

# EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE ACTOS DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO, EN EL PARAGUAY

Por LUIS LEZCANO CLAUDE \*

## SUMARIO

1. ÓRGANO ENCARGADO DE EJERCER EL CONTROL.—2. ACTOS JURISDICCIONALES Y NORMATIVOS. CONTROL INTRAÓRGANO Y CONTROL INTER-ÓRGANOS.—3. EL EJERCICIO EFECTIVO DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE ACTOS DE OTROS ÓRGANOS DE GOBIERNO.—4. EL CONTROL SOBRE ACTOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.—5. EL CONTROL SOBRE ACTOS DEL PODER EJECUTIVO (I).—6. EL CONTROL SOBRE ACTOS DEL PODER EJECUTIVO (II).—7. EL CONTROL SOBRE ACTOS DE LA CÁMARA DE SENADORES.—8. OBSERVACIONES FINALES.

### 1. ÓRGANO ENCARGADO DE EJERCER EL CONTROL

En el Paraguay, el control de constitucionalidad está en manos de la Corte Suprema de Justicia<sup>1</sup>.

En principio, las cuestiones se plantean ante la Sala Constitucional, salvo aquellos casos excepcionales en que, por disposición legal, debe entender directamente el pleno. Pero también, cualquier asunto iniciado ante la Sala Constitucional puede ser elevado al pleno a pedido de cualquiera de los miembros de la Corte. A esto se denomina ampliación de sala<sup>2</sup>.

---

\* Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la República de Paraguay.

<sup>1</sup> De conformidad con el artículo 258 de la Constitución paraguaya y el artículo 1° de la Ley N° 609/95, la Corte Suprema de Justicia se encuentra integrada por nueve miembros, divididos en tres salas: Sala Constitucional, Sala Civil y Comercial y Sala Penal.

<sup>2</sup> El artículo 16 de la Ley N° 609/95 reza así: «Cualquier Sala deberá integrarse con la totalidad de los ministros de la Corte Suprema de Justicia para resolver cualquier cuestión de

Vemos, pues, que el ejercicio de la mencionada facultad está a cargo de un órgano que forma parte del Poder Judicial, y que entiende también en otras cuestiones por vía de recursos ordinarios (en materia civil y comercial, penal, contencioso-administrativa), por vía del recurso de casación o en instancia originaria (hábeas corpus).

## 2. ACTOS JURISDICCIONALES Y NORMATIVOS. CONTROL INTRAÓRGANO Y CONTROL INTERÓRGANOS

El control de constitucionalidad puede recaer sobre actos jurisdiccionales (sentencias, autos interlocutorios) o sobre actos normativos de carácter general o particular (v.gr.: leyes, decretos).

En cuanto recae sobre actos de carácter jurisdiccional, en gran medida, el ejercicio de la facultad se constituye en un control intraórgano. En efecto, la mayor parte de los actos jurisdiccionales son producto de la actividad de órganos de rango inferior integrantes del Poder Judicial (tribunales de apelación y juzgados). Por ello, el control que se ejerza sobre los mismos, en definitiva, no es más que el del tribunal de máximo rango sobre las instancias inferiores<sup>3</sup>.

Cuando el control de constitucionalidad se refiere a actos de carácter normativo la situación es diferente. Por lo general, éstos provienen de otros órganos (Congreso, Poder Ejecutivo, etc.), por lo que el control ejercido se constituye en un control interórganos. Podemos afirmar que el control ejercido en estas circunstancias, refleja más propiamente el carácter de órgano político que reviste el Poder Judicial y, en particular, la Corte Suprema de Justicia como cabeza del mismo.

Se trata aquí de la puesta en práctica del control recíproco entre los poderes del Estado, en la parte que corresponde al Poder Judicial<sup>4</sup>. Es éste el medio más importante con que cuenta el órgano judicial (es decir, la Corte Suprema de Justicia) para ejercer control sobre el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y los demás órganos de gobierno.

su competencia cuando lo solicite uno cualquiera de los ministros de la Corte Suprema de Justicia. La solicitud deberá formularse dentro de los tres días de ejecutoriada la providencia de autos para resolver, y su cumplimiento será inmediato e inexcusable...».

<sup>3</sup> Hay, sin embargo, algunos actos provenientes de otros órganos que deben ser equiparados a los actos jurisdiccionales. Entre ellos podemos mencionar los siguientes: a) la resolución de la Cámara de Diputados por la cual se destituye a un gobernador, a un intendente, a una junta departamental o a una junta municipal (art. 165 Cn.), b) la resolución de la Cámara de Senadores dictada como culminación de un juicio político (art. 225 Cn.), c) las sentencias dictadas por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

<sup>4</sup> El artículo 3° de la Constitución paraguaya expresa lo siguiente: «...El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control...».

De hecho, en los ordenamientos jurídicos de varios países, el control de constitucionalidad versa exclusivamente sobre tales actos, pues, en lo que se refiere a los actos jurisdiccionales, está legislado el recurso de casación.

### 3. EL EJERCICIO EFECTIVO DEL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD SOBRE ACTOS DE OTROS ÓRGANOS DE GOBIERNO

A nivel de normas de máximo rango, la facultad del control de constitucionalidad aparece consagrada solo a partir de la Constitución de 1967.

En la Ley Suprema en vigor, del año 1992, fue legislada en forma más amplia. Como dijimos, se confiere la facultad a la Sala Constitucional y al pleno de la Corte, en la forma indicada más arriba.

Se prevén dos vías por las cuales se puede plantear la cuestión de constitucionalidad: la acción y la excepción. En la legislación secundaria (principalmente el Código Procesal Civil) se encuentra detallado todo lo referente al ejercicio de una u otra vía.

Pero debe señalarse que, en realidad, no existía tradición en cuanto al ejercicio del control de constitucionalidad, en especial en su fase de control interórganos.

En febrero de 1989 se puso fin en el Paraguay a una dictadura de 35 años. Durante la misma, e incluso desde antes, bajo la vigencia de las Constituciones de 1940 y 1967, la Corte Suprema de Justicia era un órgano sometido por completo a la voluntad y los designios del Presidente de la República. No estaban dadas las condiciones para un control de las características señaladas.

A partir de 1989, cuando se inició la llamada «transición a la democracia», comenzaron a definirse los presupuestos necesarios para que los diferentes órganos de gobierno pudieran actuar en forma independiente y pudieran ejercer el control de unos sobre otros. El sistema de frenos y contrapesos cobraba vigencia.

