

Reflexiones sobre la Justicia
y el Estado de Derecho

1



HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL PAUTAS PARA LA CONSTITUYENTE

CENTRO DE ESTUDIOS JUDICIALES
DR. ALBERTO MANUEL POLETTI

2018

Ficha técnica

“Reflexiones sobre la justicia y el estado de derecho” es una iniciativa del Centro de Estudios Judiciales, dentro del Proyecto “Juntos por una Constitución” que cuenta con el apoyo de la National Endowment for Democracy (NED).

Centro de Estudios Judiciales, 2018
William Richardson N° 181 c/ calle Sajonia
Asunción, C.P. 1645 Paraguay
www.cej.org.py
Contacto: cej@cej.org.py

Las opiniones vertidas en este material son de exclusiva responsabilidad de quienes las emiten y no representan, necesariamente, el pensamiento de las entidades descritas más arriba.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	5
GENESIS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1992	5
PRIMERA PARTE	6
1) SOBRE EL PODER EJECUTIVO	8
EL INICIO DEL MANDATO, LA DURACIÓN Y LA REELECCIÓN.....	8
LA SENADURÍA VITALICIA.....	8
LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	8
EL JUICIO POLÍTICO.....	9
EL ROL DEL VICEPRESIDENTE.....	9
EL ÓRGANO DE CONTROL Y ASESORAMIENTO DEL GOBIERNO	9
2) SOBRE EL PODER LEGISLATIVO.....	10
SOBRE LAS FUNCIONES DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO.....	10
LA COMPOSICIÓN DEL ÓRGANO Y MODALIDADES DE ELECCIÓN.....	10
LA REVOCACIÓN DEL MANDATO Y LA LIMITACION DE PERIODOS	11
LA PARTICIPACIÓN FEMENINA Y DE OTROS SECTORES EN EL CONGRESO	11
SEGUNDA PARTE.....	12
3) SOBRE EL PODER JUDICIAL	12
SOBRE LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL	12
SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA.....	12
EL ALCANCE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	13
EL MECANISMO DE SELECCIÓN.....	13
LA SUPERPOSICION DE FUNCIONES.....	13
LA DURACIÓN DEL MANDATO Y LA REMOCIÓN	14
LA MORA JUDICIAL.....	14
LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS.....	15
4) ÓRGANOS VINCULADOS A LA LABOR JURISDICCIONAL	16
EL MINISTERIO PÚBLICO.....	16

EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA	16
LA JUSTICIA ELECTORAL, MILITAR Y ADMINISTRATIVA	17
EL JURADO DE ENJUICIAMIENTO DE MAGISTRADOS	17
EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE INCONSTITUCIONALIDAD.....	17
5) OTROS ÓRGANOS DEL ESTADO	18
LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO	18
EL ASCENSO DE POLICÍAS, MILITARES A RANGOS SUPERIORES. LA DESIGNACION DE EMBAJADORES Y ALTOS FUNCIONARIOS	18
LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA.....	18
LAS GOBERNACIONES Y JUNTAS DEPARTAMENTALES.....	18
RESUMEN DE TEMAS A CONSIDERAR EN UNA REFORMA.....	20
SOBRE LA REFORMA.....	21
EL CALENDARIO DE ACTIVIDADES	21
BIBLIOGRAFÍA	22

HACIA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL PAUTAS PARA LA CONSTITUYENTE

GENESIS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1992

La Constitución de la República del Paraguay de 1992 (CRP 1992) fue elaborada en el marco de una Convención Nacional Constituyente donde participaron diferentes fuerzas políticas y luego de un debate marcado por la necesidad de reafirmar los derechos humanos y suprimir las influencias de una dictadura marcada por el culto a la personalidad y la posibilidad de perpetuarse en los mandatos.

Así, se disminuyeron las facultades del Poder Ejecutivo y se reforzaron ostensiblemente las funciones del Poder Legislativo. En cuanto al Poder Judicial, se adoptaron normas para favorecer su independencia al modificarse el sistema de selección de magistrados. Asimismo, fueron creados numerosos órganos fuera del esquema tradicional (órganos extra poder) con el fin de realizar funciones dentro de un Estado de Derecho.

El presente estudio se dirige a realizar análisis sobre la estructura del Estado, dejando de lado la parte dogmática de la CRP y a considerar algunos aspectos que, en el marco de la transición democrática, fueron surgiendo y que han sido, además de focos de conflicto, señalados como necesarios en su modificación.

