DERECHO PARLAMENTARIO y TÉCNICA LEGISLATIVA EN PARAGUAY

Kattya González
Alba Berenice Rojas Recalde

DERECHO PARLAMENTARIO y TÉCNICA LEGISLATIVA EN PARAGUAY

INTERCONTINENTAL EDITORA

Asunción, Paraguay
Agosto de 2019

© **2019**

KATTYA GONZÁLEZ / ALBA BERENICE ROJAS RECALDE
INTERCONTINENTAL EDITORA S.A.
Caballero 270 c/ Mcal. Estigarribia
Teléfs.: 496 991 - 449 738
Pág. Web: www.libreriaintercontinental.com.py
E-mail: agatti@libreriaintercontinental.com.py

Diagramación: Rubén Riveros

Diseño de portada: Lic. Dulce Pérez Rosas

Mucho celo y técnica fueron empleados en la edición de esta obra. No obstante, pueden ocurrir errores de digitación, impresión o duda conceptual. En cualquiera de las hipótesis, solicitamos la comunicación a nuestra Casa Central para que podamos esclarecer o encaminar cualquier duda.
La Editora y el compilador no asumen responsabilidad alguna por eventuales daños o pérdidas a personas o bienes, originados por el uso de esta publicación.

Hecho el depósito que marca la Ley Nº 1328/98

ISBN: 978-99967-12-30-2

Dedicatoria de Kattya

"*A vos os corresponde destruir al infame político que convierte al crimen en virtud. La palabra político significaba, en su origen primitivo, ciudadano; y hoy, gracias a nuestra perversidad, ha llegado a significar el que engaña a los ciudadanos. Devolvedle, Señor, su antiguo significado*"

(Francois Marie Arouet, más conocido como Voltaire)

A los ciudadanos de mi patria y muy especialmente a "*Mi consejo de ancianos*". Gracias ilustres ciudadanos I.I., L.A.B, R.M.G

A mi familia y amigos por aguantar mi obsesiva existencia ciudadana

Dedicatoria de Alba

"¡Pero que fluya el derecho como las aguas, y la justicia como arroyo inagotable!"
Amós 5:24

Al Cristo eterno por permitir que su resurrección se haga en mi vida

A mi madre, que me enseñó el valor de la honestidad

A mi padre, que me enseñó el valor de la calma

A mis hijos: Camilla, Maximiliano, Nazarena y Lucía por permitirme empezar de nuevo siempre.

Agradecimientos de Kattya

A Alba Rojas por su dedicación a este proyecto y su generosa predisposición para hacerlo realidad.

A mis colaboradores de la oficina 108 de la Cámara de Diputados, César y Mirthita y en su nombre a todos los que sirven con entrega y dedicación a la ciudadanía desde el espacio público que ocupan.

A Luis, Nico, Ale, Lucía, Agustina, Amador, Ulises, Zully y Marcial quienes tuvieron que aguantar largas noches y fines de semana escucharme pensar en voz alta y releer las ideas plasmadas. Gracias mis amores, son verdaderos santos.

Agradecimientos de Alba

A todas las personas que creyeron en este proyecto, a la Diputada Kattya González por apostar a la formación permanente de aquellos que buscamos mejorar todos los días en esta función tan noble como es la del servidor público, a Christian por su incondicional apoyo a mis proyectos, a mis compañeros de trabajo de la Honorable Cámara de Diputados, a mis amigos en general.

ÍNDICE

Prólogo 19
Préambulo. A modo de advertencia al lector 23

TÍTULO I
CAPÍTULO I
DERECHO PARLAMENTARIO

Nociones Generales 27
Definición 29
Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa 30
Fundamento de la necesidad de un Derecho Parlamentario 31
Breve historia del Congreso Paraguayo 32
Estructura y composición del Congreso 33
La elección y duración en el cargo 35
Marco normativo 35
Permisos 41
Elección de autoridades 43
Sanciones 44
De las atribuciones de las autoridades del Congreso 46
Secretarios Parlamentarios 50
¿Cuándo las Cámaras se constituyen en Congreso? 51
Sesión conjunta 51
Quórum 51
Mayoría calificada par las votaciones 51
Votaciones 52
Tipos de votación 54
¿Para qué las Cámaras se reúnen en sesión del Congreso? 58
De las sesiones 59

Tipo de sesiones 59
1. Sesión ordinaria 59
2. Sesión extraordinaria 61
3. Sesión preparatoria: Fórmulas de juramento Senadores y Diputados 62
4. Sesiones secretas 65
Esquema y orden básico de una sesión de las Cámaras del Congreso 67
Estadio de oradores 69
De las Mociones 71
Clases de Mociones 73
1. De las Mociones de preferencia 73
2. De las Mociones de Orden 75
3. De las Mociones de Privilegio 76
4. De las Mociones de Reconsideración 76
De los procedimientos especiales de las sesiones 77

CAPÍTULO II
DE LAS COMISIONES

Definición 79
Comisiones permanentes de asesoramiento de las Cámaras del Congreso 82
Funciones de las comisiones. Procedimientos en el estudio de proyectos 84
¿Qué otro tipo de comisiones se pueden conformar? 90
Laa comisionesn de investigación 90
Comisión permanente 92
Comisión especial de procedimiento y comisiones bicamerales .. 92
Comisiones de amistad 93
¿Qué es la Comisión Permanente del Congreso? 94
Los pedidos de Informes 98
Inmunidad parlamentaria. Origen de los fueros 104
Definición. Constitución Nacional de 1992 105

CAPÍTULO III
DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Referencias y Consideraciones 109

Las constituciones del Paraguay y la Pérdida de Investidura 110
Constitución Nacional del Paraguay de 1870 110
Constitución Nacional del Paraguay de 1940 112
Constitución Nacional del Paraguay de 1967 113
Constitución Nacional del Paraguay de 1992. ¿Qué dice sobre la pérdida de investidura? 114
La investidura como honor y dignidad 118
La democracia y sus representantes 120
Órgano competente y mayoría requerida 121
Procedimiento 127
Causales para aplicar la Pérdida de Investidura 128
Incompatibilidad 129
Inhabilidad 130
La Pérdida de Investidura en el Derecho Comparado 134
Ley reglamentaria: ¿Un paso necesario? 141
Texto de la Ley 6340/19 "De la Pérdida de Investidura Parlamentaria" 145
Fundamento del veto presidencial 147
Casuística 149
Cronología parlamentaria 152
Control Social: propuesta para avanzar hacia el fortalecimiento institucional 165

CAPÍTULO IV
DE LA INICIATIVA POPULAR

Referencias y Consideraciones. Concepto 169
Las constituciones nacionales del Paraguay y la iniciativa popular: textos constitucionales de 1870, 1940, 1967 173
La Constitución Nacional de 1992 y la iniciativa legislativa o iniciativa Popular 180
Forma de tramitación de la Iniciativa Popular 184
Formalidad y Presentación 185
Crítica al Reglamento Interno de la Cámara de Diputados 186
Iniciativa Popular: Una manera de activar la enmienda y la reforma constitucional 186
Derecho Comparado: Iniciativa popular legislativa y normativa en Colombia 189
Iniciativa popular en Argentina 191

CAPÍTULO V
JUICIO POLÍTICO

Juicio político ¿Qué dice la Constitución Nacional? 195
Respeto del derecho a ser oído y forma de la decisión 197
Causales de Juicio Político 199
Mal desempeño de funciones 199
Delitos cometidos en el ejercicio del cargo y delitos comunes fuera del ejercicio del cargo 200
Debate de los Constituyentes de 1992 al momento de determinar la redacción del artículo 225 201
Un ejemplo de Libelo Acusatorio 205
Fundamento constitucional del pedido de juicio político 206
Presupuestos constitucionales 209

TÍTULO II
CAPÍTULO I
TÉCNICA LEGISLATIVA

Conceptos básicos sobre Técnica Legislativa 223
¿Qué es la Técnica Legislativa? 223
Etimología y Definición 227
Origen y Evolución 230
Tipos de Técnica Legislativa 235
Técnica Legislativa Interna 235
Técnica Legislativa Externa 235
El oficio político y el oficio legislativo 237
1. Formal (Estructura externa) 238
2. Material (contenido 238
Importancia y Objeto de la Técnica Legislativa 239
Seguridad jurídica y Certeza Jurídica de la ley 242
Otros organismos que dictan normas 244
Modelos de Técnica Legislativa 245
Cuadro comparativo: modelo centralizado, modelo difuso, modelo mixto, modelo norteamericano 246
¿Qué pasa en América Latina? 249

CAPÍTULO II
NORMAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La Racionalidad 251
El Lenguaje de La Ley 253
Reglas básicas 254
1. Concisión y Precisión 254
1.1. Sibilismos y Neologismos 255
1.2. Ambigüedad 256
1.3. Términos extranjeros 256
1.4. Términos rebuscados 257
1.5. Se permite la repetición de términos, no así la redundancia 257
1.6. Términos jurídicos o técnicos 257
1.7. Definición de términos con significado diferente en lenguaje jurídico y lenguaje corriente 258
1.8. Homogeneidad terminológica 259
1.9. Adverbios de negación 259
1.10 Vulgarismos equívocos e imprecisiones 259
1.11 Mal uso de preposiciones 260
2. Sintaxis 261
2.1. Gramática 261
Verbos. Tiempos y Modos 261
Gerundios 262
El uso y/o 262
Abreviaturas 263
Siglas 263
Escritura de los números 263
Fechas y Horas 263
Signos de puntuación y otros signos de uso corriente 264

CAPÍTULO III
TÉCNICA LEGISLATIVA INTERNA

La Redacción de los Proyectos de Ley 267
¿Cómo deben estructurarse las disposiciones legislativas? 270
Estructura General de la Ley 270
A. Libros 271
B. Títulos 271

C. Capítulos 271
D. Sección 272
Orden Lógico 272
La parte Explicativa 274
Exposición de motivos 274
Título de la ley 277
Parte Dispositiva o Sustantiva 281
Orden sistemático 281
Orden temático 282
Disposiciones generales o directivas, especiales o particulares 282
Objeto de la ley 283
Ámbito de Aplicación 284
Los principios 286
Las Definiciones 287
Disposiciones Orgánicas 289
Disposiciones Procedimentales 290
Disposiciones Sancionatorias 290
Disposiciones Finales 292
1. Disposiciones Adicionales 292
2. Disposiciones Transitorias 293
3. Disposiciones Abrogatorias 294
4. Disposiciones Derogatorias 295
5. Disposiciones Finales 297
6. Anexos 297
Los Artículos 298
División del artículo 299

CAPÍTULO IV
MODIFICACIÓN DE TEXTOS NORMATIVOS

Criterios generales 305
Especies de modificación 307
1. Sustitución 307
2. Incorporación 307
3. Modificación de Incisos 311
4. Derogación 313
5. Abrogación 314
6. Prórroga 317
7. Suspensión 318

8. Rectificación 318
9. Excepción 319

CAPÍTULO V
LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA TRAMITACIÓN DE LAS LEYES. MECANISMO CONSTITUCIONAL

Proceso legislativo o trámite legislativo 325
Itinerario constitucional en el proceso de elaboración, estudio, sanción y promulgación de los proyectos 331
Iniciativa de los proyectos 331
Contenido de los proyectos 339
Consideración y estudio de los proyectos de ley 341
La introducción de modificaciones a los proyectos 341
Conexión material 343
Itinerario constitucional – Técnica Legislativa Externa 343
Primera parte de la tramitación 345
Primer trámite constitucional 347
Segundo trámite constitucional 349
Tercer trámite constitucional 352
Cuarto trámite constitucional 354
Publicación de la ley. 359
A. Concepto e importancia. 358
B. Órgano oficial de publicidad 360
Tratamiento de urgencia 362

CAPÍTULO VI
EL VETO

El Derecho al Veto, la reconsideración de las leyes sancionadas. Concepto 375
Especies de veto 378
Procedimiento constitucional ante la bbjeción total o parcial de las leyes 378
El Presupuesto Nacional 387
Presentación del proyecto 388
Procedimiento para su estudio. Comisión Bicameral de Presupuesto. Plenaria 389
Flujograma del Presupuesto General de la Nación 396

CAPÍTULO VII
EL CONTROL DE LAS LEYES EN LA LEGISLACIÓN PARAGUAYA

Definiciones básicas 402
Viabilidad de los proyectos de leyes (control ex ante) 402
Proceso de estudio y aprobación de proyectos de Leyes. Control In Itinere de la norma 406
¿Qué pasa con las leyes aprobadas? - Control Ex Post 408
Bibliografía 417

PRÓLOGO

La obra es una reflexión conjunta de dos abogadas, cuya formación jurídica fue enriquecida por el conocimiento de la praxis parlamentaria, logrado tanto por militancia política como por tradición familiar. La diputada Kattya González ejerce el primer año de su cargo representativo, y tanto ella como Alba Rojas Recalde provienen de familias con trayectoria senatorial.

La adscripción al espectro político opositor -liberal, encuentrista- otorga a esta reflexión ventajas adicionales: la libertad de pensamiento y crítica de quienes no participan -o lo hacen como minoría opositora- del poder, la urgencia por entender y explicar el funcionamiento real de este poder del Estado, y el compromiso de plantear, en consecuencia, reformas políticas necesarias.

La obra contiene dos partes (Títulos) diferenciadas: la del Derecho y la de Técnicas legislativas. Aunque trabajan aspectos diferentes, ambas emplean extensamente las fuentes jurídicas locales, y apelan con frecuencia al derecho comparado latinoamericano y europeo. El resultado es una suerte de "manual de uso" rigurosamente documentado, que accesoriamente señala las partes de la maquinaria legislativa que no funcionan como debieran, y demandan reparaciones o cambios.

Como es de rigor, la primera parte de la obra se inicia con un análisis académico de la estructura y el funcionamiento for-

mal del Poder Legislativo paraguayo, compilando la extensa normativa -artículos constitucionales, leyes y reglamentos- que la sustenta. Considerando la escasa y dispersa bibliografía existente en el país al respecto, estos capítulos constituyen ya un útil instrumento para parlamentarios, líderes políticos, funcionarios del Congreso, estudiantes de Derecho y grupos dedicados al cabildeo legislativo.

Este primer Título pronto se focaliza en cuestiones legislativas de actualidad: la pérdida de investidura y el juicio político. La primera es una competencia empleada el Congreso recién en 2017, pese a que las tres últimas Constituciones del Paraguay daban a este Poder del Estado el derecho de excluir a alguno de sus miembros por inhabilidad moral, desorden de conducta, violación del régimen de las inhabilidades e incompatibilidades, o uso indebido de influencias.

Aquí se pasa de la teoría legislativa al análisis político, saltando del marco del derecho y de la ética, al diagnóstico de las prácticas existentes, a través de "estudios de casos" recientes. El reciente endurecimiento de la norma que habilita a las Cámaras a excluir un parlamentario revela tanto el carácter corporativo de este poder, como la débil frontera que hoy separa la inmunidad parlamentaria de la garantía de impunidad.

La segunda cuestión tratada es tanto o más relevante, dado que se tornó una praxis recurrente en el post-stronismo. El juicio político al titular del Ejecutivo, a ministros de la Corte Suprema y a otras altas autoridades ha generado secuelas de crisis episódicas e ingobernabilidad. La ausencia de una ley regulatoria del procedimiento torna aún más impredecible -y arbitrario- el empleo de esta función constitucional por coyunturales mayorías del Congreso.

La segunda parte de la obra, la de Técnica Legislativa, se abre con definiciones teóricas y una lectura del origen y desarro-

llo del "arte y la destreza necesaria para llegar a una correcta y eficaz elaboración de la ley". La función eminentemente didáctica de los capítulos siguientes es reforzada con múltiples ejemplos de normativa local.

Al análisis, suceden las propuestas de reforma. Tras revisar los procedimientos empleados por el Congreso paraguayo en la redacción de leyes, las autoras plantean mecanismos necesarios para mejorar los controles en el origen, durante el proceso de creación de la ley, y ex post, atendiendo a su mayor o menor cumplimiento y funcionalidad.

Exhaustivo análisis de fuentes, reflexión crítica, opinión fundamentada en el derecho comparado y en la experiencia, intención didáctica. Son los grandes componentes de esta *opus prima* escrita a dos manos que constituirá, sin duda, un valioso aporte a la teoría y a la praxis legislativa paraguaya.

Milda Rivarola

PREÁMBULO
A modo de advertencia al lector

El objetivo que nos impulsó a escribir este breviario que bautizamos con el nombre de "*Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en Paraguay*", es estimular el debate público y contribuir con una herramienta de consulta a sistematizar la información y hacerla accesible a todos los ciudadanos de la República del Paraguay; así, la persona interesada en profundizar este tema apasionante, dinámico e inagotable tenga una referencia de cómo funciona el Congreso Nacional; además de exponer teorías, doctrinas y derecho comparado, para finalmente intentar hacer pedagogía política y ciudadana, en el convencimiento pleno que es el único camino que nos permitirá madurar y fortalecer nuestras instituciones.

El reconocido luchador social, abogado y pacifista Nelson Mandela acuñó una frase de contenido impactante: "*La educación es el arma más poderosa que puedes usar para cambiar el mundo*"; la transformación que pretende lo académico es lenta y se construye con perseverancia y tenacidad; sin embargo, es el único método pacífico que perdura en el tiempo; es por eso que los personajes oscuros y villanos que existieron a lo largo de la historia de la humanidad, cuando se sentían amenazados por ideas y pensamientos diferentes a los suyos, mandaban quemar libros para silenciar las voces de intelectuales y revolucionarios.

Este material puede ser de interés y utilidad para los candidatos a ocupar un cargo electivo a fin que dimensionen los procesos legislativos, sus falencias, fortalezas y debilidades. Su beneficio excede incluso a las Cámaras del Congreso, además, puede servir como libro de consulta de Ministerios, Gobernaciones y Municipalidades; instituciones públicas que dictan una enorme cantidad de textos normativos en forma de decretos, resoluciones u ordenanzas, que requieren un análisis sesudo a fin de armonizarlo con nuestra Constitución Nacional y el plexo normativo positivo vigente al momento de dictar o modificar la norma pretendida.

Luego de unos meses de ingresar como Diputada de la Nación y conversando con Alba Rojas coautora de este material, del funcionamiento de ambas Cámaras del Congreso, llegamos a diagnosticar la enfermedad que padece nuestro sistema legislativo; en el cual están presentes 2 condimentos que lesionan gravemente al estado de derecho: Diputados y Senadores legislan de manera frenética y compulsiva. Los adjetivos que califican a la actividad desplegada en el Poder Legislativo se definen en los siguientes términos: Frenético: "*Que es impetuoso o violento"* y Compulsivo: "*Que responde a un impulso o deseo intenso de hacer algo*".

No termina de sorprender e impactar la ardorosa y errática compulsión que dinamiza el funcionamiento de ambas Cámaras del Congreso Nacional a la hora de presentar y aprobar leyes. Existen leyes de todos los colores, para todos los gustos y *disgustos* ciudadanos.

En cada sesión ordinaria de la Cámara de Diputados (la de Senadores funciona igual) se aprueban, modifican y raramente rechazan en promedio 12 a 15 normativas. Estos proyectos no han pasado por los filtros necesarios como ser debates, opiniones de expertos, dictámenes técnicos, estadísticas y estudios de viabilidad e impacto social, económico, cultural y presupuestario; no obstante, estas falencias imperdonables en un país que se define

en su Constitución Nacional como estado social de derecho; la realidad es que el Poder Legislativo es "fiel" a su actividad y extraño a su deber.

Rápidamente, luego que a un diputado o senador se le ocurrió una idea y le confirió un formato básico de Proyecto de ley, está habilitado a presentarlo ante la oficina de mesa de entrada de la Cámara a la cual pertenece. La exposición de motivos es fundamental para interpretar el proyecto, debe ser clara y nutrida de cifras y análisis, sin embargo, en Paraguay no existen filtros preliminares que obliguen al legislador a fundar su intención de interferir *ora* para introducir, *ora* para modificar, *ora* para eliminar una porción de nuestro derecho positivo; es decir, con la presentación y el número asignado por el sistema informático, el círculo vicioso se nutre, renueva y sigue el ritmo alocado y vertiginoso que decidieron apodar con el nombre de un verbo "legislar".

Este acto frenético, compulsivo e irreflexivo, puede convertirse rápidamente en ley de la nación. Ahora bien, que se cumpla o no la ley sancionada parece escapar al análisis del Poder Legislativo, pues, no angustia a sus proponentes esta situación, habida cuenta que la compulsividad que precede al evento y el ego enorme de los políticos en general; se imponen a cualquier buena práctica implementada en los países con legislaciones estables. En los parlamentos del primer mundo las normativas rara vez se modifican, salvo que la voluntad política en consonancia con el clamor popular, pretendan implementar nuevos paradigmas sociales para cuyo efecto se han tomado meses, sino años de construcción, apelando a un método, técnica y sistema se garantiza que la ley se acate y se cumpla tanto por gobernantes, como por gobernados honrando la premisa fundamental en un estado de derecho.

El acto legislativo en Paraguay es trivial, casi divertido, frenético, irresponsable y compulsivo; en consecuencia, el acatamiento de la ley por parte de sus destinatarios es opcional, dubitativo,

especulativo y pervertido. Esta es la regla, obviamente como en todo existen excepciones que lo que hacen es simplemente confirmar las premisas expuestas.

Diagnosticada la enfermedad, nos tocó superar la tendencia a quedarnos con la crítica y pasar a la acción superadora, y ahí empezamos a escribir. Como todo primer ensayo nos adelantamos a pedir disculpas por los eventuales errores que puedan encontrar y que serán corregidos en la medida que más legisladores, ex legisladores, académicos e intelectuales se sumen a proponer otros enfoques y aportes.

Por último, estamos convencidas que, si las Cámaras del Congreso continúan sin implementar reglas y protocolos de seguridad tanto en los procesos de formación de la ley, como en el de aplicación de la norma una vez que forma parte del derecho positivo, las leyes seguirán aplicándose –como dice el dicho– "*de acuerdo a la cara del cliente*" y aquellas normas que establecen sanciones penales condenarán, con preferencia y casi exclusivamente, a los que andan desnudos, con hambre y descalzos.

Las autoras

TÍTULO I
CAPÍTULO I
DERECHO PARLAMENTARIO

SUMARIO: Nociones Generales. Definición. Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa. Fundamento de la necesidad de un Derecho Parlamentario. Breve historia del Congreso Paraguayo. Estructura y composición del Congreso. La elección y duración en el cargo. Marco normativo. Permisos. Elección de autoridades. Sanciones. De las atribuciones de las autoridades del congreso. Secretarios Parlamentarios. ¿Cuándo las Cámaras se constituyen en Congreso? - Sesión conjunta - Quórum - Mayoría calificada - Votaciones - Tipo de votaciones. ¿Para qué se reúnen las Cámaras en sesión del Congreso? De las sesiones. Tipo de sesiones: 1. Sesión ordinaria - 2. Sesión extraordinaria - 3. Sesión preparatoria: Fórmulas de juramento Senadores y Diputados - 4. Sesiones secretas. Esquema y orden básico de una sesión de las Cámaras del Congreso. Estadio de oradores. De las Mociones. Clases de Mociones: 1. De las Mociones de preferencia - 2. De las Mociones de Orden - 3. De las Mociones de Privilegio - 4. De las Mociones de Reconsideración. De los procedimientos especiales de las sesiones.

NOCIONES GENERALES

Actualmente el estudio de la estructura y funcionamiento del Congreso es realizado en el contenido programático de las Facultades de Derecho y más específicamente en las cátedras de

Derecho Constitucional, es decir que como disciplina científica autónoma denominada Derecho Parlamentario es escasamente conocida y no ha sido cultivada en nuestro medio académico jurídico-constitucional.

Por tanto, existe una ausencia de esta rama del derecho objetivo, tanto de las clasificaciones clásicas del derecho como de las cátedras en las Facultades de Derecho

A nivel de Latinoamérica México es uno de los países pioneros en el desarrollo de un estudio sistemático del Derecho Parlamentario, también lo han hecho Perú, Uruguay y donde el estudio del Derecho Parlamentario se hace de manera autónoma es en las universidades de Europa.

Por tanto, ante la ausencia de clasificación, ¿dónde ubicamos al Derecho Parlamentario?; para las autoras, el Derecho Parlamentario debería desprenderse del Derecho Constitucional, ya que es en la Constitución Nacional de 1992 que se encuentra en un capítulo específico el desarrollo de la estructura, funciones, y trámite constitucional de formación de las leyes.

TÍTULO II

DE LA ESTRUCTURA Y DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

CAPÍTULO I

PODER LEGISLATIVO

SECCIÓN I

DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

Cabe entonces desarrollar la rama del Derecho Parlamentario, que con el Derecho Constitucional tenga por objetivo dotar

de reglas claras al órgano de gobierno encargado del Poder Legislativo, manteniendo al día el régimen preceptivo, de tal modo que no se rompa la unidad hermética de un sistema de derecho.

DEFINICIÓN

Si se tomara la definición nominal que nos dan los diccionarios jurídicos, Ossorio[1] por ejemplo, tenemos que derecho es la norma que rige, sin torcerse hacia ningún lado, la vida de las personas para hacer posible la convivencia social. Por otro lado, tenemos que el Parlamento es el organismo que representa al Poder Legislativo de un Estado, tanto si está integrado en una sola cámara (la de Diputados o Representantes) como si lo está por dos (la precitada y la de Senadores). Dentro de la organización del Estado, el Parlamento corto "Parricidium" constituye la expresión más característica de la soberanía popular, y por eso, sin merma de su equilibrio respecto a los otros poderes estatales, ejerce una función fiscalizadora de ellos, además de la legislativa que le es propia. Parlamento es lo mismo que congreso (v.) o que asamblea legislativa.

Se puede decir, según las definiciones precitadas, que el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que rigen la estructura y funcionamiento del organismo que representa al Poder Legislativo tanto si está integrado en una sola cámara (la de Diputados o Representantes) como si lo está por dos (la precitada y la de Senadores).

Autores como Fernando Santaolalla López[2], en su obra Derecho Parlamentario Español afirma que al conjunto de normas

1 Diccionario de Ciencias jurídicas, políticas y sociales, Manual Ossorio, 1ª Edición Electrónica, Realizada por Datascan, S.A.

2 Derecho Parlamentario Español, Fernando Santaolalla López, Editorial Dikynson, año 2013, Madrid, pág. 33.

y de relaciones que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado Constitucional y democrático de Derecho se lo conoce como Derecho Parlamentario.

Podemos decir que el Derecho Parlamentario entonces tiene una parte orgánica en cuanto se ocupa de las normas que regulan su funcionamiento y estructura, así tenemos como marco jurídico la Constitución Nacional en el Titulo II y los Reglamentos de ambas Cámaras y por otro lado procesal en cuanto establece el mecanismo de formación y sanción de las leyes cuyo marco normativo son la Constitución Nacional y algunas reglamentaciones que se fueron dando a fin de ajustar dichos procedimientos.

Es importante resaltar que el derecho parlamentario regula relaciones no entre sujetos particulares, sino entre representantes en ejercicio de una función pública por cuenta e interés de la comunidad. La materia y los sujetos del derecho parlamentario tienen carácter estatal y no privado.[3]

DERECHO PARLAMENTARIO Y TÉCNICA LEGISLATIVA

En cuanto a su relacionamiento con la Técnica Legislativa podemos decir que comparten los mismos objetivos o finalidad que es la LEY, mientras una establece la organización y estructura del órgano encargado de hacer la ley (Parlamento) la otra establece las reglas para hacer bien una ley (TL).

En el basto mundo del proceso legislativo existen varios momentos en los que es necesario no solo cumplir con las buenas

3 César Delgado-Guembes, Fundamento, concepto y características del Derecho Parlamentario. Congreso de la República del Perú. Pág. 3.

prácticas del derecho parlamentario si no apegarse también a las técnicas y métodos para la correcta elaboración de las leyes. La técnica sirve para elaborar el proyecto; el derecho parlamentario para convertirlo en obligatorio y vigente. Un buen legislador tiene que dominar ambas ciencias, con la Técnica Legislativa podrá elaborar buenos proyectos con claridad, precisión y buena redacción, respetando la estructura fundamental de la ley y lógica y además las normas del derecho parlamentario que le permitirán sancionar una ley viable que pase a formar parte del derecho positivo y que involucre a los destinatarios.

FUNDAMENTO DE LA NECESIDAD DE UN DERECHO PARLAMENTARIO

Muchos dirán que el Derecho Constitucional es la rama del derecho que por "derecho", valga la redundancia, es la encargada del estudio del Parlamento, y es cierto, pero no es menos cierto que, este estudio de la división de Poderes y dentro del mismo, el estudio del Parlamento como parte integrante del Estado se lo realiza de manera muy básica desconociendo toda la normativa secundaria que complementa lo establecido en la Carta Magna.

Desde el momento en que la misma Constitución Nacional otorga a las Cámaras del Congreso la facultad de redactar su propio reglamento (Articulo 190 CN), surgen las normas secundarias de las que ya no se ocupa el Derecho Constitucional y deberían ser objeto de estudio en una rama independiente tanto del Derecho Constitucional como del Derecho Público que se denomina Derecho Parlamentario.

Recordemos que la Constitución de 1992 ha sido reglamentada en varios de sus artículos y no escapan a esta reglamentación muchos de los artículos referentes a la estructura y funcionamiento del Congreso

BREVE HISTORIA DEL CONGRESO PARAGUAYO

Como fuente de esta breve reseña nos remitimos a los archivos que se encuentran en la biblioteca del Congreso Nacional utilizados por la Dirección de Relaciones Públicas de dicha institución en sus visitas guiadas al público.

El Congreso Nacional tuvo sus inicios en el Cabildo del 16 de setiembre de 1541, cuando Domingo Martínez de Irala convierte el Fuerte de Asunción en la primera ciudad del Río de la Plata. En 1811 se reunió el Primer Congreso del Paraguay Independiente con 300 Diputados.

En 1813 un nuevo parlamento compuesto por 1000 diputados, establece el Reglamento de Gobierno, el 12 de octubre de 1813. Un año más tarde en 1814, se establece un nuevo Congreso Nacional compuesto por 250 diputados, con sesiones anuales en el mes de mayo.

En 1841, se reúne el Congreso y decide restablecer el Consulado, con dos autoridades supremas. En 1842 un congreso extraordinario compuesto por 400 diputados, firma el acta de ratificación de la Independencia del Paraguay.

Dos años más tarde, en 1844 se reúnen para aprobar la ley de Administración Política de la República del Paraguay y se establece un nuevo Congreso Nacional compuesto por 200 diputados que debían reunirse cada 5 años.

Con la reforma Constitucional del año 1856, se establece un Congreso con 110 diputados y en 1870 se adopta una nueva Constitución Nacional y se da por primera vez la división en dos Cámaras conformada por 26 diputados y 13 senadores.

En 1917 se aumenta el número de representantes a 20 senadores y 40 diputados. En el año 1936 se disuelve el Parlamento y se deroga la Constitución de 1870.

En 1940 el Poder Ejecutivo impone una nueva Constitución Nacional y se establece una cámara de representantes compuesta por un representante cada 25.000 habitantes, esto dio como resultado un total de 40 miembros, posteriormente en 1960 aumenta la cantidad de representantes a 60.

Con la Constitución de 1967 se vuelve a dividir al Congreso en dos Cámaras; 30 senadores y 60 diputados. Con la Constitución de 1992 siempre con la división en dos cámaras se establece como número de representantes 45 senadores y 80 diputados.

ESTRUCTURA Y COMPOSICIÓN DEL CONGRESO

Como itinerario de estudio y análisis del presente Capítulo se tomó el orden de las disposiciones normativas de la Constitución Nacional a fin de seguir una secuencia lógica y que el lector, con ayuda de su Constitución Nacional, de los Reglamentos de ambas Cámaras del Congreso y otras disposiciones que se irán citando a lo largo de este segmento, pueda obtener información entendible y ordenada.

Cuando hablamos de derecho parlamentario nos referimos a la estructura y funcionamiento del Poder Legislativo; en Paraguay se ha adoptado un Parlamento bicameral con una Cámara de Diputados y una de Senadores las que actúan separada o conjuntamente según lo dispone la Constitución Nacional en el TÍTULO II. CAPÍTULO I. PODER LEGISLATIVO, artículos 182 en adelante. A estas dos Cámaras se suman las Sesiones del Congreso y la Comisión Permanente, todos ellos órganos principales del Poder Legislativo, cuyas funciones las vamos a ir estudiando a lo largo de este capítulo.

La Constitución Nacional establece en el **Artículo 182***: "El Poder Legislativo será ejercido por el Congreso, compuesto de una*

Cámara de Senadores y otra de Diputados. Los miembros titulares y suplentes de ambas Cámaras serán elegidos directamente por el pueblo, de conformidad con la ley. Los miembros suplentes sustituirán a los titulares en caso de muerte, renuncia o inhabilidad de éstos, por el resto del periodo constitucional o mientras dure la inhabilidad, si ella fuese temporal. En los demás casos, resolverá el reglamento de cada Cámara".

La Cámara de Senadores está compuesta por 45 miembros titulares y 30 suplentes electos en comicios generales por sufragio universal y directo en una sola circunscripción electoral, la ley podrá decidir el aumento de miembros de la Cámara acorde al aumento de los electores, siendo el titular de la presidencia de este cámara sucesor en tercer grado del Presidente de la República en caso de acefalía, es decir, el primer sustituto en orden vertical es el Vicepresidente de la República y en ausencia de este lo sucede el Presidente del Congreso que es el Presidente de la Honorable Cámara de Senadores. Para ser electo Senador se requiere ser de nacionalidad paraguaya y haber cumplido 35 años de edad.

A su vez la Cámara de Diputados está compuesta por 80 miembros elegidos por sufragio universal y directo según un sistema de representación proporcional, es decir son representaciones departamentales, la cantidad de representantes por departamento depende de la cantidad de electores habilitados, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, antes de cada elección establecerá el número de bancas que corresponda a cada departamento, que más o menos asciende en la actualidad a dos representantes por departamento. Por ley se podrá elevar el número de bancas acorde al incremento del número de electores. Para aspirar a un escaño en la Cámara de Diputados es necesaria la nacionalidad paraguaya y haber cumplido 25 años.

LA ELECCIÓN Y DURACIÓN DEL CARGO

Al respecto la Constitución Nacional establece lo siguiente:

Artículo 187.- De la elección y de la duración: *Los senadores y diputados titulares y suplentes serán elegidos en comicios simultáneos con los presidenciales. Los legisladores durarán cinco años en su mandato, a partir del primero de julio y podrán ser reelectos. Las vacancias definitivas o temporarias de la Cámara de Diputados serán cubiertas por los suplentes electos en el mismo Departamento, y las de la Cámara de Senadores por los suplentes de la lista proclamada por el Tribunal Electoral.*

La Constitución Nacional de 1992 le otorga a cada cámara el mismo rango y en el proceso de formación de leyes tienen las mismas atribuciones ya que los proyectos pueden originarse en cualquiera de ellas como ya lo estudiaremos más adelante, salvo algunas excepciones de exclusividad previstas en la propia norma constitucional que también serán detalladas.

MARCO NORMATIVO

Es importante destacar que el marco normativo que integra el Derecho Parlamentario, además de la Constitución Nacional en primer grado, está compuesto como normas de segundo grado por las leyes reglamentarias a ciertos artículos constitucionales referentes al tema parlamentario y los Reglamentos de ambas Cámaras, así lo establece la misma Constitución Nacional en su artículo 190:- ***DEL REGLAMENTO: Cada Cámara redactará su reglamento".***

A fin de tener un panorama completo del compendio normativo parlamentario presentamos el siguiente cuadro:

NORMATIVAS DEL DERECHO PARLAMENTARIO

NORMATIVA	ACÁPITE	ARTICULOS
Constitución Nacional	TÍTULO II. CAPÍTULO I. PODER LEGISLATIVO	Del 182 al 225
Ley N° 137. Aprobada el 7 de abril de 1993.	QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 195 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, QUE INSTITUYE LAS COMISIONES CONJUNTAS DE INVESTIGACIÓN.	13 artículos
Ley N° 164. Aprobada el 25 de mayo de 1993	QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 193 DE LA CONSTITUCION NACIONAL (DE LA CITACIÓN Y DE LA INTERPELACION)	9 artículos
Ley N° 241. Aprobada el 1 de setiembre de 1993	QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 233 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL. (DE LAS AUSENCIAS)	5 artículos
Ley N° 846. Aprobada el 8 de mayo de 1996.	QUE REGLAMENTA EL INC. 3) DEL ARTÍCULO 207 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL (DEL PROCEDIMIENTO PARA LA MODIFICACIÓN PARCIAL)	2 artículos
Ley N° 904. Aprobada el 16 de julio de 1996	QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 210 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL (TRATAMIENTO DE URGENCIA)	8 artículos
Ley N° 1161. Aprobada el 24 de octubre de 1997	QUE REGLAMENTA LAS OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN NACIONAL DE ELECTRICIDAD (ANDE) VINCULADAS CON LOS ARTÍCULOS **186,192,195,** 281 Y SIGUIENTES DE LA CONSTITUCIÓN Y A SU CALIDAD DE PARTE INTEGRANTE DE LOS ENTES BINACIONALES ITAIPÚ Y YACYRETÁ	10 artículos

Ley N° 2648. Aprobada el 18 de agosto de 2005	QUE REGLAMENTA LOS ARTÍCULOS 192, 209 Y 211 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL SOBRE PLAZOS LEGISLATIVOS	5 artículos
Ley N° 3186. Aprobada el 18 septiembre de 2007	QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 224, NUMERALES 6 Y 7 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL	2 artículos
Ley N° 3528. Aprobada el 23 de junio de 2008	QUE REGLAMENTA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE LEY	2 artículos
Ley N° 3926. Aprobada el 7 de diciembre de 2009	QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 4º, 6º, 7º, 8º Y AMPLÍA LA LEY Nº 164/93 "QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 193 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL".	4 artículos
Ley N° 5208. Aprobada el 27 de junio de 2014.	QUE ESTABLECE PLAZOS PARA LA DESIGNACIÓN, NOMBRAMIENTO O PRESTACIÓN DE ACUERDOS PARA EL EJERCICIO DE CARGOS PÚBLICOS	8 artículos
Ley N° 5453. Aprobada el 21 de julio de 2015	QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 192 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, DEL PEDIDO DE INFORMES	7 artículos
Ley N° 5534. Aprobada el 19 de noviembre de 2015	QUE REGLAMENTA LOS ARTÍCULOS **196, 2° PÁRRAFO (DE LAS INCOMPATIBILIDADES)**, 241 Y 254 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL (EJERCICIO DE LA DOCENCIA)	2 artículos
Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores	Aprobado el 10/05/1968	176 artículos

Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados		222 artículos
Reglamento de La Comisión Permanente del Congreso de la Nación.	Aprobado el 06/02/1996	12 artículos
Reglamento de la Comisión Bicameral de Presupuesto	Aprobado el 07/09/2015	30 artículos

En relación a lo establecido en el Art. 190 de la Constitución y en base al principio soberano del auto gobierno, cada Cámara dicta para sí un cuerpo de disposiciones orgánicas y reglamentarias en las que prescribe todas sus facultades, atribuciones y competencias, que, como excepción, no requieren la promulgación por parte del Ejecutivo, ya que al regir la vida interna de cada Cámara solo se requiere su publicación.

El desarrollo normativo de estos reglamentos, establece la estructura, órganos de gobierno y de trabajo legislativo, funciones, procedimientos y materias sobre las que puede y debe legislar, sirven de guía para la presentación y estudio de proyectos, en el caso del Reglamento de la Cámara de Diputados, en adelante RHCD establece: en su Artículo 1º.- *La Cámara de Diputados se regirá en su funcionamiento interno por el presente Reglamento.* Mientras que el Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores en adelante RHCS, da por hecho que se regirá por el reglamento y no establece nada al respecto, es decir hay un reconocimiento tácito.

RHC SENADORES	RHC DIPUTADOS
Artículo 87° Los Senadores no podrán reunirse en sesión fuera del local de la Cámara, salvo caso de fuerza mayor. Luego de algunas experiencias poco felices con respecto al espacio físico de las sesiones en el Cámara de Senadores, tuvieron que ajustar su reglamento de la siguiente manera: ANEXO V ÁREA DE SESIONES Art. 1°.- Establecer como parte de la Sala de Sesiones de la Honorable cámara de Senadores el área comprendida desde la puerta principal de acceso a la misma, incluyendo los espacios físicos laterales, para el quórum legal correspondiente en los términos establecidos en el Artículo 89 del Reglamento Interno vigente.93	Artículo 1°.- La Cámara de Diputados se regirá en su funcionamiento interno por el presente Reglamento. La sede de la Cámara de Diputados es el Palacio Legislativo. Los Diputados no constituirán Cámara fuera de la sede, salvo caso de fuerza mayor y con un quórum de la mayoría absoluta de dos tercios de sus miembros. El recinto reservado para las deliberaciones de los Diputados será exclusivo y no se admitirán personas ajenas a la Cámara durante las sesiones; sean estas ordinarias o extraordinarias, así como tampoco podrán permanecer en el lugar ningún funcionario que no se halle afectado a las funciones propias de la misma, salvo autorización expresa del Presidente de la Cámara. Artículo 2°.- Las disposiciones de este Reglamento obligan a los Diputados Nacionales y a cuantos intervengan en el funcionamiento interno de la Cámara de Diputados, y quien faltare a su cumplimiento será corregido por ésta.

A los efectos de su modificación, ambos reglamentos establecen reglas que deben ser tenidas en cuenta:

REGLAMENTO HCS	REGLAMENTO HCD
CAPÍTULO XXIV. DE LA OBSERVANCIA Y REFORMA DE ESTE REGLAMENTO	TÍTULO FINAL DE LA REFORMA DEL REGLAMENTO
Artículo 174.- Los Senadores están obligados a observar este Reglamento y a poner en conocimiento del Presidente de la Cámara cualquier contravención que notaren. Artículo 175.- Si hubiere duda o divergencia sobre la interpretación de alguna de las disposiciones de este Reglamento, el asunto pasará a dictamen de la Comisión pertinente, o si fuere de carácter urgente, el Senado podrá resolver de inmediato, previa discusión. Artículo 176.- Ninguna disposición de este Reglamento podrá ser modificada ni derogada sobre tablas, sino en la forma y por el procedimiento establecido para los proyectos en general.	Artículo 222.- Ninguna disposición de este Reglamento podrá ser alterada ni derogada por resolución de sobre tablas, sino únicamente por medio de un proyecto que seguirá la misma tramitación que cualquier otro, y que no podrá considerarse en la misma sesión en que hubiera sido presentado.

Otra de las prerrogativas otorgadas por la Constitución Nacional a las Cámaras del Congreso, además de redactar su propio reglamento es la de elegir sus propias autoridades, otorgar permisos y amonestar a cada uno de sus miembros, al respecto los artículos constitucionales establecen lo siguiente:

PERMISOS

Artículo 199.- De los permisos. "*Los senadores y diputados solo podrán aceptar cargos de ministro o de diplomático. Para desempeñarlos, deberán solicitar permiso a la Cámara respectiva, a la cual podrán reincorporarse al término de aquellas funciones*".

RHCS	RHCD
Artículo 32.- Cuando el Senador faltare a las sesiones dos veces consecutivas sin haber cumplido con los requisitos exigidos por este Reglamento, el Presidente o cualquier Senador lo pondrá en conocimiento de la Cámara para que ésta determine lo que corresponda. Artículo 33.- El Senador podrá ausentarse durante la sesión con permiso del Presidente, siempre que su ausencia no dejare a la Cámara sin quórum. En caso contrario, necesitará autorización de ésta. Artículo 34.- Cuando la sesión no se iniciare a la hora fijada, los Senadores que hubieran concurrido a la Cámara deberán permanecer en el recinto hasta veinte minutos después. Se tomará la nómina de los asistentes. Artículo 35.- Durante el receso del Congreso el Senador que necesite salir del país por más de ocho días,	Artículo 17.- Los Diputados están obligados a asistir a todas las sesiones de la Cámara y de las Comisiones de que forman parte desde el día en que sean incorporados. Artículo 18.- El Diputado accidentalmente impedido para asistir a la sesión, dará aviso por escrito al Presidente, quien notificará por Secretaría a la Cámara. Si la inasistencia tuviere que durar más de tres sesiones consecutivas o cinco alternadas, será necesario el permiso de la Cámara, la que decidirá si la licencia será con o sin goce de dieta, según sea el caso. Artículo 19.- Cuando por causa de enfermedad o accidente, el Diputado se hallare imposibilitado de solicitar por sí mismo permiso a la Cámara, podrá hacerlo por él su cónyuge, o en su defecto, el pariente más cercano o quien tuviera su representación legal.

solicitará permiso a la Comisión Permanente del Congreso. En caso de ausentarse de la Capital, pero dentro del territorio de la República, también por más de ocho días, así lo hará saber a dicha Comisión. En ambos casos se tomará nota de la residencia accidental indicada por el Senador.	Artículo 20.- Las ausencias accidentales sin permiso ni aviso serán registradas en las actas correspondientes, no así las efectuadas en razón de viajes al exterior o al interior del país, en la que se consignarán en Misión Parlamentaria. En los casos en que estas ausencias fuesen injustificadas y reiteradas, el Presidente llamará al orden al Diputado; si éste persistiere en tales ausencias, le sancionará con el descuento de su dieta por las sesiones a que hubiere faltado. Artículo 21.- Durante la sesión, ningún Diputado podrá ausentarse del recinto sin permiso del Presidente, quien al concederlo notificará a la Cámara. Este permiso no será otorgado sin la aprobación de la Honorable Cámara, en el caso en que ésta hubiere de quedar sin quórum legal. Artículo 24.- Cuando por falta de quórum no pudiere haber sesión, la Presidencia publicará los nombres de los asistentes y de los inasistentes, expresando si la ausencia ha sido con permiso, con aviso, o sin ellos. Artículo 25.- Es obligación de los Diputados que hayan concurrido, esperar treinta minutos después de la hora fijada para la sesión, en el caso de que no haya quórum.

	Artículo 26.- En caso de inasistencia reiterada de una mayoría de los Diputados, los asistentes podrán reunirse en la sala de sesiones, a fin de acordar los medios para compeler a los ausentes a que concurran. Artículo 27.- Durante el receso parlamentario, el Diputado que tenga que ausentarse del país solicitará permiso a la Comisión Permanente del Congreso, la que determinará si lo otorga o no.

ELECCIÓN DE AUTORIDADES

Artículo 200.- De la elección de autoridades: *Cada Cámara constituirá sus autoridades y designará a sus empleados.*

RHCS. CAPÍTULO I. DE LA CONSTITUCIÓN DE LA CÁMARA b) De la Mesa Directiva y las Comisiones Artículo 11. La Mesa Directiva del Senado se integrará con un Presidente y dos Vicepresidentes, 1° y 2°, elegidos por mayoría absoluta en votación nominal. La elección se realizará en sesión preparatoria del mes de junio, y será comunicada a la Cámara de Diputados, al Poder Ejecutivo y a la Corte Suprema de Justicia. En caso de no resultar mayoría absoluta en las votaciones, se	RHCD. CAPÍTULO 2. DE LAS SESIONES PREPARATORIAS Artículo 14.- Una vez incorporados los Diputados electos en número suficiente para formar quórum, constituirán la Cámara, y elegirán sucesivamente un Presidente, un Vice Presidente Primero, un Vice Presidente Segundo y tres Secretarios Parlamentarios. Estas elecciones se harán por votación nominal y luego de efectuado el respectivo escrutinio, serán proclamados los electos, y se harán las comunicaciones pertinentes al Poder Ejecutivo, a la Honorable Cámara

votará por los candidatos que hayan obtenido la primera y la segunda mayoría. Si hubiese empate se procederá a nueva votación, y si el empate se repitiese, decidirá el Presidente.Los Secretarios Parlamentarios serán elegidos en la misma ocasión, y por el mismo procedimiento usado para la constitución de la Mesa Directiva, de acuerdo a la Resolución Nº 4 "Por la cual se crean las Secretarías Parlamentarias y se establecen sus funciones", de fecha 11 de mayo de 1.989[4].	de Senadores y a la Corte Suprema de Justicia. Artículo 15.- La elección será sucesiva para cada cargo, necesitándose alcanzar la mayoría absoluta en la primera votación. En el caso de que en la primera votación ningún candidato hubiere obtenido mayoría, se votará por los candidatos que hayan obtenido la primera y segunda mayoría, siendo electo para el cargo aquel que resultase más votado en esta segunda vuelta. Si hubiere empate, se procederá a nueva votación, y si el empate se repitiere,decidirá el Presidente.

SANCIONES

También la CN en la última parte del Art. 190, les otorga facultades a esos reglamentos para disponer sanciones a sus parlamentarios: *"Por mayoría de dos tercios podrá amonestar o a percibir cualquiera de sus miembros, por inconducta en el ejercicio de sus funciones, y suspenderlo hasta sesenta días sin goce de dieta. Por mayoría absoluta podrá removerlo por incapacidad física o mental, declarada por la Corte Suprema de Justicia. En los casos de renuncia, se decidirá por simple mayoría de votos."*

Al respecto los Reglamentos establecen cuanto sigue:

4 Res. Nº 1516/2017 "Por la cual se modifican artículos del Reglamento interno"

RHCS:	RHCD:
Artículo 27.- Cuando el Senado se constituya en Tribunal para el juzgamiento de sus miembros, en los casos previstos en los artículos 190 y 191 de la Constitución Nacional, el procedimiento será el establecido en este Capítulo para juzgar a Miembros de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto fuere aplicable. Artículo 32.- Cuando el Senador faltare a las sesiones dos veces consecutivas sin haber cumplido con los requisitos exigidos por este Reglamento, el Presidente o cualquier Senador lo pondrá en conocimiento de la Cámara para que ésta determine lo que corresponda.	Artículo 22.- La Honorable Cámara es juez exclusivo de sus miembros. Por mayoría de dos tercios podrá amonestar a cualquiera de ellos o excluirlo de su seno, por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, por incapacidad o por inhabilidad física o mental, debidamente comprobada. En los casos de renuncia decidirá por simple mayoría de votos. Artículo 23.- En caso de exclusión, renuncia, inhabilidad, muerte o permiso de un Diputado ya incorporado, le sustituirá el suplente que figure en el orden de precedencia en la lista proclamada del partido político al cual pertenece. Artículo 88.- La Cámara, a indicación del Presidente, o por moción de uno de sus miembros, podrá amonestar a cualquier Diputado, expulsarlo del recinto parlamentario o excluirlo temporal o definitivamente de su seno, conforme a lo previsto en el Artículo 190 de la Constitución Nacional. Cuando por la naturaleza del hecho o la gravedad de la sanción aplicable, sea aconsejable un procedimiento especial, la Cámara adoptará las medidas pertinentes, dando oportunidad al imputado para ejercer su defensa.

DE LAS ATRIBUCIONES DE LAS AUTORIDADES DEL CONGRESO

Los reglamentos establecen las atribuciones de los Presidentes de las Cámaras de Senadores y Diputados, así como la de los Vice-presidentes y la de los Secretarios Parlamentarios, es lógico que así sea, ya que corresponde a dichos reglamentos establecer el orden administrativo de sus respectivas cámaras entre otras cosas.

Además de establecer las atribuciones establece también la duración del mandato administrativo de los mismos, se transcribe cuanto sigue en relación a los Presidentes y Vicepresidentes:

RHCS. DEL PRESIDENTE Y LOS VICEPRESIDENTES	RHCD. CAPÍTULO 2. DEL PRESIDENTE Y LOS VICEPRESIDENTES
Artículo 36.- El Presidente y los Vicepresidentes, designados de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 11 de este Reglamento, durarán en sus funciones hasta el 30 de junio del año siguiente y podrán ser reelectos.	Artículo 28.- El Presidente y los Vicepresidentes, nombrados de conformidad a los Artículos 14 y 15 del presente Reglamento, duran en sus funciones hasta el 30 de junio del año siguiente al de su elección y podrán ser reelectos.
Artículo 37.- Los Vicepresidentes, de acuerdo a su prelación, sustituirán al Presidente en caso de muerte, ausencia o impedimento de éste.	Artículo 29.- Los Vicepresidentes colaborarán con el Presidente en el ejercicio de sus funciones, y lo sustituirán por su orden, cuando éste se hallare impedido o ausente.
Artículo 39.- En caso de acefalía definitiva, total o parcial de las autoridades del Senado, por muerte, renuncia o ausencia prolongada, se elegirán nuevas autoridades.	Artículo 30.- En caso de acefalía total de la Mesa Directiva de la Cámara, la Presidencia será desem-

Artículo 40.- El Presidente del Senado representa al Cuerpo y hace las comunicaciones en su nombre, de acuerdo con este Reglamento. Artículo 41.- Son deberes y atribuciones del Presidente: a) Observar y hacer observar la Constitución Nacional, las leyes y este Reglamento; b) Disponer la citación de los Senadores, llamarlos a la Sala, y abrir las sesiones inmediatamente que haya quórum;[5] c) Someter al Senado, en cada sesión, el acta correspondiente a la anterior y, una vez aprobada, autenticarla con su firma y la del Secretario General; d) Disponer que por Secretaría General se dé cuenta al Senado de los asuntos entrados, como se establece en el Capítulo XI de este Reglamento, e imprimirles el trámite correspondiente; e) Designar Comisiones Especiales e integrar las comisiones permanentes del Cuerpo, cuando para ello hubiere delegación de la Cámara; f) Determinar los asuntos que formarán el orden del día de cada sesión, conceder o negar la palabra a los Senadores que la soliciten, y dirigir la discusión, de acuerdo con las prescripciones de este Reglamen-	peñada por el Presidente de una de las Comisiones Permanentes de Asesoramiento, en el orden en que están enumeradas en este Reglamento. Si la acefalía fuere, además, permanente, se procederá de inmediato a la elección de las nuevas autoridades de la Cámara, las que cumplirán el tiempo que faltare del período correspondiente. Artículo 31.- El Presidente representa a la Cámara y es jefe administrativo de la misma. Son sus deberes y atribuciones especiales: a) Observar y hacer observar la Constitución Nacional, las Leyes y este Reglamento; b) Citar a los Diputados, llamarles a la sala, abrir las sesiones, pasar a cuarto intermedio y levantar las sesiones; c) Dirigir los debates; d) Conceder o negar la palabra, según corresponda; e) Disponer las votaciones, anunciar el resultado de ellas y proclamar las decisiones; f) Llamar a los Diputados al orden y a la cuestión; g) Llamar al orden a los Diputados en casos de ausencias injustificadas y reiteradas a las sesiones y comunicar a la Cámara esta situación si persistiere; h) Suspender la sesión o levantarla en caso

5 Res. Nº 1516/2017 "Por la cual se modifican artículos del Reglamento interno": Artículo 2°.- que modifica el artículo 41 del Reglamento Interno que queda redactado de la siguiente manera:
Art. 41 inc. II) Recibir e informarse sobre las comunicaciones dirigidas al Senado y poner a conocimiento del plenario, inmediatamente de haberlas acogido".

to; g) Precisar el asunto a someterse a votación, controlar el resultado de ésta, y proclamar las decisiones de la Cámara; h) Llamar a los Senadores a la cuestión y al orden, cuando corresponda; i) Convocar a la Cámara a sesiones extraordinarias, dentro del periodo de sesiones ordinarias, y hacer citaciones de acuerdo con las autorizaciones contempladas en este Reglamento; j) Suspender la sesión o levantarla en caso de desorden, cuando sus amonestaciones fueren desatendidas, o por falta de quórum; k) Invitar a la Cámara a pasar a cuarto intermedio; l) Recibir el juramento de los Senadores, Secretarios y demás personas para quienes así se prescriba en este Reglamento; ll) Recibir e informarse de las comunicaciones dirigidas al Senado y poner a conocimiento del plenario, inmediatamente de haberlas acogido; m) Presentar anualmente el proyecto de presupuesto de la Cámara, de acuerdo con las disposiciones de la ley; n) Proveer lo conveniente al mejor funcionamiento de la Secretaría, a las tareas del personal, el orden del Archivo, y a la buena policía de la casa; ñ) Nombrar y remover al personal administrativo del Senado, con excepción de los Secretarios. Para llenar los cargos vacantes promoverá, en lo posible, al personal antiguo, y en caso de comisión	de desorden, cuando sus amonestaciones sean desoídas; i) Convocar a sesiones extraordinarias; j) Suspender una sesión ordinaria convocada, cuando no hubiere proyecto de ley dictaminado o cuando circunstancias excepcionales así lo aconsejen; k) Ordenar el trámite de los asuntos; l) Recibir juramento de los Diputados, y cuando corresponda, de los funcionarios; m) Prohibir la entrada a la barra de personas cuya presencia, a su juicio, no fuere conveniente para el orden, la dignidad y el decoro de la Cámara; n) Hacer cumplir las disposiciones relativas a la barra; ñ) Disponer lo necesario para la policía de la casa y para el mejor orden, arreglo y buen servicio de la Secretaría Administrativa; o) Nombrar, ascender y remover al personal administrativo; p) Presentar anualmente el anteproyecto de presupuesto; q) Autorizar los gastos y el pago de dietas de los Diputados y sueldos de los funcionarios y firmar los cheques correspondientes, juntamente con el Director de Ejecución Presupuestaria; r) Firmar y rubricar con los Secretarios correspondientes las versiones taquigráficas de las sesiones de la Cámara, las leyes sancionadas, resoluciones, declaraciones, actas y la correspondencia oficial; s) Preparar el orden del día cuando la Comisión de Procedimientos no lo proyectare; t) Re-

de hechos delictuosos por alguno de sus componentes, lo pondrá a disposición del Juez competente; o) Contratar la publicación del Diario de Sesiones del Senado mediante licitación o por concurso de precios; p) Hacer llamar a los Senadores que se encontraren fuera de la Sala de Sesiones cada vez que deba votarse; q) Hacer tachar de la versión taquigráfica los conceptos que considere agraviantes a la dignidad del Cuerpo o de cualquiera de sus miembros, así como las interrupciones que no se hubieran autorizado; r) Opinar sobre el asunto en discusión, invitando para el efecto a uno de los Vicepresidentes a ocupar la presidencia; rr) Firmar las actas, resoluciones y la correspondencia oficial del Senado; s) Desempeñar las demás funciones que le compete y que no se hallen comprendidas en esta enumeración. Artículo 42.- El Presidente del Senado no podrá integrar Comisión Permanente alguna.	cibir e informarse de las comunicaciones dirigidas a la Cámara, para ponerlas en conocimiento de ésta, pudiendo retener la que a su juicio fuere inadmisible y dar cuenta de su proceder en cada caso; u) Disponer la forma de impresión y distribución del Diario de Sesiones; v) Aprobar la versión taquigráfica de la sesión y ordenar su publicación en el Diario de Sesiones; w) Tachar de la versión taquigráfica los conceptos que considere agraviantes a la dignidad de la Cámara o de cualquiera de sus miembros, así como las interrupciones que no se hubieren autorizado; y, x) Ejercer todas las demás funciones que sean necesarias para el eficaz cumplimiento de su cargo.

SECRETARIOS PARLAMENTARIOS

En cuanto a los Secretarios Parlamentarios se establece que:

RHCS. ANEXO II. SECRETARÍAS PARLAMENTARIAS POR LA CUAL SE CREAN LAS SECRETARÍAS PARLAMENTARIAS Y SE ESTABLECEN SUS FUNCIÓNES.[6]	RHCD. TÍTULO IV DE LOS SECRETARIOS PARLAMENTARIOS. CAPÍTULO ÚNICO
Artículo 2°.- El Senado elegirá tres Secretarios Parlamentarios, que durarán en sus funciones hasta el 31 de marzo del año siguiente al de su elección, pudiendo ser reelectos. Sus atribuciones serán autenticar, en forma conjunta y alternadamente con su firma la del Presidente en los documentos de sanción de las leyes, y en los Proyectos aprobados por el Senado que se remitan a la Cámara de Diputados. Asimismo, suscribirán con el Presidente las Comunicaciones a los otros poderes del Estado y a los Parlamentos extranjeros. Artículo 3°.- Los Secretarios Parlamentarios serán elegidos en la misma ocasión y por el mismo procedimiento usado para la constitución de la mesa directiva.	Artículo 32.- Los Secretarios Parlamentarios nombrados de conformidad a los Artículos 14 y 15, durarán en sus funciones el mismo plazo que el Presidente y los Vicepresidentes, y podrán ser removidos en la forma prevista en el Artículo 28. Artículo 33.- Son deberes y atribuciones de los Secretarios Parlamentarios: a) Autenticar con su firma la del Presidente, en las leyes sancionadas, resoluciones, declaraciones y en los proyectos aprobados que se remitan al Senado; b) Suscribir con el Presidente las comunicaciones a Presidentes de Poderes del Estado, a parlamentarios extranjeros y organismos internacionales; c) Actuar en las sesiones que determine la Cámara; y, d) Realizar otras actividades que le encomiende la Cámara o el Presidente.

6 Res. Nº 4/1989 "Por la cual se crean las Secretarias Parlamentarias y se establecen sus funciones.

¿CUÁNDO LAS CÁMARAS SE CONSTITUYEN EN CONGRESO?

Las Cámaras se reúnen en Congreso cuando sesionan de manera conjunta en un solo espacio físico, a esta reunión se la denomina Sesión Conjunta o Sesión del Congreso, es presidida por el Presidente del Senado y como Vicepresidente el Presidente de la Cámara de Diputados, el quórum legal para dar inicio a la Sesión conjunta es el de la mitad más uno del total de cada Cámara, la Constitución Nacional en sus artículos 185 y 186 establece las formalidades para su reunión, pasamos a analizar ambos artículos:

Artículo 185.- De las sesiones conjuntas: *Las Cámaras sesionarán conjuntamente en los casos previstos en esta Constitución o en el reglamento del Congreso, donde se establecerán las formalidades necesarias.*

QUÓRUM

*El **quórum legal** se formará con la **mitad más uno del total de cada Cámara**. Salvo los casos en que esta Constitución establece mayorías calificadas, las decisiones se tomarán por simple mayoría de votos de los miembros presentes.*

MAYORÍAS CALIFICADAS PARA LAS VOTACIONES

- *Para las votaciones de las Cámaras del Congreso se entenderá por:*
- *simple mayoría la mitad más uno de los miembros presentes;*
- *por mayoría de dos tercios, las dos terceras partes de los miembros presentes; por mayoría absoluta, el quórum legal, y,*
- *por mayoría absoluta de dos tercios, las dos terceras partes del número total de miembros de cada Cámara.*

Las disposiciones previstas en este artículo se aplicarán también a las sesiones de ambas Cámaras reunidas en Congreso. El mismo régimen de quórum y mayorías se aplicará a cualquier órgano colegiado electivo previsto por esta Constitución.

VOTACIONES

En el siguiente cuadro se grafica lo previsto en el artículo constitucional para su mejor comprensión.

Mayorías establecidas por la Constitución Nacional	Cámara de Senadores 45 miembros	Cámara de Diputados 80 miembros
Mayoría simple o quórum legal cuanto menos	23 senadores	41 diputados
Mayoría de dos tercios de los miembros presentes (varía de acuerdo a los miembros presentes)	15 senadores	27 diputados
Mayoría absoluta	23 senadores	41 diputados
Mayoría absoluta de dos tercios (no varía)*	30 senadores	53 diputados

* Se tomó como base la totalidad de miembros de ambas Cámaras.

Al respecto de las votaciones los respectivos reglamentos de ambas cámaras se ocupan de aclarar algunas dudas como por ejemplo la manera en que se debe realizar el cálculo para obtener la cantidad de votos en los casos de mayoría de dos tercios.

Es así que el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados en el Titulo III DE LA VOTACIÓN. CAPÍTULO ÚNICO, establece:

Artículo123.- Para las votaciones de las Cámaras se entenderá por:	Cantidad de votos en Diputados
a. Quórum legal, la mitad más uno de sus miembros;	41
b. Simple mayoría, la mitad más uno del quórum legal	22
c. Mayoría absoluta, el quórum legal cuanto menos	41
d. Mayoría de dos tercios, las dos terceras partes del quórum legal (Parágrafo: Mayoría de dos tercios: su marco referencial es el quórum legal, como mínimo; en los casos en que se supere esta referencia, dicha mayoría se calculará sobre la cantidad de Diputados presentes).	27
e. Mayoría absoluta de dos tercios, las dos terceras partes del número total de miembros de la Cámara	53

Sigue diciendo el artículo: ***Cuando la mayoría no esté calificada, se entenderá que se trata de simple mayoría***. Coincide con lo establecido en el **Art. 124** del RHCD *"Para las votaciones de la Cámara será necesaria la simple mayoría, salvo disposiciones en contrario de la Constitución Nacional o de este Reglamento"*.

Para el cálculo de los votos necesarios a fin de determinar los "dos tercios" y "dos tercios absolutos" se tomará el número de presentes, se multiplicará por dos y se dividirá por tres. Si el cociente de dicha división resultare un número con decimales, para obtener un número entero se usará el sistema de redondeo matemático que consiste en redondear al entero inmediatamente inferior cuando el decimal sea menor o igual a 0.49 y se redondeará al entero inmediatamente superior cuando el decimal sea igual o mayor que 0.50.

En el cuadro de abajo se observa el cálculo de dos tercios correspondiente para ambas Cámaras.

Cámara de Diputados		Cámara de Senadores	
Quórum Presente	2/3 de votos	Quórum Presente	2/3 de votos
41	27	23	15
42	28	24	16
43	29	25	17
44	29	26	17
45	30	27	18
46	31	28	19
47	31	29	19
48	32	30	20
49	33	31	21
50	33	32	21
51	34	33	22
52	35	34	23
53	35	35	23
54	36	36	24
55	37	37	25
56	37	38	25
57	38	39	26
58	39	40	27
59	39		

TIPOS DE VOTACIÓN

Existen tres tipos de votaciones establecidos en ambos reglamentos que pueden ser utilizados tanto en sesiones del Congreso, así como en las sesiones de cada Cámara por separado, estas son: **nominal**: se nombra a cada parlamentario y este emite su voto a viva voz; **mecánicas electrónicas**: se utiliza el sis-

tema de votación digital oprimiendo el botón de la máquina que tiene en sus bancas, este voto aparece automáticamente en la pantalla de la sala de sesiones y posteriormente se imprime una planilla; **por actitud**: esto es levantando la mano o poniéndose de pie.

Es importante señalar que, para el momento de las votaciones, sea cual fuere el sistema de votación, tanto los Diputados como los Senadores deben ocupar sus respectivas bancas. (ANEXO VI OCUPAR BANCAS AL MOMENTO DE LA VOTACION. HCS). En todos los casos todas las votaciones son registradas por sala técnica, secretaria general y diario de sesiones a fin de tener un registro y archivo tanto digital como por escrito.

Seguidamente se transcriben los artículos correspondientes a las votaciones establecidos en los reglamentos.

RHCS	RHCD
Artículo 160.- Los modos de votar serán tres: 1- Nominal, expresado de viva voz, por cada senador llamado a hacerlo por el Secretario General; 2- Por actitudes, levantando la mano o poniéndose de pie para expresar el voto afirmativo. En caso de rectificación de votos, a pedido de un senador, los que estuvieren por el voto afirmativo, se pondrán de pie; 3- Electrónico, utilizando el sistema instalado para el efecto. En este caso la rectificación de votos se hará llamando a cada senador para que confirme o modifique su voto. La aplicación del modo número 1, se decidirá con-	Artículo 125.- Las votaciones de la Cámara podrán ser nominales, mecánicas, electrónicas, levantando la mano o poniéndose de pie. Artículo 126.- Será nominal toda votación para los nombramientos que debe hacer la Cámara por este Reglamento, o si la Cámara así lo resuelva cuando lo solicite una quinta parte de los Diputados presentes, debiendo entonces consignarse en el Acta y en el Diario de Sesiones los nombres de los sufragantes con la expresión de su voto.

forme lo establecido en el Artículo 161. La de los números 2 y 3, será decidida por el Presidente de la Cámara o por quien en el momento este presidiendo la sesión. Artículo 161.- Las votaciones nominales se realizarán por orden alfabético de los Senadores. Serán nominales las votaciones en las elecciones que deba efectuar la Cámara, o cuando una quinta parte de los miembros presentes apoye una moción en ese sentido. En el acta y en el Diario de Sesiones se consignarán los nombres de los sufragantes y el sentido de los votos. En las votaciones en que se requiera la mayoría absoluta de dos tercios podrá participar el Presidente. Artículo 162.- Toda votación se contraerá a un solo y determinado artículo, proposición o período; más cuando contenga varias ideas separables, se votará por parte, si así lo pidiere un Senador, salvo el caso de la discusión en general. Artículo 163.- Las votaciones en el senado se realizarán por la afirmativa, negativa o por la abstención, en relación a los términos precisos en que esté redactado el artículo, proposición o periodo que se vota. Artículo 164.- Si se suscitaran dudas respecto del resultado de la	Artículo 127.- En la discusión en particular, toda votación se referirá a un solo y determinado artículo, párrafo o inciso, más cuando éstos contengan varias ideas separables, se votará por partes, si así lo pidiere algún Diputado. Artículo 128.- Cuando un proyecto tuviere un solo artículo, si ningún Diputado expresa su deseo de modificarlo, se votará una sola vez aprobándose en general y en particular. Artículo 129.- Toda votación será afirmativa, negativa o en blanco. Artículo 130.- Si se suscitaren dudas respecto del resultado de la votación, inmediatamente después de proclamado, cualquier Diputado podrá pedir rectificación, la que se practicará sólo con los Diputados presentes que hubieren tomado parte en ella. Artículo 131.- En las votaciones el Presidente votará como un miembro más del quórum legal. Si el resultado de la votación fuere un empate, se reabrirá la discusión y se votará nuevamente, y si persistiere el empate decidirá el Presidente. Artículo 132.- Ningún Diputado podrá protestar contra una Resolución de la Cámara; tendrá dere-

votación, inmediatamente después de proclamado, cualquier Senador podrá pedir rectificación, la que se practicará con los Senadores presentes que hubiesen participado en aquella. Los Senadores que no hubiesen tomado parte en la votación no podrán intervenir en la rectificación. Artículo 165.- En las votaciones, el Presidente votará como un miembro más de la Cámara. Si el resultado de la votación fuere un empate, se reabrirá brevemente la discusión y si en la segunda votación persistiere el empate, decidirá el Presidente. Artículo 166.- Ningún senador podrá protestar contra una resolución de la Cámara, ni fundar o aclarar su voto ya emitido o al tiempo de emitirlo; pero tendrá derecho de pedir la consignación de su voto en el acta y en el Diario de Sesiones. Artículo 167.- Para las resoluciones de la Cámara se requerirán las mayorías establecidas en la Constitución Nacional, las leyes y este Reglamento.	cho a pedir la consignación de su voto en el Acta y en el Diario de Sesiones.

¿PARA QUÉ LAS CÁMARAS SE REÚNEN EN SESIÓN DEL CONGRESO?

El **Artículo 183 de la Constitución Nacional** responde a la pregunta del acápite en los siguientes términos: ***"De la reunión en Congreso:*** *Sólo ambas Cámaras, reunidas en Congreso, tendrán las siguientes competencias: 1) recibir el juramento o promesa, al asumir el cargo, del Presidente de la República, del Vicepresidente, y los de los ministros de la Corte Suprema de Justicia; 2) conceder o denegar al Presidente de la República el permiso correspondiente, en los casos previstos por esta Constitución; 3) autorizar la entrada de fuerzas armadas extranjeras al territorio de la República y la salida al exterior de las nacionales, salvo casos de mera cortesía; 4) recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países, y 5) las demás competencias que fije esta Constitución. El Presidente de la Cámara de Senadores y el de la Cámara de Diputados presidirán las reuniones del Congreso en carácter de Presidente y Vicepresidente, respectivamente".*

Complementa todo lo expuesto el Reglamento de la Cámara de Senadores, en adelante **RHCS** establece lo siguiente:

RHCS. - Capítulo II. Del Senado como integrante del Congreso, como tribunal de justicia y como parte de la Asamblea Nacional
Artículo 22.- El Senado se reúne en Congreso con la Cámara de Diputados para estudiar y aprobar las actas de elección de Presidente de la República y proclamar electo al ciudadano que hubiese obtenido mayor número de votos; para la apertura anual del periodo de sesiones ordinarias de las Cámaras; para tomar juramento al Presidente de la República electo; y en los demás casos autorizados

DE LAS SESIONES

Se denominan sesiones en la jerga parlamentaria a la reunión de las Cámaras en el recinto del Congreso, de forma unicameral o bicameral, para dar apertura al periodo parlamentario, recibir el informe presidencial cada año, recibir a mandatarios de otros países, celebrar sesiones solemnes, para tratar los proyectos que están en estudio, para tomar decisiones políticas, etc. existen varios tipos de sesiones contempladas tanto en la Constitución Nacional como en los Reglamentos, las veremos a continuación

TIPO DE SESIONES

1. Sesiones ordinarias

Se denominan sesiones ordinarias a las realizadas por cada Cámara durante el periodo ordinario de sesiones que va desde el 1° de julio al 30 de junio de cada año, en estas sesiones ordinarias cada Cámara elige sus autoridades, tratan los proyectos de leyes, declaraciones y resoluciones que están pendientes de estudio.

Existen varios tipos de sesiones que se pueden ir dando a lo largo del año y de acuerdo a las circunstancias, tenemos así las sesiones preparatorias, sesiones ordinarias, sesiones extraordinarias, sesiones secretas, cada una de ellas con sus particularidades y formalidades establecidas en la Constitución Nacional y en los Reglamentos de ambas Cámaras, en este capítulo estudiaremos cada una de ellas.

Primero que nada y por cuestión de jerarquía debemos mirar lo que establece la Constitución Nacional al respecto en el **Artículo 184.- De las sesiones.** Para una mejor comprensión, desglosaremos el artículo cuya particularidad es tocar dos tipos de sesiones en un solo párrafo.

Sesión ordinaria: "*Ambas Cámaras del Congreso se reunirán anualmente en sesiones ordinarias, desde el primero de julio de cada año hasta el treinta de junio siguiente con un periodo de receso desde el veinte y uno de diciembre al primero de marzo, fecha esta en la que rendirá su informe el Presidente de la República.*

A esto se suma lo que establece el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados aportando claridad al lapso de tiempo que corresponde a cada periodo constitucional y cada periodo constitucional legislativo.

Artículo 6º.- Cada período constitucional legislativo comprenderá cinco períodos ordinarios de sesiones, dos períodos de sesiones preparatorias y las sesiones extraordinarias convocadas.

Artículo 8º.- Los períodos de sesiones ordinarias comenzarán el 1 de julio hasta el 30 de junio del año siguiente con un período de receso desde el 21 de diciembre al 1 de marzo.

Para aclarar más estos artículos del RHCD elaboramos el siguiente ejemplo tomando un periodo de 5 años que va desde junio de 2013 a junio 2018:

Periodo Constitucional de 5 años	2013-2018
Periodo Constitucional Legislativo 1er año	Junio 2013- junio 2014
Periodo Constitucional Legislativo 2do año	Junio 2014- junio 2015
Periodo Constitucional Legislativo 3er año	Junio 2015- junio 2016
Periodo Constitucional Legislativo 4to año	Junio 2016- junio 2017
Periodo Constitucional Legislativo 5to año	Junio 2017- junio 2018
Abril 2018 Elecciones generales (dependiendo del calendario electoral establecido por el TSJE)	

2. Sesión extraordinaria

Sesión extraordinaria: "*Las dos Cámaras se convocarán a sesiones extraordinarias o prorrogarán sus sesiones por decisión de la cuarta parte de los miembros de cualquiera de ellas; por resolución de los dos tercios de integrantes de la Comisión Permanente del Congreso, o por decreto del Poder Ejecutivo. El Presidente del Congreso o el de la Comisión Permanente deberán convocarlas en el término perentorio de cuarenta y ocho horas. Las prórrogas de sesiones serán efectuadas del mismo modo. Las extraordinarias se convocarán para tratar un orden del día determinado, y se clausurarán una vez que éste haya sido agotado.* Los reglamentos de ambas Cámaras del Congreso a su vez, establecen reglas claras al respecto:

RHCS. b) De la Mesa Directiva y las Comisiones.	RHCD. Título II. Capítulo I De los Periodos de Sesiones
Artículo 88.- En la primera sesión ordinaria, el Senado fijará días y horas de sesión que podrá modificar cuando lo estime conveniente. Artículo 89.- La Cámara se constituirá con el quórum legal, cuando menos. Este quórum es indispensable para celebrar sesión, pero si por inasistencia reiterada de la mayoría no lo hubiere, la minoría podrá reunirse en la sala de sesiones para acordar los medios de compeler a los renuentes a que concurran. Artículo 91.- Serán sesiones ordinarias las que se celebren en los días y horas preestablecidos, du-	Artículo 9°.- Se entiende por sesiones extraordinarias las convocadas por decisión de la cuarta parte de los miembros de la Cámara; por resolución de dos tercios de los integrantes de la Comisión Permanente del Congreso, o por Decreto del Poder Ejecutivo, con arreglo a lo dispuesto por el Artículo 184 de la Constitución Nacional. CAPÍTULO 1 DE LAS SESIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS Artículo 36.- Serán sesiones ordinarias las que se celebren en los días y horas establecidos por la Cámara, y extraordinarias, las que se

rante el periodo ordinario anual o sus prórrogas, y extraordinarias las celebradas en fecha u horas distintas, durante estos mismos periodos, así como durante el receso, en su caso, el Senado podrá también declararse en sesión permanente, cuando la gravedad o urgencia del caso así lo requiera. Artículo 94.- El pedido de sesión extraordinaria hecho por un Senador fuera de sesión, se formulará por escrito, y deberá ser apoyada por no menos de tres Senadores. La Cámara resolverá por simple mayoría. Cuando la sesión tuviere que ser pública se consignará el objeto de la petición, pero no será necesario hacerlo cuando tuviere que ser secreta. Artículo 96.- Los pedidos de sesión extraordinaria, pública o secreta, se tratarán sobre tablas, y, resueltos favorablemente, se fijará fecha y hora para la realización de aquélla a la brevedad posible	celebren fuera de ellos, por resolución de la Cámara, de la Comisión de Procedimientos o del Presidente. Las sesiones serán públicas. Artículo 37.- Durante la sesión, cualquier Diputado podrá pedir la convocatoria de una sesión extraordinaria, expresando su objeto, y si esta petición fuere apoyada por quince Diputados o más, la Cámara fijará el día y la hora en que deberá efectuarse. La petición presentada fuera de sesión, será formulada por escrito, firmado por quince Diputados, por lo menos, y dirigida al Presidente, con lo que éste fijará el día y la hora de la convocatoria.

3. Sesión preparatoria

El Artículo 188 de la Constitución Nacional guardando formalismos y rigorismos protocolares necesarios establece el ritualismo del Juramento o Promesa de la siguiente manera:

"En el acto de su incorporación a las cámaras, los senadores y diputados prestarán juramento o promesa de desempeñarse de-

bidamente en el cargo y de obrar de conformidad con lo que prescribe esta Constitución.

Ninguna de las cámaras podrá sesionar, deliberar o adoptar decisiones sin la presencia de la mayoría absoluta. Un número menor podrá, sin embargo, compeler a los miembros ausentes a concurrir a las sesiones en los términos que establezca cada Cámara".

Este rigorismo protocolar se da en las sesiones preparatorias que incorporan a los señores Parlamentarios al Congreso Nacional, en el reglamento de ambas Cámaras se establece el procedimiento correspondiente:

Las sesiones preparatorias son aquellas que se realizan al inicio del periodo parlamentario para tomar juramento a las nuevas autoridades electas y elección de mesa directiva.

RHCS. - Capítulo I De La Constitución de La Cámara a) De las Sesiones Preparatorias	RHCD. - Capitulo II De las Sesiones Preparatorias
Artículo 1°.- Cada año, después del 15 de marzo y hasta el 31 del mismo mes, la Cámara de Senadores se reunirá con la de Diputados, convocada por la Comisión Permanente del Congreso, para tratar lo referente a la solemne sesión inaugural del periodo legislativo. Durante el mismo lapso, cuando corresponda, el Senado examinará las actas electorales, acompañadas del dictamen de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamentos.	Artículo 7°.- Los períodos de sesiones preparatorias tendrán lugar entre el 1 y el 30 de junio de cada año. Artículo 10.- Las sesiones preparatorias tienen por objeto: a) La incorporación y juramento de los Diputados electos; y, b) La elección de las autoridades de la Cámara. Artículo 11.- Proclamados los Diputados electos, se reunirán en sesión preparatoria convocada y pre-

Artículo 2°.- Reunidos los antecedentes, el Senado decidirá sobre las actas electorales. Las actas no observadas serán aprobadas sin más trámite, salvo caso de nulidad manifiesta. Las impugnaciones serán objeto de resolución por la Cámara saliente, de conformidad con el procedimiento establecido en este Capítulo para la substanciación de las impugnaciones, al solo efecto de integración de la nueva Cámara, y sin perjuicio de lo que ésta resuelva, en definitiva. El Presidente proclamará electos Senadores de la Nación a los ciudadanos que hubieran obtenido el número de votos requeridos por la Ley Electoral. Artículo 3°.- En caso de no aprobar la mayoría de las actas electorales, la Cámara saliente informará al Poder Ejecutivo, a los efectos legales. Hará lo propio la Cámara entrante cuando ella, a su vez, tampoco aprobare algunas de las actas electorales sometidas a su consideración. Artículo 4°.- Proclamados los Senadores electos, ellos se reunirán en sesión bajo la presidencia provisional del Presidente de la Cámara saliente, quien les tomará juramento en la forma prescripta en este Reglamento. Artículo 5°.- El juramento constituye la incorporación del Senador electo a la Cámara….	sidida provisionalmente por el Presidente de la Cámara saliente, quien les tomará el juramento o promesa prescripto en el Artículo 188 de la Constitución Nacional, concordante con el Artículo 12 de este Reglamento y presidirá la sesión constitutiva hasta la elección del Presidente previsto en el Artículo 14 del Reglamento. Artículo 12.- El acto de incorporación de los Diputados se efectuará en la sesión preparatoria prevista en el Artículo 11 de este Reglamento. ..... El tratamiento de la Cámara de Diputados será el de "Honorable" y el de sus miembros, el de "Diputado Nacional". Artículo 13.- El Diputado ocupará su banca en la fecha indicada, previo juramento. Si por causa no justificada no lo hubiere hecho, la Presidencia de la Cámara le notificará por escrito que debe cumplir con esta obligación en el plazo improrrogable de treinta días con la advertencia de que en caso contrario su cargo será declarado vacante. Todas las causas alegadas a favor de la inasistencia serán juzgadas por la Cámara por simple mayoría de votos. En el caso de ser aceptadas aquéllas, la Cámara le acordará un plazo máximo de cuarenta y cinco días para ocupar su banca. De no hacerlo, su cargo será declarado vacante.

Al respecto del juramento el artículo 188 de Constitución Nacional en su primera parte establece: *"En el acto de su incorporación a las Cámaras, los Senadores y Diputados prestaran juramento o promesa de desempeñarse debidamente en el cargo y de obrar de conformidad con lo que prescribe esta Constitución.*

FÓRMULA DE JURAMENTO SENADORES: **Art. 5° del RHCS** "¿Juráis ante Dios y la Patria desempeñar fielmente el cargo de Senador, observar y sostener la Constitución de la República y hacer que ella sea respetada?". Los Senadores contestarán: "Sí, lo juramos". Seguidamente el Presidente advertirá: "Si así no lo hiciereis, Dios y la Patria os lo demandarán".

FÓRMULA DE JURAMENTO DIPUTADOS: **Art. 12 del RHCD.** El Presidente Provisional tomará el juramento o promesa a los Diputados en los siguientes términos: "¿Juráis o prometéis ante Dios y la Patria desempeñar debidamente el cargo de Diputado Nacional para el cual habéis sido electo por el pueblo y obrar en todo, de conformidad a lo que prescribe la Constitución Nacional?". Cada Diputado contestará "Sí, lo juro o prometo". A lo cual el Presidente agregará: "Si así no lo hiciereis que Dios y la Patria os lo demanden". Para todo juramento los Diputados se pondrán de pie.

4. Sesiones secretas

Es la reunión en la que los legisladores tratan asuntos reservados e internos de la Cámara de Diputados o Senadores, según sea el caso. El Reglamento de la Cámara de Diputados establece algunas formalidades que deben respetarse al momento de la realización de las sesiones secretas.