Esta modificación del escenario benefició particularmente al Poder Judicial y permitió que el mismo iniciara un proceso tendiente a constituirse en un real órgano de gobierno en pie de igualdad con los órganos ejecutivo y legislativo. Empezó a abandonar su situación de sumisión, tratando de dejar de ser la «cenicienta de los poderes».

Pero este proceso es muy reciente y aún no se puede considerar que esté lo suficientemente consolidado (como no lo está tampoco el proceso democrático) y mucho menos concluido. En cuanto al avance hacia un Poder Judicial independiente, cuyo órgano principal pueda actuar como intérprete final de la Constitución, debe mencionarse como un factor de

notable influencia, la sanción y promulgación de la Ley Fundamental actualmente en vigor, en el año 1992.

En el mismo sentido, la integración de la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con lo dispuesto en la misma, dio un gran impulso al proceso. Esto pudo lograrse, tras superar numerosas trabas, en abril de 1995. Puede decirse que solo a partir de esta fecha empieza a ejercerse en forma seria el control de constitucionalidad sobre actos provenientes de otros órganos del gobierno. En varios casos, las decisiones de la Corte fueron esperadas con gran expectativa, incluso con ansiedad. Se estaba ante una situación nueva, inédita: nueve mortales estaban investidos de la facultad de decidir qué es constitucional y qué no es constitucional. Y su decisión tenía carácter definitivo y debía ser obedecida.

En un ambiente en que aún subsiste mucho de autoritarismo y en que existe poco sentido de institucionalidad, aceptar lo mencionado precedentemente era muy difícil. Pero las decisiones de la Corte fueron acatadas.

En este trabajo vamos a referirnos a algunos casos concretos en que la Corte ejerció el control de constitucionalidad respecto de actos provenientes de la Cámara de Diputados, de la Cámara de Senadores y del Poder Ejecutivo.

#### 4. EL CONTROL SOBRE ACTOS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

El primer caso se refiere a dos resoluciones adoptadas por la Cámara de Diputados.

En virtud de lo dispuesto en el artículo 165 de la Constitución paraguaya, los gobiernos departamentales y municipales pueden ser intervenidos por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Cámara de Diputados, en los casos que se especifican en la aludida disposición constitucional.

Si luego de la intervención se comprobaba la existencia de «grave irregularidad en la ejecución del presupuesto o en la administración de sus bienes, previo dictamen de la Contraloría General de la República», «la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta, podrá destituir al gobernador o al intendente, o a la junta departamental o la municipal ...» (art. 165 Cn.).

El 27 de septiembre de 1994, en virtud de las resoluciones Nos. 81 y 82, la Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad mencionada precedentemente, destituyó a los Intendentes Municipales de las ciudades de San Lorenzo y Salto del Guairá.

Consideramos que este procedimiento de destitución es equiparable a un juicio político y, al igual que este, puede concluir con la imposición de una pena o sanción: la destitución o separación del cargo. En estas circunstancias, nuestra Ley Suprema exige que se observen los derechos procesales

consagrados en su artículo 17<sup>5</sup>, lo cual nos lleva a afirmar que la resolución que se dicte como culminación de tal procedimiento debe ser equiparada a un acto jurisdiccional.

Al formular nuestro voto en el Acuerdo y Sentencia N° 184, del 31 de julio de 1995, dictado en la «Acción de inconstitucionalidad promovida por Osvaldo Ferrás, Intendente Municipal de San Lorenzo c/ Resolución de la Cámara de Diputados», expresamos lo siguiente:

«... Circunscribiéndonos al caso concreto sometido a examen, deberíamos determinar si la resolución de la Cámara de Diputados por la cual se destituye al Intendente Municipal de la Ciudad de San Lorenzo, señor Osvaldo Ferrás Morel, debe ser considerada como un acto privativo del citado cuerpo legislativo y como tal no susceptible de juzgamiento por parte de órganos jurisdiccionales, o, más específicamente, no susceptible de ser sometido al control de constitucionalidad a cargo de la Corte Suprema de Justicia...

En lo que respecta a la destitución de las autoridades departamentales o municipales, prevista en el artículo 165 de la Constitución, existe una serie de requisitos de apreciación objetiva, cuyo cumplimiento es inexcusable para afirmar que la medida ha sido adoptada de conformidad con las disposiciones de la Ley Suprema.

En efecto deben darse los siguientes presupuestos:

a) Grave irregularidad en la ejecución del presupuesto del Departamento o Municipio, o en la administración de sus bienes. En este caso, por una parte se exige un hecho de apreciación objetiva, como es la irregularidad; y por la otra, la calificación del mismo en cuanto a su gravedad, lo cual reviste carácter subjetivo, en gran medida.

La falta total de irregularidad importaría una transgresión de la Ley Fundamental, y su verificación en instancia judicial debe conducir a la declaración de inconstitucionalidad del acto respectivo. La apreciación de la gravedad de la irregularidad, así como la determinación de si ella justifica la destitución, competen a la Cámara de Diputados, y, como actos librados a la discrecionalidad de dicho cuerpo, no caerían bajo el control de constitucionalidad.

El accionante alega que no se dio el requisito de la “grave irregularidad”. Sin embargo, del “Informe de Intervención a la Municipalidad de San Lorenzo”, se desprende que existieron irregularidades, y la calificación de la gravedad de las mismas corresponde a la Cámara

---

<sup>5</sup> En virtud del art. 17 de la Constitución paraguaya se establece que «en el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a...» y a continuación se mencionan, entre otros, los siguientes derechos y garantías: presunción de inocencia, juicio público, juicio previo, ley anterior al hecho del proceso, prohibición de tribunales especiales, *non bis in ídem*, derecho a la defensa en juicio, etc.

de Diputados, sin que puedan discutirse los criterios tomados en consideración para tal efecto.

- b) Dictamen previo de la Contraloría General de la República.
- c) Intervención previa del gobierno departamental o municipal.
- d) Mayoría absoluta de votos en la Cámara de Diputados.

Como se ve, existen varios requisitos apreciables objetivamente y de cumplimiento obligatorio. El control de constitucionalidad de los actos de destitución de autoridades departamentales o municipales, dentro del contexto señalado, es perfectamente procedente. En otras palabras, si no existiere irregularidad en la ejecución del presupuesto del Departamento o Municipio o en la administración de sus bienes; si no hubiere dictamen previo de la Contraloría General de la República sobre el punto precedente; si el gobierno departamental o municipal no hubiere sido intervenido previamente por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Cámara de Diputados; o si la resolución de la Cámara de Diputados por la cual se destituye a las autoridades departamentales o municipales no hubiere sido adoptada por mayoría absoluta de votos, se debería declarar la inconstitucionalidad respectiva.

