

§ 2. LA INTERVENCIÓN DE LOS TRES PODERES EN EL EJERCICIO DE LA FACULTAD DE OBLIGAR INTERNACIONALMENTE A LA NACIÓN

a) Poder Ejecutivo: atribuciones y deberes

En líneas generales, la Carta paraguaya regula la participación de ambos poderes del Estado, ejecutivo y legislativo, en lo que hace a la posibilidad de obligar a la República desde la óptica del derecho internacional convencional.

La representación internacional del Estado ha sido asignada –constitucionalmente– al presidente de la República (art. 238, inc. 1º), el cual, además, tiene a su cargo el “manejo de las relaciones exteriores” (art. 238, inc. 7º)⁶²; atribuciones que –frente a un caso particular– pueden ser delegadas en la persona del vicepresidente (arts. 239, inc. 2º). En tal ámbito de actuación recibe la colaboración –según las materias– de los ministros de su gabinete, en particular, del representante de la cartera de Relaciones Exteriores. Las atribuciones del presidente vinculadas al relacionamiento internacional se completan –algunas en cooperación con el poder legislativo–, entre otras, con las siguientes: recibe a los jefes de misiones diplomáticas extranjeras, admite los cónsules y designa a los embajadores nacionales (arts. 238, inc. 7º y 224, inc. 3º); en materia de derecho de la guerra, declara al país en situación de “defensa nacional” y concierta la paz, así como autoriza el ingreso de tropas extranjeras al territorio paraguayo y el egreso de contingentes de las fuerzas armadas nacionales (arts. 238, incs. 7º y 9º, 183, inc. 3º y 224, incs. 2º y 5º); y contrata empréstitos internacionales (arts. 178 y 202, inc. 10).

En materia de negociación y celebración de tratados y convenios, las fases preliminares y definitivas, están configuradas dentro del marco competencial del departamento ejecutivo⁶³. En cuanto a las primeras ello surge del propio inciso 7º del art. 238 constitucional atento a que según lo que el mismo establece, corresponde al presidente la atribución de “negociar” y, llegado el caso, “firmar” los tratados y acuerdos internacionales; lo cual cabe interpretar en forma concordante en el numeral 1º del mismo artículo. Respecto de la etapa final (ratificación y depósito, o canje, del instrumento respectivo) la constitución, tanto en este inciso específico como en el dedicado a la facultad congressional de aprobación (inc. 9º, art. 202), guarda silencio sobre quien es el órgano competente para ejecutar el acto ratificatorio. Sin embargo, ello ha de ser interpretado concordantemente con otras disposiciones del estatuto fundamental que sí hacen expresa alusión a esta fase del procedimiento, como por ejemplo, el art. 30 (comunicación electromagnética) al mencionar a los convenios “ratificados”. Más explícitos resultan los arts. 137 y 141, que definen la jerarquía reconocida a los tratados y acuerdos “aprobados por Ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados”. Por ello, el acto ratificatorio constituye una etapa necesaria en el proceso de elaboración de los convenios⁶⁴; el cual, atento a lo dicho en los párrafos prece-

⁶² Sin perjuicio de otras disposiciones de la misma constitución como el art. 183, inc. 4º (posibilidad del congreso de recibir a los jefes de Estados extranjeros).

⁶³ En lo pertinente el inc. 7º del art. 238 reza: “Son deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República: [...] El manejo de las relaciones exteriores de la República...; negociar y firmar tratados internacionales”.

⁶⁴ Así también, ver los arts. 2º, inc. “c”, 11 ss., y concordantes de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (en adelante, Convención de Viena), de 23 de mayo de 1969; en vigor: 27 de enero de 1980 (art. 84, inc. 1º). A pesar de no haber firmado originalmente la Convención, Paraguay adhirió a la misma deposi-

dentes y a los alcances que la constitución ha dado a las prerrogativas del ejecutivo en materia de relaciones internacionales (art. 238, inc. 7º, “manejo”), pertenece al ámbito exclusivo de este Poder.

La constitución enuncia a lo largo de su articulado diversas categorías de actos internacionales⁶⁵: acuerdos, convenios, pactos y tratados⁶⁶; a dichos instrumentos cabe agregarles los demás actos unilaterales, bilaterales y multilaterales usuales en la práctica internacional. Adicionalmente, han de tenerse en cuenta las definiciones que figuran en los arts. 1º y 2º, inc. 1º “a”, de la Convención de Viena.

Por lo general, las constituciones del Paraguay no han limitado en su texto la posibilidad del poder ejecutivo de suscribir tratados tanto con Estados como con organismos internacionales⁶⁷. En efecto, las normas que regulan el procedimiento de celebración de los convenios no hacen expresa referencia al sujeto de derecho internacional que pacta con el gobierno nacional, sino que habilitan, sin especificación, la suscripción de acuerdos internacionales.

El mecanismo constitucionalmente diagramado para la concertación de los tratados incluye las siguientes etapas: negociación y firma a cargo del poder ejecutivo, aprobación por ley como atributo legislativo y, finalmente, ratificación y depósito o canje, también asignado al ejecutivo. De cualquier modo, Paraguay no ha quedado al margen de la práctica internacional de los acuerdos concertados en forma simplificada –ver *infra*–, a pesar del carácter restrictivo que, en principio, surge del plexo de la ley mayor.

Las vicisitudes que pueden afectar la vigencia de un convenio internacional, esto es la *denuncia*⁶⁸, *suspensión*, *terminación* y *nulidad*, constituyen también actos del exclusivo resorte del departamento ejecutivo⁶⁹, al igual que lo que ocurre con relación a la negociación, firma, ratificación y fase subsiguiente. Lo dicho surge del cúmulo de atribuciones que la Carta pone en cabeza de dicho poder, en particular la disposición general del inc. 7º, del art. 238, en cuanto hace depositario al presidente del “manejo de las relaciones exteriores de la República”. Ello

tando el instrumento correspondiente el 3 de febrero de 1972, entrando en vigencia a su respecto el 3 de marzo siguiente (art. 84, inc. 2º). A nivel interno fue aprobada por ley N° 289/1971, de 28 de octubre.

⁶⁵ Cabe incluir también al derecho internacional consuetudinario, receptado –tal como antes se mencionó– a partir de los arts. 143 y 144 de la Carta, con el agregado –en lo que corresponda– del párr. 8º del preámbulo de la Convención de Viena y artículos concordantes del mismo instrumento. A su vez, la costumbre internacional es mencionada explícitamente en varias de las leyes que se han citado *ut supra* [§1.b.ii)].

⁶⁶ Arts. 30, 41, párr. 2º, 122, inc. 1º, 137, 138, párr. 2º, 141, 142, 144, 149, 202, inc. 9º, 224, inc. 1º y 238, inc. 7º, constitución.

⁶⁷ Ver constitución de 1967, art. 12, párr. 2º.

⁶⁸ Con la salvedad de la denuncia en materia de tratados internacionales sobre derechos humanos; ver *infra*.

⁶⁹ En la misma dirección, SILVA ALONSO, Ramón, “Derecho Internacional Privado”, ed. Intercontinental, Asunción, 1989, pág. 114.

encuentra su apoyo, además, en la división de funciones gubernativas que la ley fundamental diseña.

Tal como sucede en el derecho argentino, la carta magna nacional regula la cuestión de las atribuciones de los *gobiernos de facto* en materia de suscripción de tratados. El art. 137, tras señalar la estatura suprema de la constitución, dispone que la alteración del orden constitucional, de forma diversa de la establecida por la propia constitución, además de hacer incurrir a sus autores en los delitos que se tipificarán, no afectará su “vigencia” u observancia, careciendo “de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido” en ella. El artículo siguiente (sobre validez del orden jurídico) fulmina con la nulidad los actos que sean adoptados por “persona o grupo de personas, [que] invocando cualquier principio o representación contraria a esta Constitución, detenten el poder público” y, paralelamente, releva de la obligación de acatamiento al pueblo en su conjunto (derecho de resistencia a la opresión); al mismo tiempo, el último párrafo del artículo disipa toda clase de dudas, en tanto declara que “[l]os estados extranjeros que, por cualquier circunstancia, se relacionen con tales usurpadores no podrán invocar ningún pacto, tratado ni acuerdo suscrito o autorizado por el gobierno usurpador, para exigirlo posteriormente como obligación o compromiso de la República del Paraguay”.

b) Poder Legislativo

i) Atribuciones. Zona de reserva de ley

La normativa constitucional exige, de forma general, que los acuerdos y convenios internacionales sean aprobados por el congreso de la nación, a los fines de su posterior ratificación⁷⁰.

En particular, según los términos del art. 202, inc. 9º, “[s]on deberes y atribuciones del Congreso: [...] Aprobar o rechazar los tratados y *demás acuerdos internacionales suscritos por el Poder Ejecutivo*”⁷¹.