RHCS.- ANEXO V ÁREA DE SESIONES	RHCD.- CAPÍTULO 13 DEL PROCEDIMIENTO PARA LAS SESIONES SECRETAS
Artículo 92.- Las sesiones serán públicas, pero podrá haberlas secretas cuando lo solicite el Poder Ejecutivo, o cuando así lo resuelva el Senado. Artículo 93.- A las sesiones secretas podrán concurrir los Ministros del Poder Ejecutivo y otras personas autorizadas por la Cámara. Estas últimas, así como los taquígrafos actuantes, prestarán juramento de guardar fielmente el secreto. Artículo 95.- Toda sesión podrá convertirse en pública, cuando el Senado así lo resuelva. Artículo 96.- Los pedidos de sesión extraordinaria, pública o secreta, se tratarán sobre tablas, y, resueltos favorablemente, se fijará fecha y hora para la realización de aquélla a la brevedad posible.Los pedidos de acuerdo constitucional serán siempre tratados en sesión secreta.	Artículo 91.- Las sesiones podrán ser secretas por decisión de la mayoría absoluta de votos de la Cámara, pudiendo omitirse la revelación del asunto a tratar. Artículo 92.- La Cámara en sesión secreta decidirá si la sesión continuará siendo secreta, por mayoría absoluta de votos. Artículo 93.- En las sesiones secretas, sólo podrán hallarse presentes, a más de los miembros de la Cámara, los secretarios y los taquígrafos que el Presidente designe. Cuando corresponda, también podrán estar presentes los Ministros del Poder Ejecutivo. Los taquígrafos prestarán juramento ante el Presidente de guardar el secreto. Artículo 94.- Finalizada la sesión secreta, se labrará un acta reservada que será guardada en un sobre lacrado, en el que se escribirá el año, mes y día en que fue celebrada la sesión. Firmado el sobre por el Presidente y los Secretarios, se lo depositará en el lugar del archivo destinado para las actas de las sesiones secretas.

	Artículo 95.- Cuando se proceda a la apertura del sobre que contenga un acta secreta y cumplido el objeto para el que fue abierto, se la volverá a guardar en la forma establecida en el artículo anterior, dejando dentro el sobre que tenía y poniendo en el nuevo la misma nota del anterior, con expresión del año, mes y día en que se hizo la apertura, al fin de la cual firmarán el Presidente y los Secretarios.

ESQUEMA Y ORDEN BÁSICO DE UNA SESIÓN DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO

El marco normativo que rige a las sesiones ordinarias y extraordinarias es el establecido en los reglamentos de ambas Cámaras, básicamente siguen la misma línea, a continuación, se transcriben algunas normas.

RHCS. Capitulo X. De las Sesiones	RHCD. Capítulo III Del Orden de la Sesión
Artículo 88.- En la primera sesión ordinaria, el Senado fijará días y horas de sesión que podrá modificar cuando lo estime conveniente. Artículo 89.- La Cámara se constituirá con el quórum legal, cuando menos. Este quórum es indispensable para celebrar sesión, pero si por inasistencia reiterada de la	Artículo 40.- Reunido en la sala de sesiones un número de Diputados que forme quórum legal, el Presidente declarará abierta la sesión, indicando cuántos Diputados se hallan presentes. Seguidamente someterá a consideración de la Cámara el acta de la sesión anterior, que ya se ha distribuido con antelación.Si hubiere observaciones o correcciones, éstas serán

mayoría no lo hubiere, la minoría podrá reunirse en la sala de sesiones para acordar los medios de compeler a los renuentes a que concurran. (VER RES. Nº 523/2005).

Artículo 90.- La ausencia reiterada e injustificada a las sesiones de la Cámara será sancionada con suspensión de hasta dos meses, sin goce de dieta; pero si la inasistencia continuara después de este término, sin causa justificada, se entenderá que el ausente ha hecho abandono del cargo. (VER ART. 190 C.N).

Artículo 98.- Reunido en la sala de sesiones un número de Senadores que forme quórum legal, el Presidente declarará abierta la sesión, indicando cuántos se hallan presentes. Seguidamente, someterá a consideración del Senado, el acta de la sesión anterior. Si hubieran observaciones o correcciones, estas serán resueltas por el pleno, tomándose nota de las mismas.

Artículo 99.- Aprobada el acta, el Presidente dará cuenta, por Secretaría General de los asuntos entrados en el siguiente orden: comunicaciones oficiales, proyectos, peticiones o presentaciones privadas y dictámenes de las comisiones parlamentarias, con indicación, en cada caso, de su trámite o destino.

resueltas por el pleno, tomándose nota de las mismas.

Artículo 41.- Aprobada el acta, se dará lugar a las expresiones verbales o escritas, conforme a los Artículos 73 al 77 y luego a las mociones de sobre tablas o de preferencia.

Artículo 42.- Se podrá leer hasta 3 (tres) documentos en la sesión a petición de un Diputado siempre que haya tenido el trámite establecido en el inciso c) del Artículo 199 del Reglamento de la Cámara, o más expedientes cuando lo autorice la mayoría de dos tercios. Se procederá de igual modo con los documentos llegados a última hora.

Artículo 43.- Los asuntos serán discutidos conforme figuren en el orden del día, salvo resolución de la Cámara en contrario, previa una moción de preferencia o de sobre tablas.

Artículo 44.- Cuando no hubiere ningún Diputado que tome la palabra o después de cerrado el debate, el Presidente propondrá la votación.

Artículo 45.- El Presidente podrá disponer que una sesión pase a cuarto intermedio. Si la misma no se reanudase en el mismo día, ésta quedará levantada de hecho. En

Los dictámenes de Comisión y la presentación de proyectos se ceñirán a lo dispuesto en el Capítulo XII, "De la presentación y tramitación de los proyectos", de este Reglamento. La Cámara podrá resolver que se lea un documento anunciado, cuando lo crea conveniente.	casos excepcionales, podrá declarar cuarto intermedio hasta el día siguiente. Artículo 46.- La sesión no tendrá duración determinada y será levantada por Resolución de la Cámara, previa moción de orden o por disposición del Presidente, cuando hubiere terminado el orden del día.

Básicamente toda sesión sea ordinaria o extraordinaria sigue un esquema y un orden inalterable, la intención en este segmento es entender la dinámica de una sesión y de lo que normalmente se ocurre o se realiza hasta su finalización.

ESTADIO DE ORADORES

Una vez comprobado el quórum necesario para sesionar, el Presidente declara abierta la sesión tal como lo indica el art. 40 de RHCD que se encuentra en el cuadro de arriba. Una vez aprobada el acta de la sesión anterior se dará lugar a las expresiones verbales, lo que se denomina en la jerga legislativa "estadio de oradores", esto está regulado en el CAPÍTULO 9 DE LAS EXPOSICIONES VERBALES O ESCRITAS ANTES DEL ORDEN DEL DÍA, EN LAS SESIONES ORDINARIAS Y EXTRAORDINARIAS. El Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores no hace mención sobre los momentos de una sesión.

Una de las características principales de esta etapa de la sesión es que los temas a ser tratados por los Diputados no deben estar relacionado con ningún punto que figure en el orden del día de esa sesión; a continuación, se transcriben las reglas que deben observarse para el estadio de oradores.

DEL ORDEN DE LA SESION - RHCS	ESTADIO DE ORADORES - RHCD
Artículo 100.- Antes de la consideración del Orden del Día, durante los primeros quince minutos, cualquier Senador podrá proponer o rendir homenaje, ya sea verbalmente o por escrito, sin exceder de cinco minutos en el uso de la palabra. Las demás intervenciones, si las hubiere, se ceñirán al tiempo disponible, hasta completar el lapso indicado. Artículo 101.- Una vez terminada la relación de los asuntos entrados y rendidos los homenajes, si los hubiere, la Cámara dedicará hasta treinta minutos a los pedidos de informe, o de pronto despacho que formulen los Senadores, y a considerar las consultas que se hicieren, pudiendo cada Senador hablar por un término no mayor de cinco minutos. También dentro de los treinta minutos podrán formularse, considerarse y votarse, las diversas mociones que autoriza el Reglamento. Vencido dicho término que es improrrogable, se pasará inmediatamente al Orden del Día.	Artículo 73.- Las exposiciones que los Diputados deseen hacer ante la Cámara, ajenas a los asuntos del orden del día, se harán antes de entrar a tratar éste, y serán anunciadas por escrito al Presidente 30 (treinta) minutos antes de iniciarse la sesión, salvo la excepción prevista en este Capítulo. Asimismo, se podrá utilizar en este punto la proyección de archivos almacenados en medios magnéticos y ópticos y por el mismo lapso señalado en el Artículo 75. Artículo 74.- Las exposiciones podrán ser leídas. Sobre las mismas no habrá pronunciamiento de la Cámara ni votación alguna. Artículo 75.- El número de oradores inscriptos no podrá exceder de seis, a razón de cinco minutos para cada orador. Para el cómputo y cumplimiento del tiempo establecido, se exhibirá en la pantalla de la sala de sesiones los minutos correspondientes para la exposición. Transcurrido el tiempo, el presidente advertirá al orador el cumplimiento del tiempo para la conclusión de su exposición y posteriormente la dará por terminada, dando la palabra al próximo orador. En ningún caso podrá excederse del tiempo

	establecido, salvo autorización expresa de la plenaria de la Cámara. Artículo 76.- La Secretaría General habilitará un registro para estas inscripciones. Artículo 77.- Las alusiones o informaciones hechas en las exposiciones podrán ser contestadas en la misma sesión hasta por dos Diputados, a razón de cinco minutos para cada uno, sin que para ello rija el requisito de inscripción previa.

DE LAS MOCIONES

Una vez culminado el estadio de oradores se da paso a las mociones sobre tablas, es importante señalar que por el art. 42 del RHCD se estable que: "se podrán leer hasta 3 (tres) documentos en la sesión a petición de un Diputado siempre que haya tenido el trámite establecido en el inciso c) del Artículo 202 del Reglamento de la Cámara (*c) Distribuir en forma magnética con no menos de 24 (veinticuatro) horas de anticipación a las sesiones, el acta de la sesión anterior y los asuntos entrados con los destinos ya señalados por el Presidente, salvo las excepciones contempladas en el Artículo 42*), o más expedientes cuando lo autorice la mayoría de dos tercios. Se procederá de igual modo con los documentos llegados a última hora".

Además de esta regla en los reglamentos de ambas cámaras se establecen directrices al respecto:

MOCIONES DE SOBRE TABLAS - RHCS	MOCIONES DE SOBRE TABLAS - RHCD
b) De las mociones de sobre tablas Artículo 118.- Es moción sobre tablas toda proposición que tenga por objeto la consideración inmediata de un asunto, con dictamen de Comisión o sin él. Artículo 119.- Ninguna moción de sobre tablas puede ser tratada sin darse previa lectura de los asuntos entrados, ni ser repetida en la misma sesión. Las mociones de sobre tablas serán consideradas en el orden en que fueren propuestas y requerirán para su aprobación mayoría de dos tercios. Artículo 120.- Aprobada una moción de sobre tablas, el asunto que lo motiva será tratado como primero en el Orden del Día de la misma sesión, con prelación a todo otro asunto. .	Artículo 119.- Es moción de sobre tablas toda proposición que tenga por objeto considerar inmediatamente un asunto con o sin despacho de comisión. Las mociones de sobre tablas serán formuladas y consideradas en la oportunidad prevista en el Artículo 41. Aprobada una moción de sobre tablas, el asunto que la motiva será tratado inmediatamente, con prelación a todo otro asunto o moción. Las mociones de sobre tablas serán consideradas en el orden en que fueren propuestas; no pudiendo exceder de doce mociones para tratamientos de proyectos de Ley por cada sesión, a excepción de las mociones para los proyectos de declaración y de pedidos de informes, para los cuales no regirá esta limitación. En todos los casos se requerirá para su aprobación mayoría de dos tercios. A tal efecto se aplicará por analogía las disposiciones contenidas en los Artículos 73, 75 y 76 de este Reglamento. Por esta vía no podrán considerarse los proyectos de Ley que contengan más de cinco artículos.

Importante es señalar que existe una excepción a la hora de presentar proyectos sobre tablas estas se encuentran establecidas en el Art. 120 del Reglamento de la Cámara de Diputados y el Artículo 121 del Reglamento de la Cámara de Senadores y son:

Art. 120 HCD

a) Los proyectos de ley de creación de impuestos,
b) Los proyectos de ley de aumento o disminución de impuestos y,
c) Los que importen gastos, no podrán ser tratados sobre tablas.

Art. 121 HCS

Ningún proyecto que por su naturaleza requiera dictamen de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuentas e Integración Económica Latinoamericana podrá ser tratado sobre tablas

CLASES DE MOCIONES

1. De la moción de preferencia

Culminada esta etapa se procede a dar uso de palabra a los Parlamentarios que deseen solicitar Moción de preferencia, su definición y reglas se observan en el RHCD, Capitulo 3, artículo 115 en adelante:

MOCIONES DE PREFERENCIA - RHCS	MOCIONES DE PREFERENCIA - RHCD
Artículo 122.- Es moción de preferencia toda proposición que tenga por objeto anticipar el momento en que, con arreglo al Reglamento, corresponde tratar un asunto, tenga o no dictamen de Comisión, salvo el caso previsto en el artículo 121 precedente. Artículo 123.- El asunto para cuya consideración se hubiere acorda-	Artículo 115.- Es moción de preferencia toda proposición que tenga por objeto anticipar el momento en que, con arreglo al reglamento, corresponde tratar un asunto. Artículo 116.- El asunto para cuya consideración se hubiere acordado preferencia, sin fijación de fecha, será tratado en la reunión o reuniones siguientes que la Cáma-

do preferencia sin fijación de fecha, será tratado en la reunión o reuniones siguientes que la Cámara celebre, como el primero del Orden del Día. Las preferencias de igual clase se tratarán a continuación y por su orden. Artículo 124.- El asunto para cuya consideración se hubiera dado preferencia con fijación de fecha, será tratado en la reunión que el Senado celebre en la fecha fijada, como el primero del Orden del Día. La preferencia caducará si el asunto no se trata en dicha sesión, o si ella no se realiza. Artículo 125.- Las mociones de preferencia con fijación de fecha o sin ella, no podrán formularse antes de la lectura de los asuntos entrados, y serán consideradas en el orden en que fueren propuestas. Requerirán para su aprobación: a) Mayoría de dos tercios, si el asunto tuviera dictamen de Comisión y figurara en el Orden del Día; b) Mayoría absoluta, si el asunto no tuviera dictamen de Comisión o, aunque lo tuviera, no se hallara en el Orden del Día.	ra celebre, como el primero del orden del día. Las preferencias de igual clase se tratarán a continuación y por su orden. Artículo 117.- El asunto para cuya consideración se hubiere acordado preferencia con fijación de fecha, será tratado en la reunión que la Cámara celebre en la fecha fijada, como el primero del orden del día; la preferencia caducará si el asunto no se trata en dicha sesión, o la sesión no se celebrare. Artículo 118.- Las mociones de preferencia serán formuladas inmediatamente antes del tratamiento del primer punto del orden del día, consideradas en el orden en que fueren propuestas y requerirá para su aprobación mayoría de dos tercios, toda vez que el asunto tenga despacho de comisión y figure en el orden del día. No podrá ser objeto de moción de preferencia el asunto que no tenga despacho de comisión.

Existen otro tipo de MOCIONES que pueden utilizar los Parlamentarios en cualquier momento del transcurso de una Sesión ordinaria o extraordinaria, estas son las MOCIONES DE ORDEN, las MOCIONES DE PRIVILEGIO y las MOCIONES DE RECONSIDERACIÓN.

2. De las mociones de orden

Son aquellas que pueden ser invocadas para proponer cualquiera de las cuestiones que pretendan establecer orden o reencausar la sesión; al respecto los reglamentos contemplan lo siguiente:

MOCIÓN DE ORDEN – RHCS	MOCIÓN DE ORDEN - RHCD
Artículo 115.- Son mociones de Orden las siguientes: 1. Que se trate una cuestión de privilegios; 2. Que se levante la sesión; 3. Que se lea un documento; 4. Que se omita la lectura de informe por escrito; 5. Que se cierre el debate;6. Que se cierre la lista de oradores ya inscriptos; 7. Que se pase al Orden del Día; 8. Que se pase a Cuarto Intermedio; 9. Que se declare libre el debate;10. Que se aplace la consideración de asunto pendiente, por tiempo determinado o indeterminado; 11. Que el asunto se envíe o vuelva a Comisión; y, 12. Que el Senado pase a sesión secreta o se constituya en Comisión. Artículo 116.- La consideración de las mociones de orden será previa a todo otro punto, aun cuando se esté en debate, y se las tomará en cuenta en el orden de precedencia establecido en el artículo anterior. Las comprendidas en los primeros nueve incisos, serán puestas a votación sin discusión, y las comprendidas en los tres últimos, se discu-	Artículo 111.- Es moción de orden toda posición que tenga alguno de los siguientes objetos:a) Que se levante la sesión; b) Que se pase a un cuarto intermedio; c) Que se declare libre el debate; d) Que se cierre el debate; e) Que se pase al orden del día; f) Que se trate una cuestión de privilegio; g) Que se aplace la consideración de un asunto en estudio por tiempo determinado o indeterminado; h) Que el asunto sea desviado o vuelva a Comisión; e, i) Que la Honorable Cámara se constituya en Comisión. Artículo 112.- Las mociones de orden tendrán precedencia a todo otro asunto, aun al que se halle en debate y serán tomadas en consideración en el orden de prioridad establecido en el artículo anterior. Las enunciadas en los seis primeros incisos serán puestas a votación sin discusión; las comprendidas en los tres últimos se discutirán brevemente, no pudiendo cada Diputado hablar sobre ellas más de una vez, con excepción del autor, que podrá hablar dos veces.

tirán brevemente, pudiendo cada Senador hablar una sola vez, a excepción del mocionante, quien podrá hacerlo dos veces. Artículo 117.- Las mociones de orden requieren para su aprobación, mayoría absoluta y podrán ser repetidas en el curso de la sesión, sin que ello implique moción de reconsideración[7].	Artículo 114.- Las mociones de orden necesitarán, para ser aprobadas, de la simple mayoría de votos pero podrán repetirse en la misma sesión, sin que ello importe reconsideración.

3. De las Mociones de Privilegio

Se considera una cuestión de privilegio aquellas que afectan a la inmunidad de un Parlamentario o de todo el Cuerpo Legislativo.

Para ser aprobadas las MOCIONES DE ORDEN necesitan solo simple mayoría de votos.

4. De las Mociones de Reconsideración

Revén posturas ya tomadas por las Cámaras. Están contempladas en ambos reglamentos, en el cuadro de abajo se transcriben los mismos.

MOCIONES DE RECONSIDERACION - RHCS	MOCIONES DE RECONSIDERACION - RHCD
Artículo 126.- Es moción de reconsideración toda proposición que tenga por objeto rever un pun-	Artículo 121.- Es moción de reconsideración toda proposición que tenga por objeto rever una re-

7 Res. N° 1516/2017 “Por la cual se modifica artículos del Reglamento Interno”.

to o un asunto aprobado por el Senado, en general o en particular. Estas mociones sólo podrán formularse mientras el asunto se encuentre pendiente de estudio, o en la sesión en que quede terminado. Requerirán para su aprobación mayoría de dos tercios, y no podrán repetirse en ningún caso. Las mociones de reconsideración se tratarán inmediatamente después de formuladas.	solución de la Cámara, sea en general o en particular. Las mociones de reconsideración sólo podrán ser formuladas mientras el proyecto se encuentre en discusión y requerirán para su aprobación mayoría de dos tercios, no pudiendo repetirse en ningún caso. Las mociones de reconsideración serán tratadas inmediatamente de ser formuladas.

DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SOBRE MOCIONES

REGLAMENTO HCS	REGLAMENTO HCD
Artículo 128.- Las mociones que se hicieren durante el tratamiento en particular de un proyecto, y que implicaren modificación, corrección, supresión o sustitución de un artículo, deberán formularse por escrito. Leídas por el Secretario General y fundadas por el proponente, se las someterá al trámite previsto para la discusión de los proyectos.	Artículo 122.- Las mociones de preferencia, de sobre tablas y de reconsideración, serán discutidas brevemente, no pudiendo cada Diputado hablar sobre ellas más de una vez, con excepción del autor, que podrá hacerlo dos veces.

CAPÍTULO II
DE LAS COMISIONES

SUMARIO: Definición.Comisiones permanentes de asesoramiento de las Cámaras del Congreso. Funciones de las Comisiones. Procedimiento en el estudio de proyectos. ¿Que otro tipo de comisiones se pueden conformar? Comisión de investigación. Comisión Permanente y Comisiones Bicamerales. Comisión especial de procedimiento. ¿Qué es la Comisión Permanente del Congreso? Los pedidos de Informes. Inmunidad parlamentaria. Origen de los fueros. Definición. Constitución Nacional de 1992.

DEFINICIÓN

El Diccionario de la Real Academia Española RAE[8] en una de sus acepciones define la palabra Comisión como el *"conjunto de personas encargadas por la ley, o por una corporación o autoridad, de ejercer unas determinadas competencias permanentes o entender en algún asunto especifico*".

Veamos otra definición: *"Para resolver la multitud y complejidad de asuntos cuya resolución corresponde al Congreso se requieren de órganos de trabajo denominados Comisiones o Comités, a los cuales, por la especialidad de sus integrantes, se les encargan asuntos específicos. Las comisiones o comités pueden*

8 Diccionario de la Real Academia Española RAE, versión digital.

ser ordinarias o extraordinarias. Las primeras, a su vez, permanentes; las otras, perentorias" [9].

En materia de derecho comparado existe una diversidad de maneras de integrar las comisiones, en algunos países pueden integrarse con grupos formados por un número determinado o indeterminado de individuos o por la totalidad de los integrantes del Congreso como es el caso de la llamada Comisión de la Cámara en Pleno, en Paraguay a esta reunión se la denomina Sesión del Congreso. Cuando las comisiones están integradas por parte de los miembros de un Parlamento pueden tener diversas denominaciones de acuerdo a su naturaleza, función y temporalidad (ordinarias, permanentes, transitorias, especiales, mixtas, de investigación, etc.).

En el Congreso Italiano, se convoca a una Comisión integrada por la Cámara Completa, que se constituye por la llamada Cámara deliberante que utiliza un procedimiento menos solemne que la sesión normal para examinar el proyecto como una comisión, pero que no puede adoptar formalmente el texto. Es semejante a la figura que en nuestro sistema se denomina a la Cámara constituida en comisión, que la analizaremos en este capítulo.

El Parlamento francés cuenta con tan solo seis comisiones permanentes, pero puede conformar comisiones llamadas transitorias constituidas especialmente para el estudio de un texto en particular que después de aprobado concluye su misión.

---

9 Diccionario universal de términos parlamentarios. Francisco Berlin Valenzuela (Coordinador), Jorge Moreno Collado, Miguel Ángel Camposeco Cadena, Manuel González Oropeza, Luis Molina Piñeiro, Pericles Namorado Urrutia, Javier Orozco Gómez, Susana Thalía Pedroza de la Llave, Francisco Rivera Alvelais, David Vega Vera. Congreso de la Unión México. Segunda edición, junio de 1998. http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/virtual/dip/dicc_tparla/Dicc_Term_Parla.pdf

En líneas generales el principio de la auto regulación del Poder Legislativo permite que cada Congreso establezca la cantidad de comisiones permanentes, ordinarias, transitorias y especiales que necesite para el buen cumplimiento y desarrollo de sus funciones. Algo que se debe reconocer es que el trabajo o función que se realiza en las comisiones es o debería ser un trabajo especializado y técnico preliminar en el estudio de los proyectos; se necesita contar con funcionarios especializados en los diferentes temas o materias objeto de los proyectos. El problema que actualmente se presenta al respecto es más bien de índole político con relación a la actividad de las comisiones, ya que se centra en la cuestión respecto del poder de decisión que deben tener las mismas, así como el acceso de los partidos políticos a su control administrativo.

Otra cuestión importante es determinar el número o la cantidad de comisiones que se necesita realmente por cada Cámara, y además el número de sus miembros, para que el trabajo que se realiza sea realmente eficaz. En un momento dado, ya en años de democracia, el número de Comisiones en la Cámara de Diputados creció de manera exponencial, de contar con un número de 20 comisiones hasta el año 2000, actualmente se cuenta con alrededor de 30 comisiones, el problema se presenta en que el Congreso no cuenta con espacio físico para albergar tantas oficinas, tampoco presupuesto y menos con funcionarios especializados.

Por lo tanto podemos decir que en la jerga parlamentaria una Comisión dentro del Parlamento, es un grupo de trabajo compuesto por diputados o senadores o por ambos grupos de parlamentarios para encargarse de las discusiones y distribuirse las tareas en el proceso de estudio de los proyectos que se encuentran en el seno del Congreso. Cada **comisión** está especializada para desempeñarse en un área o materia en particular dependiendo del objeto material de cada proyecto de ley.

COMISIONES PERMANENTES DE ASESORAMIENTO DE LAS CÁMARAS DEL CONGRESO

Una Comisión Asesora en el Congreso del Paraguay es la reunión de Senadores o Diputados o de ambos, en cuya instancia se estudian los diferentes proyectos que son girados desde la plenaria. Su función principal es la de dictaminar sobre la viabilidad o no de los proyectos y en ese sentido sus decisiones, que son meras recomendaciones, pero de carácter técnico en cuanto a su estudio y análisis, solo pueden ser por la aprobación del proyecto, por el rechazo del proyecto o por su aprobación con modificaciones.

En cuanto a las Comisiones, la Constitución Nacional de 1992 establece lo siguiente: **Artículo 186.- De las comisiones.** "*Las cámaras funcionarán en pleno y en comisiones unicamerales o bicamerales. Todas las comisiones se integrarán, en lo posible, proporcionalmente, de acuerdo con las bancadas representadas en las Cámaras. Al inicio de las sesiones anuales de la legislatura, cada Cámara designará las comisiones asesoras permanentes. Estas podrán solicitar informes u opiniones de personas y entidades públicas o privadas, a fin de producir sus dictámenes o de facilitar el ejercicio de las demás facultades que corresponden al Congreso*".

Cada Cámara establece en su Reglamento las funciones y asuntos que cada comisión asesora deberá atender. Tenemos así que:

RHCS: 20 Comisiones Asesoras	RHCD: 30 Comisiones Asesoras
Artículo 13.- Las Comisiones permanentes del Senado serán las siguientes: 1. Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública.	Artículo 136.- Las Comisiones Permanentes de Asesoramiento serán integradas en la primera sesión ordinaria de la Cámara y son las siguientes: 1. De Asuntos Constitucionales.

2. Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo. 3. Hacienda, Presupuesto y Cuentas. 4. Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales. 5. Peticiones, Poderes y Reglamentos. 6. Cultura, Educación, Culto y Deportes. 7. Derechos Humanos. 8. Economía, Desarrollo e Integración Económica Latinoamericana. 9. Reforma Agraria y Bienestar Rural. 10. Salud Pública, Seguridad Social, Prevención y Lucha contra el Narcotráfico. 11. Asuntos Departamentales, Municipales, Distritales y Regionales. 12. Obras Públicas y Comunicaciones. 13. Energía, Recursos Naturales, Población y Ecología. 14. Estilo. 15. Equidad, Género y Desarrollo Social. 16. Cuentas y Control. 17. Industria, Comercio y Turismo. 18. Prevención y Lucha contra el Narcotráfico y delitos Conexos 19. Comisión de Desarrollo Social 20. Comisión de Pueblos Indígenas. Las Comisiones de Asuntos Constitucionales y Defensa Nacional; de Legislación, Codifi-	2. De Asuntos Económicos y Financieros. 3. De Legislación y Codificación. 4. De Relaciones Exteriores. 5. De Justicia, Trabajo y Previsión Social. 6. De Derechos Humanos. 7. De Educación, Cultura y Culto. 8. De Obras, Servicios Públicos y Comunicaciones. 9. De Prensa, Comunicación Social, Artes y Espectáculos. 10. De Agricultura y Ganadería. 11. De Defensa Nacional, Seguridad y Orden Interno. 12. De Industria, Comercio, Turismo y Cooperativismo. 13. De Salud Pública. 14. De Asuntos Municipales y Departamentales. 15. De Desarrollo Social, Población y Vivienda. 16. De Presupuesto. 17. De Cuentas y Control de Ejecución Presupuestaria. 18. De Peticiones, Poderes, Reglamento y Redacción. 19. De Lucha contra el Narcotráfico, Ilícitos Conexos y Graves. 20. De Ciencia y Tecnología. 21. De Energía, Minas e Hidrocarburos. 22. De Ecología, Recursos Naturales y Medio Ambiente. 23. De Bienestar Rural. 24. De Equidad Social y Género. 25. De Deportes. 26. De Pueblos Indígenas. 27. De Entes Binacionales Hidroeléctricos.

cación, Justicia y Trabajo; de Hacienda, Presupuesto y Cuentas; de Relaciones Exteriores y Asuntos Internacionales y de Peticiones, Poderes y Reglamentos, estarán integradas con nueve (9) miembros cada una. Las otras Comisiones Permanentes estarán integradas con (6) seis miembros cada una.	28. De Asuntos Migratorios y Desarrollo. 29. De Juventud y Desarrollo. 30. De Familia y Tercera Edad. Cada una de estas Comisiones estará integrada por no menos de seis miembros ni más de nueve, con excepción de las Comisiones de Presupuesto y la de Asuntos Económicos y Financieros, que estarán integradas por hasta quince miembros. Todos los Diputados tienen el derecho y la obligación de formar parte de una o más Comisiones.

Posteriormente cada reglamento pasa a desarrollar las actividades de cada comisión, así como las materias que deben caer bajo su análisis. En el Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores los artículos referentes a las comisiones van del 59 al 68 y en el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados va del artículo138 al 166.

FUNCIONES DE LAS COMISIONES. PROCEDIMIENTOS EN EL ESTUDIO DE PROYECTOS

En cada reglamento se establece el procedimiento que se debe seguir en relación al tratamiento de los proyectos a ser dictaminados se observa lo siguiente:

RHCS	RHCD
Artículo 69.- Las Comisiones podrán pedir a la Cámara, cuando la importancia del asunto o algún motivo especial lo demande, el au-	Artículo 169.- La integración de las respectivas comisiones corresponde a la Cámara, la que podrá delegar esta facultad en el Presidente.

mento del número de sus miembros, o que se le reúna alguna otra Comisión.

Artículo 70.- La distribución de los proyectos o asuntos será hecha por el Presidente, y cualquier Senador, cuando lo crea conveniente podrá solicitar que se los gire también a otra Comisión.

Artículo 71.- Las Comisiones podrán realizar reuniones conjuntas para el estudio y despacho de los proyectos o asuntos relacionados con la competencia de cada una de ellas.

Artículo 72.- El Senado podrá constituir Comisiones Especiales para la consideración de proyectos o asuntos que, por su naturaleza, no sean de la competencia de las Comisiones Permanentes.

Artículo 73.- Constituidas las Comisiones, cada una de ellas elegirá por simple mayoría un Presidente, un Vice Presidente y un Relator.

Artículo 74.- Cuando un miembro de una Comisión dictaminante fuere autor del proyecto en estudio, será reemplazado por otro Senador.

Artículo 75.- Cuando una Comisión no se reuniera por inasisten-

Artículo 170.- La integración de las comisiones será hecha en forma que los partidos políticos estén representados, en lo posible, en la misma proporción que en el seno de la Cámara.

Artículo 171.- Cuando un asunto sea de la competencia de varias comisiones, corresponderá su estudio a todas ellas, las cuales podrán reunirse y dictaminar conjuntamente.

Artículo 172.- Las dudas que se suscitaren con respecto al trámite de los asuntos serán resueltas inmediatamente por la Cámara.

Artículo 173.- Toda Comisión puede pedir a la Cámara, cuando la complejidad del asunto o algún motivo especial lo demande, el aumento del número de sus miembros o que se le reúna alguna otra comisión.

Artículo 174.- Las Comisiones se instalarán inmediatamente después de integradas, eligiendo por simple mayoría su Presidente, Vice-Presidente y Secretario.

Artículo 175.- Ningún Diputado que sea autor de un proyecto presentado a la Cámara, podrá integrar la comisión que deba dictaminar sobre el mismo. Cuando se presentare este caso, el autor del

cia reiterada de sus miembros, el Presidente de ella comunicará el hecho al Presidente del Senado, y podrá solicitar la sustitución de aquéllos y la incorporación de otros Senadores, sin perjuicio de las medidas que la Cámara estime conveniente adoptar.

Artículo 76.- Las Comisiones permanentes durarán un año en sus funciones. Para sus deliberaciones y resoluciones, el quórum será de la mitad más uno de sus miembros.

Artículo 77.- Los Senadores no integrantes de una Comisión podrán asistir a sus reuniones y tomar parte en las deliberaciones, mas no en la votación.

Artículo 78.- Para el mejor despacho de los asuntos sometidos a su consideración, las Comisiones podrán pedir a la Cámara que solicite informe de los demás Poderes del Estado. También podrán pedir directamente informes u opiniones de personas y entidades públicas o privadas. (VER Art. 186, tercer párrafo C.N.)

Artículo 79.- Las Comisiones tienen facultad de invitar, por conducto de la Presidencia de la Cámara a los Ministros del Poder Ejecutivo, a ampliar o aclarar verbalmente o por escrito, determinadas cuestiones relacionadas con los asuntos en estudio.

proyecto lo hará saber a la Cámara para ser sustituido en el estudio del mismo.

Artículo 176.- Las comisiones sólo podrán funcionar con la presencia de la mayoría de sus miembros.

Artículo 177.- Los miembros de las comisiones permanentes de asesoramiento durarán en sus funciones el mismo período que se otorga a la Mesa Directiva y podrán ser removidos en la forma prevista en el Artículo 28.

Artículo 178.- Si la mayoría de los Diputados de una comisión estuviere impedido o rehusare concurrir, la minoría comunicará este hecho a la Cámara, la cual, sin perjuicio de acordar lo que estime oportuno respecto de los inasistentes, podrá substituirlos con otros miembros.

Artículo 179.- Los Diputados que no sean miembros de una comisión permanente o especial, podrán asistir a las reuniones de ellas y tomar parte de las deliberaciones, pero no en la votación.

Artículo 180.- Las comisiones de la Cámara podrán solicitar informes u opiniones de personas y entidades públicas o privadas, a los efectos de producir sus dictámenes o de facilitar el ejercicio de las demás

Artículo 80.- Completado el estudio de los proyectos o asuntos, las Comisiones se expedirán sobre ellos, por escrito, aconsejando su aprobación, con o sin modificaciones, o su rechazo. Leídos por Secretaría General los dictámenes, los miembros informantes pedirán su inclusión en el orden del día para la sesión de una fecha determinada, en la cual fundamentarán dichos dictámenes.

Artículo 81.- Las Comisiones presentarán los proyectos tal como deben ser considerados, con la firma de su Presidente y la de sus miembros.

Artículo 82.- En los despachos de Comisión, cuando no hubiere unanimidad de pareceres entre sus miembros, podrán los disidentes presentar su propio dictamen, y sostenerlo en las discusiones en sesión.

Artículo 83.- Las Comisiones despacharán los asuntos a su cargo dentro de los 30 días de habérseles girado y deberán informar a la Cámara, por sí o a requerimiento del Presidente, las demoras para el despacho. La Cámara resolverá lo que corresponda.

Artículo 84.- Todos los asuntos que pasen a Comisión deben remitirse en carpetas rotuladas y rufacultades que corresponden a la Cámara.

Artículo 181.- Las comisiones podrán invitar, por medio de la Presidencia de la Cámara, a los Ministros del Poder Ejecutivo a conferenciar con ellas y pedirles informes u opiniones o suministrar datos para el mejor despacho de los asuntos en estudio.

Artículo 182.- Completado el estudio de los proyectos, la comisión se expedirá por escrito sobre ellos, aconsejando su aprobación, modificación, substitución, rechazo o ratificación, y entregará en Secretaría General el dictamen que será leído en sesión. Los fundamentos del dictamen podrán hacerse verbalmente en ocasión de su tratamiento en plenario.

Artículo 183.- No será indispensable el dictamen escrito cuando se trate de proyectos de comunicación o de mero trámite.

Artículo 184.- Si las opiniones de los miembros de una comisión se encontraren divididas, la minoría tendrá el derecho de presentar a la Cámara su dictamen en disidencia.La mayoría requerida será la numérica, no siendo necesaria la simple mayoría. Cuando igual cantidad de miembros de una comisión dividieran sus opiniones

bricadas por el Secretario General. En ellas se hará constar los trámites corridos y, a su conclusión, serán archivadas en Secretaría, con nota del destino de los documentos desglosados. Artículo 85.- Las deliberaciones y despachos de Comisión se efectuarán en el local del Senado. Artículo 86.- En la última quincena que precede la clausura del periodo anual de sesiones ordinarias, el Senado fijará día de sesión para designar a seis de sus miembros que integrarán la Comisión Permanente del Congreso.	respecto a un proyecto, el plenario estudiará los dictámenes en el orden en que hubieren sido sometidos en la Cámara. Artículo 185.- Las comisiones presentarán los proyectos en la forma en que deban ser sancionados y con la media firma de su Presidente. Artículo 186.- Las comisiones, en el despacho de los asuntos que obran en su carpeta, darán preferencia a los más antiguos, salvo los proyectos que fueren de urgente consideración. Artículo 187.- El Presidente de la Cámara, por sí o por resolución de la Comisión de Procedimientos o por recomendación de la Cámara, a propuesta de un Diputado, hará los requerimientos que estime convenientes a las comisiones que se hallen en mora y podrá emplazarles para un día determinado. Artículo 188.- Las comisiones deben expedirse dentro del término de treinta días, a contar desde aquel en que se dio cuenta, en la Cámara, del destino del asunto, salvo excepciones debidamente fundadas y que la comisión deberá poner en conocimiento del Presidente. Artículo 189.- Las comisiones deberán comunicar por escrito a los

	autores de los proyectos, las fechas y horas en que han de reunirse a fin de que concurran, si lo creyeren conveniente, para suministrar datos e informes o ampliar la exposición de motivos. Artículo 190.- Todos los asuntos que pasen a comisión deben ir en carpetas rotuladas y rubricadas por el Secretario General de la Cámara, en las que se irán anotando todos los trámites del expediente.Las carpetas serán archivadas en Secretaría General con las notas que en ellas se hicieren. Artículo 191.- Los Diputados que no integren la comisión abocada al estudio del asunto, podrán presentar por escrito a la misma, proyectos de modificación o substitución con expresión de sus fundamentos, que irán anexos al despacho de la comisión, y sólo serán leídos en sesión, a solicitud de algún Diputado. Artículo 192.- El texto de las leyes sancionadas será controlado por el Presidente y Secretario de la Comisión dictaminante, antes de ser firmado por el Presidente de la Cámara.En el caso de que el proyecto de ley haya estado a cargo de más de una comisión, dicho control será efectuado por la comisión que tuvo mayor participación en su estudio.

	Artículo 193.- Las comisiones llevarán libros de actas de sus sesiones y se regirán en su funcionamiento por este Reglamento, en lo que les sea aplicable.

¿QUÉ OTRO TIPO DE COMISIONES SE PUEDEN CONFORMAR?

Existen otros tipos de Comisiones que pueden conformarse según la necesidad de investigación de algunos asuntos puntuales o también para el estudio de reforma de códigos. Algunos ejemplos de Comisiones especiales son las de investigación de ilícitos contempladas en el Artículo 195 de la Constitución Nacional, comisión para el estudio de la reforma de los códigos, Comisiones para el estudio de la intervención de municipios, Comisiones de amistad, etc.

Las normas establecidas en la Constitución Nacional y en los Reglamentos de ambas Cámaras al respecto de Comisiones especiales son las siguientes:

LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN

La Constitución Nacional de 1992 establece en su ***Artículo 195 - DE LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN***

Ambas Cámaras del congreso podrán constituir comisiones conjuntas de investigación sobre cualquier asunto de interés público, así como sobre la conducta de sus miembros. Los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, los de las entidades que administren fondos del Estado, los de las empresas de participación estatal mayoritaria, los funcionarios públicos y los particulares están obligados a comparecer ante las dos Cámaras y suministrarles la información y las documentaciones que se les requiera.

La ley establecerá las sanciones por el incumplimiento de esta obligación. El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo y los magistrados judiciales, en materia jurisdiccional, no podrán ser investigados. La actividad de las comisiones investigadoras no afectará las atribuciones privativas del Poder Judicial, ni lesionará los derechos y garantías consagrados por esta constitución, sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales ni menoscabarán las resoluciones judiciales, sin perjuicio del resultado de la investigación, que podrá ser comunicado a la justicia ordinaria. Los jueces ordenarán, conforme a derecho, las diligencias y pruebas que se les requiera, a los efectos de la investigación.

Este Artículo Constitucional fue reglamentado por ley del Congreso **Nº 137/93 "*QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 195 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, QUE INSTITUYE LAS COMISIONES CONJUNTAS DE INVESTIGACIÓN*"**. Esta ley consta de 13 artículos y básicamente lo que hace es establecer la manera de conformación, número de miembros, composición, quórum para sus sesiones, inasistencia de sus miembros, etc. También establece algunas reglas en relación a la citación de personas a comparecer ante la comisión a brindar información, esta información proporcionada por las personas citadas no es considerada una declaración "testifical" ya que como hemos leído las Comisiones de investigación no tienen carácter jurisdiccional. Eso sí, la incomparecencia implica una sanción que debe ser establecida por la comisión y que menciona textualmente la ley que debe ser de MULTA.

Otra regla que establece la ley reglamentaria es el de las diligencias como: allanamientos, embargos y secuestros, la aplicación supletoria de las disposiciones del Código Procesal Civil y del Código Procesal Penal.

Las demás Comisiones Especiales de investigación que pueden ser conformadas en forma conjunta o de manera unicameral son:

COMISIÓN PERMANENTE

COMISIONES ESPECIALES PERMANENTES RHCS	CAPÍTULO 2 DE LA COMISIÓN DE PROCEDIMIENTOS RHCD
Artículo 4°.- Créanse las Comisiones Especiales Permanentes que serán: a) Comisiones Bicamerales (Senadores y Diputados); b) Comisiones Nacionales (Senadores, Diputados y miembros de Entidades Públicas y/o privadas. El número de Miembros de estas comisiones serán establecidos en cada caso y los Senadores que formarán parte de ellas serán nombrados por el Presidente, previa consulta con los bloques parlamentarios.	Artículo 167.- La Cámara podrá crear Comisiones Especiales para informar sobre asuntos o problemas determinados, fijándoles en cada caso, salvo excepciones debidamente fundadas, el plazo en que deberán expedir su dictamen y cumplir las misiones específicas que les sean encomendadas.

COMISIÓN ESPECIAL DE PROCEDIMIENTO Y COMISIONES BICAMERALES

COMISION BICAMERAL DE PRESUPUESTO	CAPÍTULO 4 DE LAS COMISIONES ESPECIALES RHCD
Comisión Bicameral de Presupuesto que tiene su propio reglamento será desarrollado en el Capítulo correspondiente al Presupuesto Nacional	Artículo 134.- La Comisión de Procedimientos estará integrada con el Presidente y los dos Vice-Presidentes de la Cámara. Funcionará bajo la Presidencia del primero de los nombrados y se reunirá cuando la convoque éste. Artículo 135.- Son atribuciones de esta Comisión proponer planes de

	labor parlamentaria, proyectar el orden del día con los asuntos que hayan sido despachados por las comisiones y disponer su distribución conforme el Artículo 78, informarse del estado de los asuntos en las comisiones, promover medidas prácticas para la coordinación y agilización del trámite de los proyectos de leyes, resoluciones y declaraciones y convocar a sesiones extraordinarias.
	DE LAS COMISIONES BICAMERALES Artículo 168.- La Cámara podrá aceptar o proponer a la Cámara de Senadores la formación de Comisiones Bicamerales para el estudio coordinado o sistemático de algún asunto. En cualquiera de los casos, aceptada la proposición, acordado el número de miembros y la representación de cada Cámara, se procederá a elegir los Diputados que habrán de integrarlas.

COMISIONES DE AMISTAD

ANEXO IV COMISIONES ESPECIALES PERMANENTES RHCS	
Comisiones de Amistad Parlamentaria Art. 5°.- Créanse comisiones de Amistad Parlamentaria, integradas por Senadores y Diputados, desig-	

nados por las respectivas Cámaras, que tendrán la representación del Congreso para constituir Comisiones de ese carácter con parlamentos de países amigos, con el objeto de estrechar vínculos de naturaleza parlamentaria y los lazos de unión entre los pueblos.	

¿QUÉ ES LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO NACIONAL?

Dentro del capítulo de las Comisiones debemos desarrollar un punto específico que es el de la Comisión Permanente del Congreso, su conformación y funciones. La primera y principal información la encontramos en la Sección III de la Constitución Nacional que habla de la Comisión Permanente del Congreso Nacional.

Esta Comisión empieza a funcionar durante el receso Parlamentario; a continuación, se transcriben los artículos Constitucionales que no merecen mayores explicaciones por su claridad.

Artículo 218.-De la conformación

Quince días antes de entrar en receso, cada Cámara designará por mayoría absoluta a los senadores y a los diputados quienes, en número de seis y doce como titulares y tres y seis como suplentes, respectivamente, conformarán la comisión Permanente del congreso, la cual ejercerá sus funciones desde el comienzo del período de receso del congreso hasta el reinicio de las sesiones ordinarias.

Reunidos los miembros titulares de la Comisión Permanente, designarán Presidente y demás autoridades, y de ello se dará aviso escrito a los otros poderes del Estado.

Artículo 219 - De los deberes y de las atribuciones

Son deberes y atribuciones de la Comisión Permanente del Congreso:

1. *velar por la observancia de esta Constitución y de las leyes;*
2. *dictar su propio reglamento;*
3. *convocar a las Cámaras a sesiones preparatorias, con el objeto de que la apertura anual del congreso se efectúe en tiempo oportuno;*
4. *convocar y organizar las sesiones extraordinarias de ambas Cámaras, de conformidad con lo establecido en esta constitución;*
5. *autorizar al Presidente de la República, durante el receso del Congreso, a ausentarse temporalmente del territorio nacional, en los casos previstos en esta Constitución, y los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución.*

Artículo 220 - De Los Informes Finales

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

Complementa lo establecido en la Constitución Nacional, el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados en el TÍTULO X DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO NACIONAL CAPÍTULO ÚNICO y le dedica dos artículos al tema, el 194 y 195 que seguidamente se transcriben:

Artículo 194.- En la quincena que precede a la fecha fijada para la clausura anual de su período ordinario de sesiones, la Cámara de Diputados incluirá en el orden del día de una sesión próxima, la elección de los Diputados que, juntamente con los Senadores, de acuerdo con el Artículo 218 de la Constitución Nacional, integrará la Comisión Permanente del Congreso.

Artículo 195.- La Comisión Permanente del Congreso tendrá las atribuciones que establece la Constitución Nacional.

En la parte final del Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores en cambio, se observa un apartado especial que rige las actuaciones de la Comisión Permanente del Congreso de la Nación, que consta de 12 artículos los cuales se transcriben a continuación.

Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores. DE LA COMISIÓN PERMANENTE

DE SU CONSTITUCIÓN. Artículo 1º.- El Presidente del Congreso convocará a los miembros de la Comisión Permanente del Congreso dentro de las 48 horas de inicio del periodo anual de receso, para su instalación y designación de sus autoridades.

DE SU MESA DIRECTIVA. Artículo 2º. - La primera sesión será presidida por el miembro presente que figure en primer lugar en la lista nacional de la mayoría; y en su defecto, por el que ocupe el siguiente lugar en orden numérico. En esa reunión de la Comisión Permanente, con el quórum de la mitad más uno de sus miembros, se elegirá, por simple mayoría de votos, un Presidente, un Vicepresidente y un Secretario.

DEL PRESIDENTE. Artículo 3º.- Son atribuciones del Presidente de la Comisión Permanente: a. Representar a la Comisión Permanente y firmar sus comunicaciones, con el Secretario de la Comisión; b. Convocar a sesiones, cuando a su juicio, asunto de importancia lo requieran, o cuando lo soliciten seis o más miembros de la Comisión con expresión del motivo; c. Presidir las sesiones con facultad de voto cuando se requiera mayoría absoluta de dos tercios y decidir la votación en caso de empate; y d.

Conceder permiso a los Senadores y Diputados que lo soliciten por un término no mayor de quince días. Toda solicitud de permiso que se refiera a un tiempo mayor, deberá tener la aprobación de la Comisión.

DEL VICEPRESIDENTE. Artículo 4º.- El Vicepresidente reemplazará al Presidente cuando éste se hallare impedido o ausente.

DEL PRESIDENTE AD-HOC Artículo 5º.- En cado de ausencia o impedimento del Presidente y el Vicepresidente, presidirá la sesión el miembro presente que figure en la lista nacional de la mayoría en el orden de precedencia correspondiente.

DE LOS SECRETARIOS Artículo 6º.- Al Secretario miembro de la Comisión le corresponde colaborar con el Presidente y suscribir con él las comunicaciones oficiales de la Comisión Permanente.Los Secretarios Administrativo de la Comisión Permanente serán los Directores de Comisiones Permanentes de las Cámaras de Senadores y de Diputados, respectivamente. (Resolución N° 20 de fecha 1 de febrero del 2012).

DE LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN PERMANENTE: Artículo 7º.- Las atribuciones de la Comisión Permanente se hallan establecidas en los Artículos 219 y 220 de la Constitución Nacional.
Artículo 8º.- La Comisión podrá constituir Comisiones especiales para los casos que creyere conveniente.

DISPOSICIONES GENERALES: Artículo 9º.- La Comisión Permanente del Congreso Nacional comunicará la integración de su Mesa Directiva a los otros Poderes del Estado y a los Presidentes de ambas Cámaras Legislativas.
Artículo 10º.- Antes de la expiración del mandato de la Comisión Permanente, el Presidente de la misma pondrá a su consideración el informe a que se refiere el Artículo 220 de la Constitución Nacional.
Artículo 11º.- En los casos no previstos por este Reglamento y si hubiere duda o divergencia sobre interposición, regirán las disposiciones pertinentes de los Reglamentos Internos de las Cámaras de Senadores y/o Diputados.Si no hubiere concordancia entre las disposiciones de dichos Reglamentos, se resolverá el caso por simple mayoría de votos, previa discusión.
Artículo 12º.- Este Reglamento sólo podrá ser modificado en sesión extraordinaria convocada al efecto, y previa presentación del proyecto respectivo en sesión anterior.

LOS PEDIDOS DE INFORMES

El pedido de informe es una herramienta constitucional que faculta a ambas Cámaras del Congreso a solicitar información a cualquier institución o autoridad del Estado sobre temas de su interés, la Constitución Nacional en su Artículo 192 habla sobre el pedido de informe y a su vez este artículo fue reglamentado por Ley Nº 2648/05 "Del pedido de informes".

Las Cámaras podrán solicitar a los demás poderes del Estado, a los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, y a los funcionarios públicos, los informes sobre asuntos de interés público que estimen necesarios, exceptuando la actividad jurisdiccional.

Los afectados estarán obligados a responder los pedidos de informes dentro del plazo que se les señale, los cuales no podrán ser inferiores de quince días.

Seguidamente lo que establecen los Reglamentos de ambas Cámaras al respecto:

RHCS	RHCD
Artículo 168.- El Senado podrá solicitar de los otros Poderes del Estado los informes que considere necesarios, de acuerdo con lo establecido en el Art. 143 de la Constitución Nacional, podrá, asimismo, de conformidad con la citada disposición, solicitar del Poder Ejecutivo la concurrencia de los Ministros a la Cámara. En la nota respectiva se expresará el motivo de la resolución y la fecha fijada para su comparecencia.	En el Reglamento de la Cámara de Diputados no existe mención sobre los pedidos de informe ya que el artículo constitucional fue reglamentado por Ley N°5453/15.

Artículo 169.- Los Pedidos de Informe versarán: a) Sobre cuestiones vinculadas con proyectos en estudio; b) Sobre actos de la Administración Pública; c) Sobre otros asuntos de interés público.	

Este articulo 191 de la Constitución Nacional fue reglamentado por Ley 5453/15 "***QUE REGLAMENTA EL ARTICULO 191 DE LA CONSTITUCION NACIONAL, DEL PEDIDO DE INFORME***", que consta de 7 artículos; a criterio de las autoras la normativa citada adolece de algunos errores y lagunas que las pasamos a analizar luego del cuadro.

Se menciona así mismo el **A.I.Nº 1606/15** ***ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MINISTERIO PUBLICO C/ ART. 2° INCISO C) DE LA LEY N° 5453/2015 QUE REGLAMENTA EL ARTICULO 192 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, DEL PEDIDO DE INFORMES***", por el que se hace lugar el pedido del Ministerio Público de ser excluido de las entidades del Estado que están obligadas a responder los pedidos de informe.

A nuestro criterio el pedido de informe no acarrea gravamen a ninguna institución del Estado o persona alguna, se trata de una herramienta constitucional que busca aclarar determinadas situaciones a fin de corregirlas, cambiarlas o que efectivamente se cumplan en el caso que no se esté dando cumplimiento a alguna normativa. Es extraña e infundada la posición asumida por la Corte Suprema de Justicia en el auto interlocutorio referido al otorgar esta medida al Ministerio Público.

LEY Nº 5453

QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 192 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, DEL PEDIDO DE INFORMES

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Artículo 1º.- Del objeto. La presente Ley tiene por objeto reglamentar los pedidos de informes requeridos por el Congreso Nacional en ejercicio de la facultad consagrada en el Artículo 192 de la Constitución Nacional.

Artículo 2º.- Los organismos o entidades públicas sujetos a la Ley. Son organismos y entidades sujetos al alcance de la presente Ley:

a) El Poder Ejecutivo, sus Ministerios y Secretarías, Entes Autónomos y Autárquicos, y otros organismos estatales dependientes de aquel.
b) El Poder Judicial, exceptuando la función jurisdiccional.
c) El Tribunal Superior de Justicia Electoral, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la República, el Ministerio Público, el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, el Banco Central del Paraguay, la Defensoría Pública y otros órganos del Estado de naturaleza análoga.
d) Los Gobiernos Departamentales, Gobiernos Municipales, las Universidades Nacionales, las Entidades de Regulación y de Superintendencia, las Entidades Públicas de Seguridad Social, las Empresas Públicas y las Empresas Mixtas, las Sociedades Anónimas en que el Estado sea el socio mayoritario, las Entidades Financieras Oficiales, y las Entidades de la Administración Pública Descentralizada.
e) Las Entidades Binacionales en las que el Estado sea parte.

Artículo 3º.- De la forma y contenido de los informes. Los pedidos de informes requeridos por las Cámaras del Congreso, deberán ser contestados en forma precisa y completa. El requirente deberá indicar si el informe exige el acompañamiento del respaldo documental, en cuyo caso, los organismos y entidades requeridos deberán remitirlos en testimonio facsimilar, y en caso de que fundada y razonablemente les fuera imposi-

ble disponer de tales testimonios, deberán precisar el lugar de ubicación, archivo, oficina pública o persona en cuyo poder se encuentren. Todos los informes deberán ser respondidos en formato impreso firmado por la máxima autoridad de la Institución y en archivo informático digitalizado, reutilizable.

Artículo 4°.- Del plazo para la remisión de informes. Los pedidos de informes serán respondidos obligatoriamente a las Cámaras del Congreso dentro del plazo que se señale en la requisitoria. Este plazo no podrá ser inferior a 15 (quince) días hábiles.

Artículo 5°.- Del procedimiento por el incumplimiento. En caso de incumplimiento, la Cámara respectiva reiterará el pedido de informes, otorgando un plazo de 10 (diez) días hábiles adicionales para la remisión de la información requerida. En caso de verificarse una nueva omisión en el cumplimiento del pedido de informe, se reputará la omisión como mal desempeño o negligencia grave de funciones del responsable del organismo o entidad requerida y dará lugar al ejercicio de las facultades conferidas en la Constitución Nacional a las Cámaras del Congreso. En los demás casos, se remitirán los antecedentes a la máxima autoridad del organismo o entidad respectiva, a fin de que adopte las medidas pertinentes al caso.Si los informes resultaren incompletos, se otorgará un plazo máximo de 5 (cinco) días hábiles para su complementación, con las implicancias establecidas en el párrafo precedente.

Artículo 6°.- Derógase el Artículo 1° de la Ley N° 2648/05 "QUE REGLAMENTA LOS ARTÍCULOS 192, 209 Y 211 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL SOBRE PLAZOS LEGISLATIVOS", y cualquier otra disposición o acto administrativo contrario a la presente Ley.

Artículo 7°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Del análisis del artículo 5 de la ley se desprende que existe una laguna en relación a cuál es la autoridad que debe declarar el mal desempeño o negligencia grave del que habla, así mismo en el caso de no ser contestado el informe por más reiteraciones que se hagan sobre el *mismo ¿cuál sería el remedio procesal para compeler realmente al funcionario o a la entidad para contestarlo?*

La nobel Ley de TRANSPARENCIA, **No. 5.282 *"DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL"***que establece como principio que la información debe estar sistematizada y disponible con el fin de que sea difundida en forma permanente a los efectos de asegurar el más amplio y fácil acceso a la ciudadanía, y que en cuanto a transparencia pasiva prevé que los interesados puedan solicitar la información de manera verbal, escrita y a través de correo electrónico, nos da algunas posibles soluciones al respecto de la laguna existente en la reglamentación del Art. 192 de la Constitución Nacional ya que la misma ley se constituye en un paralelismo con la ley de pedido de informe. En ese sentido en el artículo 21 de la citada ley de transparencia se establece lo siguiente:

***"Artículo 21.-RECURSO**: En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información pública, procederá el recurso de reconsideración, a fin de que la misma autoridad examine nuevamente la cuestión y dicte la resolución que corresponda".*

La ley fue reglamentada por el Poder Ejecutivo por **DECRETO N° 4064/15**: *POR EL CUAL SE REGLAMENTA LA LEY No 5282 / 2014 "DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL*", al respecto de la reconsideración el Decreto Reglamentario estable lo siguiente: ***Art. 31.- Reconsideración**. En caso de que se interponga recurso de reconsideración, este deberá ser resuelto en el plazo máximo de veinte (20) días hábiles. Si el mismo es rechazado o no es resuelto en dicho plazo, el solicitante podrá ejercer la acción judicial prevista en el Artículo 23 de la Ley N° 5282 / 14 dentro del plazo de sesenta (60) días hábiles contados a partir de la recepción de la respuesta al recurso de reconsideración o de vencido el plazo para resolverlo*.[10]

10 Decreto N° 4064/15 Por el cual se Reglamenta La Ley No 528212014 "De Libre Acceso Ciudadano ala Información Pública y Transparencia Gubernamental.

La Ley 5282/14 también establece que, si a pesar de la interposición del recurso de reconsideración, es denegada de vuelta la información requerida por el ciudadano, éste podrá recurrir ante Juez competente:

TÍTULO VI - ACCIÓN JUDICIAL: ***ARTÍCULO 23°. COMPETENCIA****. En caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información o de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la presente ley, el solicitante, haya o no interpuesto el recurso de reconsideración, podrá, a su elección, acudir ante cualquier Juez de Primera Instancia con jurisdicción en el lugar de su domicilio o en donde tenga su asiento la fuente pública.*

ARTÍCULO 24°. PLAZO. *La acción contra la denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información pública, deberá ser interpuesta en el plazo de sesenta días.*

ARTÍCULO 25°. MEDIDAS DE URGENCIA*. Si de los fundamentos del escrito de interposición de la acción o en cualquier otro momento del proceso resultare, a criterio del Juzgado, la necesidad de su inmediata actuación, este dispondrá, con carácter provisional, las medidas que correspondieren en amparo del derecho o libertad presuntamente negados o menoscabados.*

ARTÍCULO 26°. CUMPLIMIENTO*: a) Toda decisión judicial que ordene la entrega de información pública, deberá cumplirse en los plazos legales pertinentes. b) El que incumpliere la decisión judicial descrita en el inciso anterior, será castigado con pena de multa de hasta trescientos días-multa y una medida de inhabilitación para el ejercicio de la función pública de hasta dos años.*

ARTÍCULO 27°. *Los montos obtenidos por la aplicación de la pena prevista en el artículo anterior serán destinados a la Dirección General del Tesoro, para el cumplimiento de sus fines.*

El Poder Judicial a través de la **Acordada N° 1005/15 del 21 de septiembre de 2015** estableció los procedimientos para las acciones judiciales derivadas de la ley de transparencia de la siguiente manera:

Art. 1°. *-ESTABLECER que, para el caso de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a la información la acción judicial se tramite según las reglas previstas en el artículo 134 de la Constitución y en el Código Procesal Civil para el juicio de amparo.*

Art. 2°. *-ESTABLECER que, para el caso de cualquier otro incumplimiento de una repartición pública con relación a las obligaciones previstas en la Ley 5282/14 que no caiga dentro de lo previsto en el Art. 1 de esta Acordada, la acción judicial se tramite por las reglas del procedimiento sumario previsto en el Art.683 del Código Procesal Civil.*

Art. 3°. *- ESTABLECER que para determinar los jueces que sean competentes para entender en las acciones previstas en los Artículos 1 y 2 de la presente Acordada se deben aplicar las reglas previstas en el Art. 23 de la ley N° 5282/14 y en su caso la de los instrumentos internacionales que rigen la creación y el funcionamiento de ciertas entidades públicas.*

INMUNIDAD PARLAMENTARIA. Origen de los fueros

Haciendo un poco de historia, en el siglo XIV en Inglaterra, el poder político del Parlamento había crecido de tal manera que se había transformado en un importante factor de control del rey. Es en esa época que puede encontrarse el origen de los llamados fueros o privilegios parlamentarios. En 1341, Jean Stratford, arzobispo de Canterbury, quien se consideraba perseguido por el monarca, reclamó ser juzgado por sus pares. Los Lores declararon que los miembros del Parlamento no podían ser citados ante la Justicia ni condenados, y que únicamente podían ser juzgados por ese órgano legislativo constituido en Alta Corte.

Ese privilegio fue violado por primera vez en 1397 cuando el legislador inglés Sir Thomas Haxley fue condenado a muerte por el rey Ricardo II –quien lo acusó de traición por impulsar un proyecto para reducir los gastos de la Corona–. A raíz de una nueva violación a esos privilegios, en 1512 el Parlamento aprobó la primera ley que define los fueros de sus miembros, otorgándoles una acción en caso de ser molestados o vejados. Finalmente, con el dictado del "*Bill of Rights*" o Carta de Derechos en 1689, que el Parlamento inglés le impuso al príncipe Guillermo de Orange, quedaron consagrados la libertad de palabra, de deliberación y de procedimiento de los parlamentarios ingleses.Estos privilegios fueron adoptados por las monarquías parlamentarias europeas y luego se extendieron a las formas republicanas de gobierno de los países de América.

DEFINICIÓN. CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1992

De acuerdo con la Real Academia Española[11], el término inmunidad proviene del latín immunitas, - atis que, unida a la palabra parlamentaria, significa aquella prerrogativa de los senadores y diputados que los exime de ser detenidos o presos, excepto en los casos que determinan las leyes, o procesados y juzgados sin previa autorización del cuerpo legislador (parlamento, Congreso o Asamblea).

La inmunidad parlamentaria es una institución que protege a los congresistas de no ser procesados por delitos comunes o arrestados (salvo delito flagrante), sin previa autorización del Congreso o de la Comisión Permanente, desde que son electos.

11 Cit. Diccionario Universal de términos Parlamentarios. Francisco Berlín Valenzuela (Coordinador) Jorge Moreno Collado Miguel Ángel Camposeco Cadena Manuel González Oropeza Luis Molina Piñeiro Pericles Namorado Urrutia Javier Orozco Gómez Susana Thalía Pedroza de la Llave Francisco Rivera Alvelais David Vega Vera. Segunda edición, junio de 1998. Pág. 363.

Su finalidad es evitar detenciones o procesos penales con una indudable motivación política que puedan enturbiar la correcta marcha de la labor representativa. El Parlamento no acusa al senador o diputado, sino que se limita a descartar la existencia de móviles políticos de una acusación en su contra.

Esta protección no alcanza si los procesos judiciales iniciaron antes de ser electos.

En muchos países funciona una Comisión especial antes de que el Pleno lo autorice, en el Perú se denomina Comisión de Levantamiento de Inmunidad Parlamentaria del Congreso que debe calificar el pedido del Poder Judicial. Esto implica revisar que la solicitud no tenga errores formales o materiales, y que solo exista una motivación legal. Si el pedido no tiene errores, se agenda para ser sometido a debate y votación en el Pleno.En palabras del constitucionalista Víctor García Toma, el Congreso[12] "*evalúa si, por ejemplo, la acusación ha sido producto de una venganza, intimidación o acto de persecución de la oposición; si se descarta, se levanta la inmunidad para que pueda abrirse proceso judicial*".

Aunque muchos sostienen que es una sanción en realidad no lo es, por que se mantiene el principio de inocencia consagrado en el art. 17 de la Constitución Nacional y están vigentes todos sus derechos civiles y políticos ya que no existe sentencia.

De la lectura del artículo constitucional se desprende la incorporación de dos tipos de fueros parlamentarios: la inmunidad de opinión y la inmunidad de arresto.

En la primera parte del artículo 191 de la Carta Magna dice: "*Ningún miembro del Congreso podrá ser acusado judicialmente por las opiniones que emita en el desempeño de sus funciones*".

12 Ex Ministro de Justicia y Miembro del Tribunal Constitucional del Perú.

Para luego hablar de la inmunidad de arresto: "*Ningún Senador o Diputado podrá ser detenido, desde el día de su elección hasta el del cese de sus funciones, salvo que fuera hallado en flagrante delito que merezca pena corporal*".

EXCEPCIONES: Pero también el artículo 191 establece las excepciones: "*En este caso, la autoridad interviniente lo pondrá bajo custodia en su residencia, dará cuenta de inmediato del hecho a la Cámara respectiva y al juez competente, a quien remitirá los antecedentes a la mayor brevedad*"

Existe también una segunda posibilidad a la que hace referencia el artículo: "*Cuando se formase causa contra un Senador o un Diputado ante los tribunales ordinarios, el juez la comunicará, con copia de los antecedentes, a la Cámara respectiva, la cual examinará el mérito del sumario, y por mayoría de dos tercios resolverá si ha lugar o no al desafuero, para ser sometido a proceso. En caso afirmativo, le suspenderá en sus fueros*".

En la actualidad la tendencia en el parlamento paraguayo es otorgar el desafuero de los integrantes de ambas cámaras del congreso, sin mayores cuestionamientos ante el requerimiento fiscal-judicial; esto debido a que muchos diputados y senadores han sido procesados en la última década por groseros hechos de corrupción pública, lo cual incluso ha motivado que se active el mecanismo de la pérdida de investidura, previsto en el artículo 201 de la Constitución Nacional, conforme lo veremos en el capítulo pertinente.

CAPÍTULO III
DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA

SUMARIO: Referencias y Consideraciones. Las constituciones Nacionales del Paraguay y la Pérdida de Investidura: textos constitucionales de 1870, 1940, 1967. Qué dice la Constitución Nacional de 1992 sobre la Pérdida de investidura? La investidura como honor y dignidad. La democracia y sus representantes. Órgano competente y mayoría requerida. Procedimiento. Causales para aplicar la Pérdida de Investidura. La Pérdida de Investidura en el Derecho Comparado. Ley reglamentaria: Un paso necesario. Casuística: Antecedentes y resultados de los juicios de pérdida de investidura del Ex Senador Oscar González Daher y el ex Diputado José María Ibáñez. Control Social: Propuesta para avanzar hacia el fortalecimiento institucionalidad**.**

REFERENCIAS Y CONSIDERACIONES

La pérdida de investidura es una figura consagrada en el artículo 201 de la Constitución Nacional de 1992; sin embargo, a pesar de tres décadas de vigencia de nuestra Carta Magna, no fue sino hasta finales del año 2017 que cobra relevancia y se la aplica por primera vez en fecha 22 de diciembre de 2017 al ex senador de la ANR Óscar González Daher; conforme **Resolución Nº 1901** de la Honorable Cámara de Senadores cuyo acápite indica: "*Se resuelve la pérdida de investidura del Senador Óscar González Daher*"

La aplicación de la figura de la pérdida de investidura se dio en la sesión extraordinaria de la Honorable Cámara de Senadores del 22 de diciembre de 2017, sin ley reglamentaria. Los antecedentes existentes tanto en la Cámara de Senadores como Diputados, serán referenciados luego de una breve exposición constitucional y doctrinaria.

LAS CONSTITUCIONES DEL PARAGUAY Y LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Paraguay ha adoptado desde el año 1870 cuatro textos constitucionales a saber: 1870, 1940, 1967 y 1992. En el análisis de las cuatro constituciones citadas, podemos identificar, en lo que respecta a la pérdida de investidura o figuras similares, que se contemplan sanciones a senadores y diputados que denigran el cargo con conductas inmorales.

A continuación, realizaremos un breve análisis transcribiendo la normativa constitucional contenida en nuestros textos fundamentales:

CONSTITUCIÓN NACIONAL DEL PARAGUAY DE 1870

La Convención Nacional Constituyente de 1870 inauguró sus deliberaciones el 15 de agosto de 1870, en el edificio del Congreso Nacional, con asistencia de los diputados designados por las parroquias de la capital y departamentos del interior. Dicha asamblea sancionó, con sólo algunas modificaciones, el proyecto de Constitución elaborado, casi en su totalidad, por Juan José Decoud, Facundo Machain, Juan Silvano Godoy y Miguel Palacios.

Encontramos varios artículos que determinan sanciones que van desde el apercibimiento hasta la expulsión que pueden ser aplicados a senadores y diputados. Las disposiciones constitucionales abordan desde cuestiones genéricas que marcan la dinámi-

ca de sanciones y comportamientos de los parlamentarios, hasta situaciones específicas. Así el **Artículo 14** de la Constitución Nacional de 1870 dice: "*Todas las autoridades superiores, empleados y funcionarios públicos de la República son responsables individualmente de la falta y delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. Todos sus actos deben ajustarse estrictamente a la Ley y en ningún caso pueden ejercer atribuciones ajenas a su jurisdicción*".

En el Capítulo VII titulado: "*Disposiciones comunes a ambas Cámaras*" encontramos el **Artículo 60** que determina la COMPETENCIA exclusiva de cada cámara en el juzgamiento de elecciones, derechos y títulos de sus miembros; a saber: "*Cada Cámara es Juez exclusivo de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. Ninguna de ellas entrará en sesiones sin la mayoría absoluta de sus miembros; pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes; a que concurran a las sesiones en los términos y bajo la pena que cada Cámara establezca*".

La facultad de dictar su propio reglamento, las sanciones probables y las mayorías requeridas están previstos en el Artículo 62 en los siguientes términos: "*Cada Cámara hará su reglamento y* ***podrá con dos tercios de votos corregir a cualquiera de sus miembros*** *por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones* ***o removerlo por inhabilidad física o moral y hasta excluirlo de su seno, cuando la Cámara lo juzgue incapaz o inhábil para asistir a su seno;*** *pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad, para decidir en las renuncias que voluntariamente hicieren de sus cargos".*

Propiamente no se habla de pérdida de investidura y las causales no están tasadas en la norma constitucional como en la actual Constitución, quedando abierta la posibilidad de remover y excluir a aquel Diputado o Senador que sea juzgado como incapaz o inhábil. Nótese la posibilidad de ser removido por inhabili-

dad moral, situación que incorpora al debate la ética y la moral como parte de la personalidad de la cual debe estar investido un representante del pueblo.

CONSTITUCIÓN NACIONAL DEL PARAGUAY DE 1940

Este texto constitucional tiene sus grandes cuestionamientos y detractores, debido a que fue aprobado por un DECRETO-LEY N° 2.242 "*POR EL CUAL PROMULGA LA NUEVA CONSTITUCIÓN NACIONAL*" que data del 10 de Julio de 1940

El anteproyecto de Constitución fue presentado por la Comisión Redactora que se creó por Decreto N° 1.077, en cumplimiento de la Ley del 16 de febrero de 1940.

Entre sus primeras disposiciones figuran el Artículo 1° que dice: "*Desde esta fecha entra en vigencia la presente Constitución, en substitución de la Carta Política de 1870*; así mismo el Artículo 2° refiere: "*Someto la presente Constitución al veredicto del pueblo, a cuyo efecto convoco a todos los ciudadanos a plebiscito, que se realizará el 4 de agosto próximo venidero, de acuerdo con las leyes electorales vigentes y a la reglamentación que se dictará oportunamente*".

En el Capítulo titulado "LA CÁMARA DE REPRESENTANTES" - Artículo 67 indica: "*La Cámara de Representantes se compondrá de miembros elegidos directamente por el pueblo, de acuerdo con la ley electoral que se dictará oportunamente, en razón de uno por cada veinte y cinco mil habitantes. En el mismo acto electoral se elegirá un tercio del número total de Representantes para actuar como suplentes de los titulares, en caso de muerte, renuncia o inhabilitación de los mismos, hasta completar el período. El suplente también reemplazará al titular en caso de que éste pase a ocupar un cargo en la Administración Pública y mientras el titular permanezca en dicho cargo*".

El Artículo 71 refiere: "*La Cámara es juez exclusivo de la elección, derechos y títulos de sus miembros. Ella podrá, con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones o removerlos por inhabilidad física o moral y excluirlos de su seno; pero bastará la mayoría para decidir en las renuncias que voluntariamente hicieren de sus cargos. La Cámara entrará en sesión con la presencia de la mayoría absoluta de sus miembros, pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurran a las sesiones bajo la pena que la ley establecerá*"; advertimos la alusión a la remoción de los integrantes de la Cámara de Representantes por inhabilidad moral con la consecuente exclusión; no obstante la tipificación o descripción de qué se entiende por "*inhabilidad moral"* no está precisada y tampoco fue objeto de una reglamentación vía legislativa; lo cual hubiese servido mucho como antecedente para futuras decisiones.

CONSTITUCIÓN NACIONAL DEL PARAGUAY DE 1967

El texto del preámbulo de la Constitución de 1967 fue preparado para su presentación en la Convención Nacional Constituyente por una Comisión ad-hoc integrada por los ciudadanos convencionales: Ezequiel González Alsina, Luis María Argaña, Carlos Alberto González, Carlos Alberto Levi Ruffinelli y Francisco Sosa Jovellanos; cuyo encabezado iniciaba: "*Los representantes de la Nación Paraguaya, reunidos en Convención Nacional Constituyente, ratificando los inmutables principios republicanos de la democracia representativa, inspirados en los más puros sentimientos de amor a la Patria, conscientes del deber de consagrar los Derechos Humanos, y de asegurar la libertad, la igualdad, la justicia y el orden, la paz interior, la defensa nacional, el desarrollo económico y el progreso social y cultural, como patrimonio intangible que garantiza la dignidad y el bienestar de las generaciones de paraguayos y de todos los hombres del mundo que lleguen a compartir con ellas el esfuerzo de labrar un destino superior en el concierto de las naciones libres, invocando el ampa-*

ro de Dios, la enseñanza de los Próceres de Mayo, y el ejemplo inmortal de los defensores de nuestra nacionalidad, sancionan esta Constitución para la República del Paraguay".

En cuanto a las sanciones que podrán ser impuestas a Senadores y Diputados el Art. 140 define la competencia en los siguientes términos: *Cada Cámara es juez exclusivo de la elección, derechos y títulos de sus miembros. Ninguna de ambas entrará en sesiones sin la concurrencia de la mayoría absoluta de ellos, pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurran, bajo apercibimiento de la sanción que será establecida en el reglamento, para los renuentes*."; así mismo el Art. 141 contempla la posibilidad que, senadores y diputados sean excluidos del seno de la Cámara a la cual pertenecen, pero no determina con mucha claridad causales vinculadas al uso indebido de influencias, a saber: "*Por mayoría de dos tercios de votos, cada Cámara podrá amonestar a cualquiera de sus miembros o excluirlo de su seno, por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, por incapacidad o por inhabilidad física o mental, debidamente comprobada. En los casos de renuncia, decidirá por simple mayoría de votos*".

CONSTITUCIÓN NACIONAL DEL PARAGUAY DE 1992: *¿QUÈ DICE LA SOBRE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA?*

La Constitución Nacional de 1992 en su artículo 201, copiado textualmente reza: *DE LA PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA: "Los senadores y diputados perderán su investidura, además de los casos ya previstos, por las siguientes causas: 1.) la violación del régimen de las inhabilidades e incompatibilidades previstas en esta Constitución, y 2.) el uso indebido de influencias, fehacientemente comprobado. Los senadores y diputados no estarán sujetos a mandatos imperativos".*

La pérdida de investidura, tal como está consagrada en la Constitución, acarrea como consecuencia la cesación o pérdida del mandato de un senador o diputado, por haber incurrido en determinadas conductas que son las establecidas en los incisos 1 y 2 del artículo supra mencionado.

Esta figura encuentra raigambre y fundamentación en un principio republicano elemental que es la RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS PÙBLICOS en el ejercicio de los actos de gobierno. Es importante señalar que, la asunción de responsabilidades públicas por parte de funcionarios públicos –todos sin excepción sean permanentes, contratados o de elección popular - es la piedra angular de todo régimen democrático; motivo por el cual ningún funcionario público puede declararse inauditable, ni exento de responsabilidad.

El ejercicio de un cargo electivo no es un cheque en blanco que habilita a manejarse al margen del estado de derecho, que implica en términos sencillos que gobernantes y gobernados están sometidos al imperio de las leyes.

Así encontramos en el Artículo 106 de la Constitución Nacional la siguiente prescripción: *"**DE LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO Y DEL EMPLEADO PUBLICO:** Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos detransgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, sonpersonalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, conderecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abandonar en tal concepto*"

Siguiendo con nuestra línea argumental nos preguntamos: A la luz de la disposición contenida en el **Artículo 106** de nuestra Carga Magna*: ¿Cómo se concretaría la aplicación de una eventual sanción ante la comisión de una conducta reprochable desde el punto de vista legal, ético o político atribuido a un funcionario público?*

La respuesta al cuestionamiento formulado la encontramos en la Constitución Nacional y las leyes de la república que señalan las herramientas jurídicas que deben utilizarse para sancionar a los diferentes funcionarios públicos, sean estos permanentes o de elección popular; así tenemos que el **SUMARIO ADMINISTRATIVO** es la vía para sancionar, incluso con el despido justificado a los funcionarios públicos permanentes y contratados (Ley 1626/00 "*De la función Pública*"); la **INTERVENCIÓN** para el caso de intendentes, gobernadores y concejales municipales y departamentales conforme lo establece el Artículo 165[13] de la C.N.; el **JUICIO POLÍTICO** debe ser aplicado para juzgar la conducta política y determinar inclusive su remoción del cargo del Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral conforme lo señala el Artículo 225[14] de la C.N; el **JURADO DE ENJUICIAMIENTO**

13 DE LA INTERVENCIÓN: Los departamentos y las municipalidades podrán ser intervenidos por el Poder Ejecutivo, previo acuerdo de la Cámara de Diputados, en los siguientes casos: 1. A solicitud de la junta departamental o de la municipal, por decisión de la mayoría absoluta; 2. por desintegración de la junta departamental o de la municipal, que imposibilite su funcionamiento, y 3. por grave irregularidad en la ejecución del presupuesto o en la administración de sus bienes, previo dictamen de la Contraloría General de la República. La intervención no se prolongará por más de noventa días, y si de ella resultase la existencia del caso previsto en el inciso 3., la Cámara de Diputados por mayoría absoluta, podrá destituir al gobernador o al intendente, o la junta departamental o la municipal, debiendo el Tribunal Superior de Justicia Electoral convocar a nuevos comicios para constituir las autoridades que reemplacen a las que hayan cesado en sus funciones, dentro de los noventa días siguientes a la resolución dictada por la Cámara de Diputados.

14 DEL PROCEDIMIENTO: El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos

DE MAGISTRADOS es el órgano extra poder encargado de juzgar y sancionar a magistrados judiciales, agentes fiscales y defensores públicos (Ver: Artículos 253[15], 270[16] de la Constitución Nacional).

En la estructura constitucional, la responsabilidad del funcionario público goza de status y abolengo y, para el efecto, se han creado los mecanismos correctivos ante las conductas impropias cometidas por los diferentes servidores públicos en el ejercicio del cargo. Entonces; la PERDIDA DE INVESTIDURA es la herramienta constitucional para sancionar a senadores y diputados que con sus acciones deshonren la investidura y el cargo.

Algunos parlamentarios electos en el presente periodo constitucional (2018-2023) han pretendido incluso que el cargo que ostentan los hace impunes e intocables, situación que es admisible en la Edad Media donde los señores feudales podían comportarse a su arbitrio, pero nunca será tolerable en un estado de derecho. Otros han esbozado argumentos aún más risibles como la inexistencia de ley reglamentaria lo cual, según sus teorías, impediría la aplicación de la figura constitucional de la PERDIDA DE INVESTIDURA.

---

tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria.

15 DEL ENJUICIAMIENTO Y DE LA REMOCIÓN DE LOS MAGISTRADOS: Los magistrados judiciales sólo podrán ser enjuiciados y removidos por la comisión de delitos, o mal desempeño de sus funciones definido en la ley, por decisión de un Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Este estará integrado por dos ministros de la Corte Suprema de Justicia, dos miembros del Consejo de la Magistratura, dos senadores y dos diputados; éstos cuatro últimos deberán ser abogados. La ley regulará el funcionamiento del Jurado de enjuiciamiento de magistrados.

16 DE LOS AGENTES FISCALES: Los agentes fiscales son designados, en la misma forma que establece esta Constitución para los jueces. Duran en sus funciones y son removidos con iguales procedimientos. Además, tienen las mismas incompatibilidades e inmunidades que las determinadas para los integrantes del Poder Judicial.

Recordemos que el artículo 45 **DE LOS DERECHOS Y GARANTÍAS NO ENUNCIADOS** indica: "*La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución no debeentenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la personalidad humana, nofiguren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada paranegar ni para menoscabar algún derecho o garantía*". En tal sentido, contar con senadores y diputados probos, honestos e intachables es un derecho del ciudadano y una garantía y principio de la república, según lo explicamos brevemente.

LA INVESTIDURA COMO HONOR Y DIGNIDAD

Es importante antes de avanzar en los fundamentos de la conclusión anticipada que se resume en la siguiente premisa: **SOMETIDO A JUICIO DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA, el Senador o Diputado encontrado culpable, debe ser REMOVIDO DEL CARGO,** definir conceptos como *honor, dignidad e investidura.*

Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales define el **honor**[17] como "*Cualidad moral que nos lleva al más severo cumplimiento de nuestros deberes respecto del prójimo y de nosotros mismos/ / Gloria o buena reputación que sigue a la virtud, al mérito o a las acciones heroicas, la cual trasciende a las familias, personas y acciones mismas del que se la granjea…*"

La **dignidad**, siguiendo al mismo autor, es: "*Calidad de Digno. Excelencia o mérito. Gravedad, decoro o decencia. Cargo Honorífico. Empleo o puesto que lleva aneja cierta autoridad*"[18].

17 Manuel Ossorio; Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales; Editorial Heliasta, Veinteava edición, 1992, p. 476.

18 Manuel Ossorio; Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales; Editorial Heliasta, Veinteava edición, 1992, p. 344.

En tanto que la **investidura** podemos conceptualizarla, según el Diccionario Enciclopédico SOPENA cómo: " *f. acción de investir. Carácter que se adquiere mediante la toma de posesión de ciertos cargos*"[19].

Entonces, tanto el honor como la dignidad son elementos propios de los cuales deben estar investidos los representantes del pueblo; esta comprensión conlleva argumentaciones que se orientan a justificar o explicar la necesidad de recurrir a ordenamientos o sistemas normativos ajenos al derecho positivo, pero presentes en el derecho natural y vinculados fundamentalmente a la filosofía del derecho, a la moral, a lo correcto, a lo sensato

La investidura es un honor que comporta unas exigencias mayores que las que se hacen a los ciudadanos comunes, se dirige a explicar que la aplicación de las causales de pérdida de investidura que, según advertimos son dos en nuestra Constitución Nacional a saber: el uso indebido de influencias fehacientemente comprobado y la violación del régimen de incompatibilidades e inhabilidades constitucionales; y demás reglas que regulan el proceso de pérdida de investidura; abarcan necesariamente consideraciones de carácter ético y moral, motivo por el cual, el derecho positivo o escrito, debe ser complementado por normas que exceden en mucho lo estrictamente jurídico, esto es, se debe recurrir en su fundamentación a las normas o reglas pertenecientes a la moral y al iusnaturalismo.

Entender la investidura relacionada con la dignidad y el honor puede dar lugar a que los encargados de aplicar la norma constitucional y el proceso utilicen a la moral, la ética y la filosofía del derecho como fundamento de sus decisiones, como normas que les indican el alcance de sus competencias y sus decisiones, así como las limitaciones de las mismas.