La posibilidad de someter la Resolución N° 81 de la Cámara de Diputados, a control de constitucionalidad resulta indubitante ...

El acto impugnado (Resolución de la Cámara de Diputados), ... ha sido emitido como culminación de un proceso en el cual se ha impuesto la pena de destitución. El procedimiento de destitución de autoridades departamentales o municipales y el juicio político tienen una naturaleza jurídica similar. Es verdad que en este último intervienen ambas cámaras del Congreso y que las mayorías exigidas son más estrictas, pero la finalidad es común: separar del cargo o destituir a la autoridad responsable.

En el juicio político se considera indispensable el ejercicio del derecho a la defensa por parte del afectado (su denominación y la forma en que está redactado el artículo 225 de la Constitución, desde luego dan pie a ello) ...

Si acordamos que existe similitud entre el procedimiento de destitución de autoridades departamentales o municipales y el juicio político, necesariamente se concluye que la Cámara de Diputados incurrió en la grave falencia de no haber dado al afectado la oportunidad de la defensa. Se trata aquí de la posibilidad de ejercicio de este derecho ante el plenario de la Cámara Baja, lo cual no ocurrió en el caso sometido a examen.

Por otra parte, entendemos que el artículo 17 de la Constitución es aplicable a este caso. En efecto, dicho precepto establece cuanto sigue: "En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: ...5) que se defienda por sí misma o sea asistida por defensores de su elección;

...7) la comunicación previa y detallada de la imputación, así como a disponer de copias, medios y plazos indispensables para la preparación de su defensa en libre comunicación; 8) que ofrezca, practique, controle e impugne pruebas ...”.

En el caso juzgado la pena derivada es grave: la destitución de un cargo de elección popular...

En consecuencia, la Resolución de la Cámara de Diputados N° 81, del 27 de septiembre de 1994, en virtud de la cual se destituye al Intendente Municipal de la Ciudad de San Lorenzo, señor Osvaldo Ferrás Morel, fue dictada con inobservancia del derecho a la defensa consagrado en el artículo 17 de la Constitución.

Corresponde, pues, declarar su inconstitucionalidad...».

La misma opinión sostuvimos en la «Acción de inconstitucionalidad promovida por Félix Vera Cantero, Intendente Municipal de Salto del Guairá c/ Resolución N° 82, de fecha 27 de setiembre de 1994, dictada por la Cámara de Diputados».

## 5. EL CONTROL SOBRE ACTOS DEL PODER EJECUTIVO (I)

El segundo caso a que aludiremos en este escrito, se refiere a un decreto del Poder Ejecutivo.

Este caso indudablemente no tiene las implicancias políticas del precedente y, menos aún, de los que siguen a continuación, pero, de todos modos, permite apreciar el ejercicio de la facultad de control por parte de la Corte Suprema respecto de un acto emanado del órgano ejecutivo.

Fue planteada una acción de inconstitucionalidad contra algunos artículos del Decreto del Poder Ejecutivo N° 14.052, del 3 de julio de 1996, «Por el cual se reglamenta la Ley N° 438 de Cooperativas, de fecha 21 de octubre de 1994».

El juicio culminó con el Acuerdo y Sentencia N° 203, del 28 de julio de 1998. En el voto que sirvió de base al fallo, expresamos, entre otras cosas, lo siguiente:

«... aquí existe anomalía en la génesis del acto reglamentario, debido al ejercicio arbitrario de la facultad reglamentaria por parte de la autoridad constitucionalmente investida de la misma...

... A nuestro entender, todo deriva del ejercicio arbitrario que el Poder Ejecutivo ha hecho, por medio de algunas disposiciones del Decreto N° 14.052/96, de la facultad reglamentaria que le confiere el artículo 238, inciso 3, de la Constitución».

Dicha atribución, según opiniones doctrinarias y disposiciones del derecho comparado, debe ser ejercida dentro de ciertos parámetros.

Al respecto afirmamos que «el reglamento está completamente subordinado a la ley cuyo contenido desarrolla o pormenoriza. Por tanto, debe respetarla en su letra y en su espíritu y no puede contrariarla, alterarla, ni exceder el alcance de la misma. La validez del reglamento depende de su conformidad con la ley reglamentada» (L. L. C., *El Poder Ejecutivo en el Paraguay*, Asunción, Nandutí Vive-Intercontinental Editora, 1989, p. 125).

Zarini dice:

*«Tal es la naturaleza jurídica del decreto reglamentario: su subordinación a la ley; no debe entonces, alterar su letra ni su espíritu. La reglamentación, en este sentido, es accesoria de la ley y no puede ni debe tener más extensión que ella. Este reglamento de ejecución es, pues, secundum legem. No debe estar en contradicción con la ley y, en caso que ello ocurriera, tiene que darse preferencia al fin de la ley»* (Helio Juan Zarini, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1992, p. 678).

En el mismo sentido, algunas constituciones prescriben que la potestad de reglamentar las leyes debe ser ejercida «cuidando de no alterar su espíritu con excepciones reglamentarias» (Constitución argentina, art. 99), «sin apartarse en ningún caso de su texto ni de su espíritu» (Constitución de Panamá, art. 179, inc. 14), «sin transgredirlas ni desnaturalizarlas» (Constitución del Perú, art. 118, inc. 8), «sin alterar su espíritu, propósito y razón» (Constitución de Venezuela, art. 190, inc. 10).

Lo que ha ocurrido en el caso sometido a examen, es el ejercicio indebido de la potestad reglamentaria por parte del Poder Ejecutivo, e indudablemente, «el exceso reglamentario transgresor de la ley que se reglamenta es siempre inconstitucional» (G. J. Bidart Campos, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional argentino*, Bs. As., T. II, 1988, p. 227)».

En virtud del fallo mencionado más arriba, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia resolvió hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida y, en consecuencia, declaró la inaplicabilidad de algunos artículos del Decreto N° 14.052, del 3 de julio de 1996, a los accionantes.

## 6. EL CONTROL SOBRE ACTOS DEL PODER EJECUTIVO (II)

El tercer caso se refiere también a un decreto dictado por el Poder Ejecutivo.

