

## HISTORIA CONSTITUCIONAL DEL PARAGUAY (Período 1870-2012)

Luis Lezcano Claude\*

**Resumen.** El trabajo consiste en un estudio de las constituciones de 1870, 1940, 1967 y 1992, cubriendo el lapso comprendido entre 1870 y 2012. Se estudian no sólo las características medulares de las leyes supremas mencionadas, sino también su vinculación con la realidad en que estuvieron vigentes. Se revé la impresión que comúnmente se tiene sobre las citadas constituciones, contrastándola con el texto de las mismas. La Constitución de 1870 queda descripta como típicamente liberal, desactualizada e incompleta para hoy. En la Constitución de 1940 se destacan sus aportes progresistas en su parte dogmática y las normas que la convierten en autoritaria en la parte orgánica. En la Constitución de 1967, se constata su permanencia en la línea del constitucionalismo social y la continuidad de las normas que consagran el predominio del Ejecutivo. La Constitución de 1992 es abordada como la que conduce del presidencialismo reforzado al presidencialismo moderado.

---

\* Ex Ministro de la Corte Suprema de Justicia, integrante de la Sala Constitucional (1995-2003). Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de Asunción. Especializado en Derecho Constitucional en la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor de la Universidad Nacional, la Universidad Católica, la Universidad Americana y la Escuela Judicial, dependiente del Consejo de la Magistratura. Ex Convencional Constituyente en la Convención Nacional Constituyente de 1991/92. Ha publicado varios trabajos en el campo del Derecho Constitucional, entre ellos: *El Poder Ejecutivo en el Paraguay*, Asunción, Ñandutí Vive-Intercontinental Editora, 1989; *El control de constitucionalidad en el Paraguay*, Asunción, La Ley Paraguaya S.A., 2000; y *Derecho Constitucional, Parte Orgánica*, Asunción, 2008, 2011. Actualmente se desempeña como Decano de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Americana.

## Introducción

El bicentenario de la independencia, es decir, los doscientos años de constitución del Estado paraguayo hacían imprescindible y necesaria una revisión de los principales instrumentos jurídicos de máximo rango que regularon el ejercicio del poder político en el marco de dicho Estado. Se podría decir que resultaría una recordación incompleta aludir a los diversos aspectos de la existencia de esta formación estatal, y soslayar el aspecto referido a las normas que establecen con rango máximo, por una parte, el plexo de libertades, derechos y garantías reconocidos a todas las personas, es decir, fundamentalmente a esa amplia mayoría de gobernados y por otra parte, la estructura de los diferentes órganos de gobierno y definen, o mejor, limitan sus facultades o atribuciones.

No es que no se hayan hecho antes estudios de los diversos instrumentos constitucionales que rigieron en nuestro país. Pero, a la vista de los estudios realizados, pensamos que era necesario un nuevo abordaje de las distintas constituciones, incorporando elementos conceptuales nuevos que permitieran dar una apreciación algo diferente del objeto de estudio. Pensamos que existen cosas nuevas que decir, lo cual justifica plenamente esta investigación.

El abordaje no está limitado al estudio de las características generales de los instrumentos constitucionales, sino que también se ha tratado de contextualizarlos en la realidad concreta en que debían regir. En este sentido se ha atendido particularmente al ámbito de aplicación de las normas, al mayor o menor grado de aplicación de las disposiciones y sus numerosas desvirtuaciones, a la mayor o menor adecuación de la norma a la realidad que debía regir. Todo esto referido a planos de actuación de la máxima relevancia pues se trata de la actuación de los diferentes órganos del gobierno de un Estado.

Las Constituciones estudiadas son las de 1870, 1940, 1967 y 1992, y también los instrumentos dictados durante el breve gobierno franquista, abarcando el período comprendido entre 1870 y la actualidad.

Pensábamos que los abordajes desde un fundamentalismo liberal, desde posturas radicales que condenaban en su integridad algunos instrumentos supuestamente inficionados de totalitarismo, o desde enfoques que no distinguían en la apreciación de la norma jurídica en sí mismo y la forma de su aplicación en la realidad, sin que se niegue la importancia de esta vinculación, han contribuido a deformar en más o menos una más exacta apreciación de un texto constitucional.

Esto es lo que nos ha movido a la relectura de la Constitución de 1870, con observancia de las circunstancias históricas en que rigió, y con atención particular a las posibilidades de su proyección al presente. Cosa similar se ha hecho en relación con las constituciones de 1940 y 1967. La Constitución actual ha sido objeto de estudio con atención especial a su génesis y, en el extremo opuesto, a las posibilidades y necesidad de su modificación.

Todo lo mencionado sucintamente justifica el estudio realizado. El mismo puede contribuir a una apreciación renovada, más exacta, realista y ecuaníme de las sucesivas leyes supremas que rigieron en nuestro país.

## **La Constitución de 1870**

### **La situación al final de la guerra**

La derrota del Paraguay a manos de la Triple Alianza constituida por la Argentina, el Brasil y el Uruguay, el 1 de mayo de 1865, significó la más profunda y radical transformación que se haya experimentado en el Estado paraguayo. Fue una verdadera revolución por los cambios estructurales de carácter económico, político, social, demográfico, territorial y, en general, de toda índole, operados entre la época de los López y los tiempos de la postguerra.

El Paraguay quedó deshecho, derruido, destrozado, arrasado, aniquilado como resultado de la desigual y genocida guerra en que participó. La población quedó reducida, en cifras aproximadas, de ochocientos mil habitantes antes de la guerra, a doscientos veinte mil al terminar la conflagración (Pastore, C., 1986, p. 70).

El 5 de enero de 1869 los ejércitos aliados entraron en la Asunción. El ejército brasileño se hizo militarmente cargo de la ciudad. La capital fue saqueada.

Bordón, F. A. (1976) describe la situación en los siguientes términos: “La guerra prácticamente había aniquilado al Paraguay. Los aliados al apoderarse de la Capital, consumaron actos realmente vandálicos, inconcebibles en ejércitos civilizados, tales como saqueos, robos, violaciones, atracos de hogares, templos y museos, convirtiendo en botín los bienes públicos y privados” (p. 51).

Por su parte, Cardozo, Efraim (1987) dice: “... las [fuerzas] brasileñas, posesionadas de la ciudad, se entregaron al más implacable saqueo y devastación. Ni las legaciones, ni los consulados, ni los sepulcros, ni las iglesias fueron respetados. La tarea destructora prosiguió varios días ... Las embarcaciones zarparon hacia Buenos Aires y Río de Janeiro repletas de objetos de valor ...” (p. 245).

El 15 de agosto de 1869, cuando los restos del ejército y del pueblo paraguayos encabezados por el Mariscal Francisco Solano López todavía ofrecían una desesperada pero heroica resistencia a las huestes enemigas, en la Asunción se constituyó un gobierno provisorio: el triunvirato, integrado por Cirilo Antonio Rivarola, Carlos Loizaga y José Díaz de Bedoya. Este gobierno títere, establecido con el asentimiento de los jefes de la fuerzas aliadas de ocupación, estaba integrado por tres “legionarios”.<sup>1</sup>

Todo tuvo que reconstruirse a partir de cero, de acuerdo con los nuevos paradigmas ideológicos de que eran portadores los ejércitos triunfantes y los paraguayos que los acompañaban.

### **La situación de preguerra**

Durante los gobiernos del Dr. Francia y de los López, se había aplicado un modelo de desarrollo autónomo que mantuvo al país al margen de la injerencia y el control foráneos, en particular de Inglaterra que era la gran potencia de la época. Aunque no se había salido del atraso, la proyección del modelo elegido permitía vislumbrar la posibilidad de alcanzar niveles superiores en distintos aspectos.

La situación previa a la guerra presentaba características peculiares. Así, según el inventario de bienes públicos realizado por el ingeniero F. W. Morgenstern, de las 16.590 leguas cuadradas que tenía el país, 16.329 eran propiedad fiscal y sólo 261 eran propiedad privada (Trías, V., 1975, p. 28).

“El comercio exterior fue sustancialmente nacionalizado. Al monopolio de la exportación de maderas, el gobierno de don Carlos agregó el monopolio estatal de la yerba mate”. “Con los recursos del

---

<sup>1</sup>Miembros de la “Legión Paraguaya”, constituida durante la Guerra de la Triple Alianza por paraguayos traidores a la patria, que se armaron contra ella y en apoyo de los ejércitos enemigos. Precisamente, la Constitución de 1870, que poco tiempo después quedaría sancionada, definió esta situación en los siguientes términos: “La traición contra la Nación consistirá únicamente en tomar las armas contra ella, o en unirse a sus enemigos prestándoles ayuda y socorro ...” (Art. 119).

comercio exterior, fundamentalmente, el Estado impulsó no sólo la construcción de obras básicas –infraestructura para el desarrollo-, sino un promisorio crecimiento industrial”. “Se levantaron astilleros donde se construyó una flota fluvial y marítima ... El 21 de setiembre de 1861 se inauguró, orgullosamente, el ferrocarril nacional –propiedad del Estado- que llega hasta Trinidad ...” (Trías, V., 1975, pp. 30, 32,33).

Sobre el tema, Teodosio González (1997) dice: “Antes de la guerra, el Estado no tuvo necesidad de recurrir al crédito externo ni interno, porque los recursos provenientes de los impuestos aduaneros y de las ventas y productos de su patrimonio privado, le sobran para atender los gastos de la administración del país” (p. 94).

Es cierto que “... no organizaron una democracia formal, con instituciones en auténtico funcionamiento. En el Paraguay de esa época no hubo prensa, o la hubo sólo oficialista; es manifiesta, asimismo, la ausencia de libertades políticas ...”. Sin embargo, el pueblo fue el indiscutible beneficiario del desarrollo económico (Trías, V., 1975, pp. 41, 43).

La transformación experimentada en la post guerra, la sintetizó Óscar Creydt (s.f.) del siguiente modo: “El Estado nacional fue destruido y reemplazado por el poder de los grandes estancieros y de los agentes del capital extranjero, disfrazado de república constitucional de tipo liberal” (p. 46).

### **Documentos previos**

Entre los documentos previos a la Constitución de 1870, se puede mencionar el Manifiesto del Gobierno Provisorio fechado el 10 septiembre de 1869, es decir, pocos días después de su asunción. Este manifiesto, si bien expresa muchas ideas de inspiración liberal que habrían de alcanzar consagración jurídica en la nueva Constitución, contiene también aspectos realmente deplorables como la reivindicación de la Legión Paraguaya que acompañó a los ejércitos aliados, la innecesaria actitud

de obsecuencia y adulación a los ocupantes extranjeros (“... una población extranjera que honra a la civilización con la humanidad de sus actos y la filantropía de sus sentimientos ... El Gobierno Provisorio ... se hace un deber de consagrar igualmente un voto de gratitud a favor de los Ejércitos Aliados ... el Triunvirato que se inaugura bajo los generosos auspicios de los Gobiernos Aliados ...”), la absoluta y total condena de los gobiernos precedentes y la exageración del papel histórico que le cupo desempeñar al gobierno provisorio (“... El Gobierno Provisorio, primera autoridad del país constituida en condiciones de civilización, de derecho y de moral ...”).

El Gobierno Provisorio dictó también el Decreto del 2 de octubre de 1869 por el cual se abolió la esclavitud, se declaró la libertad para todo individuo que pisara territorio paraguayo y se estableció una indemnización para los amos.

Asimismo, cabe mencionar el Decreto del 14 de enero de 1870, dictado por el Gobierno Provisorio de la República a fin de crear el marco jurídico al cual quedarán sujetos gobernantes y gobernados hasta tanto se dictara la nueva Constitución. Las disposiciones contenidas en el decreto tenían, pues, carácter provisional, como se mencionaba en forma expresa. Los derechos, garantías, libertades y obligaciones consagrados, eran los propios del liberalismo y, prácticamente en su integridad, fueron incorporados a la Constitución dictada ese mismo año.

### **La Convención Nacional Constituyente de 1870**

El proyecto de Constitución fue publicado en el periódico “La Regeneración”, durante los meses de octubre y noviembre de 1869.

Los convencionales constituyentes fueron electos de conformidad con el Estatuto Provisorio del 1 de abril de 1870. Una de sus disposiciones establecía que “los votos serán dados verbalmente y a voz alta, no admitiéndose votos escritos” (Art. 20). Fueron electos 54 convencionales.

Se reunió en el local del antiguo Cabildo. Inició su tarea el 15 de agosto de dicho año, con la asistencia de 41 convencionales. En la sesión inaugural estuvieron presentes los triunviros Loizaga y Rivarola, así como los jefes argentino y brasileño de los ejércitos de ocupación.

La Convención Nacional Constituyente de 1870, por las circunstancias de ruptura radical con el régimen anterior, aunque con las limitaciones de la situación general del país y de la ocupación extranjera, actuó en ejercicio del poder constituyente en forma originaria.

Dentro de este marco, el 31 de agosto de 1870, la Convención declaró acéfalo el Triunvirato y luego nombró como Presidente Provisorio de la República a Cirilo Antonio Rivarola.

La nueva Constitución fue sancionada el 18 de noviembre. El Presidente Provisorio la promulgó el 24 de noviembre y fue jurada el 25 de noviembre. La Constitución de 1870, a pesar de ser el instrumento jurídico resultante de la actividad de un órgano que actuó en ejercicio del poder constituyente, fue sometida para su puesta en vigor a un acto -la promulgación de la misma- emanado de un órgano integrante del poder constituido.

El 24 de noviembre, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 127 de la Constitución, la Convención constituida en cuerpo electoral procedió a elegir al presidente de la República y al vicepresidente efectivos, para el primer período constitucional. Resultaron electos Cirilo Antonio Rivarola y Cayo Miltos, respectivamente.

Con posterioridad, la Convención Constituyente se declaró en Congreso Legislativo por el plazo de quince días (cf. Art. 128).

La nueva Ley Suprema, “copiada de la Constitución Argentina” (González, T., 1997, pp. 45, 51), introdujo en el Paraguay principios y normas jurídicas de inspiración liberal.



## **Contenido de la Constitución de 1870**

*Caracterización general.* La Constitución de 1870 era una constitución típicamente liberal. Su sanción significó la incorporación al Paraguay de las libertades, los derechos y las garantías inspirados en el liberalismo. La amplitud de los mismos en comparación con lo establecido en la Constitución de 1844 que era muy escueta en cuanto a este tema, constituye un punto positivo.

Sin embargo, desde una perspectiva actual, debe señalarse el carácter meramente formal de las libertades, los derechos y las garantías consagrados. Correspondían a lo que hoy llamaríamos derechos humanos de la primera generación, es decir, civiles y políticos, aunque estos últimos muy restringidos.

El aludido carácter formal implica, en muchos casos, la mera abstención del Estado que permita el ejercicio de tales libertades y derechos, o, a lo sumo, la acción del mismo en el sentido de asegurar las condiciones adecuadas para dicho ejercicio. Pero no se prevén mayores prestaciones a cargo del Estado que beneficien en forma directa a las personas. Lo más que puede observarse a nivel constitucional en este aspecto, es lo relativo a la educación primaria que debía ser “de atención preferente del Gobierno”, debiendo el Congreso “promover por todos los medios posibles la instrucción de los Ciudadanos” (Art. 8°).

En cuanto a los órganos de gobierno, debe apuntarse como otro aspecto positivo el equilibrio establecido entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, lo cual constituye una clara ruptura con el régimen de marcado predominio del primero de éstos, legislado en la Constitución de 1844.

### **Parte dogmática**

*Venta de tierras públicas.* Como una de las formas de proveer los gastos públicos se prevé la venta de tierras públicas (Art. 4°). Con anterioridad, éstas, en un alto porcentaje, eran propiedad del Estado. Con

posterioridad a la finalización de la guerra contra la Triple Alianza, comienza el malbaratamiento de las mismas, origen de los problemas referentes a la propiedad inmobiliaria rural que subsisten hasta el presente.

Las leyes del 9 de junio y del 10 de julio de 1885, autorizaron la venta de yerbales y tierras fiscales, así como también de edificios fiscales. La venta se hizo en forma directa y a precios irrisorios. La venta de tierras públicas fue suspendida por Ley del 25 de junio de 1904.

Teodosio González (1997), destacado jurista y político liberal de la época, describe el hecho del siguiente modo: “Los favorecidos del Gobierno, Ministros, Senadores, Diputados, empleados públicos, caudillos y especuladores en general, se abatieron como cuervos a comprar, por medio de testaferros, tierras fiscales ofrecidas a tan bajos precios, para, enseguida revenderlas, en Buenos Aires, Montevideo y Europa o aquí mismo, con ganancias colosales” (p, 126).

Por su parte, Óscar Creydt (s.f.) expresa cuanto sigue: “... La ley de 1883, en virtud de la cual se convirtieron las tierras del Estado en grandes latifundios, fue hecha con miras a entregar el territorio nacional a capitales europeos, norteamericanos y argentinos.