Así, se analizan en primer lugar los aspectos vinculados a las controversias dentro los órganos Poder Político del Estado (la Primera Parte se refiere a los Poderes Ejecutivos y Legislativo) para luego referirse a otros órganos del Estado cuyo rol y funciones podrían ser discutidos dentro de una eventual modificación del texto constitucional (la Segunda Parte se refiere entonces al Poder Judicial y otros estamentos). En la sección final, se realiza un resumen de los temas que podrán ser objeto de discusión en una eventual convocatoria que, se estima, se realizaría a fines de 2018 o inicios de 2019 y tendría lugar durante el próximo período constitucional que finaliza en 2023.

El presente trabajo es elaborado por el Centro de Estudios Judiciales con ánimo meramente académico, sin que ello implique adoptar una posición hacia cualquiera de las posibilidades mencionadas en el trabajo y sin perjuicio de otros trabajos que fueron realizados/serán realizados sobre el tema.

PRIMERA PARTE

El artículo 3° de la Constitución establece: *“El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público. La dictadura está fuera de ley”*. Desde 1992 fueron surgiendo conflictos vinculados a las facultades de los Poderes. A título meramente ejemplificativo, pueden ser sintetizados en base al siguiente esquema.

1) RELACIONES ENTRE EJECUTIVO Y EL LEGISLATIVO

En cuanto a la adopción de leyes, el órgano colegiado tiene siempre la última palabra, pudiendo dejar sin efecto un veto a una ley con una mayoría calificada. El Congreso cuenta con facultades para adoptar leyes para aprobar el presupuesto y para reglar aspectos que hacen referencia a la administración pública y con ello se puede incidir ostensiblemente en la organización, el rol y funciones del gobierno.

Asimismo, la vida política nacional hizo que el Legislativo haga uso de la facultad prevista en el art. 225 de la Constitución y, conforme se señala más abajo, esas decisiones fueron aceptadas mayoritariamente a nivel interno.

2) RELACIONES ENTRE EL LEGISLATIVO Y EL JUDICIAL

Sin duda, uno de los reclamos del Poder Judicial es la autarquía presupuestaria. En cuanto a la independencia, se denunciaron en algunos casos la injerencia de miembros del Congreso procesados en decisiones judiciales. Dicha situación no motivó ninguna posición oficial dentro de los Poderes del Estado. Si bien el Legislativo también hizo uso de la facultad de juzgar políticamente a miembros de la Corte Suprema de Justicia en el año 2004, varios miembros renunciaron antes de ser destituidos y dos de los que fueron removidos plantearon acciones ante la Comisión interamericana de derechos humanos, estando dicho procedimiento aún en trámite.

Por otro lado, es importante destacar que cuando se trató la inamovilidad de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, se dio primacía a la jurisprudencia uniforme de que los miembros del alto tribunal son inamovibles hasta cumplir la edad de 75 años.

3) RELACIONES ENTRE EL EJECUTIVO Y EL JUDICIAL

Excluimos de esta posición el ejercicio normal de control constitucional y judicial de los actos de gobierno por jueces y tribunales. Si es resaltante mencionar que durante la dictadura, fueron pocos los actos que eran anulados (en exclusividad resoluciones judiciales) y que desde la vigencia de la Constitución de 1992, se dejaron sin efecto importantes decisiones adoptadas por el gobierno que, si bien en algunos casos fueron objeto de controversia, las órdenes judiciales fueron respetadas.

1) SOBRE EL PODER EJECUTIVO

El Presidente, elegido por cinco años en comicios simultáneos con los miembros del Congreso, es el responsable de la administración del país.

EL INICIO DEL MANDATO, LA DURACIÓN Y LA REELECCIÓN

La realización de elecciones en el mes de abril y la asunción de las nuevas autoridades del Ejecutivo en agosto ha dado pie a numerosas discusiones sobre el período transcurrido en el que el gobierno en funciones deja de tener protagonismo y en el que la atención se centra en las nuevas autoridades.

Algunos sectores han señalado que el plazo de cinco años es breve para realizar reformas y resulta necesario prever la reelección. Este tema ha sido objeto de innumerables debates vinculados a la posibilidad de realizarlo por medio de una enmienda o una reforma.