Veamos primeramente los antecedentes del caso. Los días 22 y 23 de abril de 1996, el General de División Lino César Oviedo Silva, entonces Comandante del Ejército, encabezó un intento de golpe de Estado.



Como consecuencia de estos hechos, fue juzgado en sede militar y condenado a sufrir la pena de diez años de prisión militar, por la comisión de los delitos contra el orden y la seguridad de las Fuerzas Armadas de la Nación e insubordinación (S.D. N° 1/98, del 9 de marzo de 1998, dictada por el Tribunal Militar Extraordinario)<sup>6</sup>.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 174 de la Constitución paraguaya, los fallos de los tribunales militares pueden ser recurridos ante la justicia ordinaria. En consecuencia, la S.D. N° 1/98 fue revisada por la Corte Suprema de Justicia, la cual la confirmó en virtud del Acuerdo y Sentencia N° 84, del 17 de abril de 1998<sup>7</sup>.

El Gral. Oviedo había sido electo candidato a Presidente de la República por el Partido Colorado (oficialista y mayoritario), para las elecciones previstas para el 10 de mayo de 1998. La Sentencia de la Corte Suprema fue dictada en un ambiente de intranquilidad, con enormes presiones sobre los integrantes del máximo tribunal, lo cual produjo como resultado la inhibición de varios de ellos. Fue un fallo dividido (cinco votos a favor y cuatro en contra) que determinó la inhabilitación del General Oviedo como candidato a la presidencia de la República.

Como consecuencia de los hechos señalados, el compañero de fórmula del Gral. Oviedo, el Ing. Raúl Cubas Grau, de candidato a Vicepresidente se convirtió imprevistamente, a último momento, en candidato a Presidente de la República. Fue electo como tal en los comicios celebrados el 10 de mayo de 1998 y asumió el cargo el 15 de agosto siguiente.

Pocos días después el Presidente Cubas Grau, en virtud del Decreto N° 117, del 18 de agosto de 1998, dispuso la conmutación de la pena de

---

<sup>6</sup> La S.D. N° 1/98, del 9 de marzo de 1998, fue dictada por el Tribunal Militar Extraordinario en el juicio: «Sumario instruido al Gral. de Div. (SR) Lino César Oviedo Silva, Gral. de Brig. (SR) Sindulfo Fernando Ruiz Ramírez y Cnel. (SR) José Manuel Bóbeda Melgarejo s/ supuestos delitos contra el orden y seguridad de las Fuerzas Armadas de la Nación e insubordinación ocurrido en fecha 22 y 23 de abril de 1996 en distintas unidades militares de la República».

En virtud de esta misma sentencia también fue condenado el Cnel. (SR) José Manuel Bóbeda Melgarejo a sufrir la pena de tres años de prisión militar, por la comisión del delito contra el orden y la seguridad de las Fuerzas Armadas de la Nación.

<sup>7</sup> El Gral. Oviedo presentó ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos una denuncia contra la República del Paraguay por violación de sus derechos a las garantías judiciales, a la participación política, a la igualdad ante la ley y a la honra y dignidad consagrados en los artículos 8, 23, 24 y 11, respectivamente, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, como consecuencia de juicios incoados en su contra.

La CIDH consideró que el peticionante no expuso hechos que caractericen, *prima facie*, violación por parte del Estado paraguayo de derechos consagrados en la citada Convención, por lo que concluyó que la denuncia presentada era inadmisibile (Véase Informe N° 88/99, Caso 12.013, Lino César Oviedo, Paraguay, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos).

diez años de prisión militar, impuesta al Gral. Div. (SR) Lino César Oviedo Silva, por la de arresto por tres meses, y ordenó su inmediata libertad por estar compurgada esta última pena <sup>8</sup>.

Contra el Decreto N° 117 fue interpuesta una acción de inconstitucionalidad, que culminó con el dictamiento del Acuerdo y Sentencia N° 415, del 2 de diciembre de 1998.

En los días previos se ejerció una fuerte presión sobre los integrantes de la Corte Suprema. Puede pensarse que fruto de ella fue la inhibición de uno de sus miembros e, incluso, la determinación del sentido del voto de otros. Debe recordarse que en este momento, ejercía la presidencia el Ing. Cubas Grau y el Gral. Oviedo se encontraba en libertad. En otras palabras, los oviedistas controlaban importantes sectores del poder.

En el aludido Acuerdo y Sentencia N° 415 se expresó lo siguiente:

Voto del Dr. Elixeno Ayala:

«... Del análisis de los documentos obrantes en autos se colige que la conmutación de penas dispuesta por el Poder Ejecutivo adolece de irregularidades insalvables. La Constitución Nacional determina en el art. 238 numeral 10) la facultad del Poder Ejecutivo para conmutar penas conforme con la ley. Esta es la Ley N° 840, Código Penal Militar que en sus artículos correspondientes establece: art. 46: *“Las penas que establece este Código son corporales y privativas de honores”*; art. 47: *“Las corporales son las siguientes: a) muerte por fusilamiento, b) prisión militar, y c) arresto”*; art. 48: *“Las privativas de honores son: a) la degradación y b) la separación del servicio”*; art. 66: *“La conmutación de la pena capital, concedida por el P. E. operará implícitamente la condena del beneficiado a veinticinco años de prisión, con la prohibición de obtener nueva gracia o libertad condicional antes de haber cumplido las tres cuartas partes de la condena”*; art. 67: *“En los delitos comunes el P. E. no podrá conceder gracia al penado que no haya cumplido la mitad de la condena”*.

El Decreto N° 117 menciona los artículos 47, 50, 51, 54, 56, 57, 66 y concordantes del Código Penal Militar. Una interpretación armónica de dichas disposiciones indica la falta de previsión de la conmutación de la pena de prisión militar por la de arresto, pero sí la de pena de muerte por la de 25 años de prisión militar. El acto administrativo requiere de previsión expresa para mantener indemne el principio de legalidad y juridicidad. La sustitución de penas resulta inofensiva por lesionar aquellos principios ...».

<sup>8</sup> Por el mismo decreto, la pena de tres años de prisión militar impuesta al Cnel. DEM (SR) José Manuel Bóveda Melgarejo, fue conmutada por la de arresto por tres meses, e, igualmente, se ordenó su inmediata libertad por estar compurgada esta última pena.