El principal autor y responsable de esta transformación antinacional es el Partido Colorado. Su jefe, el General Bernardino Caballero, había actuado como un héroe en la gran guerra patria ...” (p. 47).

Tulio Halperin Donghi (1980) dice: “... los nuevos gobernantes presidían una alegre liquidación de las tierras del Estado; la reconstrucción del Paraguay se hace bajo el signo de la gran propiedad privada ...” (p. 248).

La venta del ferrocarril de Asunción a Paraguarí fue dispuesta en virtud de la ley del 4 de julio de 1876.

*Contratación de empréstitos.* También estaba prevista la contratación de empréstitos como forma de proveer a los gastos públicos. Al respecto, es bien conocido el negociado de los empréstitos de 1871 y 1872, por 1.000.000 y 2.000.000 de libras esterlinas, respectivamente, gestionados en Londres. Sólo una ínfima parte de los mismos (alrededor de 400.000 del primero, y 125.000 del segundo) llegó al país. Fue el comienzo de la deuda externa.

*Inmigración.* La terrible mengua que había experimentado la población como consecuencia de la guerra, se previó restablecerla mediante la inmigración. Al respecto, la Ley Suprema decía lo siguiente: “El Gobierno fomentará la inmigración Americana y Europea” (Art. 6º). Contra los principios enarbolados por el liberalismo, se estableció una norma violatoria de la igualdad jurídica y, además, cargada de racismo.

Dos destacados intelectuales de la época, sin embargo, justificaron la norma. Teodosio González (1997), autor del Código Penal de 1910, afirmó cuanto sigue:

“... nuestra Constitución sólo quiere fomentar la inmigración *europaea* y *americana*. Pero, no desea fomentar la asiática, ni la africana. Y esto se comprende: ni los asiáticos ni los africanos van a mejorar nuestra raza, nuestras industrias, ni enseñarnos las ciencias, ni las artes ... El japonés no se presta para mejorar la raza físicamente. Lejos de eso, la empeora. La cruce entre los criollos sudamericanos y los japoneses, ha dado productos físicamente muy inferiores ...” (pp. 302/303).

Por su parte, Félix Paiva (1926), constitucionalista y político que llegó a ejercer la Presidencia de la República, sostuvo lo siguiente:

“... esta obra de civilización, de progreso general no puede emprenderse en países nuevos, sino a base de la inmigración americana y europea, porque es la más civilizada, más culta y más progresista ...”.

“... No era pues indiferente la elección de razas, puesto que hay las que no se cruzan y que, aún cruzándose, no aportan ninguna mejora

étnica y menos valor moral, como ocurre con la negra, por ejemplo, y con la mayoría de la cepa amarilla asiática, que son sin duda alguna inferiores en general a la blanca o europea ...”.

“... La preferencia a favor de la raza blanca es indudable en la letra y espíritu de la ley fundamental ...”.

“...Admitase el dogma de la desigualdad de las razas y la superioridad histórica de la blanca, pero no se condene irremisiblemente como inferiores a las otras ...” (pp. 114, 116, 118).

*Otras disposiciones de la parte dogmática.* En sentido contrario al laicismo sustentado por el liberalismo, se consagró a la católica como religión del Estado (Art. 3º).

Todos los derechos, las libertades y las garantías de inspiración liberal, aparecen en la Constitución de 1870. Entre otros, podemos mencionar los de comerciar, de trabajar, de reunión, de petición, de tránsito, de prensa, de asociación, de religión (Arts. 18 y 24).

Otras disposiciones contemplaban los siguientes temas: juicio previo, ley anterior al hecho del proceso, jueces naturales, límites a la declaración, requisitos para el arresto y la detención, presunción de inocencia (Art. 20), defensa en juicio, inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia y los papeles privados, prohibición de tormentos y azotes, condiciones aceptables de las cárceles (Art. 21); libertad jurídica (Art. 23); abolición de la esclavitud (Art. 25); igualdad ante la ley (Art. 26); irretroactividad de la ley (Art. 32), etc.

*Propiedad privada.* La Constitución de 1870 garantizaba la propiedad privada en los términos de un liberalismo puro:

Art. 19. La propiedad es inviolable y ningún habitante de la República puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en la ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por la ley y previamente indemnizada.

En este marco ideológico se admitía la expropiación, pero sólo en caso de utilidad pública, es decir, cuando la cosa fuera necesaria para el uso de todos en forma indefinida.<sup>2</sup>

Se eliminaron la confiscación de bienes y la pena de muerte por causas políticas (Art. 19).

*Derechos políticos.* La Constitución de 1870 confería el derecho al sufragio, en principio, a todos los paraguayos desde la edad de dieciocho años (cf. Arts. 35 y 38).

La Ley Suprema buscó precautelar la libertad electoral por medio del siguiente artículo:

Art. 27. Es inviolable la ley electoral del Ciudadano, y se prohíbe al Presidente y a sus Ministros toda ingerencia directa o indirecta en las elecciones populares. Cualquier autoridad de la Ciudad o Campaña que por sí, u obedeciendo órdenes superiores ejerza coacción directa o indirectamente en uno o más Ciudadanos, comete atentado contra la libertad electoral y es responsable individualmente ante la ley.

El 9 de diciembre de 1870, la Convención Nacional Constituyente, constituida en Asamblea Legislativa, dictó la “Ley de elecciones de la República del Paraguay”. De acuerdo con sus disposiciones, el voto era público y la votación se hacía por candidatos a senadores o diputados, en la cantidad correspondiente a la convocatoria y a los 23 distritos electorales en que fue dividido el país. No debe olvidarse que las cámaras legislativas se renovaban parcialmente cada dos años, la de Diputados por mitades, y la de Senadores, por tercios.

Este sistema posibilitaba un eventual control de la representación en forma total o ampliamente mayoritaria, por parte de un solo sector

---

<sup>2</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. 26 de agosto de 1789. XVII. Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exija de modo evidente, y a condición de una justa y previa indemnización.

político. Visto de otro modo, el sistema no facilitaba la representación de las minorías.<sup>3</sup>

La Ley Electoral del 23 de agosto de 1911, estatuyó el voto secreto, aunque con las limitaciones fácticas que se deducen de la disposición que transcribimos a continuación.

Art. 63, inc. a) “Cada sufragante presentará al presidente de la mesa ... una boleta en papel blanco ... que exprese el candidato o candidatos por quienes vota”.

En efecto, atendiendo al grado de instrucción del elector común y a las presiones políticas, nada garantizaba que el contenido de la boleta reflejara la voluntad de aquel.

La votación seguía haciéndose por candidatos, con las eventuales consecuencias ya indicadas, se según se desprende del siguiente artículo:

Art. 64. “Ningún sufragante podrá votar sino por el número de Senadores y Diputados, electores [de Presidente y Vicepresidente de la República] o convencionales [para la Convención Nacional Constituyente], designados en la convocatoria de la elección para la sección respectiva”.

La Ley electoral N° 223, del 28 de noviembre de 1916, modificó la Ley de 1911 en cuanto al sistema de elección para las cámaras legislativas y estableció el “sufragio de lista con voto incompleto” (Art. 3°). La votación siguió siendo por candidatos aunque los electos no podían

---

<sup>3</sup> Art. 33. Los votos serán verbales o escritos y todos por los mismos sufragantes.

Art. 34. Los votos verbales serán emitidos en alta voz por los sufragantes; los escritos serán leídos del mismo modo por el Presidente de la mesa ...

Art. 36. Cada sufragante votará por el número de Senadores y Diputados que designe la convocatoria de la elección.

ser todos de un mismo partido, pues el sistema adoptado aseguraba la participación de la minoría.

La Ley de elecciones, Nº 929, del 9 de setiembre de 1927, adoptó un sistema de “representación proporcional limitada” (Art. 10). De conformidad con el Art. 14, “los cargos cuya provisión motiva el acto electoral, se llenarán con candidatos de las dos listas que hubieren obtenido mayor número de sufragios”.

La votación se hacía por lista completa y la distribución de cargos entre las dos listas mencionadas, debía hacerse de acuerdo con un sistema de proporcionalidad que atendía a la cantidad de votos emitidos a favor de cada lista (cf. Art. 15).

Se limitaba, pues, el acceso a las bancas en la Cámara de Senadores y en la Cámara de Diputados a los dos partidos políticos más votados, los cuales en ese momento histórico, con toda seguridad, serían el Partido Liberal y el Partido Colorado. Los votos emitidos a favor de otros partidos minoritarios no eran tenidos en cuenta.

En todo este lapso, no se admitió sino el sufragio masculino.

Las elecciones de Presidente de la República y Vicepresidente habían sido con candidato único, hasta que en 1928, en las elecciones en que resultó electo José Patricio Guggiari, participó también un candidato colorado, Eduardo Fleytas.

### **Parte orgánica**

La Constitución de 1870 organizaba el gobierno sobre la base de tres órganos separados y autónomos que adoptaban la denominación tradicional de Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial. La división y el equilibrio de poderes, o de órganos de poder, quedaron consagrados mediante la distribución de las funciones que correspondían a cada uno y los mecanismos de control recíproco.

Según lo disponía la Ley Suprema, correspondía “al Congreso como representación Soberana del pueblo, dilucidar cualquier duda que llegara a haber en el equilibrio de los tres altos poderes del Estado” (Art. 103).

El sistema de gobierno era presidencial, pero las facultades del titular del Ejecutivo aparecían bastante controladas, con lo cual se lograba un equilibrio de poderes que no existió en la constitución precedente ni en las dos posteriores. En efecto, la posibilidad de enjuiciamiento político del Presidente, el Vicepresidente y los ministros (Arts. 50, 56 y 57); la interpelación de los ministros (Art. 67); la duración de cuatro años del período presidencial y la imposibilidad de reelección sino con dos períodos de intervalo (Art. 90); y la necesidad del refrendo ministerial para que los actos del Presidente tuvieran eficacia (Art. 104), constituían limitaciones importantes al Ejecutivo.

La afirmación de que, no obstante, el sistema de gobierno legislado en la Constitución de 1870 puede ser calificado como presidencial, se sustenta en las siguientes facultades conferidas al Presidente de la República: a) la intervención en el proceso legislativo en cuanto a la iniciativa (Art. 73) y en cuanto al veto, que podía ser parcial o total (Art. 76); b) la facultad reglamentaria (Art. 102, inc. 2); c) las facultades que se le otorgaban durante el estado de sitio, y la misma facultad de declararlo por sí mismo durante el receso parlamentario, que era bastante prolongado (siete meses), (Arts. 9; 72, inc. 22; y 102, inc. 17); y d) la amplia facultad de nombramiento (Art. 102, inc. 6) y, en particular, el nombramiento de los magistrados del Superior Tribunal de Justicia y de los demás integrantes del Poder Judicial (Arts. 102, inc. 4 y 113), más aún cuando el Presidente tenía la facultad de hacer nombramientos en comisión durante el receso parlamentario, cuando las vacancias se produjeran en cargos que requerían el acuerdo del Congreso (Art. 102, inc. 20).

De todos modos y a la luz de la experiencia histórica reciente de los gobiernos del Dr. Francia y de los López, considerados dictatoriales



por los constructores del nuevo orden de postguerra, en la Ley Suprema se incluyó un artículo que adoptaba previsiones en particular respecto del Poder Ejecutivo. Así se estableció lo siguiente:

Art. 13. El Congreso no podrá jamás conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias, ni la suma del poder público, ni otorgarle sumisiones o supremacías por las que, la vida, el honor y la propiedad de los habitantes de la República queden a merced del Gobierno o persona alguna. La dictadura es nula e inadmisibles en la República del Paraguay y los que la formulen, consientan o firmen, se sujetarán a la responsabilidad y pena de los infames traidores de la patria.

No obstante, en violación de esta disposición, en virtud del Decreto Nº 1, del 18 de febrero de 1940, el Gral. José Félix Estigarribia asumió la plenitud de los poderes políticos del gobierno de la República (Poderes Ejecutivo y Legislativo), aunque quedó subsistente el Poder Judicial.

**Poder Legislativo.** El Poder Legislativo era ejercido por un Congreso bicameral. Una de las cámaras era la de Diputados, integrada inicialmente por 26 miembros, elegidos directamente por los electores de cada distrito electoral. El número de diputados se iría incrementando de acuerdo con el aumento de la población. Se requerían 25 años de edad y “ciudadanía natural”, es decir, nacionalidad natural o de origen, para poder ser electo. El mandato era de cuatro años, con posibilidad de reelección. La cámara debía renovarse parcialmente por mitad cada bienio, lo cual permitía la permanencia de una mitad de legisladores ya con experiencia y la incorporación de otra mitad de nuevos integrantes. No existían suplentes y en caso de producirse alguna vacancia, debía procederse a la elección del nuevo titular (cf. artículos 42 a 49).

La otra cámara era el Senado, compuesto inicialmente por 13 senadores elegidos de la misma forma que los diputados. Igualmente su número se iría incrementando en proporción al aumento de la población. Los senadores duraban seis años en el ejercicio de sus funciones y podían ser reelectos. La cámara debía renovarse por tercios cada dos

años, con la ventaja señalada más arriba. Para ser senador se requería la edad mínima de 28 años y la “ciudadanía natural”, es decir, la nacionalidad natural o de origen. La edad muy baja exigida para acceder al Senado, se explica por la escasez de varones adultos. Siguiendo a sus modelos la Constitución norteamericana de 1787 y la argentina de 1853, el Vicepresidente de la República era el presidente del Senado. No había suplentes y en caso de vacancia se procedía a elegir al nuevo titular (cf. artículos 51 a 55, y 58).

Las cámaras celebraban sesiones ordinarias cada año, desde el 1 de abril al 31 de agosto, es decir, durante cinco meses. Esto era lo habitual en la época y resultaba considerablemente más si se comparaba con el régimen de la Constitución de 1844 según el cual el Congreso se reunía en forma ordinaria de cinco en cinco años. Durante el largo período de receso de siete meses, las cámaras podían autoconvocarse a sesiones extraordinarias y también podían ser convocadas por el Poder Ejecutivo. Del mismo modo se podían prorrogar sus sesiones (cf. artículo 59).

Las cámaras podían aplicar sanciones a sus miembros e, incluso, removerlos o excluirlos de su seno, con dos tercios de votos (cf. artículo 62). En varias oportunidades esta facultad fue aplicada en forma arbitraria para excluir a diputados o senadores por causas políticas.

Los senadores y los diputados gozaban de las inmunidades de opinión, arresto o detención, y proceso (cf. artículos 63 a 65).

Entre las atribuciones del Congreso figuraban, entre otras, las siguientes:

La facultad de interpelación a ministros del Poder Ejecutivo (Art. 67).

La aprobación del presupuesto del Estado y luego de las cuentas de inversión del mismo (Art. 72, inc. 7º).

La de “conservar el trato pacífico con los indios y promover la conversión de ellos al cristianismo y a la civilización” (Art. 72, inc. 13).

*Juicio político.* La Constitución de 1870 estableció por primera vez esta institución en el derecho constitucional paraguayo. Estaba previsto el juicio político para el Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los miembros del Superior Tribunal de Justicia y los generales del Ejército y de la Armada. A la Cámara de Diputados le correspondía acusar ante la cámara alta a cualquiera de las mencionadas autoridades, "por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones, o por crímenes comunes". Se requería para ello mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara acusadora.

Al Senado le correspondía juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados. Para declarar culpable a uno de ellos se requería mayoría de dos tercios de los senadores presentes. Cuando el acusado era el Presidente de la República o el Vicepresidente en ejercicio del Poder Ejecutivo, el Senado debía ser presidido por el Presidente del Tribunal Superior de Justicia.

El fallo producía como efecto específico la destitución del acusado (fin principal); y eventualmente el de declararlo "incapaz de ocupar ningún puesto de honor, de confianza o a sueldo de la Nación" (fin accesorio). Estaba abierta también la posibilidad de sometimiento posterior a la justicia ordinaria. La Constitución decía que la parte condenada quedaba "sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los Tribunales ordinarios" (cfr. artículos 50, 56 y 57).

*Casos históricos de juicios políticos.* El procedimiento del juicio político fue utilizado en las siguientes oportunidades:

a) Caso de Juan Bautista Gill, Ministro de Hacienda durante el gobierno de Cirilo Antonio Rivarola. En 1871 fue destituido como resultado del mismo, por supuesta malversación de fondos públicos. El presidente

Rivarola pidió al Senado la reconsideración de la medida, lo cual fue rechazado (octubre de 1871).<sup>4</sup>

b) Caso del Presidente José P. Guggiari. El 26 de octubre de 1931 el Presidente de la República, Dr. José Patricio Guggiari, se dirigió al Congreso a fin de solicitar ser sometido a juicio político con vistas a deslindar su responsabilidad en los sucesos ocurridos frente al Palacio de Gobierno el 23 de octubre del mismo año. El ejercicio del Poder Ejecutivo fue delegado al Vicepresidente, Emiliano González Navero quien interinó el cargo desde octubre de 1931 hasta enero de 1932.