LA SENADURÍA VITALICIA

El rol de los ex Presidentes también amerita una reflexión. Si bien en muchos países se prevé la Senaduría vitalicia, en otros casos existen presidentes que pueden ocupar cargos en otros Poderes del Estado o instancias internacionales. En el Paraguay, se optó por la primera opción y ello también fue objeto de debates cuando el ex Presidente Nicanor Duarte Frutos fue elegido en 2008 para ocupar una banca en el Senado. Durante esos cinco años, no pudo asumir su banca, dando lugar a un debate sobre la constitucionalidad de la integración del Senado y sobre el rol del Congreso en los conflictos entre Poderes, que será analizado más adelante.

Se ha estimado que los ex Presidentes pueden ocupar otros cargos y no verse relegados a una función meramente honorífica.

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Existen, aunque en menor medida, debates vinculados a la estructura del Estado y si debe retornarse hacia un sistema con más poderes para el Ejecutivo o por el contrario, consolidarse el rol de contralor de las Cámaras del Congreso. Ello no implica la creación de un Primer Ministro sino que, considerando que ningún Presidente tuvo la posibilidad de realizar un gobierno con mayoría en el Congreso, establecer una organización de la administración pública que prevea mayores mecanismos de control al Congreso, sin otorgarle tantas facultades para impedir o, incluso cesar, la labor del Ejecutivo.

EL JUICIO POLÍTICO

El artículo 225 de la Constitución fue utilizado en tres ocasiones para el juzgamiento de Presidentes en ejercicio: Cubas Grau (quien renunció), González Macchi (absuelto) y Lugo (quien fue destituido en 2012). En este último caso, la celeridad del trámite dio lugar a reacción de grupos tanto en el interior como en el exterior del país que reclamaban un golpe parlamentario, mientras que otros sectores se empeñaron en justificar la decisión en base al rol del Congreso y al texto constitucional. Más allá de que la Corte Suprema de Justicia haya dado la razón al último grupo, es importante destacar que en la actualidad, la Comisión interamericana de Derechos Humanos ha solicitado a la Corte interamericana de Derechos Humanos una opinión consultiva al respecto.

EL ROL DEL VICEPRESIDENTE

Los vicepresidentes elegidos conjuntamente con el Presidente y el Congreso por el mismo plazo de cinco años, tienen como función principal funciones de nexo entre el legislativo y el ejecutivo. Sin embargo, muchas rencillas políticas hicieron que los integrantes de la dupla Presidente-Vicepresidente no lleguen a concluir, en algunos casos, su período en buenos términos. En algunos países, el Vicepresidente de la República es el titular del Senado y ello evita muchas discusiones no solo sobre la mesa directiva de la Cámara Alta (actualmente elegida anualmente en base a una modificación del reglamento interno) sino también podría permitir una mejor discusión de los temas de la agenda presidencial.

EL ÓRGANO DE CONTROL Y ASESORAMIENTO DEL GOBIERNO

Si bien la Procuraduría General de la República representa al Poder Ejecutivo y puede emitir dictámenes, no existe una ley reglamentaria sobre el alcance de los dictámenes (art. 246 inc. 2° de la CRP).

Algunos países instituyeron un Consejo de Estado con facultades de juzgar aspectos propios de la administración y emitir recomendaciones y dictámenes vinculantes dentro del Poder Ejecutivo.

Ante la cada vez más creciente estructura del Estado, un organismo encargado de resolver los conflictos dentro de este poder con carácter vinculante podría ser una alternativa frente a un Poder Judicial que se encuentra abarrotado de casos y no puede resolver rápidamente cuestiones de relevancia institucional.

2) SOBRE EL PODER LEGISLATIVO

El Congreso está compuesto por la Cámara de Senadores, compuesta por 45 miembros titulares y la Cámara de Diputados, integrada por 80 miembros. La primera es elegida en base a una lista nacional y la última según listas departamentales elaboradas en base a la población del país.

SOBRE LAS FUNCIONES DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO

Básicamente, son roles del Congreso legislar y controlar la labor del Ejecutivo además de ejercer la representación popular. Sin embargo, la multiplicidad de funciones previstas en el artículo 202 de la Constitución hacen que el Congreso en muchos casos, pueda dejar sin efecto varias iniciativas del gobierno, evitar el nombramiento de funcionarios y en general, supeditar aumentos del presupuesto a ciertos acuerdos políticos.