Voto del Dr. L. Lezcano Claude:

- «... A la luz de lo expuesto precedentemente, podemos concluir esta parte con las siguientes afirmaciones: a) La facultad de conmutar penas es indudablemente una facultad privativa del Presidente de la República en el sentido de que sólo a él le está reconocida y, en consecuencia, sólo él puede ejercerla. b) Pero lo que acabamos de señalar, no obsta en absoluto a que el acto en virtud del cual se ejerce dicha atribución pueda ser objeto del control de constitucionalidad por parte del órgano jurisdiccional encargado del mismo. En efecto, cabe la posibilidad de que la misma sea ejercida dentro del marco constitucional o no lo sea.

- Debemos determinar ahora si la facultad de conmutar penas conferida al Presidente de la República es una *facultad discrecional o reglada*.

El artículo 238 de la Constitución dice:

“Son deberes y atribuciones de quien ejerce la Presidencia de la República:

...

10) indultar o conmutar penas impuestas por los jueces y tribunales de la República, de conformidad con la ley, y con informe de la Corte Suprema de Justicia...”.

El Presidente de la República puede conmutar penas impuestas por los órganos jurisdiccionales. Pero cuando lo haga, debe ser: a) de conformidad con la ley y b) con informe de la CSJ.

Las facultades discrecionales son “las que posee el órgano administrativo para obrar de determinada manera, cuando lo crea oportuno y con arreglo a su leal saber y entender, para la mejor satisfacción de las necesidades colectivas”.

Las facultades regladas son “aquellas que obligan al Poder Ejecutivo a proceder de determinada manera, por hallarse preestablecidas en la ley, que señala no sólo la autoridad competente para obrar, sino también su obligación de obrar y la forma en que debe hacerlo, sin dejar ningún margen para la apreciación subjetiva del agente” (MANUEL OSORIO, *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*, Buenos Aires, Ed. Heliasta, 1994, 21ª ed., p. 417).

En la realidad, resulta, sin embargo, más exacto hablar de actos con diferentes grados de discrecionalidad. En efecto,

“... el obrar administrativo presenta facetas complejas determinando la existencia de actos administrativos dictados en parte, ejecutan-

do facultades discrecionales, y en parte, con sujeción estricta a soluciones o contenidos prefijados en la ley. (...)

En tales casos, el órgano que emite el acto, obra en ejercicio parcial de facultades regladas y en ejercicio parcial de facultades discrecionales (...).”

Guicciardi señala que si “es posible un acto administrativo completamente vinculado no existe ningún acto administrativo completamente discrecional, pues existen únicamente actos administrativos con elementos más o menos numerosos y relevantes de discrecionalidad” (*La giustizia amministrativa*, p. 14, Padua, 1943)» (*Enciclopedia Jurídica Omeba*, t. XI, Buenos Aires, Ed. Driskill S.A., 1987, pp. 808/9).

La facultad de conmutar penas del Presidente de la República es, en ciertos aspectos, discrecional; y en otros, reglada. Es discrecional en cuanto corresponde al titular del Ejecutivo, y solo a él, la decisión de ejercerla o no. Es decir, es el Presidente de la República el que conmutará una, varias, la totalidad o ninguna de las penas impuestas por los órganos jurisdiccionales, que sean conmutables. Decide él en cuanto a la oportunidad de ejercer la facultad y en cuanto a quienes serán los beneficiados con la medida.

La citada facultad es reglada en cuanto debe ser ejercida «de conformidad con la ley», es decir, en la forma y en los casos que la norma secundaria lo permite. Además, se debe contar con el informe de la Corte Suprema de Justicia.

• *Conmutación de penas, de conformidad con la ley.* En relación con el caso que nos ocupa, vemos que el Código Penal Militar establece lo siguiente:

«Art. 56. *La sustitución de una pena más grave a una pena inferior... en la aplicación de las enumeradas en el art. 47 será de la pena de muerte a la de prisión militar...».*

«Art. 66. *La conmutación de la pena capital, concedida por el P. E. operará implícitamente la condena del beneficiado a veinticinco años de prisión...».*

Se puede apreciar que el único caso de conmutación de penas establecido por la ley, es el de pena de muerte por prisión militar de veinticinco años.

Es indiscutible que cada caso en que es posible la conmutación de penas debe estar expresamente establecido en la ley. Ésta debe decir que tal pena puede ser conmutada por tal otra. La vía de una interpretación basada

en criterios generales y laxos, en modo alguno, puede servir para arribar a la conclusión de que la conmutación está también admitida en otros casos, cuando ello no surge del texto claro y expreso de la ley.

Teniendo en cuenta que el único caso de conmutación de penas establecido en el Código Penal Militar es el de pena de muerte por prisión militar de 25 años, resulta imposible el ejercicio de dicha facultad al haber sido abolida la pena de muerte (art. 4° de la Constitución).

En esto radica la esencia de la inconstitucionalidad del Decreto N° 117, de fecha 18 de agosto de 1998. Como dijimos, de ningún modo se puede sostener con seriedad que la pena de prisión militar (considerada en general) puede ser substituida por la de arresto, cuando en la ley no existe ninguna referencia expresa a esta posibilidad. Resulta absurdo pensar que una pena como la de prisión militar cuyo máximo es de veinticinco años (art. 50 del C. P. M.), pueda ser conmutada con absoluta discrecionalidad por la de arresto, cuyo máximo es de tres meses (art. 51 del C.P.M.).

Si se admitiera que la facultad de conmutar penas es de ejercicio absolutamente discrecional, al punto que libremente se pudiera substituir «una pena más grave por otra más leve», se estaría confirmando al Presidente de la República el carácter de «Juez Supremo», por encima de cualquier órgano de la justicia militar y, como las decisiones de ésta pueden ser recurridas ante la justicia ordinaria (art. 174 de la Constitución), de cualquier órgano jurisdiccional.

- En la actualidad el Presidente de la República se encuentra ante la *imposibilidad fáctica de ejercicio de la facultad de conmutar penas*. En efecto, en el único caso previsto en la ley, la facultad no puede ser ejercida. Pero esto no constituye ninguna situación preocupante.

No se trata de derechos o garantías reconocidos al individuo, gobernado o ciudadano, caso en el cual la falta de ley reglamentaria no puede ser invocada para negarlos o menoscabarlos (art. 45, *in fine*, de la Constitución). Se trata de una facultad o atribución conferida a un órgano de gobierno, caso en el cual la interpretación es restrictiva, y si el ejercicio de la misma está sujeta al dictamiento de una ley y no se dicta la ley o la ley dictada es insuficiente, la facultad no puede ser ejercida.