En la práctica la necesidad de la aprobación de los actos internacionales por ley no se define a partir del *nomen iuris* o la forma de concertación que se les haya asignado, sino –por lo general– en atención a su contenido. De esta manera, algu-

⁷⁰ Constitución, arts. 137, 141, 202, inc. 9º y 224, inc. 1º. Ello responde a una larga tradición jurídica del Paraguay; arts. 5º y 20 de la Constitución de 1842, de 28 de noviembre (Decreto del Soberano Congreso, de la misma fecha que aprueba en todas sus partes el Mensaje del Ejecutivo); 12, título III, 10, título VII y 4º, título IX, de la Constitución de 1844, de 16 de marzo (Ley que establece la Administración Política de la República). Cf. también, constituciones de 1940, arts. 63, 76, inc. 8º y 51, incs. 4º y 11; y de 1967, arts. 8º, 149, inc. 8º y 180, inc. 6º.

⁷¹ El resaltado no es del original.

nos acuerdos que han seguido el mecanismo de las *notas reversales* han contado en su momento con la anuencia expresa del congreso⁷², como así también las revisiones a los tratados que previamente han tenido el aval legislativo⁷³.

Una categoría de actos internacionales que han seguido también el procedimiento de aprobación legislativa son los *Convenios* elaborados por la OIT⁷⁴.

La fase legislativa de la tramitación de los tratados –como se vio *ut supra*– requiere de la voluntad del congreso en su conjunto, es decir del voto favorable en ambas Cámaras, siendo la de Senadores a quien la ley fundamental ha otorgado, como atribución “exclusiva”, el inicio del tratamiento del Proyecto de ley aprobatoria (art. 224, inc. 1°). Ello no significa que sea la cámara alta la que deba tomar la iniciativa propiamente dicha, tendiente a dar por abierto el proceso, y elaborar y presentar el proyecto de ley. En efecto, esta última prerrogativa cae dentro de los atributos discrecionales del presidente, en tanto le cabe la dirección de las relaciones exteriores, sin olvidar además que está en mejor posición para determinar el momento oportuno, según el interés nacional del Estado, para iniciar el procedimiento de aprobación de los acuerdos⁷⁵. Por lo demás, la disposición comentada (art. 224) determina que la actividad iniciadora del Senado es “la consideración de los *Proyectos de Ley*”, no su elaboración o redacción⁷⁶.

En el marco del sistema trazado por la constitución, la intervención del congreso constituye una *etapa adicional y necesaria* que deberá completarse con la voluntad del poder ejecutivo, a través de la ratificación, para que el tratado entre en vigencia. La necesidad del acto legislativo ha de entenderse en el sentido de “permitir” o “autorizar” la fase siguiente que queda en manos del ejecutivo, sin la cual ésta resulta imposible de ser llevada a cabo. El consentimiento congressional así efectuado no obliga ni compele a una actividad determinada del presidente. El

⁷² Entre muchos ejemplos ver, leyes N° 1.233/1998, que aprueba el Acuerdo por Notas Reversales para la Supresión de Visas en Pasaportes Diplomáticos y Oficiales, suscrito con México (1 de agosto de 1997), de 26 de marzo (GORP N° 60, 30.03.98); 1.358/1998, que aprueba el Acuerdo por Notas Reversales del Nuevo Texto del Reglamento Técnico-Administrativo de la Comisión Mixta Paraguayo-Argentina del Río Paraná (COMIP), suscrito con Argentina (15 de abril de 1998), de 9 de noviembre (GORP N° 218, 13.11.98); y N° 1.596/2000, que aprueba el Acuerdo por Nota Reversal N° 02/94, relativo a la adopción como reglamento interno de la Comisión Mixta Paraguayo-Brasileña para la Construcción del Segundo Puente Internacional sobre el Río Paraná, del texto acordado y rubricado por los Jefes de Delegación de la Primera Reunión de la Comisión Mixta (Asunción, 25 y 26 de noviembre de 1993), de 6 de octubre (GORP N° 193 bis, 09.10.00).

⁷³ Vgr. Ley N° 1.617/2000, que aprueba el Protocolo relativo a una Enmienda al Artículo 83 bis del Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Montreal, 6 de octubre de 1980), de 28 de noviembre (GORP N° 231 bis, 30.11.00).

⁷⁴ Ejemplos, leyes N° 924 a 926, 935, 942 a 947, 977, 993 a 998/1964; 1.154 y 1.156/1966; 1.234, 1.235, 1.331 y 1.333/1967; 65 a 67/1968; 884/1981; 36/1990; y 1.657/2000.

⁷⁵ Cabe destacar, asimismo, que por mandato constitucional las “relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos internacionales” no podrán ser materia de referéndum popular [art. 122, inc. 1°, constitución; cf. también, art. 267 del Código Electoral (ley N° 834/1996, de 17 de abril)].

⁷⁶ Destacado adicional.

órgano ejecutivo, siempre que hubiera tenido lugar la “aprobación” del legislativo, tendrá absoluta libertad para ratificar o no el tratado, atento a lo que mejor convenga a los intereses de la República⁷⁷.

Aún cuando fuera aprobado por el congreso, el tratado requiere de su posterior ratificación y depósito o canje para llegar a constituir una norma jurídica obligatoria de derecho internacional. Debe destacarse, en este sentido, que la jurisprudencia nacional *acostumbra* indicar, a continuación de la cita de un tratado internacional, la ley interna por medio de la cual ha sido aprobado por el parlamento. El significado que ha de desprenderse de esta práctica, en modo alguno puede ser interpretado como sugiriendo que el acto que completa el proceso de celebración de los tratados y le otorga obligatoriedad como norma de derecho internacional que es, sea la ley aprobatoria, toda vez que para culminar dicho proceso será necesario aún la ratificación y el depósito. Por otra parte, la constitución –como antes se vio– define como fuente jurídica y parte integrante del derecho paraguayo a los tratados y acuerdos internacionales distintamente de las leyes que los aprueban. De igual modo, cuando el juez interno observa –en el marco de un expediente– las disposiciones de un tratado, le da aplicación propiamente dicha a este último, con prescindencia de la ley por la cual el parlamento autorizó su ratificación; ambos constituyen normas con estatutos jurídicos diferentes⁷⁸.

La constitución limita la participación del legislador nacional a la aprobación o rechazo del tratado. En tal sentido, el congreso deberá dar o negar su consentimiento para que el presidente obligue internacionalmente al Estado. No surge de la norma en comentario –y tampoco parecería resultar conforme al modo en que la constitución ha investido el ejecutivo de competencias en la materia– la posibilidad de que el parlamento introduzca *reformas*, *revisiones* o *agregados* al texto del tratado propiamente dicho, y lo mismo cabe destacar en relación a las eventuales *reservas* que tuviera intención de incluir⁷⁹. Si llegado el caso, el poder legislativo no está de acuerdo con el tratado podrá devolver el proyecto de ley rechazándolo o, adicionando –si correspondiera– las modificaciones que en su parecer el ejecutivo debería negociar con las Partes co-contratantes, a los fines de que le sea

⁷⁷ Ello se impone no sólo en virtud de las prerrogativas presidenciales, sino también en consideración a la profunda volatilidad y cambios que tienen lugar –contemporáneamente– en el marco de las relaciones internacionales; por otro lado, no puede desconocerse que el paso del tratado por ambas cámaras del congreso insumirá, seguramente, un lapso prudencial, terminado el cual podría ocurrir que las condiciones imperantes al momento de la firma, desde el punto de vista de la conveniencia nacional, se han visto alteradas de forma sustancial.

⁷⁸ Cf. también, “Las relaciones laborales en Paraguay”, Informe RELASUR, Colección Informes OIT N° 46, ed. Organización Internacional del Trabajo y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid, 1995, págs. 56 a 57.

⁷⁹ Siempre que ellas estén permitidas por el acuerdo en cuestión o puedan fundarse en los arts. 19 a 23 de la Convención de Viena.

presentado nuevamente, una vez que ellas hayan sido aceptadas. Otra alternativa que tiene a su disposición el legislativo –con la limitación antes mencionada– es aprobar el proyecto y devolverlo al ejecutivo, con la adición de sugerencias sobre reservas o declaraciones interpretativas que el presidente debería depositar al momento de instrumentar la ratificación. Ello no significa alterar la división de poderes, sino sugerir un departamento a otro los medios más adecuados para la salvaguarda del interés o la conveniencia generales. Obviamente, las reservas y declaraciones interpretativas, de ser compartidas serán confeccionadas por el ejecutivo y consensuadas con los demás firmantes del pacto. En el supuesto en el que el poder ejecutivo desestime las sugerencias elevadas por el congreso (conjuntamente con la aprobación), en tanto le corresponde el “manejo” de las relaciones internacionales de la República, podrá ratificar el tratado tal como fue negociado (“limpio”) o en la hipótesis contraria, incorporando la intención del órgano colegiado⁸⁰.