---

19 Diccionario Manual SOPENA, Enciclopédico e Ilustrado; Editorial Ramón Sopena S.A., Provenza, Barcelona, 1995, Tomo II, p. 1258.

El uso de lo que es correcto, o de lo que es ético no está exento de inconvenientes, lo que significa básicamente en su aplicación práctica una suerte de negación del derecho positivo y la garantía de seguridad jurídica que pretende. La moral cuando no está expresada en normas jurídicas es cargada en su contenido por la interpretación y fundamentación que el juzgador o encargado de su aplicación determine, con lo que para aquellos fanáticos del positivismo podría implicar la transgresión del principio de legalidad, que resume su vigencia en que el contenido de la norma debe determinar de manera expresa y clara la conducta y la sanción a ser aplicada, es decir, todo dentro de la norma, nada fuera de ella.

Dando respuesta a los ius positivistas, y remarcando que el derecho positivo contempla la posibilidad de aplicación del juicio político de pérdida de investidura, es importante resaltar que en los procesos de enjuiciamiento político como, sin lugar a dudas, lo es la pérdida de investidura, el elemento de la discrecionalidad fundada tiene un alto valor; motivo por el cual, recurrir al ius naturalismo, a la filosofía del derecho y a la ética y la moral, tienen licencia constitucional y son perfectamente tolerables, siendo su única y más importante limitación, que de la decisión del órgano competente no puede ser arbitraria.

LA DEMOCRACIA Y SUS REPRESENTANTES

La democracia como forma de gobierno, implica básica y rudimentariamente, una forma de gobierno u organización del Estado donde las decisiones son adoptadas por *el pueblo*, cuyos integrantes de manera directa o indirecta, según se establezcan en los mecanismos de participación, van fijando las pautas de convivencia social.

Sin embargo, la democracia, no es solamente *el gobierno de la mayoría* – aunque muchas veces las autoridades así lo interpreten para justificar atropellos a la Ley y la Constitución- sino

que una característica es el ejercicio responsable y limitado del Poder, donde las mayorías no sólo respeten a las minorías, sino que deben reconocer la inviolabilidad de los derechos denominados fundamentales de igualdad y libertad; además deben ceñir sus conductas a lo estrictamente previsto en la Constitución Nacional y las leyes.

Gustavo Calvinho indica al respecto: "*Acertadamente se ha indicado que en los sistemas democráticos existen mayores razones para cumplir las leyes que en los sistema autoritarios, en tanto es precisamente la democracia el sistema que mejor propende a la realización de los derechos humanos al fundar las decisiones en el consenso y en la regla de la mayoría. Si lo que se busca es afirmar la autoridad del derecho, mal podría argumentarse su no acatamiento. Es en este imprescindible respeto al orden establecido que comienza a tallar el aludido concepto de estado de derecho, que adiciona un perfil de poder limitado y controlado: limitado por la ley y controlado por el pueblo*"[20].

ÓRGANO COMPETENTE Y MAYORÌA REQUERIDA

El profesor Juan Carlos Mendonca, en su libro Derecho Vivo al comentar sobre el tema que nos convoca refiere: "....*Tres cosas son evidentes: que se trata de una sanción - sumamente grave, puesto que consiste en una remoción del cargo-, que no se establece cuál es el órgano de aplicación de la misma, ni la mayoría requerida para su aprobación, en su caso. Hasta ahora han surgido dos respuestas respecto del órgano de aplicación: la dada implícitamente por la propia Cámara de Senadores al aplicar esa sanción a uno de sus miembros y al sancionar la Ley 6039- ella se consideró competente, por eso lo hizo- y otra de carácter doctrinal: la aplicación corresponde a la Justicia Electoral. También se han*

20 CALVINHO, Gustavo. EL SISTEMA PROCESAL DE LA DEMOCRACIA. San Marcos. Lima. 2.008, pág. 47.

dado dos respuestas a la omisión de la mayoría requerida para aplicar la sanción…"[21].

Es importante señalar que la Ley 6039/18 "*QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 201 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, DE LA PÉRDIDA DE LA INVESTIDURA*" fue derogada, siendo su principal cuestionamiento la mayoría de dos tercios establecida para que opere la sanción de remoción de un Senador o Diputado sometido al proceso de pérdida de investidura.

El repudio enérgico de la prensa y la opinión pública que calificó a la Ley 6039/18 como "ley de auto blindaje" motivó la reacción de la clase política para derogar la citada normativa, sin embargo, no se agotó el debate sobre los verdaderos motivos y fundamentos que permiten aplicar esta sanción a Diputados y Senadores infieles al cumplimiento de sus roles y mandatos.

Así las cosas, luego de la conformación de una Comisión Especial en la Cámara de Diputados y de un intento fallido de derivar al Tribunal Superior de Justicia Electoral el tratamiento de la pérdida de investidura, los proponentes de este proyecto de ley, lo retiraron y fue dictada Ley 6340 de fecha 19 de junio de 2019 la cual fue vetada por el Poder Ejecutivo, pues nuevamente contiene graves problemas de constitucionalidad. La ley en cuestión establece, entre otras puntos, primero: LA COMPETENCIA que corresponde a la Cámara de la cual forma parte el acusado; SEGUNDO: La presentación de un pedido debe darse con la firma de al menos la cuarta parte del total de los miembros de la Cámara respectiva, es decir, en el caso de Diputados se requiere de 20 firmas y en el Senado 12 adherentes; TERCERO: La MAYORÌA intimada para la aplicación de la sanción quedó establecida en mayoría absoluta, es decir, el voto positivo por la remoción de 41 Diputados en la Cámara de Diputados y 23 en la Cámara de Senadores.

21 Juan Carlos Mendonça, Derecho Vivo, Fragmento entregado por el profesor como aporte al debate. Material a publicarse.

Nuestra posición con respecto a la **COMPETENCIA** adhiere a la tesis que necesariamente son los pares del parlamentario, los encargados de aplicar los diferentes tipos de sanciones y encontramos suficientes motivos en la propia Constitución Nacional, la cual no puede ser interpretada de manera aislada refiriendo únicamente al artículo 201 como principio y fin del proceso de pérdida de investidura.

En tal sentido, una hermenéutica estricta, nos remite al Artículo 190 de la Constitución Nacional que dice: "*Del reglamento: Cada Cámara redactará su reglamento. Por mayoría de dos tercios podrá amonestar o apercibir a cualquiera de sus miembros, por inconducta en el ejercicio de sus funciones, y suspenderlo hasta sesenta días sin goce de dieta. Por mayoría absoluta podrá removerlo por incapacidad física o mental, declarada por la Corte Suprema de Justicia. En los casos de renuncia, se decidirá por simple mayoría de votos*".

El artículo 190 de la Constitución Nacional no deja lugar a dudas con respecto a la competencia para aplicar sanciones, la cual es atribuida a la propia Cámara a la que pertenece el congresista, situación que abre muchos interrogantes de cara a una eventual reforma constitucional, habida cuenta, el rol corporativo que "naturalmente" asumen la mayoría de los integrantes del Poder Legislativo a la hora de tomar decisiones que tengan como objetivo expulsar del Congreso Nacional a Diputados y Senadores que han deshonrado el cargo y la investidura.

El mandato popular que ejercen y cumplen Senadores y Diputados, repetimos, no es un cheque en blanco, motivo por cual, la Constitución Nacional previno - como en otras instituciones democráticas- la manera de activar sanciones a sus miembros, sin lugar a dudas, la herramienta para expulsar del seno de las Cámaras de Diputados y Senadores, es la pérdida de investidura; así como para remover a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Tribunal Superior de Justicia Electoral, de la Con-

traloría General de la República etc. es el JUICIO POLÍTICO previsto en el artículo 225 de la Constitución Nacional; y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados en el caso de magistrados, fiscales y defensores públicos.

Ningún funcionario público puede pretender su IMPUNIDAD y así lo establece el artículo 106 de la Carta Magna que dice: "*DE LA RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO Y DEL EMPLEADO PÙBLICO: Ningún funcionario o empleado púbico está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos o faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, serán personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abonar en tal concepto*".

Además, de los artículos constitucionales mencionados que abonan la tesis de la competencia de las cámaras en el tratamiento del proceso de pérdida de investidura, el propio Reglamento Interno de la Cámara de Diputados en su artículo 22 dispone: "*La Honorable Cámara es juez exclusivo de sus miembros. Por mayoría de dos tercios podrá amonestar a cualquiera de ellos o excluirlo de su seno, por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, por incapacidad o por inhabilidad física o mental, debidamente comprobada. En los casos de renuncia decidirá por simple mayoría de votos*".

El profesor Juan Carlos Mendonca, en su libro Derecho Vivo sobre el particular refiere: "*...La competencia de las Cámaras deriva también de la combinación sistemática de dos artículos constitucionales: el 201 y el 190. Al respecto cabe recordar el primer párrafo del artículo 201, ya transcripto. Dice textualmente: Los senadores y diputados perderán su investidura,* ***además de los casos ya previstos****, por las siguientes causas, y a continuación establece dos. Resulta muy importante la parte del texto que dice* ***además de los casos ya previstos*** *porque esto significa claramente que a "los casos ya previstos" deben agregarse los pre-*

*vistos en este artículo. Lo que obliga a establecer cuáles son esos casos ya previstos por otra u otras normas anteriores. Y nos encontramos con que el único que lo hace es el artículo 190. Artículo que resulta muy esclarecedor porque al legislar sobre el Reglamento de las Cámaras consagra la competencia de las mismas al aplicar (apercibimiento, suspensión y remoción - que es lo mismo que la pérdida de investidura, ya que esta no es otra cosa que la remoción del cargo-) y también establece la mayoría requerida para la aplicación de cada sanción. En el caso de la remoción prescribe: "**Por mayoría absoluta podrá removerlo** - es decir, privarlo de su investidura a un senador o diputado- **por incapacidad física o mental, declarada por la Corte Suprema de Justicia.** Si de acuerdo con la Constitución las Cámaras tienen competencia para aplicar todas las sanciones previstas, incluyendo la remoción o pérdida de investidura, y establece incluso la mayoría necesaria para su aprobación en cada sanción, parece que no sería razonable negarle competencia en el caso del artículo 201 (que es uno de los que regula el 190)*, ni aplicar una mayoría diferente a la que ella establece. Estamos frente a una norma que regula específicamente la competencia para aplicar sanciones, las distintas sanciones aplicables, las causales invocadas y las mayorías requeridas en cada caso. En suma, simplificando al máximo, lo que la norma examinada (art. 201) está diciendo es esto: "*Además de los casos de pérdida de investidura ya previstos (artículo 190), también son casos de pérdida de investidura los previstos en este artículo*" Frente a la claridad de la conexión no parece razonable ignorar los casos ya previstos a los cuales se hace referencia expresa) Ni parece razonable ignorar que en esos casos las Cámaras son las declaradas competentes para aplicar la sanción de pérdida de investidura."[22].

En cuanto a la mayoría requerida, según nuestro criterio, es importante señalar lo establecido en el Artículo 185 de la Constitución Nacional que dice: "***DE LAS SESIONES CONJUNTAS:***

22 Juan Carlos Mendonça, Derecho Vivo, ... VER REFERENCIA....

Las Cámaras sesionarán conjuntamente en los casos previstos en esta Constitución en el Reglamento del Congreso, donde se establecerán las formalidades necesarias.El quórum legal se formará con la mitad más uno del total de cada Cámara. ***Salvo los casos en que esta Constitución establece mayorías calificadas, las decisiones se tomarán por simple mayoría de votos de los miembros presentes****. Para las votaciones de las Cámaras del Congreso se entenderá por simple mayoría la mitad más uno de los miembros presentes; por mayoría de dos tercios, las dos terceras partes de los miembros presentes; por mayoría absoluta, el quórum legal, y por mayoría absoluta de dos tercios, las dos terceras partes del número total de miembros de cada cámara. Las disposiciones previstas en este Artículo se aplicarán también a las sesiones de ambas cámaras reunidas en Congreso. El mismo régimen de quórum y mayorías se aplicará a cualquier órgano colegiado electivo previsto por esta Constitución*" (el destaque es nuestro)

Una estricta y literal aplicación de la norma señalada en el párrafo anterior nos deriva a la conclusión que, al no establecer el Art. 201 mayoría calificada alguna, debería entenderse que es mayoría simple de los miembros presentes, con lo cual, para destituir a un senador o diputado bastarían como mínimo dos requisitos: 1.) La existencia de quórum legal, es decir, 41 diputados y 23 senadores en sala; y 2.) el voto de la mitad más uno de los presentes.

Aunque parezca contradictorio el tema de las mayorías requeridas para expulsar a un legislador, en el sentido que sanciones menos graves que la remoción del cargo poseen mayorías calificadas, tal es el caso del desafuero[23] solicitado por un Juez com-

23 **Artículo 191 - DE LAS INMUNIDADES** Ningún miembro del Congreso puede ser acusado judicialmente por las opiniones que emita en el desempeño de sus funciones. Ningún Senador o Diputado podrá ser detenido, desde el día de su elección hasta el del cese de sus funciones, salvo que fuera hallado en flagrante delito que merezca pena corporal. En este caso, la autoridad interviniente lo

petente para el procesamiento judicial, cuya procedencia se da con la exigencia constitucional de una mayoría de dos tercios, entendemos que la crítica o desprolijidad imputada a la norma por algunos sectores políticos, únicamente puede subsanarse por el procedimiento de la enmienda o reforma; ínterin tocará cumplir con la disposición contenida en el Artículo 185 de la Constitución Nacional.

PROCEDIMIENTO

Sin ley reglamentaria sancionada es el pleno de cada Cámara soberano para decidir la aplicación de un procedimiento ante cada caso sometido a su juzgamiento; de hecho así se ha venido realizando a lo largo de los distintos periodos constitucionales legislativos con el juicio político a miembros de la Corte Suprema de Justicia e incluso al ex presidente de la República destituido por este mecanismo Sr. Fernando Lugo.

Ahora bien, las reglas básicas del debido proceso obligan a respetar algunos aspectos fundamentales relativos a la defensa en juicio, cuyo incumplimiento, hace que el acto sea pasible de serios cuestionamientos de constitucionalidad.

El hecho que la pérdida de investidura sea un juicio político, no significa que sea arbitrario, pues, básicamente el senador o diputado que sea acusado por alguna de las causales previstas en el artículo 201 de la Constitución Nacional tiene derecho a acceder al escrito de acusación, a las pruebas que se presentan, a los hechos que se le imputan; además puede cuestionar e impugnar las pruebas y refutar los argumentos ante el plenario de la Cá-

---

pondrá bajo custodia en su residencia, dará cuenta de inmediato del hecho a la Cámara respectiva y al juez competentes, a quien remitirá los antecedentes a la brevedad. Cuando se formase causa contra un Senador o un Diputado ante los tribunales ordinarios, el juez lo comunicará, con copia de los antecedentes, a la Cámara respectiva, la cual examinará el mérito del sumario, y **por mayoría de dos tercios resolverá si ha lugar o no desafuero**, para ser sometido a proceso. En caso afirmativo, le suspenderá en sus fueros.

mara a la cual pertenece, por sí o por intermedio de un abogado de su confianza; entre otras cuestiones básicas relativas al debido proceso que se listan en los Artículos 16[24] y 17[25] de la Constitución Nacional.

CAUSALES PARA APLICAR LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA

Dos son las causales tasadas en la Constitución Nacional que pueden ser invocadas para motorizar un juicio de pérdida de investidura a un Senador o Diputado de la Nación, conforme fuera señalado al momento de transcribir el texto del artículo 201 a saber: *1.) la violación del régimen de las inhabilidades e incompatibilidades previstas en esta Constitución, y 2.) el uso indebido de influencias, fehacientemente comprobado.*

Con relación a la **violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstas en el texto fundamental**,

24 **DE LA DEFENSA EN JUICIO:** La defensa en juicio de las personas y de sus derechos es inviolable. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales y jueces competentes, independientes e imparciales.

25 **DE LOS DERECHOS PROCESALES:** En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a:1. que sea presumida su inocencia; 2. que se le juzgue en juicio público, salvo los casos contemplados por el magistrado para salvaguardar otros derechos; 3. que no se le condene sin juicio previo fundado en una ley anterior al hecho del proceso, ni que se le juzgue por tribunales especiales; 4. que no se le juzgue más de una vez por el mismo hecho. No se pueden reabrir procesos fenecidos, salvo la revisión favorable de sentencias penales establecidas en los casos previstos por la ley procesal; 5. que se defienda por sí misma o sea asistida por defensores de su elección; 6. que el Estado le provea de un defensor gratuito, en caso de no disponer de medios económicos para solventarlo; 7. la comunicación previa y detallada de la imputación, así como a disponer de copias, medios y plazos indispensables para la preparación de su defensa en libre comunicación; 8. que ofrezca, practique, controle e impugne pruebas; 9. que no se le opongan pruebas obtenidas o actuaciones producidas en violación de las normas jurídicas; 10. el acceso, por sí o por intermedio de su defensor, a las actuaciones procesales, las cuales en ningún caso podrán ser secretas para ellos. El sumario no se prolongará más allá del plazo establecido por la ley, y a 11. la indemnización por el Estado en caso de condena por error judicial.

corresponde remitirnos a los artículos 196,197 y 198. Antes de continuar es importante definir qué entendemos por incompatibilidades e inhabilidades.

Incompatibilidad

En doctrina constitucional la figura de la Incompatibilidad está contenida en la mayoría de los textos fundamentales con el fin de garantizar a los ciudadanos que los funcionarios públicos una vez que ingresen al estado, sea por nombramiento o elección popular, no posean interferencias en el ejercicio de las funciones propias del cargo público que desempañan, debido al ejercicio de otra función, sea en el ámbito público o privado.

En cuando a los cargos electivos es importante señalar que las incompatibilidades son diferentes a las condiciones de elegibilidad previstas, normalmente, en la legislación electoral como requisito de postulación al cargo al cual se aspira; es decir, el régimen de incompatibilidades tiene operatividad y aplicabilidad una vez que la persona se convierta en servidor público electo, con la finalidad de garantizar que las funciones públicas que desempeña se realicen sin mediar ninguna influencia ni confusión entre poderes.

En otras palabras, las incompatibilidades señaladas en la Constitución Nacional y las leyes, son impedimentos de carácter restrictivo que no permiten al sujeto afectado ejercer un cargo de elección popular, por desempeñar otra función o actividad tasada en la norma.

La Constitución Nacional en el Capítulo I DEL PODER LEGISLATIVO - SECCIÓN I DE LAS DISPOSICIONES GENERALES - Artículo 196 indica: **DE LAS INCOMPATIBILIDADES: "***Podrán ser electos, pero no podrán desempeñar funciones legislativas, los asesores de reparticiones públicas, los funcionarios y los demás empleados a sueldo del Estado o de los munici-*

pios, cualquiera sea la denominación con que figuren y el concepto de sus retribuciones, mientras subsista la designación para dichos cargos. Se exceptúan de las incompatibilidades establecidas en este artículo, el ejercicio parcial de la docencia y el de la investigación científica. Ningún Senador o Diputado puede formar parte de empresas que exploten servicios públicos o tengan concesiones del Estado, ni ejercer la asesoría jurídica o la representación de aquellas, por sí o por interpósita persona".

En el caso, que un Senador o Diputado sea acusado de desarrollar alguna de las actividades públicas o privadas, remuneradas o no, listadas en la norma constitucional, es pasible de ser sometido a juicio a político de pérdida de investidura por violación al régimen de incompatibilidades constitucionales.

Inhabilidad

Las inhabilidades son restricciones establecidas en la Constitución Nacional y las leyes que limitan el derecho de acceso al ejercicio de cargos electivos o funciones públicas; es decir, son requisitos negativos que impiden al sujeto afectado acceder a la función pública. El fundamento democrático que avala el establecimiento del régimen de inhabilidades, consiste en rodear de condiciones de transparencia, imparcialidad, igualdad y moralidad el acceso y la permanencia de las personas en el ejercicio de un cargo público; de tal suerte que las decisiones de los servidores públicos, sean estos del cuadro administrativo permanente o de elección popular, sean objetivas y tengan como resultado el adecuado cumplimiento de los fines del Estado, de manera tal que asegure la convivencia pacífica y la vigencia del estado de derecho.

En la norma constitucional paraguaya podemos distinguir dos tipos de inhabilidades atendiendo al bien jurídico protegido o a la finalidad de la limitación. En cuanto al bien jurídico protegido las inhabilidades son restricciones para acceder a un cargo

público determinado, valorando conductas jurídicamente reprochables llevadas a cabo por el afectado. En lo que respecta a la finalidad de la limitación, este tipo de restricciones no se relaciona a la conducta previa del afectado, teniendo como objetivo preservar los principios y valores constitucionales.

Considerando el carácter prohibitivo que posee el régimen de inhabilidades, éstas son taxativas, es decir, deben necesariamente estar contenidas en la Constitución Nacional y las leyes. Estas pueden ser absolutas y relativas, las primeras son insalvables, las segundas cesan si el afectado cumple con la acción prevista en la norma.

El **Artículo 197** de la Constitución Nacional lista las inhabilidades que afectan a senadores y diputados en los siguientes términos: **DE LAS INHABILIDADES: "***No pueden ser candidatos a senadores ni a diputados:1. los condenados por sentencia firme a penas privativas de libertad, mientras dure la condena; 2. los condenados a penas de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, mientras dure aquella; 3. los condenados por la comisión de delitos electorales, por el tiempo que dure la condena; 4. los magistrados judiciales, los representantes del Ministerio Público, el Procurador General de la República, el Subcontador, y los miembros de la Justicia Electoral; 5. los ministros o religiosos de cualquier credo; 6. los representantes o mandatarios de empresas, corporaciones o entidades nacionales o extranjeras, que sean concesionarias de servicios estatales, o de ejecución de obras o provisión de bienes al Estado; 7. los militares y policías en servicio activo; 8. los candidatos a Presidente de la República o a Vicepresidente, y 9. los propietarios o copropietarios de los medios de comunicación. Los ciudadanos afectados por las inhabilitaciones previstas en los incisos 4, 5, 6, y 7, y deberán cesar en su inhabilidad para ser candidatos noventa días, por lo menos, antes de la fecha de inscripción de sus listas en el Tribunal Superior de Justicia Electora".*

El **Artículo 198** de la Constitución Nacional indica: **DE LA INHABILIDAD RELATIVA: "***No podrán ser electos senadores ni diputados los ministros del Poder Ejecutivo; los subsecretarios de Estado; los presidentes de Consejos o administradores generales de los entes descentralizados, autónomos, autárquicos, binacionales o multinacionales, los de empresas con participación estatal mayoritaria, y los gobernadores e intendentes, si no renuncian a sus respectivos cargos y se les acepta las mismas por lo menos noventa días antes de la fecha de las elecciones*".

En cuanto a la causal contemplada en el numeral 2) ***uso indebido de influencias fehacientemente comprobado*** del artículo 201 de la Constitución Nacional, es importante reiterar que el juicio de pérdida de investidura de un Diputado o Senador, es de contenido eminentemente político, motivo por el cual no debe pretender invocarse para motorizar el postulado constitucional un proceso judicial de tráfico de influencia, puesto que, se desvirtuaría la esencia misma de la sanción pretendiendo supeditarla a las resultas de un pronunciamiento definitivo de la justicia. Al ser un juicio político debe, garantizando el derecho a la defensa, procederse de manera expedita ya sea condenando o absolviendo al afectado.

En efecto, el tráfico de influencias como hecho punible está contenido y tipificado en la Ley **Nº 2523/04** "***QUE PREVIENE, TIPIFICA Y SANCIONA EL ENRIQUECIMIENTO ILICITO EN LA FUNCION PUBLICA Y EL TRAFICO DE INFLUENCIAS*****"** y según su ámbito de aplicación dicha normativa es aplicable"**....***a toda persona que cumpla una función pública, o tenga facultades de uso, custodia, administración o explotación de fondos, servicios o bienes públicos, cualquiera sea la denominación del cargo, o su forma de elección, nombramiento o contratación, que incurra en los hechos punibles tipificados en la presente Ley"* es decir, incluye a senadores y diputados.

El Tráfico de Influencias como hecho punible está tipificado en el **Artículo 7°** de la citada normativa legal, a saber**:** " *1) El que reciba o se haga prometer para sí o para un tercero, dinero o cualquier otro beneficio como estímulo o recompensa para mediar ante un funcionario público, en un asunto que se encuentre conociendo o haya de conocer invocando poseer relaciones de importancia o influencia reales o simuladas, será castigado con pena privativa de libertad hasta tres años o multa. 2) Igual pena se aplicará a quien entregue o prometa dinero o cualquier otro beneficio, para obtener el favor de un funcionario público. 3) Si la conducta señalada en los incisos 1) y 2) de este artículo estuviera destinada a hacer valer una influencia ante un magistrado del Poder Judicial o ante fiscales del Ministerio Público, a fin de obtener la emisión, dictado, demora u omisión de un dictamen, resolución o fallo en asuntos sometidos a su consideración, el límite legal máximo de la sanción se elevará hasta cinco años de pena privativa de libertad"*

La diferencia fundamental entre el tráfico de influencia como hecho punible y el uso indebido de influencias es de estructura, fundamentación y aplicación, puesto que, cuando se trata de una conducta punible el hecho requiere de la intervención del Ministerio Público y el Poder Judicial, además, una conducta juzgada como uso indebido de influencias, puede ser condenable desde el punto de vista ético y moral y afectar gravemente la investidura de un representante del pueblo, pero no necesariamente encuadrarse en las previsiones contenidas en el Art. 7 de la Ley 2523/04.

El uso indebido de influencias cometido o atribuido a un legislador no está vinculado necesariamente a una condena judicial firme y ejecutoriada, de lo contrario, la figura sería prácticamente inaplicable. La causal debe ser juzgada y valorada por el plenario de la Cámara a la cual pertenece el afectado y en la decisión convergen elementos que guardan relación directa al respeto de los principios democráticos y republicanos y sobre todo a

preservar el requisito de honorabilidad que debe adornar a todo legislador.

No obstante, ya lo dijimos, su aplicación no puede ser arbitraria, coyuntural, ni antojadiza, menos aún, puede ser utilizada para intentar silenciar las voces de las minorías, por ende, exige prudencia, transparencia y la apertura de un debate amplio, que excede el del mantenido formalmente en el recinto parlamentario. En otras palabras, a la votación en plenario le precede un debate ciudadano que se puede dar a través de distintos foros y medios masivos de comunicación.

LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA EN EL DERECHO COMPARADO

A los efectos de clarificar y avanzar en la comprensión de la figura de la pérdida de investidura, haremos una breve referencia aleatoria de legislaciones extranjeras que permiten que un Diputado o Senador sea cesado del cargo, previa comprobación de la existencia de causales previstas sea en la Constitución Nacional o la ley.

COLOMBIA: En este país, el término investidura está asociado con los conceptos de dignidad u honor derivados del cargo.

En términos sencillos, en la legislación colombiana, la pérdida de investidura es el procedimiento mediante el cual un órgano denominado *Consejo de Estado* tiene como tarea juzgar la conducta de parlamentarios y su decisión implica como consecuencia negativa impedir que un senador o diputado termine su mandato constitucional.

La decisión del Consejo de Estado no consiste simplemente en separar del cargo al afectado, que es propio de trabajadores oficiales o empleados públicos, sino juzgar la responsabilidad política de aquellas personas que están en determinadas situacio-

nes o han realizado determinadas conductas que según la Constitución o la ley no merecen ejercer las funciones de representante del pueblo, por no existir elementos que garanticen que van a actuar para lograr el beneficio general, de manera independiente.

El honor o dignidad que conlleva el mandato, así como el consecuente *deshonor o indignidad que acarrea la pérdida de este*, son consecuencias de las *decisiones del pueblo* en el primer caso, y de *los jueces en el segundo*, pero no se pueden considerar como parte del concepto mismo.

Según la normativa de Colombia senadores y representantes pierden su condición de congresistas por el resto del período para el que fueron elegidos, en los siguientes casos: "*1.- Por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades o del régimen de conflicto de intereses; 2.- Por inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo o de ley o mociones de censura; 3.- Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho días siguientes a la fecha de instalación de las cámaras o a la fecha en que fueren llamados a posesionarse; 4.- Por indebida destinación de dineros públicos; y por tráfico de influencias debidamente comprobado*".

La investidura es considerada como cargo público y el juicio de pérdida de investidura se ha asimilado a un proceso sancionatorio o disciplinario en el que los operadores jurídicos deben actuar según los criterios o principios propios de las normas aplicables a los funcionarios públicos y trabajadores oficiales en el desarrollo de sus cargos (principalmente se hace mención por la jurisprudencia a la aplicación del Código Único Disciplinario).

No debe confundirse, ni utilizarse indistintamente, los parámetros empleados en el enjuiciamiento de las conductas de los funcionarios públicos, con los procesos de pérdida de investidura

de los senadores y representantes; éstos últimos forman parte de una rama del poder diferente a la Ejecutiva, que ejercen sus funciones de manera libre, regidos por un respeto relativo al principio de legalidad; limitados por principios, fines y objetivos generales que están en la Constitución y que son normas jurídicas con una estructura interna general, abstracta, motivo por el cual, la riguridad del principio de legalidad cede para anclar en la protección de garantías republicanas básicas.

La jurisprudencia conteste del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional de Colombia señalan:… "*El régimen constitucional aplicable a los congresistas es particularmente estricto en la Carta de 1991 puesto que el propósito primordial de su establecimiento consistió en el rescate del prestigio y la respetabilidad del Congreso...*"señala que en concreto las normas legales sobre pérdida de investidura" consagran reglas precisas, exigibles *a los individuos que conforman las cámaras legislativas, en garantía de su dedicación, probidad, imparcialidad, moralidad y cumplimiento, elementos que se preservan por la necesidad de salvaguardar la institución y de realizar los postulados de la Carta Política" (Sentencia C-247 de 1995).*

La pérdida de investidura conlleva la *cesación o pérdida del mandato de representante elegido por la voluntad popular; y la consecuente indignidad en razón de que se trata de un proceso que tiene pretensiones ejemplarizantes para la sociedad.*

En síntesis: Emitida una sentencia de condena por parte del Consejo de Estado en un proceso de pérdida de investidura, implica el retiro de la confianza del estado, permitiendo que el condenado, a pesar de haber sido electo, sea expulsado del escenario político habida cuenta la inexistencia de condiciones objetivas que permitan garantizar a la ciudadana el ejercicio del cargo con un sentido ético y de justicia social.

REGLAMENTO: El reglamento aplicado por el CONSEJO DE ESTADO en el **Artículo 296** establece la causales que pueden ser invocadas para iniciar un proceso de PERDIDA DE INVESTIDURA: **"***La pérdida de la investidura se produce:1. Por violación del régimen de inhabilidades; 2. Por violación del régimen de incompatibilidades; 3. Por violación al régimen de conflicto de intereses; 4. Por indebida destinación de dineros públicos; 5. Por tráfico de influencias debidamente comprobadas; 6. Por la inasistencia, en un mismo período de sesiones, a seis (6) reunionesplenarias en las que se voten proyectos de acto legislativo y de ley o mocionesde censura; 7. Por no tomar posesión del cargo dentro de los ocho (8) días siguientes a lafecha de instalación de las Cámaras, o a la fecha en que fueren llamados aposesionarse.*

PARÁGRAFO 1o. Las dos últimas causales no tendrán aplicación, cuando medie fuerza mayor".

El artículo 299 del citado reglamento indica: **"*SOLICITUD OBLIGATORIA DE LA MESA DIRECTIVA.* ***En los eventos indicados si la decisión fuere desfavorable al Congresista, la respectiva Mesa Directiva tendrá la obligación de enviar, al día siguiente la solicitud motivada para que sea decretada por el Consejo de Estado la pérdida de la investidura. A la solicitud se anexarán las actas y documentos del caso"*** además se prevé un INFORME en el **Artículo 300**: "*Los Secretarios de las Cámaras comunicarán por escrito a la Comisión de Acreditación Documental, después de cada sesión, la relación de los Congresistas que no concurrieren a las sesiones ni participaren en la votación de los proyectos de ley y de acto legislativo o en las mociones de censura*".

PROCEDIMIENTO: Inicio del trámite: El trámite de la pérdida de la investidura se inicia cuando un ciudadano, la Procuraduría General de la Nación o el mismo Congreso, solicita al Consejo de Estado –en los casos que se refieren a Senadores y Representantes a la Cámara– o al Tribunal Administrativo co-

rrespondiente –cuando se trata de diputados, concejales y ediles–, que deje sin investidura a un miembro de una corporación por haber incurrido en una de las causales previstas en la constitución o la ley.

El reglamento señala que la demanda debe reunir los siguientes **REQUISITOS:** a) Nombres y apellidos, identificación y domicilio de quien la formula –no necesita ser abogado-; b) Nombre del congresista, diputado, concejal o edil y su acreditación expedida por la organización electoral nacional; c) Invocación de la causal por la cual se solicita la pérdida de la investidura y su debida explicación; d) La solicitud de práctica de pruebas, si fuere el caso, y e) Dirección del lugar en donde el solicitante recibirá las notificaciones a que haya lugar.

PRUEBA: Con la demanda se debe acompañar todas las pruebas de las que pretende valerse el demandante y que demuestren la causal invocada. La concentración de la prueba en el acto de presentación se produce por el hecho de la celeridad con que se tramita esta acción, la cual permite mucha actividad probatoria dentro del proceso.

ADMISIÓN DE LA DEMANDA: La autoridad judicial admite la demanda si reúne los requisitos señalados. Se llama al demandado para que responda la demanda si a bien lo tiene. Se decretan las pruebas para practicar y se cita a la audiencia, en la que pueden intervenir el demandante, el Procurador y el demandado. Después de lo anterior se debe dictar sentencia.

PLAZO PARA DICTAR LA SENTENCIA: La Constitución colombiana ordena que todo este trámite deba cumplirse en un plazo de veinte días cuando se trata de procesos contra congresistas, convirtiéndose teóricamente en una de las acciones cuya decisión es celerísima, sólo superada por el habeas corpus y la tutela. En la Ley 617 de 2000, artículo 48, se dice que el proceso de pérdida de investidura de diputados, concejales y ediles debe concluirse en un plazo de 45 días.

BOLIVIA, CHILE, NICARAGUA

Pasando revista por algunas constituciones de Latinoamérica, encontramos figuras parecidas a la pérdida de investidura, que tienen como finalidad interrumpir el ejercicio de un mandato popular de senadores y diputados por haber incurrido en conductas graves que ameritan una sanción política drástica, a saber:

CONSTITUCIÒN NACIONAL DE BOLIVIA: El Artículo 54 permite la pérdida del mandato popular en los siguientes términos: *" 1) Los Senadores y diputados no podrán adquirir ni tomar en arrendamiento, a su nombre o en el de terceros, bienes públicos, ni hacerse cargo de contratos de obras o de aprovisionamiento con el Estado, no obtener del mismo concesiones u otra clase de ventajas personales. Tampoco podrán durante el periodo de su mandato, ser funcionarios, empleados, apoderados, ni asesores o gestores de entidades autárquicas, ni de sociedades o de empresas que negocien con el Estado. 2.) La contravención de estos preceptos importa la pérdida del mandato popular mediante resolución de la respectiva Cámara conforme al Art. 671, atribución 40 de esta Constitución*."

CONSTITUCIÓN NACIONAL DE CHILE: En el artículo 60 del texto constitucional chileno se establecen las causales de CESACIÓN DE REPRESENTACIÓN de un Senador o Diputado, a saber: "***Artículo 60.*** *Cesará en el cargo el diputado o senador que se ausentare del país por más de treinta días sin permiso de la Cámara a que pertenezca o, en receso de ella, de su Presidente. Cesará en el cargo el diputado o senador que durante su ejercicio celebrare o caucionare contratos con el Estado, el que actuare como procurador o agente en gestiones particulares de carácter administrativo, en la provisión de empleos públicos, consejerías, funciones o comisiones de similar naturaleza. En la misma sanción incurrirá el que acepte ser director de banco o de alguna sociedad anónima, o ejercer cargos de similar importancia en estas actividades. La inhabilidad a que se refiere el inciso*

anterior tendrá lugar sea que el diputado o senador actúe por sí o por interpósita persona, natural, o jurídica, o por medio de una sociedad de personas de la que forme parte. Cesará en su cargo el diputado o senador que actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio, que ejercite influencia ante las autoridades administrativas o judiciales en favor o representación del empleador o de los trabajadores en negociaciones o conflictos laborales, sean del sector público o privado, o que intervengan en ellos ante cualquiera de las partes. Igual sanción se aplicará al parlamentario que actúe o intervenga en actividades estudiantiles, cualquiera que sea la rama de la enseñanza, con el objeto de atentar contra su normal desenvolvimiento. Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso séptimo del número 15° del artículo 19, cesará asimismo, en sus funciones el diputado o senador que de palabra o por escrito incite a la alteración del orden público o propicie el cambio del orden jurídico institucional por medios distintos de los que establece esta Constitución, o que comprometa gravemente la seguridad o el honor de la Nación. Quien perdiere el cargo de diputado o senador por cualquiera de las causales señaladas precedentemente no podrá optar a ninguna función o empleo público, sea o no de elección popular, por el término de dos años, salvo los casos del inciso séptimo del número 15° del artículo 19, en los cuales se aplicarán las sanciones allí contempladas Cesará, asimismo, en sus funciones el diputado o senador que, durante su ejercicio, pierda algún requisito general de elegibilidad o incurra en alguna de las causales de inhabilidad a que se refiere el artículo 57, sin perjuicio de la excepción contemplada en el inciso segundo del artículo 59 respecto de los Ministros de Estado Los diputados y senadores podrán renunciar a sus cargos cuando les afecte una enfermedad grave que les impida desempeñarlos y así lo califique el Tribunal Constitucional".

CONSTITUCIÒN NACIONAL DE NICARAGUA: El Artículo 135 de la Constitución Política de la República de Nicaragua dice: "*Ningún Diputado de la Asamblea Nacional puede obtener concesión alguna del Estado ni ser apoderado o gestor de*

empresas públicas, privadas o extranjeras, en contrataciones de éstas con el Estado. La violación de esta disposición anula las concesiones o ventajas obtenidas y causa la pérdida de la representación"

LEY REGLAMENTARIA ¿UN PASO NECESARIO?

La pérdida de investidura como figura constitucional, al igual que otras previstas en nuestro texto constitucional, puede ser aplicada sin ley reglamentaria; así lo establece el **artículo 45 de la Constitución Nacional** al aludir que "*la falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar, ni para menoscabar algún derecho o garantía...*" . La garantía que preserva la investidura que arropa a un represente del pueblo es la independencia de poderes de ahí la condena al uso indebido de influencias, además de las cualidades de honestidad, probidad e idoneidad que deben ser parte de la personalidad desplegada en el ejercicio del cargo, motivo por el cual resulta indiscutible que aún sin ley reglamentaria el proceso de pérdida de investidura puede iniciarse sin mayores formalidades, de imputarse a un senador o diputado las causales establecidas en la norma-madre.

La falta de ley reglamentaria, no significa de ninguna manera la posibilidad de actuar de manera temeraria o arbitraria, puesto que, las garantías del debido proceso son derechos fundamentales que deben ser reconocidos a todo aquel que pretenda aplicarse una pena o sanción. El artículo 17 de la Constitución Nacional enumera una serie de requisitos que hacen al ejercicio de la defensa que deben ser garantizados, sin que ello implique un procedimiento dilatado o sometido a ritualismos excesivos o burocracias interminables.

Basta con respetar los parámetros constitucionales básicos para desarrollar y hacer efectivo el proceso de pérdida de investidura. Es importante señalar que hubo varios intentos, hasta ahora fallidos, que pretendían reglamentar vía legal el Art. 201 de la Constitución Nacional.

La ley 6039/18 "*QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 201 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL, DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA*" repudiada, cuestionada por los medios masivos de comunicación, redes sociales y ciudadanía forzaron su corta y efímera existencia que culminó con su derogación a través de la ley 6164/18. Este es un claro ejemplo de la necesidad de contar con herramientas que respeten la técnica legislativa y los procesos serios de elaboración de una norma, motivo por el cual, este trabajo reivindica la necesidad de establecer reglas y protocolos que se impongan a lo meramente visceral o coyuntural, situación que da pie a escenarios donde la democracia y la institución quedan reducidas a números y las mayorías sencillamente hacen lo que quieren, sin importar la consecuencia de sus actos.

El profesor Jorge Seall Sasiain destacado constitucionalista, recientemente fallecido al respecto del tema opinó en fecha 18 de setiembre de 2018 en su perfil de Facebook lo siguiente: "*No hace falta, "EX NECESSITATIS", ningún REGLAMENTO para aplicar la Constitución, salvo cuando la Constitución así lo ordene expresamente, como fue el caso del artículo 28, C sobre el libre acceso a la información pública, donde sí requiere una ley reglamentaria …" a fin de que este derecho sea efectivo". Lo de la necesidad de una ley reglamentaria para aplicar la PERDIDA DE INVESTIDURA, son PAMPLINAS!. ¿Será que nuestros "legisladores" saben que el país que inventó e instituyó el instituto del IMPEACHMENT (EE.UU) como máximo mecanismo de responsabilidad política para destituir al presidente de la Unión, no tiene el supuestamente "necesario" REGLAMENTO? La Cámara de Representantes de los EE,UU, siempre y cuando consiga los dos tercios, inicia juicio político procediendo- literalmente- a votar "articles of impeachment". Así lo hicieron con Nixon y con Clinton. Lo FUNDAMENTAL no es el "reglamentito" previo, sino la fiel y rigurosa observancia del más amplio ejercicio del Derecho a la Defensa y del debido proceso ("DUE PROCESS OF THE LAW") que no es poco, ES LO ESENCIAL, lo demás es un cínico PRETEXTO para "enfriar" y alargar la cuestión*".

COMISIÓN ESPECIAL DE PÉRDIDA DE INVESTIDURA: Posterior a la derogación de la Ley 6039, se conformó una comisión especial en la Cámara de Diputados a los efectos de discutir varias cuestiones relacionadas a la aplicación del artículo 201 de la Constitución Nacional, entre ellas, las causales y su relación con un proceso judicial, el órgano competente y la mayoría requerida.

En efecto, por Resolución Nro. 138 de fecha 19 de setiembre de 2018 suscrita por el Presidente de la Cámara de Diputados Miguel Jorge Cuevas "*SE CREA UNA COMISIÓN ESPECIAL PARA EL ESTUDIO Y ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY "QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 201 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA"*. En dicha resolución la Cámara de Diputados resolvió: *"Artículo 1: Crear una Comisión Especial a fin de estudiar y elaborar el Proyecto de Ley "QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 201 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA", de Diputados y Senadores de la Nación; Artículo 2: La Comisión Especial estará compuesta por un máximo de 10 (diez) Diputados Nacionales designados por sus respectivas bancadas, de conformidad a los artículos 186*[26] *de la Constitución Nacional y 168*[27] *del Reglamento Interno de la Honorable Cámara; Artículo 3: La Comisión Especial tendrá una duración de 15 (quince) días, a partir del momento en que se constituya; Artículo 4: La Comisión Especial, a la conclusión de su misión, deberá*

26 **De las comisiones:** Las Cámaras funcionarán en pleno y en comisiones unicamerales o bicamerales. Todas las comisiones se integrarán, en lo posible, proporcionalmente, de acuerdo con las bancadas representadas en las Cámaras. Al inicio de las sesiones anuales de la legislatura, cada Cámara designará las comisiones asesoras permanentes. Estas podrán solicitar informes u opiniones de personas y entidades públicas o privadas, a fin de producir sus dictámenes o de facilitar el ejercicio de las demás facultades que corresponden al Congreso

27 La Cámara podrá crear Comisiones Especiales para informar sobre asuntos o problemas determinados, fijándoles en cada caso, salvo las excepciones debidamente fundadas, el plazo en que deberán expedir su dictamen y cumplir misiones específicas que les sean encomendadas.

presentar el Proyecto de Ley "QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 201 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA", para su tratamiento en el Pleno de la Honorable Cámara de Diputados...".

El propósito de la creación de una Comisión Especial para propiciar la discusión y el debate, según las normas constitucionales y reglamentarias invocadas tuvo como objetivo realizar consultas de expertos, solicitar informes de instituciones públicas y organismos técnicos y armonizar la legislación general, no obstante, la falta de metodología y aplicación de rigurosos parámetros de una buena técnica legislativa, hicieron que las tareas de la comisión especial sean dilatorias y antipáticas para la ciudadanía y la opinión pública en general; todo ello a raíz de la contaminación política y la exposición de casos concretos de procesos paralizados que afectan a varios diputados, lo cual derivó en un caos total, puesto que, las conclusiones de la Comisión y el proyecto de ley que fue aprobado por la mayoría en el plenario de la Cámara de Diputados fue peor que la Ley derogada y pretendía derivar a la justicia electoral la tramitación de la perdida de investidura.

Nuevamente la presión mediática y ciudadana encarriló el proceso, puesto que, aprobada la Ley –en general– que establecía la competencia del Tribunal Superior de Justicia Electoral en el trámite de pérdida de investidura de un legislador, en la sesión siguiente se retiró el proyecto y se aprobó lo que sería la base de la Ley 6340 el cual continuó en trámite legislativo y terminó el circuito parlamentario en fecha 19 de junio de 2019, remitiéndose al Poder Ejecutivo que terminó VETANDO la ley alegando su inconstitucionalidad. El veto fue levantado en la Cámara de Diputados en la sesión extraordinaria de fecha 17 de julio de 2019 y en la Cámara de Senadores está aún pendiente. Así quedará PROMULGADA O DEROGADA, una vez más, la normativa reglamentaria, dejando por el camino claras evidencias de la inexistencia de debate ético y autocrítica por parte de la clase política paraguaya.

TEXTO DE LA LEY 6340/19 "DE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA PARLAMENTARIA"

EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Artículo 1.- La pérdida de investidura parlamentaria es un proceso que implica la aplicación de una sanción disciplinaria y política a Senadores y Diputados en virtud de las causales previstas en la Constitución, es un proceso iniciado en el seno de sus respectivas Cámaras.

Artículo 2.- La iniciativa para el procedimiento de la pérdida de investidura parlamentaria, deberá ser presentada en la Cámara de la cual forma parte el legislador y deberá contar con la firma de al menos la cuarta parte del total de miembros de la Cámara respectiva, expresando pormenorizadamente los motivos que fundamentan el pedido y todas las pruebas correspondientes de las causales de la pérdida de investidura parlamentaria.

Artículo 3.- Una vez presentada la solicitud y reunidos los requisitos del artículo anterior, se dará ingreso al pedido de la pérdida de la investidura parlamentaria en la sesión inmediatamente posterior a su recepción, ocasión en la que se admitirá la misma y notificará al legislador afectado. En caso de ausencia del mismo, se procederá a entregar el pedido y las pruebas que se presenten, en su despacho, dejándose constancia de ello. El presidente de la Cámara respectiva, llamará a una sesión extraordinaria dentro de los 8 (ocho) días corridos de la sesión en que tuviera ingreso el pedido, en la cual se dará la oportunidad al legislador afectado a realizar el descargo correspondiente ante la plenaria, pudiendo presentar sus respectivas pruebas e impugnar o rebatir las que se les opongan. El legislador afectado podrá defenderse por sí mismo o podrá hacerlo en su representación un Abogado defensor.

Artículo 4.- Una vez concluidas ambas etapas, el pleno resolverá en la misma sesión sobre la responsabilidad del legislador afectado en los hechos que se le atribuyen y en caso de encontrarlo culpable, se dictará Resolución respectiva, declarando la pérdida de la investidura y se lo removerá del cargo. La decisión que haga lugar a la pérdida de la investidura requerirá del voto favorable de la mayoría absoluta. Por los mismos hechos no podrá formularse nueva acusación.

En caso de no existir quórum para la sesión, o que la misma se levante, se deberá incluir en el primer punto del orden del día de la siguiente sesión, sean estas ordinaria o extraordinaria, para proseguir con el procedimiento de la pérdida de la investidura.

Artículo 5.- La pérdida de la investidura parlamentaria conlleva la separación definitiva del cargo de legislador afectado, pero de surgir indicios de hechos punibles, deberán remitirse los antecedentes al Ministerio Público para los fines pertinentes.

Artículo 6.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Senadores, a nueve días del mes de mayo del año dos mil diecinueve, quedando sancionado el mismo, por la Honorable Cámara de Diputados, a diecinueve días del mes de junio del año dos mil diecinueve, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 207 numeral 1) de la Constitución Nacional.

FIRMADO: Miguel Jorge Cuevas Ruiz Díaz (Presidente H. Cámara de Diputados); Silvio Adalberto Ovelar Benitez (Presidente H. Cámara de Senadores) Freddy Tadeo D´Ecclesiis Giménez (Secretario Parlamentario) Hermelinda Alvarenga de Ortega (Secretaria Parlamentaria)

El texto de la ley transcripta refleja el seguimiento del trámite burocrático de la pérdida de investidura parlamentaria; no profundiza en la cuestión de fondo, es decir, en las causales y su encuadre jurídico y fáctico. Es así que con un tratamiento epidérmico se da cierre a una nueva ley, que sustituye a la anterior en –prácticamente- idénticos términos.

La estrategia absolutamente dilatoria permitió que a la fecha varios procesos de pérdida de investidura no hayan sido tratados, especialmente, por la Cámara de Diputados, puesto que, la Cámara de Senadores ha aplicado directamente el artículo 201 de la Constitución Nacional en este periodo constitucional (2018-2023) a 4 senadores a saber: 1.) Víctor Alcides Bogado (expulsado) 2.) Dionisio Amarilla (expulsado); 3.) Oscar González Daher

(expulsado), y 4.) Enrique Salym Buzarquis (absuelto). Más adelante hacemos una breve referencia de la casuística.

FUNDAMENTO DEL VETO PRESIDENCIAL

En fecha 3 de julio de 2019, a través de un mensaje presidencial el Presidente de la República Mario Abdo Benítez remite los fundamentos por los cuales objeta totalmente el Proyecto de Ley Nº 6340/2019 "*DE LA PERDIDA DE INVESTIDURA PARLAMENTARIA*". A Continuación se transcribe el citado documento.

DECRETO N° 2062

"POR EL CUAL SE OBJETA TOTALMENTE EL PROYECTO DE LEY N° 6340/2019, "DE LA PERDIDA DE INVESTIDURA PARLAMENTARIA".

Asunción, 3 de julio de 2019

VISTO: El proyecto de ley N° 6340/2019 "De la pérdida de investidura parlamentaria", sancionado por el Honorable Congreso Nacional el 19 de junio de 2019 y recibido en la Presidencia de la República el 27 de junio del corriente año; y

CONSIDERANDO: Que, el artículo 238 numeral 4) de la Constitución de la República del Paraguay, atribuye a quien ejerce la Presidencia de la República la facultad de vetar total o parcialmente las leyes sancionadas por el Congreso, formulando las observaciones u objeciones que estime convenientes.

Que, a criterio del Poder Ejecutivo existen fundamentos suficientes para la objeción total del proyecto de ley N° 6340/2019, que se concretizan en los siguientes elementos de convicción que se pasan a exponer.

Que, el proyecto de ley N° 6340/2019 pretende regular el procedimiento de pérdida de investidura parlamentaria, figura prevista en el artículo 201 de la Constitución de la República.

Que, el artículo 4° del proyecto, señala que el pleno de la Cámara respectiva resolverá sobre la responsabilidad del legislador en los hechos que se le atribuyen y en caso del legislador en los hechos que se le atribuyen y en su caso de encontrarlo culpable, declarará la pérdida de investidura y lo removerá del cargo, para lo cual se requerirá del voto favorable de la mayoría absoluta.

Que el artículo 201 de la Constitución prevé la figura y las causales de pérdida de investidura de un legislador, sin embargo, a diferencia del artículo 4° del proyecto de ley no establece cual es la mayoría requerida para removerlo del cargo. Ante la falta de dicha mención, rige la disposición constitucional contenida en el artículo 185 que señala: "(...) Salvo los casos en que esta Constitución establece mayorías calificadas, las decisiones se tomarán por simple mayoría de votos de los miembros presentes".

Que, la norma constitucional transcripta es clara y unívoca; la regla para la toma de decisiones en el Congreso Nacional es que se cuente con el voto de la mitad más uno de los miembros presentes en la Cámara respectiva y, solamente, se la deja de lado cunado la propia Constitución disponga que para decidir en un cierto y determinado caso se requiere el voto de una mayoría calificada. Por lo tanto, la excepción sólo puede derivar del mismo texto constitucional y nunca de una ley o reglamentación de rango inferior a la Ley Fundamental.

Que, si bien podría considerarse hasta como un contrasentido que la ley suprema de la República exija una mayoría de dos tercios para amonestar, apercibir o suspender temporalmente por inconductas a un legislador y, en cambio, para retirarle la investidura- que implica la remoción del cargo- tan solo una mayoría simple, lo cierto es que el poder constituido no tiene la facultad de dictar leyes ni reglamentos que incorporen el requerimiento de una mayoría no prevista en la ley suprema, puesto que, dicha ley o reglamento trasgrediría el orden de prelación de las normas que señala el artículo 137 de la Constitución y erigiría a su vez al poder constituido en poder constituyente.

Que con base en las argumentaciones que anteceden y fundadas en claras disposiciones constitucionales en la forma consignada, no cabe otra alternativa al Poder Ejecutivo que objetar totalmente el proyecto de

ley N° 6340/2019 "De la pérdida de investidura parlamentaria", por los argumentos antes esgrimidos.

POR TANTO, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales,

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY
DECRETA:

Art. 1°.- Objetase totalmente el proyecto de ley N° 6340/2019 "De la pérdida de investidura parlamentaria", sancionado por el Honorable Congreso Nacional el 19 de junio de 2019, por los argumentos esgrimidos en el Considerando de este decreto.

Art. 2°.- Devuélvase al Honorable Congreso Nacional el proyecto de ley N° 6340/2019, objetado totalmente, a tenor de lo que prescribe el artículo 209 y concordantes de la Constitución de la República el Paraguay.

Art. 3°.- El presente decreto será refrendado por el Ministro del Interior.

Art. 4°.- Comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Oficial.

CASUÍSTICA

Antecedentes y resultados de los juicios de pérdida de investidura. **Casos:** Oscar González Daher (Ex senador) y José María Ibáñez (ex diputado)

CASO: SENADOR OSCAR GONZÁLEZ DAHER

REFERENCIAS CRONOLÓGICAS, CAUSALES, INTERVENCIONES Y RESULTADO DE LA VOTACIÓN EN EL PLENARIO DE LA CÁMARA DE SENADORES.

Antecedentes fácticos

El día **6 de noviembre de 2017** una emisora radial de la capital del país (ABC Cardinal 730 am) reprodujo el primero de

una larga serie de audios que confirmaron con claridad meridiana el esquema de chantajes y presiones a jueces, fiscales y abogados instaurado en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados por el ex Senador de la Nación Oscar González Daher, quien ejerció por varios periodos constitucionales la representación de la Cámara de Senadores ante dicho órgano extra poder y además ocupó el cargo de Presidente en diversas oportunidades.

Dichas grabaciones se realizaron desde el teléfono de Raúl Fernández Lippmann, secretario y hombre de confianza de González Daher. En la primera comunicación telefónica Fernández Lippmann realizaba manera abierta y desembozada "negociaciones" extra procesales con la Agente Fiscal Karina Giménez en una investigación que se tramitaba en la dependencia fiscal a su cargo.

La reacción ciudadana ante este escándalo fue abrumadora, sobre todo teniendo en cuenta que varios gremios de abogados hace años que denuncian el mecanismo extorsivo e ilegal con el cual se opera desde el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

Ante los primeros audios difundidos González Daher negó cualquier vinculación y dispuso como remedio un sumario administrativo para su secretario. Desafió que ante la existencia de audios que lo involucraran asumiría la responsabilidad.

El 15 de noviembre de 2017, nuevamente, saltan a la luz más audios, en los cuales se escucha hablar al senador Oscar González Daher presionando a varios jueces y fiscales en causas judiciales concretas.

Los audios de vergonzoso contenido se sucedían unos tras otros y durante todo el mes de noviembre y diciembre de 2017 se pudo escuchar el modus operandi de ambos representantes de la Cámara de Senadores ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, a saber, Oscar González Daher (ANR) y Jorge Oviedo

Matto (UNACE). En una de las comunicaciones, se escuchaba al senador Jorge Oviedo Matto exigiendo a la fiscala Case Giménez a amanecer frente a un banco y retirar un monto de dinero para "arreglar" un proceso judicial.

A raíz de los episodios brevemente referenciados la Cámara de Senadores presionada por la opinión pública realizó una serie de convocatorias; que desembocaron, en una histórica jornada política en la cual despojaron de su investidura al Senador González Daher quien presentó una renuncia que no fue tratada. Así mismo, el Senador Oviedo Matto presentó renuncia al cargo siendo aceptada por el plenario.

Los hechos referenciados ocurrieron en la finalización del periodo constitucional 2013-2018 y los Señores González Daher y Oviedo Matto volvieron a integrar las listas de sus respectivos partidos políticos para las elecciones generales 2018-2023, siendo nuevamente electos y proclamados para integrar la Honorable Cámara de Senadores, sin embargo, las publicaciones de irregularidades en el ejercicio del poder continuaron, además, del nacimiento de grupos ciudadanos de auto convocados que reclamaron la renuncia de ambos parlamentarios.

El más importante evento se dio tras meses de protestas y escraches frente al domicilio del Senador González Daher quien en una escueta nota fechada el 29 de agosto de 2018 RENUNCIÓ al cargo de Senador de la Nación del periodo legislativo (2018-2023) tras acusaciones de presunto lavado de dinero y enriquecimiento ilícito cuantificado de manera preliminar en 8 billones de guaraníes.

En tanto el Senador Jorge Oviedo Matto también presentó su renuncia al cargo en fecha 3 de setiembre de 2018; presionado por un grupo de ciudadanos que se apostaron ante su domicilio solicitando su dimisión.

Ambas renuncias fueron aceptadas por mayoría en la Cámara de Senadores.

CRONOLOGÍA PARLAMENTARIA

16/11/17: Se dio entrada a un Proyecto de Resolución "*Por el cual se sanciona con suspensión de sesenta días al Senador Oscar González Daher y se exige investigación penal a la Fiscalía General del Estado*". El Senador Miguel Abdón Saguier plantea moción de sobre tablas a fin de considerar el Proyecto de Resolución, el tratamiento de la moción se realizó mediante votación nominal con un total de 25 votos, por lo que no se alcanzaron los votos necesarios en el momento.

Posteriormente varios senadores solicitan por nota convocar a una sesión extraordinaria para tratar el Proyecto de Resolución de Suspensión, se realiza la sesión en la misma fecha a las 12:45hs y por votación nominal se obtuvo 21 votos, es decir, no se alcanzaron los votos necesarios para llevar adelante la iniciativa.

14/12/17: Nuevo pedido de sesión extraordinaria presentada por nota de fecha 14 de diciembre de 2017, por varios senadores que solicitan convocatoria a una sesión extraordinaria a fin de tratar el Proyecto de Resolución ***"POR EL CUAL SE SANCIONA CON SUSPENSIÓN DE SESENTA DÍAS AL SENADOR OSCAR GONZÁLEZ DAHER Y SE EXIGE INVESTIGACIÓN PENAL AL FISCAL GENERAL DEL ESTADO".***

15/12/17: Nota mediante el Senador Oscar González Daher presenta renuncia a la representación que ejerce por mandato de la Cámara de Senadores ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados

16/12/17: Por Resolución No 787 de la Cámara de Senadores fecha 15 de diciembre de 2017, se convoca a una Sesión Ex-

traordinaria para el sábado 16 de diciembre a las 10:00hs a fin de tratar el proyecto de suspensión sin goce de dieta por 60 días del Senador Oscar González Daher.

Con 30 votos a favor se aprueba en el plenario de la Cámara de Senadores la Resolución No 1892 de fecha 16 de diciembre de 2017 cuyo acápite dice **"***Se sanciona con suspensión en el ejercicio de sus funciones de Senador, por sesenta días sin goce de dieta al Senador de la Nación Oscar González Daher y se exige investigación penal al Fiscal General del Estado".*

.

En la misma sesión se aprueba la Resolución No 788 de fecha 16 de diciembre de 2017 por la cual se convoca a Sesión Extraordinaria para el sábado 16 de diciembre a las 13:30hs, a fin de tratar como como puntos del orden del día: La designación de nuevo representante de la Cámara de Senadores ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y la creación de una comisión Especial de Investigación para pérdida de la investidura del Senador Oscar González Daher.

16/12/17: En desarrollo de la Sesión Extraordinaria se aprueba por Resolución No 1587 de fecha 16 de diciembre de 2017 la designación como representante a la Cámara de Senadores ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados a los Senadores: Titular: Senador Eduardo Petta San Martin Sustitutos: Enrique Bacchetta, Blas Llano, Arnaldo Guzzio. Se posterga la creación de la Comisión de Investigación de Perdida de Investidura del Senador Oscar González Daher.

20/12/17: En sesión extraordinaria llevada adelante el miércoles 20 de diciembre de 2017 jura como Senador Suplente Víctor Hugo Paniagua, en reemplazo del Senador Titular Oscar González Daher.

21/12/17: Por nota de fecha 21 de diciembre de 2017, el Senador Oscar González Daher, presenta su renuncia al cargo de Senador de la Nación.

22/12/17: Por nota de fecha 22 de diciembre de 2017, varios senadores solicitan la convocatoria sesión extraordinaria para las 10:45 horas, a fin de tratar la renuncia al Cargo de Senador de la Nación Oscar González Daher. La sesión no fue convocada por la presidencia

22/12/17: Por Resolución Nº 1897 de fecha 20 de diciembre de 2017, se convoca a Sesión Extraordinaria para el día viernes 22 de diciembre de 2017 para tratar como Orden del Día: La formulaci6n de la Defensa del Senador Oscar González Daher con relación a los hechos de tráfico de influencia evidenciado por audios filtrados en los medios masivos de comunicación. El Senador Oscar González Daher no se presenta a ejercer su Defensa. Seguidamente se procedió al tratamiento del Proyecto de Resolución por "***LA CUAL SE RESUELVE LA PÉRDIDA DE INVESTIDURA DEL SENADOR OSCAR GONZÁLEZ DAHER"*** presentado por varios senadores. Se aprobó la Resolución Nº 1901 del 22 de diciembre de 2017 por la cual la Cámara de Senadores "RESUELVE la pérdida de investidura del Senador Oscar González Daher" con 30 votos a favor.

MEMORIAS DEL ACTA DE SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL 22/12/17 donde se aprobó la Resolución Nº 1901 cuyo acápite dice: "*Se resuelve la perdida de la investidura del Senador Oscar González Daher*". (Observación: La copia es textual)

INTERVENCIÓN DEL SENADOR NACIONAL MIGUEL ABDÓN SAGUIER CARMONA

–SEÑOR SENADOR MIGUEL ABDÓN SAGUIER CARMONA: Gracias, señor presidente. Es al solo efecto de hacer algunas precisiones, relacionadas a la exposición que hiciera recientemente el líder de la bancada oficialista que se retiró, lamentablemente; pero en ausencia de ellos, aun así me veo en la necesidad de hacer algunas precisiones.

Antes quiero leer un poco lo que dije en la sesión del 16 de noviembre del 2017. Con su permiso, es del Diario de Sesiones.

–**SEÑOR PRESIDENTE**: Adelante, señor senador.

–**SEÑOR SENADOR MIGUEL ABDÓN SAGUIER CARMONA:** "Esperábamos que el estimado colega senador Óscar González Daher, por razones de transparencia, hubiera solicitado un permiso, aunque más no fuere de la presidencia del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados".

La respuesta fue, en esa oportunidad por lo menos, el señor senador Óscar González Daher dijo: "*el Ministerio Público puede abrir todas las investigaciones que quiere, yo me pongo a disposición del Ministerio Público para cualquier investigación que ellos crean conveniente, no tengo ningún problema*".

Lo cual es un absurdo, esta manera de responder, porque la presidencia del Jurado de Enjuiciamiento de suyo que ha de disuadir a cualquier fiscal o juez para iniciarle un procedimiento. Bueno, pero eso es otra cosa.

Señor presidente: se ha dicho que nosotros vamos a juzgarle dos veces por un mismo hecho, lo cual es una inexactitud para decir lo menos.

En el caso de la suspensión, es por actos de inconducta en el ejercicio de sus funciones. En cambio, en el artículo 201 ya no se habla de actos de inconducta, sino es mucho más grave, uso indebido de influencia.

¿*Y qué lo que significa uso indebido*? Y sencillamente, ejercer facultades que están mucho más allá de las que la ley le autoriza; es indebido. Por ejemplo: dilatar pleitos, ejercer presiones sobre jueces, sobre fiscales. Nosotros, los senadores, tenemos influencia, pero tiene que ser dentro de las atribuciones y dentro de

nuestros deberes que nos establece el marco constitucional y legal.

Y en principio se lo sancionó como un acto de inconducta, pero cuando aparecieron más audios, la cosa ya se tornó abrumadora, la situación.

En segundo lugar, nos dicen que nosotros no podríamos tomar ninguna medida de las que señala el artículo 201. No es así, porque cuando la Constitución quiere que intervenga el Poder Judicial, vamos a ver que sí, le da facultades a los órganos jurisdiccionales que intervengan. Por ejemplo: en el caso del artículo 190, que, para remover a un parlamentario por incapacidad física o mental, tiene que intervenir la Corte declarando la incapacidad mental o física.

En cambio, en el artículo 201 no dice ni que tenga que intervenir el Poder Judicial o la Justicia Electoral, como algunos por una aplicación analógica sostienen ese tipo de teorías. Con eso quiero decir, señor presidente, que estamos facultados a tomar medidas como la que señala el artículo 201 en su inciso 2.

Nos dijo también el líder que lamentablemente se retiró, repito, que nosotros no podríamos haberle notificado para que asistiera a ejercer su defensa porque él ya no es senador, si está sentado el señor senador Víctor Hugo Paniagua en reemplazo de él; pero confunde la suspensión con la privación de su investidura. Son dos cosas distintas.

Suspender es temporalmente inhibirlo en el ejercicio de sus funciones, temporalmente. Por ejemplo, en materia jurídica, cuando se dice hay una suspensión del plazo para contestar la demanda, eso no quiere decir que no habiendo ejercido la defensa ya terminó el plazo; no, se interrumpe por un tiempo. Es una interrupción, no es que él deja de ser senador.

Tampoco hay que confundir la suspensión con el desafuero; con el desafuero se le priva del fuero para ser procesado, pero sigue siendo senador. Tanto es así que hay senadores que han sido, por solicitud de ellos mismos en algunos casos, este Senado los ha desaforado, pero asisten a las sesiones, siguen siendo senadores. En cambio la suspensión es distinta, se le priva de la asistencia a las sesiones y a las comisiones, y se le priva el salario.

No hay que confundir suspensión con privación; privación deja de ser senador, con la suspensión no y tampoco con el desafuero. Nos dice el líder que este tema es el ámbito reservado a los órganos jurisdiccionales, y repito no es así, cuando la Constitución quiere que intervenga el Poder Judicial lo dice expresamente; lo dice cuando se sigue el trámite de la comunicación al Cuerpo de que hay un proceso en marcha en contra de uno de nuestros colegas, entonces nosotros para que se le prive del privilegio del proceso, lo desaforamos.

Pero en este caso la Constitución no nos dice nada, ni siquiera nos dice qué cantidad; es decir, la Constitución dice que el número de votos que se requiere para despojarle de su investidura, guarda silencio, entonces se aplica el artículo 185 que dice claramente que en los casos en que la Constitución no exige una mayoría calificada, se debe entender como mayoría simple de los asistentes a la sesión.

El caso del uso indebido de influencia se está equiparando al tráfico de influencia que sí está tipificado como delito penal, pero eso ya lo va a resolver la Justicia; pero si la Justicia quiere intervenir, en virtud de este artículo de tráfico de influencia, si se interpreta así, lo primero que tiene que hacer es solicitar el desafuero del colega, pero no puede intervenir. Ahora, en el caso de que nosotros le privemos, sí podría directamente procesarlo, sin necesidad de solicitar su desafuero.

Señor presidente: creo que podemos abundar en muchas otras consideraciones, pero atendiendo a que avanza ya la cuestión, y siendo este un tema institucional y a los temas institucionales tenemos que darle solución inmediata porque o si no la crisis se acrecienta y provoca un desprestigio hacia las instituciones, por lo cual me pareció correcto que en el día de hoy tomemos la decisión, que yo voy a acompañar la decisión de que se le prive de su investidura por razones eminentemente políticas e institucionales.

Si él incurrió en una falta penal, entonces eso verán los ministros y los jueces; por de pronto nosotros estamos completamente habilitados para llevar adelante esta medida. Muchas gracias, señor presidente.

VOTACIÓN

–**SEÑOR PRESIDENTE:** Se procede al estadio de votación. Por Secretaría General se dará lectura a la lista de los senadores.

SECRETARIO GENERAL:

- **SEÑOR SENADOR MARIO ABDO BENÍTEZ:** Por la pérdida de la investidura.
- **SEÑOR SENADOR ROBERTO ACEVEDO:** Por la pérdida de la investidura.
- **SEÑOR SENADOR NELSON DARÍO AGUINAGALDE GALLINAR:** Ausente.
- **SEÑORA SENADORA EMILIA ALFARO DE FRANCO:** Moción Galaverna.
- **SEÑOR SENADOR GUSTAVO JAVIER ALFONSO GONZÁLEZ:** Ausente.
- **SEÑOR SENADOR CARLOS A. AMARILLA CAÑETE:** Por la pérdida de la investidura.

- **SEÑOR SENADOR ENRIQUE BACCHETTA:**Por la pérdida de la investidura.
- **SEÑOR SENADOR JOSÉ MANUEL BÓBEDA MELGAREJO:** Ausente.
- **SEÑOR SENADOR VÍCTOR ALCIDES BOGADO:** Ausente.
- **SEÑOR SENADOR ENZO CARDOZO JIMÉNEZ:** Por la pérdida de la investidura.
- **SEÑOR SENADOR LUIS ALBERTO CASTIGLIONI SORIA:** Por la pérdida de la investidura.
- **SEÑOR SENADOR ADOLFO FERREIRO:** Moción Galaverna.
- **SEÑOR SENADOR CARLOS FILIZZOLA:** Por la pérdida de la investidura.
- **SEÑORA SENADORA BLANCA FONSECA LEGAL:** Ausente.
- **SEÑOR SENADOR JULIO CÉSAR FRANCO GÓMEZ:** Moción Galaverna.
- **SEÑOR SENADOR JUAN CARLOS GALAVERNA DELVALLE:** Por el proyecto de resolución.
- **SEÑOR SENADOR ARNALDO GIUZZIO:** Por la pérdida de la investidura
- **SEÑOR SENADOR RAMÓN GÓMEZ VERLANGIERI:** Por el proyecto de resolución.
- **SEÑORA SENADORA ZULMA GÓMEZ:** Ausente.
- **SEÑORA SENADORA MIRTA GUSINKY:** Ausente.
- **SEÑOR SENADOR MIGUEL LÓPEZ PERITO:** Por la pérdida de la investidura.
- **SEÑOR SENADOR FERNANDO LUGO MÉNDEZ:** Por la pérdida de la investidura.
- **SEÑOR SENADOR BLÁS ANTONIO LLANO RAMOS:** Por la pérdida de la investidura.

- **SEÑORA SENADORA ESPERANZA MARTÍNEZ:** Por la pérdida de la investidura.
- **SEÑORA SENADORA DESIRÉE MASI:** Por la pérdida de la investidura.
- **SEÑORA SENADORA BLANCA LILA MIGNARRO:** Moción Galaverna.
- **SEÑOR SENADOR JUAN DARÍO MONGES ESPÍNOLA**: Ausente.
- **SEÑOR SENADOR CARLOS NÚÑEZ AGÜERO**: Ausente.
- **SEÑOR SENADOR DERLIS OSORIO:** Ausente.
- **SEÑORA SENADORA BLANCA OVELAR:** Por la pérdida de la investidura.
- **SEÑOR SENADOR SILVIO OVELAR BENÍTEZ:** Moción Galaverna.
- **SEÑOR SENADOR JORGE OVIEDO MATTO:** Ausente.
- **SEÑOR VICTOR HUGO PANIAGUA FRETES:** Ausente.
- **SEÑOR SENADOR SIXTO PEREIRA GALEANO:** Ausente.
- **SEÑOR SENADOR EDUARDO PETTA SAN MARTÍN:** Por la pérdida de la investidura.
- **SEÑOR SENADOR JULIO QUIÑÓNEZ:** Ausente.
- **SEÑOR SENADOR HUGO RICHER:** Por la pérdida de la investidura.
- **SEÑOR SENADOR MIGUEL ABDÓN SAGUIER CARMONA:** Por la pérdida de la investidura.
- **SEÑOR SENADOR ÓSCAR SALOMÓN:** Moción Galaverna.
- **SEÑORA SENADORA LILIAN SAMANIEGO:** Ausente.
- **SEÑOR SENADOR PEDRO ARTHURO SANTA CRUZ INSAURRALDE:** Moción Galaverna.
- **SEÑOR SENADOR FERNANDO SILVA FACETTI:** Por la aprobación del proyecto.
- **SEÑOR SENADOR JULIO CÉSAR VELÁZQUEZ:** Moción Galaverna.

- **SEÑOR SENADOR LUIS ALBERTO WAGNER LEZCANO:** Por la pérdida de la investidura y que vuelvan los exiliados y cárcel para los fiscales de mierda.
- **SEÑOR SENADOR ARNOLDO WIENS:** Por la pérdida de la investidura.

–SEÑOR PRESIDENTE: El resultado es el siguiente: aprobado en general por treinta votos; quince ausentes. Con las correcciones que se ha hecho aquí, de poner en el acápite "Pérdida de la investidura del senador Óscar González Daher, y en el artículo 1° se testa la palabra "nacional".

Tratamiento en particular.

Artículo 1°. A la vista de los señores senadores. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO

Artículo 2°. A la vista de los señores senadores. A votación. Suficiente mayoría.

APROBADO

Artículo 3°. De forma.

Se hará la comunicación correspondiente.

Habiendo agotado los temas, se levanta la sesión siendo las trece horas con cinco minutos.

* * *

CASO: DIPUTADO JOSÉ MARÍA IBAÑEZ

REFERENCIAS CRONOLÓGICAS, CAUSALES, INTERVENCIONES Y RESULTADO DE LA VOTACIÓN EN EL PLENARIO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

29 DE NOVIEMBRE DEL 2013

Ingreso de causa caratulada, EUSEBIO JAVIER BERNAL GOMEZ Y OTOS s/ cobro indebido de honorarios y OTROS, siendo sospechoso el Diputado Nacional José María Ibáñez.

Resolución F.A. Nº 148 por la cual el Abogado Carlos Arregui, Fiscal Adjunto, ordena el inicio de una investigación de oficio, con respectos a las publicaciones periodísticas del diario ABC color de los días 5, 6, 28 y 29 de noviembre del año 2013 por los supuestos hechos punibles de cobros indebidos de honorarios, estafa y lesión de confianza, asignar a los Agentes fiscales Victoria Acuña, José Dos Santos y Liliana Alcaraz la investigación de hecho citado, para inicio de investigación y disponer la remisión de la denuncia a la Oficina de Recepción de Denuncias de la UDEA a fin de que sea considerado el formulario de ingreso al sistema penal.

02 de diciembre del 2013: La Abogada Victoria Acuña Ricardo agente fiscal de la unidad Nº 1, especializada en hechos punibles contra el orden económico y anticorrupción, comunica el inicio de la investigación con relación a las publicaciones periodísticas difundidas por los medios masivos de comunicación, acerca de la supuesta comisión de los hechos punibles de cobro indebido de honorarios y otros.

28 de diciembre del 2013: Se resuelve la imputación del Diputado José María Ibáñez Benítez y se da un plazo de 6 meses de investigación a los efectos de formular acusación de conformidad a lo dispuesto en el artículo 324 del Código Procesal Penal.

31 de diciembre de 2013: El Juez Darío Riquelme remite a la Honorable Cámara de Diputados lo resuelto a la formulación de un proceso penal a raíz de la imputación fiscal presentada al juzgado de los Agentes Fiscales JOSE ANGEL DOS SANTOS, LILIANA ALCARAZ RECALDE Y VICTORIA ACUÑA RICARDO en contra del parlamentario José María Ibáñez y en consecuencia remite copia de todos los antecedentes de la causa 1-1-2-37-2013-138 a la Honorable Cámara de Diputados del Congreso Nacional a loa efectos previstos en el Art. 191 de la Constitución Nacional.

05 de marzo del 2014: Nota del poder judicial, oficio Nº 3.051, del Juez penal de garantías número cuatro de la capital, Abogado Rubén Darío Riquelme en los autos caratulados "FABIO ERAN GOMEZ CHAMORRO Y OTROS S/ ESTAFA Y OTROS Nº 1-1-237-2013-138" a fin de comunicar que el juzgado ha resuelto solicitar a la Honorable Cámara de Diputados el desafuero del Parlamentario José María Ibáñez Benítez

19 de marzo del 2014: La Honorable Cámara de Diputados realiza una sesión ordinaria estando en el número 7 del orden del día el desafuero Diputado Nacional José María Ibáñez con aprobación del pleno de la Honorable Cámara de Diputados.

21 de marzo del 2014: Respuesta Nota Poder Judicial: Resolución 422 se da lugar al pedido de desafuero del Diputado Nacional José María Ibáñez Benítez, solicitado por el Juez Penal de garantías número cuatro de la capital, Abogado Rubén Darío Riquelme en los autos caratulados "FABIO ERAN GOMEZ CHAMORRO Y OTROS S/ ESTAFA Y OTROS Nº 1-1-237-2013-138", aprobada en sesión ordinaria de la Honorable Cámara de Diputados de fecha 19 de marzo del 2014.

06 de julio del 2018: El juez penal Julián López Aquino según A.I. Nº 469/18 suspende condicionalmente el procedimiento de conformidad al art. 21 del C.P.P. y obliga a reparar el daño

social ocasionado en relación a los procesos José María Ibáñez Benítez y Lorena Del Pilar Plabst de Ibáñez, consistente en la donación al Leprocomio Santa Isabel un generador eléctrico de la marca Hyundai con potencia de 117 KVA y garantía por un año o 1200 horas desde la salida de fábrica, trasportado e instalado con servicio técnico y materiales para la conexión y fijación, por un valor total según presupuestos adjuntos de 117.791278 (chacomer e ingesa) a los cuales el señor José María Ibáñez Benítez abonara la suma de Gs. 89.041.278 y la señora Lorena Del Pilar Plabst de Ibáñez la suma de Gs. 28.750.000. el plazo de duración de la aprobación según sentencia es de un año, si las condiciones han sido cumplidas sin inconvenientes, se declarará la extinción de la acción en este caso y el sobreseimiento definitivo de los imputados.

Nota Presentada el 31 de julio del 2018

NOTA: Los abajo firmantes, todos los Diputados Nacionales nos dirigimos a Vuestra Honorabilidad con el fin de solicitar se sirva convocar a una sesión extraordinaria para el tratamiento de la pérdida de investidura al Diputado Nacional José María Ibáñez, conforme a lo establecido en el Artículo 201 de la Constitución Nacional en cumplimiento a la Ley reglamentaria Nº 6038/ 2018

Esta solicitud se basa en la necesidad de darle tratamiento en el pleno de la Honorable Cámara de Diputados a un tema instalado desde los medios de comunicación y algunos sectores políticos con representación parlamentaria.

Diputados firmantes: Carlos Núñez Salinas,Edgar Ortiz**,** Antonio Buzarquis, Marlene Ocampos, Jazmín Narváez**,** Juan Acosta, Juan Osorio, Freddy D´Eclessis, Celso Maldonado**,** Carlos Portillo**,** Salustiano Salinas, Mario Varela**,** Hugo Ibarra**,** Pastor Soria, ColymSoroka**,** Julio Enrique Mineur, Blanca Vargas de Caballero**,** Vicente Rodríguez, Néstor Ferrer, Ariel Oviedo**,** Esmérita

Sánchez, Eri Valdez, Luis Urbieta, Arnaldo Samaniego**,** Hernán Rivas, entre otros

01 de agosto de 2018: Sesión Extraordinaria en la que no se da lugar a la pérdida de investidura del Diputado Nacional José María Ibáñez Benítez, al no reunir los requisitos establecidos en la Ley Nº 6038/18 "***QUE REGLAMENTA EL ARTICULO 201 DE LA CONSTITUCION NACIONAL, DE LA PERDIDA DE INVESTIDURA***" solicitado por varios Diputados Nacionales de fecha 31 de julio de 2018. **Resolución Nº 51** de fecha uno de agosto del dos mil diez y ocho.

07 de agosto del 2018: Tras varias notas de pedido de perdida de investidura para el Diputado Nacional José María Ibáñez Benítez presentada por gremios de Abogados de la sociedad civil y un fuerte rechazo de la ciudadanía en locales comerciales, el Diputado Nacional José María Ibáñez Benítez, presenta su renuncia al cargo de Diputado Nacional, la cual es aceptada por la Plenaria de la Honorable Cámara de Diputados por Resolución Nº 57 a los siete días del mes de agosto del año dos mil diez y ocho.

CONTROL SOCIAL: PROPUESTA PARA AVANZAR HACIA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

El saneamiento de las instituciones públicas y en nuestro caso del Poder Legislativo, pasa por la promoción seria y permanente del **Control Social**, entendido como el conjunto de *instituciones, estrategias* y sanciones sociales, que pretenden promover y garantizar el sometimiento del individuo a los *modelos* y normas comunitarias.

El control social es importante ya que en toda sociedad hay una lucha entre el individuo y la sociedad. La sociedad necesita la vigencia efectiva del estado de derecho, que implica ejercer autoridad sobre el individuo y para el efecto despliega una gama

de mecanismos que aseguren la conformidad de la conducta del ciudadano a las normas sociales y más aún cuando nos referimos a ciudadanos que ocupan cargos de representación.

La sociedad precisa organizarse para controlar a sus autoridades y en el ejercicio de ese derecho de control al encontrarse con cuestionamientos a su actuación o gestión pública impulsar los procesos institucionales que culminen en sanciones efectivas para quienes desde el cargo cometen irregularidades; obviamente no es una misión sencilla en un país donde prima la informalidad y el amiguismo, pero alguna vez habrá que empezar y cualquier avance en ese sentido es bienvenido, pues implica avanzar hacia la consolidación democrática, puesto que, el involucramiento activo de la ciudadanía en los asuntos públicos únicamente genera fortaleza y desarrollo institucional.

En los últimos años hemos avanzado algunos pasos como sociedad civil e identificamos a núcleos sociales que con esfuerzo están desarrollando iniciativas de control ciudadano a sus autoridades.

Las respuestas de las instituciones y los resultados ante las denuncias de corrupción formuladas no son los esperados, pero las nuevas tecnologías y formas de comunicación social lideradas por las redes sociales, acortan cada vez más el margen de maniobra que otrora monopolizaba la clase política para traficar influencias y utilizar el cargo y los recursos públicos para beneficio de su entorno político, social y familiar.

El incipiente nacimiento de una nueva época en la cual se promociona y facilita el fortalecimiento de una cultura de control social fue gracias al trabajo de varios grupos impulsores de leyes cuyo objetivo fue devolver a lo público, su naturaleza pública y trabajar en nuevos paradigmas en el manejo y acceso a la información pública.

Gracias a esos enconados esfuerzos tenemos herramientas legales como las leyes **5282/14** "*De libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental*" y **5189/14** "*Que establece la obligatoriedad de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay*"; cuya aplicación permitió destapar inmundos alcantarillados donde se movían a sus anchas clanes políticos y familiares

El control social y la participación activa de la sociedad civil en los distintos espacios de decisión pública, permitirán una democracia real que encamine nuestro destino hacia la tan anhelada justicia social.

CAPÍTULO IV
DE LA INICIATIVA POPULAR

SUMARIO: Referencias y Consideraciones. Concepto. Las constituciones Nacionales del Paraguay y la Iniciativa Popular: textos constitucionales de 1870, 1940, 1967. Qué dice la Constitución Nacional de 1992 sobre la Iniciativa Popular? Forma de tramitación de la Iniciativa Popular. Formalidad y Presentación. Crítica al Reglamento Interno de la Cámara de Diputados. INICIATIVA POPULAR: Una manera de activar la enmienda y la reforma constitucional. DERECHO COMPARADO: Iniciativa popular legislativa y normativa en Colombia y Argentina.

REFERENCIAS Y CONSIDERACIONES. Concepto

Para analizar con algún rigor la figura de la **Iniciativa popular**, debemos entender los principios y fundamentos que inspiran su génesis y para ello no basta invocar únicamente el artículo 123 de la Constitución Nacional que la proclama como parte integrante de los derechos políticos de tenemos reconocidos los ciudadanos.