- *Conmutación de penas, con informe de la Corte Suprema de Justicia*. Como requisito previo al ejercicio de la facultad de conmutar penas, la Constitución exige al Poder Ejecutivo contar con el referido informe.

En el caso en estudio, aún cuando en el considerando del Decreto N° 117 se expresa «que se halla cumplida la exigencia constitucional del informe de la Corte Suprema de Justicia», no ocurrió así.

La Corte Suprema de Justicia no emitió ningún informe referente a la conmutación de las penas impuestas al Gral. Div. (SR) Lino César Oviedo

Silva y al Cnel. DEM. (SR) José M. Bóbeda Melgarejo. El oficio NSP N° 83, de fecha 18 de agosto de 1998, se limita a informar, conforme a lo requerido, sobre las condenas impuestas a las mencionadas personas, para lo cual simplemente se reprodujo la parte resolutive de las sentencias definitivas pertinentes.

El informe que la Corte Suprema de Justicia remita al Poder Ejecutivo a los efectos de eventuales indultos o conmutaciones de penas, debe ajustarse al procedimiento previsto en la ley. Al respecto, la Ley N° 609, «Que organiza la Corte Suprema de Justicia», dispone en su artículo 15, inciso e, lo siguiente: «Competencia. Son deberes y atribuciones de la Sala Penal los siguientes: ... e) Elevar dictamen al pleno de la Corte para que ésta informe al Poder Ejecutivo sobre los casos previstos en el Artículo 238, inciso 10) de la Constitución ...».

El informe contenido en la nota NSP N° 83/98 no reúne los requisitos mencionados en el párrafo precedente. Es decir, no emana de la Sala Penal ni ha sido aprobado por el pleno de esta Corte. Esto se debe a que en el pedido de la Presidencia de la República no se especificaba el fin para el cual se requería el aludido informe.

El hecho de que sea la única atribución del Poder Ejecutivo para la cual se requiere informe, no debe hacer presumir que la Corte Suprema de Justicia por sí debe entender que el informe es para ese fin.

No hay duda de que el informe no es vinculante, pero esto no constituye un motivo que justifique no indicar la finalidad para la cual se lo solicita.

- Como *conclusión* podemos afirmar que, de acuerdo con lo expresado precedentemente y en concordancia con el dictamen del Fiscal General del Estado, no cabe duda de que el Decreto N° 117, de fecha 18 de agosto de 1998, dictado por el Poder Ejecutivo, es inconstitucional».

El Acuerdo y Sentencia N° 415 fue un fallo dividido, de cinco votos contra cuatro. En virtud del mismo finalmente se resolvió: a) hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida por el Congreso Nacional contra el Decreto N° 117, del 18 de agosto de 1998, dictado por el Poder Ejecutivo, con el alcance previsto en los artículos 137, *in fine*, y 248, segundo párrafo, de la Constitución; b) disponer la ejecución del Acuerdo y Sentencia N° 84, de fecha 17 de abril de 1998, dictado por la Corte Suprema de Justicia.

Lo resuelto implicaba la nulidad del Decreto N° 117. En efecto, el art. 137 Cn., establece en su último párrafo lo siguiente: *Carecen de validez todas las disposiciones y los actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución.* A su vez, el art. 248 Cn. prevé la sanción de la *nulidad insanable* para el caso de que miembros de los otros poderes se

arroguen atribuciones judiciales de las cuales no estén investidos en forma expresa por la Constitución.

G. Becker afirma que «esta fue la decisión más trascendente de la justicia paraguaya en los últimos años, ya que significó el más grande esfuerzo jurisdiccional para la preservación del Estado de Derecho y de todo el proceso democrático, entonces ya peligrosamente afectado»<sup>9</sup>.

El Presidente de la República no dio cumplimiento de la sentencia de la Corte Suprema. En el delirante Decreto N° 1200, del 4 de diciembre de 1998, sostuvo que «... el Poder Ejecutivo ... de modo alguno acepta que el Decreto N° 117 del 18 de agosto de 1998, se halla afectado de inconstitucionalidad ...». A continuación agregó lo siguiente: «... el Poder Ejecutivo ve ... en el Acuerdo y Sentencia N° 415 de fecha 2 de Diciembre de 1998 dictado por la Excma. Corte Suprema de Justicia, una lesión a las facultades constitucionales del Presidente de la República ... sin embargo, para no agravar el quiebre institucional que se ha producido ... y para evitar una perturbación peligrosamente profunda de la paz social, el Poder Ejecutivo resuelve disponer el registro y la toma de razón del mencionado fallo a los fines pertinentes ...».

Todo esto implicaba un abierto y grave enfrentamiento entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Este mismo hecho, sumado a otros, determinaba que también el Congreso estuviera enfrentado al Ejecutivo.

El asesinato del Vicepresidente de la República, las manifestaciones populares contra el gobierno en los días subsiguientes, el desarrollo paralelo del juicio político al Presidente de la República, Ing. Raúl Cubas Grau y, finalmente, su renuncia al cargo —hechos sucedidos entre el 23 y el 28 de marzo de 1999— constituyeron la parte final de la crisis política.

Sólo entonces se dispuso el cumplimiento del Acuerdo y Sentencia N° 415, aunque ello no fue posible hasta hoy en relación con el Gral. Ovieo por haber abandonado éste el país.

## 7. EL CONTROL SOBRE ACTOS DE LA CÁMARA DE SENADORES

El cuarto caso se refiere a una resolución de la Cámara de Senadores por la cual se confirmaba a algunos de los integrantes del máximo órgano judicial y no se confirmaba a otros.

La Corte Suprema de Justicia con su conformación actual, fue integrada en abril de 1995. Según opinión de algunos, este nombramiento era por un período de cinco años, al cabo de los cuales se debía confirmar o no a

<sup>9</sup> GUSTAVO BECKER, «Paraguay: Los avatares del proceso democrático en el fin de siglo», en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Edición 1999, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung-CIEDLA, p. 269.

los integrantes de la Corte. Cinco meses antes del vencimiento de dicho primer período, la Cámara de Senadores dictó la Resolución N° 421, del 5 de noviembre de 1999, en virtud de la cual se confirmaba en el ejercicio de sus funciones como Ministros de la Corte Suprema de Justicia, por otro período de cinco años, a cinco de sus integrantes, y no se confirmaba a tres. El Poder Ejecutivo dio su acuerdo para la confirmación por medio del Decreto N° 6131, del 9 de noviembre de 1999<sup>10</sup>.