Más allá de la pertinencia o no de dichos pactos, la tendencia en el derecho político es aumentar el rol del órgano ejecutivo y disminuir las del legislativo, sin restarle facultades de control.

En sistemas parlamentarios, los miembros del gobierno concurren semanalmente ante una de las Cámaras del Congreso para responder a las consultas que pueden realizarse. Los debates, que son transmitidos por la televisión, permiten a los ciudadanos tener conocimiento directo de la situación del país, los temas de la agenda gubernativa y los problemas existentes.

En el Paraguay los pedidos de informes, citación de autoridades, su interpelación, al igual que las audiencias públicas, si bien son realizados con mayor frecuencia en los últimos tiempos no son aún utilizados como en otros países. El referéndum y la iniciativa popular si bien están previstos en la CRP no fueron utilizados (en el primer caso) y muy excepcionalmente en el segundo caso. Podría ser útil facilitar los mecanismos en los que el pueblo puede ser consultado (manteniendo la exclusión cuestiones técnicas o altamente sensibles) y facilitando los mecanismos de proposición de temas por parte de la ciudadanía al Congreso.

LA COMPOSICIÓN DEL ÓRGANO Y MODALIDADES DE ELECCIÓN

Si bien en el Paraguay no se discutió la posibilidad de elegir un sistema unicameral, si es objeto de análisis la cantidad de miembros del Congreso. No sería erróneo decir que se cuestionan sus altos salarios, pero ello no está en la Constitución. El bicameralismo, con sus imperfecciones, resulta adecuado para frenar las fallas en el funcionamiento de una sola Cámara.

Si son frecuentes las quejas vinculadas a la calidad de los elegidos y el sistema calificado de “listas sábanas” pregonándose un sistema abierto en el que los candidatos no estén dentro de una lista cerrada y puedan ser elegidos incluso aquellos que no se encuentran en los primeros lugares dentro de una lista y que el elector considera son mejores que los que figuran al inicio.

En numerosos países, las elecciones del Congreso no coinciden con las del Ejecutivo y podrá también analizarse si una renovación parcial podría resultar adecuada.

LA REVOCACIÓN DEL MANDATO Y LA LIMITACION DE PERIODOS

Constituyen objeto de debate la posibilidad de revocar el mandato a personas que, si bien han sido electas, no demostraron estar a la altura de lo que se espera de un miembro del Congreso, ya sea por su conducta personal, por su poca producción o participación en las actividades del Congreso o por existir en contra del mismo un proceso penal o investigación que podría generar además de un conflicto de intereses, una duda sobre la validez de sus gestiones.

Actualmente, el art. 201 de la Constitución permite la pérdida de la investidura pero dicha facultad no ha sido utilizada en ningún caso desde la vigencia de la Constitución de 1992. Asimismo, es importante mencionar que la facultad de sanción prevista en el art. 190 solo fue utilizada en una ocasión.

Se discute también si los pedidos de remitir los antecedentes de denuncias efectuadas contra miembros del Congreso a la justicia ordinaria ameritan un tratamiento distinto al actual, la fijación de plazos para el tratamiento y el establecimiento de un régimen procesal para facilitar el derecho a la defensa.

En cuanto a la limitación de períodos, si bien existe en otros Estados, nuestro país guarda silencio sobre la posibilidad de restringir la reelección de miembros del Congreso. Según los especialistas, ello no favorece la renovación de la clase política.

LA PARTICIPACIÓN FEMENINA Y DE OTROS SECTORES EN EL CONGRESO

Nuestro país sigue ocupando los últimos lugares en cuanto a la participación de miembros del sexo femenino como diputadas o senadoras. Ninguna mujer fue aún Presidenta de dicho Poder del Estado (ello solo se dio en el Poder Judicial).

Si bien fueron electas personas jóvenes dentro del Congreso (la edad para ser diputado es de 25 años conforme al art. 221 de la CRP) también se discute la representación de minorías. Es importante mencionar que son pocas las Constituciones que establecen cupos para ciertos grupos.

SEGUNDA PARTE

Al incluir dentro de este análisis al Poder Judicial y a los órganos denominados extra poder, iniciamos el estudio con aquellos asociados a funciones judiciales para referirnos luego a otros entes dentro del Estado cuyas funciones podrían ser objeto de análisis en una Convención constituyente.