Nuestra Constitución Nacional en su Parte I "*DE LAS DECLARACIONES FUNDAMENTALES, DE LOS DERECHOS, DE LOS DEBERES Y DE LAS GARANTÍAS*"; Título I. "*DE LAS DECLARACIONES FUNDAMENTALES*"; Artículo 1: "*DE LA FORMA DEL ESTADO Y DE GOBIERNO*" marca la primera carretera que nos transporta a la concreción de este derecho polí-

tico, a saber: "*La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes. La República del Paraguay* ***adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista,*** *fundada en el reconocimiento de la dignidad humana*" (el destaque en negritas, es nuestro).

El Artículo 2 del texto constitucional "*DE LA SOBERANÍA*" remarca al sujeto que la ejerce y motoriza y dice: "*En la República del Paraguay y la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce, conformecon lo dispuesto en esta Constitución*". Luego, se distribuye el Poder Público- en la clásica división republicana - en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, se condena la concentración de poderes y se reconoce la existencia de un sistema de controles recíprocos y contrapesos; todo ello en el Artículo 3 de la Constitución Nacional: "*DEL PODER PUBLICO*" además se insiste que "*El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio*" cuyas características de universal, libre, directo, igual, secreto, fiscalizado, público y proporcional se señalan claramente en el Artículo 118[28] del texto fundamental.

Ahora bien; ¿*Cómo ejercer como pueblo nuestra soberanía y poder*? A partir de esta pregunta pensadores, filósofos, juristas, académicos, literatos de todos los credos e ideologías a lo largo de la historia de la civilización han encontrado y perfeccionado técnicas, mecanismos y herramientas. Sin lugar a dudas, la Iniciativa Popular permite al colectivo social organizado con reglas mínimas ejercer poder y soberanía, interviniendo de manera directa en los asuntos públicos, si acaso no existe interés político de abordar el tema convocante e introducirlo en agenda pública por

28 **DEL SUFRAGIO: "**El sufragio es derecho, deber y función pública del elector. Constituye la base del régimen democrático y representativo. Se funda en el voto universal, libre, directo, igual y secreto; en el escrutinio público y fiscalizado, y en el sistema de representación proporcional".

parte del órgano de representación popular por antonomasia llamado Parlamento o Congreso.

Debemos advertir que en los textos Constituciones, objeto de reformas en la década de los 90 hasta nuestros días; se han esmerado en establecer mecanismos de participación ciudadana que tienen como finalidad impactar en las decisiones políticas de sus países, entre ellos, podemos citar la iniciativa popular, el referendo, la consulta popular, el plebiscito, el cabildo abierto, la revocatoria de mandato, el balotaje, entre otros.

El fragmento contenido en la presentación de "*Formación Ciudadana y Constitucional*" del portal digital de la Universidad de Derecho de Antioquía- Colombia presenta una interesante reflexión: "*Decir que la república es democrática, participativa y pluralista es en principio un gran pleonasmo. Las definiciones son tautológicas y si las realizamos encontraremos que para definir república tendremos que acudir a términos equivalentes y entre ellos estarán democracia, participación, pluralidad. Para explicar estos mismos términos ocurrirá otro tanto. No obstante, la aparente reiteración tiene algún sentido. Decir democrática entraña reconocer que la soberanía reside en el pueblo (no en la Nación), es decir que el pueblo es el detentador de los poderes, es el fundamento de los mismos. Se habla de democracia participativa con motivo de la nueva Constitución. Se ha introducido un tercer tipo de democracia, pues tradicionalmente se reconocían la directa y la representativa. La democracia participativa es una tentativa de mediación entre las dos nombradas. La primera la directa, caracterizaba las democracias antiguas (Grecia y Roma) y se distinguía por el ejercicio del poder por aquellos que eran ciudadanos, los ciudadanos se ocupaban de las cuestiones del manejo de lo público, de la ciudad, de la polis; era la libertad de los antiguos, se trataba de participar. La idea en la modernidad es retomada por Rousseau y hoy es de nuevo importante*"

Sigue: "*Con la complejización de la vida social, y la estatal por contumacia, la democracia directa se ha hecho imposible, a*

todas horas no pueden todos los ciudadanos estar tomando todas las decisiones importantes del Estado donde viven, y de su ciudad, y de su departamento y de su Estado, por ello se impone la necesidad de que profesionales de la política representen a los demás. Pero en el decurso de la representación se ha visto la limitación de la figura, fundamentalmente porque no existe un nexo de responsabilidad entre los representantes y los representados, y por ello, aquellos se apartan de los intereses de estos y en últimas se desvirtúa la idea de la democracia y también la de la soberanía popular. Surge la tercería: Continúa la representación pero en casos importantes todo el pueblo puede entrar a tomar decisiones y para el efecto se establecen mecanismos de participación popular. La idea ha sido constituida como una de las variables, constantes, que recorren la expedición de toda la normatividad que surge en el país. La participación se entiende de diversas formas y a ellas se les abren espacios".

Y concluye: "*Podría pensarse este segmento desde la perspectiva de la democracia como principio fundamental y primordial. A su alrededor podía estructurarse toda la teoría de la Constitución. La idea contemporánea de Constitución, de república, de Estado pluralista, etc., se establecen a partir de la idea de la democracia. La democracia es en principio una forma de gobierno que responde a la pregunta cuántos gobiernan, con la respuesta todos gobiernan, contra las respuestas de pocos o de uno gobiernan. La idea se desarrolla a partir de la detentación del poder e históricamente puede reconocerse así en el concepto de soberanía, aunque la discusión data de la antigüedad*".[29]

Entonces, la iniciativa popular está, a nuestro parecer, estrechamente vinculada a la soberanía reconocida por el artículo 2 de la Constitución Nacional al pueblo, que la ejerce conforme lo dispuesto en la normativa legal y constitucional; si bien es cierto,

29 Análisis contenido en la Página Web de la Facultad de Derecho de Antioquía-Colombia – Formación Ciudadana y Constitucional. Referencia sitio: http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/democratica.html

para la toma de decisiones en general la ciudadanía o pueblo (como lo llama la Constitución) delega en sus representantes el ejercicio efectivo del poder, sin embargo, puede activar con la suma de voluntades, en una iniciativa popular, el cambio o transformación de la legislación interna de su país.

La iniciativa popular es una herramienta de participación, que permite a la ciudadanía, reuniendo ciertos requisitos, presentar peticiones sobre asuntos de interés público como ser proyectos de ley, de enmienda o reforma constitucional al Congreso Nacional, institución que debe dar andamiaje al pedido ciudadano y proceder a su consideración y tratamiento.

LAS CONSTITUCIONES NACIONALES DEL PARAGUAY Y LA INICIATIVA POPULAR: TEXTOS CONSTITUCIONALES DE 1870, 1940, 1967.

La Constitución Nacional de 1870, cuyos lineamientos generales lo abordamos en el capítulo anterior, no hace referencia alguna a la figura de la INICIATIVA POPULAR como alternativa para el inicio del circuito legislativo, es decir, la ciudadanía de manera autónoma no podía organizarse en procura de llenar los requisitos legales para ser proyectista de una Ley; cualquier iniciativa debe contar con el padrinazgo de un congresista.

Para ilustrar al lector, y otorgarle una perspectiva del proceso legislativo previsto en el texto constitucional de 1870 nos remitimos al Capítulo IX **De la formación y sanción de las leyes** que en cinco artículos legisla sobre el particular en los siguientes términos:

"***Artículo 73***.- *Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso por proyectos presentados por los miembros o por el Poder Ejecutivo excepto las relativas a las que trata el artículo 49*[30]*. Aprobado un proyecto de ley por la Cámara*

30 A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas.

de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la República para su examen y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley.

Artículo 74.- *Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles.*

Artículo 75.- *Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Pero si solo fuese adicionado o corregido por la Cámara revisora volverá a la de su origen, y si en esta se aprobasen las adiciones o correcciones por mayoría absoluta, pasará al Poder Ejecutivo de la Nación. Si las correcciones y adiciones fuesen discutidas volverá por segunda vez a la Cámara revisora y si aquí fuesen nuevamente sancionadas por un mayoría de dos terceras partes de sus miembros, pasará el proyecto a la otra Cámara y no entenderá que ésta repruebe dichas adiciones o correcciones si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.*

Artículo 76.- *Desechado en todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen, esta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es Ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas Cámaras serán en este caso nominales por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año.*

Artículo 77.*- En la sanción de las leyes se usará de estas fórmulas. "El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Paraguaya reunidos en Congreso, etc.… decretan o sancionan con fuerza de Ley".*

Del análisis de los artículos transcriptos podemos concluir que la iniciativa legislativa en el Paraguay de entonces, se limitaba a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, excluyendo al Poder

Judicial y a los ciudadanos. Advertimos la particularidad del **artículo 76** donde el principio de publicidad de los actos de gobierno se evidencia de una manera contundente en el siguiente postulado: ***"Las votaciones de ambas Cámaras serán en este caso nominales por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa…"*** Este apartado fue abandonado en las constituciones posteriores.

La Constitución Nacional de 1940, tampoco contempla la figura de la Iniciativa Popular y es aún más escueta la normativa que hace al proceso de FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LAS LEYES, previsto en tres artículos a saber:

*"**Artículo 77**.- Todas las leyes cuya iniciativa no corresponda expresamente al Poder Ejecutivo por mandato de esta Constitución, pueden tener origen en la Cámara de Representantes por proyectos presentados por cualquiera de sus miembros.*

***Artículo 78**.- Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de Representantes, será sometido a consideración del Poder Ejecutivo, con cuya aprobación quedará convertido en ley. Se reputará aprobado todo proyecto de ley no objetado por el Poder Ejecutivo en términos de diez días.*

***Artículo 79**.- Un proyecto de ley desechado en todo por el Poder Ejecutivo, no podrá volver a ser considerado por la Cámara de Representantes en el curso de las sesiones de ese año. Si el veto del Poder Ejecutivo solo recayere en una parte del proyecto, éste volverá a la Cámara de Representantes. Si la Cámara se ratifica en su sanción primitiva por dos tercios de votos, en dos lecturas separadas por un intervalo de tres días cada una, el proyecto se convertirá en ley*".

Se advierte el predominio del Poder Ejecutivo en materia legislativa otorgando exclusividad en determinados asuntos. No es el tema de este trabajo, pero nos parece importante hacer breve alusión a un régimen constitucional donde el equilibrio de po-

deres no es prioridad, decantándose claramente hacia un presidencialismo fuerte con ribetes casi autoritarios. Para graficarlo citamos los artículos 53, 54 y 55 que indican:

"***Artículo 53***.- *El Presidente de la República podrá disolver la Cámara de Representantes y remover a los Consejeros de Estado, con la obligación en el primer caso, de convocar a elecciones dentro del plazo de dos meses.*

Artículo 54.- *Los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo a la Cámara de Representantes deberán ser tratados y despachados en el curso de las sesiones de ese año. En caso de no ser despachados dentro del plazo antedicho, quedarán convertidos en leyes. Durante el receso parlamentario, el Poder Ejecutivo tiene la facultad de dictar decretos con fuerza de ley, con el parecer del Consejo de Estado y con la obligación de someterlos a la aprobación de la Cámara de Representantes en el siguiente período ordinario de sesiones.*

Artículo 55.- *Sólo al Poder Ejecutivo corresponde la iniciativa en materia de gastos y de reclutamiento o movilización de tropas*."

La Constitución Nacional de 1967, al igual que las anteriores no hace alusión alguna a la Iniciativa Popular, es más el artículo 39 excluye la posibilidad de deliberación, organización y gobernanza participativa en lo que hace a la formación y sanción de las leyes con el siguiente texto: **"***El pueblo sólo delibera y gobierna por medio de sus representantes y de las autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza o reunión de personas armadas que se atribuya los derechos del pueblo y demande en nombre de éste, comete delito de sedición*" En el Título Sexto ya con una normativa más dilatada y puntillosa nos instruye sobre el proceso "***DE LA FORMACION Y SANCION DE LAS LEYES*** , a saber:

"***Artículo 154.***- *Las Leyes pueden tener origen en una u otra Cámara del Congreso, mediante proyectos presentados por cualquiera de sus miembros, salvo aquellas cuya iniciativa corresponde al Poder Ejecutivo o a una Cámara determinada, por mandato*

expreso de esta Constitución. Todo proyecto de Ley será presentado con exposición de motivos.

***Artículo 155**.- Aprobado el proyecto por la Cámara de origen o que los hubiese tratado en primer término, pasará para su consideración a la otra Cámara. Si ésta a su vez lo aprobare, el proyecto quedará sancionado, y el Poder Ejecutivo lo promulgará como ley, si también le presta su aprobación. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que no fuere objetado y devuelto a la Cámara de origen en el plazo de diez días hábiles, en cuyo caso quedará automáticamente promulgado, y se dispondrá su publicación.*

***Artículo 156**.- Los proyectos de ley remitidos al Congreso por el Poder Ejecutivo serán tratados y despachados en el período de sesiones del mismo año, salvo que hayan sido devueltos por falta de tiempo para considerarlos. En caso contrario, se reputará que fueron sancionados, y el Poder Ejecutivo los promulgará como leyes.*

***Artículo 157**.- Parcialmente objetado por el Poder Ejecutivo un proyecto de ley, volverá a la Cámara de origen para que estudie y se pronuncie sobre las objeciones. Cumplido este trámite, el proyecto pasaría a la otra Cámara con al mismo objeto. Si ambas Cámaras confirman Ia sanción primitiva por mayoría absoluta de votos, el Poder Ejecutivo Ia promulgará; pero si las Cámaras disintieran sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año.*

***Artículo 158.-** Rechazado totalmente por el Poder Ejecutivo un proyecto de Ley, sólo podrá ser considerado nuevamente en las sesiones de año mediante el voto afirmativo de la mayoría absoluta de dos tercios de ambas Cámaras. En este caso, el proyecto volverá a ser considerado, y si obtuviere mayoría absoluta en las dos Cámaras, el Poder Ejecutivo lo promulgará.*

***Artículo 159.-** Ningún proyecto de Ley rechazado íntegramente por la Cámara de origen podrá ser presentado por segunda vez para su consideración en el mismo período de sesiones, salvo el de Presupuesto General de la Nación.*

Artículo 160.- *Cuando un proyecto de ley aprobado por una de las Cámaras fuere rechazado totalmente por la otra, volverá a aquella para su nueva consideración. Si la Cámara de origen se ratificare por mayoría absoluta, pasará de nuevo a la revisora, la cual solamente podrá volver a rechazarlo por mayoría absoluta de dos tercios. De no obtenerlo, se reputará sancionado el proyecto.*

Artículo 161.- *En el caso de que un proyecto de ley fuere sólo parcialmente objetado o modificado por la Cámara que lo hubiera considerado en segundo término, pasará a la otra Cámara para que se pronuncie sobre los puntos cuestionados. Si ésta los aprobare, el proyecto quedará sancionado; pero si lo rechazare por mayoría absoluta, volverá a la otra Cámara, cuyo voto favorable por mayoría absoluta de dos tercios será definitivo para la sanción del proyecto.*

Artículo 162.- *Si la Cámara revisora no despachare en el término de tres meses un proyecto de ley aprobado por la Cámara de origen, se reputará que le ha prestado su voto favorable y pasará al Poder Ejecutivo para su promulgación.*

Artículo 163.- *El proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación será presentado anualmente por el Poder Ejecutivo a más tardar el 30 de septiembre, y su consideración por el Congreso tendrá prioridad absoluta. Recibido el proyecto, la Cámara de Diputados se abocará a su estudio, y deberá despacharlo dentro de un mes. La Cámara de Senadores estudiará, en plazo no mayor, el proyecto con las modificaciones introducidas por la primera, y si lo aprobare, quedará sancionado. En caso contrario, volverá con las objeciones a la otra Cámara, la cual se expedirá en el plazo de diez días corridos y exclusivamente sobre los puntos discrepantes del Senado. De ser considerados favorablemente éstos, el proyecto quedará sancionado; y si no lo fueren, el proyecto volverá por otros diez días corridos a la Cámara de Senadores, cuya decisión será definitiva. Todos los plazos establecidos en este artículo son perentorios, y a falta de despacho de cualquiera de ellos se entenderá como aprobación. Las decisiones en las distintas etapas de la discusión, serán tomadas por simple mayoría de*

votos, pero las Cámaras sólo podrán rechazar totalmente el proyecto presentado a su estudio por mayoría absoluta de dos tercios.

Artículo 164.- *Cualquiera sea el estado de su tramitación, el Poder Ejecutivo podrá retirar del Congreso los proyectos de leyes que hubiera enviado, desistir de ellos o postergar su presentación para otro período legislativo.*

Artículo 165.- *La Ley no obliga sino en virtud de su promulgación y publicación. La publicidad de las leyes será reglamentada.*

Artículo 166.- *La fórmula que se usará en la sanción de las leyes será la siguiente: "El Congreso de la Nación Paraguaya sanciona con fuerza de ley". Para la promulgación de las mismas, el tenor de la fórmula será: "Téngase por Ley de la República; publíquese e insértese en el Registro Oficial".*

Artículo 167.- *Las Comisiones de las Cámaras podrán solicitar informes u opiniones de personas y entidades públicas o privadas a los efectos de producir sus dictámenes o de facilitar el ejercicio de las demás facultades que corresponden al Congreso".*

Repetimos, aunque no sea objeto de análisis profundo, entre las particularidades del texto constitucional de 1967 figuran las siguientes atribuciones del Ejecutivo, decretar la disolución del Congreso y legislar a través de Decretos con fuerza de ley en periodo de receso parlamentario. Graficamos lo mencionado con la transcripción de los siguiente artículos:

"***Artículo 182.***- *El Poder Ejecutivo podrá decretar la disolución del Congreso por hechos graves que le sean imputables y que pongan en peligro el equilibrio de los Poderes del Estado, o de otro modo afecten la vigencia norma de esta Constitución o el libre desenvolvimiento de las instituciones creadas por ella. En el mismo Decreto en que disponga Ia disolución del Congreso, el Poder Ejecutivo llamará a elecciones de Senadores y Diputados, que completarán el período constitucional, salvo que falte un año o menos para la terminación de dicho período. Estas elecciones se realizarán dentro de los tres meses.*

Artículo 183.- *Durante el receso del Congreso o hallándose éste por cualquier causa desintegrado, el Poder Ejecutivo podrá dictar Decretos con fuerza de ley, con dictamen del Consejo de Estado y con la obligación de someterlos a la consideración de las Cámaras, dentro de los primeros sesenta días del siguiente período ordinario de sesiones*".

Un distintivo de la Constitución Nacional del 67 es otorgar **valor y efecto al silencio parlamentario** ante las iniciativas legislativas promovidas desde Poder Ejecutivo, obligando al Congreso a tratarlas en el periodo de sesiones del año en el cual fue presentado, reputándose sancionadas las leyes que no fueron abordadas en el seno de las Cámaras, salvo que fueran reenviadas al proyectista por falta de tiempo[31].

LA CONSTITUCIÓN NACIONAL DE 1992 Y LA INICIATIVA LEGISLATIVA O INICIATIVA POPULAR

La Iniciativa Popular es una figura que se incorpora al texto constitucional de 1992 y abre el abanico de posibilidades de interferir en el proceso de estudio y sanción de una ley.

A pesar de los 30 años de vigencia de nuestra Carta Política, poco o nada se ha utilizado la iniciativa popular para forzar procesos de reforma legislativa. Esta herramienta aún está infravalorada en la sociedad, puesto que, la misma posee una potencialidad extraordinaria que reivindica con todas sus fuerzas el postulado de la democracia participativa.

Pasemos al análisis constitucional. Es importante señalar que en los capítulos de técnica legislativa que comprende este

31 **Art. 156**.- Los proyectos de ley remitidos al Congreso por el Poder Ejecutivo serán tratados y despachados en el período de sesiones del mismo año, salvo que hayan sido devueltos por falta de tiempo para considerarlos. En caso contrario, se reputará que fueron sancionados, y el Poder Ejecutivo los promulgará como leyes.

material se emprende con mucho detenimiento el proceso de formación y sanción de las leyes, motivo por el cual, en este capítulo abordaremos lo estrictamente necesario y formal, con riesgo de caer en algunas repeticiones superficiales, pero siguiendo una lógica metodológica que se concentra en la Iniciativa Popular.

Conforme lo determina la Constitución Nacional todo proyecto de ley podrá ser presentado, para iniciar su estudio legislativo, en cualquiera de las Cámaras del Congreso, que será considerada como Cámara de Origen, según lo establecido en los artículos 222[32] y 224[33] y concordantes de la Constitución Nacional. Los proyectos que no tienen relación con las atribuciones exclusivas atribuidas a las Cámaras de Senadores y/o a Diputados, pueden ser iniciados o presentados en cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional, la cual será considerada como Cámara de Origen.

En efecto, en la SECCIÓN II de la Constitución Nacional titulada: DE LA FORMACIÓN Y LA SANCIÓN DE LAS LEYES,

32 DE LAS ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE DIPUTADOS: Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: 1.) iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la legislación departamental y a la municipal; 2.) designar o proponer a los magistrados y funcionarios, de acuerdo con lo que establece esta constitución y la ley; 3.) prestar acuerdo para la intervención de los gobiernos departamentales y municipales, y 4.) las demás atribuciones exclusivas que fije esta Constitución.

33 DE LAS ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DE LA CAMARA DE SENADORES Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores: 1.) iniciar la consideración de los proyectos de ley relativos a la aprobación de tratados y de acuerdos internacionales; 2.) prestar acuerdo para los ascensos militares y los de la Policía Nacional, desde el grado de Coronel del Ejército o su equivalente en las otras armas y servicios, y desde el de Comisario Principal para la Policía Nacional; 3.) prestar acuerdo para la designación de los embajadores y ministros plenipotenciarios en el exterior; 4.) designar o proponer a los Magistrados y funcionarios de acuerdo con lo que establece esta constitución; 5.) autorizar el envío de fuerzas militares paraguayas permanentes al exterior, así como el ingreso de tropas militares extranjeras al país; 6.) prestar acuerdo para la designación del Presidente y los directores de la Banca Central del Estado; 7.) prestar acuerdo para la designación de los directores paraguayos de los entes binacionales, y 8.) las demás atribuciones exclusivas que fije esta Constitución.

artículo 203 de la Constitución Nacional se lee*: "DEL ORIGEN Y DE LA INICIATIVA" Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras del Congreso, a propuesta de sus miembros; a proposición del Poder Ejecutivo; a iniciativa popular o a la de la Corte Suprema de Justicia, en los casos y en las condiciones previstas en esta Constitución y en la ley. Las excepciones en cuanto al origen de las leyes a favor de una u otra Cámara o del Poder Ejecutivo son, en exclusividad, las establecidas expresamente en esta Constitución. Todo proyecto de ley será presentado con una exposición de motivos".*

De lo señalado precedentemente podemos distinguir 2 situaciones planteadas por la norma, la primera es que la **SANCIÓN** de una ley es potestad exclusiva del Poder Legislativo, sin embargo, la **PROPUESTA O INICIATIVA LEGISLATIVA** puede partir de cuatro sujetos[34] legitimados: 1.) De cualquiera de los miembros de las Cámaras de Senadores o Diputados; 2.) Del Poder Ejecutivo; 3.) De la Corte Suprema de Justicia y 4.) Por iniciativa Popular.

En cuanto a la **INICIATIVA POPULAR o INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR o INICIATIVA CIUDADANA** es una herramienta constitucional que permite que los ciudadanos sin ser diputados o senadores, puedan presentar ante cualquiera de las Cámaras del Congreso Nacional un PROYECTO DE LEY, para que dicha propuesta pueda ser tenida en cuenta por el Poder Legislativo. Las iniciativas populares pueden versar sobre los más diversos temas de interés social, económico, político etc. y los objetivos apuntan a tener incidencia en la creación de una ley y/o la modificación de una norma.

La INICIATIVA POPULAR puede ser directa o indirecta. Si es directa, la presentación de la iniciativa desemboca en un ***referéndum*** que finalmente puede aprobar o rechazar la pro-

34 El término sujeto se utiliza de manera a identificar las distintas variables que pueden dar lugar al punto de partida de una iniciativa legislativa.

puesta. En el caso de las iniciativas indirectas, la petición ciudadana es tomada en consideración por el ***legislativo,*** cuyos miembros deciden si se convoca o no al referendo.

La iniciativa popular deriva del ejercicio del derecho a peticionar a las autoridades, establecido en el CAPÍTULO II "*DE LA LIBERTAD*", Artículo 40 - DEL DERECHO A PETICIONAR A LAS AUTORIDADES, de la Constitución Nacional que se desarrolla en los siguientes términos: "*Toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tienen derecho a peticionar a las autoridades, por escrito, quienes deberán responder dentro del plazo y según las modalidades que la ley determine. Se reputará denegada toda petición que no obtuviese respuesta en dicho plazo*", además en el CAPÍTULO X "*DE LOS DERECHOS Y DE LOS DEBERES POLITICOS*", Artículo 123 - DE LA INICIATIVA POPULAR, se lee: "*Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidas en la ley*".

La Ley N° 834/96 "*Que establece el Código Electoral Paraguayo*" CAPITULO II "INICIATIVA POPULAR" al respecto establece: Artículo 266: "*Los electores pueden ejercer la iniciativa popular en las condiciones establecidas en el presente código electoral. El derecho reconocido por la Constitución a favor de los electores para proponer, como iniciativa popular, proyectos de ley, requiere la presentación de una propuesta legislativa, que deberá contener lo siguiente: a. texto articulado del proyecto de ley, dotado de unidad substantiva, precedido de una exposición de motivos. b. la firma de por lo menos el 2% (dos por ciento) de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente, identificados con su nombre, apellido y número de documento de identidad civil, cuyas firmas deberán ser autenticadas por escribano público y, recogidas en pliegos proveídos por la Justicia Electoral, numerados y rubricados por uno de los miembros de una de las salas del Tribunal Electoral de la Capital*".

La Constitución Nacional en su artículo 122 lista las materias que no podrán ser objeto de referéndum a saber: las relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos internacionales; las expropiaciones; la defensa nacional; la limitación de la propiedad inmobiliaria; las cuestiones relativas a los sistemas tributarios, monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el Presupuesto General de la Nación, y las elecciones nacionales, las departamentales y las municipales. Así mismo, el artículo 267 de la legislación electoral excluye del mecanismo de iniciativa popular, las cuestiones relativas a leyes departamentales o municipales y la aprobación de tratados y acuerdos internacionales

FORMA DE TRAMITACIÓN DE LA INICIATIVA POPULAR

Entre los requisitos para llevar adelante la tramitación de un proyecto de iniciativa popular figura la conformación de una comisión promotora de la iniciativa, la cual deberá estar integrada por cinco electores, quienes deben consignar sus datos personales y la constitución de domicilio de la comisión. Dicha comisión posee la representación legal exclusiva para todos los trámites referentes al proyecto frente a las instituciones públicas involucradas

La idea de este trabajo es simplemente presentar este mecanismo, no profundizar en sus peculiaridades, no obstante, resaltar que el abordaje técnico en la elaboración, presentación y eventual aceptación o rechazo de esta iniciativa legislativa constitucional son, como en los demás supuestos, fundamentales para la posterior aplicación, vigencia y efectividad de la norma sancionada.

A modo referencial, en cuanto, a la PRESENTACIÓN de un proyecto de Ley que tenga como lugar de origen la CAMARA DE DIPUTADOS, o sea a iniciativa de uno de los miembros de la mencionada Cámara legislativa, el REGLAMENTO en su Capítulo 14 DE LA PRESENTACIÒN Y TRATAMIENTO DE LOS

PROYECTOS, establece a partir del artículo 96 los procedimientos a tener en cuenta, entre los que se encuentran:

FORMALIDAD Y PRESENTACIÓN

El artículo 96 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados al respecto señala: "*Todo asunto promovido por un Diputado será presentado a la Cámara en forma de proyecto de ley, de resolución o de declaración, con excepción de las mociones a que se refiere el Título VII de este reglamento*.", agrega además, como formalidad que será presentado por escrito y firmado por su autor o autores que en ningún caso podrá ser un número mayor de diez Diputados, debiendo ser de carácter preceptivo y contener los motivos determinantes de sus disposiciones (Ver: artículos 97,100, 101 y 102 del Reglamento de la HCD).

Cuando la iniciativa de la presentación sea de un/os Diputado/s se deberá dar entrada al proyecto y sin ningún trámite adicional girarse a la Comisión respectiva. El autor o autores tienen la obligación de expresar los fundamentos de su presentación por escrito, el proyecto será puesto a disposición de la prensa y únicamente puede ser retirado o modificado por Resolución de la Cámara, a petición del autor o de la Comisión, salvo los proyectos presentados por el Poder Ejecutivo (Ver: artículos 104,105 y 106 del Reglamento de la HCD)

En lo que se relaciona al funcionamiento de las Comisiones Permanentes de Asesoramiento con relación al tratamiento de un proyecto de ley, debemos remitirnos al Título IX DE LAS COMISIONES DE PROCEDIMIENTO, PERMANENTES DE ASESORAMIENTO Y ESPECIALES, artículos 133 y siguientes del Reglamento de la Cámara de Diputados, que establece algunas reglas en el tratamiento y modificación de los proyectos de ley presentados ora por los propios diputados, ora por el Poder Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia y/o aquellos que deriven de iniciativas populares.

CRÍTICA AL REGLAMENTO INTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS

Justamente presentamos este trabajo de manera tal a visibilizar la inexistencia absoluta de reglas que adhieran a la necesidad de dar contenido y dinámica a la técnica legislativa como una herramienta imprescindible dentro de un estado de derecho, en especial en la tarea desplegada por el Poder Legislativo.

El reglamento interno de la Cámara de Diputados al igual que la Cámara de Senadores, no contiene referencias y precisiones que obliguen a establecer criterios de rigurosidad en el tratamiento de una iniciativa legislativa, es decir, no existen filtros que permitan escrutar profundamente y dentro del contexto normativo positivo nacional e internacional las iniciativas o proyectos de ley presentados.

La superficialidad en la tarea legislativa, antes referida, impone a la sociedad paraguaya leyes inadecuadas, inconstitucionales, plagadas de inconsistencias y errores; motivo por el cual es perentorio establecer *normas para hacer las normas*.

INICIATIVA POPULAR: Una manera de activar la enmienda y la reforma constitucional

Volvemos a repetir el artículo 123 de la Constitución Nacional "*DE LA INICIATIVA POPULAR* dice: "*Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso Nacional proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidos en la ley*"; ya comentábamos que para activar los mecanismos de enmienda o reforma se requiere la petición firmada de 30.000 electores. (Ver: artículos 289 y 290 de la C.N.)

Al no reglamentarse de manera específica la iniciativa popular en la enmienda y reforma constitucional, tenemos que, con

la modificación incorporada en lo que hace a la cantidad de proponentes que se estableció en treinta mil electores, se aplica, a nuestro criterio, supletoriamente, en cuanto a su tratamiento, requisitos y consideración parlamentaria lo establecido en la Ley 834/96 Código Electoral en sus artículos 266 y siguientes.

Entre los requisitos que debe contener el pedido se citan: a.) texto articulado del proyecto de ley, dotado de unidad substantiva, precedido de una exposición de motivos; b) la firma de treinta mil electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente, identificados con su nombre, apellido y número de documento de identidad civil, cuyas firmas deberán ser autenticadas por escribano público y, recogidas en pliegos proveídos por la Justicia Electoral, numerados y rubricados por uno de los miembros de una de las salas del Tribunal Electoral de la Capital. (Ver artículo 266 del C.E.)

La Constitución Nacional establece limitaciones a la iniciativa popular legislativa en su artículo 122 que señala: "*DE LAS MATERIAS QUE NO PUEDEN SER OBJETO DE REFERENDUM: No podrán ser objeto de referéndum: 1.) las relaciones internacionales, 2.) las expropiaciones, 3.) la defensa nacional, 4.) la limitación de la propiedad inmobiliaria, 5.) las cuestiones relativas a los sistemas tributarios, monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el Presupuesto General de Gastos de la Nación, y 6) las elecciones nacionales, las departamentales y las municipales*". En la enmienda constitucional referimos más arriba, los temas que estaban expresamente excluidos del procedimiento de Enmienda y además, se deben tener en cuenta las exclusiones o limitaciones que se relacionen a los temas que son listados en el texto constitucional. La Reforma no ofrecería estas limitaciones, siendo las facultades de la convención nacional constituyente más amplias.

El Artículo 267 de la ley electoral dice: "*Quedan excluidas de la iniciativa popular las cuestiones relativas a la legislación*

departamental o municipal, a la aprobación de tratados y acuerdos internacionales, así como las materias mencionadas en el artículo 122 de la Constitución". En cuanto a la tramitación del proyecto de iniciativa popular deberá conformarse una comisión promotora de la iniciativa, integrada por cinco electores, con expresión de sus datos personales y la constitución de domicilio de la comisión. Esta tendrá la representación legal exclusiva para todos los trámites referentes al proyecto, conforme lo dispone el artículo 268 de la Ley 834/96.

La presentación del pedido de iniciativa popular será presentada por los promotores al Congreso en un pedido que contenga el texto íntegro de la enmienda y su exposición de motivos, en esta primera intervención no es preciso contar con el número mínimo de firmas requerido, puesto que, primeramente se realizará un análisis sobre la existencia de cuestiones que impidan seguir adelante con la iniciativa popular, relacionadas con la existencia de un proyecto igual, en trámite, sobre la misma materia en cualquiera de las Cámaras o si el proyecto bajo iniciativa popular versa sobre las materias mencionadas en el artículo 267; en el caso que se compruebe alguno de los impedimentos señalados por el artículo 269 del Código Electoral, el Presidente del Congreso rechazará la iniciativa bajo resolución fundada, y de inmediato se comunicará a los promotores en el domicilio fijado y al plenario de cada una de las Cámaras del Congreso. Esta decisión no admitirá la interposición de recurso alguno.

En el caso de no existir impedimento legal o constitucional a la procedencia del pedido de enmienda, el Presidente del Congreso expedirá una constancia en el plazo máximo de quince días, donde figure que el proyecto de enmienda o de ley tendrá prioridad en su tratamiento sobre cualquier otro proyecto igual, hasta un plazo de ciento ochenta días, dentro del cual se deberán presentar los pliegos, con los recaudos establecidos en el artículo 266, de la ley electoral.

El artículo 271 de la Ley 834/96 dispone que admitido un proyecto de ley o en nuestro caso, de enmienda constitucional, bajo iniciativa popular el mismo seguirá el procedimiento establecido en el artículo 290 de la Constitución Nacional y en lo que hace a procedimiento supletorio, en especial, en cuanto a las formalidades de la presentación del pedido de enmienda que involucre a la exigencia mínima de treinta mil electores para que el Congreso imprima trámite a la petición de la iniciativa popular, entendemos que debe estarse a lo dispuesto en el Código Electoral, cuyas normas deben ser aplicadas en la parte que no contradiga a la disposición constitucional citada.

DERECHO COMPARADO: Iniciativa popular legislativa y normativa en Colombia

Según la fuente consultada[35]: *"La iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas es el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que sean debatidos y posteriormente aprobados, modificados o negados por la corporación pública correspondiente"* (artículo 2 Ley 134 de 1994).

Siguiendo el lineamiento académico propuesto la posibilidad de ejecutar una iniciativa legislativa o normativa se puede presentar ante los siguientes estamentos de gobiernos: el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales o Juntas Administradoras Locales. El texto constitucional de Colombia es muy interesante puesto que, esta herramienta de incidencia ciudadana se extiende a los gobiernos

35 http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/iniciativa_popular.html

locales y departamentales pudiendo la sociedad organizada incidir no solo a nivel del legislativo nacional (Poder Legislativo), sino se extiende a iniciativas locales como ser propuestas de Ordenanzas Municipales y Resoluciones de Gobiernos Departamentales.

La presentación de iniciativa popular obliga a las instituciones públicas (Congreso, Municipalidades y Gobernaciones si hacemos un paralelismo con nuestra estructura constitucional y sus denominaciones) a debatir el proyecto, el cual está sujeto a modificaciones o a un eventual rechazo por parte del estamento público encargado de su estudio.

Según la fuente consultada el procedimiento es el siguiente: "*A grandes rasgos el procedimiento es el siguiente: para promoverla debe recogerse el apoyo del 0,5% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral, constituir un comité de promotores y elegir un vocero. Cumplido lo anterior, se inscribe la iniciativa (presentada en forma de articulado) ante la Registraduría del Estado Civil quien revisa la solicitud y entrega un formulario para que en el se recoja, en el término de 6 meses, el respaldo del 5% de los ciudadanos inscritos en el respectivo censo electoral. Si esto se logra, el proyecto popular se presenta ante la corporación respectiva quien lo estudia siguiendo las reglas del artículo 163 Constitucional. El vocero debe ser convocado y escuchado en las sesiones en que se tramite el proyecto*.

En cuanto a los temas que pueden regularse a través de este mecanismo deben estar previstos y se encuentran limitados por la Constitución y la Ley. Entre las restricciones o limitaciones figuran las leyes que son de competencia exclusiva del ejecutivo a saber: los planes de desarrollo, amnistía o indulto, relaciones internacionales, orden público, comercio exterior, contratación, créditos y empréstitos, impuestos, presupuesto, régimen salarial y estructura de los gastos de la administración.

INICIATIVA POPULAR EN ARGENTINA

La figura de la iniciativa popular se introdujo en la reforma constitucional de 1994 . El **Artículo 39** de la Constitución Nacional de Argentina establece: "*Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal*".

Argentina reglamentó esta herramienta constitucional a través de la Ley 24.747 del 27 de noviembre de 1996 cuyo acápite reza: "*Reglaméntase el artículo 39 de la Constitución Nacional. Presentación de proyectos de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación. Requisitos*".

El texto normativo citado cuenta con 13 artículos que transcribimos a continuación para quienes deseen conocer el mecanismo legal utilizado: "*El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso. etc. sancionan con fuerza de Ley:*

Artículo 1°*. Reglaméntase el artículo 39 de la Constitución Nacional.*

Artículo 2°. *Los ciudadanos podrán ejercer el derecho de iniciativa popular para presentar proyectos de ley ante la Cámara de Diputados de la Nación.*

Artículo 3º*. No podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.*

Artículo 4°. *La iniciativa popular requerirá la firma de un número de ciudadanos no inferior al uno y medio por ciento (1,5%)*

del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y deberá representar por lo menos a seis (6) distritos electorales. Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos que prevé el primer párrafo.

Artículo 5°. *Requisitos de la iniciativa popular. La iniciativa popular deberá deducirse por escrito y contendrá: a) La petición redactada en forma de ley en términos claros: b) Una exposición de motivos fundada: c) Nombre y domicilio del o los promotores de la iniciativa, los que podrán participar de las reuniones de Comisión con voz de acuerdo a la reglamentación que fijen las mismas: d) Descripción de los gastos y origen de los recursos que se ocasionaren durante el período previo a presentar el proyecto de iniciativa popular ante la Cámara de Diputados: e) Los pliegos con las firmas de los peticionantes, con la aclaración del nombre, apellido, número y tipo de documento y domicilio que figure en el padrón electoral.*

Artículo 6°. *Toda planilla de recolección para promover una iniciativa debe contener un resumen impreso del proyecto de ley a ser presentado, y la mención del o los promotores responsables de la iniciativa. El resumen contendrá la información esencial del proyecto, cuyo contenido verificara el Defensor del Pueblo en un plazo no superior a diez (10) días previo a la circulación y recolección de firmas.*

Artículo 7°.*Previo a la iniciación en la Cámara de Diputados, la justicia nacional electoral verificará por muestreo la autenticidad de las firmas en un plazo no mayor de veinte (20) días, prorrogable por resolución fundada del Tribunal. El tamaño de la muestra no podrá ser inferior al medio por ciento (0,5%) de las firmas presentadas. En caso de impugnación de firma, acreditada la falsedad se desestimará la misma del cómputo de firmas para el proyecto de iniciativa popular, sin perjuicio de las demás acciones penales a que hubiere lugar, la planilla de adhesiones es documento público. En caso de verificarse que el cinco por ciento*

(5 %) o más de las firmas presentadas sean falsas se desestimará el proyecto de iniciativa popular. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, podrán certificar la autenticidad de las firmas todos los autorizados por la ley electoral.

Artículo 8°*. La iniciativa popular deberá ser presentada ante la Mesa de Entradas de la H. Cámara de Diputados, la Presidencia la remitirá a la Comisión de Asuntos Constitucionales, la que en el plazo de veinte (20) días hábiles deberá dictaminar sobre la admisibilidad formal de la iniciativa, debiendo intimar a los promotores a corregir o subsanar defectos formales.*

Artículo 9°. *El rechazo del proyecto de iniciativa popular no admitirá recurso alguno. La justicia nacional electoral tendrá a su cargo el contralor de la presente ley. Los promotores tendrán responsabilidad personal. Se aplicarán las sanciones previstas por el artículo 42 de la ley 23.298.*

Artículo 10. *Admitido el proyecto de ley, la Presidencia de la Cámara de Diputados de la Nación ordenará la inclusión en el orden del día como asunto entrado, siguiendo en adelante el trámite previsto para la formación y sanción de las leyes. Recibida la iniciativa y cumplidos los requisitos del artículo 3º, el presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas lo girará para su tratamiento a la Comisión de Labor Parlamentaria, o la que cumpla sus funciones, la que deberá producir dictamen a más tardar para la segunda reunión de dicho cuerpo. En el orden del día correspondiente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, deberá ser incluida la iniciativa, con tratamiento preferente. La Cámara podrá girar la iniciativa a sus comisiones respectivas, las que tendrán cada una quince (15) días corridos para dictaminar, si lo hicieran en común se sumarán los plazos. Vencido el término anterior, con o sin despacho, el cuerpo procederá al tratamiento de la iniciativa, pudiendo a tal efecto declararse en comisión manteniendo la preferencia.*

Artículo 11*. Admitido el proyecto de ley por iniciativa popular ante la Cámara de Diputados de la Nación, el Congreso deberá darle expreso tratamiento dentro del término de doce (12) meses.*

Artículo 12. *Queda prohibido aceptar o recibir para el financiamiento de todo proyecto de ley por iniciativa popular, en forma directa o indirecta: a) Contribuciones privadas anónimas, con excepción de lo producido por colectas populares con una contribución máxima autorizada de cincuenta pesos ($ 50) por persona. b) Aportes provenientes de entidades autárquicas o descentralizadas, nacionales o provinciales, sociedades anónimas con participación estatal o de empresas concesionarias de servicios u obras públicas de la Nación, provincias, municipios, o entidades autárquicas o descentralizadas o de empresas que exploten juegos de azar. c) Aportes de gobiernos extranjeros d) Aportes de entidades extranjeras con fines de lucro; e) Contribuciones superiores a treinta mil pesos ($ 30.000): f) Contribuciones o donaciones de asociaciones sindicales, patronales o profesionales.*

Artículo 13*. Comuníquese al Poder Ejecutivo. DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS VEINTISIETE DIAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y SEIS. ALBERTO R. PIERRI.-CARLOS F. RUCKAUF.-Esther H. Pereyra Arandia de Pérez Pardo.- Edgardo Piuzzi".*[36]

36 https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/24747.pdf

CAPÍTULO V
JUICIO POLÍTICO

SUMARIO: *¿Qué dice la Constitución Nacional?* Respeto del derecho a ser oído y forma de la decisión. Causales de Juicio Político: 1.) Mal desempeño de sus funciones; 2.) Delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos; y 3.) Delitos Comunes. Debate de los Constituyentes de 1992 al momento de determinar la redacción del artículo 225. Un ejemplo de Libelo Acusatorio.

JUICIO POLÍTICO. ¿Qué dice la Constitución Nacional?

La herramienta constitucional del Juicio Político está contenida en nuestra Constitución Nacional en el Título II De la estructura y de la Organización del Estado- CAPITULO I Del Poder Legislativo. Sección VI Del Juicio Político- **Artículo 225:** "*DEL PROCEDIMIENTO: El Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros del Poder ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de*

Diputados y, en su caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria".

La Constitución Nacional es categórica, se requieren mayorías calificadas para iniciar el juzgamiento político de los Ministros de Corte Suprema de Justicia, Presidente de la República y otros altos funcionarios públicos, en el caso de imputárseles causales de mal desempeño de funciones o delitos cometidos en el ejercicio del cargo. La decisión política, la voluntad política es fundamental para dar andamiaje al juicio político.

Actualmente no existe ley reglamentaria, motivo por el cual el procedimiento está supeditado a la decisión que adopten las mayorías en la Cámara de Senadores, dicho procedimiento debe ser regulado una vez que haya ingresado el libelo acusatorio que proviene de la Cámara de Diputados. Esta figura fue, en los últimos cuatro periodos constitucionales, muy utilizada para separar de sus cargos desde Presidentes de la República, pasando por Ministros de Corte, Contralores y Sub Contralores Generales de la República, siendo la última oportunidad a finales del año 2018 donde fue tratado el juicio político al ex Ministro de la Corte Suprema de Justicia Dr. Sindulfo Blanco, habiendo sido removido del cargo a unos meses de acceder a su jubilación por comprobarse la causal de mal desempeño de funciones que le fuera imputada.

El artículo 45 de la Constitución Nacional, ya mencionado al momento del desarrollo del capítulo referente a la Pérdida de Investidura dice: "*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 personalidad humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni menoscabar algún derecho o garantía*."

El inicio de un proceso de juicio político por parte de la Cámara de Diputados, implica la obligación de ser abordado en el seno de la Cámara de Senadores, sea para rechazarlo y absolver al procesado, o para condenarlo con la consecuente separación del cargo. A pesar de la obviedad de lo señalado en este párrafo, la Cámara de Senadores no siempre activa el procedimiento en tiempo oportuno, tal fue el caso de los últimos tres juicios políticos promovidos por los Diputados que afectaron a los Ministros de Corte Suprema César Antonio Garay Zucolillo, Miguel Oscar Bajac y Sindulfo Blanco, de los cuales solo el que afectó al ex Ministro de Corte Sindulfo Blanco fue tratado en el Senado luego de 4 años, excediendo incluso el periodo constitucional en el cual fue interpuesto. Los otros dos – el de Miguel Oscar Bajac y César Garay - terminaron sin el pronunciamiento del Senado, el primero porque el afectado se acogió al Régimen de Jubilación Ordinaria y el segundo debido a un procedimiento de dudosa legalidad y constitucionalidad, que fue activado a menos de 24 horas de la exposición de la acusación ante el senado de la nación, donde una mayoría coyuntural en la Cámara de Diputados, procede al "retiro de la acusación" una figura inexistente y no prevista en ninguna norma legal.

RESPETO DEL DERECHO A SER OÍDO y FORMA DE LA DECISIÓN

Es indudable que el derecho a la defensa debe ser preservado y activado a favor del funcionario enjuiciado, así lo establecen los Pactos internacionales y los Artículos 16, 17 y 18 de la Constitución Nacional que indican: "*DE LA DEFENSA EN JUICIO: La defensa en juicio de las personas y sus derechos es inviolable. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales y jueces competentes, independientes e imparciales*"; "*DE LOS DERECHOS PROCESALES: En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: 1. Que sea presumida su inocencia; 2. Que se le juzgue en juicio público, salvo los casos contemplados por el magistrado para*

salvaguardar otros derechos; 3. Que no se le condene sin juicio previo fundado en una ley anterior al hecho del proceso, ni que se juzgue por tribunales especiales; 4. Que nos e juzgue más de una vez por el mismo hecho. No se pueden reabrir procesos fenecidos, salvo la revisión favorable de sentencias penales establecidas en los casos previstos por la ley procesal; 5. Que se defienda por sí misma o sea asistida por defensores de su elección: 6. Que el estado le provea de un defensor gratuito, en caso de no disponer de medios económicos para solventarlo; 7. La comunicación previa y detallada de la imputación, así como a disponer de copias, medios y plazos indispensables para la preparación de su defensa en libre comunicación; 8. Que ofrezca, practique, controle e impugne pruebas; 9. Que no se le opongan pruebas obtenidas o actuaciones producidas en violación de las normas jurídicas; 10. El acceso, por sí o por intermedio de su defensor, a las actuaciones procesales, las cuales en ningún caso podrán ser secretas para ellos. El sumario no se prolongará más allá del plazo establecido por la ley, y a; 11. La indemnización del estado en caso de condena por error judicial" y "DE LAS RESTRICCIONES DE LA DECLARACIÓN. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo, contra su cónyuge o contra la persona con quien está unida ni contra sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad inclusive, Los actos ilícitos o la deshonra de los imputados no afectan a sus parientes o llegados".

Al tratarse de un proceso o juicio político obviamente por su propia naturaleza debe distinguirse de un proceso jurisdiccional con intervención del Poder Judicial y el Ministerio Público, motivo por el cual en lo que hace al material probatorio, al tiempo de desarrollo del juicio, por ejemplo, el órgano juzgador (Cámara de Senadores) posee mayor flexibilidad y discrecionalidad interpretativa, sin que ello implique arbitrariedad.

La consecuencia o sanción en un proceso de juicio político es una CONDENA POLÌTICA y una suerte de REPROCHE MORAL y no importa privación de libertad, ni sanción pecuniaria

alguna, aunque la causal comprobada pueda estar vinculada eventualmente a un caso de corrupción por utilización indebida de recursos públicos; en esta última hipótesis deberá ser el Poder Judicial y el Ministerio Público con un procedimiento dilatado y con mayores plazos y garantías donde se juzgue la conducta penalmente relevante del enjuiciado políticamente, de ahí el mayor uso de discrecionalidad por parte de los *jueces-senadores*, quienes sobra decirlo deben fundar su resolución.

CAUSALES DE JUICIO POLÍTICO

La norma constitucional de manera taxativa indica en su parte pertinente que las causales por las cuales pueden ser sometidos a juicio político los funcionarios listados en el Art. 225 de la Constitución Nacional son tres: 1.) Mal desempeño de sus funciones; 2.) Delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos; y 3.) Delitos Comunes.

Al no existir ley reglamentaria son las Cámaras del Congreso: Acusadora (Cámara de Diputados) y Juzgadora (Cámara de Senadores) las que en el marco de sus competencias discrecionales, deben dar contenido y sustento a las causales invocadas.

Mal desempeño de funciones

El mal desempeño de funciones públicas fue definido por la Honorable Cámara de Senadores en el marco de sendos juicios políticos realizados en distintos momentos de la historia política de nuestro país, y fundado en criterios doctrinarios, del siguiente modo: *"Pueden los actos de un funcionario no ajustarse al vocabulario de las leyes penales vigentes, no ser delitos o crímenes calificados por la ley común, pero sí constituir mal desempeño, porque perjudican al servicio público, deshonran al país o a la investidura pública, impiden el ejercicio de los derechos y garantías de la Constitución, razones por las cuales debe accionarse el resorte del juicio político".* Y continúa diciendo el documento, ci-

tando a Montes de Oca: *"El mal desempeño de las funciones no resulta de un solo hecho, no resulta de un solo expediente, no es la consecuencia fatal de un acto único que se denuncia, que se especifica y que se prueba. El mal desempeño de las funciones deriva de un conjunto de circunstancias, de un conjunto de detalles, de antecedentes, de hechos que rodean al funcionario y forman la conciencia plena".* Concluye el documento citando al jurista argentino Juan Fernando Armagnague que sostiene: *"El análisis de la causal de mal desempeño debe ser abordado desde una doble perspectiva, la primera, en cuanto al contenido en sí mismo, y la segunda, en cuanto a las instituciones en juego. Con respecto al contenido, participamos del criterio según el cual la Constitución ha delegado en ambas Cámaras del Congreso la apreciación discrecional de las circunstancias que concurran en cada caso concreto, a fin de evaluar la conducta del funcionario. El marco de referencia de esta discrecionalidad es el irregular ejercicio de las funciones y la absoluta falta de comprensión de la trascendental responsabilidad que el Estado le ha otorgado al funcionario. En cuanto a los principios institucionales en juego, deben ser merituados todos los actos que violen la Constitución, o bien aquellos que sin violar las leyes en general, constituyan un abuso de atribuciones discrecionales enderezadas a fines indebidos".*

Delitos cometidos en el ejercicio del cargo y delitos comunes fuera del ejercicio del cargo

La norma constitucional refiere sobre la posibilidad de invocar como causales de juicio político a que el sujeto (Presidente, Ministros CSJ, TSJE, Contralor etc) se le impute un "delito" sea en el ejercicio del cargo o fuera del él.

La terminología que adopta el Código Penal- Ley 1160/97 es de ***hecho punible***, el cual se clasifica en crímenes (a partir de 5 años de pena privativa de libertad) o delitos (hasta 5 años del pena privativa de libertad). La norma constitucional al aludir a

delitos se entiende que contempla cualquier conducta que posea relevancia penal.

En nuestro país no existe un catálogo de hechos punibles que sancione la corrupción pública, no obstante encontramos en nuestro Código Penal varios delitos que puede ser atribuidos a un funcionario público; citaremos algunos de ellos: Lesión de confianza (Artículo 192[37] CP); prevaricato (Art. 305 C.P.), enriquecimiento ilícito, tráfico de influencia, estafa, cohecho, entre otros.

DEBATE DE LOS CONSTITUYENTES de 1992 al momento de determinar la redacción del artículo 225

Conforme algunos registros del Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente en ocasión del estudio y tratamiento de la Constitución Nacional de 1992; citamos a modo referencial algunas intervenciones de los convencionales constituyentes al momento del tratamiento en la subcomisión que debatió sobre el artículo 225 finalmente aprobado; por ejemplo: El constituyente Bernardino Cano Radil refirió: **"***En primer lugar, cuando se discutió el tema del juicio político en la constitución de EE.UU. en 1787 justamente una de las frases más debatidas entre los convencionales fue el tema del juicio político "mal desempeño de funciones". Esta es una sugerencia que bien planteó el convencional Hamilton sobre el concepto de "mal desempeño de funciones", para tipificar las actividades a las inconductas de gobierno del Presidente de la República con motivo del ejercicio a su*

37 Lesión de confianza: 1º El que en base a una ley, a una resolución administrativa o a un contrato, haya asumido la responsabilidad de proteger un interés patrimonial relevante para un tercero y causara o no evitara, dentro del ámbito de protección que le fue confiado, un perjuicio patrimonial, será castigado con pena privativa de libertad de hasta cinco años o con multa. 2º En los casos especialmente graves la pena privativa de libertad podrá ser aumentada hasta diez años. No se aplicará el párrafo anterior cuando el hecho se refiera a un valor menor de diez jornales. 3º Se aplicarán los incisos anteriores aun cuando careciera de validez la base jurídica que debía fundamentar la responsabilidad por el patrimonio. 4º En lo pertinente, se aplicará también lo dispuesto en los artículos 171 y 172.

cargo y esto tuvo un largo desarrollo en la doctrina; incluso hubo varios fallos en el siglo pasado en relación a los jueces (famoso fallo de un juez en donde hizo un discurso informativo, etc.) si será mal desempeño de sus funciones o no. En síntesis, en la doctrina "mal desempeño de sus funciones" en una fórmula que no está agotada, clasificada ni aceptada unánimemente porque hubo fallas contradictorias en la historia constitucional norteamericana; hubo antecedentes contradictorios.

Personalmente me opuse que sea incorporada la frase "mal desempeño" porque se presta a politizaciones, incluso de la posibilidad de juzgar el desempeño del Presidente de la República ¿Qué es mal desempeño?, en ese tema desde la famosa frase propuesta por Hamilton, en 1727 hasta la fecha, hay miles de literaturas, hay miles de soluciones, incluso constituciones, como la de Ecuador, que habla de mal desempeño, asimilada en la cuestión de honor de la república, que es una cuestión puramente subjetiva.

Otras constituciones hablan de la dignidad de la patria, otra cuestión puramente subjetiva. La intención de la comisión redactora fue tipificar, en esta frase, todas aquellas conductas que, si bien no son ilícitas o antijurídicas, pueden estar sujetas a observación, por que provocan un perjuicio a la administración del estado, a la administración de la cosa pública. Esa sería la explicación más acertada al respecto y creo que, si bien sería mejor obviarla porque lo que entiendo el juicio político, como debería de ser tipificado en nuestra constitución, más bien debería de estar jugando a las conductas antijurídicas o ilícitas y no de una cuestión de juzgamiento político sobre el desempeño de una función presidencial, pero triunfa en comisión relatora el incorporar esta frase, con lo que estamos incorporando una rama gris de nuestro precepto constitucional en el sentido de incluir como tipificación del juicio político cuestiones que no son rectamente antijurídicas, sino que son juicios estrictamente de carácter político.

Tiene la constitución española una constitución similar, la constitución argentina también incorporan el "mal desempeño" se usó, se discutió, se aceptó en doctrina, un fallo en la época de perón, no me acuerdo el año, pero hubo un intento en el cual se llegó a la conclusión de que el mal desempeño de sus funciones tenía sentido, no de condena antijurídica, sino mal desempeño de gestión de gobierno.

En síntesis, ese va a ser el sentido que vamos a dar a nuestra constitución. Con respecto a que no están prevista una suspensión automática de la funciones del Presidente de la República queda como facultad del Congreso cuando la Cámara de Diputados decida la acusación en el juicio político, y dentro de esa acusación ver la magnitud de los temas que hace que mezcle o no una suspensión, o sea que se interpreta que va a ser facultad de la cámara acusadora, obviamente el arreglar la situación porque tenemos prevista la suspensión del Presidente de la República, cuando veamos al Poder Ejecutivo sin fijar cuales son las causas de la suspensión.

Por último, con respecto a los delitos comunes, el juicio político no es una excepción de responsabilidad. Vamos a ser claros: el juicio político no es tampoco una facilitación a juicios de causas comunes. El juicio político es la mayor garantía de un funcionario, en este caso Presidente de la República, ministro, etc., que, por su función, incluso cuando cometa delitos comunes, tiene un privilegio en la inclusión de la acción y la decisión política que mezcla juzgamiento. Ejemplo concreto, que cometa un delito común como tal por su majestad de ser Presidente de la República va a tener el beneficio del juicio político. Entonces el Senado tiene que autorizar a través de su juzgamiento de carácter estrictamente político, para que pase a la causa de la justicia ordinaria, no pasa automáticamente, esa es la definición en doctrina del juicio político en el caso de los delitos comunes, podemos nosotros discutir y aceptar si el delito común lo incluimos dentro del juicio político o no, ejemplo; la constitución de España incluye el delito común de los beneficios del juicio político.

Otras constituciones incluyen dentro de los beneficios del juicio político, por decirlo así. Nosotros hemos adoptado la relevancia de los funcionarios que están beneficiados con el juicio político hemos adoptado darles el reconocimiento a los delitos comunes en el caso del juicio político, no sobre la cuestión de fondo, desde el punto de vista jurídico; sino estrictamente político, para que se habilite o no pasar a la justicia ordinaria a los funcionarios que sean necesariamente tipificados dentro del juicio político. En ese sentido, que no se incluya a los diplomáticos obviamente no significa que no van a ser juzgados, sino que van a ser juzgados normalmente por la justicia ordinaria. Nosotros entendemos, cuando definimos juicio político, que es una inmunidad o un beneficio para aquellas personas, pero eso no significa que no van a ser sujetos a investigación, proceso y eventualmente juicio por los procesos ordinarios de la justicia común, digamos: no se aclara esa inquietud en una palabra, los diplomáticos si tienen algún error o mal desempeño de funciones (por que no estén incluidos en este artículo simplemente) no es que no van a ser juzgados si no que serán juzgados por la justicia ordinaria oportunamente. Ese es el concepto que hemos manejado en la comisión".

A su turno el constituyente Evelio Fernández Arévalos dijo: "*Es cierto que un juicio político se juzga frente a una acusación propuesta por la Cámara de Diputados, es la Cámara de Senadores que en un juicio político juzga a los acusados y los declara o no culpables; pero ¿en qué sentido los declara culpables? No los declara culpable en un sentido digamos judicial, no se trata de un acto de un magistrado, sino de un organismo político. El juzgamiento tiene como único y exclusivo efecto separarlos de sus cargos, de forma tal que, si la Cámara de Senadores acoge la acusación formulada por la Cámara de Diputados y tipifica como causal mal desempeño de funciones, delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones o delitos comunes, eso significa que el funcionario sujeto a juicio político ha de estar condenado como delincuente por las dos últimas hipótesis…El juzgamiento como acto contencioso vendrá luego que la Cámara de Diputados en los casos*

de supuesta comisión de delitos, pase los antecedentes a la justicia ordinaria. Referente a causal "mal desempeño de funciones" desde el punto de vista histórico y político no conozco ningún caso en un solo país en que se había hecho lugar a un juicio político y se hubiera declarado culpable en función a esta causal porque esa causal está prevista en innumerables constituciones por no decir en todas. Esto da la pauta de la expresión "mal desempeño de sus funciones" es necesario ¿Por qué? Porque hay muchísimas hipótesis que no caen involucradas en delitos comunes o delitos comunes en el ejercicio de sus cargos. Entonces tiene que tener suficiente amplitud la prevención constitucional para evitar situaciones que hagan imposible que un funcionario pueda ser juzgado políticamente. Por último, pero no menos importante, quería significar que el hecho de este precepto que estamos estudiando, no establece la suspensión del funcionario en ningún estadio determinado, es una señal de la buena calidad del proceso ¿Por qué? Porque hay casos y números y señalar taxativamente por ejemplo que, al formular la acusación ante la Cámara de Senadores ya involucra la suspensión del funcionario en cuestión, puede dar lugar a situaciones totalmente injustas en las cuales evidentemente no sea necesario tal hecho, quedará la ley para que determine entonces si formulada acusación en qué casos se producirá la suspensión del funcionario".

UN EJEMPLO DE LIBELO ACUSATORIO

El libelo acusatorio es el documento principal, que debe ser aprobado por mayoría calificada por la Cámara de Diputados, que contiene el detalle de los hechos imputados y calificados, ya sea como delitos comunes, delitos cometidos en el ejercicio del cargo o las causales específicas de mal desempeño de funciones, sobre los cuales se juzgará en la Cámara de Senadores la conducta de a un alto funcionario de gobierno.

En el mes de diciembre del año 2018, desde nuestro despacho redactamos un libelo acusatorio para someter a juicio político

a los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral por hechos graves cometidos en la intervención del Municipio de Ciudad del Este, iniciativa que fue acompañada por varios sectores y que rápidamente las mayorías dominantes se encargaron de abortar. No obstante me gustaría dejarlo como ejemplo académico al lector que desee bajar a lo concreto los conceptos esgrimidos hasta ahora:

Asunción, _____ de _____de 2018.

SEÑOR PRESIDENTE
.....
HONORABLE CÀMARA DE DIPUTADOS
P R E S E N T E:

De nuestra mayor consideración:

LOS QUE SUSCRIBIMOS; Diputados Nacionales, tenemos a bien dirigirnos a Vuestra Honorabilidad, y por su intermedio a los estimados colegas, a fin de presentar para su consideración y correspondiente acuerdo constitucional el pedido de **JUICIO POLÍTICO** a los señores Ministros del Tribunal Superior de Justicia Electoral **JAIME BESTARD, MARÍA ELENA WAPENKA GALEANO y ALBERTO RAMÍREZ ZAMBONINI**; a quienes ACUSAMOS por mal desempeño de funciones y prevaricato en el ejercicio del cargo. La presente acusación se fundamenta en las consideraciones de hecho y de derecho que seguidamente pasamos a exponer:

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL DEL PEDIDO DE JUICIO POLÍTICO

Nuestra Constitución Nacional faculta a la Cámara de Diputados a impulsar la separación del cargo de los integrantes de la máxima instancia electoral, a través de la herramienta consti-

tucional contenida en el artículo 225 que dice: ***"Art. 225. Del procedimiento.*** *El Presidente de la República, el Vicepresidente, los Ministros del Poder Ejecutivo, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor* ***y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes.****La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juico público a los acusados por la cámara de Diputados y, en su caso, declararlos culpables* ***al solo efecto de separarlos de sus cargos****. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria*".

Así mismo, el **Artículo 275 de la Carta Magna** indica: **"*DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ELECTORAL*** *El Tribunal Superior de Justicia Electoral estará compuesto de tres miembros,* ***quienes serán elegidos y removidos en la forma establecida para los ministros de la Corte Suprema de Justicia.*** *Los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral deberán reunir los siguientes requisitos: ser de nacionalidad paraguaya, haber cumplido treinta y cinco años, poseer título universitario de abogado, y, durante el término de diez años, cuanto menos, haber ejercido efectivamente la profesión, o desempeñado funciones en la magistratura judicial, o ejercido la cátedra universitaria en materia jurídica, conjunta, separada o alternativamente. La ley fijará en qué casos sus resoluciones serán recurribles ante la Corte Suprema de Justicia, la cual lo resolverá en procedimiento sumarísimo*" .

Complementa la citada norma constitucional el **Art. 261** del texto fundamental que reza**: "*De la Remoción*** *y cesación de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia****:*** *Los Ministros de*

la Corte Suprema de Justicia sólo ***pueden ser removidos por juicio político****. Cesarán en el cargo cumplida la edad de 75 años.*"

Con el objetivo de profundizar el contenido teórico y doctrinario de esta presentación es importante definir los conceptos de mal desempeño de funciones y prevaricato; poniendo en perspectiva democrática el daño que han ocasionado los acusados con su actuar al estado de derecho.

En efecto; el **mal desempeño de funciones públicas** fue definido por la Honorable Cámara de Senadores en el marco de sendos juicios políticos realizados años atrás, y fundado en criterios doctrinarios, del siguiente modo: "*Pueden los actos de un funcionario no ajustarse al vocabulario de las leyes penales vigentes, no ser delitos o crímenes calificados por la ley común, pero sí constituir mal desempeño, porque perjudican al servicio público, deshonran al país o a la investidura publica, impiden el ejercicio de los derechos y garantías de la Constitución, razones por las cuales debe accionarse el resorte del juicio político" ;* y continua diciendo el documento, citando a Montes Oca: "*El mal desempeño de las funciones no resulta de un hecho, no resulta de un solo expediente, no es la consecuencia fatal de un acto único que se denuncia, que se especifica y que se prueba. El mal desempeño de las funciones deriva de un conjunto de circunstancias, de un conjunto de detalles, de antecedentes, de hechos que rodean al funcionario y forman la conciencia plena".* Concluye el documento citando al jurista argentino Juan Fernando Armagnague que sostiene: "*El análisis de la causal de mal desempeño debe ser abordado desde una doble perspectiva, la primera, en cuanto al contenido en sí mismo, y la segunda, en cuanto a las instituciones en juego. Con respecto al contenido, participamos del criterio según el cual la Constitución ha delegado en ambas Cámaras del Congreso la apreciación discrecional de las circunstancias que concurran en cada caso concreto, a fin de evaluar la conducta del funcionario. El marco de referencia de esta discrecionalidad es el irregular ejercicio de las funciones y la absoluta falta de comprensión*

de la trascendental responsabilidad que el Estado le ha otorgado al funcionario. En cuanto a los principios institucionales en juego, deben ser merituados todos los actos que violen la Constitución, o bien aquellos que sin violar las leyes en general, constituyan un abuso de atribuciones discrecionales enderezadas a fines indebidos".

En cuanto al hecho punible de **prevaricato**, el Código Penal Paraguayo en su **artículo 305 inciso 1º**, castiga a esta conducta con pena privativa de libertad de hasta 5 años y lo define en los siguientes términos:…*"El Juez, árbitro u otro funcionario que, teniendo a su cargo la dirección o decisión de algún asunto jurídico, resolviera violando el derecho para favorecer o perjudicar a una de las partes…."* , es decir, el PREVARICATO es una conducta reprochable que importa violentar la independencia e imparcialidad en flagrante contravención del derecho y dictar un fallo o resolución que claramente beneficie a una persona o grupo de personas.

PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES

Como es ampliamente conocido y aceptado, el Congreso, como representante proporcional y democrático de la voluntad popular, tiene la función constitucional de contralor de la administración pública y la justicia. Este control se ejerce mediante diferentes mecanismos, el principal es el **Juicio Político**. Un procedimiento de destitución que impide a un alto funcionario permanecer en su cargo hasta el final del término que prevé el mandato. El Juicio Político es el instituto jurídico constitucional que mantiene la vigencia del principio republicano "*que no hay autoridad sin responsabilidad*" descrito con mucha elocuencia en el **artículo 106** de nuestra Constitución Nacional.

Como en el Juicio Político se mezclan causales de interés político y la eventual comisión de actos antijurídicos, es una apreciación de carácter estrictamente político y hasta subjetivo. No

es un juicio penal. No se persigue castigar, sino separar del cargo, al alto funcionario, por ser su permanencia un obstáculo para el buen desempeño del Estado, por eso, es imprescindible la voluntad política del Parlamento. Es decir, las causales no deben ser únicamente delitos, pudiendo incluirse otros motivos o circunstancias que denoten el mal cumplimiento de funciones por parte del acusado.

El **Artículo 225 de la Constitución** trata el Juicio Político y señala que podrán ser sometidos a juicio político, por "*mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes*", los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, entre otros altos funcionarios, "*y en el caso declararlos culpables, ….separarlos de sus cargos*", nuestro mandato constitucional adopta la tesis amplia y no restrictiva de interpretación de las causales habilitantes para la utilización de esta herramienta constitucional .

Esto significa que en nuestro sistema constitucional, el instituto no se limita a la comisión de algún delito o conducta antijurídica, porque al incorporar la figura del "mal desempeño de funciones" se habilita a la Cámara de Diputados a presentar la acusación contra un alto funcionario de la República por motivos políticos o porque directamente no cumple con su gestión de un modo eficiente, perjudicando la calidad de la gestión estatal de administrar justicia.

En la Convención Nacional Constituyente sobre el Juicio Político se dijo lo siguiente: *"¿...Qué es mal desempeño?.... La intención de la Comisión Redactora, fue tipificar en esta frase, todas aquellas conductas que si bien no son ilícitas o antijurídicas, puedan estar sujetas a observación, porque provocan un perjuicio a la administración del Estado..... ¿Cuál es el alcance que tiene la propuesta de la Comisión? Muy sencillo; incluidos los delitos comunes, tiene que haber una acusación de la Cámara de Diputados, tiene que haber un juzgamiento de carácter netamente políti-*

co, no sobre la cuestión de fondo, desde el punto de vista jurídico, sino estrictamente político, para que se habilite o no pasar a la justicia ordinaria a los funcionarios que sean necesariamente tipificados dentro del juicio político "(c. Bernardino Cano Radil. Diario de Sesiones).

JAIME BESTARD, MARÍA ELENA WAPENKA Y ALBERTO RAMÍREZ ZAMBONINI HAN PREVARICADO, DESHONRADO EL CARGO Y LA INVESTIDURA Y COMETIDO MAL DESEMPEÑO DE FUNCIONES

La acusación que se presenta encuentra asidero en la **RESOLUCIÒN TSJE Nº 132/2018 de fecha 26 de noviembre de 2018** "*POR LA CUAL SE CONVOCA A ELECCIÒN DE INTENDENTE MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CIUDAD DEL ESTE, DEPARTAMENTO DE ALTO PARANA, ESTABLECIENDOSE EL CRONOGRAMA ELECTORAL RESPECTIVO*"

La cuestionada resolución en su parte resolutiva establece:

" *1)* ***CONVOCAR*** *a elección de Intendente Municipal del Distrito de Ciudad del Este, Departamento de Alto Paraná, el domingo 03 de marzo de 2019;*

2) ***ESTABLECER*** *como fecha para las elecciones internas partidarias simultáneas de candidatos a Intendente Municipal del Distrito de Ciudad del Este, Departamento de Alto Paraná, el domingo 27 de enero de 2019;*

3) ***ACLARAR*** *que el mandato del Intendente Municipal a ser electo el día domingo 03 de marzo de 2019 corresponde al periodo de mandato 2015-2020;*

4) ***ESTABLECER*** *como Colegio Electoral el Distrito de Ciudad del Este, Departamento de Alto Paraná; y disponer que las organizaciones políticas remitan sus padrones depurados al Tribunal Superior de Justicia Electoral para su certificación en el plazo establecido en el numeral 3 del cronograma electoral respectivo;*

*5) **DISPONER** la utilización del padrón electores nacionales y extranjeros, confeccionado con las inscripciones realizadas hasta el 30 de diciembre de 2017;*

*6) **FIJAR** como horario de votación desde las 7:00 hasta las 17 horas para las elecciones simultáneas y para la elección de Intendente Municipal, según lo dispone el artículo 218 de la Ley 834/96 para el horario de verano;*

*7) **ENCARGAR** al Juzgado Electoral del Alto Paraná el cumplimiento efectivo de lo establecido en el artículo 290 de la Ley 834/96, referente a la propaganda electoral de los comicios internos de cada organización política;*

*8) **ESTABLECER** el siguiente cronograma electoral para la elección de Intendente Municipal del Distrito de Ciudad del Este, Departamento de Alto Paraná: …. (CALENDARIO ELECTORAL)…;*

*9) **COMUNICAR** a los Poderes del Estado, a la Dirección del Registro Electoral, a la Dirección de Recursos Electorales, a la Dirección de Logística Electoral, a la Dirección de Partidos y Movimientos Políticos, a los Tribunales y Juzgados Electorales competentes, a las organizaciones políticas y a quien más corresponda;*

10) PUBLICAR la presente resolución; 11.) ARCHIVAR. **FDO: JAIME BESTARD** (Ministro), **MARIA ELENA WAPENKA** (Ministra), **ALBERTO RAMIREZ ZAMBONINI** (Ministro)".

Es importante señalar el contexto en el cual fue dictada la resolución de referencia, puesto que, la misma fue firmada en pleno proceso de INTERVENCIÒN de la MUNICIPALIDAD DE CIUDAD DEL ESTE y a pocas horas que la Cámara de Diputados proceda a sesionar para tratar el acuerdo constitucional que posibilitaría la utilización de la herramienta constitucional, a fin de investigar sendas acusaciones formuladas por una mayoría de concejales municipales contra la intendenta Municipal de Ciudad del Este Sandra Mc Leod de Zacarías.

Conforme surge de las instrumentales que se acompañan a esta presentación como prueba instrumental de nuestra parte, los concejales municipales han denunciado hechos sumamente graves que ameritaban la intervención del citado municipio; situación que efectivamente fue tratada y resuelta en la sesión extraordinaria de la Honorable Cámara de Diputados convocada para el día 27 de noviembre de 2018 a las 9:00 horas cuyo punto del orden del día decía: "***RESOLUCIÒN Nº 249 "QUE CONVOCA A SESION EXTRAORDINARIA A LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION, PARA EL DÌA MARTES 27 DE NOVIEMBRE DE 2018***…. *Artículo 1: Convocar a sesión extraordinaria a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, para el día martes 27 de noviembre, a la hora dispuesta por la Presidencia de la Cámara a fin de considerar como único punto del Orden del Día el Proyecto de Resolución "****QUE PRESTA EL ACUERDO CONSTITUCIONAL, PARA DISPONER LA INTERVENCIÒN A LA MUNICIPALIDAD DE CIUDAD DEL ESTE, DEPARTAMENTO ALTO PARANÁ****", remitido por el Poder Ejecutivo con Mensaje Nº 86 y girado a la Comisión Especial creada por Resolución Nº 232 / 2018 y a la Comisión de Asuntos Municipales y Departamentales. EXP. Nº D-1849229. Artículo 2. Comunicar a quienes corresponda y cumplido archivar. DADA EN LA SALA DE SESIONES DE LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION, A LOS SIETE DÌAS DEL MES DE NOVIEMBRE DEL AÑO DOS MIL DIECIOCHO. Fdo. Miguel Cuevas (Presidente de la HCD) – Carlos Núñez (Secretario Parlamentario)"*

En abierta violación del régimen de independencia de poderes, y vulnerando el sistema de equilibrio y recíproco control, cimiento de nuestro sistema democrático y republicano, de madrugada y de manera clandestina los acusados suscribieron la Resolución TSJE 132/2018 que motiva este JUICIO POLÍTICO, con la clara intención de paralizar el proceso de intervención municipal, y ejerciendo una evidente intromisión en las potestades y atribuciones del órgano más legítimo de representación po-

pular que es el poder legislativo (Cámara de Diputados); que conforme el artículo 165 de la Constitución Nacional es el único órgano constitucional facultado para este menester.

Para consumar sus fechorías los integrantes de la máxima instancia judicial, no tuvieron empacho en desconocer y violar los artículos 1, 3, 165 y concordantes de nuestra Carta Magna que rezan*: **"Artículo 1 - DE LA FORMA DEL ESTADO Y DE GOBIERNO:** La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes. La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana;* ***Artículo 3 - DEL PODER PUBLICO:*** *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".*

Es intolerable la conducta desplegada por los integrantes de la máxima instancia electoral, que fundaron la falaz y prevaricadora resolución en la RENUNCIA presentada por la Intendenta de Ciudad del Este Sandra McLeod de Zacarías pasado el mediodía del 26 de noviembre de 2018.

La ambigüedad de la mencionada renuncia, la impertinencia de su presentación ante la instancia electoral y el tratamiento del acuerdo constitucional ante el pedido de intervención en la Cámara de Diputados, situación que se daría pocas horas después de la renuncia invocada, nos conduce al escenario donde el pueblo paraguayo goza o al menos debería gozar de la GARANTÌA que el órgano constitucional encargado de convocar a elecciones

y juzgarlas proceda con la debida PRUDENCIA, para lo cual sus miembros no pueden obrar de manera apresurada y atolondrada, sin antes recabar todos los datos y realizar un análisis fáctico y jurídico de la situación, de tal manera a no prestarse a las trapisondas que eventualmente presenten actores políticos de turno, acorralados por un pedido de intervención que viene sosteniéndose por SEGUNDO PERIODO CONSTITUCIONAL PARLAMENTARIO y tiene expectante y en una delicada situación a toda una comunidad.

La realidad es que los miembros del tribunal superior de justicia electoral actuaron para beneficiar a la Intendenta Municipal, y sin realizar NINGUNA diligencia CONVOCA A ELECCIONES MUNICIPALES extralimitándose en sus atribuciones constitucionales y SIN QUE LA RENUNCIA haya sido aceptada por el ÙNICO ORGANO que tiene la potestad legal de hacerlo o incluso de RECHAZAR la dimisión del cargo de un intendente municipal y seguir con el trámite constitucional de la intervención.

La resolución 132/2018 fue dictada violando normas legales básicas, entre ellas los artículos 11, 20 y 53 de la Ley 3966/10 "ORGÁNICA MUNICIPAL" y la ley 317/94 "*QUE REGLAMENTA LA INTERVENCIÒN A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES*"; amén de los artículos 1,3, 165 y 222 numeral 3) de la Constitución Nacional, motivo por el cual PROCEDE el juicio político contra los 3 integrantes de la máxima instancia electoral.

En efecto, la prevaricadora resolución violenta el Artículo 53 de la Ley Orgánica Municipal que dice: "***Ausencia, Renuncia, Inhabilitación o Muerte del Intendente Municipal.*** *En caso de ausencia,* ***renuncia****, inhabilitación o muerte del Intendente Municipal,* ***se procederá como sigue****: a) la ausencia hasta veinte días será comunicada a la Junta Municipal y se encargará del despacho el Presidente de la misma. b.) si la ausencia*

fuese por más de veinte días, se requerirá permiso de la Junta Municipal y se encargará del despacho el Presidente de la misma; c.) en caso de ausencia no justificada por más de 30 (treinta) días, renuncia, inhabilitación, muerte o impedimento definitivo de un Intendente Municipal, ocurrido durante los tres primeros años del período, el Tribunal Superior de Justicia Electoral convocará a nuevas elecciones, dentro de los noventa días siguientes al hecho que motivare la vacancia, hasta tanto el Presidente de la Junta Municipal asumirá interinamente las funciones de aquél. Si el hecho ocurriera durante los dos últimos años, el Presidente de la Junta Municipal convocará a sesión de la misma, en la cual mediante el voto secreto de cada uno de sus miembros, será elegido de entre los mismos un nuevo Intendente por el voto de la mayoría absoluta para completar el mandato, dentro del plazo perentorio de treinta días siguientes al hecho que motivare la vacancia, hasta tanto el Presidente de la Junta Municipal asumirá interinamente las funciones de aquél. ***La renuncia del Intendente será presentada ante la Junta Municipal correspondiente para su aceptación o rechazo."***

La renuncia presentada ante la Junta Municipal en fecha 26 de noviembre de 2018 por la Intendenta de Ciudad de Este Sra. Sandra McLeod de Zacarías NO FUE TRATADA, NI ACEPTADA por la Honorable Junta Municipal de Ciudad del Este, motivo por el cual, NO ESTABA MATERIALIZADA y por ende, su mandato constitucional como Intendente de la comuna esteña SEGUÌA PLENO Y VIGENTE, motivo por el cual, mal podría el Tribunal Superior de Justicia Electoral "puentear" al legislativo municipal y abortar sus facultades, llamando a nuevos comicios electorales; motivo por el cual los acusados han PREVARICADO para ejercer presión e intentar una estrategia de salvataje a la intervención de Ciudad del Este, situación que efectivamente fue abordada por el pleno de la Cámara de Diputados y resuelta de manera favorable por una abrumadora mayoría de 58 votos a favor de la intervención.

La intervención del Municipio y la no aceptación de la renuncia presentada por la Intendenta de Ciudad de Este, deja en contramano al llamado a elecciones municipales el cual de materializarse, se dará en pleno desarrollo de la intervención constitucional del Municipio, generando caos e inseguridad jurídica afectando de manera grosera nuestro sistema electoral y democrático. La pregunta obligada es: ***¿Qué hacemos con la resolución Nº 132/18 "POR LA CUAL SE CONVOCA A ELECCIÓN DE INTENDENTE MUNICIPAL DEL DISTRITO DE CIUDAD DEL ESTE, DEPARTAMENTO DE ALTO PARANÁ, ESTABLECIÉNDOSE EL CRONOGRAMA ELECTORAL RESPECTIVO"?*** la cual **CONTRADICE y AFRENTA** la decisión de la CÁMARA DE DIPUTADOS de la sesión extraordinaria de fecha 27 de noviembre de 2018 que OTORGA EL ACUERDO CONSTITUCIONAL para llevar adelante la INTERVENCIÓN de la actual administración municipal? ¿Qué hacemos con el caos y la inseguridad jurídica CREADA ex profeso por los 3 Ministros del TSJE?

La decisión atolondrada del Tribunal Superior de Justicia Electoral no solo viola el estado de derecho, hecho calificado como PREVARICATO por el Artículo 305 del Código Penal, además, es la muestra palpable del mal desempeño de funciones de los acusados JAIME BESTARD, MARÍA ELENA WAPENKA Y ALBERTO RAMÍREZ ZAMBONINI, quienes demostraron con sus conductas, estar al servicio de un sistema político que degrada nuestra calidad democrática e instala como regla la inseguridad jurídica y política.

Como referencia es importante señalar el texto ambiguo de la "comunicación de renuncia" presentada ante la Justicia Electoral por la Intendenta de Ciudad del Este Sandra McLeod; situación que ameritaba la realización de **diligencias previas** por parte del Tribunal, antes de decidir el llamado a elecciones de manera tal a cumplir con el circuito legislativo y constitucional previsto, a saber: "Ciudad *de Este, 26 de noviembre de 2018. NOTA*

870/I.M. SEÑOR PRESIDENTE: Respetuosamente me dirijo a usted a fin de comunicarle que he presentado ante la Junta Municipal mi renuncia como Intendente Municipal de Ciudad del Este, cargo para el cual he sido electa por voluntad de Dios Nuestro Señor y del pueblo con más de 41.000 votos de ciudadanos esteños, asumiendo el 18 de diciembre del año 2015. Esto lo realizamos de conformidad ***al Art. 53 inc. c) de la ley 3966/10 Orgánica Municipal****, a fin de que el Tribunal de Justicia Electoral convoque a elecciones libres, soberanas y transparentes para que sea electo un nuevo, y legítimo, Intendente que complete el periodo correspondiente hasta el año 2020. …"*

La propia intendenta Municipal invoca el Art. 53 de la Ley Orgánica Municipal, entonces, cómo la Justicia Electoral obvia el cumplimiento de la aceptación de renuncia por parte de la Junta Municipal, antes de decidir llamar a elecciones?. La única explicación es la PARCIALIDAD E IGNORANCIA SUPINA DE LA LEY al momento de firmar la resolución 132/2018.

Si la Justicia Electoral actuara institucionalmente lo que correspondía ante la presentación de McLeod era justamente recabar **informes de la Junta Municipal** que hubiese clarificado, en primer lugar, que la RENUNCIA de la Intendenta NO ERA INDECLINABLE y que amenazaba con retirarla en el caso de aprobarse la intervención por parte de la Cámara Diputados, además, se hubiese enterado oficialmente que la nota de renuncia **NO FUE TRATADA** por la Junta Municipal, por ende, el mandato de la renunciante seguía y sigue vigente, hasta el perfeccionamiento legal.