En principio, la *denuncia* de los tratados, aún aquellos que han contado con la aprobación del congreso, pertenece a la órbita de las atribuciones privadas del poder ejecutivo, por lo que este último podrá denunciar cualquier acuerdo o convenio sin necesidad de requerir antes la anuencia legislativa. Ello –como ya se dijo– resulta, además de la cláusula del art. 238, inc. 7º, del régimen general de la constitución en la materia. Existe, no obstante, una excepción: los tratados internacionales “relativos” a los *derecho humanos*⁸¹. En este caso, en los términos del art. 142, el ejecutivo deberá seguir previamente “los procedimientos que rigen para la enmienda de esta Constitución”. El mecanismo de enmienda constitucional (art. 290) se instrumenta de la siguiente manera: (1) la iniciativa debe ser presentada y respaldada por la cuarta parte de los miembros de cualquiera de ambas Cámaras del congreso, por el Presidente de la nación o por treinta mil ciudadanos que formen parte del padrón electoral; (2) la enmienda deberá ser aprobada por mayoría absoluta de las dos Cámaras, de origen y revisora, caso contrario se tendrá por desestimada y no podrá ser presentada nuevamente hasta dentro del término de un año; (3) obtenida la aprobación legislativa, el texto de la enmienda es remitido al Tribunal Superior de Justicia Electoral, el cual llamará a un referéndum en el plazo de ciento ochenta días⁸²; (4) de ser afirmativo el resultado de la consulta, la modificación será sancionada, promulgada e incorporada a la Carta; produciéndose el

⁸⁰ En el primer supuesto, desde el punto de vista del derecho interno, quedará latente la responsabilidad política del poder ejecutivo, que podrá determinar el parlamento a través de los mecanismos correspondientes, siempre que sea demostrado que la actitud de aquél infringió la constitución (arts. 192 a 195, 225, 232 y concordantes de la constitución).

⁸¹ Lo cual debe leerse en forma concordante con lo dispuesto, entre otros, en los arts. 63, 73, 145, 276 y 279, incs. 1º, 3º y 4º, de la constitución. En particular, debe destacarse, como reza el 143, inc. 5º, que “[l]a República del Paraguay, en sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a los siguientes principios: [...] La protección internacional de los derechos humanos”.

⁸² Cf. también art. 265 del Código Electoral.

resultado inverso, y siendo la revisión de carácter derogatorio, la enmienda no podrá ser planteada sino luego de pasados tres años. El poder ejecutivo podrá denunciar un tratado relativo a los derechos humanos, únicamente, luego de cumplido el mecanismo descripto. Una cuestión que aparece es definir si la frase “tratados internacionales *relativos* a los Derechos Humanos” engloba sólo a los convenios cuya finalidad esencial es la protección de las garantías fundamentales (vgr. Pacto de San José de Costa Rica), o también aquellos acuerdos que sin perjuicio de referirse a temas diversos contienen a su vez disposiciones sobre derechos humanos. De una parte, podría argumentarse que la hermenéutica más garantista de los derechos fundamentales de la persona inclinaría a defender la última opción. A su vez, desde otra óptica, podría sostenerse también que, en virtud del carácter excepcional del mecanismo frente a la regla de la denuncia sin autorización legislativa previa y aún por aplicación de la interpretación literal (“tratados... relativos a...”), la alternativa indicada en primer lugar es la que parecería desprenderse del texto constitucional.

Zona de reserva de ley

La constitución de 1992 enuncia el principio general de legalidad en su art. 9º, párr. 2º, dentro del capítulo II, título II (de los Derechos, de los Deberes y de las Garantías), es decir en la Parte Dogmática de su texto⁸³. Dicho principio resulta especificado en el plexo constitucional con relación a materias específicas que se vinculan con el tema de esta investigación, vgr.: la regulación de algunos aspectos sensibles en materia medioambiental (art. 8); derecho de tránsito y residencia en el territorio paraguayo para nacionales y extranjeros (art. 41); difusión cultural y exoneración de tributos (art. 83); sistema integral de seguridad social para el trabajador (art. 95); propiedad privada (art. 109); derechos de autor y propiedad intelectual (art. 110); régimen económico de las concesiones en materia de dominio del Estado –hidrocarburos, minerales sólidos, líquidos y gaseosos– (arts. 112 y 202, inc. 11); reglamentación de la navegación fluvial, marítima, aérea y espacial (art. 202, inc. 21); aprobación de los tratados y convenios internacionales (art. 202, inc. 9º), entre otras disposiciones. También la elaboración de los “códigos” y sus modificaciones es un ámbito reservado a la potestad legislativa (art. 202, inc. 2º).

En cuanto al sistema tributario, ámbito de especial relevancia en un proceso de integración, la plasmación del principio de su creación por ley viene dada por los arts. 44, 178, 179 y 202, inc. 4º de la constitución⁸⁴. El tercero de los mencio-

⁸³ Constitución, art. 9º: “De la libertad y de la seguridad de las personas. [...]. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe”. Ello ha de ser completado con su art. 127 en cuanto estipula que “[t]oda persona está obligada al cumplimiento de la Ley...”.

⁸⁴ RUOTI DE DORIA, Nora L., “Temas de derecho tributario”, tomo 1, ed. Nora Ruoti Emprendimientos, Asunción, 2000, págs. 32 a 35.

nados prescribe que toda clase de “tributo, cualquiera sea su naturaleza o denominación, será establecido exclusivamente por la Ley”, siendo también “privativo de la Ley determinar la materia imponible, los sujetos obligados y el carácter del sistema tributario”.

El parlamento ha conferido una amplia autorización al poder administrador a través del Código Aduanero, a fin de que pueda intervenir en determinados sectores vinculados, en particular, al comercio de exportación e importación⁸⁵. En idéntica orientación, la ley N° 1.095/1984 (14 de diciembre), que establece el arancel de aduanas, confiere facultades al ejecutivo en temas tales como: autorización para establecer y revisar los niveles y alícuotas del arancel de aduanas, los regímenes y las medidas especiales, temporales o no, de importación y exportación por razones de interés nacional y los gravámenes aduaneros protectores por sobre los máximos permitidos, etc. (arts. 2° y 10)⁸⁶.

La expresión “ley” contenida –de manera general– en el art. 9° de la Carta, debe ser interpretada de modo amplio, de forma de incluir en la locución a los tratados y actos internacionales. Lo dicho encuentra su respaldo, en particular, en el art. 137 de la constitución que declara a “los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados” como normas jurídicas que “integran el derecho positivo nacional” de igual manera que lo hacen la propia ley mayor y las leyes sancionadas por el poder legislativo. En otras palabras, aquellas disposiciones (tratados y acuerdos), cumplidos los requisitos, constituyen base legal suficiente para regular materias de ley, puesto que el parlamento ha tenido su participación correspondiente. Al mismo tiempo, el art. 141 ratifica la idea referida en el art. 137, y al igual que éste prescribe la jerarquía superior de los tratados sobre las leyes. De ello resulta que, atento a su integración en el derecho interno paraguayo y a su grado prevalente sobre la legislación infraconstitucional (leyes y normas inferiores), los tratados y acuerdos debidamente aprobados y ratificados son normas sucedáneas de las normas del congreso en relación al principio de la reserva de ley. Iría contra la lógica del sistema negar esta capacidad a las disposiciones de rango superior, como lo son los tratados y reconocérsela, al mismo tiempo, a las de estatura inferior (leyes).

Lo argumentado cobra especial importancia en el marco del derecho del Mercosur, esencialmente atento a las atribuciones que el Protocolo de Ouro Preto (POP) reconoce

⁸⁵ Ver entre muchos, arts. 5°, 85 (tránsito por el territorio nacional de mercaderías extranjeras), 89 (atribuciones de control de la Dirección General de Aduanas), 96 (seguridad y custodia), 134 y 149 (auto, vehículos, turistas), 150 y 151 (equipaje diplomático) y 163 (envíos postales) del Código Aduanero (ley N° 1.173/1985, de 17 de diciembre).

⁸⁶ Cfr. además arts. 1°, 4° (nomenclatura arancelaria según los convenios internacionales), 5° (valor imponible por determinación conforme a las normas de valoración adoptada en el marco de los convenios internacionales) y 8° (bienes exentos del pago del gravamen aduanero, en algunos supuestos a tenor de lo prescripto en los tratados), de la ley N° 1.095/1984.

a los órganos con capacidad decisoria (art. 2º), esto es el Consejo Mercado Común, el Grupo Mercado Común y la Comisión de Comercio del Mercosur, según resulta del tenor de los arts. 8º, 14 y 19, POP; sin olvidar, además, el amplio campo de actuación que otorga el capítulo I del Tratado de Asunción (TA), sobre “Propósitos, Principios e Instrumentos”, para la actuación normativa de las instituciones que funcionen en el interior del bloque. Resulta oportuno destacar, en los términos antes mencionados, que todos los instrumentos fundacionales del MERCOSUR ha contado en Paraguay, al igual que lo que ha ocurrido en el resto de los Estados partes, con el debido aval del parlamento⁸⁷. Por ello, desde la perspectiva del derecho interno, la actividad normativa y reglamentaria de las instituciones del bloque, con el alcance que surge de los acuerdos constitutivos, cuenta con el respaldo legislativo necesario para cumplir el principio de la reserva de ley⁸⁸.

Como elemento adicional debe resaltarse que la República del Paraguay ha sido el único Estado miembro que ha aprobado el Código Aduanero del Mercosur, habiendo depositado asimismo el instrumento respectivo⁸⁹.

ii) La cuestión de los acuerdos en forma simplificada

Dando muestras de una práctica extendida por muchos otros países, Paraguay ha ejercido el modo abreviado de celebrar acuerdos internacionales.

1. No está de más abrir el presente pasaje recordando que la *representatividad internacional* de la República ha sido constitucionalmente puesta en cabeza del poder ejecutivo, en particular en el presidente de la nación (arts. 238, incs. 1º y 7º) y, eventualmente, en el vicepresidente (art. 239, inc. 2º); a su vez, por conducto de estos últimos, dicha atribución es delegada en los diferentes ministros (y funcionarios inferiores) y, entre éstos, en la cartera de Relaciones Exteriores (arts. 240 y 242).

Si se aplica aquí el ejercicio hermenéutico realizado con relación al derecho interno del resto de los Estados del Mercosur, es factible encontrar base constitucional para la legitimidad de este tipo de convenios internacionales, los

⁸⁷ Tratado para la Constitución del Mercado Común del Sur (Tratado de Asunción), 26 de marzo de 1991; aprobado en Paraguay por ley N° 91/1991, de 28 de junio; ratificación y depósito: 6 de agosto de 1991; en vigor: 29 de noviembre del mismo año. Protocolo de Ouro Preto sobre Estructura Institucional del Mercosur, Ouro Preto, 17 de diciembre de 1994; aprobado por ley N° 596/1995, de 15 de junio; el instrumento ratificatorio fue depositado el 12 de septiembre de 1995, y entró en vigencia el 15 de diciembre del mismo año.

⁸⁸ A fin de evitar reiteraciones, se da por reproducido aquí lo dicho –en la parte análoga– en los capítulos dedicados al resto de los países del Mercosur.

⁸⁹ Protocolo relativo al Código Aduanero del Mercosur, adoptado en el marco de la VIIª Reunión CMC, Ouro Preto, 16 de diciembre de 1994; aprobado a nivel Mercosur por Dec CMC 25/94. En Paraguay aprobado por ley N° 621/1995, de 2 de agosto; depositada la ratificación el 12 de septiembre de 1995. El Protocolo, conteniendo el Código de referencia, aún no ha entrado en vigencia en el Mercosur. En los términos de su art. 185, párr. 3º, “entrará en vigor treinta días después del depósito del segundo instrumento de ratificación”.

cuales –dados determinados requisitos– prescinden de la aprobación legislativa para cada caso particular⁹⁰.

En primer término, tal como se abisoró al tratarse la cuestión del principio de legalidad, existe también una zona de exclusiva injerencia de la Administración, diferenciada de los sectores de actuación del legislador⁹¹. Esta área competencial privativa del poder ejecutivo puede incluir –según los casos– sectores vinculados a su ejercicio fronteras adentro o trascender hacia la órbita internacional; en otras palabras, las competencias constitucionalmente asignadas al ejecutivo pueden tener una doble faceta: interna o externa. En este segundo supuesto, existiría la posibilidad de concertar un AFS, siempre que no supere en su objeto o en sus efectos los límites que internamente tiene atribuido privativamente la Administración. En tanto el acto en cuestión halle amparo bajo la mencionada zona de actuación excluyente, el mismo no requerirá de su convalidación por parte de otro órgano del Estado. De lo contrario, este último invadiría áreas de competencias que la carta política ha puesto bajo la administración del primero, y con ello provocaría una violación al principio constitucional de la separación de los poderes, garantido en varios pasajes de la ley fundamental⁹², esencialmente en el art. 3° que define el mecanismo de división tripartita de las funciones estatales como “un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control”, en cuyo marco “[n]inguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público”. Resumiendo, los principios de división de los poderes y de zona de reserva administrativa permiten, en principio, sostener la compatibilidad jurídica de los AFS [AFS (1)].

Los convenios identificados en el párrafo precedente no agotan los supuestos de actos internacionales a cuyo respecto puede –jurídicamente– no requerirse la aprobación que por lo general se sigue con los tratados en debida forma. Existen otros acuerdos que encuentran su base normativa, no ya en la esfera de actuación propia del poder ejecutivo, sino en una autorización general, dada anticipadamente por el congreso de la nación, instrumentada mediante la aprobación de una ley⁹³ o –en lo que aquí más interesa– de un tratado internacional en cuyo marco se ha previsto la posibilidad de sancionarse actos normativos que, de alguna manera, reglamentan y ponen en ejecución los objetivos y finalidades trazadas por el tratado madre [AFS (2)]. En tal extremo, puede decirse que el debido aval del parlamento que la constitución exige para los tratados lleva implícita la de aquellos

⁹⁰ Acuerdos en forma simplificada: AFS.

⁹¹ Esta área propia de la Administración resulta, principalmente, de las disposiciones constitucionales contenidas en el capítulo II, título II, parte II (esp. arts. 238, 239, 242 y 243).

⁹² Preámbulo y art. 1°, párr. 2°, constitución.

⁹³ Para ejemplificar, ver *ut supra*, lo dicho en relación al código aduanero y a la ley que establece el arancel de aduanas.

acuerdos habilitados bajo su amparo. En efecto, como expresamente lo requiere el art. 202, el congreso nacional debe “aprobar”, además de los tratados, los “demás acuerdos internacionales” (inc. 9º) que suscriba el poder ejecutivo en el ámbito de su atribución de “manej[ar] las relaciones exteriores de la República” (art. 238, inc. 7º)⁹⁴. La permisión así conferida (por acto legislativo previo) puede ser otorgada tanto a favor del ejecutivo nacional como de los organismos e instituciones que pueda crear el acuerdo madre, aprobado en debida forma, siempre que ello surja del propio tenor de su articulado o se desprenda de su contenido⁹⁵.

A los argumentos de derecho interno reseñados pueden ser adicionados aquellos provenientes del ordenamiento internacional, en particular de las disposiciones de la Convención de Viena sobre el Derecho de los tratados⁹⁶.

2. La factibilidad constitucional de esta categoría de acuerdos –simplificados en el modo de su concertación– trae aparejado la cuestión de su jerarquía y valor normativo en el derecho paraguayo.

En principio, siempre desde la óptica del derecho constitucional, la grada normativa que cabría asignar a los actos mencionados en primer lugar [AFS (I)] no debería ser mayor que la que se atribuya a las medidas que en el ámbito interno puede adoptar el poder ejecutivo en ejercicio de la atribución administrativa (privativa) puesta en ejecución a través de aquéllos. Paralelamente, también resultarían aplicables, en concreto en los supuestos de incompatibilidad con las medidas internas, las reglas que se utilizan para resolver las controversias normativas en base a la competencia del órgano (ejecutivo o legislativo) habilitado para actuar en el sector. Ello descansa, en último término, en el recordado principio de la división de las funciones de gobierno.

Por otro lado, y conforme a lo mencionado, debe destacarse que según se desprende del ordenamiento constitucional interno no podría aplicarse, de manera automática, la regla de la prevalencia que la ley mayor confiere a los tratados internacionales. En efecto, el propio tenor literal de las disposiciones sobre las que se levanta aquella regla, los arts. 137 y 141, exigen la intervención parlamentaria a

⁹⁴ El argumento en virtud del cual la constitución, al utilizar en el inc. 9º, art. 202, el término “suscritos” (para referirse a los tratados y acuerdos celebrados por el ejecutivo que necesitan de su paso por el congreso), estaría exigiendo que el acto aprobativo congresional sea posterior no parece determinante si se acredita que del contenido del tratado marco, que sí ha obtenido el aval del legislador, se desprende la atribución para que el poder ejecutivo o los órganos instituidos por dicho tratado marco puedan adoptar el acto internacional en cuestión.

⁹⁵ Tal razonamiento puede apoyarse, a su vez, en los arts. 238, incs. 1º, 2º, 3º y 5º, y 202, inc. 9º, de la constitución.

⁹⁶ Con la finalidad de no incurrir en reiteraciones, se remite a lo que se expondrá –al respecto– en el capítulo IV (Argentina), punto §2.b).iii).

los fines de garantizar a los acuerdos y convenios externos estatura jurídica superior a las leyes. El primero de los citados artículos concede dicho beneficio normativo tanto a los tratados como a los convenios y acuerdos de carácter internacional a condición de que sean “aprobados y ratificados”; la *aprobación* debe identificarse con la declaración del legislador, instrumentada a través de la ley respectiva, que, a su vez, permite y autoriza la siguiente etapa de la que habla la norma, la *ratificación*. El art. 141 no hace más que confirmar y precisar la exigencia referida al mencionar que el rango prescripto en el art. 137 se entiende respecto de aquellos pactos internacionales que sean “validamente celebrados, aprobados por Ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran canjeados o depositados”. Otras disposiciones del citado cuerpo fundamental convalidan esta interpretación⁹⁷.

La solución es diferente en el caso de los acuerdos que han tenido a su turno (de forma anticipada, al momento de sancionarse una ley interna propiamente dicha o una de aquellas por las que se aprueba un tratado marco) el aval del parlamento nacional, en las condiciones antes reseñadas [AFS (2)]. En esta hipótesis, puede sostenerse válidamente, desde el punto de vista de la constitución, que este tipo de actos internacionales pueden ser subsumidos en el cuadro normativo de los arts. 137 y 141 y con ello adquirir, en el orden jurídico patrio, grado jerárquico superior al de las leyes, anteriores y posteriores. La intervención requerida en dichas disposiciones constitucionales, en tanto ha tenido lugar durante el procedimiento de celebración del tratado madre (arts. 238, inc. 7° y 202, inc. 9°), se extiende a las normas que de éste se deriven (siempre que ello resulte de sus términos y contenido), por lo que la estatura normativa de unos y otros, en su confrontación con el derecho interno infraconstitucional, es sustancialmente similar, al igual que las consecuencias que de ello resultan.

c) *Poder Judicial*

i) **Algunas consideraciones en torno al control de constitucionalidad en el derecho paraguayo**

Previo a la consideración del tema, cabe precisar la estructura judicial imperante en Paraguay.

Según la constitución nacional (título II, capítulo III), el Poder Judicial se constituye a partir de tres pilares (art. 247): la *Corte Suprema de Justicia*, los *Tribunales de Apelación* y los *Juzgado de Primera Instancia* (Juzg. 1ª Inst.)⁹⁸, se agrega también un *Tribunal de Cuentas*.

⁹⁷ Cfs. arts. 30 (convenios “ratificados”), 202, inc. 9° y 224, inc. 1°, constitución.

⁹⁸ El art. 248, párr. 2°, reconoce a su vez asiento constitucional a los sistemas de arbitraje instaurados en el ámbito del derecho privado.

La *Corte Suprema de Justicia* está compuesta por nueve miembros (Ministros), designados por la cámara de senadores con acuerdo del poder ejecutivo, a partir de las ternas propuestas por el Consejo de la Magistratura. Internamente, el tribunal se divide en Salas, una de las cuales deberá ser la sala “Constitucional”; existen en la actualidad dos salas más: la Civil y Comercial y la Penal. Los ministros duran en su cargo hasta la edad de setenta y cinco años⁹⁹. Las resoluciones dictadas por la Corte (salas o pleno) son irrecurribles, caben contra ellas únicamente solicitud de aclaratoria y, cuando se trate de providencias de mero trámite o regulación de honorarios, recurso de reposición¹⁰⁰. La sala Civil y Comercial entiende de las controversias de la misma naturaleza que “sean recurribles ante la tercera instancia” y, en los términos del art. 37 del código procesal del trabajo, de las sentencias de los TAp en lo Laboral¹⁰¹; la sala Penal tiene competencia –entre otras– en las cuestiones de naturaleza penal, correccional y tutelar del menor que “sean recurribles por ante la tercera instancia”, revisa las resoluciones dictadas por el Tribunal de Cuentas, decide en instancia recursiva sobre las solicitudes de extradición y decide sobre las sentencias de los TAp que establezcan penas de prisión de quince años o más¹⁰². La CSJ también es competente también para entender del recurso extraordinario de casación¹⁰³.

Los *Tribunales de Apelación* están distribuidos en todo el territorio nacional; sus miembros (Magistrados) son designados por el pleno de la CSJ a propuesta del Consejo de la Magistratura¹⁰⁴ y elegidos por el término de cinco años, adquiriendo la “inamovilidad” en el cargo (hasta el límite de edad fijado para los ministros de la CSJ) si obtienen la confirmación en sus funciones por “dos períodos siguientes al de su elección”¹⁰⁵. Se hallan divididos internamente en salas de no menos de tres miembros¹⁰⁶. Según corresponda a la materia del litigio, los TAp conocen, entre otros¹⁰⁷: (i) de los recursos concedidos contra las sentencias definitivas y resoluciones recurribles de los Jueces de Primera Instancia, de los Jueces de Paz Letrada y de los Jueces de Instrucción, causando ejecutoria en los dos últimos supuestos; (ii) de los incidentes que se promuevan en la substanciación de los juicios; la resolución causa ejecutoria; (iii) de los recursos por retardo o denegación de justicia, de las recusaciones e inhibi-

⁹⁹ Arts. 224, inc. 4°, 258, 261 y 264, inc. 1°, constitución. Cf. también, arts. 38 de la ley N° 296/1994, sobre Consejo de la Magistratura, de 23 de marzo, y 1° de la ley N° 609/1995, que se organiza la Corte Suprema de Justicia (LO-CSJ), de 23 de junio.

¹⁰⁰ Arts. 17, LO-CSJ y 564, CPCP.

¹⁰¹ Art. 14 LO-CSJ.

¹⁰² Arts. 15, incs. “a”, “b”, “d” y “f”, LO-CSJ y 146 ss, CPPP. En cuanto a la sala Constitucional ver *infra*.

¹⁰³ Arts. 259, inc. 6°, constitución, 39, inc. 1° y 477 a 480, CPPP, 422 bis, CPCP y 18, LO-CSJ.

¹⁰⁴ Arts. 251 y 264, inc. 2°, constitución, 42, ley 296/1994 y 3°, inc. “c”, LO-CSJ.

¹⁰⁵ Art. 252, constitución.

¹⁰⁶ Art. 31, COJ.

¹⁰⁷ Arts. 32, 41 y 45, COJ.

ciones y de las cuestiones de competencia, respecto de los jueces mencionados en el ítem (i); y (iv) de los recursos de reposición contra las providencias emitidas por el Presidente y de las aclaratorias de las sentencias y autos interlocutorios (A.I.) dictados por el Tribunal. Los Tribunales de Apelación están separados por materia Civil y Comercial, Criminal, Laboral y de Menores.

Los *Juzgados de Primera Instancia* se conforman, y sus miembros duran en su cargo, del mismo modo que lo dicho respecto a los TAp. Existen juzgados de primera instancia en lo Civil y Comercial, en lo Criminal, en lo Laboral y de Menores. Su competencia (de instancia directa y, en casos determinados, de carácter recursiva contra las decisiones de la justicia de paz) se halla diseminada en distintas disposiciones, entre las cuales pueden mencionarse los códigos de fondo y forma en materia civil y penal, el código del trabajo y el COJ.

Finalmente, el *Tribunal de Cuentas* se conforma de dos salas, de tres miembros cada una¹⁰⁸. La Sala Primera entiende de las controversias y litigios de naturaleza contencioso administrativa, mientras que la Sala Segunda está dedicada al control de las cuentas de inversión del Presupuesto General nacional.

En Paraguay, el *control de constitucionalidad*¹⁰⁹ puede ser ejercido sobre “las leyes y... otros instrumentos normativos”, cuando la disposición sea contraria a los principios o normas de la constitución y sobre “las sentencias definitivas o interlocutorias” dictadas por los tribunales y juzgados, cuando estén en contradicción directa con la carta política o estuvieran fundadas en un acto o norma que infrinja sus disposiciones o principios¹¹⁰; su ejercicio corresponde a la competencia originaria y exclusiva de la CSJ¹¹¹. En principio tal atribución es detentada por la sala Constitucional de la Alta jurisdicción¹¹².

¹⁰⁸ Arts. 265, constitución y 30, COJ.

¹⁰⁹ Ver, en general, MENDONCA, Daniel-MENDONCA BONNET, Juan C., “La justicia constitucional en Paraguay”, en Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, págs. 293 a 302; PACIELLO CANDIA, Oscar, Informe “Corte Suprema de Justicia de Paraguay”, Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional 1998, ed. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1999, págs. 299 a 342; RAMÍREZ CANDIA, Manuel D., “Derecho Constitucional Paraguayo”, tomo I, ed. Litocolor, Asunción, 2000, págs. 645 a 670.

¹¹⁰ Arts. 260, incs. 1° y 2° y 132, constitución, 11 y 13, LO-CSJ y 538 ss. y 550 ss., CPCP. Anteriormente, durante la vigencia de la constitución de 1967, el control de constitucionalidad sólo se ejercía respecto “de las leyes y... de las disposiciones contrarias” a la Carta (art. 200).

¹¹¹ En su redacción original, el CPCP reconocía un supuesto de control difuso de constitucionalidad, pues otorgaba a cualquier juez nacional, en el marco de una acción de amparo, la facultad de “pronunciar expresamente la inconstitucionalidad de leyes, decretos, reglamentos u otros actos normativos de autoridad, cuando ello fuere necesario para la concesión del amparo”, en tal caso el recurso de apelación debía ser decidido por la Corte Suprema de Justicia (art. 582). Con posterioridad, la reforma introducida al CPCP a través de la ley N° 600/1995 (ver *infra*) eliminó este supuesto.

¹¹² Arts. 260, constitución y 11 y 13, LO-CSJ; ver también arts. 16, inc. “d” y 17 de la Acordada de la CSJ N° 80/1998, Reglamento Interno, de 9 de noviembre [disponible en el sitio: <http://www.abogados.com.py/>].

El control de constitucionalidad puede ser realizado a través de diversas vías procesales:

(a) por *excepción* opuesta en toda clase de procedimiento judicial (incluyendo los juicios especiales y los incidentes) ante cualquier juez por el demandado o el reconvenido y por el actor o el reconviniendo, en las contestaciones y traslados respectivos, y en segunda o tercera instancia, por el recurrido al contestar la apelación¹¹³. Dispuesta la formación de un expediente por separado, el juez remitirá el asunto a la decisión de la CSJ¹¹⁴. En caso de desistimiento de la excepción, si ello ocurre en primera instancia el juez pondrá fin al incidente y archivará el trámite, sin perjuicio de su facultad de elevar igualmente el expediente a la CSJ si entendiera que la disposición es contraria a la constitución; si el desistimiento tiene lugar ante la Corte, ésta tendrá la posibilidad de archivar el asunto o declarar de oficio la inconstitucionalidad¹¹⁵.

(b) por *acción de inconstitucionalidad* (AI) ante la Corte Suprema. En primer lugar, puede ser dirigida contra *normas jurídicas*, pudiendo incoarla “[t]oda persona lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, los principios o normas de la Constitución”, siendo el plazo imprescriptible si el acto denunciado fuera de alcance general, o caducando a los seis meses de su conocimiento por el interesado si fuera de contenido particular¹¹⁶. En segundo término, la acción procede también contra las *sentencias e interlocutorias* emitidas por los jueces o tribunales, con excepción de las dictadas por la CSJ. En este caso, cuando la impugnación se articula contra una resolución judicial que “por sí misma” infringe el ordenamiento constitucional, la acción de inconstitucionalidad “sólo podrá deducirse” luego de haberse “agotado los recursos ordinarios”, por otra parte si el acto judicial censurado lo ha sido por estar fundado en una disposición conflictiva con la constitución, la falta de articulación de la excepción de inconstitucionalidad en el momento que corresponda provoca la imposibilidad de intentar la vía de la AI¹¹⁷. En este supuesto (inconstitucionalidad de una decisión judicial) el plazo para interponer la acción es de nueve días desde

¹¹³ Arts. 260, párr. 2º, constitución, 538, 545 a 547, CPCP y 13, LO-CSJ. En materia electoral, art. 74 de la ley N° 635/1995, que reglamenta la Justicia Electoral, de 22 de agosto.

¹¹⁴ Arts. 539, CPCP y 75, ley N° 635/1995.

¹¹⁵ Arts. 541, párr. 2º y 18, inc. “a”, CPCP y 75, ley N° 635/1995.

¹¹⁶ Es decir, afectare derechos de personas expresamente individualizadas.

¹¹⁷ Arts. 550, 551, 556, 561, 562 y 564, CPCP. En el ámbito electoral, art. 70, ley N° 635/1995. También se ha establecido la acción de inconstitucionalidad contra las sentencias definitivas que adopte el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. En tal supuesto la acción deberá ser resuelta por el plenario de la CSJ (arts. 275, párr. 3º, constitución y 33, ley N° 1.084/1997, reguladora del procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados, de 19 de junio). Cf. también art. 18, Acordada CSJ N° 80/1998.

la notificación del acto impugnado, cabiendo la posibilidad de su ampliación por razones de distancia¹¹⁸.

(c) por el *planteo* que pueden efectuar los jueces y tribunales inferiores ante la CSJ. Ello puede ocurrir, a su vez, a través de dos causas: con la reforma introducida al art. 582 CPCP¹¹⁹, en los procesos de *amparo*¹²⁰, si fuera necesario para resolver la acción “determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna ley, decreto o reglamento”, los jueces –una vez contestada la demanda– deben remitir el expediente (“en el día”) a la sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la cual –si ello surgiere de manera manifiesta– declarará la inconstitucionalidad “en la mayor brevedad”¹²¹. En segundo lugar, el art. 18, inc. “a”, CPCP reconoce dentro de las facultades ordenatorias e instructorias de los jueces y tribunales, la posibilidad –aún sin requerimiento de parte– de elevar un expediente a la decisión de la Corte Suprema “a los efectos previstos” en el art. 260 de la constitución (declaración de inconstitucionalidad), en tanto consideren que “una ley, decreto u otra disposición normativa” puede infringir las disposiciones de la carta política.

(d) finalmente¹²², el CPCP le reconoce a la CSJ la facultad de declarar *de oficio* la inconstitucionalidad, en dos supuestos. Primeramente, en los procesos en los que se impugnen normas jurídicas, cuando el excepcionante (de la inconstitucionalidad) opta por desistir de la misma. A su vez, cuando se interponga cualquier recurso ante la Corte Suprema contra una resolución judicial (por motivos diversos), ésta podrá declarar de oficio el desajuste constitucional del acto impugnado¹²³.

¹¹⁸ Art. 557, párr. 2º, CPCP. Si la decisión judicial proviene de la jurisdicción electoral, el plazo es de cinco días (art. 71, ley N° 635/1995).

¹¹⁹ Art. 1º de la ley N° 600/1995, que deroga el artículo 580 y modifica el artículo 582 de la ley N° 1.337/88 (Código Procesal Civil), de 16 de junio.

¹²⁰ En los términos del art. 134 de la constitución “[t]oda persona que por un acto u omisión, manifiestamente ilegítimo, de una autoridad o de un particular, se considere lesionada gravemente, o en peligro inminente de serlo en derechos o garantías consagradas en esta Constitución o en la Ley, y que debido a la urgencia del caso no pudiera remediarse por la vía ordinaria, puede promover amparo ante el Magistrado competente. El procedimiento será breve, sumario, gratuito, y de acción popular para los casos previstos en la Ley”.

¹²¹ En materia electoral, cf. arts. 134, párr. 3º, constitución y 73, 75, párr. 2º y 76, ley N° 635/1995.

¹²² Ramírez Candia agrega como una vía de control adicional la *declaración de certeza de constitucionalidad* (RAMÍREZ CANDIA, Manuel D., op. cit., págs. 668 ss.). La CSJ reconoció en el Acuerdo y Sentencia N° 191/1999 que dentro de sus atribuciones se contaba la *declaración de certeza*, en los términos del art. 18, inc. “a”, CPCP y de las disposiciones concordantes de la constitución nacional, en especial art. 247 [CSJ, Acuerdo y Sentencia N° 191/1999, Pleno, “Tribunal Superior de Justicia Electoral s/elecciones generales para el Poder Ejecutivo”, 27.04.99 (Ministro Preopinante, Elixeno Ayala; Fallos Institucionales, tomo I, pág. 203; partes resolutivas 1ª y 2ª; ver también párrs. 1º a 7º del voto del ministro preopinante, 2º a 4º del voto del ministro Paredes, 6º a 10º del voto del ministro Sapena Brugada, 1º a 12º del voto del ministro Sosa Elizheche y 1º a 5º del voto del ministro Ríos Ávalos].

¹²³ Arts. 541, párr. 2º y 563, CPCP, respectivamente.

En cuanto a los efectos que se desprenden de una declaración de inconstitucionalidad por la CSJ, ellos varían según se trate del objeto de la impugnación. Cuando la tacha se realiza contra una resolución judicial (sentencia definitiva o auto interlocutorio) la consecuencia es la “nulidad” de la decisión atacada. En tal extremo, la Corte Suprema, adoptando su fallo en formato de “Acuerdo y Sentencia Definitiva”, devolverá la causa al juez o tribunal que siguiera en turno al que emitió la decisión¹²⁴.

Dicha cuestión se vuelve controvertida cuando la materia de la impugnación es una *norma de derecho*. El art. 260 (inc. 1º) de la constitución enumera entre las atribuciones de la sala Constitucional de la CSJ la de conocer y resolver “sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la *inaplicabilidad* de las disposiciones contrarias a esta Constitución *en cada caso concreto*, y en fallo que sólo tendrá *efecto con relación a este caso*”¹²⁵. Por otro lado, según prescribe el art. 132 de la ley mayor la Corte Suprema tiene atribuida la “facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales, en la forma y con los *alcances* establecidos en esta Constitución y en la Ley”¹²⁶, agregando el art. 137 que “[c]arecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad *opuestos* a lo establecido en esta Constitución”¹²⁷. Frente a esta aparente contradicción, las posiciones doctrinales están divididas. Ninguna duda cabe que la Corte, en pleno¹²⁸ o a través de su sala Constitucional, estableciendo un juicio negativo sobre la disposición censurada, tiene la potestad de declararla inconstitucional y en consecuencia no aplicable, en un *caso concreto*¹²⁹.

Las divergencias se plantean acerca de si, dado aquel resultado, el tribunal puede emitir su declaración con efectos *erga omnes*, trascendiendo los límites del litigio planteado. Así por ejemplo, en el **Acuerdo y Sentencia N° 415/1998**, la CSJ en pleno, al estimar la AI planteada por el Congreso contra el decreto N° 117/1998¹³⁰, lo hizo «*con el alcance previsto en los Artículos 137 in fine y 248 segundo párrafo de la Constitución Nacional*»¹³¹. El ministro Lezcano Claude, al momento de ampliar el voto de la mayoría, adujo que «[b]ien cabe la interpretación de que

¹²⁴ Arts. 132 y 260, inc. 2º, constitución, 560 y 554, párr. 3º, CPCP y 11, inc. “b”, LO-CSJ.

¹²⁵ El destacado no es del original. En idéntico sentido, art. 11, inc. “a”, LO-CSJ.

¹²⁶ Cf. también art. 259, inc. 5º, constitución.

¹²⁷ El resaltado no es del texto.

¹²⁸ Cabe destacar que según reza el art. 16 de la Acordada CSJ N° 80/1998, el tribunal supremo podrá atender un asunto en su formación plenaria, entre otros supuestos, en aquellos en los que así lo peticione cualquiera de sus ministros (inc. d); cf. también art. 259, inc. 5º, constitución.

¹²⁹ La constitución de 1967 disponía en su art. 200 que la inconstitucionalidad debía ser declarada “en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a ese caso”.

¹³⁰ Decreto N° 117/1998, por que el cual se conmuta las penas al General de División (SR) Lino César Oviedo Silva y al Coronel DEM (SR) José Manuel Bóveda Melgarejo, de 18 de agosto.

¹³¹ CSJ, Acuerdo y Sentencia N° 415/1998, Pleno, “acción de inconstitucionalidad contra el Decreto N° 17 de fecha 18 de agosto de 1998, dictado por el Poder Ejecutivo (presentado por el Congreso Nacional)”, 02.12.98

lo dispuesto en los artículos 132 y 259, inciso 5, de la Ley Suprema, en concordancia con lo expresado en el artículo 137, in fine, otorgan a la Corte, actuando en pleno, la facultad de declarar la inconstitucionalidad con efectos “*erga omnes*”¹³². En la misma orientación pueden verse los **Acuerdos y Sentencias N° 222/2000**¹³³ y **223/2000**¹³⁴. De esta jurisprudencia parecería desprenderse que –al menos– el pleno del tribunal tiene la “facultad”, declarándolo así en la sentencia respectiva, para anular con efectos generales las normas jurídicas que no superen el examen de constitucionalidad¹³⁵. Muy recientemente la Corte Suprema, también bajo su conformación plenaria, destacó en el **Acuerdo y Sentencia N° 768/2002**¹³⁶ que las sentencias de la sala Constitucional, que declaran la inconstitucionalidad del acto impugnado (en este caso una resolución del TME), «*sólo producen efectos inter partes. No hacen jurisprudencia, ni configuran hechos completos que puedan incidir como tales. Sólo decretan nulidad parcial en cada expediente*»¹³⁷.

(Ministro Preopinante, Elixeno Ayala –mayoría–; Fallos Institucionales, tomo I, pág. 151; parte resolutive; ver también §3º, párr. 4º, del voto del ministro preopinante. El destacado no es de la sentencia).

¹³² CSJ, Acuerdo y Sentencia N° 415/1998, cit. (§7º –*in totum*– de la ampliación del voto de la mayoría formulada por el ministro Lezcano Claude, en esp. párr. 6º, con cita de la sentencia de la CSJ N° 183/1994).

¹³³ CSJ, Acuerdo y Sentencia N° 222/2000, Pleno, “acción de inconstitucionalidad contra el art. 19 de la Ley 609/95; Resolución 421, de fecha 5 de noviembre de 1999, dictada por la Cámara de Senadores y contra el Decreto N° 6131 del 9 de noviembre de 1999, dictado por el Poder Ejecutivo (presentado por Ministros de la Corte Suprema de Justicia)”, 05.05.00 (Ministro Preopinante, Fernández Gadea; Fallos Institucionales, tomo I, pág. 237; parte resolutive segunda; ver también párrs. 40º a 45º, del voto del ministro preopinante).

¹³⁴ CSJ, Acuerdo y Sentencia N° 223/2000, Pleno, “acción de inconstitucionalidad contra el art. 19 de la Ley 609/95; Resolución 421, de fecha 5 de noviembre de 1999, dictada por la Cámara de Senadores (presentado por el Dr. Enrique Sosa Elizeche, Ministro de la Corte Suprema de Justicia)”, 05.05.00 (Ministro Preopinante, Fernández Gadea; Fallos Institucionales, tomo I, pág. 293; parte resolutive segunda; ver también párrs. 40º a 44º, del voto del ministro preopinante).

¹³⁵ Resta esperar la definición acerca de si también las sentencias de la sala Constitucional tienen virtualidad jurídica suficiente para superar –en supuestos determinados y excepcionales– los límites del “caso”, en cuyo marco se planteó la inconstitucionalidad.

¹³⁶ El asunto llegó a conocimiento de la Corte Suprema en virtud del recurso de revisión incoado por el encausado. En su apelación extraordinaria, el recurrente había invocado, entre otras disposiciones, el art. 481 CPCP cuyos incs. 1º, 4º y 5º declaran procedente el recurso de revisión “cuando los hechos tenidos como fundamento de la *sentencia* resulten *incompatibles* con los establecidos por *otra sentencia* penal firme”, “cuando después de la sentencia sobrevengan *hechos nuevos*...” y “cuando... se produzca un *cambio en la jurisprudencia* de la Corte Suprema de Justicia que favorezca al condenado”, respectivamente (énfasis añadido). En efecto, según el apelante, los Acuerdo y Sentencia N° 289, 290 y 291/2002 (“Sumario instruido a varios señores Oficiales y Suboficiales del Comando de Artillería del Ejército por el supuesto delito contra el orden y la seguridad de las Fuerzas Armadas de la Nación”, de 22 de abril) de la sala Constitucional de la CSJ, que anularon las resoluciones dictadas por el Tribunal Militar Extraordinario (TME), bien resultaban incompatibles –en el sentido del art. 481, inc. 1º, CPCP– con el Acuerdo y Sentencia N° 84/1998 (de 17 de abril) de la sala Penal, que inadmitió el recurso de nulidad contra la S.D. N° 1, de 9 de marzo de 1998, emitida el TME; bien constituían “hechos nuevos” en los términos del inc. 4º de la citada codificación procesal; o bien debían ser entendidos como un “cambio de jurisprudencia” tal como lo regula el inc. 5º del art. 481.