3) SOBRE EL PODER JUDICIAL

El artículo 247 de la CRP establece que *“El Poder Judicial es el custodio de esta Constitución. La interpuesta, la cumple y la hace cumplir. 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 establezcan esta Constitución y la ley”*.

SOBRE LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL

Se trata de no solo de un reclamo frecuente de distintos sectores sino de una garantía ofrecida a los ciudadanos para un adecuado funcionamiento del Estado.

Frecuentemente la prensa se hace eco de la demora o falta de juzgamiento de casos que afectan a sectores políticos.

Es importante mencionar que la Corte Suprema de Justicia junto con el tribunal de cuentas son los dos únicos órganos que figuran en la Constitución y que tienen competencia nacional.

SOBRE LA COMPOSICIÓN DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Nuestro sistema procesal prevé que los casos judiciales puedan llegar a la Corte Suprema de Justicia sin muchos obstáculos. Así, se utilizan los recursos procesales para dilatar, en algunos casos, el cumplimiento de una sentencia judicial que fue analizada ya, por lo general, en dos instancias inferiores.

Se discute entonces si tres, o en el mejor de los casos, nueve personas se encuentran con tiempo, facultades y organizadas adecuadamente para resolver los cada vez más numerosos conflictos. Si bien las acciones de inconstitucionalidad y casación son extraordinarias (se mencionan a las que figuran en la Constitución) la realidad hace que su estudio demore y ello nos lleva a analizar unos principales reclamos efectuados a este Poder del Estado.

En algunos países, la posibilidad de llegar al Tribunal Supremo está reservada para casos especiales, existiendo una facultad prácticamente discrecional para decidir sobre los casos a ser estudiados. En otros, existe un mayor número de jueces que pueden decidir respecto de los casos planteados. Finalmente, para algunos tribunales constitucionales se establece una limitación de personas con legitimación para plantear casos o mayorías calificadas para habilitar el análisis de casos.

EL ALCANCE DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD

Mucho se ha discutido sobre la certeza constitucional y sin embargo, nuestro sistema prevé únicamente la declaración de inconstitucionalidad *inter partes* y un sistema concentrado en el que únicamente la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia puede declarar la inconstitucionalidad, con efecto para las partes que han recurrido la misma. Este sistema presenta numerosas objeciones vinculadas no solo al acceso a la justicia (entre dos personas que se encuentran en la misma situación y en la que solo una recurrió y obtuvo una sentencia favorable, se podría ver excluida/incluida en la aplicación de la norma).

EL MECANISMO DE SELECCIÓN

Si bien se trata de una designación política, el sistema actual prevé como muchos otros la participación del Presidente y del Senado. Mientras que en otros países los Ministros de la Corte Suprema Justicia son elegidos por el Presidente y el Senado otorga una aprobación, en nuestro sistema son designados por el Senado y aprobados por el Presidente en base a ternas elaboradas por el Consejo de la Magistratura.

Los vaivenes políticos hicieron que, en algunos casos, exista una demora en la selección/llenado de una vacancia. Si bien por vía legislativa se establecieron plazos para que los órganos del Estado cumplan con su cometido so pena de considerarse un mal desempeño en sus funciones, no es menos cierto que podría resultar interesante un sistema de selección del Magistrado del tribunal de apelación más antiguo, como ocurre en algunos sistemas, en caso de que las autoridades políticas no lleguen a un acuerdo.

Ello sin perjuicio de analizar los supuestos de rechazo de candidatos propuestos como se dio para la Corte Suprema de Justicia y que podrían afectar a otros órganos como el Ministerio Público o el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

LA SUPERPOSICION DE FUNCIONES

Se ha señalado que el otorgamiento de funciones administrativas a la Corte Suprema de Justicia ha derivado en un desmedro de sus funciones judiciales.

Así, la posibilidad de que otro órgano se ocupe de aspectos administrativos del Poder Judicial ha sido discutida con fuerza en varios sectores. Si bien se realizaron avances en lo que se refiere a la descentralización de funciones en las diferentes circunscripciones judiciales (que cuentan con presupuesto y entidades propias encargadas de la administración local) todavía se debe responder adecuadamente a esta situación.