En efecto, la renuncia ante la Junta Municipal, presentada según sello de Mesa de Entrada el 26 de noviembre de 2018 a las 12.05 a.m. en su contenido expresa: "*… Señor Abog. MIGUEL PRIETO, Presidente de la Junta Municipal- Ciudad del Este… Respetuosamente me dirijo a usted a fin de presentar la renuncia indeclinable al cargo de Intendente Municipal de Ciudad del Este, para el cual he sido electa por voluntad de Dios Nuestro Señor y*

del Pueblo, con más de 41000 votos de ciudadanos esteños, asumiendo el 18 de diciembre del año 2015. Esto lo realizamos de conformidad al Art. 53 inc. c) de la Ley Nº 3966/10 Orgánica Municipal a fin de que el tribunal de Justicia Electoral convoque a elecciones a elecciones libres, soberanas y transparentes para que sea electo un nuevo y legítimo Intendente que complete el periodo correspondiente hasta el 2020…. ***Aclaro convenientemente que en caso de tratarse la intervención de la Municipalidad por parte de la Cámara de Diputados me reservo el derecho de retirar o no mi renuncia como Intendente Municipal de Ciudad del Este; en el mismo sentido, aclaro con relación a las notas de comunicación entregadas a Tribunal de Justicia Electoral****, al Ministerio del Interior y a la Cámara de Diputados…*"

Los acusados, todos ellos integrantes del Supremo Tribunal Electoral, desconocieron, al violar la autonomía municipal, la base fundamental del co- gobierno existente en nuestro sistema municipalista, principio sobre el cual se sustenta todo nuestro esquema constitucional de descentralización, el cual está expresamente contenido en los Artículos 166 y 167 de nuestra Constitución Nacional que, respectivamente, indican: "***Artículo 166 - DE LA AUTONOMÍA:*** *Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia,* ***tienen autonomía política, administrativa y normativa****, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos; y* ***Artículo 167 - DEL GOBIERNO MUNICIPAL:*** *El gobierno de los municipios estará a cargo de un intendente y de una junta municipal, los cuales serán electos en sufragio directo por las personas habilitadas legalmente*"; estas disposiciones constitucionales están en concordancia con el **Artículo 20 de la Ley 3966/10** Orgánica Municipal que indica: "*Gobierno Municipal. El gobierno municipal es ejercido por la Junta Municipal y la Intendencia Municipal. La Junta Municipal es el órgano normativo, de control y deliberante. La Intendencia Municipal tiene a su cargo la administración general de la municipalidad*"

En cuanto al proceso de INTERVENCIÒN MUNICIPAL, la resolución 132/2018 dictada por los acusados también echa por tierra y hace añicos al artículo 11 de la Ley 3966/10 que faculta al co-gobierno municipal activar el citado mecanismo legal y constitucional al referir: *"Intervención de Municipalidades. De conformidad al Artículo 165 de la Constitución Nacional, las municipalidades podrán ser intervenidas por el Poder Ejecutivo, previo acuerdo de la Cámara de Diputados, en los siguientes casos:* ***1) a solicitud de la Junta Municipal, por decisión de la mayoría absoluta****; 2) por desintegración de la Junta Municipal, que imposibilite su funcionamiento; y, 3) por grave irregularidad en la ejecución del presupuesto o en la administración de sus bienes, previo dictamen de la Contraloría General de la República. La intervención no se prolongará por más de noventa días, y si de ella resultase la existencia del caso previsto en el inciso 3), la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta, podrá destituir al Intendente, o a la Junta Municipal, debiendo el Tribunal Superior de Justicia Electoral convocar a nuevos comicios para constituir las autoridades que reemplacen a las que hayan cesado en sus funciones, dentro de los noventa días siguientes a la resolución dictada por la Cámara de Diputados".*

Por otro lado, el Tribunal Superior de Justicia Electoral debió por respeto y en cumplimiento fiel de su función constitucional, enmarcar su proceder en las premisas y garantías republicanas de que el pueblo paraguayo tiene derecho de ser juzgado por magistrados capaces, honestos, independientes e imparciales, motivo por el cual, era obligación de buen desempeño, peticionar informe a la Honorable Cámara de Diputados, preservando ante todo, el bienestar general, indagando – antes de dictar una resolución - sobre la marcha del proceso constitucional de intervención, el cual era un hecho notorio y de público conocimiento, iniciado varios meses antes y cuyo abordaje institucional por nuestra Cámara, implicó no sólo la presentación del pedido de intervención por 6 concejales municipales, además, la conformación de una Comisión Especial, que entregaría al plenario sus

conclusiones justamente en la sesión extraordinaria convocada por Resolución Nº 249 de fecha 07 de noviembre de 2018 para el día 27 de noviembre de 2018 a las 9:00 horas.

Los Ministros enjuiciados BESTARD, ZAMBONINI Y WAPENKA, integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, DESNONOCIERON y PISOTEARON la tarea parlamentaria, enviando una clara señalar de soberbia, corrupción e impunidad a 80 Diputados quienes gozamos de la mayor legitimidad en la representación popular, puesto que, fuimos electos por el pueblo en ejercicio de su soberanía, la que encuentra raigambre constitucional en el **artículo 2** de la Constitución Nacional: "***DE LA SOBERANÍA:*** *En la República del Paraguay y la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce, conforme con lo dispuesto en esta Constitución*".

POR TANTO; teniendo en cuenta las breves pero contundentes consideraciones que dan cuenta de manera inequívoca, acerca de la procedencia del JUICIO POLÍTICO a los señores Ministros del Tribunal Superior de Justicia Electoral **JAIME BESTARD, MARÍA ELENA WAPENKA y ALBERTO RAMÍREZ ZAMBONINI**; por mal desempeño de funciones y prevaricato en el ejercicio del cargo; solicitamos que esta presentación sea girada a la Comisión de Asuntos Constitucionales para su estudio, eventual ampliación y aprobación, para que cumplidos con los trámites de rigor, sea puesto a consideración del pleno de la Honorable Cámara de Diputados, todo ello de conformidad al Artículo 225 de la Constitución Nacional.

TÍTULO II

CAPÍTULO I

TÉCNICA LEGISLATIVA

SUMARIO: Conceptos básicos sobre Técnica Legislativa. ¿Qué es la Técnica Legislativa? Etimología y Definición. Origen y Evolución. Tipos de Técnica Legislativa. Técnica Legislativa Interna y Técnica Legislativa Externa. Importancia y Objeto de la Técnica Legislativa. Seguridad jurídica y Certeza Jurídica de la ley. Otros organismos que dictan leyes. Modelos de Técnica Legislativa. Cuadro comparativo: modelo centralizado, modelo difuso, modelo mixto, modelo norteamericano ¿Qué pasa en América Latina?

CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA

En el presente capítulo se encuentra una nutrida enunciación de conceptos básicos sobre técnica legislativa que ayudarán al lector a tener un panorama más claro sobre la materia que nos ocupa.

¿QUÉ ES LA TÉCNICA LEGISLATIVA?

La técnica legislativa como tal es conocida recién desde hace unos años, surge de la necesidad de otorgar seguridad jurídica a los ciudadanos que son los destinatarios finales de las leyes, esto

significa que la ley que surge en el parlamento debe dar seguridad a los individuos de que sus derechos, sus posesiones y las de sus familias están protegidos por leyes que dictan sus gobernantes y esto está a su vez ligado al concepto de certeza de derecho que es la previsibilidad que tienen los ciudadanos de conocer y entender las normas y cuáles son las consecuencias de sus actos.

La ley debe ser producto de la necesidad de ajustar las normas a las problemáticas de los ciudadanos, a la necesidad de un país, a salvar lagunas existentes en otras leyes análogas, no puede ser producto del capricho de un grupo de legisladores que responden a uno u otro partido político o intereses corporativos, fácticos o económicos.

A raíz de la promulgación de leyes no aplicables o peor aún de leyes que van de contramano a la Constitución Nacional se genera una crisis legislativa, esto se da por la falta de criterio a la hora de legislar, se produce entonces una falta de coherencia en la normativa, dudas en la interpretación de las normas, pérdida de la fuerza de la ley. No hablamos entonces de la cantidad de leyes aprobadas en un periodo constitucional, sino que nos referimos a la calidad de las leyes promulgadas y a su virtualidad de ser cumplidas y acatadas.

Muchos autores se refieren a la Técnica Legislativa, pero no todas las definiciones son utilizadas para expresar el mismo concepto o para abarcar el mismo objeto. Se puede utilizar el término Técnica Legislativa para hablar del procedimiento que sigue un proyecto hasta que se convierte en ley, los diferentes procesos y filtros por los que pasa; o también para hablar de la elaboración de las leyes teniendo en cuenta su contenido normativo.

Para las autoras la Técnica Legislativa abarca ambas ideas, se debe tener conocimiento sobre el procedimiento que se debe seguir para elaborar una ley, pero aún más fundamental es cono-

cer cómo elaborarla, el sentido que debe tener la misma desde un punto de vista lingüístico, jurídico, pragmático y teleológico.

Una de las definiciones más aceptadas es la que encontramos en el Manual de Técnica Legislativa de Héctor Pérez Bourbon que dice: *"la técnica legislativa es el conjunto de herramientas que deben utilizarse para la correcta elaboración de un texto normativo"*[38], o a decir de Fermín Ubertone la Técnica Legislativa es *"el arte de elaborar textos normativos sin defectos, o con la menor cantidad posible de defectos. Se trata de un arte compuesto por un conjunto de habilidades o destrezas específicas"*.[39]

Por otro lado, es importante hablar de las Decisiones Políticas en materia legislativa, una cosa es la decisión del legislador de redactar una ley para tratar uno u otro tema (decisión legislativa) y otra muy diferente es la redacción del texto que pasará a ser ley (técnica legislativa), este proceso técnico no necesariamente está a cargo del legislador, sino más bien de un técnico o un asesor.

A esto se debe sumar un aspecto importante, el de respetar la voluntad del legislador es decir la fidelidad del texto debe reflejar la voluntad del legislador, es lo que se denomina comúnmente el espíritu de la ley.

La Técnica legislativa entonces debe preocuparse por transcribir, traducir a un texto escrito la decisión política del legislador. Y que según el Manual de Técnica Legislativa de Héctor Pé-

38 Manual de Técnica Legislativa. Héctor Pérez Borbón. Buenos Aires. Argentina. Pág. 19. Año 2007. Edición Konrad Adenauer.

39 Ubertone, Fermín P., "La calidad del texto normativo", en La calidad en la función legislativa (Un aporte para el debate), panel presentado por María Alejandra Svetaz, Fermín P. Ubertone, Nicolás Rona y Héctor Pérez Bourbon en el 2º Congreso Argentino de Administración Pública - Sociedad, Gobierno y Administración Pública: "Reconstruyendo la estatalidad: transición, instituciones y gobernabilidad", realizado en Córdoba en noviembre de 2003.

rez Bourbon establece que esta traducción debe cumplir tres requisitos básicos:

a) *Debe ser coherente con el resto del ordenamiento jurídico. No debe olvidarse que cuando un cuerpo legislativo aprueba un proyecto de ley, no lo hace para que permanezca aislado sino que su destino será incorporarse al orden jurídico. En tal sentido, debe mantenerse la coherencia entre la norma que se propone y el resto de la normativa vigente. Esta tarea no es exclusivamente del técnico legislativo, por cuanto la decisión acerca del contenido jurídico de la norma es una atribución del legislador. Sin embargo, sí debe el técnico advertir acerca de las incoherencias que pudieran plantearse y proponer una solución coherente.*

b) *Debe ser un fiel reflejo de la decisión política que motivó al legislador. Muchas veces sucede que, por defectos en la elaboración del texto, la decisión política se ve alterada o, al menos, no queda claro cuál fue realmente esa decisión. Por supuesto, si la decisión política no es clara, el cumplimiento de este requisito se transformará en algo imposible. Debe, en consecuencia, el técnico, inquirir con precisión al decisor político acerca de cuál es la decisión adoptada.*

c) *El texto debe ser interpretado de la misma manera por cualquier lector, condición sine qua non para garantizar los derechos elementales de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley. En efecto, si la ley admite diferentes interpretaciones, es imposible garantizar la seguridad jurídica: el ciudadano puede haber actuado conforme su interpretación de la ley pero el juez decidir que esa interpretación no es la correcta y que, por lo tanto, el ciudadano ha incumplido la ley. Asimismo, la igualdad ante la ley se transforma en una mera ilusión: ante dos*

casos objetivamente iguales, dos jueces podrán aplicar leyes diferentes según la interpretación que cada uno de ellos le dé al texto legal.[40]

Otorgar al texto de la ley una interpretación unívoca del mismo, es probablemente lo más difícil de lograr, que todos al leer tengamos la misma interpretación de la ley, tarea del asesor legislativo.

ETIMOLÓGICA. DEFINICIÓN

La técnica legislativa es una disciplina que deriva del Derecho Constitucional y del Derecho Parlamentario. Está compuesta por la Teoría legislativa que se ocupa de la crisis de la ley y de la Técnica Legislativa que se ocupa de buscar y dar las soluciones a esta crisis. La palabra técnica deriva:

- Del Latín Technicus (especialista)
- Del griego Tekhnikós (de arte, destreza)
- La palabra legislativo(a) deriva del latín legislar

Según el Profesor Alberto Castells, se puede definir a la Técnica Legislativa como "*el arte y la destreza necesaria para llegar a una correcta y eficaz elaboración de la ley. Por lo tanto, la Técnica Legislativa se conforma por los procedimientos, formulaciones, reglas, estilos ordenados y sistematizados, que tratan a la ley durante su proceso*".[41]

Por tanto se trata de una destreza práctica, de un saber hacer *"La Técnica Legislativa se dirige al cómo, mientras que la*

40 Manual de Técnica Legislativa. Héctor Pérez Borbón. Buenos Aires. Argentina. Pág. 19. Año 2007. Edición Konrad Adenauer.

41 Castells, Alberto "Estudios de técnica legislativa: Panorama", conferencia dictada en el marco del Seminario Nacional de Técnica Legislativa organizado por el Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil de la Universidad de Buenos Aires, 7-11-97.

Teoría Legislativa se dirige al qué de las cosas. La Técnica Legislativa no va de la teoría a la práctica sino que nace de la práctica misma.[42]

En el Manual de Técnica Legislativa su autor Héctor Pérez Bourbon, la considera como el conjunto de herramientas que deben utilizarse para la correcta elaboración de un texto normativo y para Fermín Ubertone: *"Es el arte de redactar textos normativos sin defectos, o con la menor cantidad posible de defectos. Se trata de un arte compuesto por un conjunto de habilidades o destrezas específicas*".[43]

Pablo Gordillo Arriagada - señala que "*Técnica Legislativa", se refiere al conjunto de reglas a las cuales se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una correcta elaboración, formulación e interpretación general de las normas".*[44]

Castells nos dice que: *"son los procedimientos, formulaciones, reglas y estilos, ordenados y sistematizados que tratan sobre la ley durante todo su proceso".* Lo cual, -señala el mismo Castells, puede traducirse de la siguiente manera, *"La técnica legislativa es el arte y la destreza, necesarios para poder dar un producto acabado y definitivo en materia de legislación"*[45]

Por su lado, Clavell Borrás, señala que "b*ajo la denominación de técnica legislativa se reúnen las normas o pautas para elaborar leyes en el sentido más amplio de la palabra, o sea, con inclusión de las leyes propiamente dichas, los reglamentos, los*

---

42 TÉCNICA LEGISLATIVA. Beatriz Marina Grosso. María Alejandra Svetaz. Corte Interamericana de Derechos Humanos, pág. 4. Edición digitalhttp:// www.corteidh.or.cr/tablas/a13086.pdf

43 Manual de Técnica Legislativa. Héctor Pérez Borbón. Buenos Aires. Argentina. Pág. 19. Año 2007. Edición Konrad Adenauer.

44 Manual de Técnica Legislativa. Pablo Gordillo Arriagada. Congreso de la Nación. República de Bolivia

45 Castells, Alberto: "Introducción a la Técnica Legislativa" , versión taquigráfica de una conferencia pronunciada en el Curso de Capacitación Parlamentaria realizado en la Cámara de Diputados de la Nación, Bs. As., 1988, inédita.

decretos, las ordenanzas, las resoluciones generales de los órganos administrativos, y las demás disposiciones de este mismo carácter".[46]

En la definición que nos presenta Clavell Borrás se observa que el término de Técnica Legislativa no se limita solo a la función de redacción de textos normativos, sino que la lleva más allá; para Clavell Borrás la Técnica Legislativa se extiende a la redacción de resoluciones, dictámenes, reglamentos, decretos, es decir a todo documento público cuyo destinatario final sean personas que luego la tengan que interpretar o poner en práctica.

Sostenemos como redactoras de este material que todas aquellas instituciones públicas como ser: Municipalidades, Gobernaciones, Ministerios, Secretarías, que tienen a su cargo una función legislativa, deben necesariamente respetar las reglas de la TL a la hora de redactar sus documentos.

Carbonell menciona además otros conceptos que enriquecen esta disciplina: para *Sáinz Moreno, la técnica legislativa "consiste en el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, que cumpla con el principio de seguridad jurídica y los principios generales de derecho".*[47]

En tanto que para Bulygin, Atienza y Aguiló Regla*, "la técnica legislativa constituye el conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma jurídica, bajo los siguientes pasos: primero, la justificación o exposición de motivos de la norma y, segundo, la redacción del contenido material de manera clara, breve, sencilla y accesible a los sujetos a los que está destinada".*[48]

---

46 Carbonell, Miguel, "Elementos de Técnica Legislativa", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

47 Carbonell, Miguel, "Elementos de Técnica Legislativa", Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, 2000.

48 Revista de la Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la República del Paraguay. Año 2011, pág. 21.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN

Desde muy antiguo, pero sin dudas con otra denominación ha existido la preocupación por la técnica legislativa, aunque en diferentes grados.

A medida que el mundo evolucionaba se hizo necesario establecer reglas para convivir, es así como surgen las primeras normas en la antigüedad, normas que pusieran fin a la rivalidad entre familias antagonistas, o leyes que establecieran el modo de impartir justicia por ejemplo; al principio eran reglas que surgen de la costumbre, es decir se plasma en documentos (piedras, madera, papiros, etc.), lo que se estaba acostumbrado en ese tiempo.

Esta preocupación legislativa surge hacia el año 3000 AC tras una gran cantidad de normas establecidas en la antigüedad de la que se destacan las leyes Sumerias que reflejan a través de la escritura, diversos edictos y textos legales (por primera vez en la historia), no partían de principios generales sino de casos concretos y las penas y castigos se aplicaban en función de la categoría social.

Otro ejemplo de leyes de la época es el Código de Hammurabi uno de los primeros intentos legislativos del ser humano. Datado hacia el año 1.692 AC, es uno de los primeros conjuntos de leyes que se han encontrado y uno de los ejemplos mejor conservados de este tipo de documento de la antigua Mesopotamia. El objeto de esta ley era homogeneizar jurídicamente el reino, dando a todas las partes del reino una cultura común.

Las leyes del Código de Hammurabi, están escritas en babilonio antiguo y fijan diversas reglas de la vida cotidiana. Norman particularmente: la jerarquización de la sociedad,los precios, los salarios, la responsabilidad profesional, las penas, etc.

En Egipto se han encontrado documentos e indicios de algunos movimientos legislativos que se dividen en: los relativos a

cuestiones familiares o particulares: competen al derecho privado, salvo cuando se trata de la herencia de un cargo oficial dentro de la familia que se regula por el derecho oficial. Existía y estaba regulado el divorcio o la adopción, así como se juzgaba los malos tratos o el adulterio. Los contratos comerciales y los préstamos. Derecho criminal: El primer paso era la denuncia y colocación del criminal ante el poder. Se han documentado casos de abuso de poder de funcionarios que eran vigilados, investigados e interrogados. Contratos con el palacio o templo y las sentencias.

Entre otras leyes de la antigüedad podemos mencionar a las leyes MOSAICAS, la Torá, que es la codificación de normas del pueblo judío atribuido a MOISÉS.

En china también se observa una preocupación por plasmar en documentos distintas facetas de la vida cotidiana, la ley de aquel entonces se fundamentaba en los ritos y las penas. Los ritos, de carácter eminentemente preventivo, enseñaban a evitar errores y a no cometer delitos; las penas consistían en castigar a los delincuentes a modo de ejemplo.

Sin duda alguna que el mayor avance legislativo se dio en GRECIA, en donde surgen principios base para la seguridad jurídica de los ciudadanos, se distinguen dos grandes legisladores, Solón y Clístenes (siglo VI a. C.), para frenar los abusos de la nobleza oligárquica y los excesos de la tiranía, establecieron en Atenas un sistema en el que todo el pueblo tomaba las decisiones: esto significa el nacimiento de la democracia directa, que llegó a su máximo apogeo con Pericles (siglo V AC) y cuyas bases eran la libertad de expresión y la isonomía de la ley o igualdad ante la ley, término que luego es acuñado por ROMA.

Los romanos nunca dejaron de hacer leyes, surge entonces la necesidad de acumular en un solo cuerpo legal toda la legislación existente para facilitar a los magistrados la aplicación de la ley, se da así inicio a la codificación con los digestos romanos (di-

gesto: distribuido en forma sistemática) algunos ejemplos son la Ley de las XII Tablas, los Códigos de Justiniano y en especial el Corpus Iuris Civilis hacia el 529-534 AC,la ley de Citas, la Constitución Deo autore, etc, estos son apenas algunos detalles de la vasta legislación romana, prolífica y de la que sin dudas podemos sustraer numerosos antecedentes legislativos.

Las Decretales Pontificias son las cartas de los Papas, escritas entre los siglos IV al XV, por las que éstos, imitando el estilo de la cancillería imperial romana, comunicaban sus decisiones referentes sobre todo a cuestiones disciplinares. Esto forma parte de la historia del Derecho canónico. Tradicionalmente se considera como la más antigua la decretal dirigida por el papa Siricio a Eumerio, metropolita de Tarragona, el año 384, aunque en realidad se conserva otra anterior del papa Julio I (337-352). A partir del Decreto de Graciano (1140) se inicia la edad de oro del Derecho canónico, y con ella la actividad legislativa de los Papas que sigue fiel a la forma de litterae decretales que son coleccionadas en múltiples compilaciones de carácter privado.

Las Siete Partidas (de siete partes de código) o simplemente Partidas era el código legal castellano recopilado por primera vez durante el reinado de Alfonso X de Castilla (1252-1284), es considerado como el principal aporte del Derecho Español al mundo antiguo, se caracteriza como un texto de derecho civil o ius commune (basado en Justiniano derecho romano, derecho canónico, y de las leyes feudales), junto con influencias de la ley islámica.

En Inglaterra tenemos el surgimiento del Parlamentarismo Inglés una de las instituciones británicas más antiguas y respetadas. Su nombre se deriva de la palabra francesa *parler* (hablar) que se daba a las reuniones del consejo del rey inglés a mediados del siglo XIII. Su antecesor más directo fue el consejo feudal del monarca, la curia Regis, y antes de eso el witan o witenagemot anglosajón, que era un mecanismo desarrollado por

los reyes medievales para ayudarles a gobernar y reflejaba la idea de que un rey debería consultar a sus súbditos.

Posteriormente en el siglo XIII se combinaron varios elementos que influyeron en la evolución del Parlamento: la necesidad expresada en la Carta Magna (1215), de que los impuestos fuesen aceptados por los contribuyentes; la costumbre de convocar al consejo real no sólo a los barones sino también a representantes electos de las ciudades y de los condados; la conveniencia de tratar ciertas audiencias ante una reunión ampliada del consejo real, con estas exigencias se da un avance político en el Parlamento inglés que es el elemento por excelencia del sistema británico; que desde fines del siglo XIII en adelante fue adquiriendo un carácter institucional en la vida política de los ingleses. Mientras que el sistema del continente europeo seguía siendo absolutistas, los británicos ya tenían una monarquía parlamentaria consolidada) en que se encuentra Gran Bretaña a partir de finales del siglo XVII, lo cual le dio las capacidades intelectuales para que durante todo el siglo XIX sea la potencia hegemónica por excelencia. También, sembró la base política para que poco después se desarrolle la llamada Revolución Industrial que trae otro tipo de evolución a la técnica legislativa en relación al tipo de leyes que surgen en esta etapa histórica.

Con el advenimiento de la ilustración y sus ideas revolucionarias para el mundo, libertad, igualdad, fraternidad que da pie al surgimiento del Estado Liberal del Siglo XVIII y las corrientes de pensamiento que le precedieron, la preocupación en la redacción de las leyes era establecer un Estado garante, con clara división de los poderes y en donde la legislación se limita a garantizar los derechos fundamentales de las personas.

En este período podemos citar la obra de Montesquieu, "*El Espíritu de las Leyes*", que contiene un capítulo especial sobre "*El Arte de Componer las Leyes*", con directrices desde el punto

de vista formal y de su finalidad. Jeremy Bentham había efectuado también algunas recomendaciones en la redacción de las leyes en su obra "Nomografía o el arte de redactar las leyes".

En Alemania se había publicado en el Siglo XVIII las primeras obras sobre lo que se denominó "Prudencia Legislatoria". Luego viene propiamente la etapa de la codificación surgida en Francia con el Código Civil Francés de 1804 y extendida en numerosos códigos a nivel de Europa y de Iberoamérica, en donde la preocupación fue esencialmente enciclopedista, de condensar las normas existentes en un solo cuerpo normativo, para evitar normas dispersas y contradictorias.

Posteriormente, con el advenimiento de la revolución industrial, luego con el surgimiento del Estado Social y posteriormente con el Estado Regulador en el Siglo XX, se produce el fenómeno de la proliferación legislativa, con una serie de leyes sectoriales para garantizar el derecho de las minorías y regular la actividad económica ante las imperfecciones del mercado. En esta etapa se presenta, con mayor intensidad, la preocupación por la técnica legislativa, para evitar problemas de falta de coherencia normativa entre tantas leyes dispersas y de vigencia de las normas, a fin de mejorar la calidad de las leyes y hacer que ellas se cumplan.

En Alemania surgen las primeras preocupaciones por la proliferación legislativa a través de los famosos checklisten o cuestionarios, que son también producto de su modelo de concepción difusa de la legislación, en donde cada ministerio elabora los proyectos de ley y existe la necesidad de establecer directivas comunes a todos ellos.

Paralelamente surgieron las directrices en técnica legislativa, enfocadas sobre todo a la composición y estructura de las leyes, para evitar contradicciones dentro de la misma ley y lograr una coherencia normativa en el ordenamiento jurídico. Existen

también numerosas obras que se han publicado sobre técnica legislativa en otros países, a nivel de España destaca el Curso de Técnica Legislativa del Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL) y "La Calidad de las Leyes" coordinado por el profesor Fernando Sainz Moreno; y a nivel de Latinoamérica destaca la obra del profesor Luis F. P. Leiva Fernández titulada "Fundamentos de Técnica Legislativa". El objeto de la técnica legislativa, como bien señala, López

TIPOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La mayoría de los manuales de Técnica Legislativa la dividen en dos tipos: una Técnica Legislativa Interna y una Técnica Legislativa Externa.

Técnica legislativa interna

Todos aquellos instrumentos que se utilizan a la hora de elaborar una ley pertenecen al ámbito de la Técnica Legislativa Interna: los que colaboran en su integración formal, en su estructura interna, es decir el orden lógico y sistemático que se debe respetar en el proceso de redacción de la norma, el desarrollo material de la ley (estructura externa, la redacción, el tipo de lenguaje). La concepción de las ideas políticas del legislador transformadas en ideas jurídicas que en la ley debe adoptar la forma de preceptos dispositivos.

Técnica legislativa externa

El contexto de legitimación lo da la Técnica Legislativa Externa y se refiere a la estructura, organización, funcionamiento del Poder Legislativo, procedimientos legislativos constitucionales por lo que pasa el proyecto hasta convertirse en ley (sanción y promulgación); la cobertura técnica, el rol del asesor legislativo y la capacitación legislativa. Podemos decir entonces que la Técnica Legislativa Externa se encarga de la tarea de preparación y

de la sanción de leyes o códigos, en todo el circuito que debe recorrer un proyecto en ese proceso de estudio (secretarías, comisiones, discusión en plenaria, votaciones, etc.)

Clavell Borrás, por su parte indica que "*se puede hablar por una parte de técnica legislativa externa o formal, cuando nos referimos a los modos y procedimientos para elaborar las leyes, en especial la organización y funcionamiento del poder legislativo (procedimiento parlamentario: bases de la ley, elaboración del proyecto, debate, sanción, promulgación.). Por otra parte, se encuentra la técnica legislativa interna o sustancial, referida a los requisitos del texto legal para que sus disposiciones logren las indispensables cualidades de certeza o seguridad jurídica, unidad, orden, precisión, flexibilidad y claridad*".[49]

Castells, nos presenta una división diferente, divide a la Técnica Legislativa en formal, material y externa.[50]

Pérez Bourbon, establece que la técnica puede dividirse en estructura externa e interna. "*La primera referida a todo lo que es el mecanismo de funcionamiento del Parlamento y de ambas Cámaras en el caso del Congreso Nacional o de las legislaturas bicamerales, en cuanto a cómo es el circuito o el sistema de tratamiento de un proyecto hasta que ese proyecto se transforma en una ley: que pasa a comisiones, que se discute en el recinto, que pasa de una Cámara a otra, que vuelve o no vuelve con correcciones, etc. Esto conformaría lo que sería la técnica legislativa externa y la segunda en la cual podemos distinguir dos aspectos: lo que es la estructura externa de la norma, de lo que es la estructura interna*".[51]

---

49 Clavell Borrás, Javier: "Introducción a la Técnica Legislativa", Fundación Banco de Boston, pág. 33. Bs. As., 1984.

50 Castells, Alberto: "Introducción a la Técnica Legislativa" , versión taquigráfica de una conferencia pronunciada en el Curso de Capacitación Parlamentaria realizado en la Cámara de Diputados de la Nación, Bs. As., 1988, inédita

51 Manual de Técnica Legislativa. Héctor Pérez Borbón. Buenos Aires. Argentina. Año 2007. Edición Konrad Adenauer.

Paraguay tiene reglas claras en cuanto a la Técnica Legislativa Externa establecidas en la Constitución Nacional de 1992 a partir del Art. 203 en adelante en donde se establece el procedimiento para la sanción de proyectos de leyes y el correspondiente *feedback* que se da entre ambas Cámaras del Congreso, denominadas cámara de origen, si es la redactora del proyecto y cámara revisora a la que le toque "revisar" el proyecto en estudio, pudiendo introducir modificaciones al texto original, todo estos pasos los estudiaremos más adelante.

Se debe entender la ley como un conjunto de normas emanadas de una autoridad constitucionalmente habilitada para legislar en un texto escrito, hemos dicho en párrafos anteriores que se trata de una decisión una decisión política tomada por el político o legislador, es por tanto el producto final de un proceso que tiene su origen en una demanda social, es decir se legisla para resolver un problema; y en ese proceso intervienen dos funciones básicas: la política y la técnica.

EL OFICIO POLÍTICO Y EL OFICIO LEGISLATIVO

Para Fermín Ubertone "*la técnica legislativa se distingue de la política legislativa porque esta tiene que ver más con el contenido de las normas y aquella con su aspecto formal, que se limita a traducir la voluntad del legislador.*[52]

Para Marina Gorosso "*La técnica legislativa interna comprende el análisis de la forma y el contenido del proyecto.En el primer caso, abarca las reglas que pretenden dar al contenido del mismo una estructura técnica, con el objeto de lograr coherencia, claridad y orden. El contenido u objeto, se refiere a las normas*

52 Ubertone, Fermín P., "La calidad del texto normativo", en La calidad en la función legislativa (Un aporte para el debate), panel presentado por María Alejandra Svetaz, Fermín P. Ubertone, Nicolás Rona y Héctor Pérez Bourbon en el 2º Congreso Argentino de Administración Pública - Sociedad, Gobierno y Administración Pública: "Reconstruyendo la estatalidad: transición, instituciones y gobernabilidad", realizado en Córdoba en noviembre de 2003.

jurídicas generales que en virtud al mismo se crean, modifican o extinguen.[53]

Comprende, entonces, dos aspectos:

1) Formal (estructura externa)

– **Estructura:** es la conformación del proyecto legislativo (según los lineamientos de la técnica legislativa), su agrupamiento temático y la división en artículos, secciones o capítulos, etc. además de los fundamentos o exposición de motivos que, si bien no forman parte del proyecto, es decir no tienen carácter normativo son de vital importancia, pues en él se encuentran los antecedentes y la intención del legislador de manera a que contribuyen a la comprensión del mismo.

– **Redacción del proyecto**: se tiene en cuenta el conjunto de exigencias técnicas que se requieren en cuanto a su vocabulario o terminología, giros verbales empleados, sintaxis, ortografía y estilo.

2) Material (contenido)

Lógica normativa: Siguiendo la lógica en el contenido de las normas se intenta evitar que el proyecto se vea afectado por incoherencias normativas, por inconstitucionalidades que afectarían posteriormente a la aplicación de la ley, es decir a su viabilidad, se trata de evitar también contradicciones, lagunas, redundancias, tanto cuando es considerado en su conjunto en forma aislada (aspecto estático), como cuando pasa a incorporarse al derecho positivo de una nación, eso en su sentido más amplio (aspecto dinámico).

53 Marina Grosso Beatriz: Manual de Técnica Legislativa. http://tomasmoro.net/archivos/jpgaleano/docs/procesoslegislativos/Manual%20de%tecnica%20Argentina.pdf Pág. 6.

IMPORTANCIA Y OBJETO DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

López Olvera, nos explica en su libro Técnica Legislativa y Proyectos de Ley que la importancia de la Técnica Legislativa "*en un sentido amplio es transformar los fines imprecisos de una sociedad, en normas jurídicas, que permitan realizar esos fines en la vida práctica. Vale decir que la técnica legislativa, no consiste en una simple crítica de la formulación de las normas; sino en lograr disposiciones que puedan considerarse correctas en cuanto a su forma y fondo, construyendo así "un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas*."[54]

El mejoramiento de la calidad de la norma es por tanto uno de los objetivos, sino el más importante, de la Técnica Legislativa.

Sigue diciendo López Olvera, parafraseando a Elisur Arteaga*, "de una buena iniciativa se deriva, por lo general, una buena ley. De un mal proyecto, por más mejoras que se le hagan durante su estudio y discusión, es factible que se derive una mala o, en el mejor de los casos, una mediocre ley"*.[55]

Si cada legislador entendiera conscientemente que él solo es mandatario del soberano (el pueblo) y que las consecuencias de sus actos jurídicos y políticos no pueden separarse nunca de la

54 SAINZ MORENO, FERNANDO "Técnica normativa: una visión unitaria de una materia plural" citado en la obra de LÓPEZ, OLVERA MIGUEL ALEJANDRO: Técnica Legislativa y Proyectos de Ley, publicación contenida en el libro "Elementos de Técnica Legislativa", pág. 118; México DF - Estados Unidos Mexicanos.

55 SAINZ MORENO, FERNANDO "Técnica normativa: una visión unitaria de una materia plural" citado en la obra de LÓPEZ, OLVERA MIGUEL ALEJANDRO: Técnica Legislativa y Proyectos de Ley, publicación contenida en el libro "Elementos de Técnica Legislativa", pág. 118; México DF - Estados Unidos Mexicanos.

realidad del pueblo al que representa, realidades económicas, físicas, sociales, educativas de la historia de su pueblo, serían más conscientes de su labor legislativa y del producto final que es la ley, que debe ser redactada para todos y cuyo destinatario final es justamente "ese soberano" que la debe entender y sobre todo cumplir, se daría cuenta de que no puede legislar a espaldas del mismo porque de lo contrario como afirman Fernando Zambrana y Claros Pinilla en su Manual de Técnica Legislativa: "*tendría como resultado la construcción de un edificio que no pertenece a nadie y del que nadie se siente propietario, o parafraseando a -Linares-, ocasiona el terrible y repetido fracaso de normas (constitucionales y legislativas) cuyos autores, por más empinado lugar que ocuparan en* el *dominio de la ciencia y la filosofía jurídicas, olvidaron la llana verdad de que las normas son hechas para los pueblos y no los pueblos para las normas*".[56]

Siguen señalando los autores que "*es necesario que el legislador además considere que la norma es una respuesta y como tal debe ser expresada con una claridad, sencillez y concisión tal que refleje fielmente la solución o determinación política que se pretende alcanzar*".[57] La norma, por tanto, entendida de esta manera debería estar al alcance del entendimiento del soberano, del pueblo, del ciudadano de a pie, el lenguaje debe ser claro y sencillo, sin dar pie a incongruencias o malas interpretaciones que luego facilita su mala aplicación o su violación por cualquiera de las partes, gobierno y ciudadanía.

Siguiendo con la idea de conocer cuál es el objeto de la Técnica Legislativa, nos encontramos con la Sentencia 46/1990 dictada por el Tribunal Constitucional Español en la que declara

56 FERNANDO ZAMBRANA SEA - MARCELO CLAROS PINILLA, Manual de Técnica Legislativa, Instrumento para la construcción de normas. Comunidad de Derechos Humanos. COSUDE. FIAN. La Paz. Bolivia. 2009. Pág. 17.

57 FERNANDO ZAMBRANA SEA - MARCELO CLAROS PINILLA, Manual de Técnica Legislativa, Instrumento para la construcción de normas. Comunidad de Derechos Humanos. COSUDE. FIAN. La Paz. Bolivia. 2009. Pág. 17.

que el "*objeto de la Técnica Legislativa es detectar los problemas que la realización del ordenamiento jurídico plantea y formular las directrices para su solución, sirviendo de este modo a la seguridad jurídica*"[58].

Por tanto, "*Una legislación confusa, oscura e incompleta dificulta su aplicación y además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos puede terminar por empañar el valor de la justicia*" (STC 150/1990).[59]

Para Fernando Sainz Moreno y Pilar García- Escudero: *"El objeto de la técnica legislativa no es solo la buena redacción de las leyes, sino que afecta a cuestiones más generales y trascendentes, como son la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas"*[60].

A nuestro criterio la Técnica Legislativa tiene entonces los siguientes objetivos:

1. La buena composición y redacción de la norma, el respeto a la estructura de la ley.

2. La unidad y coherencia del ordenamiento normativo (coherencia de la norma y jerarquía normativa), una ley solo puede ser modificada por otra ley, una ordenanza por otra ordenanza, etc.

3. Calidad de las normas (el contenido de las leyes), contenido claro, lenguaje sencillo.

4. La publicidad de las normas, requisito fundamental para la vigencia de la ley; Art. 213 de la Constitución Nacional de 1992.

---

58 http://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/1471

59 Citado en el libro Homenaje a Luis Rojo Ajuria, escritos jurídicos, editado por la Universidad de Cantabria, pág. 939.

60 PILAR BASELGA GARCIA ESCUDERO, Materiales para el Estudio de la Técnica Legislativa, Madrid, septiembre 2010, pág. 5.

5. La viabilidad y eficacia de las normas (evaluación de las normas), materia pendiente en el Paraguay .

SEGURIDAD JURÍDICA Y CERTEZA JURÍDICA DE LA LEY

Los arts. 2º y 3º de la Constitución Nacional establecen que la soberanía reside en el pueblo, que la ejerce conforme lo dispuesto en el texto constitucional; a través del sufragio se practica el Poder Público, en este sentido poder público es entendido no como fuerza pública (policía, ministerio público, etc.), sino más bien como todo lo que abarca el Estado: Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es por ello que aclara el artículo diciendo que se lo ejerce mediante el sufragio.

Estos poderes del Estado a su vez, tienen funciones específicas y deben velar por los derechos y garantías consagradas en la Carta Magna. Estos principios consagrados en estos artículos, junto con el conjunto de normas que integran un ordenamiento, no constituyen elementos aislados, sino que se encuentran muy relacionados entre sí.

A estos principios deben sumarse otros no menos importantes y mucho más profundos como lo son:

1. la jerarquía normativa o jerarquía de las leyes o bien se podría decir: nuestra pirámide de Kelsen que se encuentra consagrada en el Art. 137 CN.

2. publicidad de las normas consagrada en el Art. 213 CN, principio que consagra la obligatoriedad y vigencia de la ley una vez publicada.

3. irretroactividad de las normas sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales. (Art. 14 CN).

Los principios supra mencionados corresponden a la seguridad jurídica y certeza jurídica, es necesario aclarar que la noción de seguridad jurídica reúne dos dimensiones; la objetiva, relacionada con la regularidad estructural y funcional del sistema jurídico, y la subjetiva, o certeza jurídica en la que halla cabida el principio de previsibilidad, esto significa que el ciudadano debe conocer de las consecuencias jurídicas de sus propias acciones; los principios del derecho descritos resultan insoslayables a la hora de redactar leyes, se admite entonces que existe una relación entre la calidad de las leyes, la técnica legislativa y la seguridad jurídica, siendo las dos primeras instrumentos o condiciones para la última.

El principio de seguridad jurídica, en consecuencia, debe entenderse como la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas que conforman el derecho positivo de su nación, así como de las sanciones y castigos al incumplimiento de las mismas, además que cumplan con los requisitos constitucionales formales para su sanción y promulgación (artículos 203 al 214 de la Constitución Nacional) y sobre todo que estén en vigencia, que no hayan sido modificados o derogados y que se haya dado el paso formal de publicación establecido en el Art. 213 de la Constitución Nacional .

Dentro de este orden de ideas, el Tribunal Constitucional español lo ha configurado como una "*suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, sin agotarse en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulado expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad"(Voto 27- 81).*[61]

61 El principio de seguridad jurídica garantiza "la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes" (STC 147/1980); y también: en el principio

La seguridad jurídica garantiza la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes. Por ello, como dice el Tribunal Constitucional español, "*entendida en su sentido más amplio, la seguridad jurídica supone la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del derecho" (STC 36/ 1991).*[62]

OTROS ORGANISMOS QUE DICTAN NORMAS

Existen otros actores creadores de normas de carácter público y de contenido coercitivo, estos actores se encuentran en los tres poderes del estado, es decir en el Legislativo que es el órgano constitucionalmente designado para redactar leyes; el Ejecutivo que posee de la misma forma facultades legislativas y el Poder Judicial que sin duda con su Sentencias también legisla para las partes y a su vez constituyen jurisprudencia.

Esta facultad de reglamentar mediante otras disposiciones que conforman la administración pública las tenemos por ejemplo en: las medidas administrativas, los acuerdos, los manuales de organización, los convenios de organización, las resoluciones de los tribunales administrativos, los decretos del Poder Ejecutivo, las reglamentaciones de leyes; disposiciones que en lo general poseen todas las características de obligatoriedad, la heteronomía, la objetividad e imparcialidad.

Como ya lo hemos mencionado, el Poder Judicial también es otro de los órganos que dictan normas, si bien para las partes afectadas entre sí. Luis Raigosa sostiene que "*el derecho es un*

"está ínsita la confianza del ciudadano en que su caso o su pretensión será resuelta o merecerá la misma respuesta que se dio en casos anteriores o iguales", referido a la motivación de las Sentencias (STC 120/1987).

62 EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA. Catedrático de Derecho Administrativo "El principio de protección de la confianza legítima como supuesto título justificativo de la responsabilidad patrimonial del estado legislador". Revista de Administración Pública. Núm. 159. Septiembre-diciembre 2002. Pág. 178.

sistema, es decir un conjunto de normas que guardan entre sí relaciones de coherencia, de completud y de unidad"[63].

Volviendo a las buenas prácticas de Técnica Legislativa, es necesario entonces y sobre todo a la hora de aplicar leyes por parte de los jueces, que los legisladores no se olviden de incluir en la ley los mecanismos que permitan a los jueces resolver las posibles lagunas, contradicciones o incoherencias, señalando leyes supletorias que construya la ley respetando la estructura de la misma, que le dé indicios de significados de posible terminología dudosa precisando terminología adecuada, títulos claros, etc Un juez no puede alegar lagunas en las leyes como excusa para no resolver el caso que tiene enfrente, lo debe resolver, aunque obtenga la respuesta por aplicación de analogía o por invocación de principios generales del derecho.

MODELOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Existen varios modelos de técnica legislativa que varían según el sistema, tipo o modelo gobierno que adopte un país buscando la aplicación de las mejores fórmulas de redacción de los anteproyectos que tienen como elemento común, el ser modelos completamente adaptados a la idiosincrasia legislativa del país al que se adscriben.

La finalidad de estos modelos de técnica legislativa es la de facilitar la tarea del redactor de los proyectos legislativos otorgando herramientas que cumplan con los elementos básicos que debe tener un buen texto normativo: claridad, precisión, simplicidad.

Estos modelos permiten una uniformidad de criterios a la hora de la redacción de los proyectos, normalizar y homogeneizar

63 RAIGOSA LUIS, Órganos legislativos y órganos judiciales, contenido en el libro "Elementos de Técnica Legislativa" pág. 202, México DF, Estados Unidos Mexicanos 2000.

el contenido de la legislación, lo que sin lugar a dudas clarifica el contenido de la norma y del ordenamiento jurídico en su conjunto.

Seguidamente y para mejor entendimiento del lector expondremos los distintos modelos de técnica legislativa conocidos y empleados en distintos países en forma de cuadro comparativo.

MODELO - PAÍS	ÓRGANO ENCARGADO DE LA REDACCIÓN DEL PROYECTO	CARACTERÍSTICAS	DESVENTAJAS
Modelo Centralizado - Inglaterra	***The Office of Parlamentary Counsel***, órgano dependiente del gobierno: encargado de la redacción de los proyectos así como de las enmiendas o modificaciones que propone. Se reúne con los ***draftsmen*** (técnico)del parlamento para la redacción final.	Es centralizado. Se caracteriza porque un solo órgano es el encargado de la elaboración de los proyectos de ley y el encargado de hacer el seguimiento de la redacción del texto final de la ley. La forma de trabajar de este organismo se basa en una tradición, fundada en "una copiosa bibliografía sobre redacción de leyes desde mediados del Siglo XIX" y prácticas que se transmiten entre quienes desarrollan la labor. El texto de mayor influencia en este ámbito fue el ***Handling of a Bill***, folleto de circulación interna. Sin embargo,hoy por hoy, se ha dado paso a la elaboración de ciertas instrucciones para guiar el trabajo de los draftmen, tales como: Guide to Working with Parliamentary Counsel; Guide to Making Legislation Check list for drafting instructions.	Este modelo facilita la homogeneización de los contenidos, pero se dice que tiende al excesivo tecnicismo y falta de claridad.Se ha criticado la falta de claridad de las normas elaboradas, el excesivo tecnicismo que se emplea en la redacción y el excesivo casuismo, propios de la tradición anglosajona.
Modelo Difuso- Alemania	Ministerio Federal de Justicia	Es descentralizado. Los proyectos de ley son redactados por cada departamento ministerial, cada ministerio es el responsable de la redacción, el Ministerio Federal de Justicia facilita la homogeneidad en la redacción a través de los checklisten o cuestionarios conocido como "Blaue Liste" que pone el acen-	Por ser descentralizado facilita la flexibilidad en la redacción pero genera inflación legislativa y falta de claridad.

		to en contrastar la necesidad o no de nueva legislación, o modificación de las regulaciones existentes, inquiriendo si es indispensable hacerlo en vistas al fin perseguido, o si hay otras alternativas. Cuando se trata de elaborar instrumentos muy complejos, "puede nombrarse una comisión de Expertos que elabore un texto previo". Antes de remitir el proyecto al Consejo de Ministros, "tiene lugar un nuevo examen de sus caracteres formales, sistemáticos y de adecuación, en particular de su sujeción a las reglas generales para la tramitación de asuntos de los Ministerios, luego se remite a la Academia de la Lengua Alemana para una verificación del uso correcto del lenguaje. Alemania también cuenta con un Manual de elaboración de normas o Manual de Técnica Jurídica (Handbuch der Rechtsförmlichkeit).	
Modelo Mixto	Gobierno de la Nación y la coordinación de la actividad de redactarlo es del Ministerio de la Presidencia.	Se encuentra en la evolución experimentada por el sistema español, que según García Escudero, "podríamos llamar de centralización de la decisión política de elaborar un proyecto de ley y de coordinación de la actividad técnica de redactarlo". La decisión política en este modelo, particularmente el caso de España, corresponde al Gobierno de la Nación y la coordinación de la actividad de redactarlo es del Ministerio de la Presidencia, que se encarga de coordinar a los diversos departamentos ministeriales entre sí con la Comisión General de Secretarios de Estado y Subsecretarios que prepara reuniones del Consejo de Ministros.La elaboración técnica del primer borrador se le entrega a la Secretaría General Técnica de cada ministerio, a comisiones o grupos, o bien a juristas o especialistas fuera de la administración.	Favorece la flexibilidad en la propuesta pero se critica la ausencia de un proceso regulado.

Modelo Norteamericano	Oficina creada en 1.911 denominada "Legislative Drafting Research Fund". Luego en La Revenue Act de 1918 creó el Legislative Drafting Service, que en 1924 se dividió en dos departamentos: Office of Parlamentary Councel en la Cámara de Representantes y en el Senado.	El Presidente tiene una serie de facultades en el procedimiento legislativo, tales como ejercer la iniciativa legislativa a través de mensajes, presentar recomendaciones, ejercer presiones a través de los lobistas, etc. La fórmula utilizada en Estados Unidos deja entregado a un organismo privado-dependiente de una universidad, los aspectos de redacción de los proyectos de ley. Se compone de 30 juristas y su participación abarca todas las fases del procedimiento legislativo: • Elaboración de anteproyectos de ley. • Redacción de enmiendas. • Formulación de alternativas de textos para conferencias bicamerales desolución de conflictos entre Cámaras. • Redacción final del texto que se somete a promulgación del Presidente. En el caso del Senado, existen algunos criterios de prioridad en el desarrollo de las labores, forjados por el Committee on Rules abd Administration of Senate20. • Medidas legislativas en discusión en Conferencia bicameral. • Enmienda a iniciativas pendientes de aprobación en el Senado. • Enmienda a iniciativas pendientes de aprobación por los Comités. • Iniciativas Legislativas por orden de presentación.Las oficinas actúan con criterios técnicos no políticos y cumpliendo con dos principios básicos: neutralidad y confidencialidad.	Ideal para un sistema presidencial, pero se critica la inflación legislativa y el excesivo tecnicismo.

Cuadro de elaboración propia. Información extraída de varios manuales de Técnica Legislativa que se detallan a continuación. García-Escudero, *Piedad. Manual de Técnica Legislativa*, Thompson Reuters, año 2011. Exposición de Mariano Gerván en 2do Congreso de Derecho Parlamentario, Perú, 2012. http://www4.congreso.gob.pe/documentos/parlamentario/Cuestionario_Azul-GERVAN_Peru.pdf (Junio, 2015).

¿QUÉ PASA EN AMÉRICA LATINA?

Los dos primeros modelos que se observan en el cuadro que antecede, (centralizado y difuso) se caracterizan por ser utilizados en regímenes parlamentaristas, en donde el gobierno es elegido por el legislativo y es el que concentra la iniciativa legislativa que se convierte en leyes, cerca de un 90%. En cambio, en los países de América Latina predomina el régimen presidencialista y en países como el Paraguay la iniciativa legislativa la tiene no solamente el Poder Ejecutivo, sino también el propio Parlamento en conjunto con la ciudadanía a través de distintos organismos la Corte Suprema de Justicia así como también se puede proponer proyectos mediante la figura de la Iniciativa Popular, art. 123 de la Constitución Nacional, dando cumplimiento a los requisitos exigidos por el Código Electoral en cuanto a la cantidad de firmas necesarias y su procedimiento, que son los mismos para la presentación de proyectos y están establecidos en el artículo 203 de la Constitución de la República del Paraguay y el Art. 96 del Reglamento de la Cámara de Diputados y el Art.105 del Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores.

Esto hace más profunda la dispersión en la redacción de los proyectos de ley e incrementa la probabilidad de que se presenten problemas de técnica legislativa, debemos sumar a esto la introducción de modificaciones o cambios durante el proceso de estudio de los proyectos que aumenta la probabilidad de que los proyectos presenten defectos de técnica legislativa.

En este escenario y con esta multiplicidad de actores se hace necesario que nos preocupemos por la elaboración de reglas o pautas que sean comunes para todos aquellos que tienen a su cargo la elaboración de textos normativos así como también para la introducción de modificaciones o enmiendas a los proyectos ya redactados, se sugiere la creación de una dependencia institucional con funcionarios especializados en redacción de leyes.

Dentro de esta tendencia en Latinoamérica se han aprobado manuales de técnica legislativa y se han creado cuerpos especializados en la redacción de textos normativos. En el caso del Perú cuenta con un Manual de Técnica Legislativa aprobado por Acuerdo de Mesa en el Período 2012-2013 y existe una oficina especializada en técnica legislativa. A partir del 2015 cuenta con un Manual de Técnica Legislativa, así también cuentan con Manuales de Técnica Legislativa países como Bolivia de autores como Fernando Zambrana Sea y Marcelo Claros Pinilla, en Chile existe y Argentina se cuenta con una nutrida biblioteca sobre el tema, uno de los materiales consultados para la elaboración de este material es el del Profesor Héctor Pérez Borbón.

CAPÍTULO II
NORMAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

SUMARIO: La Racionalidad. a) Racionalidad lingüística. b) Racionalidad jurídica. c) Racionalidad pragmática. d) Racionalidad teleológica. El Lenguaje de La Ley. Reglas básicas. 1.- Concisión y Precisión: 1.1.-Sibilismos y Neologismos. 1.2.- Ambigüedad. 1.3.- Términos extranjeros. 1.4.- Términos rebuscados. 1.5.- Se permite la repetición de términos, no así la redundancia. 1.6.- Términos jurídicos o técnicos.1.7.- Definición de términos con significado diferente en lenguaje jurídico y lenguaje corriente. 1.8.-Homogeneidad terminológica. 1.9. Adverbios de negación. 1.10. Vulgarismos equívocos e imprecisiones.1.11. Mal uso de preposiciones. 2.- Sintaxis. 2.1.- Gramática. Verbos. Tiempos y Modos.Gerundios. El uso y/o. Abreviaturas. Siglas. Escritura de los números. Fechas y Horas.Signos de puntuación y otros signos de uso corriente.

LA RACIONALIDAD

¿Qué es la racionalidad legislativa? o para que sirve dotar a un texto normativo de racionalidad?, El profesor Manuel Atienza[64], buscando dar solución al problema denominado "crisis de la legislación" ha buscado otorgar racionalidad (actitud del que actúa de acuerdo con la razón y no se deja llevar por sus impulsos), a los

64 Atienza Manuel: "Teoría de la Legislación". Puede verse el artículo de Francisco J. Laporta sobre "Teoría y Realidad de la Legislación: Una Introducción General". Pp. 83-84.

textos normativos, para ilustrar su teoría en sus diferentes campos:

a) **Racionalidad lingüística:** Busca la mejor manera de comunicar el mensaje, a través del respeto de una serie de normas del lenguaje, para que los ciudadanos en general puedan comprender las normas. Está dentro del campo del lenguaje de la ley.

b) **Racionalidad jurídica**: Busca que las normas tengan un contenido deductivo, una unidad armónica y coherente, y que no haya contradicciones, lagunas, redundancias o presuposiciones defectuosas. La coherencia normativa no es solamente de la ley, sino del ordenamiento en su conjunto.

c) **Racionalidad pragmática:** Busca que las leyes efectivamente se cumplan, que los ciudadanos cumplan con las normas o que se apliquen las sanciones cuando éstos incumplan. Este campo está referido a la evaluación de la ley.

d) **Racionalidad teleológica:** Busca que se cumplan con los fines de la legislación, es decir, que la norma cumpla con su propósito. Está ligado a la racionalidad anterior, pero más allá que las normas produzcan sus efectos busca que se logren sus fines para la cual se aprobaron. Está relacionado también con la evaluación de la ley.

Hoy en día existen numerosos recursos que pueden ser utilizados a la hora de elaborar un proyecto de ley, a lo mencionado más arriba debemos agregar la herramienta que todos tenemos a mano, la informática una buena aliada a la hora de la redacción de los textos normativos.

EL LENGUAJE DE LA LEY

En una primera instancia se puede decir que el lenguaje en el que se escriben las leyes o las normas es el lenguaje corriente, es el lenguaje que se utiliza todos los días, sin embargo, este lenguaje corriente encierra cierta formalidad que proviene del lenguaje jurídico, es decir vendría a ser un lenguaje corriente, pero a la vez técnico. Esto es así porque la ley está destinada a la sociedad, a los ciudadanos, pero también a los juristas que la deben interpretar y aplicar.

La ley debe ser clara, es decir el lenguaje en el que está escrito debe ser claro, pero sin perder tecnicismo, para intentar obtener claridad debe evitarse, en lo posible los vicios de ambigüedad y vaguedad.

¿Cuándo se produce la ambigüedad?, se produce cuando nos genera duda porque la frase o la expresión encierra varios significados y no queda claro a cuál de ellos se refiere. Se puede decir que la ambigüedad surge cuando la palabra tiene varias interpretaciones para definir o establecer un determinado contexto, en cambio la vaguedad se caracteriza por la variedad de conceptos que puede tener una palabra, el problema de la palabra va a centrarse en su significado. El dilema aquí es utilizar el significado correcto.

La vaguedad sin embargo se da cuando hay casos -reales o imaginarios- en los que su aplicabilidad es dudosa y solo puede resolverse con una decisión lingüística adicional.

Margarita Hernando de Larramendi Martínez[65], señala que el lenguaje jurídico es el lenguaje técnico usado por los legislado-

65 HERNANDO DE LARRAMENDI MARTÍNEZ, Margarita, (2001): "Propuesta de estructuración y clasificación del léxico jurídico para su enseñanza en E/LE" [en línea].

res, las autoridades administrativas, los tribunales y los miembros de las profesiones jurídicas, contrariamente a lo que afirma Fermín Ubertone, que sostiene que el lenguaje jurídico no es un lenguaje técnico, aunque esté dotado de modalidades y características propias, ya que utiliza la misma sintaxis de la lengua castellana y se escribe con las mismas letras y símbolos que el castellano corriente.

El Protocolo de Redacción Legislativa de Ontario[66] establece que la ley debe tener un estilo sencillo, claro y conciso, con el grado de precisión adecuado, y que debe estar expresada, en la medida de lo posible en un lenguaje corriente. Con relación al nivel lingüístico, reitera que la redacción debe ser en un lenguaje corriente tanto en el plano del léxico, como en el sintáctico y que la terminología técnica sólo debe aparecer cuando la precisión lo exija.

REGLAS BÁSICAS

Existen algunas reglas que garantizan que una norma jurídica tenga el principio de la seguridad jurídica, a través de una correcta utilización del leguaje; transcribimos a continuación las reglas que se encuentran en el Manual de Técnica Legislativa de Fernando Zambrana[67], por ser claras y completas.

1. Concisión y Precisión

La claridad es fundamental para lograr una adecuada comprensión de las leyes. No se puede conocer lo que no se entiende. El pueblo debe poder entender la ley pero el juez, o el funcionario, que la deben aplicar en nombre del Estado, le es exigible un conocimiento más profundo para llegar incluso a la finalidad de la ley.

---

66 Protocolo de Redacción Legislativa de Ontario, Canadá. 1991.

67 Manual de Técnica Legislativa, Fernando Zambrana y Marcelo Claros Pinilla. La Paz. Bolivia. Pág. 78.

Cuando nos referimos a concisión y precisión, estamos hablando de que las disposiciones deben ser redactadas de forma tal que resulten identificados los sujetos activos y pasivos.

1.1. Sibilismos y Neologismos

Las palabras sibilinas son aquellas que encierran misterio porque parecen que esconden algo o podrían llegar a tener varios significados, los neologismos son palabras de creación nueva en un lenguaje, por tanto, las voces utilizadas deben ser las más comunes y aceptadas en unas sociedades concretas, debiendo en consecuencia la norma proyectada, estar al alcance de la comprensión del ciudadano común. Algunas de estas palabras son aceptadas por la Real Academia Española, por el uso constante, lo que produce la necesidad de aceptarlas, aunque se encuentren gramaticalmente ilógicas o formen parte de extranjerismos o barbarismos.

La aceptación de estas palabras puede producirse por diferentes motivos:

- Uso cotidiano (ya mencionado)
- Imposición científica
- Imposición cultural
- Imposición comercial

Como ejemplo de neologismos tenemos palabras como:

- Feminicidio = Homicidio de mujeres por razón de género.
- Penalizar = ejercer pena sobre algo o alguien.
- Victimización = persona que se simula víctima.

En el caso de los términos oscuros o sibilinos y de los neologismos, se permite la incorporación de éstos si fuese imprescindible, bajo la condición de que se incluya en la norma una definición del término en cuestión.

1.2. Ambigüedad

En la redacción de la parte prescriptiva de los textos, es aconsejable usar modalidades deónticas como deber, poder, prohibir.

Al respecto, -Gordillo- señala que se debe evitar en lo posible el uso de expresiones ambiguas, en sus diversos tipos como son:

- Las ambigüedades semánticas: términos con más de un significado,

- Las ambigüedades contextuales: pluralidad de posibles interpretaciones de textos completos (por ejemplo, que contenga contradicciones), y

- Las ambigüedades sintácticas: resultado del uso de expresiones como “y”, “o”, “a menos que”.

1.3. Términos extranjeros

Regla que sugiere evitar el uso de términos que no sean pertenecientes a la lengua en la cual se redacta todo el texto normativo, sean estos extranjeros o nacionales, salvo que dichos términos hayan entrado en el uso corriente de la lengua nacional o de la lengua en la que se redacta la norma y siempre que se carezca de términos similares en la lengua nacional. Cuando sea necesario, también para los términos extranjeros se sugiere dar la definición respectiva. Aclarando además que la palabra extranjera utilizada por la lengua nacional no admite declinaciones, salvo los casos ya incorporados al uso corriente.

Un ejemplo de términos extranjeros es la palabra “leaseng” que es un tipo de contrato de arrendamiento en el que se prevé la

opción de compra por parte del arrendatario.[68] Actualmente este término ya está incorporado en el ámbito jurídico y financiero.

1.4. Términos rebuscados

Estos términos resultan como emergencia del elevado nivel técnico del legislador o porque a veces se pretende elevar el nivel de la norma, mediante el uso de palabras existentes en la lengua de redacción, pero de poquísima o ninguna apropiación y uso por el pueblo.

1.5. Se permite la repetición de términos, no así la redundancia

Entendiendo que cada división de la disposición normativa (en particular artículos e incisos) es una unidad autónoma; la repetición de los términos de inciso en inciso o de artículo en artículo, así como también el uso de referencias normativas completas son útiles y a menudo necesarias para la comprensión del texto, así como para su compatibilidad con modificaciones sucesivas y con el uso de sistemas informáticos. Por esto debe evitarse el uso de pronombres personales o pronombres demostrativos referidos a términos empleados precedentemente en otros artículos o incisos; el término requerido, en cambio, se repite, usando donde sea preciso, referencias internas. En cuanto a la redundancia o repetición insulsa de términos es innecesaria.

1.6. Términos jurídicos o técnicos

No es aconsejable utilizar términos técnicos, en caso de hacerlo los términos atinentes al lenguaje jurídico o a uno técnico

68 "**Leasing**" es una palabra en idioma inglés que significa "**arriendo**" y sirve para denominar a una operación de financiamiento de máquinas, viviendas u otros bienes. Esta consiste en un contrato de arriendo de equipos mobiliarios (por ejemplo, vehículos) e inmobiliarios (por ejemplo, oficinas) por parte de una empresa especializada, la que de inmediato se lo arrienda a un cliente que se compromete a comprar lo que haya arrendado en la fecha de término del contrato.

deben ser empleados de modo apropiado, teniendo en cuenta el significado que se les asigna en la ciencia o técnica que le concierne.

En particular, para los términos jurídicos es necesario tener en cuenta, en orden excluyente:

- En primer lugar, su significado "legal" deducible de las definiciones contenidas en los códigos o en otras leyes;

- En segundo lugar el significado atribuido por la jurisprudencia predominante;

- En tercer lugar el significado atribuido por la doctrina.

1.7. Definición de términos con significado diferente en lenguaje jurídico y lenguaje corriente

En caso que un término no tenga un significado claro y unívoco o bien aparezca empleado en una acepción no correspondiente a la más habitual, ya sea del lenguaje común, del jurídico o del técnico, indicar mediante el uso de definiciones, cual es el significado que se debe atribuir a dicho término en el texto en cuestión.

Antes de definir un término, verificar si en la rama del derecho a la cual pertenece (categorías reconocidas por una letra del abecedario) no existe ya una definición pertinente.

Si la definición encontrada no puede mantenerse para la ley nueva, redactar la definición haciendo constar que sirve solo para ella.

Si un término técnico-jurídico tiene un significado diverso al del lenguaje corriente, se lo debe definir.

1.8. Homogeneidad terminológica

Se debe evitar utilizar una dispersión terminológica, ya que los mismos conceptos deben ser expresados con los mismos términos. La utilización de iguales términos para iguales conceptos rige no sólo para los enunciados de un mismo texto, sino también con relación a textos afines (en particular aquellos que regulan la misma materia o bien sean modificados e integrados por el texto en cuestión) y la homogeneidad terminológica, entre el título y los términos del texto.

Cuando se modifican o se hace referencia a textos superados en la terminología o el estilo, es preferible volver a formular el texto completo anterior en términos actuales.

Se deben evitar normas concernientes a materias totalmente ajenas a la del texto en su conjunto y, si se incluyen éstas normas ajenas a la materia del texto en su conjunto, es conveniente hacerlo en un capítulo o por lo menos en un artículo destinado a tal fin y mencionarlo en el título del texto normativo.

Valle establece que la división del texto en artículos o en divisiones superiores al artículo, debe atenerse a criterios de homogeneidad dentro de cada una de las divisiones.

1.9. Adverbios de negación

En la construcción del texto normativo se debe evitar la doble negación, en consecuencia el uso de los vocablos “no”, “ni”, “nunca”, “tampoco”, etc.; pues ello puede dar lugar a una interpretación abierta, confundiendo y engañando a los sujetos que aplican el citado texto.

1.10. Vulgarismos equívocos e imprecisiones

Según Gordillo, la recomendación de que el lenguaje normativo se aproxime lo más posible a las pautas comunes del idio-

ma no implica abogar por incorporar, sin más, el habla de la calle, los modismos coyunturales, las jergas dominantes o los desaliños generalizados que son frecuentes no sólo en la conversación privada sino en los medios de comunicación, tanto orales como escritos, en la publicidad, en las manifestaciones de muchos personajes de relevancia pública e incluso en productos editoriales con pretensiones literarias.

La utilización de tópicos, muletillas, frases hechas, descuidos sintácticos y diversos desaseos lingüísticos importados de la expresión coloquial, junto a otros fuertemente arraigados en el argot oficial, afean muchas veces la forma de los documentos, informes, formularios, etc., y a veces se cuelan en la redacción de los textos legales.

Los vulgarismos, según el autor citado, deben evitarse, por su pobreza lingüística, las expresiones y locuciones que parecen servir para todo y dispensar de la búsqueda de términos más precisos para cada ocasión, ej.: el tema, los papeles, a nivel de, de cara a, en base a, en profundidad, pasa por, siendo que, primera prioridad, ambos inclusive, lo que viene siendo, todo hace indicar, es por lo que, certificación como que, o conforme que, lo que es…

1.11. Mal uso de preposiciones

En la construcción de una norma es recomendable respetar el buen uso de las preposiciones. Mismas que a veces pasan inadvertidas debido a un lenguaje popular que da por bien hecho algunos errores comunes, como los que son advertidos en las reglas de la gramática.

INCORRECTO	CORRECTO
Bajo un pie de igualdad	Sobre un pie de igualdad
Sueldos a cobrar	Sueldos por cobrar
Disiento con usted	Disiento de Usted
Cartas a contestar	Cartas por contestar

2. Sintaxis

Una de las reglas fundamentales de contenido, es la referida a la sintaxis, es decir el cumplimiento de normas gramaticales, ortográficas, y de enlace ordenado de palabras.

2.1. Gramática

En cuanto a reglas gramaticales, algunas recomendaciones que deben ser tomadas en cuenta son las siguientes:

1. En la construcción sintáctica preferir el orden lógico.

2. Las oraciones deben estructurarse según la formulación canónica (Sujeto - Verbo - Predicado).

3. Deben evitarse las oraciones con sujeto tácito, vale decir de aquel sujeto que no está.

4. Escribir párrafos breves y concretos.

5. Preferir la formulación positiva a la negativa.

VERBOS. TIEMPOS Y MODOS

Las disposiciones legislativas se expresan en el tiempo presente del indicativo, a menos que sea imprescindible el uso del tiempo futuro. El pasado y el futuro solo se utilizan para describir informes temporales entre dos sucesos. La disposición normativa no expresa, ni describe deseos o justificaciones. Pide, autoriza, defiende, regula, prevé sanciones

Se debe evitar la forma pasiva de los verbos. Los verbos pasivos se forman utilizando el verbo SER (en el mismo tiempo que el de la voz activa) más el PARTICIPIO del verbo que este conjugado en la voz activa.

Por ejemplo:

Tiempos	Voz activa	Voz pasiva
Presente simple	Ellos compran un auto	El auto ES COMPRADO

GERUNDIOS

El gerundio expresa algún modo o circunstancia del verbo y tiene carácter de adverbio o complemento. Puede expresar tiempo, modo, medio, causa, concesión o condición. El uso de gerundios en la ley esta unánimemente rechazado. El mal uso del gerundio es una de las formas verbales que mayor cantidad de errores origina.

EL USO Y/O

Otra regla a tener en cuenta es que para expresar una relación disyuntiva inclusiva usar el vocablo “o” colocado entre dos términos, se debe evitar en estos casos la expresión “y/o”, salvo que sea necesaria su inclusión y no provoque ambigüedades; y el vocablo “y” que queda reservado a las conjunciones copulativas, es decir la relación que se cumple cuando todos los elementos correlacionados se verifican.

ABREVIATURAS

En el texto legislativo las abreviaturas deben evitarse. Solo podrán ser utilizadas las aprobadas por la Real Academia Española. La letra inicial de la abreviatura debe iniciar con letra mayúscula y seguidas de un punto, se debe tener en cuenta el principio “para cada palabra una sola abreviatura; para cada abreviatura un solo significado”.

En caso de concluir la abreviatura en una letra “s”, esta no se pluraliza, indicando el singular y el plural de esta palabra, con la misma abreviatura.

SIGLAS

Si se utiliza una sigla, por más conocida que sea se debe explicar su significado. Se utilizan siglas cuando sea de uso corriente, escribiéndose en la primera cita la expresión completa, seguida de la sigla entre paréntesis para luego usar solo la sigla en el resto del texto.

ESCRITURA DE LOS NUMEROS

Cuando expresan cantidades de dinero, se escribirán en letras minúsculas, y a continuación, entre paréntesis, se la repartirá en números y signos correspondientemente. Ejemplo: Guaraníes cien (Gs.100), el signo monetario se escribirá delante de las cantidades.

Las cifras de uno al treinta se escriben en una sola palabra (dieciséis no diez y seis). En las relaciones de cifras que deben escribirse, unas en letras y otras con números, se optara por ponerlas todas con números (3 ministros, 80 diputados, 100 funcionarios)

Se emplearán siempre números, en los siguientes casos:

- Los días del mes (12 de setiembre)
- Los números de las calles (Cerro Corá 1020)
- Los años, no las décadas (1987, los años noventa)

FECHAS Y HORAS

Las fechas se escriben en cifras arábicas, cardinales, salvo los meses que se escriben en letras. Las fechas se escriben en el siguiente orden: día, mes, año. En caso de tener que consignar la fecha en forma numérica se indicará el día, anteponiendo el número cero si se trata de un solo digito, después del mes, antepo-

niendo el número cero si se trata de un solo dígito, y a continuación los cuatro dígitos indicadores del año. Se utilizarán barras como separadores. (07/03/78).

La hora será indicada con cuatro cifras de la siguiente manera: 07.30 hs., si en un texto se antepone la palabra horario u hora, no es necesario colocar a continuación las palabras hora, ni su abreviatura h, hs (Ejemplo: en el horario de 09.45 a 11.05).

SIGNOS DE PUNTUACIÓN Y OTROS SIGNOS DE USO CORRIENTE

En la redacción del texto legislativo no hay reglas de puntuación ajenas a la gramática española. Los signos de puntuación y otros signos de uso corriente se usan, además, en los casos y con el significado que se especifica:

1. el punto (.): se utiliza en las abreviaturas de las palabras;
2. los dos puntos (:): se utilizan después de la parte introductoria de una modificación textual o de una secuencia de divisiones internas del inciso;
3. las comillas ("..") se utilizan para contener reproducciones de otros textos normativos, formulas textuales, denominaciones y modificaciones textuales. Si es necesario utilizar las comillas en el interior de un texto ya encerrado entre comillas, usar solo signos;
4. los puntos suspensivos se deben evitar;
5. los paréntesis se deben evitar. No deben ser utilizados para sustituir comas. Se admite su uso para cerrar siglas en los casos previstos, en los números en cifras o los términos extranjeros que siguen a la expresión equivalente a la lengua nacional;

6. el paréntesis de cierre ..): se utiliza después del número que señala el inciso y de las letras que señala las partes de un inciso.

7. el guión (-) se usa para unir dos palabras ocasionalmente unidas; para separar dos palabras yuxtapuestas (Decreto-ley)

8. la barra (/) se debe evitar, salvo en el lenguaje técnico y en la cita de los textos normativos para identificar el año de sanción de las normas que tenga numeración anual y para la escritura de las fechas según se estableció en la regla correspondiente.

9. el signo por ciento (%): se usa en tablas, enumeraciones y similares, también se usa entre paréntesis, al lado de la cifra, después de escribirlos en letras.

10. no se debe emplear en la redacción de la disposición normativa, signos de admiración ni de interrogación. La puntuación del texto normativo debe ser sobria y limitada.

CAPÍTULO III
TÉCNICA LEGISLATIVA INTERNA

SUMARIO: La Redacción de los Proyectos de Ley. ¿Cómo deben estructurarse las disposiciones legislativas? Estructura General de la Ley: A.Libros. B.Títulos. C.Capítulos. D.Sección. Orden Lógico. 1. La parte Explicativa. 2. La parte Dispositiva o Sustantiva. 3. La Parte Final. Parte Explicativa. Exposición de Motivos: Título de la Ley. Parte Dispositiva o Sustantiva: Orden Sistemático. Orden Temático. Disposiciones generales o directivas, especiales o particulares. Objeto de la Ley. Ámbito de Aplicación. a.- Ámbito de aplicación material. b. Ámbito de aplicación territorial o espacial. c. Ámbito de aplicación temporal. d. Ámbito de aplicación personal. Los principios. Las Definiciones. Disposiciones Orgánicas. Disposiciones Procedimentales. Disposiciones Sancionatorias. Disposiciones Finales: 1.-Disposiciones Adicionales. 2.-Disposiciones Transitorias. 3-Disposiciones Abrogatorias. 4.-Disposiciones Derogatorias. Expresa o directa. 5.-Disposiciones Finales. 6.-Anexos. Los Artículos. División del artículo. Párrafo. Incisos. Literal. Numeral. Ejemplo de Incisos y Literales. Numeración del artículo. Epigrafiado, nombre jurídico (nomen juris).

LA REDACCIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

En un Capítulo anterior habíamos referido que la Técnica Legislativa Interna comprende el estudio de la forma o estructu-

ra del proyecto, es decir de la confección del mismo y por otro lado también contempla el análisis del contenido del proyecto o dicho de otra manera, la coherencia normativa.

Nos abocamos en esta Sección al estudio de la estructura de un proyecto y a considerar el contenido y coherencia de la norma; antes de iniciar con la elaboración de un proyecto de ley, lo recomendable es verificar la necesidad real de ese proyecto, en muchos países, como ya lo hemos hablado en la Sección I de este libro, cuentan con herramientas que facilitan este proceso, Alemania, Inglaterra, España etc, cuentan con unos cuestionarios especiales que "filtran" los intentos innecesarios de legislar sobre temas que no se resuelven necesariamente con leyes y que solo contribuyen con la proliferación legislativa.

Paraguay no cuenta con este tipo de cuestionario, pero en algunos materiales elaborados por las Cámaras ya han considerado recomendar a los legisladores hacerse algunos cuestionamientos a fin de legislar de manera eficiente y eficaz. (Tramitación Legislativa 2018, Lista de Verificación, pág. 9).

Es necesario entonces, hacerse algunas preguntas medulares que hacen a la necesidad o no de legislar sobre una u otra materia, una vez detectado el problema que se desea solucionar con la redacción de dicho proyecto se sugiere lo siguiente, sin perjuicio de otras preguntas que puedan surgir a medida que se hace el estudio ex ante del proyecto:

1. ¿Responde a un mandato constitucional?, lo cual significa si se trata de un proyecto de ley o de una reglamentación de alguna disposición.

2. ¿Se encuadra dentro de las normas constitucionales?, de no ser así el producto final sería totalmente nulo.

3. Responde a una necesidad de cierto sector de la sociedad o a intereses particulares, atendiendo a la primacía de la constitución y los intereses superiores de la nación.

4. ¿Regula un tema específico?
5. ¿Si modifica una ley anterior, es o no pertinente?
6. ¿Es para llenar un vacío o una laguna legislativa? ¿o es un derivado de una ley declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia?
7. ¿Existen previsiones en el programa de gobierno sobre la materia?
8. ¿Que objetivos básicos pretende alcanzar el proyecto?
9. ¿Esta nueva ley, resolverá verdaderamente el problema?
10. ¿Existe algún otro mecanismo para solucionar el problema?

Para iniciar el proceso e investigación a la hora de planificar la redacción de un proyecto de ley las principales herramientas con las que debemos trabajar y que constituyen el fundamento de toda propuesta legislativa son:

– La Constitución Nacional
– Los Reglamentos de ambas Cámaras del Congreso
– La Legislación Nacional, Departamental o Municipal

Otra de las cuestiones a considerar para dar inicio al trámite del procedimiento legislativo con la apertura de un expediente es que en este debe constar todos los antecedentes que son utilizados como elementos de juicio por los legisladores, luego el expediente pasa por tres etapas diferentes que se detallan a continuación:

1. La etapa preliminar del procedimiento de elaboración de las leyes que es la iniciativa legislativa (ex ante).

2. La etapa constitutiva del procedimiento de elaboración de las leyes en las Comisiones Asesoras donde se introducen las modificaciones sin entrar a tallar el origen del proyecto (in itinere).

3. La etapa final del proceso de elaboración de las leyes. Se analizan si se cumplieron los requisitos que fueran posteriores a la aprobación parlamentaria y se hace un seguimiento de la aplicación de la ley (ex post)

¿CÓMO DEBEN ESTRUCTURARSE LAS DISPOSICIONES LEGISLATIVAS?

Las disposiciones normativas deben estructurarse siguiendo un criterio lógico que asegure su claridad expositiva y su coherencia interna, de tal manera a que facilite la identificación de sus prescripciones, es decir deben ser claras, cortas y concisas. En la redacción se deben cuidar detalles como, por ejemplo: partir de lo abstracto a lo concreto, de lo general a lo particular y de lo sustantivo a lo procesal. Debe contar con un orden claro y seguir una secuencia lógica: 1.- Prescripciones iniciales; 2.- Prescripciones principales; 3.- Prescripciones que crean órganos; 4.- Prescripciones que contienen sanciones; 5.- Prescripciones finales.

ESTRUCTURA GENERAL DE LA LEY

Todo proyecto de ley debe respetar cierto formalismo y sobre todo contener todas y cada una de las partes que conforman su estructura, cada parte de un proyecto tiene su razón de ser, así como lo tiene también el orden lógico que debe seguir.

La estructura es el esqueleto de la ley, que contiene las normas o disposiciones. Es siempre conveniente dividir las leyes para facilitar su orden y estudio, las leyes pueden dividirse en: Libros,

Títulos, Capítulos, Secciones, según las recomendaciones de López Olvera[69] estas pueden ser Complejas:

A. Libros

Se reserva esta división a las leyes extensas que tratan de recopilar o codificar en un solo cuerpo una materia general. Los libros deben ir numerados en ordinales escritos en letras y deben llevar títulos: como ejemplo tenemos el Código Civil Paraguayo.

B. Títulos

Solo se divide en títulos las leyes que tienen partes claramente diferenciadas, la agrupación de títulos se reserva a leyes muy extensas y generales, pero nunca sustituirá a la división de los artículos en Capítulos, se enumeran de la misma manera que los Libros, en números correlativos ordinales en letras y deben llevar un nombre que indique su contenido. Algunos autores que consideran que no existe un criterio uniforme para este tipo de agrupación, María Teresa Castiñeira Palou[70] recomienda un uso más restringido de esta división, que según la autora mencionada se lo debe reservar para leyes muy extensas o para leyes de importancia institucional.

C. Capítulos

Es la división general más común de las leyes. Por lo general el Capitulo puede ser utilizado de dos maneras, o es una subdivisión de los Títulos o bien se constituye en una unidad de división independiente de una ley que no haya sido agrupada en li-

69 Lineamientos de Técnica Legislativa para la elaboración de proyectos de Leyes. Miguel López Olvera. Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Derecho. Año 2000.

70 División de las leyes, GRETEL (Grupo de Estudio de Técnica Legislativa) La forma de las leyes 10 estudios de técnica legislativa, Barcelona, 1986 Boach, pág. 122.

bros ni en títulos, por lo que constituye una unidad independiente cuya extensión no está supeditada al número de artículos sino a la materia que le ocupa. Los capítulos se enumeran en romanos y llevan títulos.

D. Sección

Probablemente sea la agrupación menos frecuente en el sistema legal, la Constitución Nacional del Paraguay de 1992, presenta una división en partes y secciones.

PARTE	TIPO DE NÚMERO	EJEMPLO
Libro	Romana	Libro I, Libro II, Libro III, etc.
Partes	Ordinal en letras	Primera Parte, Segunda Parte, etc.
Títulos	Romana	Título I, Titulo II, etc.
Capítulos	Arábiga cardinal	Capítulo 1, Capitulo 2, etc.
Secciones	Arábiga ordinal	Sección 1ª, Sección 2ª, etc.
Artículos	Arábiga cardinal	Artículo 1º, Artículo 2º, etc.

Síntesis de numeración utilizada según las buenas prácticas de Técnica Legislativa.

ORDEN LÓGICO

Busca dar simplicidad, claridad y calidad a la ley, pasa por lo que se conoce como estructura lógica de la ley en donde existen reglas mínimas que se deben de tomar en cuenta en la redacción de las disposiciones, las cuales deberán ir: de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional, de lo sustantivo a lo procesal.

La Ley siempre será de carácter homogéneo, cada disposición, regulará un único objeto material, se debe evitar incluir en la Ley, materias diferentes al objeto que regula.

La ley debe ser completa, debe contener la regulación completa de su objeto material, es decir, si la materia de la que se ocupa la ley es por ejemplo "Educación" que garantiza el acceso de personas con discapacidad al sistema educativo formal, no puede esa misma ley terminar hablando sobre "Salud". Se debe evitar, en la medida de lo posible, la dispersión normativa, esto es, la regulación parcial de una misma materia en varias leyes distintas, pues esto complica el ordenamiento y dificulta el conocimiento y localización de la ley. Por eso en muchas ocasiones, cuando se presentan varios proyectos del mismo sentido, se solicita la acumulación de los mismos. La ley debe mantener su imparcialidad, evitando, incluir posiciones parcializadas de carácter político.

En España y en otros países en donde la regulación es compartida se da el caso de la regulación fragmentaria de una materia, ya que la competencia de legislar se da cuando ésta es competencia tanto del nivel central estatal y de las entidades territoriales autónomas.

En el caso del Paraguay existe en cierta medida una regulación fragmentada en los casos en los que el Poder Legislativo cede al Poder Ejecutivo esa función legislativa, es práctica normal en la legislación paraguaya leyes que establecen en su parte final el artículo en donde emplaza al Poder Ejecutivo por un tiempo determinado, que puede ser de 90 días o más, a reglamentar la ley sancionada y promulgada. Ejemplo de ello es la Ley Nº 5136/13 "DE EDUCACIÓN INCLUSIVA" y su Decreto Reglamentario Nº 2837/14.

Para empezar el estudio de la estructura de la Ley se debe saber que ésta tiene tres partes fundamentales:

1. **La parte explicativa**. El legislador expone las razones históricas, políticas y jurídicas de su iniciativa.

2. **La parte dispositiva o sustantiva**. El legislador traduce el contenido dispositivo de su iniciativa en artículos.