El Congreso fue convocado a sesiones extraordinarias para el 16 de diciembre de 1931.

La Cámara de Diputados constituyó una Comisión Especial o Comisión de Investigación que se encargó de reunir los siguientes elementos de juicio:

- el proceso incoado por el Juez de Primera Instancia en lo Criminal, con motivo de los sucesos del 23 de octubre.

- la declaración a tenor de los interrogatorios respectivos que les fueron remitidos, del Presidente de la República, del Ministro de Relaciones Exteriores, del Ministro del Interior, del Director del Departamento de Marina, y otros.

- los partes policiales elevados a la Jefatura de Policía con motivo de los mencionados sucesos, partes de las manifestaciones del 22 y 23 de octubre.

---

<sup>4</sup> Para completar la referencia a estos acontecimientos históricos, aunque fuera ya de cuanto se refiere al juicio político, cabe señalar que Rivarola procedió a la disolución de las cámaras legislativas. Las mismas fueron luego reintegradas mediante elección popular. Ante las nuevas cámaras, Rivarola presentó renuncia a su cargo de Presidente de la República, pensando que la dimisión no le sería aceptada, pero el Congreso la aceptó y el Vicepresidente asumió la titularidad del Ejecutivo. Se trata de dos temas diferentes: disolución del órgano legislativo y sucesión presidencial, que son abordados con mayores detalles en el lugar correspondiente.

- la declaración de numerosas personas.

- nómina de muertos y heridos atendidos en la Asistencia Pública y en el Hospital Nacional de Clínicas. Según el dictamen elevado por la Comisión a la Cámara de Diputados, resultaron muertas ocho personas y heridas, veinticuatro.

La Cámara de Diputados se reunió el 27 de enero de 1932 a fin de considerar el dictamen de la Comisión Especial, en la cual se recomendaba no hacer lugar a formación de causa contra el Presidente de la República.

El mismo fue aprobado y tal fue la declaración de la mencionada Cámara. En consecuencia, en el caso del Presidente José Patricio Guggiari no se pasó de la primera etapa del juicio político, es decir, no se llegó a formular la acusación.

*Disolución del Congreso.* Durante la vigencia de la Constitución de 1870, a pesar de que el Presidente de la República no tenía esta facultad, el Congreso fue disuelto en varias oportunidades. Algunas de ellas son las que se mencionan a continuación.

El 15 de octubre de 1871, el Pdte. Cirilo Antonio Rivarola decretó la disolución del Congreso, acusándolo de destruir el equilibrio de poderes, falsear los principios y las garantías constitucionales, y fomentar la subversión política, constituyéndose, por ende, en “reos de esa Constitución”.

Después de la deposición del Pdte. Benigno Ferreira, el 4 de julio de 1908, asumió el poder el vicepresidente Emiliano González Navero y el Congreso fue disuelto.

Durante la segunda presidencia provisional de González Navero, del 22 de marzo al 15 de agosto de 1922, también fueron disueltas las cámaras legislativas.

Una vez concluida la guerra civil de 1922/23, el Pdte. Eligio Ayala disolvió el Congreso en julio de 1923.

Después del triunfo del golpe del 17 de febrero de 1936, por el “acta plebiscitaria” de la misma fecha fue disuelto el Congreso. El mismo sólo volvió a ser constituido el 10 de octubre de 1938.

El 16 de febrero de 1940 el Congreso “procedió a su autodisolución con la renuncia colectiva de sus miembros” (Pastore, C., 1986, p. 149).

**Poder Ejecutivo.** Se estableció un ejecutivo unipersonal desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la República del Paraguay (Art. 87). La Vicepresidencia estaba prevista a fin suplir el ejercicio de la función ejecutiva en caso de falta temporal o definitiva del presidente de la República (Art. 88).

Para ser presidente o vicepresidente se requería nacionalidad paraguaya natural, tener treinta y cinco años de edad y profesar la religión cristiana (Art. 89). La edad exigida, baja para la época, se explica porque la cantidad de varones adultos había quedado muy reducida como consecuencia de la guerra. Si bien se aludía a la religión cristiana, el hecho de que estuviera consagrada la católica como religión del Estado (Art. 3º), determinaba que fuera ésta la exigida realmente como requisito.

*Duración del mandato y reelección.* El mandato del presidente y el vicepresidente de la República era de cuatro años. Se admitía la reelección, pero con dos períodos de intervalo (cfr. Art. 90), con lo cual se aseguraba la alternancia en el máximo cargo del Poder Ejecutivo. Existía, por una parte, el recelo contra los gobiernos previos del Dr. Francia y de los López, considerados dictaduras o tiranías por muchos de los constituyentes, y, por la otra, la influencia de las dos constituciones tomadas como modelos principales: la Constitución norteamericana, que aceptaba el principio de la reelección inmediata, limitada de hecho a un período más de acuerdo con la costumbre constitucional iniciada por Washington; y la Constitución argentina de 1853, que admitía la

reelección con intervalo de un período. Se encontró el punto medio o de equilibrio en la exigencia de dos períodos de intervalo para una eventual reelección.

La prohibición de la reelección presidencial inmediata consagrada en la Constitución de 1870, fue interpretada – no sin objeciones- como que no era aplicable a los ciudadanos que, en carácter de presidentes provisionales, hubieren completado períodos presidenciales iniciados por otros. Tal fue el caso del Gral. Bernardino Caballero quien, tras la muerte del presidente Cándido Bareiro y la obligada renuncia de su vicepresidente, Adolfo Saguier, fue designado Presidente provisional por el Congreso y gobernó en tal carácter desde el 4 de septiembre de 1880 hasta el 25 de noviembre de 1882. Entre esta última fecha y el 25 de noviembre de 1886, ejerció la primera magistratura ya en calidad de presidente titular o propietario, elegido en la forma estipulada en la Constitución de 1870. Según señala O. Kallsen (1983, p 47), en su momento algunos arguyeron que el Gral. Caballero no podía ser reelecto según lo dispuesto por la Constitución, pero esta objeción no prosperó.

Igualmente, entre la primera y la segunda vez en que Emiliano González Navero estuvo al frente del Poder Ejecutivo, no medió el lapso correspondiente a dos períodos presidenciales. En efecto, González Navero ejerció por primera vez la presidencia de la República entre el 4 de julio de 1908 y el 25 de noviembre de 1910, cuando siendo vicepresidente, le correspondió completar el período presidencial del Gral. Benigno Ferreira quien había sido derrocado y obligado a renunciar. Poco después fue designado nuevamente Presidente provisional y ejerció el cargo del 22 de marzo al 15 de agosto de 1912.

Asimismo, entre la presidencia provisional de Eligio Ayala del 12 de abril de 1923 al 17 de marzo de 1924, y su ejercicio de la titularidad del Ejecutivo entre el 15 de agosto de 1924 y el 15 de agosto de 1928, apenas hubo un intervalo de cinco meses.

Durante la vigencia de la Constitución de 1870, realmente el único presidente electo como titular y luego reelecto con igual carácter, fue Manuel Gondra. En ambas oportunidades, al poco tiempo presentó renuncia al cargo. La primera vez gobernó 53 días, desde el 25 de noviembre de 1910 hasta el 17 de enero de 1911; y la segunda, desde el 15 de agosto de 1920 hasta el 29 de octubre de 1921.

Ejercieron también la presidencia en dos oportunidades Félix Paiva y Eusebio Ayala. Paiva lo hizo ambas veces como presidente provisional. La primera, por unos pocos días, entre el 29 de octubre y el 6 de noviembre de 1921, luego de la segunda renuncia de Gondra. Lo sucedió precisamente Eusebio Ayala quien, como Presidente provisional designado por el Congreso, ejerció el cargo del 7 de noviembre de 1921 al 12 de abril de 1923, fecha en que se retiró tras haber renunciado. Ayala ejerció nuevamente la presidencia ya como titular desde el 15 de agosto de 1932 hasta el 17 de febrero de 1936, cuando fue derrocado por el movimiento encabezado por el Cnel. Rafael Franco. La segunda presidencia provisional de Félix Paiva se inició el 16 de agosto de 1937, después del derrocamiento del Cnel. Franco, y se extendió hasta el 15 de agosto de 1939, fecha en que asumió el mando el Gral. José Félix Estigarribia.

*Elección del presidente y el vicepresidente.* El presidente y el vicepresidente eran de elección indirecta. Esta forma de designación fue establecida a imitación del régimen legislado en la constitución norteamericana y en la argentina de 1853.

En principio, la designación correspondía a una Junta de Electores, cuyos miembros eran elegidos por votación popular directa y en número igual al cuádruplo de los diputados y senadores. Sin embargo, esta Junta nunca llegaba a sesionar en pleno, sino que los electores de cada departamento se reunían en la capital del mismo a los efectos de emitir su voto. Luego se realizaba un escrutinio parcial y se elaboraba una lista de los individuos propuestos, con indicación del número de votos que cada uno de ellos hubiere obtenido.



El Congreso reunido en pleno era el encargado de efectuar el escrutinio final sobre la base de las listas que le habían sido enviadas desde los distintos puntos del país. Además le correspondía proclamar Presidente al candidato que hubiera obtenido la mayoría absoluta. Ahora bien, si ninguno de ellos la hubiere obtenido, correspondía a este órgano elegir entre los dos candidatos que hubieren alcanzado mayor cantidad de votos. Respecto de la forma de elección del Presidente legislada en la Constitución de 1870, véanse los Arts. 94 a 101.

Las diversas asambleas parciales que debían celebrar los electores en las respectivas capitales de los departamentos, la emisión de sus votos en cédulas firmadas, el recuento parcial que debía hacerse, la elaboración de las listas con los nombres de las personas propuestas y el número de votos que hubieren obtenido cada una de ellas, la remisión de dichas listas a la capital y la intervención del Congreso para el escrutinio final, hacían que el trámite para la elección del presidente fuera excesivamente largo y engorroso. Además, por estas características ofrecía numerosas oportunidades para el fraude electoral.

*Acefalía del Poder Ejecutivo.* La falta temporal o definitiva del Presidente de la República, y eventualmente también la del Vicepresidente, estaban previstas en los siguientes términos:

Art. 88. En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, renuncia o destitución del Presidente, el P. E. será ejercido por el Vicepresidente de la República. En caso de destitución, muerte, dimisión o inhabilidad del Presidente y Vicepresidente, el Congreso determinará que funcionario público ha de desempeñar su Presidencia hasta que haya cesado la causa de la inhabilidad o un nuevo Presidente sea electo.

*La sucesión presidencial durante la vigencia de la Constitución de 1870.* Este período se caracteriza por los numerosos golpes de Estado (llamados “revoluciones”) que se producen, así como por los crímenes políticos perpetrados con armas de fuego (asesinato del Presidente Juan Bautista Gill), por apuñalamiento (asesinato del ex Presidente Cirilo

Antonio Rivarola en el centro de la capital), por fusilamiento, por degüello, etc.

El 18 de diciembre de 1871 el presidente Cirilo Antonio Rivarola presentó renuncia ante el Congreso “confiado en que se le confirmaría en el cargo; pero el Congreso lo sorprendió aceptándola y encargó el ejercicio del Poder ejecutivo al vicepresidente Salvador Jovellanos”. (Cardozo, E., 1987, p. 270). Éste gobernó de diciembre de 1871 a noviembre de 1874.

El 12 de abril de 1877 del Pdte. Juan Bautista Gill fue asesinado en plena calle, en el centro de Asunción. De acuerdo con lo previsto en la Constitución, le sucedió el vicepresidente Higinio Uriarte quien gobernó hasta fines de 1878.

Al fallecer el Pdte. Cándido Bareiro el 4 de septiembre de 1880, le correspondía sucederlo al vicepresidente Adolfo Saguier, pero éste fue obligado a renunciar por el ejército. Formalmente, el Congreso se encontró ante la muerte del presidente y la renuncia del vicepresidente, por lo que -ajustándose en teoría a lo establecido constitucionalmente - procedió a nombrar al Gral. Bernardino Caballero como Presidente provisional para completar el período constitucional de Bareiro.

El Pdte. Juan Gualberto González fue depuesto el 9 de junio de 1894 por un movimiento liderado por el Gral. Juan Bautista Egusquiza. Resuelta la situación como renuncia del presidente, asumió el poder el vicepresidente Marcos Morínigo quien gobernó durante los restantes meses de este período constitucional hasta el 25 de noviembre de 1894. Durante el siguiente período (1894-1898) ocupó la presidencia el mencionado Gral. Egusquiza.

El 9 de enero de 1902 el Pdte. Emilio Aceval fue derrocado por un golpe de estado encabezado por el Gral. Caballero. También en este caso vista la “renuncia” de Aceval, ocupó la primera magistratura el vicepresidente Héctor Carvallo, quien completó el período constitucional.

Como consecuencia de la llamada revolución de 1904, el Pdte. Cnel. Juan Antonio Escurra y el vicepresidente, Dr. Manuel Domínguez, presentaron sus respectivas renunciaciones, y el Congreso, ciñéndose a las formalidades constitucionales, las aceptó y nombró a Juan Bautista Gaona en carácter de Presidente provisional. Éste asumió el cargo el 19 de diciembre de 1904; pero antes de un año, el 9 de diciembre de 1905, fue depuesto, y el Congreso, tras declarar su cesantía nombró en su reemplazo al Dr. Cecilio Báez, quien completó el período constitucional hasta el 25 de noviembre de 1906. Desde el punto de vista constitucional la sustitución de Gaona por Báez ofrece algunos reparos, porque el primero fue separado del cargo que ocupaba sin juicio político previo.

Luego de un golpe de estado, el 4 de julio de 1908, el Pdte. Gral. Benigno Ferreira tuvo que presentar renuncia a su cargo. Lo sucedió el vicepresidente Emiliano González Navero, quien gobernó hasta finalizar dicho período constitucional el 25 de noviembre de 1910.

El 17 de enero de 1911, después de 53 días de gobierno y a consecuencia de la sublevación encabezada por el Cnel. Albino Jara, el Pdte. Manuel Gondra envió su renuncia al Congreso. Las cámaras legislativas, bajo la presión de las fuerzas rebeldes, designaron presidente provisional al mencionado Cnel. Jara, a pesar de que constitucionalmente correspondía asumir el cargo al vicepresidente Juan B. Gaona.

El Cnel. Jara fue obligado a renunciar el 5 de julio de 1911 y el Congreso nombró a Liberato Marcial Rojas en carácter de Presidente provisional. Éste fue depuesto el 28 de febrero de 1912 y luego de su forzada dimisión, las cámaras legislativas designaron a Pedro P. Peña para ocupar el cargo en forma provisional. Tras una efímera presidencia que sólo duró veintidós días, Peña fue derrocado el 22 de marzo de 1912 y desde esta fecha hasta el 15 de agosto del mismo año se desempeñó como Presidente provisional Emiliano González Navero.

El 5 de junio de 1919 se produjo el fallecimiento del Pdte. Manuel Franco y, en consecuencia, asumió el mando el vicepresidente, Dr. José

P. Montero, quien completó el período constitucional hasta el 15 de agosto de 1920.

El 29 de octubre de 1921 el Pdte. Manuel Gondra presentó su renuncia al cargo por no aceptar los cambios en el gabinete que le exigía Eduardo Schaerer, quien ejercía gran influencia en el ámbito político y contaba con el apoyo de importantes sectores del Partido Liberal.

A Gondra le sucedió el vicepresidente, Dr. Félix Paiva, quien, tras intentar vanamente constituir un gabinete, también dimitió el 6 de noviembre de 1921. El Congreso nombró entonces a Eusebio Ayala en carácter de presidente provisional. Éste renunció al cargo en abril de 1923, cuando el país estaba sumido en una cruenta guerra civil. En su reemplazo, el 12 de abril de ese año, asumió la presidencia el Dr. Eligio Ayala, quien también había sido designado por las cámaras legislativas.

Eligio Ayala ejerció el cargo en forma provisional hasta el 17 de marzo de 1924, fecha en que renunció pues había sido proclamado candidato a la presidencia para el siguiente período constitucional.

El Congreso nombró en su reemplazo al Dr. Luis Alberto Riart quien gobernó sólo unos meses hasta el 15 de agosto de 1924, cuando nuevamente transmitió el mando a Eligio Ayala, quien resultó vencedor en las elecciones realizadas.

El 17 de febrero de 1936 fue derrocado el Dr. Eusebio Ayala. Tras las obligadas renuncias del Presidente y del Vicepresidente, Raúl Casal Ribeiro, los militares sublevados designaron como Presidente provisional al Cnel. Rafael Franco. No se pudieron observar, aunque sea formalmente, las disposiciones constitucionales, pues en el mismo acto la Constitución de 1870 fue derogada y el Congreso fue disuelto.