LA DURACIÓN DEL MANDATO Y LA REMOCIÓN

Si bien existe jurisprudencia vinculada a la inamovilidad de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, nada impide que el poder constituyente se expida sobre la cuestión y se adopte o clarifique una postura distinta. Se ha mencionado que la inamovilidad favorece la independencia del Poder Judicial pero ante las críticas vinculadas a la mora judicial y el sistema de selección, podría discutirse la necesidad de discutir el sistema vigente.

En cuanto a la remoción, el sistema previsto de juicio político es seguido en numerosos sistemas en el ámbito del derecho comparado. Algunos países establecen una edad límite y otros un período máximo en el que los miembros de los tribunales supremos pueden permanecer en el cargo.

En algunos casos, también puede iniciarse un sistema de selección del nuevo miembro antes de que concluya el período (cuando no existe reconducción tácita) o ante la próxima jubilación del miembro del alto tribunal.

LA MORA JUDICIAL

El Prof. Dr. Juan Carlos Mendonça expresó recientemente durante un coloquio sobre la justicia paraguaya que “aparentemente, el Poder judicial no se muestra capaz de superar la [mora judicial]. O, más que eso, el Estado paraguayo no es capaz de darle una solución. Hay que reconocer que la responsabilidad no recae solamente sobre el Poder Judicial. Esta deficiencia de la justicia obedece a muchas causas y siempre perjudicial para la efectiva vigencia del Estado de derecho y, consecuentemente, para la vida pacífica de los pueblos”.

Además de lo expuesto en el párrafo anterior, es dable mencionar que existen mecanismos de control de plazos para las instancias inferiores pero no para la Corte Suprema de Justicia. Si bien estos mecanismos podrían ser creados por medio de una ley del Congreso, no es menos cierto que hasta la fecha no han sido discutidos y que dicha preocupación podrá discutirse en ocasión de una reforma al ser un problema que se refiere al funcionamiento de un órgano del Estado.

LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL TRIBUNAL DE CUENTAS

Siendo un órgano establecido en la Constitución, se menciona que sus funciones serán establecidas en una ley. Surge una controversia al tener funciones similares con la Contraloría General de la República y ante la diversidad de posiciones, no sería inoportuno establecer una mejor organización del sistema, distribuyendo las funciones de investigación y juzgamiento.

4) ÓRGANOS VINCULADOS A LA LABOR JURISDICCIONAL

Si bien no forman parte del Poder Judicial, los incluimos en este análisis por su estrecha vinculación con las funciones otorgadas a este órgano.

EL MINISTERIO PÚBLICO

Como órgano encargado de representar a la sociedad ante los órganos judiciales, es importante destacar que la mayor parte del rol de los Agentes Fiscales se limita al ámbito penal. En otros países, también el Ministerio Público cumple funciones de representación de la sociedad en otras esferas.

El sistema de selección de los Agentes Fiscales por la Corte Suprema de Justicia y no por el titular del Ministerio Público es objeto de discusión.

EL CONSEJO DE LA MAGISTRATURA

Muchas esperanzas fueron puestas en el órgano encargado de la selección de magistrados. Muchas personas señalan que debe reformarse la composición del Consejo, compuesto por ocho miembros:

- debe incluir una mayor representación de sectores no políticos (como abogados o docentes universitarios).
- debe analizarse la presencia de representantes de jueces y del Ministerio Público (y eventualmente de otros órganos como la Defensa Pública).
- debe analizarse la pertinencia de la substitución de miembros de las Cámaras del Congreso por sus miembros, nombrando a representantes que no ocupen cargos dentro del Poder Legislativo.

En algunos países, el Consejo de la Magistratura se ocupa del gobierno del Poder Judicial. En nuestro país, se le otorgó la gestión de la Escuela Judicial y la gestión del Poder Judicial podría resultar un mecanismo adecuado para suprimir algunos de los problemas vinculados al funcionamiento de la justicia. Así, podrá evitarse el contacto directo entre el juez que debe juzgar a un político y entre el político que debe decidir sobre una ampliación o no del presupuesto del órgano del Estado, ya que el contacto se haría entre el Consejo (sin interferencia en cuestiones judiciales) y el Congreso.

LA JUSTICIA ELECTORAL, MILITAR Y ADMINISTRATIVA

La CRP situó al Tribunal Superior de Justicia Electoral como un órgano fuera del Poder Judicial, aunque la Corte Suprema de Justicia conserva la facultad de juzgar en última instancia asuntos electorales.