Esta anticipada medida adoptada por la mencionada Cámara legislativa implicaba crear tres vacancias en la Corte Suprema de Justicia, a partir de abril de 2000. El punto de mayor trascendencia era que quedaba sentado el criterio de que se necesitaban dos confirmaciones para que los integrantes del máximo órgano jurisdiccional, adquirieran la inamovilidad definitiva en sus cargos hasta la edad de setenta y cinco años, como lo establece la Constitución. Además, se admitía que el órgano encargado de la confirmación era la Cámara de Senadores, con acuerdo del Poder Ejecutivo.

El procedimiento descrito revelaba la intención de algunos sectores políticos de recomponer la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con sus intereses particulares. De acuerdo con las constituciones anteriores el período de ejercicio de funciones era limitado y tanto el nombramiento como la confirmación dependían del Poder Ejecutivo con acuerdo de la Cámara de Senadores (o del Consejo de Estado, en el caso de la Constitución de 1940). La decisión adoptada acerca de la confirmación o no confirmación de los ministros del más alto tribunal, reflejaba la voluntad de los órganos emisores de no ver cercenada la facultad, de que se creían investidos, que les otorgaba cierto control sobre la integración de la Corte Suprema de Justicia.

Los tres ministros afectados por la resolución de la Cámara de Senadores, la impugnaron de inconstitucionalidad. Los juicios promovidos culminaron con el dictamiento de los Acuerdos y Sentencias Nos. 222 y 223, del 5 de mayo de 2000.

Al emitir nuestro voto en los mencionados fallos, expresamos cuanto sigue:

- «En definitiva, el núcleo de la discusión planteada por medio de esta acción, consiste en la determinación de la disposición constitucional aplicable a la permanencia y cesación de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia en sus cargos.

- Por una parte tenemos el art. 252 de la Constitución, que reza así: *“De la inamovilidad de los magistrados. Los magistrados son inamovibles*

<sup>10</sup> La decisión de la Cámara de Senadores se refería solamente a ocho de los integrantes de la Corte Suprema de Justicia, pues, debido al fallecimiento de uno de los integrantes originarios, el noveno miembro había sido nombrado muy recientemente.



*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 de su nombramiento.*

Los magistrados que hubiesen sido confirmados por dos períodos siguientes al de su elección, adquirirán la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los ministros de la Corte Suprema de Justicia”.

El art. 19 de la Ley N° 609/95, “Que organiza la Corte Suprema de Justicia”, la Resolución N° 421, de fecha 5 de noviembre de 1999, dictada por la Cámara de Senadores y el Decreto N° 6131, del 9 de noviembre de 1999, dictado por el Poder Ejecutivo, impugnados por esta vía, se basan en la aplicación del mencionado art. 252 Cn.

Debe mencionarse que dicho artículo está incluido en la Sección I, “De las disposiciones generales”, del Capítulo III, “Del Poder Judicial”, de la Constitución.

Por otra parte, tenemos el art. 261 de la Constitución, que expresa lo siguiente: “*De la remoción y cesación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Los Ministros de la Corte Suprema de Justicia sólo pueden ser removidos por juicio político. Cesarán en el cargo cumplida la edad de setenta y cinco años*”.

El precepto que acabamos de transcribir está incluido en la Sección II, “De la Corte Suprema de Justicia”, del mencionado Capítulo III, “Del Poder Judicial”, de la Constitución.

- Se puede afirmar que, en general, todas las disposiciones incluidas en la Sección I, del Capítulo III, de la Constitución, son aplicables a todos los magistrados, considerando este vocablo en su acepción amplia, es decir, comprendiendo incluso a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.

Vemos, pues, que, cuando la palabra “magistrados” es usada en sentido amplio o lato, incluye a los “ministros”. Con este alcance está empleado el vocablo “magistrados” en el último párrafo del art. 248 Cn., lo cual hace que la sanción prevista para “los que atentasen contra la independencia del Poder Judicial y la de sus magistrados”, deba entenderse como aplicable también cuando el atentado está dirigido contra Ministros de la Corte Suprema de Justicia. Igualmente, cuando en el art. 254 Cn., que determina las incompatibilidades, y en el art. 255 Cn., que establece las inmunidades, se habla de “magistrados”, debe entenderse que el vocablo incluye a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, los cuales quedan sometidos a aquellas y gozan de estas últimas.

Pero la Constitución también emplea el vocablo “magistrados” en sentido restringido o específico, y en este caso no incluye a los Ministros de

la Corte Suprema Justicia. Por el contrario, ambos apelativos se refieren a individuos que forman parte de categorías diferenciadas por determinadas circunstancias o características.

Tal cosa ocurre, por ejemplo, en los artículos 252 Cn. (De la inamovilidad de los magistrados) y 253 Cn. (Del enjuiciamiento y de la remoción de los magistrados). En estos casos, el vocablo “magistrados” comprende solamente a “los integrantes de los demás tribunales y de los juzgados” (art. 250 Cn.) o a “los miembros de los tribunales y juzgados” (art. 251 Cn.), distinguiéndolos de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, como se hace en los preceptos que acabamos de mencionar. Nótese que también en la denominación del órgano “Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados” la palabra está usada en su acepción restringida.

- El art. 252 Cn., transcripto más arriba, merece un estudio más detenido. Como dijimos está incluido entre las disposiciones generales referentes al Poder judicial. Lo precede un artículo que se refiere a la designación de “los miembros de los tribunales y juzgados de toda la República” (art. 251 Cn.); y a continuación se encuentra el artículo que regula el enjuiciamiento y la remoción de los magistrados, entendida esta palabra en sentido restringido, sin lugar a dudas (art. 253 Cn.).

En nuestra opinión, como ya lo expresamos, en el art. 252 Cn. la palabra “magistrados” está empleada en su acepción restringida, es decir, no comprensiva de los “ministros” de la Corte Suprema de Justicia. Esto se refleja en las afirmaciones referentes a que los “magistrados” son inamovibles en cuanto a la sede (cuando los “ministros” de hecho tiene una sede única: la capital de la República), o a que los “magistrados” no pueden ser trasladados ni ascendidos (cuando tales posibilidades no caben en relación con los “ministros”).