El golpe militar del 13 de agosto de 1937 obligó al Cnel. Franco a renunciar. Los golpistas designaron como presidente provisional al Dr. Félix Paiva. Más tarde, el 10 de octubre de 1938, cuando ya había sido restablecida la vigencia de la Constitución de 1870 y reintegrado el

Congreso, este órgano confirmó a Paiva en el cargo de Presidente de la República.

*Algunas atribuciones del Poder Ejecutivo.* Entre las atribuciones del Poder Ejecutivo, mencionamos las siguientes:

La de nombrar a los integrantes del máximo órgano jurisdiccional: el Superior Tribunal de Justicia, con acuerdo del Senado; y a los demás magistrados judiciales, con acuerdo de dicho tribunal (cf. Art. 102, inc. 4º).

En el campo de las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica, la de ejercer “los derechos del Patronato Nacional de la República en la presentación de Obispos para la Diócesis de la Nación a propuesta en terna del Senado, de acuerdo con el Senado Eclesiástico, o en su defecto, del Clero Nacional, reunido”. Además, la de conceder el pase o retener “los decretos de los Concilios, las Bulas, Breves y Rescriptos del Sumo Pontífice con acuerdo del Congreso” (Art. 102, incs.7 y 8).

Durante la vigencia del estado de sitio, podía adoptar las medidas autorizadas por la Constitución. Además, durante el receso del Congreso, podía decretar dicha medida de excepción (Arts. 9 y 102, inc. 17).

Las dificultades en cuanto a comunicación se veían reflejadas en el hecho de que el Presidente de la República no podía “ausentarse de la Capital sino con el permiso del Congreso” y durante el receso de éste, podía hacerlo “sin licencia”, pero sólo “por graves objetos de servicio público” (Art. 102, inc.19). En todos los casos, la “ausencia de la capital” determinaba la asunción temporal de la presidencia por el vicepresidente (Art. 88).

*Presidentes de la República durante la vigencia de la Constitución de 1870.* A lo largo del prolongado período en que esta Ley Suprema estuvo en vigor, ejercieron la titularidad del Poder Ejecutivo los siguientes ciudadanos:

Cirilo Antonio Rivarola (19 de septiembre - 24 de noviembre de 1870; 25 de noviembre de 1870 - 18 de diciembre de 1871).

Salvador Jovellanos (18 de diciembre de 1871 - 25 de noviembre de 1874).

Juan Bautista Gill (25 de noviembre de 1874 - 12 de abril de 1877).

Higinio Uriarte (12 de abril de 1877-25 de noviembre de 1878).

Cándido Bareiro (25 de noviembre de 1878 - 4 de septiembre de 1880).

Gral. Bernardino Caballero (4 de septiembre de 1880 - 25 de noviembre de 1882; 25 de noviembre de 1882-25 de noviembre de 1886).

Gral. Patricio Escobar (25 de noviembre de 1886 - 20 de noviembre de 1890).

Juan Gualberto González (25 de noviembre de 1890 - 9 de junio de 1894).

Marcos Morínigo (9 de junio - 25 de noviembre de 1894).

Gral. Juan Bautista Eguzquiza (25 de noviembre de 1894 - 25 de noviembre de 1898).

Emilio Aceval (25 de noviembre de 1898 - 9 de enero de 1902).

Héctor Carvallo (9 de enero - 25 de noviembre de 1902).

Cnel. Juan Antonio Ecurra (25 de noviembre de 1902 - 19 de diciembre de 1904)

Juan Bautista Gaona (19 de diciembre de 1904 - 9 de diciembre de 1905).

Dr. Cecilio Báez (9 de diciembre de 1905 - 25 de noviembre de 1906).

Gral. Benigno Ferreira (25 de noviembre de 1906 - 4 de julio de 1908).

Emiliano González Navero (4 de julio de 1908 - 25 de noviembre de 1910).

Manuel Gondra (25 de noviembre de 1910 - 17 de enero de 1911).

Cnel. Albino Jara (17 de enero - 5 de julio de 1911).

Liberato Marcial Rojas (5 de julio de 1911 - 28 de febrero de 1912).

Dr. Pedro Pablo Peña (28 de febrero - 22 de marzo de 1912).

Emiliano González Navero (22 de marzo - 15 de agosto de 1912).

Eduardo Schaerer (15 de agosto de 1912 - 15 de agosto de 1916).

Dr. Manuel Franco (15 de agosto de 1916 - 5 de junio de 1919).

Dr. José P. Montero (6 de junio de 1919 - 15 de agosto de 1920).

Manuel Gondra (15 de agosto de 1920 - 29 de octubre de 1921).

Dr. Félix Paiva (29 de octubre de 1921 - 6 de noviembre de 1921).

Dr. Eusebio Ayala (7 de noviembre de 1921 - 12 de abril de 1923).

Dr. Eligio Ayala (12 de abril de 1923 - 17 de marzo de 1924).

Dr. Luis Alberto Riart (17 de marzo - 15 de agosto de 1924).

Dr. Eligio Ayala (15 de agosto de 1924 - 15 de agosto de 1928).

Dr. José Patricio Guggiari (15 de agosto de 1928 - 25 de octubre de 1931).

Emiliano González Navero (25 de octubre de 1931 - 28 de enero de 1932).

Dr. José Patricio Guggiari (28 de enero de 1932 -15 de agosto de 1932).

Dr. Eusebio Ayala (15 de agosto de 1932 -17 de febrero de 1936).

Cnel. Rafael Franco (17 de febrero de 1936 -13 de agosto de 1937).

Dr. Félix Paiva (16 de agosto de 1937 - 15 de agosto de 1939).

Gral. José Félix Estigarribia (15 de agosto de 1939 -7 de septiembre de 1940).

*Ministros del Poder Ejecutivo.* La Constitución de 1870 adoptó el sistema de designar en su texto los ministerios que debían crearse. Éstos debían ser los del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda, de Justicia, Culto e Instrucción Pública y de Guerra y Marina. (Art. 104). Esta práctica, utilizada por algunas constituciones de la época y ya hace bastante tiempo superada, limitaba el número de los ministerios e impedía que otros ramos de la función pública pudieran alcanzar ese rango. Imposibilitaba asimismo que los ministerios existentes pudieran ser reestructurados.

Como un matiz parlamentario estaba admitida la posibilidad de que los ministros concurrieran a las sesiones del Congreso y tomaran parte en sus debates, pero no podían votar (Art. 108).

**Poder Judicial.** El Poder Judicial era ejercido por el Superior Tribunal de Justicia, de tres miembros, y por los tribunales y los juzgados inferiores que estableciera la ley (cfr. Arts. 110 y 72, inc. 16). Para ser magistrado judicial, incluso miembro de la “Alta Cámara de Justicia” (Art.



115), se requería ser ciudadano paraguayo, tener veinticinco años de edad y ser de una ilustración regular (cfr. Art. 111). La ya aludida razón de la escasa población masculina adulta, determinó que se exigiera una edad excesivamente baja para cargos de tanta relevancia. Además, debe notarse que, dada la situación general en que se encontraba el país, no se exigía el título de abogado ni siquiera para integrar el Superior Tribunal de Justicia.

Los magistrados duraban cuatro años en el ejercicio de sus funciones y podían ser reelectos (cfr. Art. 112). En consecuencia, sólo existía inamovilidad temporal por el tiempo de duración de su mandato, pero no existía la posibilidad de alcanzar la inamovilidad definitiva o permanente. Para los miembros del Superior Tribunal de Justicia estaba previsto el juicio político (Art. 50).

El Poder Ejecutivo designaba a los integrantes del Superior Tribunal de Justicia, con acuerdo del Senado; y a los demás magistrados, con acuerdo del citado tribunal (cf. Arts. 113 y 102, inc. 4º).

Este procedimiento de designación y la inexistencia de inamovilidad definitiva, facilitaban las eventuales injerencias de la clase política, como de hecho ocurrió. Al respecto, Teodosio González (1997) afirmaba lo siguiente: “Los jueces y tribunales, deben su elección y reelección a los políticos ... Los jueces y tribunales no tienen ninguna garantía de estabilidad y de seguridad de conservar sus puestos por haber obrado recta y justamente. Algunas veces, el hecho de haber cumplido con su deber es precisamente la causa de su desalojo” (p. 287).

La Constitución de 1870 declaró la potestad exclusiva del Poder Judicial para conocer y decidir en actos de carácter contencioso (Art. 114). Ya en el Decreto del Gobierno Provisorio, del 14 de enero 1870, al determinar que continuaba en vigencia el Estatuto Provisorio para la Administración de Justicia de 1842, se derogaba el artículo del mismo que establecía las llamadas “causas reservadas”, es decir, las de “traición a la República”, “conmoción o conjuración contra el orden y tranquilidad

pública” y “la de atentar contra la vida del Supremo Gobierno de la República” en las cuales el Presidente de la República (“Supremo Gobierno”) era el juez privativo (cf. Arts. 18 y 19 del mencionado decreto y Art. Quincuagésimo séptimo del Estatuto Provisorio).

**Otros temas.** *Supremacía constitucional y orden de prelación.* Las disposiciones que la Constitución de 1870 contenía sobre estos temas, no eran del todo precisas. En efecto, la “Constitución, las leyes que en su consecuencia se dicten por el Congreso y los tratados con las Potencias extranjeras” eran declarados conjuntamente “ley suprema de la Nación” (cf. Art. 16), cuando tal calificativo debía corresponder en exclusividad a la Constitución. Esto además determinaba que no quedara claramente establecido el orden de prelación.

No obstante podía sostenerse que la Constitución ostentaba el carácter exclusivo de Ley Suprema, por deducción a partir del artículo que disponía que “toda ley o decreto que esté en oposición a lo que dispone esta Constitución, queda sin efecto y de ningún valor” (Art. 29).

*Estado de sitio.* El estado de sitio previsto en la Constitución de 1870 era represivo pues su declaración debía darse cuando se produjera una conmoción interior o un ataque exterior que pusiera en peligro el ejercicio de la Constitución y de las autoridades creadas por ella, y no cuando sólo existiera amenaza de estos hechos. Podía ser declarado por tiempo ilimitado, lo cual constituía una grave deficiencia de su regulación legal. La declaración del mismo correspondía al Congreso y el Poder Ejecutivo sólo podía decretarlo durante el período de receso de las cámaras legislativas.

Durante el tiempo de vigencia del estado de sitio, el Presidente de la República quedaba investido de dos facultades extraordinarias: arrestar a las personas sospechosas o trasladarlas de un punto a otro del país. En ambos casos, los afectados podían manifestar su voluntad de salir fuera del país (cfr. Art.9, Art. 72, inc. 22, y Art. 102, inc. 17).

Se puede apreciar que desde un principio, el estado de sitio revistió características muy atenuadas en el Paraguay. Su declaración indebida, su prolongación excesiva y los abusos cometidos durante su vigencia, lo convirtieron en una institución detestada.

Reforma de la Constitución. La reforma total o parcial de la Constitución debía ser realizada por una Convención Constituyente (Art. 123).

*Visión general.* Durante la vigencia de la Constitución de 1870, el predominio del Partido Colorado se extendió hasta los primeros años del siglo XX. En efecto, a partir del golpe de Estado de 1904, se inició el período de predominio del Partido Liberal que duró hasta 1940, con dos breves interrupciones. Los hechos son descriptos por Halperin Donghi (1980) del siguiente modo:

“... la política paraguaya comenzó por estar dirigida por jefes militares veteranos de la guerra contra la Triple Alianza, ahora al servicio de la política brasileña; entre ellos se destacó el general Caballero, fundador del partido colorado, que iba a gobernar el Paraguay durante un tercio de siglo; el triunfo de un partido de oposición –el liberal- es un hecho del siglo XX.

Ni el coloradismo ni el liberalismo (llegado al poder por vía revolucionaria) estaban dispuestos a convivir ordenadamente con fuerzas opositoras; tampoco hubieran podido hacerlo sin grave riesgo para su poderío: ni uno ni otro sector contaban con participación popular sino en condición de séquito de dirigentes de élite; la vida partidaria, concentrada en éstos, se acompañaba de las disensiones y desgarramientos propios de organizaciones que conservaban en parte el carácter de clique. El liberalismo se presentó con un programa modernizador y cautamente antimilitarista; de hecho, su triunfo fue el de la influencia argentina sobre la brasileña; bajo su égida los progresos políticos fueron en extremo modestos, y el estado de sitio fue tan empedernidamente aplicado como bajo los gobiernos colorados” (p. 353)

Dando una visión referente a un lapso bastante amplio de vigencia de la Constitución, Teodosio González (1997) afirmaba en 1931 lo siguiente: “La incapacidad, negligencia y arbitrariedad para legislar y el desacierto y la corrupción crónicos para administrar de sus gobernantes de la post-guerra, han hecho que este país sea la tierra clásica del desgobierno y la anarquía ...” (p. 50).

## El régimen franquista

El 17 de febrero de 1936 se produjo un golpe de Estado por el cual fue derrocado el presidente Eusebio Ayala, seis meses antes de concluir su mandato.

En virtud del Acta Plebiscitaria del 17 de febrero de 1936, suscripta por jefes y oficiales del Ejército y la Marina, se decretó que cesaban en sus funciones “el Presidente Dr. Eusebio Ayala, y todo el personal de la Administración de los tres poderes del Estado” y se ofreció la presidencia de la República al Cnel. Rafael Franco.

A escasos días, por el Decreto Plebiscitario del 19 de febrero de 1936, igualmente dictado por los jefes y oficiales del Ejército y la Marina, se designó presidente provisional al Cnel. Franco. Se le autorizó a convocar a una Convención Nacional Constituyente y a dictar decretos-leyes. El aludido Decreto Plebiscitario estableció también lo siguiente: “La Carta Constitucional de 1870 será observada en su espíritu y preceptos fundamentales considerándose las circunstancias del momento histórico” (Art. 3º). Esto de hecho significaba su derogación.

En el entorno del Cnel. Franco coexistieron colaboradores de la más variada ideología, desde el nazi-fascismo hasta el marxismo, aunque finalmente prevalecieron quienes eran afines a aquel. Esta divergencia ideológica se vio reflejada en los documentos producidos y en los actos de gobierno.

*El Decreto-Ley Nº 152.* Uno de los documentos más importantes del régimen franquista es el Decreto-Ley Nº 152, del 10 de marzo de 1936. En él se intenta definir “el contenido político, jurídico y estatal de la Revolución Libertadora”. Se habla del “primer Gobierno de la Revolución”, se ratifica “la convocación de una Asamblea Nacional Constituyente, que determinará la “Organización Moderna definitiva de la República”, de acuerdo a los móviles de la Revolución Libertadora”.

Asimismo se declara que “el advenimiento de la Revolución Libertadora en el Paraguay reviste la misma índole de las transformaciones sociales totalitarias de la Europa contemporánea, en el sentido de que la Revolución Libertadora y el Estado son ya una misma e idéntica cosa”.

Como normas provisionales, en tanto se establecía “la reorganización constitucional futura de la República”, en su parte resolutive se decretó lo siguiente:

“Artículo 1°. Declárase identificada la Revolución Libertadora del 17 de Febrero de 1936 con el Estado de la República del Paraguay.

Artículo 2°. La Revolución Libertadora del 17 de Febrero de 1936, identificada con el Estado, movilizará desde la fecha el concurso voluntario de todos los ciudadanos de la República, a los efectos de la realización integral de sus fines permanentes, directamente por órganos del Estado.

Artículo 3°. Toda actividad de carácter político, de organización partidista, sindical o de intereses creados o por crear de naturaleza política dentro de la nación, que no emane explícitamente del Estado o de la Revolución identificada con el Estado, se prohíbe por el término de un año.

Artículo 4°. Quedan bajo la jurisdicción del Ministerio del Interior todas las cuestiones relacionadas con la política social del Estado identificado con la Revolución Libertadora, comprendiéndose en ellas las relaciones y conflictos entre el trabajo y el capital, las organizaciones y necesidades de obreros y trabajadores, como igualmente de los patrones, en forma definitiva.

Artículo 5°. Créase un "Comité de Movilización Civil de la República", a los efectos del cumplimiento del Art. 2º de este Decreto, cuyo reglamento y organización dictará el P.E.

Artículo 6°. Créase un "Departamento Nacional de Trabajo", a los efectos prevenidos en el Art. 4º de este Decreto ...”.

Este decreto fue firmado por Rafael Franco y sus ministros Juan Stefanich, Gomes Freire Esteves, Bernardino Caballero y A. Jover Peralta. Los tres primeros tendían ideológicamente hacia el fascismo, en tanto que el último era el único que se declaraba marxista.

Entre las medidas adoptadas durante el gobierno de Rafael Franco, que pueden considerarse progresistas o populares, cabe mencionar las siguientes: la fijación de la jornada de ocho horas, el descanso dominical, la obligatoriedad del pago del salario en efectivo y no en “vales” canjeables sólo en los comercios de los propios patrones, el establecimiento del aguinaldo y algunas medidas de política agraria.