Fuera de períodos electorales donde existe un trabajo importante, se discute la posibilidad de que la justicia electoral actúe en cuestiones vinculadas a organizaciones intermedias de la sociedad civil, existiendo diversas posturas. La Ley 1626/2000 les otorgó competencia para resolver los conflictos entre el Estado y funcionarios públicos dentro de sus límites territoriales.

En cuanto a la justicia militar, prevista como un foro especializado para situaciones en el ámbito castrense, sus decisiones pueden ser recurridas ante la justicia ordinaria.

Ambas instituciones, fuera de períodos electorales y casos especiales, realizan pocas actividades por lo que podría pensarse en incluirlas, al menos en ciertos aspectos, en tribunales administrativos.

EL JURADO DE ENJUICIAMIENTO DE MAGISTRADOS

La composición por dos miembros de cada Cámara del Congreso, dos miembros de la Corte Suprema de Justicia y dos miembros del Consejo de la Magistratura presenta, en cuanto al grupo mencionado en primer lugar, similares reclamos vinculados a la necesidad de separación de funciones.

EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DE INCONSTITUCIONALIDAD

Se trata de un órgano extra poder que juzga en instancia única los reclamos vinculados a la compatibilidad de actos normativos y, en algunos casos, judiciales con la Constitución.

No existe en nuestro sistema, surgiendo periódicamente discusiones sobre la pertinencia o no de su creación. Actualmente, dicha función es ejercida por la Sala Constitucional y el debate se centra sobre los efectos erga omnes o inter partes de las sentencias que declaran la inconstitucionalidad de leyes y resoluciones judiciales. Así, el sistema actual prevé el efecto solo para quien lo recurre, lo que genera discusiones sobre la existencia de casos similares que, en el mejor de los casos y cuando pueden acceder a información respecto del caso, deben recurrir nuevamente a la Sala Constitucional Corte Suprema de Justicia para solicitar el juzgamiento del caso, con el consecuente recargo de trabajo de la jurisdicción.

5) OTROS ÓRGANOS DEL ESTADO

Incluimos aquí a organismos creados por la Constitución de 1992 que figuran, en menor medida, con reclamos vinculados a los mecanismos de designación, independientemente de las funciones otorgadas a los mismos que, por lo general en cuanto a la teoría constitucional, no son objeto de grandes cuestionamientos.

LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

La modalidad de designación de su titular (y del adjunto creado por ley) fue objeto de cuestionamiento debido a la falta de acuerdo político de designación de nuevos titulares ante el fenecimiento del mandato del titular nombrado anteriormente.

EL ASCENSO DE POLICÍAS, MILITARES A RANGOS SUPERIORES. LA DESIGNACION DE EMBAJADORES Y ALTOS FUNCIONARIOS

Estrechamente vinculado a las facultades del Poder Legislativo se hallan aspectos vinculados al nombramiento de altos funcionarios del Estado, que si bien son comunes a algunos sistemas, en la práctica encuentran limitaciones solo a funcionarios técnicos o establecen plazos de tratamiento, so pena de considerarse aprobada la propuesta del Ejecutivo.

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

La Constitución establece un Contralor y Subcontralor que son designados por la Cámara de Diputados. En otros sistemas, la designación es realizada ora por el Presidente, ora por una de las Cámaras del Congreso, pero en base a propuestas remitidas por otros órganos del Estado (la CRP establece que las ternas son elaboradas por el Senado).

LAS GOBERNACIONES Y JUNTAS DEPARTAMENTALES

En un sistema descentralizado, estos organismos cumplen funciones de representación del Poder Ejecutivo dentro del territorio departamental y un órgano de coordinación de políticas (artículos 161 y 163). Algunos sectores promovieron la modificación de la denominación de miembros de juntas departamentales por diputados departamentales.

Más allá de cuestiones vinculadas a la representación popular, podrá discutirse si efectivamente cuentan con una razón que justifique su funcionamiento en un Estado descentralizado y unitario. Un simple rol de coordinación podría, en su caso, comportar una mayor competencia en lo que se refiere a funciones reales sin perjuicio de la facultad de intervención reconocida al gobierno central.