3. **La parte final**. El legislador, prevé los mecanismos de tránsito y aplicabilidad de la nueva disposición.

PARTE EXPLICATIVA

Exposición de motivos

La exposición de motivos, o preámbulo para otros autores es la justificación, la explicación, el porqué de la nueva norma que se pretende sancionar.

En él se debe explicar el alcance de la norma, consignar los fundamentos y detallar el problema que se pretende solucionar con la nueva legislación, antecede a la parte dispositiva de la ley, forma parte de la parte explicativa o justificativa de una ley, no tiene carácter normativo, eso sí, tiene un carácter interpretativo sobre la voluntad que motivó al o a los proponentes.

Constitucionalmente este requisito se encuentra establecido en el artículo 203 de la Carta Magna que en su última parte dice: ***"Todo proyecto de ley será presentado con una exposición de motivos"***, por tanto, es un requisito constitucional que cada proyecto vaya acompañado de una exposición, así también los reglamentos de ambas Cámaras del Congreso se hacen eco de este requisito constitucional en sus respectivos reglamentos, seguidamente un cuadro comparativo de los artículos respectivos:

Reglamento de Honorable Cámara de Diputados	Reglamento de la Honorable Cámara de Senadores
Artículo 104.- Cuando un Diputado presentare algún proyecto de ley se le dará entrada y pasará sin más trámite a la Comisión respectiva. El autor deberá expresar sus fundamentos por escrito. Los proyectos de resolución y de declaración podrán ser fundados verbalmente; el orador dispondrá al efecto de quince minutos, improrrogables, a no mediar resolución en contrario adoptada por simple mayoría de votos.	Artículo 111.- Leído un proyecto de Ley, resolución o declaración, originado en cada Cámara, el Presidente dispondrá que se lo gire a la Comisión correspondiente, para su estudio y dictamen. Los proyectos serán presentados con una exposición de motivos, que el o los proyectistas podrán ampliar verbalmente, por un término que no excederá de quince minutos.

Al respecto agregamos que el Articulo 203 ha sido reglamentado en lo que respecta a la presentación de proyectos por ***Ley No. 3528/08 "QUE REGLAMENTA LA PRESENTACION DE PROYECTOS DE LEY***", que en su Artículo 1° establece: *"Los proyectos de ley sometidos a consideración del Congreso de la Nación, incluyendo los tratados, convenios, acuerdos internacionales, así como de contratación de empréstitos y los de ampliación o modificación presupuestaria vinculados a contrato de préstamos o donaciones internacionales, deben ser presentados en texto impreso y en archivo informático digitalizado en procesador de texto y/o planilla electrónica, reutilizable…".*

Lo recomendable es que toda exposición de motivos contenga: antecedentes del proyecto de Ley, fundamento jurídico, objeto de la norma, finalidad de la disposición, situación que se pretende regular o modificar, características de la ley, detalle de la (as) competencia (as) a ejercer según lo dispuesto por la Constitución Nacional, ámbito de aplicación. En la exposición de motivos, resalta fundamentalmente, el carácter explicativo y el interpretativo corresponde al preámbulo de la Ley.

Algo importante de destacar es que la exposición de motivos no forma parte de la disposición normativa, es decir no tiene fuerza de ley, pero a la hora de la aplicación de la norma es de importancia radical para entender que es lo exactamente quiso resolver el legislador con dicha norma, vulgarmente a la exposición de motivos se la denomina "espíritu de la ley".

Así lo afirma López Olvera[71]: "la exposición de motivos es un instrumento de gran utilidad interpretativa, ya que permite esclarecer los puntos oscuros y resolver las lagunas de la parte dispositiva de las leyes, y, aunque no tiene carácter normativo, si sirve como guía para los operadores jurídicos al momento de aplicar la parte normativa de las leyes. Siendo este instrumento diferente de los denominados "considerandos".

Para muchos autores existe diferencia conceptual entre Preámbulo y Exposición de motivos, sin embargo, para otros, son utilizados indistintamente. Pasamos a señalar las diferencias entre el contenido y la finalidad que ambas persiguen.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	PREÁMBULO
• Carácter preceptivo justificativo • Antecede al proyecto • Explica las razones para la opción adoptada • Valor justificativo y finalista • Permite conocer la voluntad del legislador que sanciona una Ley • Utiliza un lenguaje neutral, descriptivo, no emotivo	• Carácter facultativo • Precede a las leyes promulgadas • Contenido político • Declara principios sustantivos y cardinales es fundamento para los demás preceptos establecidos en la Constitución. • Va dirigido a las autoridades y ciudadanos que deben cumplir y, en su caso, interpretar la Ley • Utiliza un leguaje solemne

71 López Olvera, Miguel Alejandro "Exposición de motivos de las leyes: motivos para su eliminación". Revista Española de Derecho Constitucional. Madrid. Año 11, núm. 33, setiembre-diciembre de 1991, p. 48, citado por López Olvera Alejandro.

Además de lo expuesto como exigencia formal para la presentación de un proyecto de ley existen otras pautas que se deben observar a fin de que el mismo cumpla con todos los requisitos de forma para respetar su estructura y presentación, es sabido que de un buen proyecto de ley surge una buena ley. Las pautas que se transcriben a continuación se encuentran en los reglamentos de las Cámara del Congreso.

Título de la Ley

El título de la ley forma parte de la parte explicativa de la ley, es el nombre de la ley, debe permitir la identificación de su objeto de forma precisa, diferenciada y completa, nos permite identificar la idea central del texto normativo, al dar una primera lectura al título de la ley ya nos tiene que dar una idea clara de su contenido, mediante el título, una Ley se individualiza y se diferencia de las demás. El título debe ser claro, preciso, concreto y completo evitando ambigüedades que desvirtúen la esencia de la disposición.

Le otorga identidad a la norma, establece su jerarquía, por ejemplo, si se trata de una ley Orgánica o de una ley General, un Código, etc. Conjuntamente al título de la ley, debe citarse la categoría normativa de acuerdo a su rango, el número de la norma, fecha de promulgación y aprobación, y la descripción breve y precisa del contenido regulatorio de la misma.

A todo lo dicho anteriormente y por resultar ilustrativo expondremos algunas recomendaciones realizadas por autores como Muró Ruiz[72] para la correcta titulación de las normas:

1. Algunas denominaciones largas de los cuerpos legales son inevitables y no por ello, son incorrectas. Aunque la longitud genera vaguedad e imprecisión de su sentido.

72 Muro Ruiz, Eliseo recomendaciones para una correcta titulación de la norma. Cit, Manual de técnica Legislativa. Instrumento para la construcción de normas. Fernando Zambrana Sea y Marcelo Claros Pinilla. La Paz Bolivia.

2. Los títulos deben ser gráficos y deben quedar gravados en la memoria de los gobernados.

3. Los títulos deben ser expresivos para su fácil recordatorio y técnicamente adecuados.
   En nuestro ámbito se destacan algunas leyes cuyos títulos son muy largos, pero por el gran impacto social que han causado, quedaron grabados en la memoria colectiva con "apodos" puestos por la ciudadanía a través de la prensa que facilita enormemente su identificación y contenido, son ejemplos palpables de ello la Ley Nº 5282/14 "*DE LIBRE ACCESO CIUDADANO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y TRANSPARENCIA GUBERNAMENTAL*", conocida con su apodo de "Ley de transparencia" o la tan conocida "Ley Anita", cuyo título real es Ley No.6170/18 "*QUE MODIFICA VARIOS ARTÍCULOS DE LA LEY Nº 1246/98 DE TRANSPLANTES DE ÓRGANOS Y TEJIDOS ANATÓMICOS HUMANOS*.

4. El título debe ser corto, único y concreto.

5. Debe contener las mismas palabras que tiene el texto de la norma.

6. No se debe incluir expresiones ambiguas, citas, números, fechas u otros datos que generen confusión.

7. Debe ser políticamente neutro.

8. Se debe evitar dar a una norma el título de otra anterior que se encuentre en vigencia.

9. El título es modificable.

10. Es parte del título el número de la normativa.

11. El título no debe utilizar ni abreviaturas ni siglas

12. En el caso de las leyes modificatorias de otras leyes vigentes, se debe consignar en el título de forma precisa que la nueva norma es modificación de otra e indicar de manera completa la norma a modificar y los artículos a modificar. Lo mismo se da en el caso de los títulos de las derogaciones y abrogaciones.

Se observa en el cuadro de abajo un ejemplo de ley que modifica solo un artículo de otra ley, se encuentra claramente especificado en el título de la nueva norma cual es el artículo a ser modificado y la norma a la que pertenece incluyendo número y título de la ley modificada.

TÍTULO DE LEYES QUE MODIFICAN LEYES

"SESQUICENTENARIO DE LA EPOPEYA NACIONAL: 1864 - 1870"

PODER LEGISLATIVO
LEY Nº 5.881

QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 56 DE LA LEY Nº 1.863/02 "QUE ESTABLECE EL ESTATUTO AGRARIO", MODIFICADA POR LAS LEYES Nºs 2.002/02 Y 4.988/13.

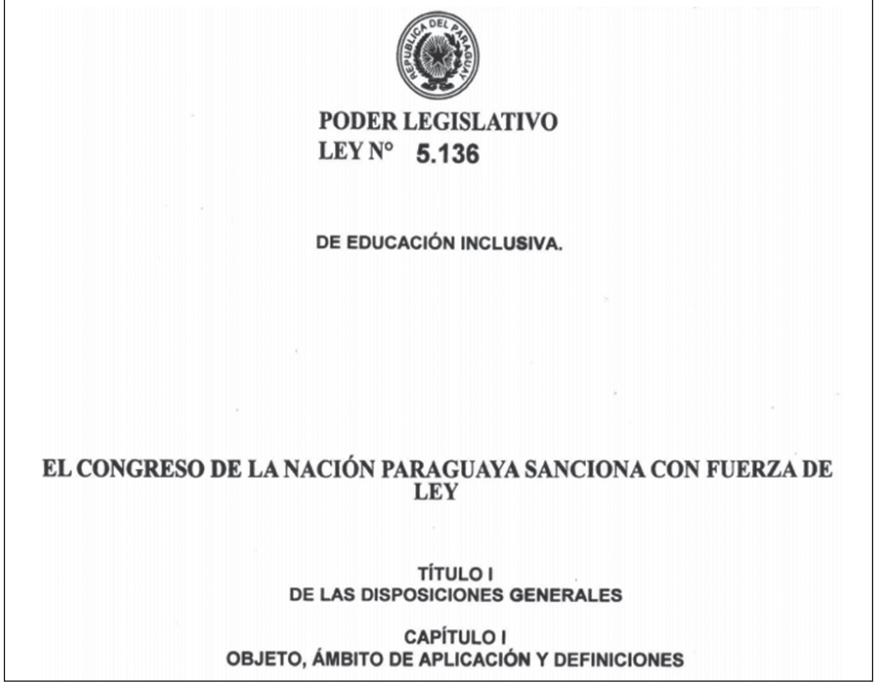
EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Artículo 1.º Modifícase el artículo 56 de la Ley Nº 1.863/02 "QUE ESTABLECE EL ESTATUTO AGRARIO", modificada por las Leyes Nºs 2.002/02 y 4.988/13, que queda redactado de la siguiente forma:

También hace parte de la identidad de la norma además del título o nombre, el número de la norma y la fecha de identificación que siempre se utiliza la del día de su promulgación por el Presidente de la República.

En algunos países como Bolivia todas las leyes llevan en el título, además del número de la norma la fecha en número cardinal representativo del día, la palabra del mes en letras minúscula y el año expresado en números. Para mejor ilustración mostramos en el cuadro de abajo las diferencias de criterio.

ESTRUCTURA MÍNIMA DEL TÍTULO EN PARAGUAY



PODER LEGISLATIVO
LEY N° 5.136

DE EDUCACIÓN INCLUSIVA.

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

TÍTULO I
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I
OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

PARTE DISPOSITIVA O SUSTANTIVA

Orden sistemático

Toda ley, toda norma debe ordenarse sistemáticamente, ya lo dijimos anteriormente, de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo personal, se debe respetar la jerarquía de la ley y ordenarla sin dejar lagunas.

Lo que se busca es un orden dinámico que facilite la comprensión de la norma, según Muro[73], la importancia del orden sistemático de las leyes radica en la necesidad de dar al cuerpo normativo orden y coherencia, precisar su finalidad, establecer las definiciones y el ámbito de aplicación, las sanciones, los procedimientos, las remisiones, la competencia de ejecución, las reglas de entrada en vigor, las disposiciones finales y los anexos.

Es aquí donde la división de la ley en Libros, Títulos, Secciones, Capítulos colaboran con el asesor legislativo a la hora de dar orden sistemático a la norma, hemos dicho que esta división y su agrupación en distintos niveles depende de la extensión del texto y que cada división debe tener su numeración ordinal o cardinal y un nombre o denominación que indique su contenido.

Ejemplo de Orden Sistemático
CÓDIGO CIVIL **LIBRO PRIMERO** De las personas y de los derechos personales en las relaciones de familia **TÍTULO I** De las personas físicas **CAPÍTULO I** Disposiciones Generales

73 Muro Ruiz, Eliseo recomendaciones para una correcta titulación de la norma. Cit, Manual de técnica Legislativa. Instrumento para la construcción de normas. Fernando Zambrana Sea y Marcelo Claros Pinilla. La Paz Bolivia.

Orden temático

Siguiendo con la finalidad de dar orden a la norma y de crear textos claros y de fácil identificación e interpretación es necesario organizar la norma por temas, es decir dar a la norma un orden temático debiendo ir de los temas generales a los particulares, esta agrupación temática debe brindar respuesta a la exigencia de claridad del texto normativo.

El orden temático varía de país en país y de las buenas prácticas legislativas que se acostumbra en los Congresos, es así que presentamos en este material lo que normalmente se acostumbra según la Técnica Legislativa observada en las leyes nacionales y que responde a criterios más o menos utilizados de manera general en Latinoamérica:

Disposiciones generales o directivas, especiales o particulares

Constituyen la idea central, el núcleo de la ley, una característica es que las disposiciones generales deben preceder a las disposiciones especiales o particulares sobre el mismo tema.

Héctor Pérez Borbón[74] nos recuerda en su Manual de Técnica Legislativa que deben escribirse primero las disposiciones generales y luego las que establecen excepciones o particularidades a la norma general.

Sigue diciendo Pérez Borbón "la ley puede tener un tema general y uno o más temas especiales o particulares; dentro de cada uno de estos temas puede haber un subtema general y uno o más subtemas especiales o particulares y dentro de cada subtema

74 Manual de Técnica Legislativa, Héctor Pérez Borbón, Konrad Adenauer, Argentina, año 2007, pág. 49.

puede haber normas generales y normas especiales o particulares. En todos los casos debe respetarse la regla de que lo general precede a lo particular".

Las disposiciones generales o directivas, deben de manifestar las ideas principales o características principales de la regulación contenida en la norma. En otras palabras, proporciona un avance del contenido de la Ley, estas disposiciones, se las ubica en los primeros artículos de la Ley.

Entre estas disposiciones generales, que repetimos se ubican en los primeros artículos de la ley encontramos:

Objeto de la Ley

El objeto es la materia sobre la que versa la ley, por ejemplo (Educación, Salud, comercio exterior, electrificación rural etc.). Explicar y definir bien el objeto tiene mucha importancia, porque permite fijar con claridad el contenido y alcance de esa norma, sin dejar lugar a ambigüedades.

No es raro ver en la actualidad que una ley tenga más de un objeto o materia de regulación, esto no es recomendable ya que genera incertidumbre e inseguridad en sus destinatarios, el pueblo, y por tanto la norma debe ser entendible.

Lo sano es que la ley tenga un solo objeto de regulación o dicho de otra manera cada ley debe tener una materia única como contenido y además ese contenido -esencialmente unitario-debe estar reflejado en su título.

EJEMPLO DE OBJETO DE LA LEY



"Sesquicentenario de la Epopeya Nacional: 1864 - 1870"

PODER LEGISLATIVO

LEY N° 5508

PROMOCIÓN, PROTECCIÓN DE LA MATERNIDAD Y APOYO A LA LACTANCIA MATERNA

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE

LEY

CAPÍTULO I
DEL OBJETO, ALCANCE Y DEFINICIONES.

Artículo 1°.- Objeto.

La presente Ley tiene por objeto promover, proteger y apoyar la lactancia materna.

Artículo 2°.- Ámbito de Aplicación.

Las disposiciones establecidas en la presente Ley, se aplicarán a las personas que trabajen ejerciendo cualquier modalidad laboral prevista en la Ley N° 213/93 "QUE ESTABLECE EL CÓDIGO DEL TRABAJO" o, que ejerzan funciones previstas en la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", que directa o indirectamente estén relacionadas con

ÁMBITO DE APLICACIÓN

Cuando hablamos de ámbito de aplicación de la ley, estamos hablando de la delimitación de validez de la ley. Expresar las situaciones de hecho o de derecho es decir cuándo, dónde, cómo y a quién se aplicará le ley, así tenemos distintos tipos de ámbito de aplicación a saber:

a. **Ámbito de aplicación material:** Tiene que ver con la materia u objeto de regulación. Se subdivide en normas de derecho público y normas de derecho privado.

b. **Ámbito de aplicación territorial o espacial:** Hace referencia a la porción de espacio territorial en donde se aplicará la Ley. Estas a su vez pueden ser **generales** cuando se aplicaran en todo el territorio nacional, **locales** cuando se aplican a un lugar determinado como por ejemplo las leyes de declaración de emergencia de un territorio por inunda-

ción, esta declaración de emergencia se hace por ley y se aplica solo al territorio afectado.

c. **Ámbito de aplicación temporal.** Por lo general las leyes tienen un periodo de vigencia indeterminado, pero hay otras, que tienen un periodo de vigencia determinado. La subdivisión consiste en leyes de **vigencia determinada**: el Presupuesto General de la Nación, por ejemplo. Leyes de **vigencia indeterminadas** se limitan a decir el día en que entran en vigor, pero no determinan su finalización, es el caso de la generalidad de las leyes. En nuestro país las leyes dejan de tener vigencia en el caso en que son abrogadas.
Este tipo de ámbito de aplicación puede encontrarse en los primeros artículos de la ley, pero en la mayoría de los casos se encuentra al final,

d. **Ámbito de aplicación personal.** Personas a las que se aplica la norma, así tenemos por ejemplo **leyes generales**: afectan a todos los sujetos comprendido en el rango de ley, **leyes individuales**: obligan o facultan a uno o varios miembros de una misma clase individualmente determinados, es lo que se denomina leyes de discriminación positiva en algunos casos como las leyes por los derechos de las personas con discapacidad.

EJEMPLO DE ÁMBITO DE APLCACIÓN

TÍTULO I
DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO I
OBJETO, ÁMBITO DE APLICACIÓN Y DEFINICIONES

Artículo 1°.- Esta ley tiene por objeto establecer las acciones correspondientes para la creación de un modelo educativo inclusivo dentro del sistema regular, que remueva las barreras que limiten el aprendizaje y la participación, facilitando la accesibilidad de los alumnos con necesidades específicas de apoyo educativo por medio de recursos humanos calificados, tecnologías adaptativas y un diseño universal.

Artículo 2°.- La presente ley es de aplicación obligatoria y general para las instituciones educativas públicas, privadas y privadas subvencionadas por el Estado de todos los niveles y modalidades del sistema educativo nacional.

Utilizamos como ejemplo ilustrativo la Ley Nº 5136/13 de EDUCACIÓN INCLUSIVA

LOS PRINCIPIOS

En la generalidad de las leyes no se transcriben los principios axiológicos que la sustentan, pero de manera eventual se los podrían colocar entre los primeros artículos de la ley, estos principios se sustentan en líneas directrices sobre las que se estructura la aplicabilidad de la disposición.

Un ejemplo muy útil de una ley en la que se consignaron principios es la Ley No.4426/11 ORGANICA DE LA DEFENSORIA PUBLICA, que exponemos un fragmento por resultar de interés.

PRINCIPIOS EN LAS LEYES

Artículo 3°.- Principios Específicos. La Defensa Pública adecuará su actuación a los siguientes principios específicos que orientan todas sus actuaciones:

1. **Interés prioritario.** A través de los órganos correspondientes, fija las políticas generales, estableciendo los intereses prioritarios que regulan la asignación de sus recursos.
2. **Unidad de Actuación.** Cada uno de los representantes de la Defensa Pública, de acuerdo con la especificidad de sus funciones, responde al principio de unidad de actuación y cuando actúa representa a la institución en su indivisibilidad, sin perjuicio de su responsabilidad personal.
3. **Interés predominante del asistido.** Los representantes de la Defensa Pública actúan en cada caso en favor de los intereses que les son confiados, procurando en su cometido el resguardo del debido proceso y la justa aplicación de la Ley. Ninguna instrucción general o particular de un superior jerárquico afecta al criterio profesional del Defensor Público actuante durante el trámite de un caso concreto.
4. **Confidencialidad.** Los representantes y funcionarios de la Defensa Pública se encuentran sometidos a la obligación de confidencialidad respecto de la información confiada por sus asistidos, acorde a la ética profesional.

Se utilizó como ejemplo la Ley Nº 4423/11 ORGÁNICA DE LA DEFENSA PÚBLICA.

LAS DEFINICIONES

Existen opiniones dispares sobre el tema de incluir o no definiciones en las leyes, si se opta por ponerlas deben estar entre las disposiciones preliminares, o preferentemente antes de ellas, si ellas fuesen necesarias para precisar el significado y alcance de los términos utilizados en la redacción de las leyes evitando así vaguedades.

La necesidad de definir surge cuando se hace indispensable establecer el significado legal de las palabras utilizadas en la Ley (es decir, lo que se entiende por un término o expresión, a lo que se anudan por tanto los efectos jurídicos y solo a los efectos de la aplicación de la ley), o bien cuando hay que abreviar y simplificar la Ley.

Existen muchas reglas en los distintos manuales de técnica legislativa acerca de las definiciones, algunos autores son del convencimiento de que las definiciones son peligrosas porque limitan la aplicación de la ley, a criterio de las autoras las definiciones pueden contribuir al mejor entendimiento del texto normativo.

Se transcribe a continuación las reglas del Manual de Técnica Legislativa de Héctor Pérez Borbón[75], sin perjuicio de otras reglas que las complementan. Se trata más bien que el legislador desee precisar en los siguientes casos:

***"Regla Nº 23**.Sólo deben definirse aquellos términos que para la correcta aplicación de la ley adquieren un significado más preciso, más restringido o diferente que el que tiene ese término en el uso habitual.*

***24.** Debe tenerse en cuenta que las definiciones contenidas en una ley son definiciones estipulativas; es decir, no pretenden*

75 Manual de Técnica Legislativa, Héctor Pérez Borbón, Konrad Adenauer, Argentina, año 2007, pág. 45.

desentrañar la naturaleza del objeto o concepto definido sino simplemente indicar con total precisión a qué objeto o concepto se refiere la ley cuando se utiliza esa palabra o esa alocución.

***25**. Las definiciones deben redactarse de modo tal que abarquen la totalidad del concepto que pretende definirse y sólo a él.*

***26.** La definición debe contener sólo la ajustada descripción del concepto definido. No debe contener otras normas que hacen a la aplicación o a características de ese concepto.*

***27.** Las definiciones pueden situarse entre las disposiciones preliminares o en un anexo. Si son aplicables sólo a un Libro, Parte, Título, Capítulo o Sección, deben ubicarse al comienzo de ese agrupamiento".*

Una característica de las definiciones en las leyes es que provoca el efecto de que los aplicadores de la norma están obligados a entender y aplicar ese término de la manera en que está definido en la ley, aunque el mismo tenga otro significado en el lenguaje coloquial. Estas definiciones legales pueden tener el efecto de restringir el significado común o callejero del término o lo pueden ampliar. Algo importante es que una vez definido un término este es el significado que debe ser utilizado a lo largo de la norma y en la aplicación de la misma.

Las fórmulas utilizadas en la legislación paraguaya para incorporar definiciones en las leyes son:

Artículo…. Definiciones. A los efectos de esta ley se entiende por:….
Artículo….Definiciones. en la presente ley los siguientes términos se entienden por:….

Un ejemplo de ley que lleva definiciones es la Ley No. 5508/15 DE PROMOCIÓN, PROTECCIÓN DE LA MATERNIDAD Y APOYO A LA LACTANCIA MATERNA.

EJEMPLO DE LEY CON DEFINICIONES EN LA LEGISLACIÓN PARAGUAYA

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

CAPÍTULO I

DEL OBJETO, ALCANCE Y DEFINICIONES

Artículo 1°.- Objeto.
La presente Ley tiene por objeto promover, proteger y apoyar la lactancia materna.
Artículo 2°.- Ámbito de Aplicación.
Las disposiciones establecidas en la presente Ley, se aplicarán a las personas que trabajen ejerciendo cualquier modalidad laboral prevista en la Ley N° 213/93 "QUE ESTABLECE EL CÓDIGO DEL TRABAJO" o, que ejerzan funciones previstas en la Ley N° 1626/00 "DE LA FUNCIÓN PÚBLICA", que directa o indirectamente estén relacionadas con la lactancia materna y la alimentación de lactantes, niños pequeños y madres en periodo de gestación y lactancia.
Artículo 3°.- Definiciones.
A los efectos de la presente Ley, se entenderá por:
a. Lactancia Materna Exclusiva: alimentación de un lactante exclusivamente con leche materna sin el agregado de agua, jugos, té u otros líquidos o alimentos.
b. Lactancia Materna Complementada: cuando el lactante, además de leche materna, recibe cualquier alimento sólido o semisólido, con la finalidad de complementarlo y no de sustituirlo.
c. Niño o niña pequeño o pequeña: niño o niña de 24 (veinticuatro) meses hasta 36 (treinta y seis) meses de edad cumplidos.

En el ejemplo también se observa un ámbito de aplicación personal, es decir las personas que se verán afectadas a partir de la vigencia de le ley.

DISPOSICIONES ORGÁNICAS

Se denominan de esta manera a aquellas disposiciones del texto normativo que crean órganos o instituciones, estas normas de creación y organización deben ubicarse antes del procedimiento que establezca para este nuevo órgano.

La norma debe aclarar si se trata de un novel órgano o si este es producto de la transformación de uno ya existente.

DISPOSICIONES PROCEDIMENTALES

Si se deben incluir normas de procedimiento, ellas han de consignarse luego de la creación del órgano que habrá de aplicarlas. Existen leyes que crean el órgano encargado de su aplicación o de la vigilancia de su cumplimiento, debe incluirse en esa ley el procedimiento dentro del cual deberá actuar dicho órgano. La buena técnica legislativa indica que las normas de creación y organización de esa entidad deben preceder a las que establecen su creación.

Como ejemplo de disposiciones orgánicas y procedimentales tenemos la Ley No.4720/12 QUE CREA LA SECRETARÍA NACIONAL POR LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (SENADIS)

CREACIÓN DEL ÓRGANO	PROCEDIMIENTO Y FUNCIONES
PODER LEGISLATIVO **LEY N° 4720** **QUE CREA LA SECRETARIA NACIONAL POR LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (SENADIS)** **EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE** **LEY** **CAPITULO I** **Artículo 1°.-** Créase la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), con personería jurídica de derecho público, autonomía normativa en el ámbito de su competencia y patrimonio propio. Para la adopción de decisiones de políticas que hacen a su objetivo, así como en los procesos de seguimientos a las mismas, la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), realizará consultas estrechas con las personas discapacitadas y las organizaciones que las representen. En su reglamentación, quedará establecido el mecanismo de representación.	**Artículo 2°.- FUNCIONES DE LA SECRETARIA NACIONAL POR LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD (SENADIS).** Compete a la Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS): **a)** Formular las políticas nacionales, relacionadas con las discapacidades acorde a las obligaciones derivadas de los tratados internacionales de derechos humanos en materia de personas con discapacidad y las acciones necesarias para dar cumplimiento a los programas nacionales, y someterlas para la aprobación del Presidente de la República; **b)** Fomentar que las dependencias y organismos de los diferentes órdenes de gobierno trabajen a favor de la inclusión social y económica de las personas con discapacidad en el marco de la política de Estado; **c)** Proponer, a través del Poder Ejecutivo en el Proyecto del Presupuesto General de la Nación las partidas correspondientes para la aplicación y ejecución de los programas nacionales dirigidos a las personas con discapacidad; **d)** Promover el otorgamiento de estímulos fiscales a personas físicas o jurídicas que realicen acciones a favor de las personas con discapacidad; **e)** Planificar acciones que permitan el fortalecimiento de los programas de prevención de discapacidades, atención e integración de las personas con discapacidad; **f)** Establecer y coordinar las políticas y acciones necesarias para dar cumplimiento a los programas nacionales en materia de personas con discapacidad; así como aquellas que garanticen la equidad e igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en el ejercicio de sus derechos; **g)** Asesorar jurídicamente los derechos de las personas con discapacidad;

Se observa que en el artículo 1º se crea la SENADIS y en el artículo 2º se le otorgan funciones.

DISPOSICIONES SANSIONATORIAS

Son aquellas normas que aplican sanciones ante el incumplimiento de ciertas obligaciones o ante hechos o a actos cometidos por personas tanto físicas como jurídicas. Para el caso del

incumpliendo de ciertas obligaciones por lo general la ley contempla la solución legal para corregir esa situación.

Existen dos maneras de establecer sanciones en las leyes:

1. sin son pocas se agrupan todas las normas sancionadoras en un único Título, Capítulo o Sección.

2. si son muchas lo ideal es colocar cada norma sancionadora debajo de la norma cuyo cumplimiento se pretende.

Ejemplo claro de este tipo de disposiciones es la LEY Nº 125/91 QUE ESTABLECE EL NUEVO RÉGIMEN TRIBUTARIO. Otro ejemplo sin lugar a dudas es la Ley Nº 1160/08 CÓDIGO PENAL

EJEMPLO DE DISPOSICIONES
SANCIONATORIAS – CODIGO PENAL

LIBRO SEGUNDO

PARTE ESPECIAL

TÍTULO I

HECHOS PUNIBLES CONTRA LA PERSONA

CAPÍTULO I

HECHOS PUNIBLES CONTRA LA VIDA

Artículo 105.- Homicidio doloso.

1º El que matara a otro será castigado con pena privativa de libertad de cinco a quince años.

2º La pena podrá ser aumentada hasta veinticinco años cuando el autor:

1. matara a su padre o madre, a su hijo, a su cónyuge o concubino, o a su hermano;
2. con su acción pusiera en peligro inmediato al vida de terceros;
3. al realizar el hecho sometiera a la víctima a graves e innecesarios dolores físicos o síquicos, para aumentar su sufrimiento;
4. **actuara en forma alevosa aprovechando intencionalmente la indefensión de la víctima;**
5. **actuara con ánimo de lucro;**
6. **actuara para facilitar un hecho punible o, en base a una decisión anterior a su realización, para ocultarlo o procurar la impunidad para sí o para otro.**
7. **por el mero motivo de no haber logrado el fin propuesto al intentar otro delito, o**
8. **actuara intencionalmente y por el mero placer de matar.**

DISPOSIONES FINALES

Al hablar de la correcta división de las leyes, a parte de la parte explicativa y dispositiva, hemos incluido una parte final, que son aquellas normas que se incluyen en las leyes para ayudar a su incorporación al sistema jurídico o al derecho positivo de una nación. Tienen carácter transitorio, regulan el paso de una disposición legal a otra (abrogaciones, derogaciones, modificaciones) y regulan provisoriamente el tránsito de le ley o su vigencia.

Según nos dice Héctor Pérez Borbón[76] en su ya citado Manual de Técnica Legislativa "los mandatos normativos que constituyen la parte final suelen denominarse Disposiciones y no artículos, se enumeran correlativamente de acuerdo con su categoría, pudiendo ser adicionales, transitorias y finales, estando en todos los casos situadas después de los artículos que forman parte dispositiva de la norma".

De acuerdo a las prácticas legislativas adoptadas en la mayoría de las legislaciones estas pueden dividirse en:

1. Disposiciones adicionales
2. Disposiciones transitorias
3. Disposiciones abrogatorias
4. Disposiciones derogatorias
5. Disposiciones finales
6. Anexos

1. Disposiciones Adicionales

Las disposiciones adicionales son aquellas normas o regímenes especiales que no pueden incluirse en ningún otro capítulo de la parte dispositiva. En estas disposiciones se deben regular

76 Manual de Técnica Legislativa, Héctor Pérez Borbón, Konrad Adenauer, Argentina, año 2007, pág. 50.

regímenes especiales, dispensas, excepciones que no fuesen posibles regular estos aspectos, por su especificidad, en otra parte del articulado del texto.

2. Disposiciones Transitorias

Las disposiciones transitorias, tienen como objeto, facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva disposición. Se contempla también en las disposiciones transitorias las que apliquen retroactiva o inmediatamente la norma nueva, las que declaren la inaplicabilidad temporal de la nueva norma, las que apliquen temporalmente otras normas vigentes, los plazos o términos para que los sujetos afectados por la nueva norma adapten su situación jurídica, las que modifiquen la jerarquía de normas antiguas hasta tanto se dicte la norma complementaria.[77]

TÍTULO V
DE LAS DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Artículo 1.- Esta Constitución entra en vigencia desde la fecha. Su promulgación se opera de pleno derecho a la hora veinticuatro de la misma.

El proceso de elaboración de esta Constitución, su sanción, su promulgación y las disposiciones que la integran, no están sujetas a revisión jurisdiccional, ni a modificación alguna, salvo lo dispuesto para su reforma o enmienda.

Queda derogada la Constitución del 25 de agosto de 1967 y su enmienda del año 1977, sin perjuicio de lo que se dispone en el presente título.

Artículo 2.- El Presidente de la República, el Presidente del Congreso y el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, prestarán juramento o promesa de cumplir y hacer cumplir esta Constitución, ante la Convención Nacional Constituyente el día veinte de junio de 1992.

Artículo 3.- El Presidente de la República, los Senadores y los Diputados continuarán en sus funciones respectivas hasta que asuman las nuevas autoridades nacionales que serán elegidas en las elecciones generales a realizarse en 1993. Sus deberes y atribuciones serán los establecidos por esta Constitución, tanto para el Presidente de la República como para el Congreso, el cual no podrá ser disuelto. Hasta tanto asuman los senadores y diputados que sean electos en las elecciones generales de 1993, el proceso de formación y sanción de las leyes se regirá por lo que disponen los artículos 154/167 de la Constitución de 1967.

77 Disposiciones transitorias. Zambrano. La Paz. Págs.51-52.

Artículo 4.- La próxima elección para designar Presidente de la República, Vicepresidente, Senadores y Diputados, Gobernadores y miembros de las Juntas Departamentales se realizará simultáneamente en la fecha que determine el Tribunal Electoral de la Capital, la que deberá ser fijada para el lapso comprendido entre el 15 de abril y el 15 de mayo de 1993. Estas autoridades asumirán sus funciones el 15 de agosto de 1993, a excepción de los miembros del Congreso que lo harán el 1 de julio del mismo año.

Artículo 5.- Los demás magistrados y funcionarios seguirán en sus cargos hasta completar el periodo que hubiese determinado para cada uno de ellos la Constitución de 1967 y si, llegado ese momento, todavía no fueran nombrados sus sucesores, continuará en funciones interinamente hasta que se produzca su sustitución.

Ellos podrán ser reemplazados por otros funcionarios y magistrados que serán designados interinamente y de acuerdo con los mecanismos establecidos por la Constitución de 1967. Los funcionarios y magistrados así designados durarán en sus cargos hasta el momento en que sean designados sus sustitutos de acuerdo con los mecanismos que determina esta Constitución.

También continuarán en funciones el Contralor General y el Subcontralor, hasta tanto se designen los funcionarios que determina el artículo 281 de esta Constitución.

Artículo 6.- Hasta tanto se realicen los comicios generales, en 1993, para elegir Presidente de la República, Vicepresidente, Senadores, Diputados, Gobernadores y miembros de las Juntas Departamentales, seguirá, en función los mismos organismos electorales, Junta Electoral Central, Junta Electoral Seccional y Tribunales Electorales, los que se regirán por el Código Electoral en todo aquello que no contradiga a esta Constitución.

3. Disposiciones Abrogatorias

El término abrogar que deriva del latín “abrogatio”, implica anular, lo que significa la supresión total de la vigencia y, por lo tanto, de la obligatoriedad de una ley[78]. Según el Diccionario Jurídico de Manuel Osorio[79], Abrogar: *acción y efecto de abolir, abrogar, suprimir o anular una ley, decreto, uso, costumbre*. Es dejar sin efecto la fuerza normativa de una ley de toda la ley.

78 Suprema Corte de la Nación. 210795. I. 3o. A. 136 K. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIV, Agosto de 1994, Pág. 577.

79 Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, Manuel Osorio, 1ª Edición electrónica, Datascan S.A. Guatemala.

Las disposiciones abrogatorias deben ser claras, terminantes y concretas, sin contener otro mandato que el de la pérdida de validez de la norma que abrogan, indicando con la mayor precisión posible el objeto de la abrogación.

No deben establecer conductas, sino eliminar normas. Las disposiciones abrogatorias pueden ser expresa o tácita:

Expresa: cuando en la nueva ley se declara que la anterior queda privada de su fuerza obligatoria. Tácitas: cuando la nueva ley contiene preceptos contradictorios respecto de la anterior o bien indica, por su materia que la sustituye.

4. Disposiciones Derogatorias

La derogación es la privación parcial de los efectos de una ley, es decir, las disposiciones derogatorias, expresan la voluntad de excluir parcialmente, una o más disposiciones del ordenamiento jurídico, debiendo ser siempre de forma expresa y detallada.

Las cláusulas de derogación pueden ser:

Expresa o directa: cuando la ley establece claramente los Artículos derogados.

Tácita o indirecta: cuando, sin estar expresamente establecida, resulta de la incompatibilidad entre una ley anterior y otra posterior.

DEROGACIÓN EXPRESA	DEROGACIÓN TÁCITA
Artículo 323.- Derogaciones Quedan derogados. 1º El Código Penal promulgado el 18 de junio de 1914 y sus modificaciones posteriores, con excepción de los artículos 349, 350, 351, 352 con modificación y 353, cuyos textos se transcriben a continuación: **Artículo 349.-** "La mujer que causare su aborto, por cualquier medio empleado por ella misma o por un tercero con su consentimiento, será castigada con penitenciaría de quince a treinta meses". "Si hubiere obrado en el interés de salvar su honor será castigada con prisión de seis a doce meses". **Artículo 350.**- "La pena será de cuatro a seis años si por razón de los medios empleados para causar el aborto o por el hecho mismo del aborto resultare la muerte de la mujer".	**PODER LEGISLATIVO** **Pág. Nº 7/7** **LEY Nº 5508** **Artículo 21.- Disposiciones finales.** Para la aplicación de la presente Ley, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social dispondrán de recursos que provendrán de los fondos que les sean asignados anualmente en el Presupuesto General de la Nación, que serán incluidos en una partida presupuestaria especial. **Artículo 22.-** Quedan derogadas todas las disposiciones legales y reglamentarias que contravengan o resulten incompatibles con lo dispuesto en la presente Ley. **Artículo 23.-** El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en el plazo de 120 (ciento veinte días), contados a partir de su promulgación.

Son ejemplos de abrogación y derogación innominada, es decir no siguen a la regla enunciada los siguientes casos:

"Artículo 76. ***Deróganse*** las leyes 15.464 y 21.383; los títulos VII, VIII y IX de la ley 1893; los artículos 6º y 10 de la ley 4162; el artículo 3º, cuarto párrafo, inciso a) del decreto ley 1285/58; el artículo 3, incisos a) y b) y 5º de la ley 20.581; el capítulo II de la ley 18.345 (...) y toda otra norma que resulte contradictoria con la presente ley" (Ley 24.946; B.O. 23/03/98).

(Debería decir: Art. 76. ***Abróganse*** las leyes 15.464 y 21.383; ***deróganse*** los títulos VII, VIII y IX de la ley 1893; los artículos 6º y 10...).

"Artículo 21. ***Derógan se todas*** las disposiciones o reglamentarias en vigencia, en cuanto se opongan a las del presente cuerpo legal. Las disposiciones del presente cuerpo legal sólo podrán ser modificadas o derogadas por ley especial". (Decreto-Ley 21.680/56, B.O. 16/12/61).

"Art. 2. Decláranse de orden público las prescripciones de la presente ley y ***deróganse*** todas las disposiciones que se opongan a la misma". (Ley 23.041; B.O. 4/1/84).

"Art. 70. ***Deróganse*** todas las disposiciones que se opongan a la presente ley" (Ley Federal de Educación 24.195; B.O. 5/5/93).

"Artículo 10. ***Derógase*** la ley 14.179 y todas las disposiciones que se opongan a la presente ley" (Ley 23.847; B.O. 19/10/90).

"Artículo 9. ***Derógase*** la ley 20.310 y toda otra legislación que se oponga a la presente ley" (Ley 23.843; B.O. 19/10/90).

"Artículo 4. ***Abrógase*** toda disposiciones legal o convencional que se oponga a la presente ley" (Ley 17.183; B.O. 23/2/67).

"Artículo 4º. ***Dejar sin efecto toda disposición que se oponga a la presente"*** (Resolución General 636/99 y 760/99; de la AFIP y SENASA; B.O. 22/07/99).

5. Disposiciones Finales

Las Disposiciones Finales son normas que confirman, destacan o incluyen factores o enunciados que clarifican el objetivo y el alcance de la ley o repercusiones que éstas puedan tener. En un sentido estricto son aquellos criterios que regulan la entrada en vigor de las normas nuevas, los mandatos y autorizaciones normativas dirigidas a los distintos Organismos del Estado y a los procedimientos de naturaleza reglamentaria. Todos los mandatos, autorizaciones y habilitaciones normativas llevaran un plazo para su ejecución.

En el cuadro de arriba que ejemplifica la derogación tácita tenemos un claro ejemplo de mandato al Poder Ejecutivo ubicado en el art. 23 de la Ley Nº 5508/15 PROMOCIÓN, PROTECCIÓN A LA MATERNIDAD Y APOYO A LA LACTANCIA MATERNA, al establecer que la misma debe ser reglamentada en 120 días (legislación delegada o fragmentada).

6. Anexos

Los anexos, no forman parte de los artículos de la ley debido a su extensión o tecnicismo. Se recurre al uso de anexos en presencia de textos en forma de tablas, enumeraciones, sinopsis y similares, de orden técnico, largo y detallado, cuya ubicación en el texto del artículo, resulta incompatible con la fluidez que requiere la norma y que resienten la comprensión de los artículos[80].

80 Manual de Técnica Legislativa, Fernando Zambrana-Claros Pinilla, La Paz, pág. 54.

Algunas consideraciones a tener en cuenta para la correcta inserción de anexos en las leyes es que los mismos van al final o al término del articulado, debe estar titulado con la palabra "Anexo" e identificarse en cifras ordinales y van con epígrafe. Deben ordenarse en forma correlativa en romano; en ocasiones los anexos constituyen el núcleo de la ley como lo es en el caso de la Ley de Presupuesto General de la Nación.

LOS ARTÍCULOS

El artículo es la unidad básica de la ley, constituye la parte dispositiva o normativa. Son comunes a todas las leyes y cada uno de los artículos y la suma de éstos, constituyen la concreción escrita de la voluntad del legislador, que materializa su mandato en una Ley. Gordillo[81] lo señala como la división de base del texto normativo a su vez Capitant[82] lo define como la división elemental y fundamental de las leyes comprensivas de una disposición condensada en una sola frase o varias.

Se pasa a exponer algunas recomendaciones sobre los artículos, a tener en cuenta a la hora de elaborar textos normativos:

1. Son numerados correlativamente y sin que exista entre ellas interrupción.

2. Se recomienda redactar artículos breves y de frases cortas

3. En cada artículo un solo tema.

4. No pueden contener motivaciones, explicaciones, deseos, intensiones, anhelos, teniendo en cuenta la siguiente

81 Martino, Antonio A. y otros. "Manual de Técnica Legislativa", Colegio Público de abogados del a Ciudad de Buenos Aires, 2001, citado por Gordillo, ob. cit. Pág. 8.

82 Leiva Fernández, Luis "Fundamentos de Técnica Legislativa" Capítulo VIII "El articulo la unidad normativa ". Pág. 117, citado por Gordillo; Ob. Cit. Pág. 8.

máxima: *"La ley ordena, no persuade. La ley manda, no enseña, La ley manda o permite, pero no alaba".*

5. Cada párrafo una oración.

6. Cada oración una idea.

7. Debe empezar con la palabra Artículo seguida de la numeración correlativa que le corresponde. No es recomendable escribir "Art." Si no la totalidad de la palabra.

División del artículo

El artículo se divide en párrafos. Los párrafos se dividen en incisos. El inciso se subdivide en literales. Los literales se subdividen en numerales. Todo depende de la extensión de la ley.

DIVISIÓN DEL ARTÍCULO	
Artículos	párrafos
Parrafos	incisos
Incisos	literales
Literales	numerales

Párrafo: El párrafo, es una partición gramatical del artículo, más que una subdivisión normativa. Se recomiendan cuarto párrafos por artículo. Los párrafos no se enumeran, si se incorporan varios contenidos es mejor hacer una lista para separar cada elemento en un renglón.

Incisos: Es una división del párrafo. Es la parte mínima de la norma. Se utiliza cuando el párrafo contiene pequeñas normas que es necesario dividir para su mejor comprensión. Algunas recomendaciones a la hora de introducir incisos en las leyes son:

– Deben ir numerados con letra minúscula, ordenados alfabéticamente y cerradas por paréntesis de cierre, sin punto ni guion, el penúltimo inciso debe terminar con coma *y* (, y).

– En algunos países se acostumbra ordenarlos por números, si opta por una u otra modalidad, es esta la que debe utilizarse a lo largo de toda la ley.

– Una regla que debe tenerse en cuenta siempre es que los incisos deben ser redactados de manera tal que su lectura pueda realizarse seguida del encabezado, es decir cada inciso debe tener sentido por sí solo.

– Los incisos pueden contener una enumeración taxativa o meramente enunciativa. En los casos en que se decida que los incisos tienen carácter taxativo, cuando debe ser interpretado estrictamente sin admitir inclusión, lo recomendable es que este claramente especificado en el encabezado.

– Para los incisos meramente enunciativos, es decir, cuando también debe estar especificado en el encabezado del artículo tal circunstancia, mediante alocuciones como “al menos”, “como mínimo” o algún otro sinónimo.

– Así también los incisos pueden tener carácter acumulativo o alternativo, por tanto, deben cumplirse todos ellos, alternativos no excluyentes, debe darse o cumplirse uno solo de ellos, esto se logra con la agregando la conjunción “y” o la conjunción “o”.

– La claridad a la hora de construir los artículos con incisos es de suma importancia para dar unicidad al texto normativo.

Literal: Contiene una información o idea que guarda relación con el inciso. Está precedido por un enunciado o cláusula introductoria seguida de dos puntos. Debe ser más de uno. Están separados entre sí a un espacio. Se identifica con letras minúscu-

las, seguidos de un punto y espacio en blanco, incluidas la "ñ" y "w" pero no los dígrafos "ch" y "ll". Se escriben dentro del margen inicial de los incisos. Están separados entre sí a un espacio.[83]

Numeral: contienen una información o idea que guardan relación con el literal. Su uso es excepcional y se da en casos estrictamente necesarios. Están precedidos por un enunciado o cláusula introductoria seguida de dos puntos. Deben ser más de uno. Están separados entre sí a un espacio. Se numeran con números romanos en minúsculas, seguidos de un punto y espacio en blanco. Se escriben dentro del margen inicial de los literales. Los numerales están separados entre sí por un espacio.[84]

Dependiendo del Manual de Técnica Legislativa de cada país, existe otro tipo de divisiones de los artículos como por ejemplo México que lo divide en: párrafos, apartados, fracciones, incisos, común.

EJEMPLO DE INCISO
Artículo 2º. Aun cuando cumplan una función pública, se exceptúan expresamente de lo establecido en el artículo anterior a: a) el Presidente y el vicepresidente de la República, los senadores y diputados, los gobernadores y los miembros de las Juntas Departamentales, los intendentes, los miembros de las Juntas Municipales y las personas que ejercen otros cargos originados en elección popular; b) los ministros y viceministros del Poder Ejecutivo; c) los diplomáticos y cónsules en actividad, comprendido en el ámbito de aplicación de la ley que regula la carrera diplomática y consular; d) los militares en actividad; e) los policías en actividad; f) los docentes de la Universidad Nacional y de las instituciones oficiales de educación primaria, secundaria y técnica; g) los magistrados del Poder Judicial; h) el Contralor, el Subcontralor, el Defensor del Pueblo, el Defensor del Pueblo Adjunto y los miembros del Consejo de la Magistratura; e i) el Fiscal General de Estado y los agentes fiscales.

83 Manual de Técnica Legislativa. Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria. Aprobado por Acuerdo Nº 095-2010-2011/Mesa_CR, Perú.

84 Manual de Técnica Legislativa. Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria. Aprobado por Acuerdo Nº 095-2010-2011/Mesa_CR, Perú.

EJEMPLO DE INCISOS Y LITERALES

Artículo 286. DE LAS PROHIBICIONES

Se prohibe a la Banca Central del Estado:

1. Acordar créditos, directa o indirectamente, para financiar el gasto público al margen del presupuesto, excepto:
   i. Los adelantos de corto plazo de los recursos tributarios presupuestos para el año respectivo, y
   ii. en caso de emergencia nacional, con resolución fundada del Poder Ejecutivo y acuerdo de la Cámara de Senadores.
2. Adoptar acuerdo alguno que establezca, directa o indirectamente, normas o requisitos diferentes o discriminatorios y relativos a persons, instituciones o entidades que efectúan operaciones de la misma naturaleza, y
3. operar con personas o entidades no integradas al sistema monetario o financiero nacional, salvo organismos internacionales.

Numeración del artículo: La numeración de los artículos es el cardinal arábigo seguidos de un punto. Se enumera de manera correlativa, si el texto normativo es de un solo artículo se menciona como artículo único.

La numeración de los artículos se corresponde con el lugar que el artículo ocupa en la secuencia legal. Se numera de forma consecutiva y sin alterar ni interrumpir o recomenzar la numeración en ningún caso, es decir, desde el principio hasta el fin del texto legal, independientemente de las divisiones que pueda tener el texto en libros, títulos, capítulos, etc.

La numeración cardinal facilita la lectura, debe preferirse por ésta, en lugar la numeración ordinal.

Epigrafiado, nombre jurídico (nomen juris): El Epígrafe es el nombre del Artículo, una breve referencia de lo que dice, una introducción al tema.

Debe expresar el contenido del Artículo de manera breve y clara, la utilidad radica en ganar tiempo para el que consulta la ley, también sirven para diseñar la estructura, la inclusión de una rúbrica o título al artículo es la opción técnicamente preferible.

Lo recomendable es que la opción que se adopte sobre la utilización del epígrafe ha de mantenerse para todo el texto de la Ley, sin que quepa titular unos artículos y otros no hacerlos. El nombre jurídico se ubica siempre después de la palabra Artículo y su numeración correspondiente, en lo posible, evitando utilizar paréntesis.

LEY CON EPIGRAFIADO	LEY SIN EPIGRAFIADO
LEY N° 4423 **ORGÁNICA DEL MINISTERIO DE LA DEFENSA PÚBLICA** **EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY** **TÍTULO I** **DISPOSICIONES GENERALES** **Artículo 1º.- Naturaleza Objetivo.** El Ministerio de la Defensa Pública, en adelante denominado "La Defensa Pública", es una persona jurídica de derecho público que integra el Poder Judicial y goza de autonomía normativa y funcional, así como de autarquía financiera en la administración de sus recursos. Su función es la de ejercer la defensa de los usuarios de sus servicios y vigilar la efectiva aplicación del debido proceso en el ámbito de su competencia. **Artículo 2º.- Autonomía, Autarquía, Alcances.** La autonomía normativa implicará la facultad de dictar normas reglamentarias para su organización y funcionamiento interno. La autonomía funcional significará que los representantes de La Defensa Pública desempeñen sus cargos con independencia, libertad y responsabilidad. Su autarquía financiera implicará la administración de las partidas específicas que se le asigna en el Presupuesto General de la Nación. **Artículo 3º.- Principios Específicos.** La Defensa Pública adecuará su actuación a los siguientes principios específicos que orientan todas sus actuaciones: 1. **Interés prioritario.** A través de los órganos correspondientes, fija las políticas generales, estableciendo los intereses prioritarios que guían la asignación de sus recursos. 2. **Unidad de Actuación.** Cada uno de los representantes de la Defensa Pública de acuerdo con la especificidad de sus funciones, responde al principio de unidad de	3.231 QUE CREA LA DIRECCIÓN GENERAL DE EDUCACIÓN ESCOLAR INDÍGENA EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY CAPÍTULO I DE LOS PRINCIPIOS GENERALES **Artículo 1º.-** La presente Ley reconoce y garantiza el respeto y el valor de la existencia de la educación indígena. Todos los miembros de los pueblos y las comunidades indígenas tienen garantizada una educación inicial, escolar básica y media acorde a sus derechos, costumbres y tradiciones, con la finalidad de fortalecer su cultura y posibilitar su participación activa en la sociedad. Artículo 2º.- Todos los miembros de las comunidades indígenas gozan de sus derechos consagrados en la Constitución Nacional, la Ley Nº 234/93 "QUE APRUEBA EL CONVENIO Nº 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAÍSES INDEPENDIENTES, ADOIPTADO DURANTE LA 76ª CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, CELEBRADA EN GINEBRA EL 7 DE JUNIO DE 1989", LA LEY Nº 904/81 "ESTATUTO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS", Y la Ley Nº 1264/98 "GENERAL DE EDUCACIÓN". **Artículo 3º.-** El Estado garantiza el derecho de los pueblos indígenas a que puedan aplicar sus pautas culturales y formas de enseñanza en relación armónica a lo dispuesto en la Ley Nº 1264/98 "GENERAL DE EDUCACIÓN". **Artículo 4º.-** A través de la presente Ley se crea y establece una estructura dentro del Ministerio de Educación y Cultura, desde donde se delinean las políticas educativas de los pueblos indígenas y que posibiliten el cumplimiento de la legislación vigente.

ESQUEMA GRÁFICO DE LA ESTRUCTURA DE LA LEY

PARTE EXPLICATIVA
Exposición de motivos (Art. 203 CN)

Categoría normativa y numeración
Título
FORMA LA ASIGANADA A LAS SANCIÓN (Art. 214 CN)

ORDEN TEMÁTICO
DISPOSICIONES GENERALES

Texto normativo - Título preliminar
Normas iniciales

a) Objeto de la ley
b) Ámbito de aplicación (temporal puede ir al final)
c) Principios

DISPOSICIONES SUSTANTIVAS
1.- Normas organizativas
2.- Normas prescriptivas de derechos y obligaciones
3.- Normas prohibitivas o limitadoras de derechos
DISPOSICIONES ORGÁNICAS
1.- Normas creadoras de órganos
2.- Normas planificadoras
3.- Normas procedimentales

DISPOSICIONES SANCIONADORAS
1.- Normas sancionadoras
DISPOSICIONES FINALES
1.- Adicionales
2.- Transitorias
3.- Abrogatorias o Derogatorias
4.- Finales
FÓRMULA DE PROMULGACIÓN (Art. 214 CN)

ANEXOS

Cuadro de elaboración propia.

CAPÍTULO IV
MODIFICACIÓN DE TEXTOS NORMATIVOS

SUMARIO: Criterios generales, Especies de modificación: Sustitución.Incorporación. Modificación de Artículos. Modificación de Incisos. Derogación. Derogación expresa y Derogación tácita. Abrogación. Abrogación tacita y abrogación expresa. Prorroga. Suspensión. Rectificación. Excepción. Tipos de modificación. Modificación Implícita. Modificación Explícita. Jerarquía Normativa.

CRITERIOS GENERALES

Ley modificatoria es aquella que tiene por objeto modificar una ley vigente. Puede ser parcial o total. El término genérico es el de MODIFICACIÓN, pero existen varias especies con denominación específica que se pasará a desarrollar en el presente capítulo.

Ampliando un poco más la definición dada más arriba agregamos la de Ana María Valle citada por el Manual de Técnica Legislativa de Bolivia[85] que dice: "Modificación comprende todas las variantes que produzca un texto normativo sobre otro, sea en su texto o en su contenido normativo".

85 Manual de Técnica Legislativa. Instrumento para la construcción de normas. Fernando Zambrana, Marcelo Claros Pinilla. La Paz, Bolivia, pág. 117.

Las modificaciones deben ser por principio

a. Expresas: La modificación debe realizarse identificando con claridad y precisión la disposición normativa o parte de la misma que se modifica.

b. Vinculadas: No se incluirán modificaciones de disposiciones normativas ajenas al objeto material de la disposición normativa. Las modificaciones deben realizarse sobre el texto principal y no sobre el texto modificatorio.

c. Individuales: En la medida de lo posible, las disposiciones normativas modificatorias deben tener por objeto la modificación de una sola disposición normativa, lo que se debe indicar en el título.

Una regla importante es respetar que las leyes modificatorias deben tener por objeto modificar una sola ley. La modificación múltiple de leyes se debe evitar porque dificulta su entendimiento y aplicación posterior por los operadores de justicia, surge la confusión en cuanto a su ubicación en el derecho positivo y sobre todo al tratar de determinar que está vigente y que es aplicable, esto termina afectando la seguridad jurídica.

El desafío de las modificaciones radica en la necesidad de que sean hechas de manera clara y con absoluta precisión, el primer paso es identificar de manera eficaz la ley que se pretende modificar, esta debe identificarse por su número y nombre y los artículos deben ser identificados por su número, esta regla es insoslayable. Y sobre todo la modificación debe hacerse utilizando rigurosamente la misma terminología de la ley a modificar. Es decir, se debe seguir el mismo circuito constitucional.

Debe considerarse también la estructura formal de la ley a modificarse, y su epigrafiado, si la ley a modificar tiene epigrafiado se debe continuar con él; así mismo, si al introducir las modificaciones surge que cambia la estructura de ley anterior, esta debe hacerse respetando los lineamientos generales de la misma, por ejemplo, si está divida en libros, capítulos, las modificaciones deben hacerse respetando dicha estructura.

De la misma manera, si la materia de la ley a ser modificada resulta alterada con dichas modificaciones, debe replantearse la redacción de un nuevo texto normativo, dejando sin efecto totalmente, por abrogación la ley anterior.

Gramática y Ortografía: Dos elementos que deben respetarse y acompañar al nuevo texto, sin duda el respeto por las reglas gramaticales ayudará a distinguir aún más el texto marco de las modificaciones (dos puntos, las comillas, los corchetes, los puntos suspensivos, las sangrías y los párrafos, etc.)

ESPECIES DE MODIFICACIÓN

Dentro del término genérico de Modificaciones se pueden identificar varios tipos, seguidamente exponemos como ejemplo los más conocidos:

1. Sustitución

La nueva norma introduce una o más palabras o alguna nueva disposición sustituyendo las de la anterior norma, en otras palabras, saca vocablos o términos y los reemplaza.

EJEMPLO DE SUSTITUCIÓN

LEY N°5817

POR LA QUE SE SUSTITUYEN LOS ARTÍCULOS 25°, 26 Y 27° DE LA LEY 881/81 "QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN TRIBUTARIO Y DE OTROS RECURSOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Artículo 1°.- Sustitúyanse los Artículos 25°, 26° y 27° de la Ley 881/81 "QUE ESTABLECE EL RÉGIMEN TRIBUTARIO Y DE OTROS RECURSOS PARA LA MUNICIPALIDAD DE ASUNCIÓN" por el siguiente texto único:

"El propietario de cada vehículo, motorizado o no, pagará el impuesto de patente anual a los rodados en base al valor imponible que para la liquidación de tributos de importación de auto vehículo en general establece la Dirección Nacional de Aduanas.

El impuesto de patente establecido en este artículo, será del 0,50% (medio por ciento) anual tomado como base el valor imponible.

Este monto de impuesto de patente irá decreciendo anualmente en una proporción igual al 5% (cinco por ciento) hasta los 10 (diez) años de antigüedad del auto vehículo. A partir de los 10 (diez) años se abonará la mitad del impuesto inicialmente liquidado".

2. Incorporación

Introducción de una o más palabras o disposiciones sin afectar o sacar ningún otro vocablo del texto normativo anterior.

Cuando se desea agregar nuevos artículos a una ley ya vigente, lo recomendable es hacerlo con la siguiente formula: *"Incorporase a la ley….el siguiente artículo…"* y seguidamente se transcribe el texto a insertar comenzando por su identificación numérica.

Las incorporaciones suelen traer aparejadas reglas que figuran en algunos manuales, estas reglas facilitan el entendimiento de estas incorporaciones, revizaremos algunas de ellas:

Modificación de Artículos: para los artículos se siguen algunas reglas simples, un artículo modifica otro artículo, se debe escribir un artículo por cada artículo modificado, si se van a incorporar artículos completos a la ley marco lo correcto es la buena identificación, para la enumeración debe tenerse en cuenta al artículo anterior y el lugar donde se va a insertar el nuevo artículo identificándolo con una palabra latina.

Así tendrá en cuenta lo siguiente: para el primer artículo insertado la palabra latina será "bis", para el segundo "ter" y para los siguientes "quater", "quinquies","sexies", "septies", "octies", "nonies", y "decies", pero lo recomendable es que si los artículos agregar pasan de cuatro, se deberá pensar en otra fórmula para insertarlos.

Cuando el artículo a ser agregado es antes del primer artículo de la ley, lo que se recomienda es que ese artículo a agregar pase a ser el Artículo 1° y simultáneamente cambiar el número del anterior por el de 1° bis.

Al respecto otros manuales manejan criterios diferentes, estableciendo lo siguiente "*El artículo que debe incorporarse antes del artículo 1 de un texto vigente se señala con el número "01", "02", "03", etc."*[86].

En el caso de artículos a incorporarse después del último artículo de un texto vigente, se utiliza el número siguiente al del último artículo.Se debe evitar la utilización de números correspondientes a artículos derogados.

86 Manual de Técnica Legislativa. Instrumento para la construcción de normas. Fernando Zambrana Sea, Marcelo Claro Pinilla. Comunidad de Derechos Humanos. Asociación de Instituciones de promoción y educación. La Paz, Bolivia, pág. 127.

Estas mismas reglas se aplican también en el caso de incorporación de divisiones de nivel superior al artículo.

EJEMPLO DE INCORPORACIÓN

LEY N°_____

POR LA CUAL SE MODIFICAN LOS ARTÍCULOS 27 Y 29 DE LA LEY No. 1286/98 "CÓDIGO PROCESAL PENAL", 1865, 1871, SE INCORPORAN EN EL ARTÍCULO 1841 (BIS) Y SE DEROGAN LOS ARTÍCULOS 1866,1867, 1868 Y 1869 DE LA LEY Nº 1183/85 "CÓDIGO CIVIL":

ARTÍCULO 1: Modifíquense los artículos 27 y 29 de la Ley No. 1286/98, los artículos 1865, 1871 y se incorpora el artículo 1841 (bis) del Código Civil y se derogan varias disposiciones de ambos cuerpos legales. Los preceptos modificados y el agregado por la presente ley, quedan redactados de la siguiente manera:

ARTÍCULO 27. ACCIÓN CIVIL. La acción civil para la reparación o indemnización de los daños y perjuicios causados por el hecho punible, sólo podrá ser ejercida por la víctima en los términos del artículo 67 del código procesal penal o sus herederos, en los límites dela cuota hereditaria, o por los representantes legales o mandatarios de ellos, contra el condenado o al que se le aplicó una medida de mejoramiento por impunidad.

ARTÍCULO 29. EJERCICIO. La acción para la reparación o indemnización de los daños y perjuicios causados por el hecho punible, podrá ser ejercida en el procedimiento penal, conforme a las reglas establecidas por este código, o, intentarse ante los tribunales civiles, pero no se podrá promover simultáneamente en ambas jurisdicciones. La acción para la reparación o indemnización de los daños y perjuicios causados por el hecho punible sólo se podrá ejercer una vez que la sentencia condenatoria o que aplique una medida de mejoramiento por inimputabilidad se encuentre firme. En los casos previstos en los artículos 20,21 y 25 numeral 10° del código procesal penal, la víctima podrá ejercer la acción en el plazo de seis meses contados desde que la resolución

que admite la aplicación del criterio de oportunidad, concede la suspensión condicional del procedimiento u homologa los acuerdos reparatorios, haya quedado firme.

ARTÍCULO 1847 (BIS). Se aplicarán los artículos 1833 al 1841 sólo cuando se refiere a conductas ilícitas sancionadas penalmente y siempre que la sentencia condenatoria se encuentre firme.

ARTÍCULO 1865. La acción civil para la reparación o indemnización se los daños y perjuicios causados por el hecho punible no se podrá ejercer simultáneamente con la acción penal.
A estos efectos, sólo podrá ejercerse una vez que se haya dictado sentencia condenatoria o que ordene la aplicación de una medida de mejoramiento por inimputabilidad.
La acción civil sólo puede ser ejercida por la víctima o por sus herederos forzosos.

ARTÍCULO 1871. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, en el artículo 1865, o en otros casos que sean exceptuados expresamente, la sentencia civil sobre el hecho no influirá en el juicio criminal, ni impedirá ninguna acción penal posterior sobre el mismo hecho, o sobre otro que con él tenga relación.

ARTÍCULO 2. DEROGACIÓN. Derógase los artículos 1866, 1867, 1868 y 1869 del Código Civil a los efectos previstos en las disposiciones precedentemente reguladas, así como todas las disposiciones contrarias a la presente ley

3. Modificación de incisos

En el caso de los incisos se repite la regla mencionada para los artículos, es decir, para introducir incisos nuevos dependiendo del orden de ubicación se seguirá la regla para los artículos, agregando la palabra latina correspondiente.

Se debe evitar sustituir varios incisos por un solo inciso o viceversa para no alterar la secuencia de los incisos citados en la misma disposición normativa o en otras.

En el caso de modificación de incisos debe preservarse la frase inicial del artículo del cual forma parte el inciso.

Cuando otros incisos contienen referencias internas a incisos anteriores o posteriores, se prefiere agregar el texto como segundo párrafo de un inciso de modo de no alterar su orden.

Si se modifican varios incisos es preferible reformular todo el artículo, respetando el orden que tenían; igual procedimiento se debe seguir en el caso de modificar varios sub-incisos.

EJEMPLO DE DEROGACIÓN DE INCISO NO NUMERADO
Primera.- Queda derogado el inciso primero, del Artículo 80° de la Ley 1010, de 01 de enero de 1993, en del Régimen de Sustancias Controladas.

Otro ejemplo

"Bicentenario de la Independencia Nacional: 1811 - 2011"

Congreso Nacional
Honorable Cámara de Diputados

Ley.....

QUE DEROGA EL INCISO (F) DEL ARTICULO 33 DE LA LEY N° 2828/05, DEL TURISMO

.....

EL HONORABLE CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE

L E Y:

Artículo 1°.- Derogase el inciso **(F)** del **Articulo 33°** de la **Ley 2828/05 "DEL TURISMO"**

Artículo 2°.- De forma.

4. Derogación

Probablemente sea unas de las especies de modificación más conocida; se entiende por tal a la eliminación o cesación parcial de una parte de una norma legal anterior, es decir se elimina parcialmente los efectos de una ley.

Carbonell[87] lo define como *la forma específica* –la más importante– *de cesación de la vigencia de una o varias normas realizada por otra norma.*

Otros autores equiparan a la abrogación con la derogación, a criterio de las autoras si existe diferencia, más abajo las estableceremos. Volviendo a la derogación existen dos tipos la tacita y la expresa.

Derogación expresa: La expresa es aquella en la que el legislador identifica clara y explícitamente la disposición a derogar, es decir, en un artículo se incorpora la siguiente frase:

> Artículo… Derogaciones. "Deróganse las siguientes disposiciones"… O Artículo…. Derogaciones. "Deróganse los artículos…,….,…, de la Ley N°……."

No se debe dejar lugar a duda sobre la disposición que va a derogarse. Se tiene que señalar el número y el título de la norma, así como los artículos que vayan a dejar sin efecto

Derogación tácita: Por otro lado, están las derogaciones tácitas que surgen cuando existe contradicción entre la norma vigente y la nobel norma que las hace incompatible.

Sin duda es el tipo de derogación que más se utiliza actualmente en la redacción de las leyes en el país. La derogación tacita

87 Carbonell: ob. Cit., pág. 217.

deja la interpretación de la norma al operador jurídico o aplicador del derecho ya que al no estar bien determinada la vigencia de tales o cuales artículos se pueden generar duda. No se recomienda la utilización de este tipo de derogación por la ambigüedad y confusión que genera. La fórmula utilizada para este tipo de modificación es la siguiente:

> Articulo....Derogaciones. Quedan derogadas todas las disposiciones contrarias a la presente ley".

Con esta expresión tan genérica y ambigua lo que se logra es desconcierto y problemas a la hora de aplicación de la norma ya que el operador jurídico puede estar aplicando una norma que ya fue derogada generando así injusticias a los particulares.

La derogación bien determinada contribuye a dar claridad y certeza, así como seguridad jurídica tanto a los aplicadores de la norma como a la ciudadanía ya que este tipo de modificación normativa cumple una serie de funciones que permite mantener actualizado el sistema depurándolo de disposiciones que han perdido sentido social y político-jurídico impidiendo la tan temida inflación legislativa.

5. Abrogación

Es una forma de modificación de textos por la que, con una nueva norma, se deja sin efecto la totalidad de una norma vigente, es decir que la elimina totalmente, a diferencia de la derogación que solo la deja sin efecto por partes.

De la misma manera que las derogaciones pueden ser tácitas o expresas, las abrogaciones también pueden ser ley, lógicamente debe optarse por las últimas, la identificación de la norma a ser abrogada por la nueva ley debe ser clara, expresa y concisa.

Se debe ser minucioso y exhaustivo a la hora de redactar la fórmula de la abrogación, la manera correcta es utilizar el término *"se abroga",* evitándose clausulas genéricas o indeterminadas como por ejemplo *"se abrogan todas las disposiciones que se opongan a la presente ley"*.

Por tanto, se debe cuidar las formas lingüísticas que puedan dar lugar a confusión:

a) Se elimina...;
b) Se deja sin efecto…;
c) Se suprime…;

¿Qué sucede en el caso en que la ley abrogatoria afecta a innumerables normas de igual o inferior rango? (leyes, decretos, resoluciones, entre otras), cuando se presenta esta situación lo correcto es agregar una frase con el siguiente contenido en el caso en que esas normas inferiores no puedan ser identificadas con claridad, por supuesto que lo correcto es la completa identificación de las normas afectadas, pero en el supuesto de que esto sea imposible, se podría subsanar con la incorporación de la frase: "Quedan asimismo abrogadas, a la entrada en vigor de la presente disposición normativa, cualesquiera otra disposición de igual o inferior rango en materia de ….que se oponga a lo dispuesto en la misma", aclaramos que esta cláusula solo debe agregarse en caso de necesidad.

De la misma manera que las derogaciones, las abrogaciones se ubican en la parte final de las leyes, bajo el nombre de "*Disposiciones Finales"*.

Supongamos que se quiere dar nuevamente vigencia a disposiciones normativas ya abrogadas por otras leyes, la técnica legislativa sugiere lo siguiente: Se debe reescribir toda la ley abrogada como si fuera una ley nueva, ya que no basta con abrogar la abrogación puesto que la ley ha dejado de existir.

Nº 1. EJEMPLO DE ABROGACIÓN
Ley N° …QUE ABROGA LA LEY 2925/06 "QUE APRUEBA EL PROTOCOLO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR"

En el ejemplo N° 1, se puede observar un proyecto de Ley de abrogación de una norma vigente, el proyecto consta de un solo artículo que plantea la abrogación de la norma vigente.

En la mayoría de los casos, tanto la abrogación como la derogación suelen ir en las disposiciones finales de las leyes, en el ejemplo N°2, se presenta las disposiciones finales y transitorias del Código Civil Paraguayo, pero en este caso mostramos la manera errada de realizar una abrogación.

Nº 2. NO SE APLICA LA REGLA
CÓDIGO CIVIL DE LAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS Art. 2810.-Deróganse: El Código Civil adoptado por Leyes de fecha 19 de agosto de 1876 y 27 de julio de 1889; el Código de Comercio promulgado por Ley del 29 de agosto de 1891 y sus modificaciones, con excepción de su Libro Tercero; la Ley del 21 de febrero de 1872 sobre intereses; los arts.20 al 22 de la Ley Nº561 del 2 de octubre de 1952 sobre intereses. Deróganse igualmente las disposiciones que sean contrarias de la Ley de Matrimonio Civil del 2 de diciembre de 1898, del Decreto Ley Nº10268/1941 sobre Sociedades de Responsabilidad Limitada, de la Ley Nº215/1970 sobre Almacenes Generales de Depósito, de la Ley Nº349/1971 sobre Cooperativas, de la Ley Nº211 del 2 de octubre de 1970 "Que organiza la Institución Social del Bien de Familia"; de la Ley Nº677/1960 de la "Propiedad Literaria, Científica y Artística", del Decreto Ley Nº896/1943 sobre "Prenda con Registro". Deróganse, igualmente, todas las disposiciones contrarias a las de éste Código, contenidas en leyes generales o especiales.

En el primer punto de este articulo 2810 se lee la intención dejar sin efecto o vigencia el Código Civil anterior, pero en este caso debería haberse puesto, Abrogase el Código Civil adoptado por leyes de fecha 19 de agosto de 1876……

6. Prórroga

La prórroga en si no afecta el contenido de la disposición normativa, lo que hace es extender el plazo de vigencia de esa norma modificada. En otras palabras es una ampliación de la vigencia temporal de la norma.

Por lo general la prórroga afecta el ámbito temporal o de aplicación o cesación de la ley. La cesación de la ley puede ser por dos circunstancias, una que se necesite extender la aplicación de la norma porque la misma requiere mayor tiempo para su incorporación al circuito jurídico, la otra se necesita que se den o comprueben ciertas condiciones que una vez cumplidas hacen innecesaria la existencia de la norma, un ejemplo sería una ley de emergencia, al cesar el estado de emergencia, la ley deja de existir.

EJEMPLO DE PRÓRROGA
LEY Nº 4686 QUE PRORROGA EL PLAZO DE VIGENCIA DE LA LEY Nº 4429/11 "QUE REGULARIZA LA RESIDENCIA DE EXTRANJEROS/AS EN SITUACIÓN MIGRATORIA IRREGULAR" EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY Artículo 1º.- Vencido el periodo para la regularización de los migrantes en situación irregular, prorrogase el mismo por un plazo de ciento ochenta días, debiendo presentarse la solicitud por el interesado o por representante debidamente autorizado, ante la Dirección General de Migraciones, de conformidad a la Ley Nº 4429/11 "QUE REGULARIZA LA RESIDENCIA DE EXTRANJEROS/AS EN SITUACIÓN MIGRATORIA IRREGULAR".

7. Suspensión

Hablamos de suspensión cuando la nueva norma, priva temporalmente la aplicación de la norma anterior o cuando se establece que la entrada en vigencia de una norma este supeditada al transcurso de cierta cantidad de tiempo o al cumplimiento de una u otra condición impuesta. También la suspensión puede prohibir temporalmente la creación de algo, la utilización de algo, etc.

EJEMPLO DE SUSPENSIÓN
LEY N°3881/09 QUE SUSPENDE DE MANERA TEMPORAL LA CREACIÓN DE UNIVERSIDADES E INSTITUTOS SUPERIORES. EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY Artículo 1°.- Suspéndase la creación de universidades e institutos superiores públicos y privados, por el plazo de un año improrrogable, salvo que antes de ello sea promulgada la nueva Ley de Educación Superior. Artículo 2°.- Exclúyase de la disposición anterior los proyectos de creación de universidades e institutos superiores que han tenido entrada en ambas Cámaras del Congreso Nacional y están siendo estudiados para su dictamen pertinente en las comisiones asesoras donde han sido remitidos.

En el ejemplo, tenemos una ley que a estas alturas no está vigente ya que en su artículo 1° se establece su temporalidad (1 año), tiene cláusulas de condicionalidad, es decir supedita ciertos actos al cumplimiento de algunas circunstancias, como la que se observa en el artículo 2°.

8. Rectificación

La nueva disposición corrige errores o defectos del texto anterior.

EJEMPLO DE RECTIFICACIÓN

Ley Nº 3.592

QUE RECTIFICA EL ARTÍCULO 1º DE LA LEY Nº 2431/04 "QUE DESAFECTA DEL DOMINIO PÚBLICO MUNICIPAL Y AUTORIZA A LA MUNICIPALIDAD DE VILLA ELISA A TRANSFERIR A TÍTULO ONEROSO A FAVOR DE SUS ACTUALES OCUPANTES, UN INMUEBLE INDIVIDUALIZADO COMO PARTE DE LA FINCA Nº 8834, UBICADO EN EL BARRIO MBOCAYATY DEL CITADO MUNICIPIO.

EL CONGRESO DE LA NACION PARGUAYA SANCIONA CON FUERZA DELEY

Artículo 1º.- Rectificase el Artículo 1º de la Ley Nº 2431, de fecha 19 de agosto de 2004, que queda redactado de la siguiente manera:

En el caso del ejemplo propuesto, con esta ley se rectifican los datos del inmueble.

9. Excepción

Se da en el caso en que la norma aprobada establece una exclusión de aplicación a los preceptos de una norma de mayor generalidad.

EJEMPLO DE EXCEPCIÓN

LEY N°…"

DE EXONERACIÓN, CON CARACTER DE EXCEPCIÓN, DEL PAGO DE PEAJE AL TRÁNSITO AUTOMOTOR"

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY:

Artículo 1°.- Exonérase del pago de peaje al tránsito automotor, a los residentes propietarios de vehículos, debidamente acreditados como tales, del municipio donde se encuentre la estación de peaje del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Artículo 2° .-….

TIPOS DE MODIFICACION: a las especies de modificación citadas más arriba se debe agregar los tipos de modificación implícita y la explícita o expresa.

Modificación implícita: La modificación es implícita cuando el legislador no advierte que disposiciones vigentes resultan modificadas a causa de la nueva norma, sin alterarlo ni mencionarlo o citarlo. Este tipo de modificaciones acarrea muchos problemas a la hora de la interpretación de la norma por el operador jurídico ya que, al no citarse las modificaciones de manera clara y precisa, resulta complicado, confuso, ambiguo y peligrosa la aplicación ya que al momento de la consulta por parte del operador jurídico, ésta ya no se encuentra vigente.

Modificación explícita: Hay modificaciones explicitas o expresas cuando el legislador cita expresamente en la nueva norma, la norma que es modificada, es decir expresamente la disposición normativa advierte que modifica de manera total o parcial un texto identificándolo de manera clara y especifica.

ESQUEMA DE LAS DEROGACIONES			
Derogaciones	Implícita		
	Explícita	Textuales (sustitución, incorporación)	
		No textuales (prorroga, suspensión y excepción)	

Por tanto, sostenemos que las modificaciones deben ser expresas, es decir debe estar claramente expresado en el texto la norma que va a ser modificada, así como claramente expuestas las modificaciones normativas, también las modificaciones deben hacerse respetando el objeto material de la norma a modificar, por tanto, deben estar vinculadas a la materia de la ley modificada.

JERARQUIA NORMATIVA: Cuando hablamos de jerarquía de la ley nos referimos al lugar que ocupa ese texto en el derecho positivo de un país, así por ejemplo el artículo 137 de la Constitución Nacional de 1992 se establece la jerarquía de normas que rige para el Paraguay, en ese sentido el texto constitucional expresa cuanto sigue: *"DE LA SUPREMACIA DE LA CONSTITUCION La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado…".*

Por tanto, por este artículo constitucional, la jerarquía de las leyes queda establecida de la siguiente manera:

1. La Constitución Nacional
2. Tratados, convenios y acuerdos internacionales
3. Leyes dictadas por el Congreso
4. Otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía

A la hora de plantear modificaciones a textos vigentes se debe tener cuidado y respeto a la jerarquía de los mismos, es decir una ley debe ser modificada por otra ley, un decreto modificado por otro decreto, una ordenanza por otra ordenanza, etc., es decir las modificaciones deben realizarse sobre la variación de textos normativos nuevos de la misma jerarquía que el anterior.

Por ejemplo: un contrato tiene validez si respeta las normas que lo regulan contenidas en el Código Civil, y el Código Civil tiene validez porque sus normas se ajustan a las disposiciones de la Constitución Nacional. Se puede ver que una ley (Código Civil) depende de otra (Constitución Nacional) creando así una jerarquía, y eso ocurre porque no puede haber en una sociedad leyes que tengan disposiciones contradictorias entre sí, sino leyes que se complementen, para la seguridad jurídica de las

personas. Si por alguna razón se omite esta sencilla regla podemos generar dos posibles conflictos:

1. Si la modificación se realiza por una norma superior, existirán en la norma modificada partes con un grado diverso de jerarquía.

2. Si la modificación se hace por una norma inferior, se transgrede el principio de reserva legal y seguridad jurídica.

Ya hemos desarrollado el concepto de seguridad jurídica en un capítulo anterior, ahora es necesario aclarar qué es el principio de reserva legal que en derecho constitucional nos dice el profesor Bidart Campos[88] es la "zona de reserva de la ley entendida como el ámbito donde la regulación de una materia es de competencia legislativa exclusiva del congreso".

En la Constitución Nacional de 1992 esta reserva legal está consagrada en varios artículos, por citar algunos tenemos:

1. Art. 8°.- De la protección ambiental…*La ley podrá extender esta prohibición a otros elementos peligrosos.*

2. Art. 27°.- Del empleo de los medios masivos de comunicación…. *La ley regulara la publicidad para la mejor protección de los derechos del niño, del joven, del analfabeto, del consumidor y de la mujer.*

3. Art. 28.-Del derecho a informarse…..*la ley regulara las modalidades plazos y sanciones correspondientes a las mismas….*

88 Germán J. Bidart Campos: II Manual de la Constitución Reformada (Buenos Aires, Ediar, 1997).

4. Art. 32.- De la libertad de reunión y manifestación... *la ley solo podrá reglamentar su ejercicio en lugares de transito público, en horarios determinados, preservando derechos de terceros y el orden público establecido en la ley.* Este artículo es el precedente de lo que después vino a ser la Ley No. 1066/ 97 QUE REGLAMENTA EL ARTICULO 32 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL o más conocida como Ley del Marchodromo.

5. Art. 44.-De los tributos….*nadie estará obligado al pago de tributos ni a la prestación de servicios personales que no hayan sido establecidos por la ley.*

Así podríamos citar innumerables artículos de la Constitución Nacional de 1992 que hacen referencia a la reserva legal que no son más que "condiciones para resguardar ciertos campos del derecho que, por su propia naturaleza, la importancia que requieren y el correcto trato normativo, tienen un marco de regulación reservado al Poder Legislativo"[89]

89 Manual de Técnica Legislativa, Fernando Zambrana – Marcelo Claros. La Paz. Bolivia, pág. 122.

CAPÍTULO V
LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA TRAMITACIÓN DE LAS LEYES. MECANISMO CONSTITUCIONAL

SUMARIO: Proceso legislativo o trámite legislativo. ¿A qué llamamos validez y legitimidad y porque no hablamos de eficacia de la misma?Itinerario constitucional en el proceso de elaboración, estudio, sanción y promulgación de los proyectos. Iniciativa de los proyectos. Contenido de los proyectos. Consideración y estudio de los proyectos de ley. La introducción de modificaciones a los proyectos. Conexión material. Esquema interno de presentación de proyectos. Secretaria general. Itinerario constitucional – Técnica Legislativa Externa. Primera parte de la tramitación. Discusión en la sesión. Segundo trámite constitucional. Flujograma Debate de los Proyectos. Tercer trámite constitucional (art. 207 C.N.). Flujograma. Cuarto trámite constitucional. Flujograma.De la promulgación automática. Fórmulas constitucionales. Publicación de la ley. A. Concepto e importancia. B. Órgano oficial de publicidad. Tratamiento de urgencia: Flujograma del tratamiento de urgencia. Primer, segundo y tercer trámite.

PROCESO LEGISLATIVO O TRÁMITE LEGISLATIVO

El formalismo exterior o ritual necesario para estudiar y sancionar los proyectos de leyes o normas jurídicas generales se denomina procedimiento legislativo. Éste varía en sus modalidades de país en país con cada normativa interna.

El proceso formativo de la ley comprende cinco momentos o etapas que se denominan así: iniciativa, discusión, sanción, promulgación y publicación. Pasaremos a desarrollar cada etapa y con especial referencia al Derecho constitucional paraguayo, en donde se establecen las reglas y el feedback que se da entre las Cámaras del Congreso (origen y revisora) a la hora del estudio de los proyectos.

El mecanismo citado le otorga validez y legitimidad a la ley ya que la omisión de cualquiera de las etapas pre citadas causa la nulidad de la ley e impide la ejecución de la misma.

¿A que llamamos validez y legitimidad y por qué no hablamos de eficacia de la misma?

Al analizar la necesidad de legislar sobre determinada materia se debe tener en cuenta los pasos y elementos formales necesarios para hacer efectiva, en el orden material y formal a dicha norma, analizar la manera de hacerla exigible, los elementos a los que debe sujetarse para determinar su vigencia.

La validez de una norma se da desde el momento en que el órgano del Estado, facultado constitucional o legalmente para crear normas de Derecho, llega al convencimiento de la necesidad (política, económica o social) de legislar, el problema dejó de ser político, para pasar a ser también de carácter técnico jurídico.

Para determinar su validez lo primero que debemos preguntarnos es: ¿está facultado el órgano para regular las relaciones y conductas mediante la elaboración de qué tipo de normas y conforme a que procesos?;mientras este órgano actúe conforme a las reglas previstas en la NORMA NORMARUM[90], la norma que

90 Norma Suprema, el término se utiliza para nombrar a la Constitución Nacional otorgándole la categoría de Norma de las Normas.

ha nacido es válida; ya que existe conforme a las reglas de elaboración previamente establecidas[91], esta validez por lo tanto permite la exigibilidad o coercitividad de la misma respecto al círculo de personas a la que está destinada.

La validez de una norma se da, por tanto, cuando cumple con los requisitos formales y materiales necesarios para su producción. La validez de la norma no depende sólo del acto de su promulgación y publicación, la norma debe existir jurídicamente para poder ser exigible.

En síntesis, la publicidad, dar a conocer el nacimiento de la disposición, es requisito previo de su validez, y cierra el círculo la posibilidad de su coercitividad y obligatoriedad para los destinatarios de la ley. Hay que tener en cuenta también que una norma se dicta para un tiempo indeterminado, es decir, no tiene plazo de vencimiento, a no ser que sea una ley de emergencia o que su vigencia dependa de la exigencia de otra circunstancia que una vez cesada hace que esta se extinga.

Es por esta razón que muchos autores relacionan a la validez de la norma con su vigencia, a veces usados sin distinción,

91 Kelsen encabeza el grupo de autores para los que la validez de la norma de Derecho es sinónimo de existencia, siempre que se apoye en la norma superior, formando una dependencia de la una a la otra hasta llegar a la primera Constitución histórica y la norma hipotética fundamental, madre de la legitimidad de todo el Ordenamiento jurídico. Raz (1979), se refiere a tales dependencias bajo la denominación de **cadena de validez.** Desde posiciones normativistas, aun cuando no extremas, autores como Recasen Sichés (1949), reconoce a la coactividad como fundamento de validez objetiva de las normas, independientemente del reconocimiento del sujeto. Bobbio (1958), consideró como válida la norma que estaba insertada en el Ordenamiento jurídico, siempre y cuando se hubieran cumplido ciertos requisitos para su elaboración: producida por el órgano competente de conformidad con el procedimiento establecido. Peces Barba (1983), la validez de la norma es signo de su identificación y existencia considerándola aisladamente, con independencia de que sea justa y eficaz. Alchourron y Bulygin, (1991 y 1996), emplean el término validez para designar la pertenencia de la norma al Sistema jurídico. De Lucas y otros (1997) destacan que es el criterio de validez lo que permite determinar que la norma pertenece al Ordenamiento jurídico, en donde validez es sinónimo de existencia.

pero que en sentido estricto ha de designar la existencia[92] de vida jurídica de la norma a partir de ciertas necesidades sociales o institucionales que le dieron vida conforme a los principios de jerarquía, temporalidad y especialidad. La relación entre la validez y la vigencia de la norma radica en que ambos estriban en el hecho de que las mismas son dictadas para resolver un problema social, es decir, tiene una acción social, y si surgen respetando los lineamientos para su concepción ya pueden ser exigidas, están vigentes; por lo general rigen para todo el territorio de una nación o jurisdicción estatal las que se destinan a delimitar el orden público.

Siguiendo el análisis que estamos realizando es importante resaltar que para las autoras no basta con que la norma exista formalmente y pueda ser exigida, sino que es muy importante que la misma cumpla las funciones y solucione los problemas para la cual fue creada, entonces es un requisito más el hecho de que la misma pueda ser materialmente aplicada, que existan las situaciones para las cuales fueron creadas; que el incumplimiento de sus preceptos sean exigidos por los aparatos especiales con que cuenta el Estado, aun cuando la misma sea cumplida voluntariamente, que se sancionen las inobservancias de las prohibiciones, en síntesis que sean eficaces[93]. *En otras palabras, que la*

92 Desde el ángulo sociológico funcional, el tema de la validez de las normas también ha sido tratado, pero no sólo limitado al momento del origen formal de las mismas, sino en correspondencia con su aplicabilidad social. Así Ross y Raz admiten que forman parte del Ordenamiento jurídico las normas que son aceptadas por los tribunales. Real en Introducción al derecho (1987) hace un análisis tridimensional del problema de la validez de las normas, reconociendo el término vigencia como sinónimo de la validez formal, al decir que la validez, como término general, está en la vigencia. Por su parte Soriano (1993) hace un análisis en 4 dimensiones que interconecta y define como válida la norma que existe y puede obligar si cumple ciertos requisitos (promulgación por órgano competente, obligatoriedad, aplicación social y valor axiológico).

93 Alexy (1997, se refiere a la eficacia social de las normas. Para Soriano, la eficacia es una nota de perfección de la norma, pero no de su calidad, aun cuando reconoce que esta relación ha de serlo sólo desde el punto de vista singular, pues si el Ordenamiento en su conjunto es ineficaz, deja de ser ordenamiento. Por su parte Navarro (1996), vincula la eficacia a la normatividad que la norma contiene en

norma de Derecho tenga una realización social. Eficacia en cuanto a la utilidad real de la norma en la sociedad, a la efectividad de la normativa, a la real correlación entre lo jurídicamente dicho y el hecho social, y que conlleva a la realización del Derecho; una eficacia de tipo funcional.[94]

Para que todo lo expuesto en el párrado anterior sea posible es necesaria la existencia de instituciones y mecanismos aseguradores del cumplimiento y de la propia elaboración de la normativa. Esta situación se asegura desde el momento en que se tiene el convencimiento de la necesidad de la regulación. En este estadio juega un papel muy importante el control ex ante de las leyes, es decir, previo a su elaboración, en relación a las necesidades que se producen en la sociedad, sus causas y sus efectos; sus consecuencias, la manera más justa para lograr su exigibilidad, o de la institución jurídica que desea reglamentar.

Asimismo, la eficacia se asegura con el cumplimiento de ciertas exigencias formales en el proceso de creación de la norma, así

---

correspondencia con la naturaleza social del sistema jurídico, reconociendo entonces una eficacia normativa cuando las normas son acatadas o aplicada su sanción, y otra eficacia causal en cuanto a su incidencia en el comportamiento humano, y ambas como condición previa para la existencia de las normas. En un tratamiento igualmente desde posiciones sociológico funcionales, en el espacio latinoamericano, García Villegas (1993), se refiere a la eficacia jurídica del Derecho desde dos ángulos, como aquella que expresa la idea de obligatoriedad o castigo, la cual denomina eficacia instrumental, cuando las normas se presentan como instrumentos prácticos dirigidos a una acción y referida a su capacidad para producir cierto comportamiento. En una línea similar, Reale, emplea el término eficacia para referirse a la aplicación o la ejecución de la norma jurídica, y éstos como requisitos *sine qua non* para la existencia de las normas, al decir que... no hay norma si no tiene eficacia, si no posee un mínimo de ejecución y aplicación. Vinculando el análisis con la realización social de las normas de Derecho, también Bobbio (1993), reconoce como eficaces las normas que son cumplidas voluntariamente, aún con coacción.

94 Validez, Vigencia, Eficacia y Legitimidad. Relación y distinción. Msc. Martha Prieto Valdés. Profesora Titular, Facultad de Derecho, Universidad de la Habana. Publicación virtual, Revista Cuba Siglo XXI, Revista de trabajos Científicos sobre distintas facetas de la sociedad cubana y latinoamericana. https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/index.htm

como con el cumplimiento de principios de técnica legislativa, pero no basta sólo con que las normas se expresen con claras ideas, sino que han de crearse los medios e instituciones que hacen falta para su aplicación, así como las reglamentaciones complementarias o secundarias que sean necesarias para aclarar la disposición normativa.

Si la ley sancionada cumple la finalidad que persigue: conservar, modificar, legitimar cambios sociales, junto con otros elementos precitados, su validez y eficacia están dadas. La eficacia es entonces un condicionante para la existencia de la norma y tal es así, que la ineficacia u obsolescencia las convierten en inaplicables y provocan su posterior derogación formal, por tanto la eficacia debe serlo también en el orden social, no es suficiente con dictar una norma que en la lírica sea perfecta pero que no solucione los problemas para la que fue redactada. Es por eso que la eficacia debe ser en todos los órdenes, es decir, es decir que la norma no solo debe desarrollar preceptos de orden general, que mande, prohíba o permita algo, sino que debe existir una comunión entre la ley sancionada y la realidad social.

Otro factor importante de legitimidad de la norma jurídica es la posible intervención en alguna medida de los destinatarios de la norma a través de los distintos segmentos político-sociales existentes, ONG, sindicatos, asociaciones, etc. En ese escenario la eficacia de la ley se dará por la aceptación y defensa que estos sectores hagan de la norma,por el sentido de pertenencia que genere y empoderamiento de la misma. Por tanto y para dar paso al estudio del proceso de formación de leyes se debe tener en cuenta de manera muy especial los temas relacionados a viabilidad, eficacia y legitimidad de la ley.

ITINERARIO CONSTITUCIONAL EN EL PROCESO DE ELABORACIÓN, ESTUDIO, SANCIÓN Y PROMULGACIÓN DE LOS PROYECTOS

Iniciativa de los proyectos

A diferencia de Europa en donde la iniciativa legislativa es preferentemente del gobierno, modelo difuso y modelo concentrado propios de gobiernos parlamentaristas; modelos que ya los hemos desarrollado, en la mayoría de los países de América Latina cuyo régimen de gobierno por lo general es eminentemente presidencialista, la iniciativa legislativa la tienen también otros poderes del Estado no solo el Legislativo y en algunos casos los ciudadanos a través del instituto de la iniciativa popular.

Esta multiplicidad de actores en el caso latinoamericano acarrea una serie de inconvenientes como por ejemplo la falta de unificación de criterios en la redacción de los textos por carecer de un manual de Técnica Legislativa que marque parámetros en cuanto a su estructura y redacción, también favorece a la proliferación legislativa ya que tampoco existe un control ex ante y ex post de las leyes.

Para tener un panorama a nivel latinoamericano sobre el nivel de iniciativa de proyectos de ley, se presenta a continuación un cuadro que muestra en qué medida intervienen los poderes del estado de algunos países en materia legislativa, en ese sentido, en mayor o menor medida el Poder Ejecutivo incide en la iniciativa de proyectos según la prerrogativa que la constitución de cada país le otorgue.

El presidente cuenta con amplias áreas de iniciativa exclusiva, pero el Legislativo tiene la facultad de modificar esta legislación.	El presidente cuenta con algunas áreas importantes de iniciativa exclusiva más allá de las típicas, pero el Legislativo tiene la facultad de modificar esta legislación	Las áreas de iniciativa exclusiva se limitan a la propuesta del presupuesto anual a tratados y acuerdos internacionales
Chile (1980) Colombia (1991) Paraguay (1967)	Bolivia (1967) Ecuador (1998) Perú (1993) Uruguay (1967) Panamá (1972)	Argentina (1853) Argentina 1853 (reforma 1994) Costa Rica (1949) Ecuador (1979) Guatemala (1985) Honduras (1982) México (1917) Paraguay (1992) Venezuela (1953) Venezuela (1961)

Cuadro extraído de Documentos CIDOB América Latina; 23 instituciones y actividad legislativa en América Latina. Mercedes García Montero[95]

.

En el caso del Paraguay es en la Constitución Nacional de 1992, en la SECCIÓN II. DE LA FORMACIÓN Y LA SANCIÓN DE LAS LEYES. Artículo 203 - DEL ORIGEN Y DE LA INICIATIVA, donde encontramos las primeras directrices en cuanto a la iniciativa de los proyectos de ley, en ella se establece que:

"*Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras del Congreso, a propuestas de sus miembros; a proposición del Poder Ejecutivo; a iniciativa popular o a la de la Corte Suprema de Justicia, en los casos y en las condiciones previstas en esta Constitución y en la ley.*

95 Documentos CIDOB América Latina; 23 Instituciones y actividad legislativa en América Latina. Mercedes García Montero. Edita: CIDOB ediciones Elisabets, 12 08001 Barcelona 2008. *Instituto Interuniversitario de Iberoamérica. Universidad de Salamanca.

Las excepciones en cuanto al origen de las leyes a favor de una u otra Cámara o del Poder Ejecutivo son, en exclusividad, las establecidas expresamente en esta Constitución. (Art. 238 inc. 14. Presupuesto Nacional……).

CÁMARA DE SENADORES	CÁMARA DE DIPUTADOS
Artículo 224.- DE LAS ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE SENADORES. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores: 1) iniciar la consideración de los proyectos de Ley relativos a la aprobación de tratados y de acuerdos internacionales; 2) prestar acuerdo para los ascensos militares y los de la Policía Nacional, desde el grado de Coronel del Ejército o su equivalente en las otras armas de servicios, y desde el de Comisario Principal para la Policía Nacional; 3) prestar acuerdo para la designación de los embajadores y ministros plenipotenciarios en el exterior 4) designar o proponer a los magistrados y funcionarios de acuerdo con lo que establece esta Constitución; 5) autorizar el envío de fuerzas militares paraguayas permanentes al exterior, así como el ingreso de tropas militares extranjeras al país;	Artículo 222.- DE LAS ATRIBUCIONES EXCLUSIVAS DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: 1) iniciar la consideración de los proyectos de Ley relativos a la legislación departamental y a la municipal; 2) designar o proponer a los magistrados y funcionarios, de acuerdo con lo que establece esta Constitución y la Ley; 3) prestar acuerdo para la intervención de los gobiernos departamentales y municipales; 4) las demás atribuciones exclusivas que fije esta Constitución.

6) prestar acuerdo para la designación del Presidente y los directores de la Banca Central del Estado; 7) prestar acuerdo para la designación de los directores paraguayos de los entes binacionales; y 8) las demás atribuciones exclusivas que fije esta Constitución.	

Al Poder Ejecutivo la Constitución Nacional le otorga la iniciativa de los siguientes proyectos, además las siguientes atribuciones legislativas:

1. El Presupuesto General de la Nación."**Artículo 216 - DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN.***El proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación será presentado anualmente por el* ***Poder Ejecutivo****, a más tardar el primero de septiembre, y su consideración por el Congreso tendrá prioridad absoluta…..".*

2. **Artículo 238 - DE LOS DEBERES Y DE LAS ATRIBUCIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**. *"Son deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República: …*

   3) participar en la formación de las leyes, de conformidad con esta Constitución, promulgarlas y hacerlas publicar, reglamentarlas y controlar su cumplimiento;

   4) vetar, total o parcialmente, las leyes sancionadas por el Congreso, formulando las observaciones u objeciones que estime conveniente…

   12) proponer al Congreso proyectos de ley, los cuales podrán ser presentados con solicitud de urgente consideración, en los términos establecidos en ésta Constitución;

13. *disponer la recaudación e inversión de las rutas de la República, de acuerdo con el Presupuesto General de la Nación y con las leyes, rindiendo cuenta anualmente al Congreso de su ejecución;*

14. *preparar y presentar a consideración de las Cámaras el proyecto anual de Presupuesto General de la Nación;*

En cuanto a la **Corte Suprema de Justicia**, en la Constitución Nacional no se hace mención sobre restricción alguna o que temas son de competencia exclusiva de la Corte en cuanto a la iniciativa de proyectos de ley.

En lo relativo al Instituto de la Iniciativa Popular la Constitución 1992, incorporó la figura de la iniciativa popular como un mecanismo que permite a la sociedad tomar participación activa en la actividad legislativa, mediante el reconocimiento del derecho al ejercicio de la "iniciativa popular", como complemento del sistema democrático representativo.

Lo esencial de la figura es –precisamente- su carácter "complementario", cuya intención no es la sustitución del carácter representativo del sistema Republicano, y para asegurar la comprensión adecuada de su significado, la misma se ha encargado de establecer reglas claras de aplicación inexcusable.

La Constitución Nacional de manera genérica establece en su artículo 123 que: "se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de la propuesta, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidos en la ley".

Este artículo constitucional fue reglamentado en los aspectos mencionados en el mismo en la Ley No. 834/96. QUE ESTABLECE EL CÓDIGO ELECTORAL", específicamente en el CAPÍTULO II, artículos 266 al 275, que en su redacción establece:

CAPITULO II

INICIATIVA POPULAR

Artículo 266.- Los electores pueden ejercer la iniciativa popular en las condiciones establecidas en el presente código electoral. El derecho reconocido por la Constitución a favor de los electores para proponer, como iniciativa popular, proyectos de ley, requiere la presentación de una propuesta legislativa, que deberá contener lo siguiente:

a. texto articulado del proyecto de ley, dotado de unidad substantiva, precedido de una exposición de motivos.

b. la firma de por lo menos el 2% (dos por ciento)* de los electores inscriptos en el Registro Cívico Permanente, identificados con su nombre, apellido y número de documento de identidad civil, cuyas firmas deberán ser autenticadas por escribano público y, recogidas en pliegos proveídos por la Justicia Electoral, numerados y rubricados por uno de los miembros de una de las salas del Tribunal Electoral de la Capital.

Artículo 267.- Quedan excluidas de la iniciativa popular las cuestiones relativas a la legislación departamental o municipal, a la aprobación de tratados y acuerdos internacionales, así como las materias mencionadas en el artículo 122 de la Constitución. (1. Las relaciones internacionales, tratados, convenios o acuerdos internacionales; 2. las expropiaciones; 3. la defensa nacional; 4. la limitación de la propiedad inmobiliaria; 5. las cuestiones relativas a los sistemas tributarios, monetarios y bancarios, la contratación de empréstitos, el Presupuestos General de la Nación, y 6. las elecciones nacionales, las departamentales y las municipales.)

Artículo 268.- Para la tramitación de un proyecto de iniciativa popular deberá conformarse una comisión promotora de la iniciativa, integrada por cinco electores, con expresión de sus datos personales y la constitución de domicilio de la comisión. Esta tendrá la representación legal exclusiva para todos los trámites referentes al proyecto.

Artículo 269.- Los promotores de la iniciativa popular podrán presentar al Congreso el texto íntegro de la ley y su exposición de motivos sin el número mínimo de firmas requerido. Esta presentación permitirá

establecer, previamente, si existen cuestiones que impidan seguir adelante con la iniciativa popular, relacionadas con la existencia de un proyecto igual, en trámite, sobre la misma materia en cualquiera de las Cámaras o si el proyecto bajo iniciativa popular versa sobre las materias mencionadas en el artículo 267.

En estos casos el Presidente del Congreso rechazará la iniciativa bajo resolución fundada, y de inmediato se comunicará a los promotores en el domicilio fijado y al plenario de cada una de las Cámaras del Congreso. Esta decisión no admitirá la interposición de recurso alguno.

Artículo 270.- Si no existiera alguno de los impedimentos mencionados en el artículo anterior, el Presidente del Congreso expedirá una constancia dentro del plazo de quince días, en la cual se establezca que el proyecto de ley tendrá prioridad en su tratamiento sobre cualquier otro proyecto igual, hasta un plazo de ciento ochenta días, dentro del cual se deberán presentar los pliegos, con los recaudos establecidos en el artículo 266.

Artículo 271.-Admitido un proyecto de ley bajo iniciativa popular el mismo seguirá el procedimiento establecido en la Sección II, "De la formación y sanción de la leyes", de la Constitución y lo previsto en los reglamentos internos de cada Cámara. El estudio correspondiente se iniciará sin demora en la Cámara respectiva.

Artículo 272.- Si, al término del plazo establecido, los promotores no hubiesen reunido la cantidad de firmas exigidas, pero superasen el 75%, debidamente comprobado ante la Justicia Electoral, el Presidente del Congreso, a solicitud de los promotores, podrá prorrogar el plazo hasta sesenta días más. Agotado el mismo sin que entreguen la cantidad de firmas requeridas, en las condiciones exigidas, caducará de pleno derecho la iniciativa.

Artículo 273.- El Estado se obliga a resarcir gastos incurridos por los promotores a razón de 2.000 G. (dos mil guaraníes) por firma de cada elector, siempre que el proyecto de ley presentado bajo la iniciativa popular quede convertido en ley de la República.

Artículo 274.- El proyecto de ley que no hubiese reunido las firmas requeridas o fuese rechazado por el Congreso de acuerdo con el procedimiento previsto para la formación y sanción de las leyes, no podrá

promoverse de nuevo hasta después de transcurridos dos años, a contar de la fecha de la notificación correspondiente.

Artículo 275.- El Tribunal Superior de Justicia Electoral dispondrá, como corresponda, el control de lo previsto en el inc. b) del artículo 266 e informará por escrito al Presidente del Congreso el cumplimiento, por los promotores de lo dispuesto en dicho artículo.

*Ese 2% de firmas del que habla el artículo 266 equivale a 86.308 electores.

Por la vía de la iniciativa popular desde la jura de la Constitución de 1992 hasta nuestros días no se ha presentado un solo proyecto, pero si a iniciativa del Prof. Ing. Robert Cano, estudiantes de la Universidad Nacional están juntando firmas para la presentación de los dos primeros proyectos de ley:

1. El primer proyecto se denomina "De Incentivo a la Publicidad de Interés Público":

La citada normativa permite al gobierno crear incentivos a la producción y difusión en radio, televisión e internet, de anuncios cortos dirigidos a los niños y adolescentes, que esos espacios sean utilizados no solo para anuncios comerciales, sino que también informen y generen conciencia sobre temas como educación, salud, medio ambiente, derechos y conductas cívicas.

Por medio de esta ley se pretende que los niños de hoy en adelante crezcan conociendo sus derechos y obligaciones, que absorban información que será fundamental a lo largo de su vida.

2. El segundo proyecto se denomina "De Modernización de los procedimientos para la Iniciativa Popular":

Este proyecto intenta modernizar el proceso de juntar firmas. El objetivo es permitir que la recolección pueda ser recabada no solo mediante planillas físicas, sino también digitales. Utilizando páginas web oficiales, recolectando y verificando que el

firmante introduzca la información contenida en su cédula de identidad, sus datos, número de cédula y más.[96]

CONTENIDO DE LOS PROYECTOS

En el apartado anterior hablamos de quienes tienen prerrogativa para presentar proyectos de ley, en esta sección hablamos del contenido de los requisitos y contenido de los proyectos, en este sentido el primer requisito lo encontramos también en el Art. 203,que en su última parte establece: "*Todo proyecto de ley será presentado con una exposición de motivos*".

Los proyectos de ley deben estar acompañados de una exposición de motivos que fundamente o justifique su presentación antecediendo al texto normativo. En algunos casos la exposición de motivos contiene elementos de análisis de la necesidad o viabilidad de la propuesta y en otros está acompañada de los antecedentes de la iniciativa, para que el Parlamento tome conocimiento de todos los elementos con que contó el proyectista para presentar el proyecto de ley, cuando la iniciativa no es parlamentaria.

La exposición de motivos es entonces la justificación del proyecto, las intenciones del proyectista van plasmadas en ella, es lo que comúnmente se denomina "espíritu de la ley".

En muchos casos consultar la exposición de motivos ha servido de ayuda cuando la ley no es clara en cuanto a su aplicación, es decir, saber qué es lo que quiso lograr el proyectista con su ley ayuda a despejar dudas en cuanto a su aplicación.

Si bien la exposición de motivos no forma parte del texto normativo y carece de fuerza coercitiva, sirve como consulta para

96 Fuente, Diario La Nación. Del 3 de agosto de 2018. https://www.lanacion.com.py/pais/2018/08/03/estudiantes-de-la-una-buscan-las-primeras-leyes-por-iniciativa-popular/

muchos casos y ha ayudado a esclarecer dudas en cuanto a la ambigüedad de la Ley.

Los Reglamentos de ambas Cámaras del Congreso han dedicado artículos al respecto coincidiendo con el Artículo Constitucional y establecen lo siguiente:

RHCS	RHCD
Artículo 111.- Leído un proyecto de Ley, resolución o declaración, originado en cada Cámara, el Presidente dispondrá que se lo gire a la Comisión correspondiente, para su estudio y dictamen. Los proyectos serán presentados con una exposición de motivos, que el o los proyectistas podrán ampliar verbalmente, por un término que no excederá de quince minutos.	Artículo 104.- Cuando un Diputado presentare algún proyecto de ley se le dará entrada y pasará sin más trámite a la Comisión respectiva. El autor deberá expresar sus fundamentos por escrito. Los proyectos de resolución y de declaración podrán ser fundados verbalmente; el orador dispondrá al efecto de quince minutos, improrrogables, de no mediar resolución en contrario adoptada por simple mayoría de votos.

El Artículo 203 de la C.N. ha sido reglamentado por la Ley Nº 3528/08 "Que reglamenta la presentación de los proyectos de ley", en su Art. 1º establece: … *"los proyectos de ley sometidos a consideración del Congreso de la Nación, incluyendo los tratados, convenios, acuerdos internacionales, así como de contratación de empréstitos y los de ampliación o modificación presupuestaria, vinculados a contratos de préstamos o donaciones internacionales, deben ser presentados en texto impreso y en archivo informático digitalizado en procesador de texto y/o planilla electrónica, reutilizable…"*

Por tanto, el primer requisito fundamental en cuanto a la presentación de los proyectos es presentarlo con una exposición de motivos, en formato digital y escrito.

CONSIDERACIÓN Y ESTUDIO DE LOS PROYECTOS DE LEY

La introducción de modificaciones a los proyectos

Los proyectos de ley, hasta que se conviertan en leyes pueden sufrir una serie de modificaciones, dentro de la propia dinámica del Parlamento. En algunos casos estas modificaciones pueden ayudar a enriquecer y viabilizar el proyecto; en otras se pueden introducir cambios que desvirtúan su objeto.

Lo correcto es que un proyecto esté bien redactado para que reciba la menor cantidad de modificaciones. Sin embargo, ello no suele suceder en la práctica, sobre todo cuando la iniciativa legislativa la ejercen diversas instituciones y también los ciudadanos. En ese sentido, la técnica legislativa es una herramienta muy útil en la tramitación de las leyes para mejorar la calidad de las mismas, en sus diversas etapas desde su presentación, su estudio en comisiones y luego el debate en el plenario hasta lograr su aprobación en ambas cámaras.

Una vez ingresados los proyectos de ley son enviados a las distintas comisiones asesoras, es aquí que durante su estudio se proponen enmiendas o modificaciones que si son aceptadas son incluidas en los informes o dictámenes de las comisiones. Existen diferentes clasificaciones de las enmiendas o modificaciones, en España y en Colombia éstas son clasificadas en enmiendas a la totalidad o al articulado, dependiendo de si existe oposición total al proyecto o la sustitución por un texto alternativo; o si solamente se produce la modificación de un artículo específico.

Actualmente en la Cámara de Diputados el dictamen no contempla ese tipo de diferencia, solo se limita a determinar si la recomendación es: la aprobación del proyecto, aprobación con modificaciones o rechazo, no incluye la fundamentación, el texto con modificaciones es enviado directamente a Secretaria General para su inclusión en el orden del día.

Las modificaciones también pueden ser introducidas en el debate en plenaria, algo muy importante a tener en cuenta es que dichas modificaciones guarden relación con el objeto del proyecto de ley y al final la ley aprobada no se convierta en una ley inaplicable y sobre todo respete la lógica y la intención del proyectista. Ya hemos afirmado en párrafos anteriores que si de las modificaciones que se pretenden realizar nace un texto absolutamente distinto al original y sobre todo rompe la esencia y el equilibrio del mismo y de su contenido, lo mejor sería plantearlo en una ley distinta, independiente a la que se pretende modificar. En este aspecto, la técnica legislativa puede servir como un filtro para que en las diversas etapas del Parlamento se analice la calidad y la necesidad de la ley.

En nuestro país el procedimiento está establecido en los Reglamentos de cada Cámara de la siguiente manera:

RHCS	RHCD
Artículo 80.- Completado el estudio de los proyectos o asuntos, las Comisiones se expedirán sobre ellos, por escrito, aconsejando su aprobación, con o sin modificaciones, o su rechazo. Leídos por Secretaría General los dictámenes, los miembros informantes pedirán su inclusión en el orden del día para la sesión de una fecha determinada, en la cual fundamentarán dichos dictámenes. Artículo 81.- Las Comisiones presentarán los proyectos tal como deben ser considerados, con la firma de su Presidente y la de sus miembros.	Artículo 182. Completado el estudio de los proyectos, la comisión se expedirá por escrito sobre ellos, aconsejando su aprobación, modificación, substitución, rechazo o ratificación, y entregará en Secretaría General el dictamen que será leído en sesión. Los fundamentos del dictamen podrán hacerse verbalmente en ocasión de su tratamiento en plenario. Artículo 185. Las comisiones presentarán los proyectos en la forma en que deban ser sancionados y con la media firma de su Presidente.

Conexión material

Lo más relevante en el estudio de las modificaciones, a propósito de la técnica legislativa, es su relación de conexidad con el proyecto de ley o lo que se conoce como conexión material. Es decir, las modificaciones introducidas a los proyectos deben guardar relación con el objeto de la ley, porque de lo contrario se estaría incluyendo un nuevo tema que debería ser materia de una nueva iniciativa afectándose así la seguridad jurídica.

En la generalidad de los casos la Comisión dictaminante recomienda las modificaciones al proyecto, pero finalmente es el Pleno de la Cámara quien acepta o rechaza estas modificaciones.

ITINERARIO CONSTITUCIONAL – TÉCNICA LEGISLATIVA EXTERNA

Antes de adentrarnos en el estudio del trámite Constitucional de proyectos de ley hacemos un repaso sobre lo que corresponde estudiar a la técnica legislativa interna y externa:

Según el Profesor Fermín Ubertone[97] tenemos que: *"la TL interna es el conjunto de los aspectos de TL que se refieren al texto del documento normativo, sin tomar en cuenta qué autoridad lo sanciona ni por medio de qué procedimientos.*

Correlativamente, la TL externa es el conjunto de los aspectos de TL que se refieren a la creación de las normas jurídicas, incluyendo especialmente la autoridad que las sanciona y los procedimientos utilizados (tanto políticos como técnicos); no se toma en cuenta el texto del documento normativo.

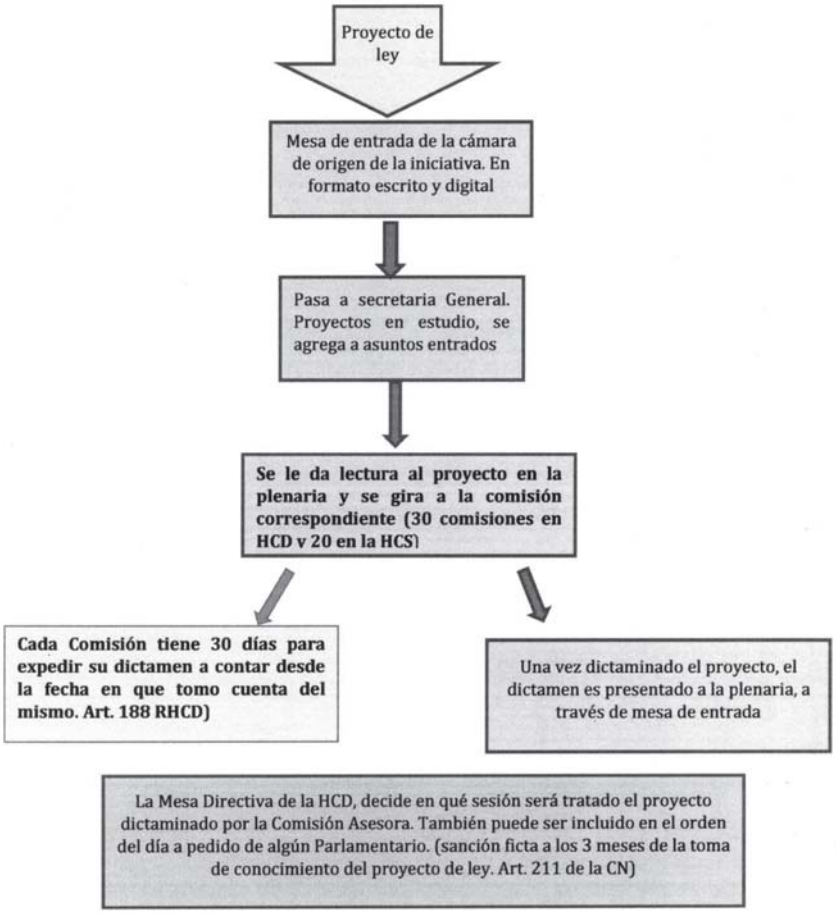
Como se comprende, estas dos áreas de la TL pueden ser fácilmente distinguidas en el plano conceptual, a los fines de su

97 Ubertone, Fermín P. Reglas de técnica Legislativa Interna en la Argentina. Argentina. Revista de Derecho Parlamentario - Número 7. Fecha:01-03-2009 Cita: IJ-LXIX-714

análisis y exposición teóricos. En la realidad, muchas veces aparecen tan fuertemente ligadas que una condiciona a la otra, o se condicionan recíprocamente."

Por lo tanto, esta etapa de estudio de los proyectos corresponde a la técnica legislativa externa.

ESQUEMA INTERNO DE PRESENTACIÓN DE PROYECTOS.
SECRETARÍA GENERAL



PRIMERA PARTE DE LA TRAMITACIÓN

Aclaración al lector: Todos los cuadros utilizados en esta sección del capítulo fueron extraídos de la Guía Parlamentaria entregada a los legisladores al inicio del periodo constitucional 2018-2023. Esta guía es elaborada por altos funcionarios entre los que se encuentran los Secretarios Generales y Administrativos de las Cámaras. Especial agradecimiento y reconocimiento a ellos.

Hecha esta aclaración seguimos con el desarrollo del tema. Una vez que la Comisión Asesora haya dictaminado el proyecto por su aprobación o aprobación con modificaciones, este dictamen debe ser presentado por escrito a la Secretaria General tal y como debe ser estudiado en plenaria (texto original, o texto con modificaciones).

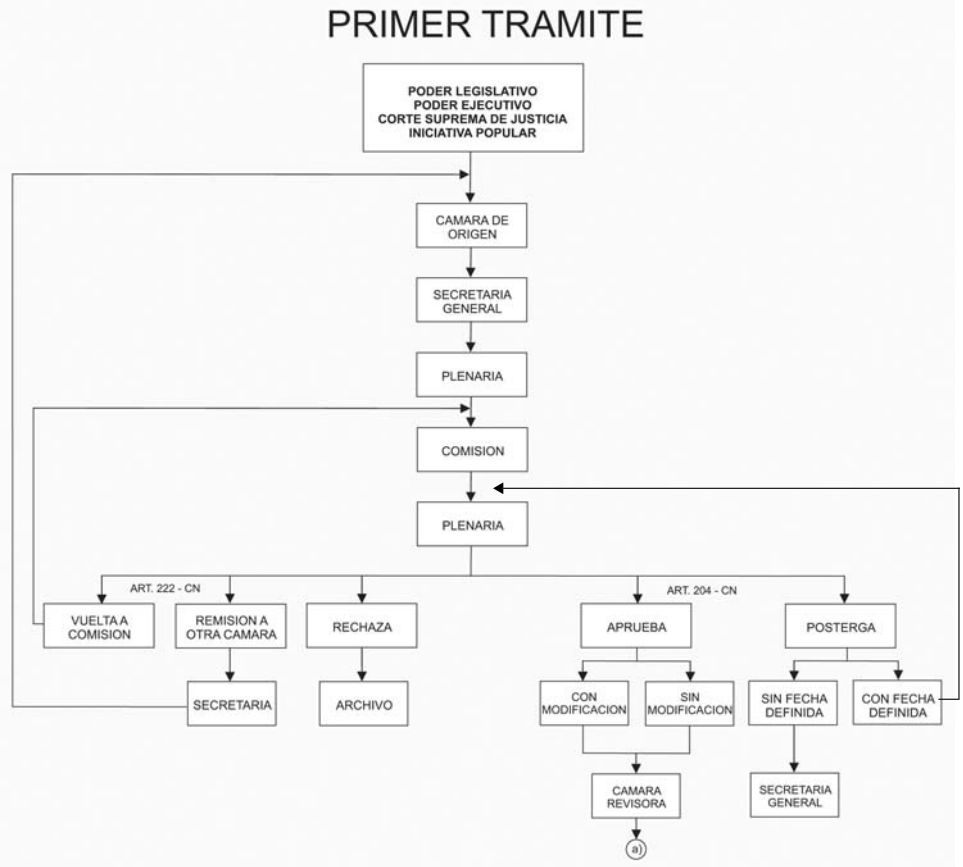
La mesa directiva decide en qué sesión será tratado el proyecto, y se aclara que ningún proyecto será tratado en plenaria sin dictamen de comisión. Una vez que se pase a tratar el proyecto existen dos tipos de discusión contemplados en los Reglamentos a la hora de estudiarlos: el primero es el estudio o discusión en general: que tendrá por objeto la idea fundamental del asunto considerado en conjunto, no se realiza un estudio pormenorizado, en cambio cuando se pasa a estudiar o a discutir el proyecto en particular se analizan cada uno de los distintos artículos, párrafos o incisos del proyecto en debate, pudiendo en este momento introducir modificaciones al texto si así lo acordase el pleno.

Al respecto los Reglamentos establecen lo siguiente:

RHCS	RHCD
Artículo 129.- Todo asunto, en su debate, pasará por dos discusiones, la primera en general; y la segunda, en particular. Artículo 130.- Ningún asunto podrá ser tratado sin dictamen de Comisión, salvo resolución en contrario, adoptada por dos tercios de votos y exceptuando de esta disposición los proyectos a que se refiere el artículo 122 de este Reglamento. Artículo 131.- La discusión de un proyecto o asunto concluirá con la resolución recaída sobre el último artículo o periodo del mismo, salvo caso de reconsideración. Artículo 132.- Los proyectos de ley sancionados por el Senado como Cámara revisora pasarán al Poder Ejecutivo para su promulgación, y los que aprobare como Cámara de origen serán remitidos a la Cámara de Diputados para su revisión.	Artículo 51.- Todo proyecto o asunto que deba ser considerado por la Cámara pasará por dos etapas de discusiones: la primera en general y la segunda en particular. Artículo 52.-La discusión en general tendrá por objeto la idea fundamental del asunto considerado en conjunto. Artículo 53.- La discusión en particular tendrá por objeto cada uno de los distintos artículos, párrafos o incisos del proyecto en debate. Artículo 54.- La discusión de un proyecto quedará terminada con la Resolución adoptada sobre el último artículo. Artículo 55.- Para la formación y sanción de las leyes se observarán las disposiciones de los Artículos 203 al 217 de la Constitución Nacional.

PRIMER TRÁMITE CONSTITUCIONAL

Artículo 204: "*De la aprobación y de la promulgación de los proyectos. Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de origen, pasará inmediatamente para su consideración a la otra Cámara. Si ésta, a su vez, lo aprobase, el proyecto quedará sancionado y, si el Poder Ejecutivo le prestara su aprobación, lo promulgará como ley y dispondrá su publicación dentro de los cinco días*".



Explicación del cuadro 1

Es el caso ideal, el más simple de todos, en el cuadro observamos lo siguiente:

Independientemente a la iniciativa el proyecto ingresa a Cámara de origen (depende del tipo de proyecto Art. 222 de la CN o 224 de la CN), a través de secretaria general es girado a la plenaria y esta a su vez lo gira a comisiones asesoras para su estudio y dictamen.

Una vez dictaminado el proyecto es girado nuevamente a la plenaria que puede:

1. Aprobar el proyecto con modificaciones o sin modificaciones y pasa a cámara revisora.

2. Rechazar el proyecto y pasa a Archivo.

3. Solicita se vuelva a enviar a comisión para un nuevo dictamen.

4. Decide postergar su tratamiento con fecha definida (8, 15, 30 días)

5. Decide postergar su tratamiento sin fecha definida (sine die)[98]

98 Expresión latina que significa 'sin plazo o fecha determinados' y se usa para indicar que algo se aplaza o se alarga indefinidamente.

SEGUNDO TRÁMITE CONSTITUCIONAL

DEBATE DE LOS PROYECTOS

Antes de pasar a analizar el segundo trámite Constitucional se hace referencia a las reglas generales establecidas en la Carta Magna para el estudio y tramitación de proyectos para luego pasar al estudio etapa por etapa, se tiene así:

Para el rechazo total de un proyecto por las Cámaras

Artículo 206. *Del procedimiento para el rechazo total: Cuando un proyecto de ley, aprobado por una de las Cámaras, fuese rechazado totalmente por la otra, volverá a aquella para una nueva consideración. Cuando la Cámara de origen se ratificase por mayoría absoluta (41 votos), pasará de nuevo a la revisora, la cual solo podrá volver a rechazarlo por mayoría absoluta de dos tercios (53 votos) y, de no obtenerla, se reputará sancionado el proyecto.*

Artículo 207*. Del procedimiento para la modificación parcial: Un proyecto de ley aprobado por la Cámara de origen, que haya sido parcialmente modificado por la otra, pasará a la primera, donde solo se discutirá cada una de las modificaciones hechas por la revisora. Para estos casos, se establece lo siguiente:*

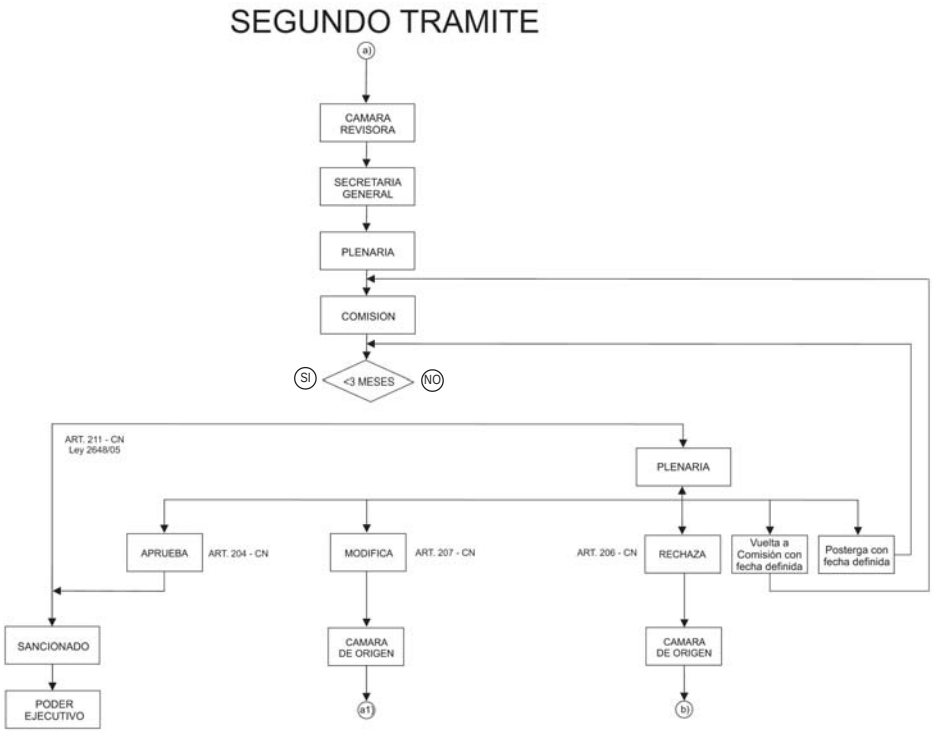
1. *si todas las modificaciones se aceptasen, el proyecto quedará sancionado;*

2. *si todas las modificaciones se rechazasen por mayoría absoluta, pasarán de nuevo a la Cámara revisora y, si ésta se ratificase en su sanción anterior por mayoría absoluta, el proyecto quedará sancionado; si no se ratificase, quedará sancionado el proyecto aprobado por la Cámara de origen, y*

3. *si parte de las modificaciones fuesen aceptadas y otras rechazadas, el proyecto pasará nuevamente a la Cámara revisora, donde solo se discutirán en forma global las modificaciones rechazadas, y si se aceptasen por mayoría absoluta, o se las rechacen, el proyecto quedará sancionado en la forma resuelta por ella.*

El proyecto de ley sancionado, con cualquiera de las alternativas previstas en este artículo, pasará al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Para comprender mejor todo lo establecido en los artículos constitucionales, analizaremos gráficamente el contenido de los mismos en los siguientes flujogramas:



EXPLICACIÓN CUADRO 2

En este cuadro se observa que el proyecto de ley aprobado con o sin modificaciones por la Cámara de Origen pasa a la Cámara Revisora para idéntico tratamiento, esta a su vez puede:

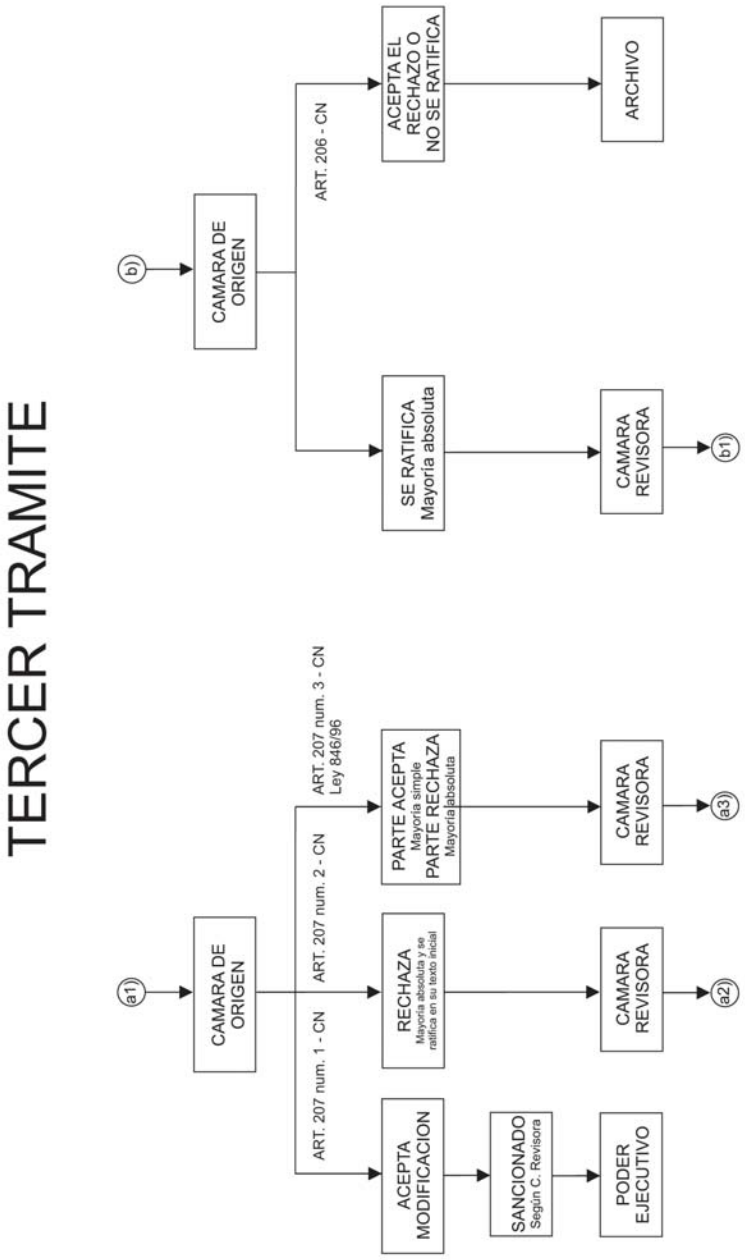
1. Cuando el proyecto es aprobado sin modificaciones por la cámara de origen, la revisora lo aprueba y este pasa al Poder Ejecutivo.

2. Cuando el proyecto es aprobado sin modificaciones, y estas son introducidas por Cámara revisora, el proyecto vuelve a cámara de origen.

2. Cámara Revisora puede rechazar el proyecto este vuelve a la Cámara de Origen.

3. Solicitar que el proyecto pase de vuelta a Comisiones para un mejor estudio, aplazando su consideración por tiempo determinado (Eje. por 8 o 15 días).

4. Postergar su estudio con fecha definida (Ejemplo 8-15 días, etc.).


TERCER TRAMITE
a1)
CAMARA DE ORIGEN
ART. 207 num. 1 - CN
ACEPTA MODIFICACION
SANCIONADO
Según C. Revisora
PODER EJECUTIVO
ART. 207 num. 2 - CN
RECHAZA
Mayoría absoluta y se ratifica en su texto inicial
CAMARA REVISORA
a2)
ART. 207 num. 3 - CN
Ley 846/96
PARTE ACEPTA
Mayoría simple
PARTE RECHAZA
Mayoría absoluta
CAMARA REVISORA
a3)
b)
CAMARA DE ORIGEN
ART. 206 - CN
SE RATIFICA
Mayoría absoluta
CAMARA REVISORA
b1)
ACEPTA EL RECHAZO O NO SE RATIFICA
ARCHIVO

EXPLICACIÓN CUADRO 3

Se presentan dos posibilidades que se observan en el cuadro como caso a1) y b):

CASO a1)

La cámara de origen estudia las modificaciones introducidas por la revisora:

1er caso: la cámara de origen acepta las modificaciones introducidas por la cámara revisora, el proyecto queda sancionado y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación.

2do caso: la cámara de origen rechaza por mayoría absoluta las modificaciones introducidas por la cámara revisora y se ratifica en su sanción original el proyecto es nuevamente remitido a cámara revisora.

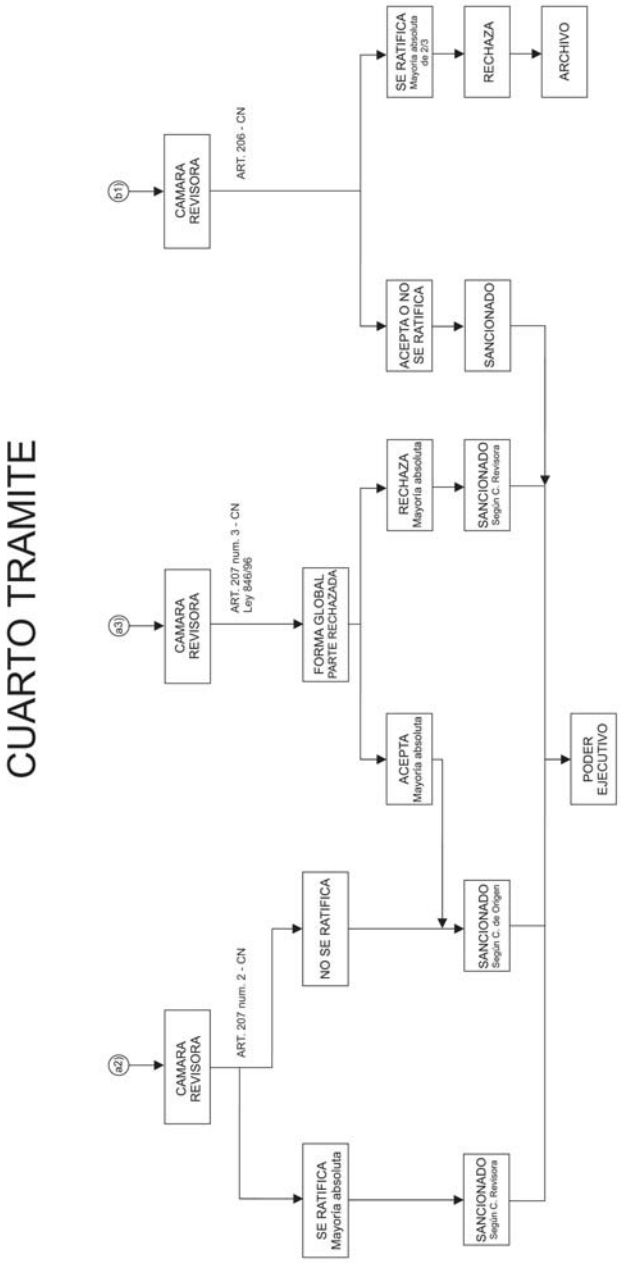
3er caso: la cámara de origen por mayoría simple acepta una parte de las modificaciones o por mayoría absoluta en parte las rechaza, también vuelve a la cámara revisora.

CASO b)

Se estudia el rechazo de cámara revisora, la cámara de origen puede:

4to caso: por mayoría absoluta, la cámara de origen se ratifica en su texto, el proyecto pasa a la cámara revisora.

5to caso: la cámara de origen acepta el rechazo o no se ratifica en su texto, el proyecto pasa a archivo y no podrá repetirse en las sesiones de ese año (art. 208 C.N.)


CUARTO TRAMITE
(a2)
CAMARA REVISORA
ART. 207 num. 2 - CN
SE RATIFICA Mayoría absoluta
NO SE RATIFICA
SANCIONADO Según C. Revisora
SANCIONADO Según C. de Origen
(a3)
CAMARA REVISORA
ART. 207 num. 3 - CN Ley 846/96
FORMA GLOBAL PARTE RECHAZADA
ACEPTA Mayoría absoluta
RECHAZA Mayoría absoluta
SANCIONADO Según C. Revisora
(b1)
CAMARA REVISORA
ART. 206 - CN
ACEPTA O NO SE RATIFICA
SANCIONADO
SE RATIFICA Mayoría absoluta de 2/3
RECHAZA
ARCHIVO
PODER EJECUTIVO

EXPLICACION DEL CUADRO 4

En este cuadro se observan varias posibilidades identificadas como a2), a3) y b1):

CASO a2)

En el caso en que la cámara de origen se haya ratificado en su texto original, la revisora puede:

1er caso: la cámara revisora se ratifica por mayoría absoluta en los términos de sus modificaciones, el proyecto queda sancionado con estas modificaciones y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación.

2do caso: la cámara revisora no obtiene la cantidad de votos necesarios para ratificarse en sus modificaciones por lo tanto el proyecto queda sancionado según la versión de la cámara de origen y pasa el Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación.

CASO a3)

En el caso que la cámara de origen en parte acepte o en parte rechace las modificaciones(Art. 207, inc.) 3). cámara revisora puede:

3er caso: Si acepta el rechazo por mayoría absoluta, el proyecto queda sancionado en la versión de la cámara de origen y pasa al poder ejecutivo.

4to caso: si se rechazan las modificaciones por mayoría absoluta queda sancionada la versión de la cámara revisora, pasa al poder ejecutivo.

CASO b1)

Es el caso del estudio de la ratificación en el rechazo de la cámara de origen

5to caso: la cámara revisora acepta el rechazo y no se ratifica en sus modificaciones el proyecto queda sancionado y pasa al poder ejecutivo.

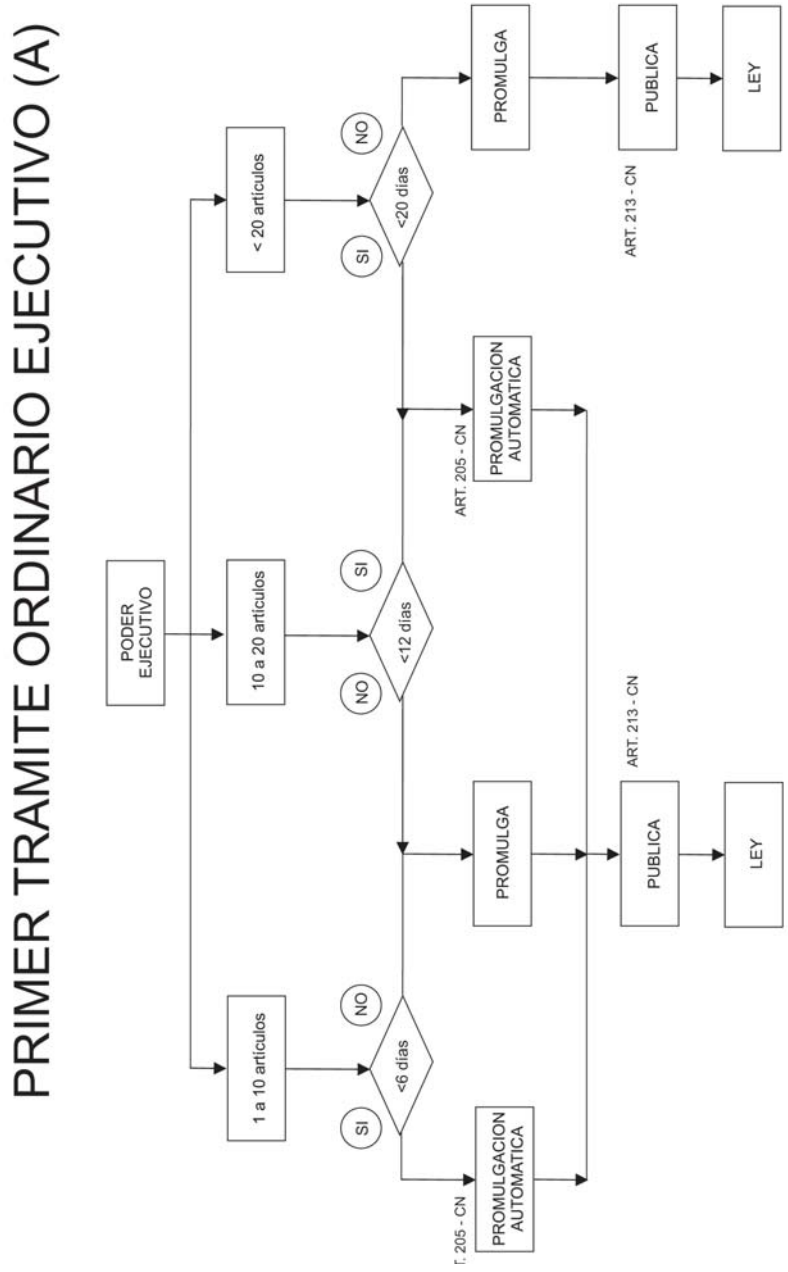
6to caso: hay oposición de criterios entre las cámaras, la cámara de origen se ratifica en su versión y la cámara revisora se ratifica por mayoría absoluta de 2/3 en su versión, el proyecto se rechaza y pasa a archivo, no podrá repetirse en las sesiones de ese año.

DE LA PROMULGACIÓN AUTOMÁTICA

La promulgación de los proyectos está a cargo del Poder Ejecutivo, el artículo 205 de la Constitución Nacional establece las reglas al respecto:

Artículo 205 - DE LA PROMULGACIÓN AUTOMÁTICA. *Se considerará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que no fuese objetado ni devuelto a la Cámara de origen en el plazo de 6 días hábiles si el proyecto contiene hasta 10 artículos; de 12 días hábiles, si el proyecto contiene de 11 a 20 artículos y de 20 días hábiles si los artículos son más de 20. En todos estos casos, el proyecto quedará automáticamente promulgado y se dispondrá su publicación.*

Cantidad de artículos	Días hábiles
10 artículos	6 días hábiles
11 a 20 artículos	12 días hábiles
+ 20 artículos	20 días hábiles


PRIMER TRAMITE ORDINARIO EJECUTIVO (A)
PODER EJECUTIVO
1 a 10 artículos
10 a 20 artículos
< 20 artículos
<6 días
<12 días
<20 días
SI
NO
PROMULGACION AUTOMATICA
PROMULGA
PUBLICA
LEY
ART. 205 - CN
ART. 213 - CN

Fórmulas constitucionales

La solemnidad de las leyes requiere de fórmulas tanto para la sanción como para la promulgación de las mismas, esta regla está establecida en el **Artículo 214** de nuestra Carta Magna, se establecen las fórmulas a ser utilizadas en el momento tanto de sanción como el de promulgación, a saber:

Sanción: "El congreso de la Nación paraguaya sanciona con fuerza de ley".

Promulgación: "téngase por ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial".

FÓRMULA DE SANCIÓN	FÓRMULA DE PROMULGACIÓN
LEY N° 5136 EL CONGRESO DE LA NACION PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY Artículo 1°.-	Articulo 28.- Comuníquese al Poder Ejecutivo. Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Diputados, a los veintiocho días del mes de agosto del año dos mil trece, y por la Honorable Cámara de Senadores, a los cinco días del mes de diciembre del año dos mil trece, quedando sancionado el mismo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 207, numeral 2 de la Constitución Nacional. Firma Firma Firma Téngase por ley la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial

En el ejemplo de arriba se observa el lugar en que dichas formulas deben estar ubicadas, toda ley debe respetar una lógica para que el texto sea ordenado, la formulas forman parte de esta lógica estructura.

PUBLICACIÓN DE LA LEY

A. Concepto e Importancia

Según el diccionario jurídico del Dr. Manuel Osorio la **Publicación de las leyes** es el "*acto de llevar a conocimiento general de los ciudadanos o súbditos de un país el texto legal o el de decretos, reglamentos y demás disposiciones generales y obligatorias, mediante la inserción en el periódico oficial o, con carácter urgente, por otros medios de difusión, como la radio o la televisión*"[99]

Algunas de nuestras constituciones no contemplaron la figura de la publicación de ley, recién en la Constitución Nacional del año 1967 este requisito estaba contemplado en el "*Art. 165.- La Ley no obliga sino en virtud de su promulgación y publicación. La publicidad de las leyes será reglamentada*".

La publicación es el acto por el cual se hace saber a los habitantes de la República la existencia y promulgación de la ley. Sin este requisito, la ley no puede entrar en vigor, no debe ser aplicada por carecer de fuerza obligatoria, aunque el Poder Legislativo la haya sancionado.

El requisito de la publicación facilita el conocimiento de la ley, antes de comenzar su obligatoriedad. El principio general enunciado en el Art. 1º del Código Civil, estatuye que las leyes no son obligatorias sino después de su publicación.

---

99 Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. -Manuel Osorio. Versión digital https://www.academia.edu/33486702/DICCIONARIO_DE_CIENCIAS_JURIDICAS_POLITICAS_Y_SOCIALES_Manuel_Osorio.

"Art.1°.- Las leyes son obligatorias en todo el territorio de la República desde el día siguiente al de su publicación, o desde el día que ellas determinen".

La publicación de la ley constituye el momento final del proceso formativo de la ley, obvio es que debe cumplirse por órganos del Gobierno, para poner en conocimiento de todos los que habitan el país, la existencia y promulgación de las leyes.

B. Órgano Oficial de Publicidad

En la República del Paraguay, la publicación de las leyes se formaliza insertándolas en el Registro Oficial de acuerdo con lo que dispone el Art. 213 de la Constitución Nacional. Después de su inserción en el Registro Oficial, las leyes debidamente promulgadas se reputan conocidas por todos los habitantes del país. En otros casos la misma ley puede establecer su ámbito de temporalidad en los artículos transitorios al contemplar un plazo distinto de inicio de vigencia de la ley, seguidamente un ejemplo:

DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS
Artículo 30. La presente ley entrara en vigencia a los 90 días de su publicación y su inserción en el Registro Oficial.

Según el Art. 213 de la Constitución: *"La ley no obliga sino en virtud de su promulgación y su publicación* (por el Registro Oficial, agregamos). *Si el Poder Ejecutivo no cumpliese el deber de hacer publicar las leyes en los términos y en las condiciones que la Constitución establece, el Presidente del Congreso o, en su defecto, el Presidente de la Cámara de Diputado dispondrá su publicación".*

En el año 2010 se dictó el Decreto Nº 4526 POR EL CUAL SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO PARA LA EDICIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA GACETA OFICIAL Y SE ORGANIZA EL REGISTRO OFICIAL DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY.

En la realidad el conocimiento de la ley constituye una utopía, una ficción en sí misma, es prácticamente imposible pensar que todos los habitantes de una nación van a conocer la totalidad del contenido su derecho positivo. Pero se establece una fecha cierta como punto de partida para saber desde cuándo rige una ley, con carácter de una presunción legal, por razones de seguridad jurídica y dada la imposibilidad de cumplir la notificación personal respecto de cada destinatario.

En consecuencia, la obligatoriedad de las leyes no exige que ellas sean o no realmente conocidas, por los destinatarios,basta con que éstos hayan podido conocerlas.

El conocimiento de las leyes en la realidad paraguaya no se adquiere por medio del Registro Oficial, que nadie o muy pocos leen, sino por la difusión de otros órganos de la prensa escrita (diarios, semanarios, etc.), existe también desde el año 2010 una herramienta muy interesante que colabora con cualquier ciudadano que desee tener conocimiento tanto del proceso e itinerario de formación de una ley, como también de una ley ya sancionada por el Congreso y promulgada por el Poder Ejecutivo, esta herramienta es el SILPY, una página apéndice de la página web del congreso.

De ahí los equívocos que puede suscitar la obligatoriedad de las leyes y decretos, antes de su publicación en el Registro Oficial, y las dudas para determinar el día fijo de vigencia con fuerza ejecutiva.

Acerca del tema en curso, conviene destacar que la publicación de las leyes en los diversos órganos diarios o periódicos de la prensa nacional, no es nula. La sanción de nulidad para este caso no está legalmente declarada, pero no es suficiente, se tiene que cumplir el requisito establecido por el art. 213 de la Carta Magna. De hecho, existe jurisprudencia al respecto ya que en varias ocasiones se ha atacado de inconstitucionalidad leyes que

no han sido publicadas en la Gaceta Oficial y que la Corte le ha otorgado validez por haber sido publica por otros medios, por ejemplo, la prensa o el SILPY.

TRATAMIENTO DE URGENCIA: (30 DÍAS CÁMARA DE ORIGEN) + (30 DÍAS CÁMARA REVISORA)

Existen situaciones en las que se necesita tratar con mayor celeridad ciertos proyectos de ley, en este caso se faculta al Poder Ejecutivo a solicitar el tratamiento urgente de proyectos de ley que envíe al Congreso. Esta disposición la encontramos en el Artículo 210 de la Constitución Nacional que establece cuanto sigue: *"El Poder Ejecutivo podrá solicitar el tratamiento urgente de proyectos de ley que envíe al Congreso. En estos casos, el proyecto será tratado por la Cámara de origen dentro de los treinta días de su recepción, y por la revisora en los treinta días siguientes.*

El proyecto se tendrá por aprobado si no se lo rechazara dentro de los plazos señalados. El tratamiento de urgencia podrá ser solicitado por el Poder Ejecutivo aún después de la remisión del proyecto, o en cualquier etapa de su trámite.

En tales casos, el plazo empezará a correr desde la recepción de la solicitud. Cada Cámara, por mayoría de dos tercios, podrá dejar sin efecto, en cualquier momento, el trámite de urgencia, en cuyo caso el ordinario se aplicará a partir de ese momento.

El Poder Ejecutivo, dentro del período legislativo ordinario, podrá solicitar al Congreso únicamente tres proyectos de ley de tratamiento urgente, salvo que la Cámara de origen, por mayoría de dos tercios, acepte dar dicho tratamiento a otros proyectos".

Por tanto, el tratamiento de urgencia lo que hace es acortar los plazos constitucionales de estudio de proyectos. Tenemos así que aquel proyecto cuyo trámite de urgencia se solicita,deberá ser sancionado en 60 días a diferencia de un trámite normal que

debe durar 90 días. Este artículo Constitucional establece además que el Poder Ejecutivo puede solicitar el tratamiento de urgencia en cualquier momento y etapa de estudio del proyecto y determina una mayoría calificada para dejar sin efecto este tratamiento de urgencia, así mismo limita a tres los proyectos cuyo tratamiento de urgencia se puede solicitar.

Este artículo de la Constitución está reglamentado por la ley No. 904/06 de la siguiente manera:

LEY N° 904/96

QUE REGLAMENTA EL ARTÍCULO 210 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY:

Artículo 1°.- El estudio de los proyectos de leyes enviados al Congreso por el Poder Ejecutivo con solicitud de tratamiento de urgencia, se iniciará en la Cámara que el Poder Ejecutivo indique en su Mensaje.

Artículo 2°.- Radicado el proyecto de ley con tratamiento de urgencia en una de las Cámaras, su presidente lo girará de inmediato a las Comisiones que correspondan y dará cuenta de ello en la primera sesión plenaria.

Artículo 3°.- El proyecto de ley con tratamiento de urgencia será aprobado o rechazado dentro de los treinta días de su recepción. Si no se lo rechazara dentro de dicho plazo, se lo tendrá por aprobado.

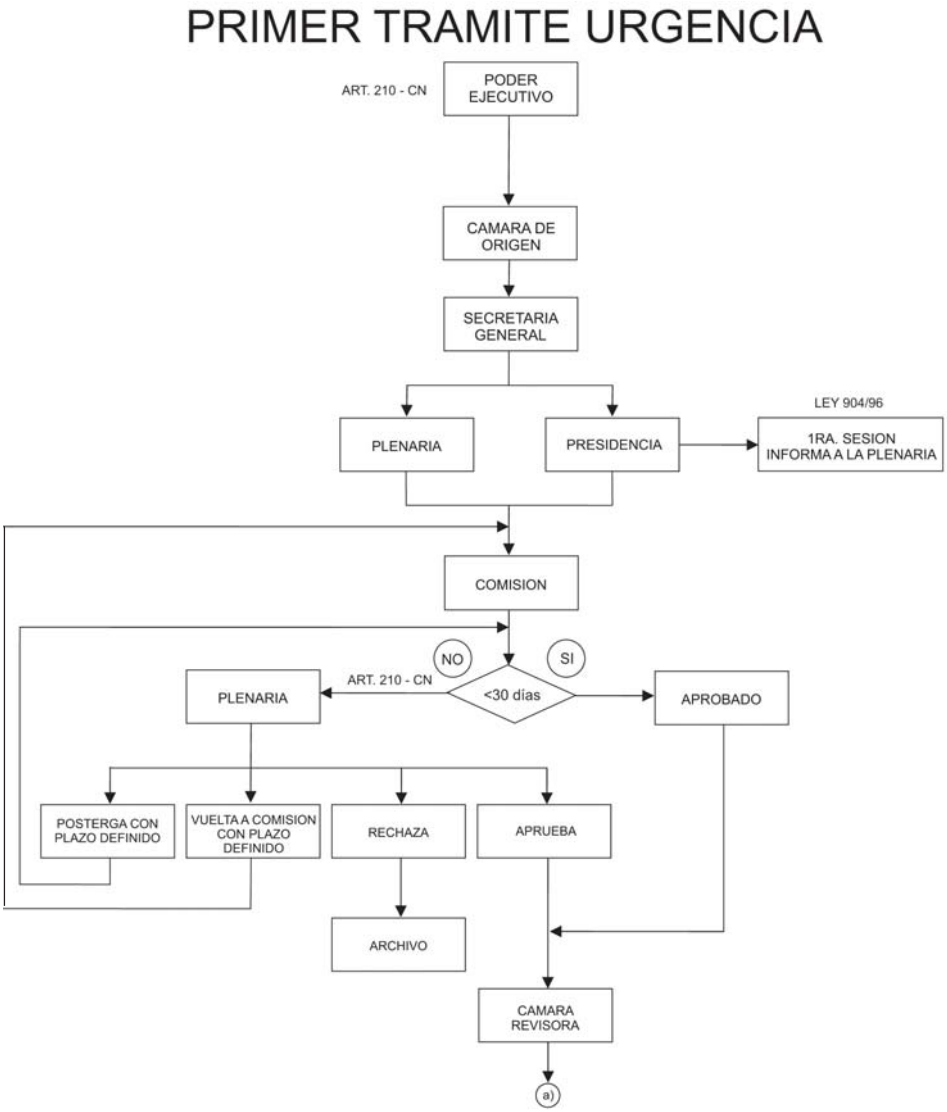
Artículo 4°.- Si un proyecto de ley con tratamiento de urgencia, aprobado por la Cámara de origen, fuera parcialmente modificado por la otra, el trámite previsto en los incisos 1), 2) y 3) del artículo 207 de la Constitución Nacional se realizará en cada Cámara dentro del plazo perentorio de quince días, a partir de su recepción.

Transcurrido dicho plazo sin que el proyecto de ley fuera objeto de resolución y remitido a la otra Cámara o al Poder Ejecutivo, se lo tendrá por aprobado en los términos propuestos por el Poder Ejecutivo.

Artículo 5°.- El Poder Ejecutivo en cualquier momento podrá dejar sin efecto el tratamiento de urgencia, en cuyo caso el procedimiento ordinario se aplicará desde ese momento y la solicitud de tratamiento de urgencia de ese proyecto de ley no se computará a los efectos que determina el párrafo final del artículo 210 de la Constitución Nacional.

Artículo 6°.- Si el proyecto de ley fuese objetado total o parcialmente por el Poder Ejecutivo, volverá a la Cámara de origen y se observarán el procedimiento y el plazo previstos en el artículo 4° de esta ley.

Artículo 7°.- Cada Cámara, por mayoría de dos tercios, podrá dejar sin efecto el tratamiento de urgencia en cualquier momento, en cuyo caso el procedimiento ordinario se aplicará desde ese momento.


PRIMER TRAMITE URGENCIA
ART. 210 - CN
PODER EJECUTIVO
CAMARA DE ORIGEN
SECRETARIA GENERAL
PLENARIA
PRESIDENCIA
LEY 904/96
1RA. SESION INFORMA A LA PLENARIA
COMISION
NO
SI
ART. 210 - CN
PLENARIA
<30 días
APROBADO
POSTERGA CON PLAZO DEFINIDO
VUELTA A COMISION CON PLAZO DEFINIDO
RECHAZA
APRUEBA
ARCHIVO
CAMARA REVISORA
a)

EXPLICACIÓN DEL CUADRO 1

En este primer caso el Poder Ejecutivo envía el proyecto solicitando su trámite de urgencia a la Cámara de Origen que a través de la Secretaria General y la Presidencia informan a la plenaria el ingreso de este proyecto y de la solicitud del PE.

Este proyecto debe seguir el itinerario normal de estudio de un proyecto de ley, es decir debe pasar a comisión y ser dictaminado, por tanto la plenaria gira el Proyecto a la Comisión Asesora que debe dictaminar por la aprobación, por el rechazo o sugerir modificaciones.

En el caso de los proyectos que son solicitados de urgencia, como se ha visto, los plazos se acortan, por tanto, las comisiones de tener en la normalidad de los casos 90 días para dictaminar, en los trámites de urgencia tienen 30 días como se observa en el flujograma.

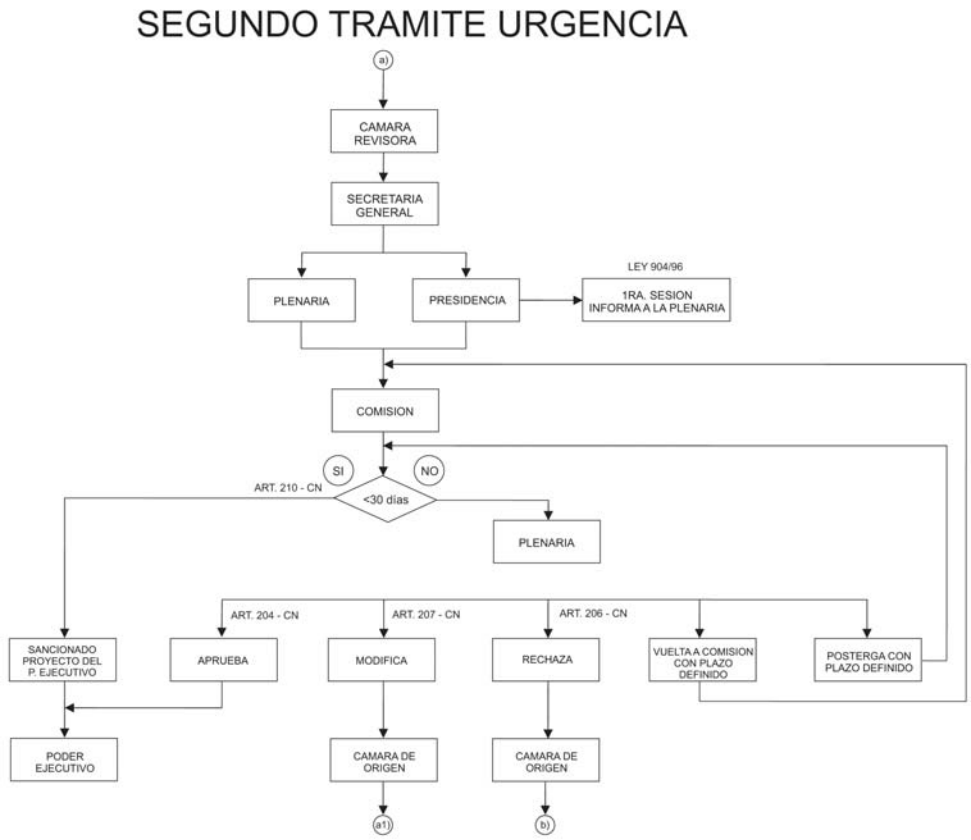
Una vez dictaminado pasa nuevamente a plenaria para su estudio y se pueden presentar las siguientes situaciones:

1. Si se aprueba, pasa directamente a la Cámara Revisora.

2. Si se rechaza, pasa a archivo.

3. La plenaria decide devolver el proyecto a Comisión con un plazo determinado, para un mejor estudio.

4. La plenaria decide postergar el estudio del proyecto con plazo definido, (8 días, 15 días, 30 días), en ese lapso debe volver a la plenaria para decidir su destino.


SEGUNDO TRAMITE URGENCIA
a)
CAMARA REVISORA
SECRETARIA GENERAL
PLENARIA
PRESIDENCIA
LEY 904/96
1RA. SESION INFORMA A LA PLENARIA
COMISION
SI
NO
ART. 210 - CN
<30 días
PLENARIA
ART. 204 - CN
ART. 207 - CN
ART. 206 - CN
SANCIONADO PROYECTO DEL P. EJECUTIVO
APRUEBA
MODIFICA
RECHAZA
VUELTA A COMISION CON PLAZO DEFINIDO
POSTERGA CON PLAZO DEFINIDO
PODER EJECUTIVO
CAMARA DE ORIGEN
CAMARA DE ORIGEN
a1)
b)

EXPLICACIÓN DEL CUADRO 2

Ingresado el proyecto en Cámara Revisora por secretaria general es girado a la plenaria para su toma de razón y girado a la comisión asesora para su estudio y dictamen (30 días).

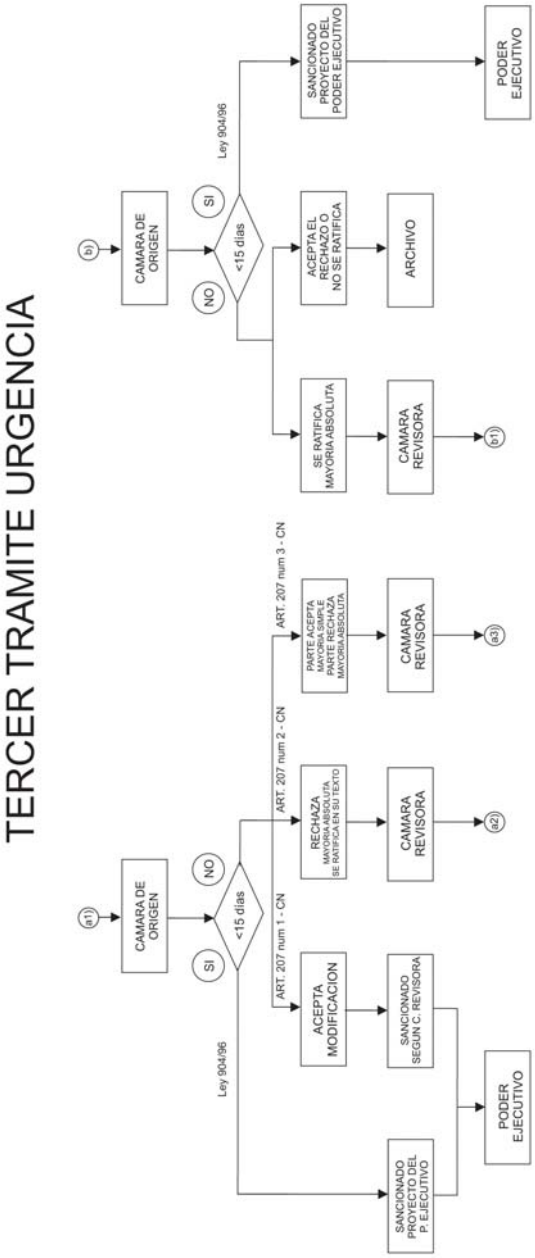
Una vez dictaminado, el proyecto pasa a la plenaria para su estudio en la que se pueden presentar las siguientes situaciones:

1. Si se aprueba, el proyecto queda sancionado y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

2. Si es rechazado, el proyecto pasa de vuelta a la cámara de origen que debe o ratificarse en su sanción o aceptar el rechazo de cámara revisora.

3. La plenaria decide devolver el proyecto a Comisión con un plazo determinado, para un mejor estudio.

4. La plenaria decide postergar el estudio del proyecto con plazo definido, (8 días, 15dias, 30 días), en ese lapso debe volver a la plenaria para decidir su destino.


TERCER TRAMITE URGENCIA
(a1)
CAMARA DE ORIGEN
<15 dias
SI
NO
Ley 904/96
SANCIONADO PROYECTO DEL P. EJECUTIVO
ART. 207 num 1 - CN
ACEPTA MODIFICACION
SANCIONADO SEGUN C. REVISORA
ART. 207 num 2 - CN
RECHAZA
MAYORIA ABSOLUTA SE RATIFICA EN SU TEXTO
CAMARA REVISORA
(a2)
ART. 207 num 3 - CN
PARTE ACEPTA MAYORIA SIMPLE PARTE RECHAZA MAYORIA ABSOLUTA
CAMARA REVISORA
(a3)
PODER EJECUTIVO
(b)
CAMARA DE ORIGEN
<15 dias
SI
NO
Ley 904/96
SANCIONADO PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO
PODER EJECUTIVO
ACEPTA EL RECHAZO O NO SE RATIFICA
ARCHIVO
SE RATIFICA MAYORIA ABSOLUTA
CAMARA REVISORA
(b1)

EXPLICACIÓN DEL CUADRO 3

Una vez devuelto a Cámara de origen tenemos dos situaciones que se observan en el cuadro como a1) y b).

CASO a1)

Cámara de origen tiene 15 días para decidir sobre las modificaciones:

1. Aceptar las modificaciones introducidas por cámara revisora, el proyecto queda sancionado con estas modificaciones y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

2. Rechaza las modificaciones, por mayoría absoluta se ratifica en el texto sancionado originalmente, vuelve a cámara revisora.

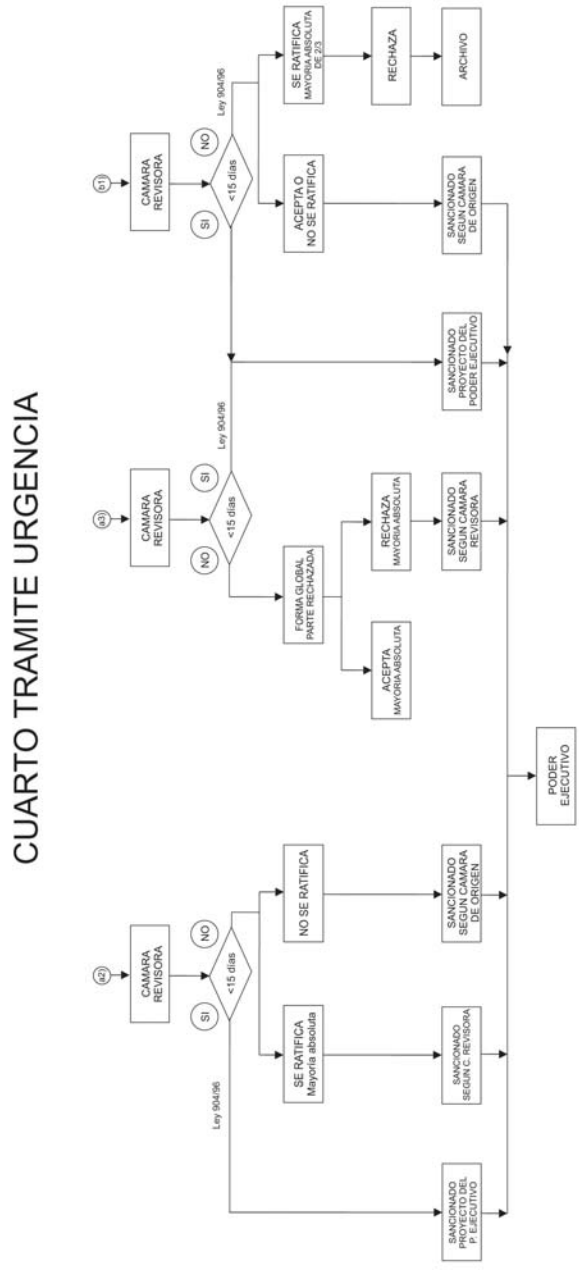
3. En parte acepta por mayoría simple las modificaciones introducidas en cámara revisora o en parte rechaza por mayoría absoluta las modificaciones de cámara revisora, el proyecto vuelve a cámara revisora.

CASO b)

Cámara de Origen tiene 15 días para decidir sobre el rechazo:

1. Si se ratifica en su sanción inicial por mayoría absoluta el proyecto vuelve a Cámara Revisora.

2. Si se acepta el rechazo el proyecto pasa archivo.


CUARTO TRAMITE URGENCIA
(a2)
CAMARA REVISORA
<15 días
SI
NO
Ley 904/96
SE RATIFICA Mayoría absoluta
NO SE RATIFICA
SANCIONADO SEGUN C. REVISORA
SANCIONADO SEGUN CAMARA DE ORIGEN
SANCIONADO PROYECTO DEL P. EJECUTIVO
(a3)
CAMARA REVISORA
<15 días
SI
NO
Ley 904/96
FORMA GLOBAL PARTE RECHAZADA
ACEPTA MAYORIA ABSOLUTA
RECHAZA MAYORIA ABSOLUTA
SANCIONADO SEGUN CAMARA REVISORA
(b1)
CAMARA REVISORA
<15 días
SI
NO
Ley 904/96
ACEPTA O NO SE RATIFICA
SE RATIFICA MAYORIA ABSOLUTA DE 2/3
SANCIONADO SEGUN CAMARA DE ORIGEN
RECHAZA
ARCHIVO
SANCIONADO PROYECTO DEL PODER EJECUTIVO
PODER EJECUTIVO

EXPLICACIÓN DEL CUADRO 4

En esta ocasión se presentan 3 diferentes situaciones que en el cuadro se observan como a2), a3) y b1):

CASO a2):

En este caso la Cámara Revisora debe expedirse sobre la ratificación de la cámara de origen en su texto inicial y tiene 15 días para:

1. Ratificarse por mayoría absoluta en sus modificaciones, el proyecto queda sancionado con el texto y sus modificaciones y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

2. No logra obtener la mayoría absoluta requerida para ratificarse, el proyecto queda sancionado sin las modificaciones, es decir según cámara de origen, el proyecto pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

CASO a3):

Solo puede estudiar la parte rechazada, tiene 15 días para:

1. Aceptar por mayoría absoluta la parte rechazada, el proyecto queda sancionado según la versión de cámara de origen y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

2. Rechaza por mayoría absoluta el rechazo de la cámara de origen, el proyecto queda sancionado en la versión cámara revisora y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

CASO b1):

En este caso la cámara revisora debe estudiar la ratificación de la cámara de origen o ratificarse en el rechazo, para ello tiene 15 días:

1. Cámara revisora acepta la sanción de cámara de origen o no logra ratificar por mayoría absoluta de 2/3 en su rechazo y el proyecto pasa a archivo.

Es necesario aclarar que el trámite de urgencia también puede pasar por un proceso de objeción, esto está reglamentado en la Ley 904/96 en donde se establecen plazos especiales para el efecto. En caso del trámite ordinario tenemos que las objeciones normalmente son estudiadas en un plazo de 60 días por el poder legislativo, en el caso de los trámites que son declarados de urgencia se acorta el plazo de estudio a 15 días para la objeción parcial e igual plazo para la objeción total.

CAPÍTULO VI
EL VETO

SUMARIO: El Derecho al Veto, la Reconsideración de las Leyes Sancionadas. Concepto. Especies de veto. Procedimiento Constitucional ante la Objecion Total o Parcial de las Leyes. Art. 208.-Objecion Parcial. Artículo 209 - De la Objeción Total. Esquema grafico de la objeción total. ¿Qué sucede con el texto parcialmente objetado?. Presupuesto Nacional.Presentación del proyecto. Procedimiento para su estudio.¿Que es la Comisión Bicameral de Presupuesto? Reglamento Interno de la Comisión Bicameral de Presupuesto. Procedimiento. ¿En qué caso sigue vigente el Presupuesto del año fiscal anterior?. ¿Qué es el Clasificador Presupuestario?. ¿Quién está obligado a utilizar este clasificador?. Definición en la Ley de Administración Financiera. Flujograma del Presupuesto General de la Nacion. Ciclo del estudio del Proyecto.

EL DERECHO AL VETO, LA RECONSIDERACIÓN DE LAS LEYES SANCIONADAS

Concepto

Al remitirnos nuevamente al Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de Manuel Osorio[100], encontramos que define al veto como: *"**Veto:** Se denomina así el derecho que tiene*

100 https://www.academia.edu/33486702DICCIONARIO_DE_CIENCIAS_JURIDICAS_POLITICAS_ Y_SOCIALES_ Manuel_Osorio

el mal llamado jefe del Estado (monarca o presidente dela república) para rechazar la promulgación (v.) de una ley sancionada por el Poder Legislativo. Desechado en todo o en parte el proyecto de ley por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la cámara de origen, para que lo discuta de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa de nuevo a la cámara de revisión, y si también ésta lo sanciona por igual mayoría, el proyecto es convertido en ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación, sin que el Poder Ejecutivo (o el moderador en su caso) pueda volver a vetar la ley.

En lo canónico, derecho que ejercieron algunos monarcas, al menos hasta la elección de Pío X, para oponerse a que ciertos cardenales fueran elegidos papas. Esta voz, que en la acepción anterior ha declinado por la liquidación de las monarquías católicas y por la total autonomía electiva proclamada por la Iglesia, ha adquirido, según expone Luis Alcalá-Zamora, una renovación poco feliz, pero muy efectiva o perturbadora en la esfera internacional. Se trata de la facultad que se han reservado las cinco grandes potencias vencedoras en la segunda guerra mundial, Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña, Francia y China, para esterilizar cualquier acuerdo de las Naciones Unidas que no las satisfaga, sin más que oponer su veto, que no tiene ni que fundamentarse o que surte efectos por absurda que sea la justificación dada. Esto establece un privilegio entre las naciones y ha conducido a mantener las tensiones entre los pueblos a más de situarse las potencias con derecho a veto a cubierto de acciones que las contraríen en sus excesos o abusos".

Por su parte la DRAE[101], define al veto de la siguiente manera: "*Veto. Del lat. veto 'yo vedo, prohíbo'.*

***1.** m. Derecho que tiene una persona o corporación para vedar o impedir algo. U. principalmente para significar el atribui-*

101 Diccionario de la Real Academia Española versión digital. https://dle.rae.es/?id=bi7Guvc

do según las constituciones al jefe del Estao o a la segunda Cámara, respecto de las leyes votadas por la elección popular.

2. *m. Acción y efecto de vedar.*
veto absoluto

1. m. ***veto*** *que impide la promulgación y vigencia de una ley.*
veto suspensivo

El Poder Ejecutivo no interviene en la sanción de las leyes, pero sí en la formación de éstas haciendo uso de su derecho de iniciativa, y en última instancia ejerciendo su derecho constitucional al veto de las leyes sancionadas por el Congreso.

La Constitución determina el procedimiento que debe seguirse cuando un proyecto de ley sancionado por ambas Cámaras Legislativas, es parcialmente objetado o rechazado en su totalidad por el Poder Ejecutivo. (Arts. 208 y 209).

Por tanto, denominase veto a la facultad que tiene el Poder Ejecutivo para negar su aprobación a las leyes sancionadas por el Poder Legislativo, desechándolas total o parcialmente, para restituir a la Cámara de origen, a los efectos de nueva discusión parlamentaria.Su ejercicio pone de manifiesto, el desacuerdo entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo sobre la inteligencia de los proyectos de ley, ese constituye en un medio de contrapeso utilizado por el Poder Ejecutivo, para afianzar su posición.

Ahora bien, la pregunta que surge es como queda la representación popular que ejerce el Congreso con la sanción de las leyes ante una decisión de un poder unipersonal como es el Poder Ejecutivo. Sin embargo se puede afirmar que esta herramienta constitucional otorgada al Poder Ejecutivo constituye un contrapeso entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo; ya que, mientras el presidente puede vetar leyes, el Poder Legislativo puede superar ese veto con un voto de mayoría calificada.

ESPECIES DE VETO

En doctrina se sostiene la existencia de algunos tipos de veto en tanto los mismos afecten de una u otra manera al texto de la ley. La doctrina científica distingue el veto en total parcial, absoluto y suspensivo. En el presente material vamos a ocuparnos de dos de ellos por encontrarse expresamente establecidos en la Constitución Nacional de 1992, el veto parcial y el veto total.

Aquí se debe hacer una aclaración a la terminología utilizada en la Carta Maga, ya que en los artículos 208 y 209 se habla de objeción total o parcial sustituyéndose la palabra veto. Tenemos así que el veto es parcial o total, según que rechace una parte o la totalidad de la ley sancionada por el Poder Legislativo.

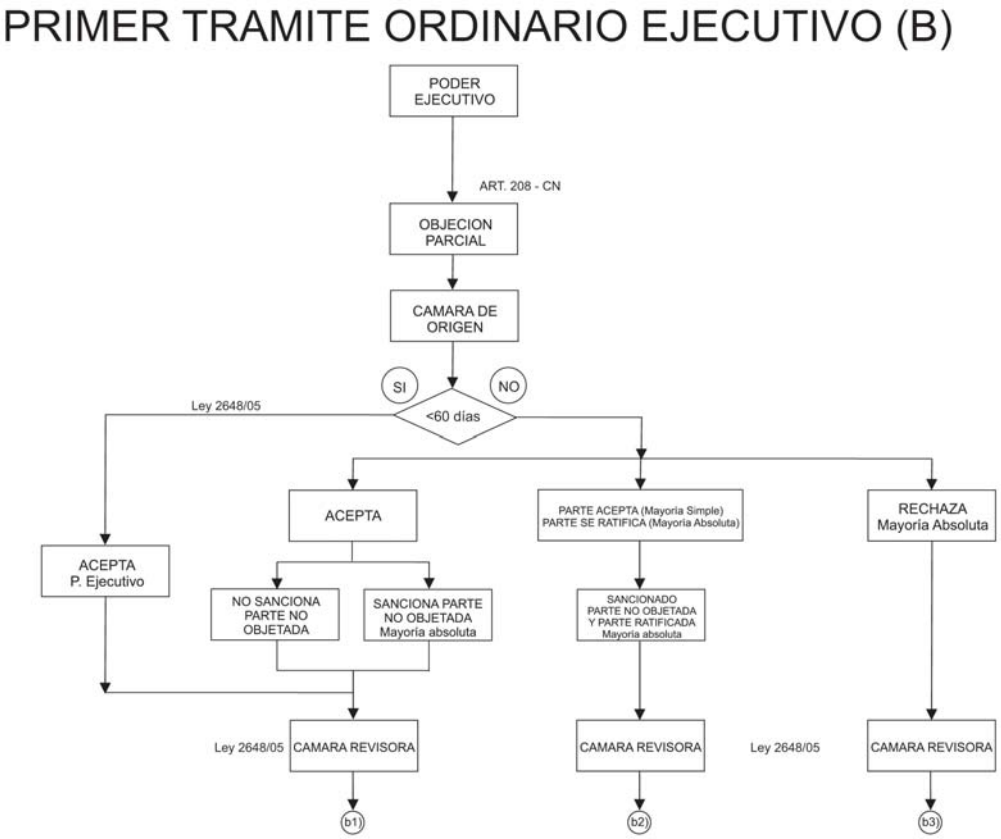
PROCEDIMIENTO CONSTITUCIONAL ANTE LA OBJECION TOTAL O PARCIAL DE LAS LEYES

Entre las funciones otorgadas por la Carta Magna de 1992 al Poder Ejecutivo, en el Art. 238 núm. 4, se encuentra la facultad de vetar, total o parcialmente las leyes sancionadas por el Congreso, formulando las observaciones u objeciones que estime convenientes de manera fundada.

El procedimiento de objeción se encuentra reglado por los Arts. 208 y 209.

Art. 208.-OBJECION PARCIAL: *"Un proyecto de ley, parcialmente objetado por el Poder Ejecutivo, será devuelto a la Cámara de origen para su estudio y pronunciamiento sobre las objeciones. Si ésta Cámara las rechazara por mayoría absoluta, el proyecto pasará a la Cámara revisora, donde seguirá igual trámite. Si ésta también rechazara dichas objeciones por la misma mayoría, la sanción primitiva quedará confirmada, y el Poder Ejecutivo lo promulgará y lo publicará. Si las Cámaras desistieran sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de ese año. Las objeciones podrán ser total o parcialmente*

aceptadas o rechazadas por ambas Cámaras del Congreso. Si las objeciones fueran total o parcialmente aceptadas, ambas Cámaras podrán decidir, por mayoría absoluta, la sanción de la parte no objetada del proyecto de ley, en cuyo caso éste deberá ser promulgado y publicado por el Poder Ejecutivo. Las objeciones serán tratadas por la Cámara de origen dentro de los sesenta días de su ingreso a la misma, y en idéntico caso por la Cámara revisora.



EXPLICACION DEL CUADRO 1

Si el Poder Ejecutivo Objeta parcialmente un proyecto sancionado por el Congreso, este lo devuelve a la Cámara de Origen que tiene 60 días para:

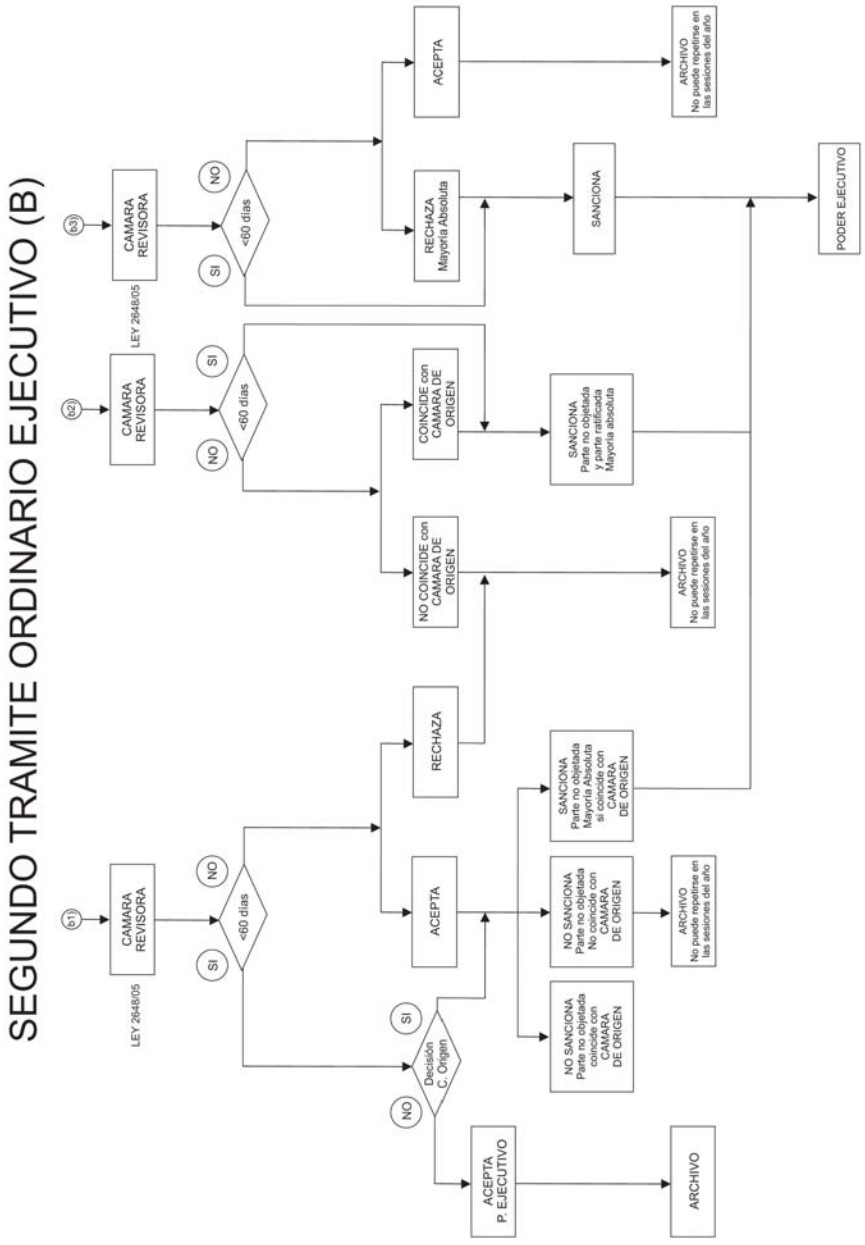
1. Aceptar la objeción parcial y enviarlo a cámara revisora.

2. Acepta la objeción parcial pero no sanciona la parte no objetada, el proyecto pasa a cámara revisora.

3. Acepta la objeción parcial y sanciona la parte no objetada por mayoría absoluta, el proyecto pasa a cámara revisora.

4. La objeción parcial es aceptada en parte por mayoría simple o en parte se ratifica por mayoría absoluta, el proyecto queda sancionado en la parte no objetada y parte ratificada, pasa a cámara revisora.

5. La objeción es rechazada por mayoría absoluta y pasa a cámara revisora.


SEGUNDO TRAMITE ORDINARIO EJECUTIVO (B)
(b1)
CAMARA REVISORA
LEY 2648/05
<60 dias
SI
NO
ACEPTA
RECHAZA
NO COINCIDE con CAMARA DE ORIGEN
ARCHIVO
No puede repetirse en las sesiones del año
Decisión C. Origen
SI
NO
ACEPTA P. EJECUTIVO
ARCHIVO
NO SANCIONA Parte no objetada No coincide con CAMARA DE ORIGEN
SANCIONA Parte no objetada Mayoría Absoluta si coincide con CAMARA DE ORIGEN
NO SANCIONA Parte no objetada coincide con CAMARA DE ORIGEN
(b2)
CAMARA REVISORA
LEY 2648/05
<60 dias
SI
NO
COINCIDE con CAMARA DE ORIGEN
SANCIONA Parte no objetada y parte ratificada Mayoría absoluta
(b3)
CAMARA REVISORA
LEY 2648/05
<60 dias
SI
NO
ACEPTA
ARCHIVO
No puede repetirse en las sesiones del año
RECHAZA Mayoría Absoluta
SANCIONA
PODER EJECUTIVO

EXPLICACION DEL CUADRO 2

Una vez en cámara revisora se presentan situaciones que en el cuadro se observa como b1), b2) y b3), tiene 60 días para resolver:

CASO b1)

1. Si se acepta la objeción parcial el proyecto pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

2. Si acepta la objeción parcial pero no sanciona parte no objetada coincidiendo con cámara de origen, el es archivado.

3. Acepta la objeción parcial pero no sanciona parte no objetada, no coincide con cámara de origen, hay oposición por lo que el proyecto pasa a archivo y no puede repetirse en las sesiones del año.

4. Si acepta la objeción parcial y sanciona parte no objetada por mayoría absoluta coincidiendo con cámara de origen, el proyecto pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

CASO b2)

En este caso la cámara de origen en parte acepta y en parte rechaza las objeciones parciales, la cámara revisora puede:

1. No coincidir con la cámara de origen y el proyecto pasa a archivo no pudiendo repetirse en las sesiones del año.

2. Coincidir con cámara de origen, sanciona parte no objetada y se ratifica por mayoría absoluta, el proyecto pasa al Ejecutivo para su promulgación.

CASO b3)

En el caso en que la objeción parcial sea rechazada por cámara de origen, la revisora puede:

1. También rechaza la objeción, el proyecto queda sancionado en su versión del congreso y pasa al Ejecutivo para su promulgación.

2. Acepta las objeciones del Poder Ejecutivo, no coincide con cámara de origen, el proyecto pasa a archivo y no puede volver a tratarse en las sesiones del año.

¿QUÉ SUCEDE CON EL TEXTO PARCIALMENTE OBJETADO?

De la lectura del segundo párrafo del artículo 208 de la CN *"Las objeciones podrán ser total o parcialmente aceptadas o rechazadas por ambas Cámaras del Congreso. Si las objeciones fueran total o parcialmente aceptadas, ambas Cámaras podrán decidir, por mayoría absoluta, la sanción de la parte no objetada del proyecto de ley, en cuyo caso éste deberá ser promulgado y publicado por el Poder Ejecutivo".*

El texto Constitucional transcripto arriba es claro, preciso y no permite especulación, este permite al Poder Ejecutivo objetar partes de una ley sancionada por el Poder Legislativo, pero no faculta a que la parte no objetada sea promulgada y puesta en vigor de esta manera.

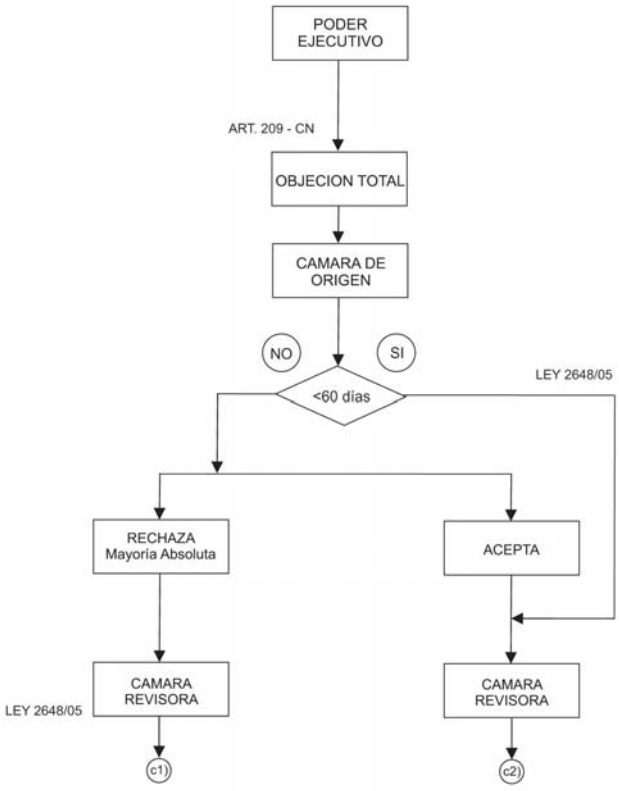
La primera parte del artículo constitucional (208 CN) establece que toda sanción legislativa vetada por el Poder Ejecutivo debe ser devuelta a la Cámara de origen y posteriormente a la revisora, para que estas se pronuncien sobre las objeciones y así ratificarse o no en sus sanciones originarias.

En síntesis, vetada una ley por el Poder Ejecutivo, ella no puede entrar en vigor, porque de lo contrario no sólo se violaría

la prescripción constitucional citada, sino también las demás normas que estatuyen el proceso formativo de las leyes.

Artículo 209 - DE LA OBJECIÓN TOTAL. *Si un proyecto de ley fuese rechazado totalmente por el Poder Ejecutivo, volverá a la Cámara de origen, la cual lo discutirá nuevamente. Si ésta confirmara la sanción inicial por mayoría absoluta, pasará a la Cámara revisora; si ésta también lo aprobase por igual mayoría, el Poder Ejecutivo lo promulgará y publicará. Si las Cámaras disintieran sobre el rechazo total, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de ese año".*

PRIMER TRÁMITE OBJECIÓN TOTAL



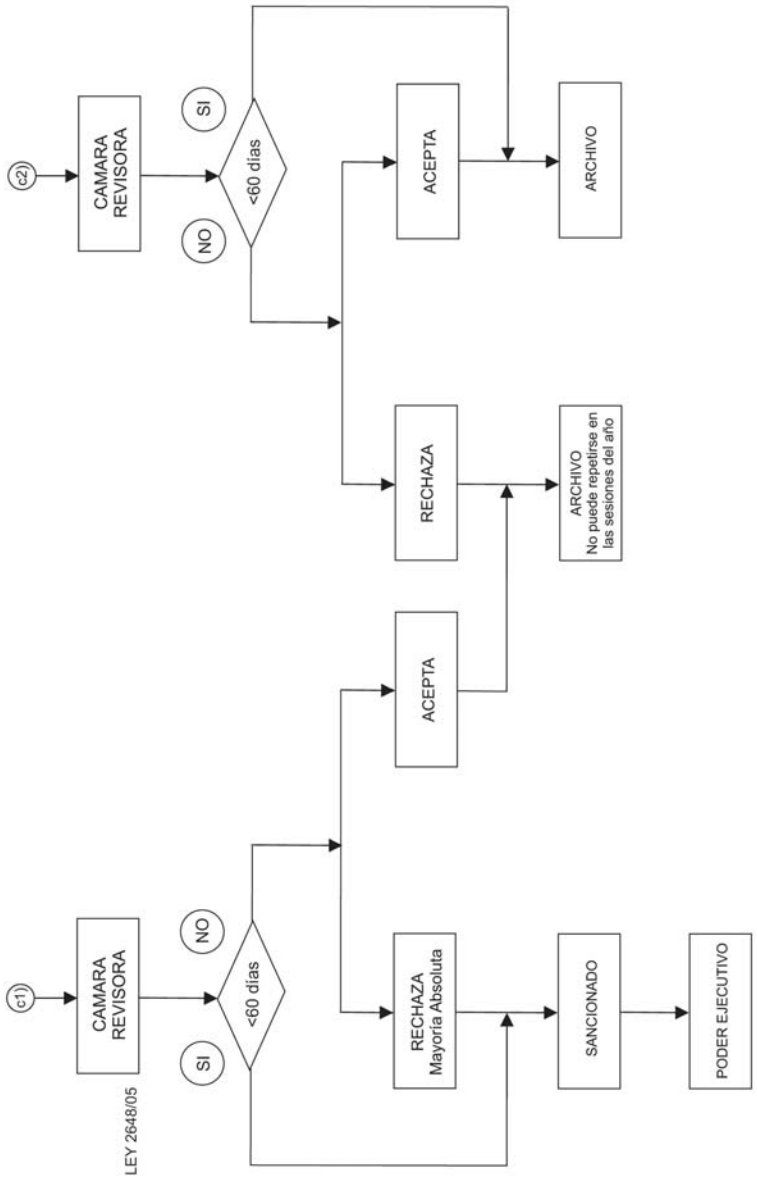
EXPLICACIÓN DEL CUADRO 1 OBJECIÓN TOTAL

En el caso de la objeción total de un proyecto sancionado por el Congreso, el Poder Ejecutivo lo devuelve a la cámara de origen y esta tiene 60 días para:

1. Rechazar por mayoría absoluta la objeción total del Poder Ejecutivo y enviarlo a cámara revisora.

2. Aceptar la objeción total del Poder Ejecutivo y enviarlo a cámara revisora

SEGUNDO TRÁMITE OBJECIÓN TOTAL



EXPLICACIÓN DEL CUADRO 2 OBJECIÓN TOTAL

Una vez que haya pasado a cámara revisora se presentan dos posibilidades que en el cuadro se observan como c1) y c2):

CASO C1)

En el caso del rechazo de la objeción por la Cámara de origen la Cámara revisora tiene 60 días para:

1. Rechazar por mayoría absoluta la objeción, el proyecto queda sancionado y el poder ejecutivo lo debe promulgar.
2. Acepta la objeción del Poder Ejecutivo, hay oposición, el proyecto pasa a archivo y no puede volver a repetirse en las sesiones del año.

CASO C2)

En el caso en que la objeción sea aceptada por la Cámara de Origen, la revisora puede:

1. Rechazar la aceptación, hay oposición por tanto el proyecto pasa a archivo sin posibilidad que pueda ser tratado en otra sesión del año.
2. Aceptar la objeción el proyecto pasa a archivo.

EL PRESUPUESTO NACIONAL

Al respecto del Presupuesto Nacional consagrado en el Artículo 216 de la Constitución de 1992, aclaramos al lector que por su rigor técnico no lo abordaremos a profundidad, lo que si encontraran en esta sección es el abordaje constitucional del mecanismo sancionatorio del mismo, desde el ingreso del proyecto a las Cámaras hasta su sanción y su paso por las diferentes etapas.

La presentación del proyecto de Presupuesto General de la Nación le corresponde al Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Hacienda y toda la normativa que rige su estudio y proceso de sanción se rigen por:

1. La Constitución Nacional, Art. 216 y 217.
2. La Ley Nº 1535/99 "De administración Financiera del Estado"
3. Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados. Capítulo 15. De los procedimientos especiales. Del Presupuesto. Art. 108.

Como una suerte de definición de lo que es el Presupuesto, en el Artículo 5º de la Ley Nº 1535 encontramos lo siguiente: *"El Presupuesto General de la Nación, integrado por los presupuestos de los organismos y entidades mencionados en el Artículo 3o. de esta ley, es el instrumento de asignación de recursos financieros para el cumplimiento de las políticas y los objetivos estatales, constituye la expresión financiera del plan de trabajo anual de los organismos y entidades del Estado. En él se preverá la cantidad y el origen de los ingresos, se determinará el monto de los gastos autorizados y los mecanismos de financiamiento. Se elaborará por programas y con técnicas adecuadas para la asignación de los recursos financieros del Estado.*

Como sistema, el presupuesto es el conjunto de normas, técnicas, métodos y procedimientos empleados y de organismos involucrados en el proceso presupuestario, en sus fases de programación, formulación, aprobación, ejecución, modificación, control y evaluación de los ingresos y egresos y su financiamiento".

Presentación del proyecto

El artículo 216 de la Carta Magna establece al respecto: *"El proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación será pre-*

sentado anualmente por el Poder Ejecutivo, a más tardar el primero de septiembre, y su consideración por el Congreso tendrá prioridad absoluta".

Procedimiento para su estudio. Comisión Bicameral de Presupuesto. Plenaria.

En cuanto al procedimiento tenemos dos momentos importantes, su paso por la Comisión Bicameral de Presupuesto y con dictamen de la misma, su estudio en plenaria.

¿Qué es la Comisión Bicameral de Presupuesto?

Probablemente el órgano legislativo más importante en materia de estudio del proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación sea sin dudas la Comisión Bicameral de Presupuesto[102].

La misma cuenta con un reglamento propio que fue aprobado en el año 2015 en donde se establece además del procedimiento de trabajo, su integración y elección de autoridades.

Se integra a finales del mes de agosto y una vez culminada su tarea deja de funcionar como tal y es desintegrada, a continuación, se transcribe lo más esencial del reglamento:

102 http://bicameral.congreso.gov.py/index.php/institucional/reglamento-interno

REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN BICAMERAL DE PRESUPUESTO

Función	Artículo 1°. La Comisión Bicameral de Presupuesto (CBP) tendrá como objetivo fundamental el estudio y dictamen del proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación (PGN), de conformidad con lo establecido en el Artículo 216 de la Constitución Nacional (C.N.) INTEGRACIÓN y DURACIÓN DE FUNCIONES.
Integración	Artículo 2°. La CBP estará integrada por igual cantidad de Senadores y Diputados designados por sus respectivas Cámaras y durarán en sus funciones por el término de un año, pudiendo ser reelectos.
Elección de autoridades	Artículo 4°. En la sesión preparatoria serán electos Un Presidente, Un Vicepresidente y dos Relatores siendo uno por cada cámara, quienes integrarán la Mesa Directiva de la CBP.
Mesa Directiva	Artículo 7°. La Mesa Directiva de la Comisión Bicameral de Presupuesto se integrará con un Presidente, un Vicepresidente y dos Relatores, elegidos por mayoría de sus Miembros. La elección se realizará en sesión preparatoria, que se llevará a cabo una vez recibido el Proyecto de Presupuesto General de la Nación. La Presidencia de la Comisión será ejercida en forma alternada por Miembro de la Cámara, siguiendo el orden que le antecede
Sesiones Informativas	Artículo 5°. Las sesiones serán "informativas" o "deliberativas". Serán informativas aquellas en que la Comisión Bicameral de Presupuesto reciba como invitado especial al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, al Presidente del Congreso Nacional y de la Cámara de Senadores, de la Honorable Cámara de Di-

	putados, a los Ministros del Poder Ejecutivo, Gobernadores, Presidentes de los Entes Descentralizados y demás autoridades públicas, conforme a lo resuelto en la Comisión.
Deliberativas	Serán deliberativas aquellas en que los miembros de la CBP analicen, discutan y resuelvan los temas presupuestarios específicos. El quórum para las sesiones deliberativas se dará con la presencia de un tercio más uno de los legisladores miembros de la CBP, y para las informativas con cualquier número de legisladores.
De las sesiones en general	Artículo 12.- Los miembros de la CBP no podrán reunirse en sesión fuera del local de la misma, salvo caso de fuerza mayor. Artículo 13.- A las sesiones podrán concurrir los Ministros del Poder Ejecutivo y otras personas autorizadas por la Comisión
Del orden de la sesión	Artículo 14.- Reunidos en la sala de sesiones un número de Legisladores que forme quórum legal, el Presidente declarará abierta la sesión, indicando cuántos se hallan presentes. Artículo 15.- Cuando la Comisión hubiera pasado a cuarto intermedio y no reanudara la sesión al término fijado para el mismo, ella quedará levantada. Artículo 16.- Toda proposición hecha de viva voz por un Miembro, en el curso de una sesión, es una moción.
De la votación	Artículo 27.- Los modos de votar en la Comisión serán dos. Uno, nominal, de viva voz, por cada Legislador llamado para hacerlo por el Director General; otro, por actitudes, que consistirán en levantar la mano o en ponerse de pie, para expresar la afirmativa. En caso de rectificación de votos, a moción de un Legislador, los que estuvieren por la afirmativa se pondrán de pie.

De la conformación de subcomisiones	Artículo 30.- En la sesión preparatoria se podrán integrar subcomisiones con igual cantidad de Senadores y Diputados. A cargo de las mismas quedará el estudio y dictamen del Presupuesto de determinadas instituciones que le sean designadas. Las Subcomisiones Bicamerales tomarán en consideración: a) Los objetivos y metas que se propone alcanzar la política fiscal del Gobierno. b) El informe sobre la ejecución presupuestaria del periodo anterior. c) El informe de la ejecución presupuestaria del primer trimestre del ejercicio. d) El resumen de personal y anexos por organismos y entidades. (Art. 16 Ley 1535)

PROCEDIMIENTO: En cuanto al procedimiento propiamente, tenemos dos normativas al respecto que a modo de cuadro las exponemos: la Constitución Nacional en su art. 216 y el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados.

TRÁMITE	CONSTITUCIÓN NACIONAL	RHC DIPUTADOS
Comisión Bicameral de Presupuesto	Art. 216…Se integrará una comisión bicameral la cual, recibido el proyecto, lo estudiará y presentará dictamen a sus respectivas Cámaras en un plazo no mayor de sesenta días corridos.	Art. 108.- En la segunda quincena de agosto de cada año se procederá a la nominación de los Diputados para integrar una Comisión Bicameral para analizar el Proyecto de Ley del Presupuesto General de la Nación de conformidad al Artículo 216 de la Constitución Nacional
Plenaria Diputados	Recibidos los dictámenes, la Cámara de Diputados se abocará al estudio del pro-	El Proyecto de Ley de Presupuesto será recibido en la Cámara, con el dictamen

	yecto en sesiones plenarias, y deberá despacharlo en un plazo no mayor de quince días corridos.	de la Comisión Bicameral de Presupuesto y será puesto a disposición de los Señores Diputados, para que presenten sus objeciones dentro del tiempo perentorio que indique el Presidente, de conformidad al plazo establecido en el Artículo 216 de la Constitución Nacional y que serán remitidas a la Comisión dictaminante para su análisis.
Plenaria Senado	La Cámara de Senadores dispondrá de igual plazo (quince días) para el estudio del proyecto, con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados, y si las aprobase, el mismo quedará sancionado.	Durante el estudio en particular se votarán sin discusión los Artículos y programas no objetados y sólo podrán ser discutidos los que fueron objetos del procedimiento indicado precedentemente y los aconsejados por la Comisión Bicameral.
Objeciones	En caso contrario, el proyecto volverá con las objeciones a la otra Cámara, la cual se expedirá dentro del plazo de diez días corridos, exclusivamente sobre los puntos discrepantes del Senado, procediéndose en la forma prevista en el Art. 208, inciso 1., 2. y 3., siempre dentro del plazo de diez días corridos.	

Plazos perentorios	Todos los plazos establecidos en este Artículo son perentorios, y la falta de despacho de cualquiera de los proyectos se entenderá como aprobación. Las Cámaras podrán rechazar totalmente el proyecto presentado a su estudio por el Poder Ejecutivo, solo por mayoría absoluta de dos tercios en cada una de ellas.	

¿En qué caso sigue vigente el presupuesto del año fiscal anterior?

Artículo 217 - DE LA VIGENCIA DEL PRESUPUESTO. Si el Poder Ejecutivo, por cualquier razón, no hubiese presentado al Poder Legislativo el proyecto de Presupuesto General de la Nación dentro de los plazos establecidos, o el mismo fuera rechazado conforme con el Artículo anterior, seguirá vigente el Presupuesto del ejercicio fiscal en curso.

¿Qué es el clasificador presupuestario?

La propia ley establece cuanto sigue: *"El clasificador presupuestario de ingresos, gastos y financiamiento denominado "CLASIFICADOR PRESUPUESTARIO", es el instrumento metodológico de clasificación que permite la uniformidad, el ordenamiento y la interrelación de la registración en los procesos presupuestarios (de planificación y programación, formulación, estudio y aprobación, ejecución, modificación, evaluación, control y cierre del ejercicio), y la provisión de informaciones sobre los Organismos y Entidades del Estado que conforman el Presupuesto General de la Nación, de conformidad con las disposiciones del Artículo 3° de la Ley N° 1535 / 1999 "DE ADMINISTRACIÓN FI-*

NANCIERA DEL ESTADO", la Ley de Presupuesto Anual, sus reglamentaciones y a las normas técnicas vigentes del Sistema Integrado de Administración Financiera del Estado (SIAF)".

¿Quién está obligado a utilizar este clasificador?

Las normas y sistemas integrados al presente Clasificador serán aplicados en los procesos presupuestarios, ejecución o utilización de fondos por:

1. las Municipalidades;

2. las Empresas con participación accionaria mayoritaria del Estado y,

3. toda fundación, asociación, organismo internacional no gubernamental, persona física o jurídica, mixta o privada que reciba o administre fondos, servicios o bienes públicos del Estado.

La misma definición la encontramos en la Ley de Administración Financiera:

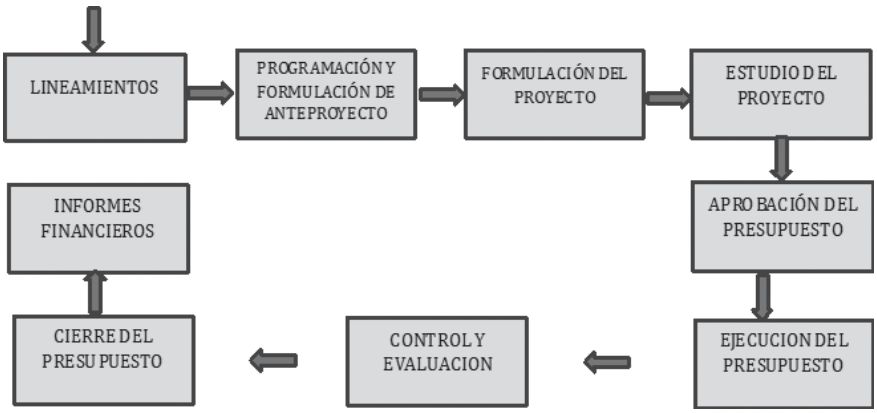
El Artículo 11 de la Ley N° 1535/1999 "*DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO"*, define al Clasificador Presupuestario de Ingresos y Gastos de la siguiente manera: *"El Clasificador Presupuestario de ingresos, gastos y financiamiento, es un instrumento metodológico que permite la uniformidad, el ordenamiento y la interrelación de la información sobre los organismos y entidades del Estado, relativa a sus finalidades y funciones, así como de los ingresos y gastos, que serán previstos en el Presupuesto General de la Nación, considerando toda la gama posible de operaciones. El Clasificador Presupuestario servirá para uniformar las transacciones financieras y facilitar el análisis de la política fiscal, así como la ejecución, modificación, control y evaluación del Presupuesto.* ***Al sancionarse la Ley del Presu-***

puesto General de la Nación también se aprobará como anexo el Clasificador Presupuestario que regirá durante el correspondiente ejercicio fiscal".

FLUJOGRAMA DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN

Este flujograma integra la información contenida en la Guía parlamentaria[103] que es entregada a los nuevos Diputados y Diputadas al asumir el cargo, su contenido es revisado y actualizado para cada periodo legislativo, además de los flujogramas del proceso legislativo que figuran en este manual, por creer que facilitan el entendimiento de este complejo proceso de aprobación del Presupuesto, lo ponemos a disposición del lector.

ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACIÓN



103 Guía Parlamentaria 2019-2023. Pág. 45.

CICLO DEL ESTUDIO DEL PROYECTO

El Poder Ejecutivo determinará anualmente, por decreto, dentro del primer cuatrimestre, los lineamientos del Presupuesto de Administración Central y de los Entes Descentralizados, conforme con lo establecido en el Artículo 14 de la ley 1535/99 "De Administración Pública del Estado".
FECHA TOPE 30/04.



En base a estos lineamientos los Organismos y Entidades del Estado deberán presentar al Ministerio de Hacienda sus anteproyectos y proyectos de presupuesto dentro del primer semestre de cada año.
FECHA TOPE 30/06.



El Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación consolidado con las disposiciones especiales y generales del ejercicio, elaborado por el Poder Ejecutivo, será presentado al Congreso Nacional a más tardar el primero de setiembre de cada año.



Se integra una Comisión Bicameral conformada con igual número de parlamentarios de ambas Cámaras; la cual recibido el proyecto, lo estudiará y presentará dictamen a sus respectivas Cámaras en un plazo no mayor a sesenta días. FECHA TOPE 30/10

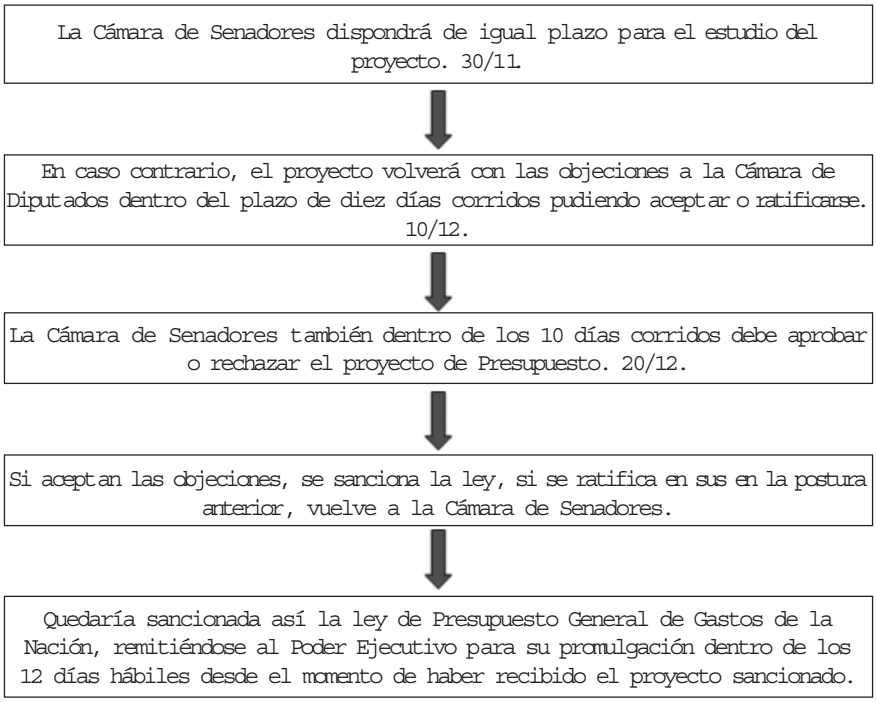


La Cámara de Diputados, una vez recibido el dictamen, se abocará al estudio del proyecto, en sesiones plenarias y deberá ser despachado y remitido a la Cámara de Senadores en un plazo no mayor de 15 días: 14/11.

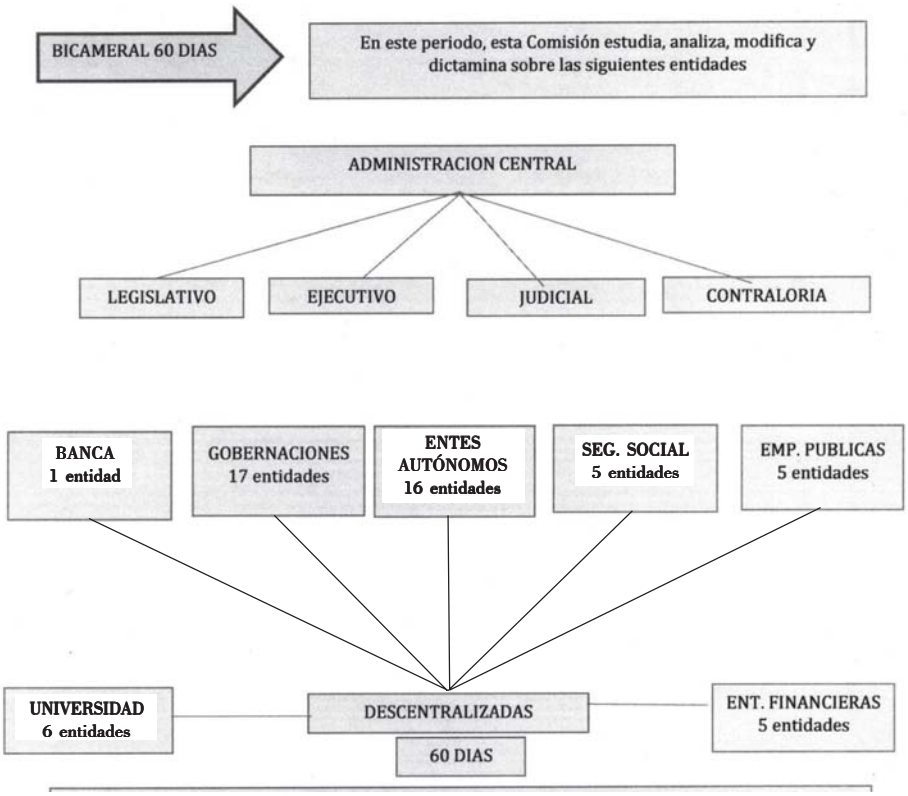


Con las modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados, y si las aprobase, quedará sancionada la ley de Presupuesto General de la Nación y se remite al Poder Ejecutivo.



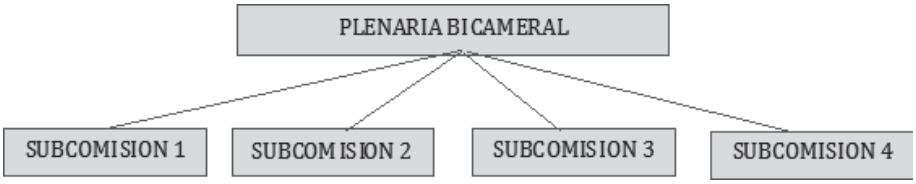


Por Resolución de cada Cámara se conforma la Comisión Bicameral de Presupuesto que es integrada con igual número de parlamentarios. La mesa directiva de la comisión estará conformada por un Presidente (Senador o Diputado de acuerdo a la alternativa de cada año, es decir se intercalarán la presidencia por año), un Vicepresidente y dos Relatores.



La presidencia de la Comisión sugiere a los demás miembros la conformación de SUBCOMISIONES de trabajo a fin de facilitar un pormenorizado estudio del Proyecto de Ley de Presupuesto General de la Nación presentado por el Ejecutivo.

Si se aprueba la moción precedente, estas subcomisiones son dirigidas por un coordinador parlamentario a las cuales son delegadas grupos de instituciones para el estudio.



SEGUNDO TRÁMITE

Estas subcomisiones trabajan durante este tiempo y deberán presentar dictamen de sus trabajos a la plenaria de la Comisión Bicameral de Presupuesto.

La plenaria de la Comisión considera los trabajos de las Subcomisiones e introduce las modificaciones que considere necesarias, concluyendo así su trabajo y remitiendo su dictamen final a sus respectivas Cámaras.



CAPÍTULO VII

EL CONTROL DE LAS LEYES EN LA LEGISLACIÓN PARAGUAYA

SUMARIO: Definiciones. Control ex ante, In Itinere y ex post de la producción legislativa en Paraguay. Definiciones básicas**.** Viabilidad de los proyectos de leyes (control ex ante). Proceso de estudio y aprobación de proyectos de Leyes. Control In Itinere de la norma.¿Qué pasa con las Leyes Aprobadas? - Control Ex Post.

El desarrollo de la técnica legislativa supone promover la mejora de las normas no sólo desde una perspectiva de la técnica legislativa externa o formal, sino también de la técnica legislativa interna o material. En este marco, la evaluación de las leyes cobra una importancia indiscutible para prever, en el proceso de elaboración que la ley sea viable, y cuando esta pasa a ser parte del derecho positivo de un país, conocer si la norma ha resuelto el problema para la cual fue redactada.

Los poderes públicos y la doctrina legislativa paraguaya deben conocer políticas de evaluación ex ante, in itinere y ex post de las normas jurídicas.

Se ha mencionado en capítulos anteriores que desde la perspectiva del proceso legislativo la Ley es el producto normativo final, de un proceso constitucional, legal y reglamentario que tiene su génesis en una necesidad social y vinculada a las funciones políticas y técnicas que deben desplegar los legisladores y ser con-

troladas, en su constitucionalidad y legitimidad, por los poderes legislativo y judicial, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 3 de la Constitución Nacional. En ese sentido la Técnica Legislativa es la herramienta cuyo fin es la buena elaboración de proyectos de ley y sin dudas es necesario contar con un Manual de Técnica Legislativa que determine los delineamientos que deben ser seguidos por los actores involucrados en el proceso de formulación leyes proceden de prácticas consuetudinarias y de lo establecido en la Constitución Nacional.

DEFINICIONES BÁSICAS

La terminología utilizada en este capítulo hace referencia a la evaluación que debe hacerse de la norma en varios momentos desde su presentación como proyecto, para aclarar un poco más el alcance de los términos pasamos a definir los principales:

Las palabras "Ex ante" proveniente del latín que significa antes del suceso, es decir en un lenguaje jurídico especializado es una evaluación desde el punto de vista anterior del suceso,

Esta expresión latina "in intinere" que significa en la carretera o en el camino hace referencia al control en el proceso de formación de la norma y las palabras "ex post" otra palabra latina que significa después del hecho o llevándola a la vida parlamentaria sería luego de la sanción de la norma. Veamos con más detalle estas figuras:

VIABILIDAD DE LOS PROYECTOS DE LEYES (CONTROL EX ANTE)

Ya hemos visto que por imperio del artículo 203 de la Constitución Nacional de 1992[106] se establece que la iniciativa de los

104 Artículo 203.- Del origen y de la iniciativa.
Las leyes pueden tener su origen en cualquiera de las Cámaras del Congreso, a propuesta de sus miembros; a propuesta del Poder Ejecutivo; a iniciativa popular

proyectos de ley corresponde al Poder Ejecutivo, ambas Cámaras del Congreso, La Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular, esta multitud de actores hace que la presentación de proyectos no siga una línea univoca y un mismo criterio en cuanto a la presentación, contenido y viabilidad, hace factible la dispersión y la proliferación legislativa y por tanto no existe control en cuanto a la presentación de los proyectos.

El primer control que debe realizarse en el proceso de elaboración de las leyes, es el de la viabilidad de los mismos. Es éste un paso fundamental en la vida de un proyecto ya que se parte la verificación de la existencia de un problema que necesita ser solucionado y de la necesidad de legislar sobre el mismo, decisión política que corresponde al legislador.

La elaboración de los proyectos de ley no solo deben ceñirse a principios de técnica legislativa, sino también a reglas de procedimiento. Estudiar la viabilidad de un proyecto permite saber si éste realmente aportará los beneficios que se esperan de él. No se trata de una formalidad burocrática, sino de una herramienta para la toma de decisiones estratégicas. De nada sirve elaborar un proyecto que no va a resolver el problema para el cual fue redactado.

El proyecto puede ser grande o pequeño, puede ser de iniciativa popular, del Poder Ejecutivo o de la Corte Suprema de Justicia, una construcción o una reprogramación presupuestaria de grandes dimensiones. Sea cual fuere su origen, su tema o tamaño, analizar su viabilidad es incluso más importante que la planificación del mismo.

---

o a la de la Corte Suprema de Justicia; en los casos y en las condiciones previstas en esta Constitución y en la ley.
Las excepciones en cuanto al origen de las leyes a favor de una u otra Cámara o del Poder Ejecutivo son, en exclusividad, las establecidas expresamente en esta Constitución.
Todo proyecto de ley será presentado con una exposición de motivos.

La herramienta que bien podría utilizarse en Paraguay y definitivamente incorporarse a nivel de requisito "sine qua non" para la elaboración de los proyectos de ley, son los cuestionarios de viabilidad de proyectos utilizados por varios parlamentos europeos; sin ellos no se legisla, evita la proliferación, la inflación y contaminación legislativa. Se debe obligar a los redactores de un proyecto a examinar todos los aspectos de la norma que prepara, interrogándose sus implicancias y consecuencias.

Un ejemplo de estos cuestionarios es el utilizado por el parlamento alemán, se trata de un instrumento de control, que pone énfasis en verificar o no la necesidad de la nueva legislación o modificación de las normas existentes, decidiendo si es indispensable hacerlo en vista al fin perseguido. Exigen que se expongan los objetivo y la necesidad del proyecto y sus disposiciones, los supuestos materiales que condicionan su aplicación y las fuentes de conocimiento sobre ellos, si existen o no otras posibles soluciones y si el Estado debe invertir y en que instancia, o pueden hacerlo directamente los particulares.

Se debería entonces imponer como necesidad, un esquema para la presentación de proyectos, una memoria cumpliendo ciertas prescripciones. Estas normas deberían tener carácter de disposiciones administrativas de carácter obligatorio, sirviendo además de filtro para aquellos proyectos que no reúnen los requisitos formales exigidos en la disposición.

A modo de ejemplo se pasa a citar las preguntas que, en parte, conforman el cuestionario azul del Parlamento Alemán[105],

105 LISTAS DE VERIFICACIÓN en la elaboración de proyectos de ley: el caso alemán y el cuestionario azul (Blauen Prüffragen) MAG. MARIANO GERVÁN Director del Programa de Estudios Legislativos – UCALP Director del Posgrado en Políticas Públicas - UCALP Profesor Titular de Sociología Parlamentaria en el Posgrado en Información Jurídica y Técnica de la Legislación – UCA marianogervan@gmail.com
Este conjunto de preguntas, llamado usualmente "Cuestionario Azul" por el color del papel en que se imprime, "Blauen Prüffragen"

en realidad este cuestionario es mucho más extenso y lo que busca es legislar solo lo necesario y hacerlo bien, es denominado también "Cuestionario Azul" por el color del papel en el que se encuentra impreso o "checklisten", se empezaron a utilizar en Hamburgo a mediados de los años 70. De allí su uso se extendió a otros territorios de Alemania y fue asimilado por el Estado Federal en 1984. También se utilizaron en Suiza (1978), Noruega (1987) y Estados Unidos (1981).

1. ¿Es realmente necesario hacer algo?
2. ¿Qué alternativas hay?
3. ¿Debe actuar la Federación?
4. ¿Es necesario realizar una ley?
5. ¿Hay que actuar ahora?
6. ¿El alcance de la regulación es adecuado?
7. ¿Se puede limitar su vigencia?
8. ¿La regulación es clara y está orientada al ciudadano?
9. ¿La regulación es practicable?
10. ¿Existe una regulación adecuada entre costo y beneficio?

Este cuestionario fue desarrollado posteriormente por los Ministerios de Justicia y del Interior en un cuestionario más extenso, que, por una cuestión de economía en la extensión del presente trabajo se prefiere no transcribir, pero se afirma que el mismo es de mucho interés, ya que pone de relieve la importancia de realizar estas preguntas ***ex ante*** acerca de las implicancias y consecuencias últimas en esta etapa de elaboración del proyecto de ley.Sin duda alguna es un instrumento de control que bien implementado ayudaría a los legisladores, técnicos y asesores a legislar con mayor viabilidad

En el Paraguay no existe este tipo de control ex ante de los proyectos de ley, ni siquiera existe una visión revisionista ex post sobre los requisitos o procedimientos indicados, atendiendo solo y en algunos casos a cuestiones de técnica legislativa o a la com-

posición o estructura formal y redacción o lenguaje y muchísimo menos reparar otras dimensiones como la teleológica, y de aspectos específicos de la ética normativa, como los deontológicos y axiológicos, todos ellos propios de la ciencia o teoría de la legislación.

Sería muy rico y valioso implementar este cuestionario como requisito a priori para la presentación de proyectos, evitando así la proliferación legislativa propia de nuestro sistema constitucional y sobre todo verificando la calidad del producto final, recordemos que de un buen proyecto de ley surge indefectiblemente una buena ley.

PROCESO DE ESTUDIO Y APROBACIÓN DE PROYECTOS DE LEYES. CONTROL *IN ITINERE* DE LA NORMA.

Habíamos mencionado que según el Diccionario de la Real Academia Española RAE[106], la palabra "in itinere" literalmente significa en el camino, es decir que si extrapolamos al mundo legislativo o al derecho parlamentario podemos decir que es el control que se realiza en el camino de formación de la ley, de su estudio, discusión y sanción por el órgano constitucionalmente designado para hacerlo.

En relación a este de control in itinere en el proceso de construcción de la norma, lo que se puede sostener es que existen dos mecanismos de revisión por el que pasan los proyectos en su proceso de estudio, estos controles se realizan de forma autómata, dentro del mecanismo Parlamentario en el proceso constitucional que se desarrolla en el marco del artículo 207 de la Constitución Nacional.[107] El primero es el que sucede durante el paso de

106 https://dle.rae.es/?w=diccionario

107 Artículo 207 - DEL PROCEDIMIENTO PARA LA MODIFICACIÓN PARCIAL Un proyecto de ley aprobado por la Cámara de origen, que haya sido parcialmente modificado por la otra, pasará a la primera, donde solo se discutirá cada una de las modificaciones hechas por la revisora.

los mismos por las Comisiones Asesoras Permanentes del Congreso, un total de 32 Comisiones en la Cámara de Diputados y de 20 en la Cámara de Senadores; una vez allí los proyectos son estudiados por los miembros de las diferentes comisiones, de este estudio surgen varias posibilidades: el dictamen a favor cuando el proyecto está en condiciones de ser aprobado tal cual fue redactado; el dictamen que aconseja la aprobación con modificaciones al proyecto si necesario fuere; o el dictamen de rechazo cuando del análisis resultare que el mismo es inviable e inaplicable.

Para el análisis pertinente, tomaremos como base el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados que en su **Capítulo 6 DE LAS NORMAS COMUNES A LAS COMISIONES**, que en su **Artículo 183** textualmente dice: "*Completado el estudio de los proyectos, la comisión se expedirá por escrito sobre ellos, aconsejando su aprobación, modificación, sustitución, rechazo o ratificación…"*

La segunda posibilidad de control sobre la redacción del sentido o de la forma de los proyectos es el que se da al momento de su tratamiento en la plenaria, que es la máxima autoridad de la Cámara. Esto se desprende de la lectura del **CAPÍTULO 7** del Reglamento de la **Honorable Cámara de Diputados, artículo 68**, que copiado dice: "*Durante la discusión en particular de un proyecto, se podrá presentar uno o más artículos que sustituyan*

Para estos casos, se establece lo siguiente:

1. Si todas las modificaciones se aceptasen, el proyecto quedará sancionado;
2. si todas las modificaciones se rechazasen por mayoría absoluta, pasarán de nuevo a la Cámara revisora y, si ésta se ratificase en su sanción anterior por mayoría absoluta, el proyecto quedará sancionado; si no se ratificase, quedará sancionado el proyecto aprobado por la Cámara de origen, y
3. si por parte de las modificaciones fuesen aceptadas y otras rechazadas, el proyecto pasará nuevamente a la Cámara revisora, donde solo se discutirán en forma global las modificaciones rechazadas, y si se aceptasen por mayoría absoluta, o se las rechacen, el proyecto quedará sancionado en la forma resuelta por ella. El proyecto de ley sancionado, con cualquiera de las alternativas previstas en este Artículo, pasará al Poder Ejecutivo para su promulgación.

totalmente al que se está discutiendo o modifiquen, adicionen o supriman algo de él. Cuando la mayoría de la Comisión acepte la sustitución, modificación o supresión, ésta se considerará parte integrante del despacho".

De lo anteriormente dicho se puede colegir que el mecanismo ***in itinere*** de los proyectos está considerado y establecido en los reglamentos de ambas Cámaras, situación que está contemplada como de normal cumplimento a diferencia del control ***ex ante*** de los proyectos, que ni siquiera es considerado.

¿QUÉ PASA CON LAS LEYES APROBADAS? - CONTROL *EX POST*

Citando a Winfried Steffani[108], (Hernandez, 2017) se establece la siguiente secuencia en el que resume las posibilidades de control parlamentario en un régimen parlamentario. Si las analizamos con cuidado, podemos constatar que todas esas posibilidades, con la única excepción de la revocación y destitución del gobierno, son aplicables en un régimen presidencial como el nuestro:

1. Examen posterior por el Parlamento de las acciones de gobierno y de la administración pública.

2. Vigilancia permanente por parte del Parlamento que acompaña a la acción del gobierno y de la administración pública.

3. Control (en cualquiera de las dos formas anteriores) con la posibilidad de intervenir en los actos de gobierno a través de la sanción de las leyes y el presupuesto.

4. Competencia del Parlamento de obligar al gobierno y a la administración a dar cuenta públicamente de sus

108 Hernández, E. d. (2017). Evaluación de las normas y del ordenamiento como políticas públicas.

actos. A esa competencia se uniría la propia competencia parlamentaria de emitir dictámenes y de influir sobre terceros que pueden acabar con el gobierno (por medio de las elecciones).

5. Competencia del Parlamento de obligar al gobierno y a la administración a dar cuenta pública de sus actos. Esa competencia estaría vinculada con la capacidad de emitir dictámenes y de revocar a los miembros del gobierno.

6. Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades y, eventualmente, de destituirlo (o de destituir a algunos de sus miembros).

Las cuestiones citadas más arriba nos llevan a la indefectible reflexión de que con la reforma constitucional del 92, Paraguay dio un salto cuantitativo en el control de los actos de gobierno, así como también en la capacidad de cogobierno del Parlamento y el Ejecutivo. El papel positivo del control parlamentario sobre el gobierno (una de las funciones básicas de cualquier Parlamento o Congreso en el mundo) permite la configuración de la política y/o la codirección del gobierno mediante la legislación y la función representativa configurada en el parlamento.

En su trabajo sobre ***La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español,*** Federico de Montalvo Jääskeläinen cita a ***García-Escudero Márquez***[109], en

109 **Piedad García Escudero Márquez** es Doctora en Derecho con Premio Extraordinario por la Universidad Complutense de Madrid (1995). Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid (2010). Letrada de las Cortes Generales desde 1981, ha sido Secretaria General del Congreso de los Diputados y Letrada Mayor de las Cortes Generales, así como Secretaria de la Junta Electoral Central. En el momento actual es Jefe del Departamento de Estudios Jurídicos en la Secretaría General del Congreso de los Diputados y Letrada de la Comisión de Justicia**.** "Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?", Civitas, Madrid, 2010.

su propuesta de regeneración del Parlamento español, en donde sostiene "*que cada vez cobra mayor relevancia la evaluación de las leyes aprobadas para la comprobación de su adecuación al objeto perseguido y así puede sugerirse un seguimiento de la efectividad de las leyes aprobadas y de las dificultades de su aplicación, para lo que podrían habilitarse distintas fórmulas, que van desde una subcomisión en el seno de la Comisión legislativa competente, hasta informes periódicos del Gobierno (por ejemplo, aportando los datos cuantitativos de los efectos de determinadas medidas legislativas), que a su vez puedan dar lugar al ejercicio de su iniciativa legislativa por los grupos parlamentarios o a instar la acción del Gobierno mediante proposiciones no de ley. El mayor conocimiento repercutirá en una mejor labor legisladora, tanto más en una época en que las reformas de las leyes se suceden a ritmo, si no vertiginoso, cuando menos rápido*"[110]. (Jääskeläinen, 2015).

Ante la inexistencia, en el propio Parlamento, de una división, oficina u comisión de evaluación ex post de leyes en el Paraguay se manifiestan dos figuras o posibilidades de suplir de manera inadvertida, pero deficiente e incompleta, este control, una de esas figuras a través de la que disimuladamente se realiza un control ***ex post*** de alguna de las leyes es la **Acción de Inconstitucionalidad** consagrada en el Capítulo XII, Artículo 132 que dice: *"La Corte Suprema de Justicia tiene la facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas..."*, esta facultad constitucional garantiza a la ciudadanía a peticionar a las autoridades (Corte Suprema) la declaración de inconstitucionalidad a aquellas leyes cuyo texto violentan sus derechos y garantías.

Lo cierto es que, a pesar de la existencia de la Acción de Inconstitucionalidad, no existe un informe, una estadística diri-

110 García-Escudero Márquez, P., "Regeneración del Parlamento. Transparencia y participación ciudadana", Teoría y Realidad Constitucional, núm. 36, año 2015, p. 186.

gida al Congreso, en la que se obtengan datos ciertos de la cantidad de leyes que fueron declaradas inconstitucionales y si esta declaración de inconstitucionalidad se debe a un defecto de fondo, un defecto de forma, se debe a deficiencias de Técnica Legislativa o una mala interpretación y aplicación del derecho. Se desconoce la cantidad de leyes que han sido declaradas inconstitucionales y los motivos. Esta etapa concierne exclusivamente a las autoridades judiciales que intervienen en el control constitucional y de convencionalidad de las leyes.

En este punto se debe mencionar la investigación en el marco del Derecho Constitucional Español a cargo del Dr. Adán Nieto Martin[111] en donde se destaca lo expresado por el Tribunal Constitucional en materia de control de evaluación de las normas: "*En este sentido, el TC viene afirmando de forma reiterada que el control de constitucionalidad no es un juicio ni sobre la calidad técnica de la Ley ni sobre la calidad técnica del ordenamiento jurídico. Así, en la STC 102/2012 puede leerse que el «juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa; razón por la cual no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes, habida cuenta de que el control jurisdiccional de la Ley nada tiene que ver con su depuración técnica»Asimismo, para el Tribunal ese control de constitucionalidad no «puede dar lugar tampoco a la constricción (…) del ámbito de libre configuración del legislador"*[112].

111 Proyecto de investigación titulado "Hacia una evaluación de las Leyes Penales Europeas", Adán Nieto Martín-Tomás Vidal Marín. Universidad de Castilla la Mancha.

112 Vid. también las STC 341/93 donde el TC afirma: "(…) no sobrará advertir que este Tribunal ni es, en modo alguno, juez de la corrección técnica, oportunidad o utilidad de las Leyes (porque el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (…)"; y la STC 195/96 donde el alto Tribunal señala: "(…) conforme a la doctrina de este Tribunal, el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (STC 109/1987, fundamento jurídico 3) y el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica ni puede dar lugar, tampoco a la constricción… del ámbito de libre configuración del legislador (STC 226/1993, fundamento jurídico 5, in fine) (…)".

Estamos a foja cero, si bien la figura de la acción de Inconstitucionalidad podría ser de utilidad a la hora de coadyuvar con la evaluación ex post de las normas, no es menos cierto lo dicho en los fallos del Tribunal Constitucional Español al decir que el juicio sobre la constitucionalidad de las leyes no es un juicio sobre las buenas prácticas legislativas. Sin embargo, de una defectuosa Técnica Legislativa en donde se pone en riesgo la seguridad jurídica y la certeza del derecho en cuanto a la materia regulada, se está ante la inminente declaración de inconstitucionalidad de una ley que vulnera los derechos de los ciudadanos.

Pero, a pesar de este análisis en Paraguay no tenemos noción ni datos de todo lo expuesto en relación al control ex post de leyes por declaración de inconstitucionalidad.

Por otro lado, otra herramienta que bien puede ser utilizada a la hora de realizar un examen de evaluación de la aplicabilidad de las normas, es la evaluación de las políticas públicas implementadas por el gobierno a partir de las leyes sancionadas por el Congreso.

Eduardo Sojo Garza-Aldape, sostiene en su libro Políticas Públicas en Democracia: "*en un gobierno democrático la continuidad y el cambio en las políticas públicas, así como su impacto en el presente y en el futuro, son dos caras de una misma moneda que exigen ante todo responsabilidad. En la democracia se trata de apostar por una institucionalidad fuerte, que permita enfrentar situaciones adversas, de las cuales ninguna sociedad humana, ningún gobierno, están exentos. La democracia no vuelve a ninguna nación infalible, pero sí la hace responsable". En este contexto, me parece oportuno reiterar que la adopción del enfoque de políticas públicas para evaluar la oportunidad, pertinencia, costo e idoneidad de la ley o su reforma es un acto de responsabilidad de los integrantes de los órganos legislativos*[113] (Sojo, 2007)"

113 Sojo, Eduardo. Políticas Públicas en democracia 2007. Méjico. Universidad Nacional Autónoma de Méjico.

La doctrina sobre políticas públicas habla de evaluación ex ante, in itinere y ex post, en el caso del proceso legislativo, la calificación del tipo de evaluación está en función del punto de referencia, pues si la referencia para calificar la evaluación es la ley, solo puede haber evaluación ex ante y ex post; pero si la referencia es conjunta, proceso legislativo y su producto, la ley, entonces, las intervenciones referidas que ocurren a partir del momento de presentación de la iniciativa de ley o su reforma hasta el análisis, discusión y modificación, en su caso, del dictamen aprobado en comisiones -si es que no hay observaciones, o después de votar éstas si las hay-, sería una evaluación intermedia que tiene resultados inmediatos.[114] (Moral, 2016).

La situación de los parlamentos latinoamericanos que presentan un panorama fragmentado y con minorías cuya voz y discurso no terminan de ser aceptados, donde las discusiones pasan más por imponer la fuerza aplastante de la mayoría y carecen de contenido y de análisis de las normas, se verá atenuado con la obligación de un control ex post de las normas. Si el producto final del Parlamento, la ley, va a ser indefectiblemente evaluado, la imposición de la fuerza o del discurso carecerán de fuerza ante la eventual evaluación del impacto de la norma, porque si la misma no cumple los objetivos para la cual fue creada, se deberá recomendar su eliminación.

A decir de Pedro Mercado Pacheco en un artículo sobre la calidad de ley realizado para la Universidad de Granada*: "Hoy parece existir un consenso casi unánime en subrayar que no sólo es importante lo que dicen las leyes sino lo que consiguen, que es necesario conocer si el comportamiento de sus destinatarios se acomoda o no a sus previsiones, cuáles son sus consecuencias y efectos, y cuál es el coste de consecución de sus objetivos*.[115]

---

114 Moral 2016. Evaluación de Políticas Públicas 2007

115 Mercado Pacheco, P., "Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos", Anales de la Cátedra Francisco Suárez, núm. 47, año 2013, p. 86.

Un puntapié para la evaluación ex post podría ser contemplar en la norma un artículo que obligue a su control posterior, al control del cumplimiento de los objetivos, a la solución de los problemas para la cual fue redactada la norma, costos de las políticas públicas, etc. Si la ley misma obliga a su control posterior, el organismo de aplicación o aquel destinado a la aplicación de la ley se verá compelido a hacerlo, logrando así dar un primer paso hacia el control y evaluación de las normas.

Sin duda alguna ya no se puede legislar sin medir el impacto que tienen esas normas a nivel nacional, en ese sentido se puede tomar la experiencia de países que vienen realizando controles ex ante y ex post de las normas el caso de varios países de la Unión Europea, España por ejemplo y a nivel Latinoamérica México, Chile ya han incorporado dichas prácticas en procesos gubernamentales.

En el año 2018 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE publica un trabajo titulado "OCDE (2018), Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE, OECD Publishing, París.", en este documento se transcriben las prácticas que vienen realizando los países miembros en lo relacionado a los controles ex post de las regulaciones, a continuación, se transcriben unos parámetros que pueden servir como ejemplo de lo que se podría aplicar a la hora de realizar la evaluaciones en Paraguay.

1. Objetivos de la regulación
2. Problema inicial y su estado
3. Estadísticas actualizadas
4. Alternativas factibles a la regulación
5. Manifestación de impacto de la regulación
6. Análisis costo-beneficio
7. Consulta pública
8. Oportunidades de mejora

Y finalmente se debe elevar un informe a la instancia parlamentaria encargada de realizar el control de las leyes que debe contener mínimamente:

- Promover acciones encaminadas a mejorar el cumplimiento de la norma y sus objetivos
- Sugerir la derogación de la norma
- Sugerir cambios a los objetivos de la norma
- Sugerir acciones complementarias enfocadas a mejorar la aplicación de la norma[16]

Para concluir sostenemos que la evaluación de las normas constituye sin lugar a dudas una deuda pendiente del Legislativo paraguayo. Una norma será de calidad mientras respete los siguientes principios de buena regulación: proporcionalidad, consistencia, transparencia, responsabilidad y eficacia.

Se ha demostrado que es un error no evaluar la norma antes de sancionarla; no estudiar su viabilidad antes de redactar leyes que, finalmente por falta de rigor técnico, no podrán ser aplicadas o peor aún terminan siendo declaradas inconstitucionales por las autoridades de justicia. (evaluación ex ante)

La técnica legislativa no sólo debe ocuparse de los aspectos formales de las leyes (lenguaje, estructura, sistemática), sino también de que éstas cumplan los objetivos perseguidos con su aprobación, es decir, que sean materialmente adecuadas. (evaluación in itinere).

En cuanto a la evaluación ex post de las normas, esta debe constituir un elemento clave de la estrategia de la legislatura en materia de regulación inteligente, lo que permite afirmar que la evaluación ex post es el procedimiento adecuado para determi-

116 OCDE (2018), Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE, OECD Publishing, París.

nar que una ley, una vez entrada en vigor y, habiendo comenzado su operatividad, se cumplen tales principios y resuelve los problemas para la cual fue pensada. Definitivamente esta última fase del control de la norma es la más compleja por la multiplicidad de actores y la necesidad de que todas las instituciones se vean involucradas en este proceso, ya sea elevando informes, completando cuestionarios, realizado estadísticas, y posteriormente elevando los informes correspondientes para que el Parlamento pueda realizar las modificaciones, rectificaciones o eliminar definitivamente la norma que no sirve.

Todos los tipos de evaluación son necesarios, sin duda alguna a pesar de que las regulaciones sean evaluadas rigurosamente antes de su introducción al sistema jurídico de una nación, no pueden conocerse todos sus efectos con seguridad hasta que la misma entre en vigor, es por ello que la evaluación ex post juega uno de los principales roles en materia legislativa.

BIBLIOGRAFÍA

Giardine, B., Riemer, C., Hardison, R. C., Burhans, R., Elnitski, L., Shah, P., ...&Nekrutenko, A. (2005). Galaxy: a platform for interactive large-scale genome analysis. Genome research, 15(10), 1451-1455.

MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA / MANUAL DE REDACCIÓN PARLAMENTARIA. Congreso de la República. Mesa Directiva 2012-2013. Víctor Isla Rojas / Presidente. Marco Falconí Picardo / Primer Vicepresidente. Juan Carlos Eguren Neuenschwander / Segundo Vicepresidente. José Luna Gálvez / Tercer Vicepresidente © Congreso de la República. Plaza Bolívar s/n-Palacio Legislativo. http://www.congreso.gob.pe. Lima, junio de 2013.

Ubertone, Fermín P., "La calidad del texto normativo", en La calidad en la función legislativa (Un aporte para el debate), panel presentado por María Alejandra Svetaz, Fermín P. Ubertone, Nicolás Rona y Héctor Pérez Bourbon en el 2º Congreso Argentino de Administración Pública - Sociedad, Gobierno y Administración Pública: "Reconstruyendo la estatalidad: transición, instituciones y gobernabilidad", realizado en Córdoba en noviembre de 2003.

Bourbon Pérez, H. (2007). Manual de Técnica Legislativa. Buenos Aires: Konrad Adenauer. Obtenido de http://www.kas.de/wf/doc/17520-1442-4-30.pdf

Constitución Nacional de la República del Paraguay. Asunción.

España, F. C. (s.f.). Técnica Legislativa. Madrid.

Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales 1ª Edición Electrónica. Realizada por Datascan, S.A. Guatemala, C.A. Tel:

(502) 334-0329 (502) 361-3246 7a Ave. 14-44 Zona 9 Edificio La Galería 2ndo Nivel Local 2)

Mag. Mariano Gerván. "Listas De Verificación en la elaboración de proyectos de ley: el caso alemán y el cuestionario azul (Blauen Prüffragen)".

Hernández, E. d. (2017). Evaluación de las normas y del ordenamiento como políticas públicas.

Jääskeläinen, F. d. (2015). La evaluación ex post de las normas: un nuevo análisis del caso español. Revista Asamblea.

García-Escudero Márquez, P., "Regeneración del Parlamento. Transparencia y participación ciudadana", Teoría y Realidad Constitucional, núm. 36, año 2015, p. 186.

Proyecto de investigación titulado "Hacia una evaluación de las Leyes Penales Europeas", Adán Nieto Martín-Tomás Vidal Marín. Universidad de Castilla la Mancha.

Márquez, P. G.-E. (s.f.). Nociones de Técnica Legislativa para uso parlamentario. Madrid. Obtenido de file:///C:/Users/DELL/Downloads/4653003.pdf

Moral, P. R. (2016). Evaluación de políticas públicas. Técnicas cuantitativas. Madrid: Garceta.

Mercado Pacheco, P., "Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos", Anales de la Cátedra Francisco Suárez, núm. 47, año 2013, p. 86.

Sojo, E. (2007). Políticas Públicas en Democracia.Méjico: Universidad Nacional Autónoma de México.

Ubertone, F. (2003). La calidad del texto normativo. 2º congreso Argentino de Administración Pública-Sociedad, Gobierno y Administración Pública.Córdoba.

Mercado Pacheco, P., "Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos", Anales de la Cátedra Francisco Suárez, núm. 47, año 2013.

OCDE (2018), Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE, OECD Publishing, París.

Profesor Tomás Vidal Marín, "Técnica Legislativa, Inserción de la Norma en el Ordenamiento Jurídico y Tribunal Constitucional" universidad de Catilla- La Macha. Fecha de recepción: 14.10.2012, Fecha de aceptación: 13.02-.2013. file:///C:/Users/Alba%20Rojas/Downloads/Dialnet-TécnicaLegislativaInsercionDeLaNormaEnElOrdenamien-4263248.pdf

Manuel Ossorio; Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales; Editorial Heliasta, Veinteava edición, 1992.

Manual de Técnica Legislativa. Pablo Gordillo Arriagada. Congreso de la Nación. República de Bolivia

Diccionario Manual SOPENA, Enciclopédico e Ilustrado; Editorial Ramón Sopena S.A., Provenza, Barcelona, 1995, Tomo II

CALVINHO, Gustavo. EL SISTEMA PROCESAL DE LA DEMOCRACIA. San Marcos. Lima. 2.008. pág. 47

Guía Parlamentaria. Honorable Cámara de Diputados. Tramitación Legislativa. 2018

Diccionario Universal de Términos Parlamentarios. Francisco Berlín Valenzuela (Coordinador) Jorge Moreno Collado Miguel Ángel Camposeco Cadena Manuel González Oropeza Luis Molina Piñeiro Pericles Namorado Urrutia Javier Orozco Gómez Susana Thalía Pedroza de la Llave Francisco Rivera Alvelais David Vega Vera. Segunda edición, junio de 1998 © 1997, CÁMARA DE DIPUTADOS DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN Comité del Instituto de Investigaciones Legislativas, LVI Legislatura Comité de Asuntos Editoriales, LVI Legislatura

SITIOS WEB

Marina Grosso Beatriz: Manual de Técnica Legislativa. http://tomasmoro.net/archivos/jpgaleano/docs/procesoslegislativos/Manual%20de%tecnica%20Argentina.pdf P6www.http://concepto.de/ley/#ixzz4ssq0Befc

ACUERDO por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio Ex post. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5279502&fecha=28/11/2012

Cuestionario Azul https://estudioslegislativos.files.wordpress.com/2012/12/cuestionario-azul-pel-gervan.pdf

Análisis contenido en la Página Web de la Facultad de Derecho de Antioquía- Colombia – Formación Ciudadana y Constitucional. Referencia sitio: http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/democratica.html

http://docencia.udea.edu.co/derecho/constitucion/iniciativa_popular.html

https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/24747.pdf

Acto Legislativo Número 1 de 1979 de Colombia.

Camargo, P. P. (1999). Acciones constitucionales y contencioso-administrativas.Bogotá: Leyer.

Código Electoral de Francia. Partie législative CHAPITRE III: Conditionsd'éligibilité et inéligibilités.

Consejo de Estado. (1999). Concepto de 27 de mayo. Sala de Consulta y Servicio Civil. M.P. C. Hoyos Salazar.

Constitución del 4 de octubre de 1958 del pueblo francés.

Constitución Política de Colombia de 1991.

Corte Constitucional. (1993). Sentencia C-546/93.

Corte Constitucional. (1994). Sentencia C-319/94.

Corte Constitucional. (1995). Sentencia C-247.

Corte Constitucional. (1997). Sentencia C-181/97.

Corte Constitucional. (1998). Sentencia C-147/98.

Gaceta del Congreso. (1992), año I, núm. 195, 3 de diciembre.

Hernández, A. E. (1998). La pérdida de investidura de congresistas y concejales.Bogotá: Rodríguez Quito.
http://www.assemblee-nationale.fr/

Derecho y Realidad
http://www.conseil-constitutionnel.fr
http://www.georgetown.edu/pdba/.
http://www.legifrance.gouv.fr/

Ley 88-227 de 11 de marzo de 1988, Francia.

Ley 5ª de 1992 (Reglamentaria del Congreso y establece reglas sobre la pérdida de investidura de sus miembros) Colombia. Diario Oficial No. 40.483 de 18 de junio de 1992

Elementos de Técnica Legislativa - Libro completo - Formato pdf. http://www.cddhcu.gob.mx/sia/coord/pdf/coordiss0203.pdf

Manual de Técnica Legislativa - Partido Acción Nacional- Formato pdf.
http://www.pan.senado.gob.mx/legislaconmigo/_manual_de_tecnica_legislativa.pdf

Manual Técnica Legislativa (UBA)
http://www.jus.gov.ar/minjus/ssjyal/PDJA/UBA/Manual/Manual1.html

Drafting Legislativo - EurLex
http://europa.eu.int/eur-lex/en/about/techleg/index.html

Manual de Técnica Legislativa - Observatorio Legislativo - Toscana - Italia
http://www.consiglio.regione.toscana.it/oli/Manuale/drafting.asp

Técnica Legislativa (DJI)- Brasil.
http://www.dji.com.br/constitucional/tecnica_legislativa.htm

Directorio de Técnica Legislativa - Suiza - Formato pdf. http://www.admin.ch/ch/i/gg/gt/gtr/gtr.pdf

Técnica Legislativa Italiana.
http://www.cirfid.unibo.it/~baldini/pubblicazioni/1995/baldinituraivr.htm

Manual de Técnica Legislativa de Maine (EE.UU)
http://janus.state.me.us/legis/ros/manual/contents.htm

Manual de Drafting Legislatura de Texas (EE.UU)
http://www.tlc.state.tx.us/legal/dm/cover.htm

Cómo se hacen nuestras leyes? (Congreso de los Estados Unidos)
http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.toc.html

Drafting Legislativo y Control de calidad - Italia - Formato rtf
http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/Testi/Romano2003.rtf

Manual de Técnica Legislativa Municipal (Brasil)
http://www.visagesoft.com for more detailshttp://www.cmm.pr.gov.br/legis/manual.htm

Manual de Redacción (Presidencia de Brasil)http://www.planalto.gov.br/ccivil/manual/manual.htm

Reglas de Drafting Administrativo - Indiana (EE.UU).
http://www.in.gov/legislative/pdf/IACDrftMan.pdf

Instituto de Estudios Superiores Hernando Aria de Saavedra

Tecnicatura Superior en Gestión de Asuntos Parlamentarios Segundo Año - Primer Cuatrimestre 2011. Materia: Técnica Legislativa II

VALIDEZ, VIGENCIA, EFICACIA Y LEGITIMIDAD. RELACIÓN Y DISTINCIÓN. Msc. Martha Prieto Valdés. Profesora Titular, Facultad de Derecho, Universidad de la Habana. Publicación

virtual, Revista Cuba Siglo XXI, Revista de trabajos Científicos sobre distintas facetas de la sociedad cubana y latinoamericana. https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/index.htm