El 13 de agosto de 1937, un golpe de Estado propiciado por algunos militares, derrocó al Cnel. Rafael Franco. Fue designado presidente provisional el Dr. Félix Paiva quien asumió el compromiso de convocar a elecciones para constituir el gobierno definitivo. La Constitución de 1870 fue restablecida.

## **Constitución de 1940**

### **Antecedentes históricos**

El Gral. José Félix Estigarribia, quien había sido el jefe máximo del ejército paraguayo en la guerra del Chaco, fue electo Presidente de la República, como candidato único, y asumió sus funciones el 15 de agosto de 1939.

El 16 de febrero de 1940, el Congreso, de conformidad con el artículo 123 de la Constitución de 1870, declaró la necesidad de la reforma constitucional y, en consecuencia, se convocó a una Convención Nacional Constituyente para la elaboración de la nueva Constitución.

Posteriormente, en un hecho único en nuestra historia, las cámaras legislativas procedieron a su autodisolución mediante la renuncia colectiva de sus miembros.

El 18 de febrero de 1940, el Gral. Estigarribia dio a conocer una proclama dirigida “al pueblo de la República”. En la misma se afirmaba, entre otras cosas, lo siguiente: “El país está al borde de una anarquía espantosa ... El odio separa a los paraguayos. Se ha perdido el respeto a la Carta Magna, a la Ley, a la jerarquía. Este estado de cosas amenaza proyectarse sobre el porvenir de la República ...”. Hablaba también de la decisión del Congreso de “encarar una revisión total de la Constitución del Estado”, la cual encontraba justificada pues “la democracia individualista de 1870 ha cumplido su misión ... “. A continuación señalaba el nuevo rumbo que debía seguirse: “La democracia debe dejar de ser exclusivamente política para ser también económica y social. Tiene que mostrarse apta ... para facilitar la elevación de las condiciones de vida del ciudadano ...”.

“Tan pronto como sean dominados los factores de anarquía espiritual y el país se encuentre en condiciones electorales ...”, se comprometía a convocar “al pueblo a una Convención Nacional para



dictar una Constitución que responda a sus necesidades y a su ideal democrático”.

En vista de la “dimisión colectiva del Parlamento [sic]”, el Gral. Estigarribia asumió desde esa fecha “la responsabilidad total del poder político” (Pappalardo, 1991, pp. 110/113).

Las principales ideas contenidas en la proclama fueron formuladas como normas jurídicas, por medio del Decreto N° 1, de la misma fecha, cuya transcripción íntegra se incluye a continuación.

#### DECRETO N° 1

Asunción, febrero 18 de 1940

Yo, José Félix Estigarribia, General de Ejército, Presidente de la República del Paraguay por la voluntad soberana del pueblo, en homenaje a la paz de la Nación y para salvar de la anarquía a la familia paraguaya, en vista de la dimisión colectiva de los miembros de ambas Cámaras Legislativas y con el propósito de realizar el bienestar del pueblo, invocando la protección de Dios Todopoderoso,

#### DECRETO:

Art. 1º) Asumo la plenitud de los poderes políticos del gobierno de la República.

Art. 2º) Declaro subsistente el Capítulo de la Constitución Nacional de 1870 relativo al Poder Judicial.

Art. 3º) Establécese una tregua en las actividades políticas de los Partidos y agrupaciones.

Art. 4º) Declaro subsistentes los derechos y garantías consagrados por la dicha Constitución de 1870, en lo que no se oponga a la nueva organización del Estado Paraguayo.

Art. 5º) Oportunamente, y de acuerdo al Decreto Legislativo de fecha 16 del presente mes, convocaré al pueblo a elecciones para la reunión de una Convención Nacional que deberá dictar la Nueva Carta Política.

Art. 6º) Créase una comisión de juristas integrada por tres miembros encargada de formular el anteproyecto de la nueva Constitución, que deberá inspirarse en los principios de la democracia republicana representativa.

Art. 7º) Comuníquese, publíquese y dese al Registro Oficial.

Firmado: JOSE FELIX ESTIGARRIBIA.

El Gral. Estigarribia, que por la vía de elecciones populares había sido investido de las funciones ejecutivas, sumó a éstas las funciones legislativas. Así, por decisión propia, se atribuyó facultades extraordinarias que no correspondían al titular del Poder Ejecutivo. No se puede afirmar que haya asumido “la suma del poder público”, pues el Poder Judicial siguió funcionando. De todos modos, esta concentración indebida de funciones, si no constituye propiamente una dictadura, por lo menos, reúne elementos de ella.

En los argumentos mencionados en el decreto se nota la intención de describir una situación de extrema gravedad que justificara la adopción de una decisión como ésta, encuadrándola en la figura de la dictadura al estilo de la Roma republicana. Sin embargo, la Constitución de 1870, entonces en vigor, declaraba a la dictadura nula e inadmisibles.

### **Influencia de corrientes ideológicas y acontecimientos históricos europeos**

En Europa, la corriente ideológica marxista-leninista fue una de las prevalecientes en el periodo histórico precedente a la Constitución paraguaya de 1940. Alcanzó el éxito al inspirar la revolución bolchevique triunfante en Rusia, en 1917, y, asimismo, constituyó el sustento ideológico de los gobiernos que se establecieron a partir de entonces en

ese país y en los que conformaron la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas. La influencia se notó también en la fundación de partidos socialistas o comunistas en diversos países de Europa.

En ese mismo período, otra de las corrientes ideológicas prevalecientes fue el fascismo, radicalmente contrapuesto a las ideas de inspiración marxista. En Italia, a partir de la segunda década del siglo XX, bajo el liderazgo de Benito Mussolini, el partido fascista controló el gobierno. En Alemania, el nazismo, liderado por Adolf Hitler, se desarrolló durante esa misma década y asumió el control del gobierno en la siguiente década.

El 1 de septiembre de 1940 (medio mes después de asumir la presidencia el Gral. José Félix Estigarribia), con la invasión de Polonia, se inició la llamada Segunda Guerra Mundial, conflicto de las potencias del primer mundo, mediante el cual las mismas dirimieron sus controversias del momento. Los éxitos alemanes iniciales durante los cuatro últimos meses de 1939 y el año siguiente, determinaron una gran simpatía hacia todo lo concerniente al Estado germano.

En la Constitución de 1940 se puede apreciar tanto la influencia de la ideología fascista (particularmente en algunas disposiciones de la parte orgánica), como la de ideas de inspiración socialista (en particular en la parte dogmática), como se verá al analizar las disposiciones contenidas en dicha Ley Fundamental.

Al respecto, L. N. Livieres Banks (1991) afirma lo siguiente: "... con la Constitución de 1940 entramos de lleno en el campo de la determinación del orden socio-económico sobre la base de orientaciones ... inspiradas en una línea de pensamiento socialista ..." (p. 45).

### **Redacción del proyecto y puesta en vigor de la Constitución**

Considerando que "el país no se halla aún en condiciones electorales normales" y que algunos partidos políticos se negaban "a colaborar en la redacción del proyecto de Constitución", se encomendó a

una Comisión Redactora la redacción de un anteproyecto (cfr. Decreto Ley N° 2242, del 10 de julio de 1940). Sin embargo, finalmente fue aprobado el texto redactado por Justo Pastor Benítez, Pablo Max Insfrán y el propio Gral. José Félix Estigarribia. Posiblemente quien tuvo mayor intervención en este menester fue el primero de los nombrados.

La nueva Ley Suprema fue puesta en vigor por medio del Decreto Ley N° 2242, del 10 de Julio de 1940. En la fundamentación del mencionado decreto, entre otros conceptos, se afirma cuanto sigue:

Esa Carta ya no puede ser la de 1870, porque debe responder a nuevas necesidades, a nuevas doctrinas, a nuevos hechos y también a una concepción más nueva del Estado ... Es asimismo indispensable dotar al Estado de facultades que le habiliten más ampliamente a cumplir sus funciones de realizar el progreso y de intervenir para alcanzar una mayor justicia social, para orientar la economía, para racionalizar la producción y sistematizar coherentemente el trabajo nacional.

En su parte resolutive, el aludido decreto ley prescribía lo siguiente:

Yo, José Felix Estigarribia, Presidente de la  
República del Paraguay

Decreto y sanciono:

Artículo 1º. Desde esta fecha entra en vigencia la presente Constitución, en substitución de la Carta Política de 1870.

Artículo 2º. 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 ...

## **Realización del plebiscito para aprobar la Constitución**

El plebiscito convocado en virtud del Decreto Ley N° 2242/40, fue celebrado efectivamente el 4 de agosto y, por aproximadamente 170.000 votos, el electorado se pronunció en forma favorable. Mediante la aprobación popular realizada de este modo, se pretendió dar legitimidad a la nueva Constitución y subsanar la omisión de la realización de una Convención Nacional Constituyente como exigía la Ley Fundamental que era substituida (cfr. Art. 123 de la Constitución de 1870).

El 15 de agosto de 1940, se procedió a la jura de la Constitución en la capital, ciudades, pueblos y colonias de la República (cfr. Decreto N° 2657, del 9 de agosto de 1940).

Culminaba así el irregular procedimiento seguido para la derogación de la Constitución de 1870 y su substitución por la Constitución de 1940.

## **Contenido de la Constitución de 1940**

*Caracterización general.* En la “Exposición de Motivos de la Nueva Constitución de la República”, se expresa que la Constitución de 1870 “sirvió de cauce jurídico a la reconstrucción de la patria”, pero ya “ha cumplido su misión histórica”.

Uno de los ejes principales del nuevo orden supremo era la *organización de un Estado fuerte* (“debe organizarse un Estado fuerte”), aunque conservando las características de un régimen democrático (“la reforma no se endereza a la creación de un estado totalitario, sino más bien a un perfeccionamiento del régimen democrático”; “no se trata de crear un sistema dictatorial”; “reforma del Estado, sin atender contra los principios básicos de la democracia ni suprimir los derechos individuales y políticos”).

Acorde con la característica mencionada precedentemente, lo que se pretendía en cuanto a los órganos de gobierno, era *fortalecer al Poder*

*Ejecutivo* (se buscaba “un Poder Ejecutivo fuerte pero no despótico”; “el Poder Ejecutivo asume en nuestra época la mayor responsabilidad en el gobierno de un país”; “hay que dar al Poder Ejecutivo todo el poder posible, pero dentro de la ley ... Ampliar las funciones del Poder Ejecutivo, fijándole normas para evitar la arbitrariedad y el abuso”; “la organización de la sociedad contemporánea reclama un Poder Ejecutivo fuerte, expeditivo”; “esta ampliación de poderes no es la dictadura, porque esos poderes están basados en el imperio de la ley”).

Otra de las notas esenciales debía ser el *intervencionismo estatal* (“ampliar el radio de acción del Estado en lo que se refiere a su intervención en la vida social y económica, con lo cual se abandona el concepto caduco del Estado neutral e indiferente. El Estado moderno no puede ser un simple gendarme”; “el Estado debe asumir la representación de los intereses vitales de la Nación”; “al Estado-gendarme sustituyó el Estado-servicio público, que hoy asume el carácter de regulador de la vida social y económica”).

Vinculado con esta última característica, se encuentra lo referente a la *justicia social*, es decir, la consagración de derechos propios del constitucionalismo social. La Exposición de Motivos contenía ideas como la de buscar “un mayor equilibrio entre los derechos individuales y los derechos de la sociedad”, la de que “el Estado no puede ser neutro ni dejar librados a la simple iniciativa privada muchos sectores de la vida social imprescindibles para el progreso”. Se consagraban algunos de los que hoy llamaríamos “derechos humanos de segunda generación”, es decir, sociales, económicos y culturales.

Se afirmaba que la Constitución de 1940 era una constitución más genuina (“el Paraguay necesita una Constitución más genuinamente suya”), en comparación con la precedente (“ya no es la adopción de una Carta extranjera”).

## **Parte dogmática**

La Constitución de 1940 mantenía las declaraciones, las libertades y los derechos propios del liberalismo y de una democracia formal.

La religión católica era declarada religión del Estado. En relación con los demás cultos se proclamaba la tolerancia siempre que “no se opongan a la moral y al orden público” (Art. 3°).

La supremacía constitucional y el orden de prelación de las leyes quedaban consagrados en los términos no muy precisos de los siguientes artículos:

Art. 4°. Esta Constitución, las leyes que en su consecuencia se dicten y los tratados con las naciones extranjeras, son la ley suprema de la nación.

Art. 6°. ... Toda ley, decreto o reglamento que esté en oposición a lo que ella dispone, queda nulo y sin ningún valor.

Ya hemos hecho las observaciones pertinentes al comentar disposiciones similares de la Constitución de 1870.

Estaban consagrados los derechos, las libertades y las garantías, de inspiración en el liberalismo, que se mencionan a continuación: la libertad de comercio, la libre navegación de ríos interiores (Arts. 8°), la libertad de trabajo, la de reunión, el derecho de peticionar a las autoridades, de asociación, de culto, etc. (Art. 19), la propiedad privada (Art. 21), la irretroactividad de la ley, el juicio previo, la ley anterior al hecho del proceso, la prohibición de tribunales especiales, garantías en cuanto a la detención, el habeas corpus, la presunción de inocencia (Art. 26), la defensa en juicio (Arts. 27 y 90), la inviolabilidad del domicilio, la inviolabilidad de la correspondencia (Art. 27), los actos privados exentos de la autoridad de los magistrados, la libertad jurídica (Art. 30), la igualdad ante la ley (Art. 33).

La libertad de prensa encontraba una adecuada regulación en las siguientes disposiciones: el derecho de los habitantes de “publicar sus ideas por la prensa sin censura previa siempre que se refieran a asuntos de interés general” (Art. 19); “la edición y publicación de libros, folletos y periódicos serán reglamentadas por la ley. No se permite la prensa anónima” (Art. 31).

Se mantenía la disposición racista de que el gobierno debía fomentar la inmigración americana y europea (Art. 9º), incorporada a partir de la constitución precedente. Los conceptos habían cambiado, pues, como lo manifiesta uno de los escasos comentaristas de la Constitución de 1940, esta declaración no implicaba “la clausura de nuestros puertos para la afluencia de gentes de otras razas, como tenemos actualmente la llegada de numerosos colonos japoneses” (Sánchez, R., 1964, p. 35).

El punto altamente positivo de la Constitución de 1940 es el de ser la Ley Suprema a partir de la cual se inicia el constitucionalismo social en el Paraguay. Mencionamos a continuación varias disposiciones que dan testimonio de ello:

- La existencia de servicios públicos y monopolios a cargo del Estado (Art. 7º).

- El cuidado de la salud de la población y la asistencia social ... son deberes fundamentales del Estado (Art. 11).

- Queda proscripta la explotación del hombre por el hombre. Para asegurar a todo trabajador un nivel de vida compatible con la dignidad humana, el régimen de los contratos de trabajo y de los seguros sociales y las condiciones de seguridad e higiene de los establecimientos, estarán bajo la vigilancia y fiscalización del Estado (Art. 14).

- El Estado regulará la vida económica nacional ... El Estado podrá nacionalizar, con indemnización, los servicios públicos, y monopolizar la



producción, circulación y venta de artículos de primera necesidad (Art. 15). Se consagraba así el intervencionismo estatal.<sup>5</sup>

- El ejercicio de todo comercio o industria lícitos quedaba sujeto a “las limitaciones que, por razones sociales o económicas de interés nacional imponga la ley” (Art. 19).

- La fijación del contenido y los límites de la propiedad privada por la ley, “atendiendo a su función social” (Art. 21). Benítez, J. P. (1956) afirma lo siguiente: “El 21 reconoce la función social de la propiedad en reemplazo del concepto quirritario de “usar y abusar de ella”. He aquí una de las reformas de carácter social que ha arañado viejos conceptos jurídicos” (p. 54).

La expropiación era admitida “por causa de utilidad social”. En el mismo artículo se establecía lo siguiente: “La ley podrá fijar la extensión máxima de tierras de que puede ser dueño un solo individuo o sociedad legalmente constituida y el excedente deberá venderse en subasta pública o expropiarse por el Estado para su distribución”.

La forma en que se legisló lo referente a la propiedad privada, varió radicalmente en comparación con la Constitución de 1870. Lo establecido en la última parte del artículo 21 respondía precisamente a la función social que a partir de entonces se reconoció a la propiedad. Con la limitación de la extensión de la propiedad privada inmobiliaria y la consiguiente sanción para los casos de exceso, se pretendía corregir o evitar la concentración de enormes extensiones de tierras en pocas manos, como acontecía en la realidad desde 1870.

La expresión “utilidad social”, en reemplazo de la de “utilidad pública” de la Constitución precedente, buscaba ampliar la causa justificante de una expropiación, comprendiendo no sólo la utilidad

---

<sup>5</sup> El Tte. Cnel (S.R.) Dr. Ramulfo Sánchez, al comentar la Constitución de 1940, consideraba a los casos mencionados en el Art. 15, *in fine*, como “los dos casos en que según la Constitución, el Estado paraguayo puede ser socialista” (Sánchez, R., 1964, p. 41). Consideramos que lo expresado no es correcto, aunque sirve para llamar la atención sobre disposiciones cuya inspiración socialista es indudable.

pública, sino también el interés social, como expresamente lo establecieron las constituciones posteriores.

Además, no se determinaba que la indemnización fuera necesariamente previa a la desposesión. Sólo se expresaba que la ley debía establecer la forma de hacerla.

De todos modos, aun siendo ésta la más avanzada disposición constitucional referente a la propiedad privada, no sirvió de mucho en la práctica pues hasta hoy la concentración de la propiedad privada inmobiliaria en el Paraguay, sigue siendo una de las más altas de Latinoamérica.

- “Todo hogar paraguayo debe asentarse sobre un pedazo de tierra propia” (Art. 22).

- “Las libertades que esta Constitución garantiza son todas de carácter social” (Art. 35).

En algunos de estos puntos pueden coincidir las ideas fascistas y las socialistas en cuanto a la acción externa u objetiva recomendada, pero así mismo hay otros cuya génesis sólo puede estar inspirada en ideas socialistas.

En materia electoral, se establecía que todos los ciudadanos tenían el deber del sufragio (obviamente también el derecho), desde los 18 años (Art. 39), se garantizaba la libertad del sufragio, se declaraba que el voto era secreto y obligatorio y se establecía que la ley debía determinar el “sistema de elecciones”. La abstención electoral implicaba la pérdida de los derechos de ciudadanía (Art. 44).

Estas disposiciones fueron interpretadas en el sentido de no reconocer derechos políticos a la mujer, a pesar de que de su texto no se desprendía necesariamente tal interpretación. Dichos derechos les fueron reconocidos sólo a partir de 1961 (Ley N° 708, del 5 de julio de 1961, Derechos Políticos de la Mujer).

En cuanto al “sistema de elecciones”, durante mucho tiempo subsistió el vigente al momento de la entrada en vigor de la Constitución de 1940, que, de hecho, reservaba la representación en los cuerpos colegiados, a los dos partidos que obtuvieran mayor cantidad de votos, lo cual, en la práctica, equivalía a decir que sólo el Partido Liberal y el Partido Colorado podían acceder a bancas en el órgano legislativo.

Varios años después, el Estatuto Electoral, Ley N° 600, del 15 de julio de 1960, estableció que, de las bancas en disputa en un cuerpo colegiado, dos tercios fueran otorgados al partido mayoritario, y el tercio restante se repartiera entre los partidos minoritarios, en proporción a los votos obtenidos por cada uno de ellos (cf. Art. 8°).

Este sistema electoral mixto, que combinaba el sistema de mayoría y minoría, y el proporcional, tenía grandes limitaciones desde el punto de vista a la representación democrática. En efecto, dos tercios de las bancas eran otorgadas al partido mayoritario sin importar la cantidad de votos que hubiera obtenido, siempre que ella estuviera por encima de la conseguida por cualquiera de los otros partidos por separado, aunque fuera por una diferencia irrisoria y aún si fuera inferior a la suma de los votos de los partidos opositores.

A nivel constitucional no se legisló acerca de los partidos políticos.<sup>6</sup>

## **Parte orgánica**

**Caracterización general.** La caracterización general de la parte orgánica de la Constitución de 1940 debe hacer a partir de las disposiciones referentes al Poder Ejecutivo, pues es éste el órgano predominante en la estructura del gobierno. En efecto, el llamado

---

<sup>6</sup> Durante el gobierno del Gral. Higinio Morínigo se dictó el siguiente decreto:

Decreto N° 12.246, del 25 de abril de 1942, por el cual se disuelve el Partido Liberal y se cancela su personería jurídica (parte resolutive).

"Art. 1°. Disuélvase el Partido Liberal cuya personería política, queda cancelada.

Art. 2°. Prohíbese el desarrollo de actividades políticas tendientes a favorecer la subsistencia de dicho Partido ...".

“equilibrio de poderes” está roto en esta Ley Suprema a favor del Poder Ejecutivo dada la hipertrofia del mismo por diversas atribuciones que le son otorgadas.

El sistema de gobierno delineado en la Constitución de 1940 era el presidencial, sobre la base del modelo norteamericano. Sin embargo, como se ha señalado, el mismo fue reforzado al punto que podemos hablar de un hiperpresidencialismo o, como diría J. Lambert (1978, pp. 520, 523), de un “régimen de preponderancia presidencialista”. Estas aseveraciones se formulan atendiendo fundamentalmente a que al Presidente de la República fue excluido de la posibilidad de ser sometido a juicio político, estaba facultado a disolver el órgano legislativo (Cámara de Representantes), podía controlar el funcionamiento de la Cámara de Representantes en cuanto a la prórroga de sus sesiones ordinarias y la convocatoria de sesiones extraordinarias, podía oponer a las leyes sancionadas un veto total no susceptible de ser revertido en las sesiones del año, y si era parcial, muy difícil de revertirlo, podía ejercer el control del nombramiento de los integrantes del Poder Judicial.

Era claro el predominio del Poder Ejecutivo y la situación de dependencia en que quedaban los otros poderes.

**Poder Ejecutivo.** La idea de que el Poder Ejecutivo tenía que ser fortalecido en la nueva forma de organizar los órganos de gobierno, tiene una primera manifestación, más que nada simbólica, en el hecho de que las disposiciones referentes al Poder Ejecutivo son las primeras que se incluyen en la parte orgánica de la Ley Suprema.

Se mantiene un ejecutivo unipersonal (Art. 45 Cn.) siguiendo la tradición predominante en el derecho constitucional paraguayo, aunque – como ya se ha indicado precedentemente- fortaleciendo en forma superlativa sus atribuciones en comparación con el modelo norteamericano que delineó en forma inicial el sistema presidencial.

Se conservó, sin embargo, la disposición constitucional con la que se pretendía evitar que el fortalecimiento del Poder Ejecutivo fuera más allá de lo prescripto en la Ley Fundamental. En este sentido se estableció lo siguiente: "La Cámara de Representantes no podrá conceder al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias fuera de las prescripciones de esta Constitución, ni otorgarle supremacías por las cuales la vida, el honor y la propiedad de los paraguayos queden a merced del Gobierno o persona alguna" (Art. 16).

La Vicepresidencia fue suprimida.

Como requisitos para ser Presidente de la República se exigía: a) ser ciudadano natural, b) haber cumplido cuarenta años de edad, c) profesar la Religión Católica Apostólica Romana, y d) reunir condiciones morales e intelectuales que le hagan digno de ejercer el cargo (Art. 46). La edad requerida era la común en ese momento. El requisito de la religión estaba acorde con el carácter de religión del Estado que tenía la católica, aunque ya para entonces ambas disposiciones resultaban anacrónicas.

*Duración del mandato y reelegibilidad.* La Constitución de 1940 decía que "el Presidente de la República durará cinco años en sus funciones y podrá ser reelecto por un período más" (Art. 47, primera parte).

El 15 de agosto de 1954 asumió la primera magistratura el Gral. Alfredo Stroessner, quien había sido electo en comicios en los cuales la suya fue la única candidatura. Completó el período iniciado por Federico Chávez el 15 de agosto de 1953 y que se extendía hasta el 15 de agosto de 1958. Habiendo sido reelecto, empezó a ejercer un segundo mandato que debía concluir el 15 de agosto de 1963.

En 1962, dado que el Gral. Stroessner estaba terminando su segundo período consecutivo al frente del Ejecutivo, se planteó la duda

de si ya estaban agotadas o no sus posibilidades constitucionales de reelección.

La cuestión fue zanjada por la Cámara de Representantes mediante la Ley N° 776, de sucesión presidencial, del 22 de mayo de 1962. La misma estableció lo siguiente: "Tanto en el caso del Presidente Provisional, aunque fuere designado para terminar un período presidencial, como en el caso del Presidente de la República elegido para completarlo, a tenor de las situaciones previstas en el Artículo 58 de la Constitución Nacional, el ejercicio del Poder Ejecutivo por una fracción de período no afecta la elegibilidad del mismo ciudadano hasta por dos períodos completos, conforme a lo que autoriza el Artículo 47 de la Constitución Nacional" (Art. 62).

Como se ve, esta ley ampliaba el tiempo máximo de diez años que, de acuerdo con la Constitución de 1940, una persona podía ocupar la presidencia de la República, pues a los efectos de la reelegibilidad no se debía considerar el tiempo de ejercicio de ese cargo como Presidente provisional o como Presidente elegido para completar un período presidencial iniciado por otro.

En la práctica, solamente dos personas se encontraban en situación de ser beneficiadas con esta disposición: el Gral. Morínigo y el Gral. Stroessner. Obviamente este último fue reelecto para ejercer la presidencia entre el 15 de agosto de 1963 y el 15 de agosto de 1968<sup>7</sup>.

En cuanto a la forma de elección del Presidente de la República, la Ley Suprema establecía que ella debía realizarse por el electorado en

---

<sup>7</sup> En relación con la reelección presidencial durante la vigencia de la Constitución de 1940, el Dr. Rafael Eladio Velázquez aporta los datos que se insertan a continuación:

"En nuestro sistema de 1940, que es el que ha introducido el principio de la reelegibilidad inmediata, en siete oportunidades cuatro presidentes han presidido elecciones que a ellos mismos los consagraron como presidentes constitucionales de la República, y hasta hoy, en 27 años de vigencia de esa Carta Política, nunca un presidente constitucional ha transmitido pacíficamente el mando a otro presidente constitucional. Todos los casos de transmisión del mando de un presidente a otro, ha sido transmisión del mando de presidentes provisionales, que no alcanzaban a tener seis meses en el ejercicio de ese poder", Convención Nacional Constituyente de 1967, *Diario de Sesiones*, T. IV, p. 262.

forma directa, seis meses antes de finalizar el período constitucional en curso (cf. Art. 49).

*Atribuciones del Presidente de la República.* Entre éstas (Art. 51) se puede destacar las siguientes:

a) Su participación en la formación de las leyes. Además de la promulgación y la publicación, tenía iniciativa legislativa exclusiva en ciertas materias, los proyectos enviados por el Ejecutivo debían ser aprobados durante el período ordinario de sesiones y, si ello no sucedía, se daba una sanción ficta (Art. 54); podía ejercer el veto total o el parcial, el primero imposible de reverter y el segundo muy difícil de modificarlo.

La iniciativa legislativa exclusiva le estaba reservada en materia de gastos (Ley de Presupuesto de Gastos de la Nación), reclutamiento o movilización de tropas, cuestiones monetarias, concesiones temporales para el establecimiento de industrias, amnistías generales, ordenanzas militares y ley de organización de los tribunales de disciplina militar (cf. Art. 55, Art. 76, incs. 4, 6, 9, 10 y 11; Art. 77 y Art. 79 de la Constitución de 1940).

b) La facultad legislativa del Ejecutivo, estaba ampliada pues, además de decretos, podía dictar decretos-leyes, es decir, actos legislativo equivalente a los emitidos por la Cámara de Representantes. Esta facultad podía ser ejercida durante el extenso lapso de siete meses de receso de la cámara única y eventualmente durante el tiempo que estuviere desintegrada por haber sido disuelta. La facultad debía ser ejercida con las limitaciones impuestas atendiendo a la materia y a la urgencia de legislar, aunque en la práctica los abusos cometidos fueron muchos.

c) La facultad de nombramiento de los miembros de la Corte Suprema y de los demás magistrados y jueces del Poder Judicial. En cuanto a los primeros, necesitaba el acuerdo del Consejo de Estado, órgano bajo su control; y en relación con los segundos, el de la propia

Corte Suprema (Art. 51, inc. 5 y Art. 84). Estas disposiciones consagraban la dependencia del Poder Judicial respecto del Ejecutivo.

d) El ejercicio de los derechos del Patronato Nacional de la República en la presentación de arzobispos y obispos, a propuesta en terna del Consejo de Estado, de acuerdo con el Senado Eclesiástico o el Clero Nacional reunido; la concesión del pase o la retención de los decretos de los Concilios, y las bulas, breves y rescriptos del Sumo Pontífice, con acuerdo del Consejo de Estado y de la Cámara de Representantes.

e) La facultad de prorrogar las sesiones de la Cámara de Representantes y la de convocarla a sesiones extraordinarias.

f) La provisión de grados militares, por sí solo hasta el grado de Teniente Coronel, y con acuerdo del Consejo de Estado y la Cámara de Representantes, en los grados superiores.

*Estado de sitio.* El estado de sitio represivo previsto en la Constitución de 1870, fue substituido por uno preventivo que permitía adoptar la medida de excepción aún cuando sólo se diera una “amenaza grave” de cualquiera de las causales previstas. La declaración correspondía, en exclusividad, al Presidente de la República. Como en el artículo pertinente no se limitaba el tiempo de duración del estado de sitio, se interpretó torcidamente que su vigencia podía extenderse *sine die*, en tanto se considerara subsistente la causal que había motivado su implantación, aun cuando de conformidad con su carácter excepcional debía regir el menor tiempo posible.

Las facultades extraordinarias conferidas al titular del Ejecutivo eran la de ordenar el arresto de las personas sospechosas y la de trasladarlas de un punto a otro del país. Sobre la base de una exagerada interpretación literal del texto legal, se entendió que sólo los afectados por la segunda de esas facultades, podían manifestar su opción de salir del país. En



consecuencia, las personas detenidas en virtud del estado de sitio podían permanecer en esa situación durante todo el tiempo de su vigencia.

Estas interpretaciones arbitrarias pudieron haber sido evitadas, por medio de una ley reglamentaria cuyo dictamiento estaba previsto en forma expresa en la Ley Suprema.<sup>8</sup>

La Constitución de 1940 disponía también que en caso de guerra internacional quedaba concentrada en el Presidente “toda la autoridad necesaria para asegurar la defensa nacional” (Art. 57).

*Disolución de la Cámara de Representantes.* El Presidente de la República gozaba de la facultad de disolver la Cámara de Representantes. En caso de hacerlo quedaba obligado convocar a elecciones dentro del plazo de dos meses, para reintegrar el órgano legislativo (cf. Art. 53). Esta facultad colocaba al órgano legislativo en una situación de dependencia respecto del Poder Ejecutivo. Volveremos sobre el tema cuando hablemos de la Cámara de Representantes.

Justo Pastor Benítez (1956), a quien se menciona como uno de los que intervinieron en la redacción del proyecto de constitución, posteriormente se mostró partidario de derogar la facultad de disolver la Cámara de Representantes (p. 57).

*Decretos con fuerza de ley.* El titular del Ejecutivo estaba investido también de la facultad dictar decretos con fuerza de ley durante el receso parlamentario (Art. 54). Como la inactividad de la cámara legislativa era de siete meses (Art 70), esta atribución presidencial adquiriría gran trascendencia.

---

<sup>8</sup> Artículo 52. Si sobreviene alguna amenaza grave de perturbación interior o conflicto exterior que pueda poner en peligro el ejercicio de esta Constitución y a las autoridades creadas por ella, el Presidente de la República declarará en estado de sitio una parte o todo el territorio de la República, con cargo de dar cuenta a la Cámara de Representantes. Durante el estado de sitio, el Presidente de la República podrá ordenar el arresto de las personas sospechosas. Podrá también trasladarlas de un punto a otro de la República, salvo que ellas prefieran salir fuera del país. Una ley reglamentará la aplicación del estado de sitio para la defensa del orden y de la seguridad de la República.

El texto constitucional rezaba así: "... 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 (Art. 54).

Cuando el 30 de mayo de 1959, el Poder Ejecutivo decretó la disolución de la Cámara de Representantes (Art. 53), restaban aún tres meses del período ordinario de sesiones de ese año (junio, julio y agosto). Se interpretó entonces, que el Presidente de la República podía legislar durante dicho lapso por medio de decretos con fuerza de ley, aun cuando la Ley Suprema vigente no lo estableciera en forma expresa.

Uno de los decretos leyes famosos, aunque de escasos efectos prácticos, fue el Decreto-ley Nº 7190, del 8 de febrero de 1945, en virtud del cual se declaró a la República del Paraguay en estado de guerra con las potencias del Eje. El documento fue suscripto por el Presidente Gral. Higinio Morínigo y por sus ministros Chiriani y Machuca. Según la Constitución de 1940, correspondía al Presidente de la República declarar la guerra, con el dictamen del Consejo de Estado y la autorización de la Cámara de Representantes (cfr. Art. 51, inc. 13; y Art. 76, inc. d). No pudo contarse con esta última, pues el mencionado cuerpo legislativo no había sido integrado aún.

*Acefalía.* En cuanto a la acefalía del Poder Ejecutivo, la Constitución de 1940 distinguía tres supuestos. Si se trataba de falta temporal ("inhabilidad temporal") del Presidente de la República, la Asamblea Nacional (integrada por el Consejo de Estado y la Cámara de Representantes) debía designar a uno de los ministros para ejercer provisionalmente la Presidencia de la República.

En caso de falta definitiva del titular del Ejecutivo (por renuncia, inhabilidad o muerte), producida dentro de los dos primeros años de un período presidencial, la Asamblea Nacional debía designar a un presidente provisional quien, a su vez, debía convocar al pueblo a

elecciones dentro del plazo de dos meses, para elegir al presidente efectivo o titular.

Si la falta definitiva se produjera en los tres últimos años de un período presidencial, la Asamblea Nacional debía designar al ministro o funcionario que ejercería la presidencia hasta la terminación del período (cf. Art. 58).

Cuando el 7 de septiembre de 1940 se produjo el trágico fallecimiento del Presidente de la República, General de Ejército José Félix Estigarribia, todavía no se había integrado el Consejo de Estado, ni habían sido electos los miembros de la Cámara de Representantes, por lo cual era imposible la reunión de la Asamblea Nacional de acuerdo con lo establecido en el Art. 58 de la Constitución de 1940, para la designación de un presidente provisional a cuyo cargo quedaría la convocación a comicios para la elección del nuevo presidente. Dadas las circunstancias mencionadas, el Consejo de Ministros procedió a designar “como Presidente Provisional de la República al señor Ministro de Guerra y Marina, ciudadano General de Brigada don Higinio Morínigo M.” (Decreto N° 2981, del 7 de septiembre de 1940).

Como el fallecimiento de Estigarribia se había producido dentro de los dos primeros años de su período presidencial, Morínigo debía ejercer el cargo provisionalmente hasta tanto asumiera la primera magistratura el presidente electo en los comicios que el presidente provisional debía convocar dentro del plazo de dos meses. Sin embargo, Morínigo desvirtuó la disposición constitucional (Art. 58) y “convocó” a elecciones en el plazo estipulado (el 15 de octubre de 1940), pero para “celebrarlas” el 15 de febrero de 1943.

El Decreto-Ley del 15 de octubre de 1940 decía en un punto de su "considerando" lo siguiente:

“Que el aplazamiento de las elecciones presidenciales desde luego, no implica la violación de ningún precepto de la nueva Constitución de la

República, pues ésta sólo establece la fecha de la convocatoria a elecciones, pero no la de su verificación.

Que, en consecuencia, y a falta de un pronunciamiento expreso del Código Político en vigor, la fijación de la fecha en que ha de tener lugar la elección presidencial que lógicamente librada a la apreciación del Poder Ejecutivo”.

En consecuencia, Morínigo completó todo el período constitucional de Estigarribia (hasta el 15 de agosto de 1943), cuando ello sólo le hubiera correspondido hacer si hubieran transcurrido los dos primeros años de aquél, como lo establecía claramente la Ley Fundamental en vigor en ese entonces.

Morínigo continuó luego gobernando, pues mediante un procedimiento *sui generis* prorrogó su mandato por el periodo 1943-1948. En efecto, las elecciones generales que con una antelación de más de dos años habían sido convocadas para el 15 de febrero de 1943, nunca se llevaron a cabo. En su reemplazo, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto-Ley N° 16.446, del 8 de enero de 1943, se realizó una “votación para la designación de Presidente de la República por el período 1943-1948”. El singular acto tuvo una duración de aproximadamente un mes, pues la “votación” se realizó los domingos desde el 16 de enero hasta el 14 de febrero de 1943. Expresamente no fue aceptada “la intermediación entre las masas ciudadanas y el Estado, de los llamados partidos” y, además, a fin de “no provocar la división de la familia paraguaya, ni agitar a la opinión pública” fue prohibida toda propaganda electoral, como también la proclamación de candidaturas, excepto la del propio Morínigo.

Habiendo conseguido de este modo continuar al frente del Poder Ejecutivo, sin embargo, no pudo concluir el período constitucional, pues fue obligado a renunciar el 3 de junio de 1948. La Asamblea Nacional designó al Dr. Juan Manuel Frutos para ejercer la presidencia provisional hasta concluir el período constitucional en curso, el 15 de agosto de 1948.

Juan Natalicio González, quien habla asumido la presidencia en la última fecha citada, fue depuesto el 30 de enero de 1949 por un golpe de estado. Dada la "renuncia" de González, la Asamblea Nacional designó sucesor al Gral. Raimundo Rolón, quien también fue derrocado al poco tiempo, el 26 de febrero de 1949, e igualmente tuvo que renunciar.

Las fuerzas militares que dieron el golpe de Estado designaron al Dr. Felipe Molas López como presidente provisional. Éste prestó juramento ante la Corte de Suprema de Justicia, en el Palacio de Justicia. No se observaron, por tanto, las disposiciones constitucionales referentes a la sucesión presidencial. El presidente Molas López, en vista de que aún no habían transcurrido los dos primeros años del período constitucional 1948-1953, convocó a elecciones y en las mismas resultó electo para completar dicho período. Sin embargo, Molas López fue derrocado por un golpe de estado el 11 de septiembre de 1949 y debió presentar renuncia al cargo.

Designado por la Asamblea Nacional, asumió entonces la presidencia Federico Chaves, quien completó el período constitucional en curso hasta el 15 de agosto de 1953, fecha en que inició un nuevo período para el cual había sido electo en comicios celebrados ese mismo año. El golpe de estado del 4 de mayo de 1954 puso fin a su mandato.

La sucesión presidencial del Dr. Chaves fue resuelta desde el punto de vista formal, de acuerdo con lo establecido en la Constitución de 1940. El presidente Chaves presentó renuncia al cargo el 6 de mayo de 1954 y, en consecuencia, de acuerdo con el Art. 58 de la Constitución citada, fue convocada la Asamblea Nacional, la cual en sesión celebrada el 8 de mayo aceptó la renuncia de Chaves y nombró Presidente Provisional al Arq. Tomás Romero Pereira. Éste convocó a elecciones para el 11 de julio a fin de elegir a quien habría de completar el período presidencial en curso (1953-1958). En las mencionadas elecciones resultó electo el Gral. Alfredo Stroessner, quien asumió la presidencia el 15 de agosto de 1954.

Los hechos políticos producidos simultáneamente demuestran, sin embargo, que la sucesión presidencial de Federico Chaves se ajustó sólo formalmente a los preceptos constitucionales. En efecto, el 4 de mayo de 1954 se produjo un levantamiento militar encabezado por el Gral. Stroessner, Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. El presidente Chaves fue obligado a presentar renuncia y la Asamblea Nacional designó como presidente provisional al Arq. Romero Pereira. Ambas medidas habían sido previamente aprobadas por la Junta de Gobierno del Partido Colorado, la cual además designó como candidato a la presidencia al Gral. Stroessner, quien de hecho dominaba la situación. Halperin Donghi, T. (1980) afirma que Stroessner “redujo al partido colorado a su agente político sin autonomía real” (p. 432).

En las elecciones del 11 de julio de 1954 no se permitió a los partidos opositores presentar candidatos o realizar cualquier tipo de propaganda. El candidato único resultó electo por amplia mayoría.

*Consejo de Estado.* La existencia de un Consejo de Estado investido de atribuciones de gran importancia, muchas de las cuales eran propias de un cuerpo legislativo de elección popular, contribuía a acrecentar los poderes del Presidente de la República debido al control que éste ejercía en cuanto a la integración y funcionamiento del mencionado consejo. Entre otras, las atribuciones del Consejo eran las siguientes: dictaminar sobre los proyectos de decretos con fuerza de ley, sobre asuntos de orden financiero y económico, sobre la declaración de guerra o el restablecimiento de la paz, sobre asuntos de política internacional, aprobar los acuerdos internacionales, prestar acuerdo para la designación de los miembros de la Corte Suprema, los agentes diplomáticos en el extranjero, los ascensos militares desde el grado de coronel, para conceder el pase a los decretos de los concilios y a las bulas, los breves y los rescriptos del Sumo Pontífice, o para retenerlos, proponer al Poder Ejecutivo las ternas de candidatos a arzobispos y obispos, constituirse en tribunal para juzgar a los miembros de la Corte Suprema, integrar la Asamblea Nacional para el caso de acefalía del

Poder Ejecutivo y para declarar la necesidad de reforma total o parcial de la Constitución.

El Consejo de Estado estaba integrado por los Ministros del Poder Ejecutivo, el Rector de la Universidad Nacional, el Arzobispo del Paraguay, un representante del comercio, dos representantes de las industrias agropecuarias, un representante de las industrias transformadoras, el Presidente del Banco de la República y dos miembros de las Instituciones Armadas, en situación de retiro (cf. Art. 51, incs. 5, 7, 8, 11, 12, 13; y Arts. 58, 62, 63, 65, 83 y 94, de la Constitución de 1940).

En la Exposición de Motivos se justificó la creación de este órgano, en los siguientes términos: “Será un órgano de consejo y de asistencia directa para el Presidente de la República. No será precisamente una rama legislativa ...El Consejo de Estado será un contrapeso y al mismo tiempo una institución intermediaria entre la Cámara de Representantes y el Presidente de la Nación”.

*Juicio político.* En la Constitución de 1940 se suprimió el juicio político para el Presidente y los ministros, y no se lo legisló para los consejeros de Estado. La Vicepresidencia no fue incluida en esta ley fundamental.

Intentando justificar esta supresión, en la Exposición de Motivos de la Ley Suprema se expresaba lo siguiente: “... antes de dar al Congreso el poder de equilibrar la acción del Poder Ejecutivo con la interpelación o con el juicio político, es preferible señalarle concretamente la función de dictar normas generales, con la facultad de reclamar una información completa sobre lo actuado”. Este argumento sumamente endeble sirvió para no legislar el juicio político en relación al Poder Ejecutivo, y también, como se puede apreciar, para eliminar la figura de la interpelación a los ministros.

*Presidentes de la República durante la vigencia de la Constitución de 1940.* Los que ejercieron la titularidad del Ejecutivo estando en vigor esta constitución, fueron los siguientes:

Gral. José Félix Estigarribia (15 de agosto de 1939 - 7 de septiembre de 1940)

Gral. Higinio Morínigo Martínez (7 de septiembre de 1940 - 15 de agosto de 1943; 15 de agosto de 1943-3 de junio de 1948).

Dr. Juan Manuel Frutos (3 de junio - 15 de agosto de 194b).

Juan Natalicio González (15 de agosto de 1948 - 30 de enero de 1949).

Gral. Raimundo Rolón (30 de enero - 27 de febrero de 1949).

Dr. Felipe Molas López (27 de febrero- 11 de septiembre de 1949).

Federico Chaves (11 de septiembre de 1949 - 15 de agosto de 1953; 15 de agosto de 1953 - 6 de mayo de 1954).

Arq. Tomás Romero Pereira (8 de mayo - 15 de agosto de 1954).

Gral. Alfredo Stroessner (15 de agosto de 1954 -15 de agosto de 1958; 15 de agosto de 1958 -15 de agosto de 1963; 15 de agosto de 1963 -15 de agosto de 1968).

**Cámara de Representantes.** *Sistema unicameral.* Las dos cámaras legislativas establecidas en la Constitución de 1870 no diferían substancialmente en cuanto a la representación ejercida en cada una de ellas. Las diferencias entre una y otra consistían en la edad mínima de sus integrantes, el tiempo de duración del mandato, algunas atribuciones, pero no existía diferencia en cuanto al tipo de representación en cada una de las cámaras. En otras palabras, siendo el Paraguay un país unitario, no era posible que en una de las cámaras estuviera reflejada la representación de las unidades territoriales que integraban el Estado y en la otra una representación sobre una base poblacional directa, como ocurre en los Estados federales.

En estas circunstancias, la substitución de un sistema bicameral por uno unicameral, no era una idea descabellada, salvo porque atribuciones propias de una cámara alta, fueron otorgadas al Consejo de Estado, órgano dependiente del Poder Ejecutivo.



El reemplazo de un sistema bicameral por uno unicameral, fue justificado en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1940 en los siguientes términos: “Una de las fallas de nuestro Senado consistía en que ese cuerpo no era en realidad sino la misma Cámara de Diputados reducida en número, cuando debieron haber formado parte de él otros representantes con otras atribuciones que diferenciaron al Senado de la Cámara popular ... En los países federales como Estados Unidos y Argentina, el Senado tiene otra naturaleza; representa a los Estados o a las provincias. Pero en una república unitaria no cabe darle esta función”.

*Duración del mandato, composición, elección, suplencias.* La duración del mandato fue fijada en cinco años (Art. 70), uno más que lo que correspondía a la Cámara de Diputados según la Ley Fundamental precedente.

La Cámara de Representantes estaba integrada por miembros electos directamente por el pueblo, a razón de uno por cada veinte y cinco mil habitantes.

La renovación de la única cámara era total al cabo de cinco años (Art. 70) y, además, se previó la elección de suplentes (cf. Art. 67). Un motivo importante de la adopción de tales disposiciones, era evitar realizar elecciones con mucha frecuencia.

El período de sesiones ordinarias de la cámara era de cinco meses y se extendía desde el 1 de abril hasta el 31 de agosto (Art. 70). Los restantes siete meses la cámara permanecía en receso, salvo prórroga de las sesiones ordinarias o convocatoria a sesiones extraordinarias por el Poder Ejecutivo. Durante ese lapso, el Presidente de la República podía ejercer su facultad de legislar por medio de decretos-leyes.

La Cámara de Representantes podía pedir informes por escrito al Poder Ejecutivo sobre asuntos de interés público (Art. 73). La facultad de interpelar a los ministros de dicho poder, fue suprimida.

La fuerte injerencia del Poder Ejecutivo en el proceso de formación y sanción de las leyes estaba reflejado en las siguientes disposiciones: a) tenía iniciativa legislativa exclusiva de Gastos de la Nación” (Art. 76, inc. 4); b) los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo, debían ser tratados y despachados en el curso de las sesiones de ese año, y de no ser así quedaban convertidos en leyes, es decir, se operaba una sanción ficta (Art. 54); c) el veto total no podía ser reconsiderado por la cámara en el curso de las sesiones del año y d) en caso de veto parcial, para la ratificación de la sanción primitiva se requerían dos tercios de votos, en dos lecturas (Art. 79).

La Cámara de Representantes fue integrada recién en 1948. Esto significa que el Gral. Higinio Morínigo, quien accedió a la presidencia de la República luego del fallecimiento del Gral. José Félix Estigarribia acaecido el 7 de septiembre de 1940, gobernó durante todo ese lapso sin que el órgano legislativo estuviera en funcionamiento.

*Disolución de la Cámara de Representantes.* La Constitución de 1940 confería al Presidente la atribución de disolver la Cámara de Representantes (Art. 53).

El 27 de febrero de 1950, el presidente Federico Chavez decidió la disolución de la misma. Posteriormente, el 30 de mayo de 1959, fue disuelta por el Gral. Alfredo Stroessner. La medida fue fundamentada en el Decreto N° 4845 en "la conveniencia nacional de acelerar el proceso de normalización institucional auspiciado por el Gobierno con acuerdo de la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado)". Se afirmó igualmente que, como "la Cámara de Representantes es el ámbito regular desde el cual la oposición cumple su función de contralor, indispensable en los regímenes democráticos, ... es necesario dar igualdad de oportunidades a las organizaciones políticas democráticas que deseen concurrir a justas electorales libres y amplias" que serían convocadas para reintegrar la Cámara de Representantes luego de su disolución.

El Poder Ejecutivo interpretó en forma estrictamente literal la disposición que lo obligaba a “convocar a elecciones dentro del plazo de dos meses” (Art. 53, *in fine*, de la Constitución de 1940). En efecto, el 29 de julio de 1959, cuando expiraba dicho plazo, se convocó a la ciudadanía a elecciones generales y extraordinarias para integrar la Cámara de Representantes por el resto del período iniciado en 1958. Sin embargo, la fecha del acto eleccionario fue fijada para el 14 de febrero de 1960 (cfr. Decreto N° 6013). De este modo se burló la disposición constitucional, pues la misma, interpretada lógicamente, exigía que tanto la convocatoria a comicios como la efectiva realización de los mismos con vistas a reintegrar la Cámara de Representantes, se realizaran dentro de los dos meses subsiguientes.

Aparentemente la razón de la disolución era dar al cuerpo legislativo un carácter más democrático permitiendo que representantes de partidos políticos opositores pudieran incorporarse al mismo, pues hasta ese momento estaba integrado solamente por representantes del partido oficialista.

Sin embargo, los hechos acaecidos en esos días demuestran que la medida tenía por objetivo eliminar a un importante grupo de parlamentarios cuestionadores de la actuación del Poder Ejecutivo. En efecto, en su sesión del 29 de mayo de 1959, la Cámara de Representantes aprobó por mayoría (36 votos contra 21) una declaración de repudio a la violencia policial ejercida contra una manifestación estudiantil; responsabilizó de esta actuación al jefe de Policía y dispuso pasar los antecedentes a la justicia ordinaria. Dos meses antes, varios de los parlamentarios defenestrados habían solicitado una inmediata normalización institucional cuyas bases iniciales debían ser el levantamiento del estado de sitio, la amnistía general y la derogación de las leyes represivas.