RESUMEN DE TEMAS A CONSIDERAR EN UNA REFORMA

1) EL PODER EJECUTIVO

- Fecha de inicio de funciones.
- El rol del Vicepresidente.
- El incremento de funciones de gobierno en desmedro del legislativo.
- La reelección del Presidente.
- La Senaduría vitalicia.
- El procedimiento de juicio político.

2) EL PODER LEGISLATIVO

- La modalidad de elección (listas sábanas) y cantidad de miembros de las Cámaras.
- La duración del mandato y simultaneidad de las elecciones legislativas y del Poder Ejecutivo.
- La revocación del mandato y la limitación de períodos.
- La representación de diferentes sectores del país.
- La facilitación de la iniciativa popular.

3) EL PODER JUDICIAL

- La estructura de la Corte Suprema de Justicia.
- La duración del mandato de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia.
- La modalidad de elección de jueces y los mecanismos en caso de rechazo de ternas.
- La independencia y autarquía del Poder Judicial.
- El gobierno del Poder Judicial. Superposición de funciones de la Corte Suprema de Justicia en desmedro de sus funciones judiciales.
- El juzgamiento de cuentas.
- El tribunal constitucional.
- Los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad (erga omnes o inter partes).

4) OTROS ÓRGANOS

- La reforma de la composición del Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.
- La modificación del sistema de distribución de acuerdos para el nombramiento de altas autoridades.
- El de las funciones de organismos departamentales.

SOBRE LA REFORMA

El art. 289 de la Constitución establece:

La reforma de esta Constitución sólo procederá luego de diez años de su promulgación.

Podrán solicitar la reforma el veinticinco por ciento de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, el Presidente de la República o treinta mil electores, en petición firmada.

La declaración de la necesidad de la reforma sólo será aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del Congreso.

Una vez decidida la necesidad de la reforma, el Tribunal Superior, de Justicia Electoral llamará a elecciones dentro del plazo de ciento ochenta días, en comicios generales que no coincidan con ningún otro.

El número de miembros de la Convención Nacional Constituyente no podrá exceder del total de los integrantes del Congreso. Sus condiciones de elegibilidad, así como la determinación de sus incompatibilidades, serán fijadas por ley.

Los convencionales tendrán las mismas inmunidades establecidas para los miembros del Congreso.

Sancionada la nueva Constitución por la Convención Nacional Constituyente, quedará promulgada de pleno derecho.

EL CALENDARIO DE ACTIVIDADES

Mas allá de que la solicitud de reforma tenga origen en una de las Cámaras, en el Poder Ejecutivo o por medio de una petición formulada por al menos treinta mil electores, resulta necesario que la declaración de necesidad de reforma sea aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del Congreso. Además, debe dictarse una ley sobre el régimen de los miembros de la Convención Nacional Constituyente, la cantidad de miembros y la determinación de sus incompatibilidades.

BIBLIOGRAFÍA

- BARBOZA, RAMIRO (Compilador): *La Constitución de la República del Paraguay*. Asunción. CIDSEP/AID Ed., 2 tomos, 1992.
- CAMACHO, Emilio: *Lecciones de derecho constitucional*, Tomos I y II, Intercontinental Editora, Asunción, 2007
- FERNÁNDEZ ARÉVALOS, Evelio: *Habeas corpus. Régimen constitucional y legal en el Paraguay*, Intercontinental Editora, 2000, 254 p.
- LEZCANO CLAUDE, Luis: “Derecho constitucional. Parte Orgánica”, 2017, Asunción, 728 p.
- POLETTI ADORNO, Alberto: “Derecho constitucional comparado”, Intercontinental Editora, 2011, Asunción
- POLETTI ADORNO, Alberto: “Manual del migrante paraguayo”, Intercontinental Editora, 2012, Asunción
- RAMÍREZ, Manuel Dejesús: “Derecho Constitucional” Tomos I y II, Editorial Litocolor, 2011
- RIERA HUNTER, MARCOS: *La Independencia del Poder Judicial. Derecho paraguayo y comparado*, Asunción: La Ley Paraguaya Ed. 1991.
- SAPENA, Josefina: *Jurisprudencia constitucional*, Intercontinental Editora, 2000, 793 p.
- YNSFRÁN SALDIVAR, Linneo: “Derechos humanos y derecho internacional humanitario”, MARBEN Editora



www.cej.org.py

cej@cej.org.py

Síguenos en:

