octubre de 2010 y sancionada en fecha 17 de octubre de 2011. La participación en el referéndum correspondiente fue muy baja (12,6%), aunque el margen de aprobación fue muy alto (77,5%).

## RESUMEN

1. La Constitución es un documento político.
2. La Constitución parte de una declaración de intenciones.
3. La Constitución consagra un catálogo de derechos fundamentales.
4. La Constitución determina un modelo de Estado.
5. La Constitución ordena el territorio nacional.
6. La Constitución organiza el poder estatal.
7. La Constitución regula la fuerza pública.
8. La Constitución permite destituir a quienes detentan el poder.
9. La Constitución contempla situaciones excepcionales.
10. La Constitución reglamenta su propio cambio.

## LECTURAS RECOMENDADAS

### Transición a la democracia

Abente, D. “Después de la dictadura (1989-2008)”, en Telesca, I. *Historia del Paraguay*, Taurus, Asunción, 2010.

Boccia Paz, A. “El Paraguay contemporáneo”, en Rivarola, M. y Boccia Paz, A. *Historia general del Paraguay*, Tomo III, Fausto Ediciones, Asunción, 2013.

Flecha, V. y Martini, C. *Historia de la transición*, Última hora, Asunción, 1994.

----- . *A treinta años del golpe*, Servilibro, Asunción, 2019.

González Delvalle, A. *La transición democrática*. Asunción, El Lector, 2019.

López, M. *Transición y democracia (1989-2017)*, SB, Buenos Aires, 2020.

Mendonca, D. *Paraguay: Las sombras de la democracia*, Intercontinental/Centro de Estudios Constitucionales, Asunción, 2019.

Whitehead, L. *Democratización. Teoría y experiencia*, Fondo de Cultura Económica, México, 2011.

## Teoría política y económica

Acemoglu, D. y Robinson, J. *Por qué fracasan los países*, Deusto, Barcelona, 2012.

Bobbio, N. *Igualdad y libertad*, Paidós, Barcelona, 1993.

----- . *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

Dahl, R. *La democracia*, Taurus, Madrid, 1999.

Pasquino, G. *Nuevo curso de ciencia política*, Fondo de Cultura Económica, México, 2011.

Sartori, G. *¿Qué es la democracia?*, Taurus, México, 2008.

----- . *La democracia en 30 lecciones*, Penguin Random House, México, 2015.

Stiglitz, J. E. *La economía del sector público*, Bosch, Barcelona, 2002

Tirole, J. *La economía del bien común*, Taurus, Madrid, 2017.

Vallès, J. M. y Martí Puig, S. *Ciencia política. Un manual*, Ariel, Barcelona, 2015.

Welp, Y. *Todo lo que necesitas saber sobre las democracias del Siglo XXI*, Paidós, Buenos Aires, 2018.

## Derecho constitucional

Fernández Arévalos, E. *Órganos constitucionales del Estado*, Intercontinental, Asunción, 2003.

Lezcano Claude, L. *Derecho constitucional*, Imprenta Salesiana, Asunción, 2008.

Mendonca, D. *Apuntes constitucionales. Una guía para el ciudadano*, Intercontinental/ Centro de Estudios Constitucionales, Asunción, 2012.

Mendonca, J. C. y Mendonca, D. *Breve historia del constitucionalismo paraguayo*, Centro de Estudios Constitucionales, Asunción, 2010.

Mendonca, D. (Coordinador). *Derecho procesal constitucional. Régimen procesal de las garantías constitucionales*, La Ley/ Centro de Estudios Constitucionales, Asunción, 2012.

Sagüés, N. *Manual de derecho constitucional*, 2ª edición, Editorial Astrea, Buenos Aires, 2012.

## PUBLICACIONES DEL AUTOR

- Mendonca, D. *Introducción al análisis normativo*, Madrid, CEC, 1992.
- . *Exploraciones normativas*, México, Fontamara, 1995.
- . *Interpretación y aplicación del Derecho*, Almería, Universidad de Almería, 1997.
- . *Cómo hacer cosas con la Constitución*, Asunción, Litocolor, 1999.
- . *Estado social de derecho*, Asunción, CIDSEP-Fundación Konrad Adenauer, 2000.
- . *Las claves del derecho*, Barcelona, Gedisa, 2000.
- . *Los secretos de la ética*, Madrid, Tecnos, 2001.
- . *Los derechos en juego*, Madrid, Tecnos, 2003.
- . *Infame condición. Paraguay: democracia, pobreza y corrupción*, Asunción, Servilibro-CEPUC, 2003.
- . *La máquina de gobernar. Ingeniería constitucional y gobernabilidad democrática*, Asunción, Intercontinental, 2004.

- . *Corrupción. Un estudio sobre la corrupción en el Paraguay*, Asunción, Intercontinental, 2005.
- . y Guibourg, R. *La odisea constitucional. Constitución, teoría y método*, Madrid, Marcial Pons, 2005.
- y Bulygin, E. *Normas y sistemas normativos*, Madrid, Marcial Pons, 2006.
- y Sapena, J. *Sentencia arbitraria. Análisis de la doctrina constitucional de la Corte Suprema de Justicia*, Asunción, Intercontinental, 2006.
- . *Pobres y desiguales. Notas sobre la pobreza y la desigualdad en Paraguay*, Asunción, Intercontinental, 2007.
- . *Análisis constitucional. Una introducción*, Asunción, Intercontinental, 2008; Bogotá, Universidad del Rosario, 2009.
- . *Tortura. Represión y Constitución*, Asunción, Intercontinental-Centro de Estudios Constitucionales, 2009.
- . *Democracia vulnerable. Un estudio sobre el sistema político paraguayo*, Asunción, Intercontinental-Centro de Estudios Constitucionales, 2010.
- . *Constitución y medio ambiente. Apuntes sobre el derecho constitucional ambiental paraguayo*, Asunción, Centro de Estudios Constitucionales-Universidad Nacional de Pilar, 2010.



- . *Apuntes constitucionales. Una guía para el ciudadano*, Asunción, Intercontinental-Centro de Estudios Constitucionales, 2012.
- . “Exceptions”, en Ferrer Beltrán, J. y Ratti, G. B. (eds.). *The logic of legal requirements*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- . *Textos constitucionales*, Asunción, Intercontinental-Centro de Estudios Constitucionales, 2014.
- ; Apud, H.; Argaña, F. y Mendonça, J. C. *Textos constitucionales*. Intercontinental/Centro de Estudios Constitucionales, Asunción, 2014.
- . *Derechos, razón y emoción*, Asunción, Centro de Estudios Constitucionales, 2016.
- y Apud, H. *Sentencia declarativa de certeza constitucional*, Asunción, Intercontinental-Centro de Estudios Constitucionales, 2017.
- . “Rights, Reason and Emotion”, en Sellers, M. N. S. (ed.). *Law, Reason and Emotion*. Cambridge University Press, Cambridge, 2017.
- . “Derecho, democracia y desarrollo”, en Fernández Blanco, C. y Ferrer Beltrán, J. (eds.). *Seguridad jurídica, pobreza y corrupción en Iberoamérica*. Marcial Pons, Madrid, 2018.

- ; Ullmann-Margalit, E. y Aguiló Regla, J. *Presunciones*, Fontamara, México, 2019.
- . *Paraguay. Las sombras de la democracia*. Intercontinental/Centro de Estudios Constitucionales, Asunción, 2019.
- . *Ontología y lógica de las normas*. Fontamara, México, 2020.
- . “Pobreza y Estado. Notas desde América Latina”, en Fernández Blanco, C. y Pereira Fredes, E. (eds.). *Derecho y pobreza*, Marcial Pons, Madrid, 2021.
- . “Ficciones”, en Ramírez-Ludeña, L. y Vilajosana J. M. *Reglas constitutivas y derecho*. Marcial Pons, Madrid, 2022.
- y Mendonça, J. C. “Vicissitudes of Paraguayan Constitutionalism” en Hübner Mendes, C; Gargarella, R. y Guidi, S. (eds.). *The Oxford Handbook of Constitutional Law in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, 2022.

### Co-ediciones

- Ficciones jurídicas* (México, Fontamara, 2003).
- Perspectivas constitucionales* (Asunción, Arandurá-Novapolis, 2006).
- Derecho procesal constitucional. Régimen procesal de las garantías constitucionales* (Asunción, La Ley-Centro de Estudios Constitucionales, 2012).

La Constitución es el reglamento general del juego político. Leyendo el texto constitucional uno debería saber, aproximadamente, a qué atenerse respecto del tipo de convivencia que conocerá en su país, así como los derechos y deberes que corresponden a la ciudadanía. El propósito de este estudio es meramente divulgativo y no pretende más que explicar la Constitución de la República del Paraguay en diez breves lecciones. Conocer las reglas es el primer paso para jugar el juego.

## Homenaje al 30° aniversario de la Constitución de la República del Paraguay (1992-2022)



Centro de  
Estudios  
Constitucionales



COLEGIO DE ABOGADOS  
DEL PARAGUAY



INSTITUTO PARAGUAYO  
DE DERECHO CONSTITUCIONAL

ISBN: 978-99967-816-3-6



9 789996 178163 6