¹³⁷ CSJ, Acuerdo y Sentencia N° 768/2002, Pleno, “recurso de revisión interpuesto por José Manuel Bobeda Melgarejo de la S.D. N° 1/98 de fecha 9 de marzo de 1998, dictada por el Tribunal Militar Extraordinario de las Fuerzas Armadas de la Nación y del Acuerdo y Sentencia N° 84 de fecha 17 de abril de 1998, dictado por

Para Gómez N. y Ruiz las sentencias de la sala Constitucional tienen efectos limitados al litigio en el marco del cual fue dictada la inconstitucionalidad; mientras que cuando ésta proviene de la formación plenaria de la CSJ las opiniones doctrinarias estén enfrentadas entre aquellos que le reconocen efecto *erga omnes* y aquellos que los restringen al caso controvertido¹³⁸. Ramírez Candia se ubica sin dudas en una de las posiciones más proclive hacia el reconocimiento del efecto general de la declaración de inconstitucionalidad, tanto si ella proviene de la sala Constitucional como del pleno de la Corte Suprema de Justicia. Su argumentación se funda en que, de las dos normas constitucionales en juego, arts. 137 y 260, es al primero al que cabe asignarle prevalencia, y con ello carácter *erga omnes* al juicio negativo de constitucionalidad; en efecto, según el autor, mientras el art. 260 “sólo es una norma de competencia de un órgano interno de la Corte Suprema de Justicia”, el art. 137 “tutela” bienes jurídicos de mayor entidad, como son los principios de supremacía constitucional, del estado de derecho y de igualdad ante la ley¹³⁹.

ii) Control constitucional de los acuerdos internacionales

De la redacción de las normas constitucionales en su conjunto, en particular de los arts. 137 y 141¹⁴⁰, que establecen la jerarquía normativa de las disposiciones susceptibles de aplicación en el derecho paraguayo, y 132, 247, 259, inc. 5° y 260, que regulan a su turno los “deberes y atribuciones” del máximo tribunal en materia de examen de constitucionalidad, se desprende que la posibilidad de un control de constitucionalidad sobre un tratado internacional no parece un extremo absolutamente descartado.

Bien es cierto que, tanto las disposiciones de la ley mayor como la legislación en materia de control de constitucionalidad antes reseñada, evitan mencionar a los “tratados” dentro de la enumeración de los actos denunciabiles. En tal sentido, la normativa anterior, en especial el art. 44, inc. 2°, de la ley N° 325/1918 (de 23 de

la Corte Suprema de Justicia”, 29.07.02 (Ministro Preopinante, Paredes; párr. 11° del voto del juez preopinante al que adhiere la mayoría del pleno, ver también párr. 11° del voto concurrente del ministro Ríos Ávalos).

¹³⁸ GÓMEZ NAVARRO, Marcela-RUIZ, Verónica, “Justicia Constitucional en Iberoamérica - Paraguay”, Instituto de Derecho Público Comparado “Manuel García-Pelayo”, Universidad Carlos III, España, disponible en el sitio: <http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/JCI/00-portada.htm> (última modificación: 26 de febrero de 2003), visitado el 02.07.03; ver punto 13. Cf. también, MENDONCA, Daniel-MENDONCA BONNET, Juan C., op. cit., págs. 298 a 299.

¹³⁹ RAMÍREZ CANDIA, Manuel D., op. cit., págs. 63 y 664 a 667.

¹⁴⁰ Cfr. también art. 63 de la Carta que garantiza una amplia protección a los (“reconocidos”) derechos derivados de la identidad étnica (que incluye “el derecho de los pueblos indígenas a preservar y a desarrollar su identidad étnica en el respectivo hábitat [...], a aplicar libremente sus sistemas de organización política, social, económica, cultural y religiosa, al igual que la voluntaria sujeción a sus normas consuetudinarias para la regulación de la convivencia interior”), siempre a condición de que “no atenten contra los derechos fundamentales establecidos en esta Constitución”.

noviembre) habilitaba *específicamente* el examen de constitucionalidad no sólo sobre las leyes, decretos y reglamentos del gobierno nacional, sino también sobre los tratados internacionales¹⁴¹. En virtud de ello podría argumentarse que los acuerdos, actos, convenios, etc., internacionales no serían susceptible de la fiscalización constitucional por la Corte Suprema en última instancia.

No obstante, la interpretación del entramado constitucional, y reglas concordantes de la legislación inferior, confirma que toda norma aplicable en el derecho interno es potencialmente controlable. En primer lugar, la falta de identificación expresa de los “tratados y actos internacionales” entre las reglas fiscalizables no es absoluta, atento a que la constitución utiliza fórmulas amplias, así por ejemplo: art. 132 (inconstitucionalidad) “normas jurídicas”, art. 137¹⁴² –tras mencionar sí, en el primer párrafo, a los “tratados, convenios y acuerdos internacionales”, declara la invalidez de– “todas las disposiciones o actos de autoridad” contrarios a la Carta (párrafo cuarto)¹⁴³, y art. 260 (inconstitucionalidad) “leyes y de otros instrumentos normativos” (inc. 1º).

En segundo término, las normas de la ley fundamental que determinan la jerarquía interna de las reglas jurídicas también convalidan esta orientación. El art. 137 mantiene que las normas por él identificadas “integran” el derecho aplicable en territorio paraguayo, siempre “en el orden de prelación enunciado”. A su turno, el art. 141, que abre el *capítulo* (II) dedicado a “Las relaciones internacionales” y titulado “De los tratados internacionales”, declara a estos últimos parte integrante del ordenamiento positivo nacional “con la jerarquía que determina el Artículo 137”.

La afirmativa que traduce el art. 132 (declaración de inconstitucionalidad), en tanto forma parte del capítulo (XII) de la carta magna que instrumenta las “Garantías constitucionales”, debe ser interpretado de forma concordante con el numeral 247 del mismo cuerpo legal, que define al Poder Judicial, en cuanto a su “Función” primera, como “el custodio de esta Constitución” a la cual le cabe interpretar, cumplir y hacer cumplir; en combinación, a su vez, con los arts. 16, 40 y 45¹⁴⁴ constitucionales.

¹⁴¹ Sobre los antecedentes de la jurisdicción constitucional de la Corte Suprema ver, MENDONCA, Daniel-MENDONCA BONNET, Juan C., op. cit., pág. 293; PACIELLO CANDIA, Oscar, Informe “Corte Suprema...”, cit., págs. 300 a 301; RAMÍREZ CANDIA, Manuel D., op. cit., págs. 643 a 645.

¹⁴² Concordantemente, es sugestivo el título del art. 137 (“De la supremacía de la Constitución”).

¹⁴³ Que se completa con lo estipulado en el numeral siguiente, en cuanto adelanta que los demás Estados no podrán alegar frente a la República “ningún pacto, tratado ni acuerdo suscrito o autorizado por el gobierno usurpador” (art. 138, párr. 2º). En los términos de los arts. 137 y 138 dicho gobierno se define a partir, de la persona o grupo de personas que intente alterar el orden establecido en el artículo primero mencionado, de los actos de fuerza o derogaciones y de los actos de autoridad, todo de modo contrario al prescrito en la constitución, o en las mismas circunstancias, de aquéllos que “detenten el poder público” arrogándose competencias y representaciones también infringiendo la ley fundamental.

¹⁴⁴ Constitución, art. 45 “De los derechos y garantías no enunciados. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la

Ubicada en la cima del plexo normativo vigente en el derecho interno, la constitución –como se observa– se transforma en parámetro de control de todas las disposiciones, medidas, actos, etc., con eventual aplicabilidad en el marco de sistema jurídico del Paraguay.

Las consideraciones anteriores permiten sostener, a pesar del desconocimiento de un caso concreto en tal sentido, que la potestad de fiscalizar el ajuste constitucional de los actos y normas que detenta –en instancia definitiva– la CSJ, según lo que resulta del sistema ideado por la ley mayor, incluye a los tratados, acuerdos, convenios y demás disposiciones del derecho internacional, con la consiguiente posibilidad, siendo el juicio negativo, de declararlos inconstitucionales¹⁴⁵ y, en consecuencia, no aplicables en el derecho nacional. Tal como se señaló en el apartado precedente, el control de constitucionalidad de estas normas podrá ser puesto en práctica a través de los cauces procesales allí mencionados, es decir por demanda directa, excepción, por consulta de los jueces o tribunales y de oficio.

La estatura privilegiada que el derecho constitucional asigna a la Carta y las atribuciones conferidas al poder judicial, principalmente en materia de control de constitucionalidad, obligan a todas las normas potencialmente aplicables en el ordenamiento paraguayo, nacionales e internacionales, a disponer de conformidad con la ley mayor, *so pena* de verse impedida –al menos judicialmente– su vigencia.

personalidad humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía”.

¹⁴⁵ En igual sentido ver, SILVA ALONSO, Ramón, op. cit., pág. 112 (durante la vigencia de la Carta de 1967, en atención a sus arts. 8° y 200). Así también, bajo la actual constitución, RIMOLDI DE LADMANN, Eve, “Oportunidad y necesidad de una reforma institucional en el Mercosur”, ED 181, 1462 a 1463 y 1466 [1999].