Pero más claramente se nota la circunstancia mencionada, cuando en el segundo párrafo del art. 252 Cn., la inamovilidad definitiva en el cargo adquirida por los magistrados (en sentido restringido) tras dos confirmaciones, queda referida en cuanto a su duración al “límite de edad establecido para los ministros de la Corte Suprema de Justicia”.

En definitiva, el art. 252 Cn. es aplicable sólo a los demás magistrados, pero no a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.

- El art. 261 Cn. está incluido en una Sección en que todos los preceptos que la integran se refieren en forma específica a la Corte Suprema de Justicia. Por tanto, en virtud del principio de que la norma de carácter especial prevalece sobre la de carácter general, el aludido art. 261 Cn., en la medida en que contenga disposiciones que consagren excepciones a lo preceptuado en los artículos incluidos en la Sección I, del Capítulo III de la Constitución, debe prevalecer sobre éstos.

El art. 261 Cn. contiene dos normas. La primera se refiere a la remoción de los ministros de la Corte Suprema de Justicia: "*Los Ministros de la Corte Suprema de Justicia sólo pueden ser removidos por juicio político*". Esta disposición establece un régimen especial en cuanto a la remoción de los ministros de la C.S.J., es decir, consagra una excepción al régimen de remoción por medio del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, establecido en el art. 253 Cn. para los demás magistrados (o para los magistrados, si usamos este vocablo en sentido restringido).

La segunda norma contenida en el art. 261 Cn. se refiere a la cesación de los Ministros de la C.S.J.: "*Cesarán en el cargo cumplida la edad de setenta y cinco años*". Esta disposición constituye una excepción a lo establecido en el 2° párrafo del art. 252 Cn. en relación con los demás magistrados. En el caso de éstos, además de la elección se necesitan dos confirmaciones para adquirir la inamovilidad hasta los 75 años.

En realidad, se puede afirmar que esta segunda norma habla de la permanencia o duración en el cargo. En efecto, cabe interpretarla en el sentido de que los Ministros de la C.S.J. permanecen en sus cargos hasta la edad de 75 años. No es necesaria confirmación alguna, pues la norma no alude a esta exigencia. De modo que, sólo el haber cumplido la edad mencionada, o circunstancias como la muerte o la renuncia, o —integrando la primera norma— el mal desempeño de funciones o la comisión de delitos que conlleven la remoción por juicio político, pueden determinar el cese de un ministro de la Corte Suprema de Justicia en el ejercicio de sus funciones.

• El Fiscal General del Estado afirma lo siguiente: "La carta política de la República crea, pues, el instituto de la inamovilidad para los miembros ('ministros') de la Corte Suprema de Justicia, con un objetivo específico: asegurar al Poder Judicial las condiciones mínimas de estabilidad, independencia y prescindencia de las tempestades del debate político, a fin de que pueda cumplir adecuadamente con su función jurisdiccional.

La Convención Constituyente de 1992 se propuso, a nuestro entender, establecer un proceso de transición hacia una administración de justicia plenamente independiente. Para ello, dotó al órgano rector del Poder Judicial —la Corte Suprema de Justicia— de la seguridad jurídica que deviene de la inamovilidad absoluta y que le permite desenvolverse con equidad, imparcialidad y al abrigo de cualquier tipo de presión" (f. 94 de autos).

En mérito de todo lo expresado precedentemente, corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad...».

En virtud de las sentencias mencionadas más arriba se resolvió «hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad promovida contra el art. 19 de la Ley N° 609/95, la Resolución N° 421, del 5 de noviem-

bre de 1999, dictada por la Honorable Cámara de Senadores, y el Decreto N° 6131, del 9 de noviembre de 1999, dictado por el Poder Ejecutivo, con el alcance previsto en el art. 137, último párrafo, de la Constitución, y en consecuencia, establecer que el término del ejercicio de la función de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia se rige únicamente por el artículo 261 de la Constitución».

## 8. OBSERVACIONES FINALES

Los fallos a que nos hemos referido más arriba, en particular los correspondientes a los dos últimos casos, jalonan el arduo camino por el que ha empezado a transitar el Poder Judicial en su intento de afirmación como tal, así como en el de constituir efectivamente a la Corte Suprema de Justicia en intérprete final de la Constitución, como lo manda la propia Ley Suprema.

Tras superar momentos sumamente difíciles, se puede afirmar que el resultado ha sido positivo. No debe dejar de señalarse la necesidad de que la Corte asuma un comportamiento absolutamente independiente y, por ende, no susceptible a ningún tipo de influencias. Es importante decir esto, pues en los fallos a que acabamos de aludir, es posible que las inhibiciones que se produjeron así como el sentido de algunos votos fueran determinados por las presiones ejercidas. Esto fue particularmente dramático —por haber estado en juego la preservación del Estado de Derecho— en aquellos fallos divididos en que por cinco votos a cuatro, felizmente se adoptó la decisión que, en nuestra opinión, se ajustaba a derecho y que, además, era la más conveniente para la vida institucional y democrática del país. En estos casos, aun cuando se estuvo al borde del precipicio, la resolución que en definitiva se adoptó, contribuyó a afirmar el prestigio de la Corte Suprema.

En casi todos los casos mencionados se planteó el problema de su justiciabilidad o no justiciabilidad. En cuanto a este tema, además de la tendencia de la doctrina a restringir a lo máximo las llamadas «cuestiones no judiciales», debemos mencionar que, de conformidad con la legislación paraguaya, la determinación de las mismas corresponde a la propia Corte Suprema. En efecto, la Ley N° 609/95 establece en su artículo 12 que «no se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables». De este modo, compete al propio órgano jurisdiccional decidir, en cada caso concreto, si una cuestión determinada será sometida a control o no.

Estos casos han dejado en claro una vez más, la necesidad de que las sentencias de la Corte Suprema de Justicia que declaran la inconstitucionalidad de actos normativos, produzcan efectos *erga omnes*. Es cierto que

en el Acuerdo y Sentencia N° 415 (referente al Decreto N° 117, del Poder Ejecutivo) y en los Acuerdos y Sentencias Nos. 222 y 223 (referentes a la Resolución N° 421, de la Cámara de Senadores), de hecho se dio efectos *erga omnes* a la decisión adoptada sobre la base de lo dispuesto en el artículo 137, último párrafo, de la Constitución; pero es necesario que, de manera clara y categórica, se otorgue este alcance a las decisiones de la Corte en materia de control de constitucionalidad. De este modo se habrá de perfeccionar y robustecer el ejercicio de tan trascendente y delicada función.