**Poder Judicial.** El Poder Judicial estaba integrado por una Corte Suprema de Justicia, como órgano máximo y conformada por tres miembros; por el Tribunal de Cuentas y demás tribunales de apelación,

como segunda instancia; y por juzgados inferiores, como primera instancia (cf. Art. 80). La denominación de Corte Suprema de Justicia se incorpora al Derecho Constitucional paraguayo a partir de esta Constitución. La determinación del número y la competencia de tribunales y juzgados quedaba a cargo de la ley.

Entre los requisitos para integrar la Corte Suprema, se destaca el de “poseer título universitario de Doctor en Derecho” (Art. 81), incorporado a nuestro derecho a partir de 1940 y subsistente hasta hoy.

Se estableció que el período de ejercicio de funciones de todos los magistrados judiciales era de cinco años. Como una innovación en nuestro derecho, se dispuso que “la ley establecerá las condiciones y requisitos para la inamovilidad de los magistrados judiciales” (Art. 82).

En la Exposición de Motivos de la Constitución de 1940, se expresó lo siguiente: “Con asegurarle [al Poder Judicial] una mayor independencia y el carácter vitalicio en la duración de los magistrados, se habrá dado ya un gran paso en el perfeccionamiento de la vida judicial”. Más adelante se consignó cuanto sigue: “La nueva Constitución tiende a apartar aún más al Poder Judicial de la vida política. Y uno de los medios sería el de dar carácter vitalicio a sus componentes ...”.

La intención, por lo menos considerando lo que se declaraba, era la de dotar al órgano juzgador de una mayor independencia. Otras normas contenidas en la misma Ley Suprema, así como el hecho de que la ley referente a la inamovilidad de los magistrados judiciales no fuera dictada en todo el tiempo de su vigencia, ponían en evidencia de que sólo de trataba de una expresión de deseos, algunas veces contradictorios.

El procedimiento del juicio político, previsto en la norma máxima precedente con mayor amplitud en cuanto a las autoridades afectadas, quedó circunscripto sólo a los miembros de la Corte Suprema de Justicia. La acusación correspondía a la Cámara de Representantes y el Consejo de Estado se constituía en tribunal a los efectos del juzgamiento. El

enjuiciamiento podía darse “por mal desempeño de sus funciones y por constituir peligro para la recta administración de la justicia” (Art. 83).

Cabe señalar que en esta constitución no había ninguna referencia a la cantidad de votos necesarios para iniciar el juicio y para adoptar una resolución condenatoria; en consecuencia, para ambos casos no se requería una mayoría calificada, sino la simple mayoría. Asimismo, no se encuentran precisadas las consecuencias de la condena (cf. Arts. 65 y 83).

A la laxitud que permite el hecho de que se trate de un juicio político y a las imprecisiones y omisiones señaladas, se agregaba la grave circunstancia de que la eventual declaración de culpabilidad quedaba a criterio del Consejo de Estado, órgano absolutamente dependiente del Poder Ejecutivo. De este modo se completaba la dependencia del máximo órgano judicial respecto del titular del órgano administrador.

El enjuiciamiento de los demás magistrados debía realizarse ante la Corte Suprema de Justicia (Art. 83).

Los miembros de la Corte Suprema de Justicia eran nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Consejo de Estado (Art. 51, inc. 5; Art. 63, inc. 3 y Art. 84). La ya señalada situación de dependencia de dicho consejo, determinaba que la integración de la “Alta Cámara de Justicia de la República” (Art. 88), quedara sujeta al criterio del Presidente de la República. En realidad, en el modelo original de este sistema de designación (Constitución norteamericana), la facultad de otorgar el acuerdo corresponde al Senado; pero como en la Constitución de 1940 se estableció un sistema unicameral, indebidamente se trasladó esta atribución al Consejo de Estado.

El control total del Poder Judicial por el Poder Ejecutivo, en cuanto al nombramiento de los integrantes de aquel, quedaba completado con la disposición que establecía que “los demás Magistrados y Jueces del Poder Judicial serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Corte Suprema” (Art. 84, 2ª parte).

## **Constitución de 1967**

### **Circunstancias históricas**

La sustitución de la Constitución de 1940 por la de 1967 se debió principalmente a la necesidad de posibilitar que el Gral. Alfredo Stroessner continuará en el ejercicio de la presidencia de la República, dentro de un marco de respeto formal de las disposiciones constitucionales. Al concluir el período 1963-1968, las posibilidades de reelección admitidas por la Constitución de 1940 y por la Ley N° 776/62, estaban agotadas para el Gral. Stroessner.

La solución propuesta para salvar el impedimento existente para una nueva reelección de un gobernante obsesionado por guardar, en apariencia, las formas legales, fue la de sancionar una nueva Constitución.

La Ley Suprema elaborada en 1967 estableció como norma general que el Presidente de la República “sólo podrá ser reelecto para un período más, consecutivo o alternativo” (Art. 173). A continuación se aclaraba que “cada período presidencial durará cinco años, a computarse desde el 15 de agosto de 1968” (Art. 174).

Es más, a los efectos de evitar toda duda, en el Art. 236 se dispuso cuanto sigue: “De acuerdo con el artículo 174 de esta Constitución, el actual período presidencial terminará el 15 de agosto de 1968. Para los períodos presidenciales que se sucedan a partir de esa fecha, y a los efectos de la elegibilidad y reelegibilidad del Presidente de la República, sólo se tomarán en cuenta los que se hayan cumplido desde entonces”.

Resultaba evidente que la Constitución había sido ajustada a las necesidades de Stroessner. La cuestión de su reelección fue el motivo determinante de la reforma constitucional y esa es la razón por la cual, abrupta e inicialmente, nos vemos obligados a abordar este tema.

La Constitución de 1967 era técnicamente superior a la precedente; ampliaba, en general, el catálogo derechos, libertades y garantías e incluía normas que profundizaban su adscripción al constitucionalismo social. Pero el hecho de que estas disposiciones fueran sistemáticamente trasgredidas, y el que las normas que consagraban la fuerte preeminencia del Poder Ejecutivo hayan sido mantenidas invariables, demuestran que el objetivo principal y determinante de la reforma constitucional fue la aludida cuestión de la reelección de Stroessner.

### **La Convención Nacional Constituyente de 1967**

La Constitución de 1967 fue redactada con absoluto apego a las formalidades jurídicas que regían el procedimiento de reforma constitucional. Así, una vez declarada la necesidad de la reforma por la Asamblea Nacional, se convocó al pueblo a elecciones para la designación de convencionales a la Convención Nacional Constituyente.

De conformidad con la Constitución de 1940, la Asamblea Nacional (reunión en forma conjunta del Consejo de Estado y la Cámara de Representantes) tenía como una de sus atribuciones la de declarar la necesidad de la reforma de la Constitución (cf. Arts. 94 y 58).

La Convención, integrada por ciento veinte convencionales, sesionó durante tres meses. La distribución de bancas en la misma se hizo de acuerdo con un sistema poco democrático, consistente en otorgar dos tercios de las mismas al partido mayoritario, mientras el tercio restante se repartía proporcionalmente entre los partidos minoritarios. Este sistema que oponía un elevado 66% para la mayoría a un escaso 33% para la minoría, debió haber sido reemplazado por un sistema de proporcionalidad directa. El sistema descripto constituyó una limitación a la legitimidad de la representación popular plasmada en el órgano titular del poder constituyente.

En la Convención Nacional Constituyente estuvieron representados cuatro partidos políticos, tres de ellos de oposición. Del total de 120

bancas, dos tercios (80) correspondieron al oficialista Partido Colorado y el tercio restante (40), se repartió en forma proporcional entre los partidos de oposición, del siguiente modo: al Partido Liberal Radical, que reaparecía en forma legal y abierta en la escena política, le correspondieron 29 bancas; al Partido Liberal, denominación usada por el sector que había colaborado con la dictadura desde principios de la década, le correspondieron ocho bancas; y al Partido Revolucionario Febrerista, le correspondieron tres bancas. Este sistema de distribución de bancas era el establecido en el Estatuto Electoral, Ley Nº 600, del 15 de julio de 1960. Según el mismo, al partido que obtuviere la mayoría de los votos, se le otorgaban las dos terceras partes de las bancas en disputa. El tercio restante se dividía en forma proporcional entre los partidos minoritarios (cf. Art. 8º).

Por detrás de la estricta observancia del formalismo jurídico, varias circunstancias -entre ellas la mencionada en los párrafos precedentes- demuestran las limitaciones del proceso de elaboración de la Constitución de 1967.

Ya se ha mencionado que la reforma total de la Constitución de 1940 fue propuesta luego de veintisiete años de estar en vigor, justamente cuando de conformidad con la misma ya no era posible una nueva reelección del presidente que entonces estaba al frente del Poder Ejecutivo. Por otra parte, amplios sectores de la población no fueron representados en la magna asamblea (v. gr. no participaron el Partido Demócrata Cristiano, el Movimiento Popular Colorado, las agrupaciones políticas de izquierda<sup>9</sup>; el campesinado, a pesar de su carácter mayoritario en la composición poblacional del país, no tuvo una representación directa).

---

<sup>9</sup> En Ley Nº 1198, del 16 de diciembre de 1966, “Que establece normas para la instalación y funcionamiento de la Convención Nacional Constituyente”, se establecía como uno de los requisitos para ser Convencional el “no pertenecer a partido o entidades que sustenten ideología comunista u otra de tendencia totalitaria” (cf. Art. 3º). Esta norma denota la intolerancia ideológica existente, lo cual ya era inadmisibles incluso para ese momento.



Además, las restricciones a la organización y a la actividad de los partidos políticos, sumadas a las irregularidades que rodearon al acto de votación para la elección de convencionales, produjeron una alteración del real caudal electoral de los distintos sectores políticos y ello, lógicamente, condujo a un falseamiento de la representación en el momento de la distribución de los escaños en la Convención Constituyente. Las deliberaciones se llevaron a cabo bajo el régimen del estado de sitio y sin libertad para los prisioneros de conciencia. En otras palabras, el ambiente en que se desarrolló la Constituyente no fue de plena vigencia de las libertades y garantías constitucionales.

El régimen del Gral. Alfredo Stroessner, imperante en ese entonces, no puede ser incluido sino entre las dictaduras militares tradicionales, pues, “las instituciones presidenciales son allí solamente un puro camuflaje” (Duverger, M., 1970, p. 213).

En efecto, “el vicio inherente al régimen de preponderancia presidencialista en América Latina”, es su aptitud “de prestarse a disimular las dictaduras bajo formas constitucionales” (Lambert, J., 1978, p. 523).

A nivel legislativo, dicho régimen fue calificado como dictadura. En efecto, la Ley N° 838/96 alude a “la dictadura de 1954 a 1989” y al “sistema dictatorial imperante en el país entre los años 1954 a 1989”.

El 16 de diciembre de 1966, la Cámara de Representantes dictó la Ley N° 1198, “Que establece normas para la instalación y funcionamiento de la Convención Nacional Constituyente”. Algunas de sus disposiciones superaban claramente las atribuciones que pudieran corresponder a un órgano integrante del poder constituido, como lo era la Cámara de Representantes, respecto del órgano titular del poder constituyente, como lo era la Convención Nacional Constituyente. En efecto, era absolutamente impropio que dicha cámara legislativa determinara lo que podía ser objeto de la reforma constitucional y, sobretudo, decidiera que normas no podían admitir “modificaciones ni restricciones de ninguna clase”. Excediendo sus facultades, la Cámara de Representantes de

hecho declaraba cláusulas pétreas a los artículos 19 y 29 de la Constitución de 1940, cuando ello no estaba establecido expresamente en el texto constitucional (cf. Art. 6º de la Ley N° 1198/66). Además, los artículos excluidos fueron seleccionados en forma arbitraria si se evalúa su importancia en relación con otros artículos, y no se cumplió el mandato legal de que no experimentaran modificación alguna.<sup>10</sup>

La limitación del tiempo que podían durar las deliberaciones de la Convención a tres meses, igualmente resulta impropia. La definición del quórum y de la mayoría requerida para adoptar resoluciones, y la determinación de la composición de su mesa directiva (cf. Arts. 7º, 8º, 9º y 10º de la Ley N° 1198/66), constituían materia propia del reglamento de la propia Convención y no de una ley.

Las deliberaciones se llevaron a cabo en el Teatro Municipal a partir del 23 de mayo. La metodología de trabajo adoptada fue la de estudiar en primer lugar los artículos que no presentaran mayores objeciones, dejando para el final aquellos en que hubiera posturas disímiles. De este modo fue aprobada por consenso la mayor parte del articulado de la nueva Ley Suprema, en un ambiente de discusión libre, con incorporación de propuestas de modificación provenientes de todos los sectores políticos. En las últimas sesiones de la Convención, el oficialismo colorado impuso su mayoría para la aprobación de los artículos (menos de diez) que determinaban el carácter autoritario de la Constitución de 1967, manteniendo o agravando las deficiencias de la Ley Fundamental precedente.

La circunstancia apuntada demuestra que la Constitución de 1967 puede ser calificada, en general, como una buena Constitución para su

---

<sup>10</sup> Artículo 19 de la Constitución de 1940. Todos los habitantes de la República gozan de los siguientes derechos, conformen a las leyes que reglamenten su ejercicio: elegir profesión; trabajar y ejercer todo comercio e industrias lícitos, salvo las limitaciones que, por razones sociales y económicas de interés nacional, imponga la ley; reunirse pacíficamente; peticionar a las autoridades; publicar sus ideas por la prensa sin censura previa, siempre que se refieran a asuntos de interés general; disponer de su propiedad; asociarse con fines lícitos; profesar libremente su culto; aprender y enseñar.

Artículo 29 de la Constitución de 1940. No se exigirán fianzas excesivas ni se impondrán desmedidas multas.

época. No incluía, por razones obvias, algunas disposiciones que hoy serían consideradas imprescindibles. Sólo unos pocos artículos de la parte orgánica la convertían en una Constitución autoritaria.

El 25 de agosto de 1967 fue sancionada la nueva Constitución y el Poder Ejecutivo la promulgó en la misma fecha. Como ya lo señalamos precedentemente, otra vez la puesta en vigor de la novel Ley Fundamental, producto final de la actividad del órgano titular del poder constituyente (la Convención Nacional Constituyente), se hizo depender de su promulgación por el Poder Ejecutivo, es decir, de un acto emanado de un órgano integrante del poder constituido. La Constitución de 1967 estuvo en vigor durante casi veinticinco años, hasta el 20 de junio de 1992.

### **Parte dogmática**

La Constitución de 1967 mantuvo con modificaciones –que, por lo general, las mejoraban– todas las disposiciones que consagraban derechos individuales y políticos. Ocurrió lo mismo en cuanto a las disposiciones que indican una clara adscripción a la línea del constitucionalismo social. Estaban pues incorporados los que hoy denominaríamos derechos humanos de segunda generación, es decir, los derechos sociales, económicos y culturales, aunque con carácter de normas programáticas.

Así, en la Constitución de 1967 encontramos secciones denominadas “Derechos sociales” (familia, educación y cultura, salud), “Derechos económicos”, “Derechos de los trabajadores” y el capítulo titulado “De la reforma agraria”. De dichas secciones extraemos las siguientes disposiciones propias del constitucionalismo social:

- El Estado debe organizar como institución social el bien de familia (Art. 82).

- “Toda familia tiene derecho a un hogar asentado sobre tierra propia, para lo cual se perfeccionarán las instituciones y se dictarán las leyes más convenientes a fin de generalizar la propiedad inmobiliaria

urbana y rural, y promover la construcción de viviendas económicas, cómodas e higiénicas, especialmente para trabajadores asalariados y campesinos” (Art. 83).

- La obligación subsidiaria del Estado en cuanto al mantenimiento, la asistencia y la educación de menores, particularmente cuando se trataba de familias de prole numerosa y de escasos recursos (Art. 84).

- El dictamiento de las medidas necesarias para asegurar a todo niño, sin discriminación alguna, protección integral desde su concepción (Art. 85).

- “El Estado instituirá, en la medida de sus posibilidades, un régimen de seguridad social integral para toda la población del país. Sus beneficios alcanzarán aun a aquellas personas cuyo aporte económico a la sociedad sea nulo por razones no imputables a su voluntad” (Art. 88).

- La obligación del Estado de sostener las necesarias escuelas públicas (Art. 89).

- El otorgamiento de becas a quienes hubieren demostrado aptitudes sobresalientes, preferentemente a aquellos que carezcan de recursos económicos (Art. 90).

- La fijación por ley del contenido y límites de la propiedad privada, “atendiendo a su función económica y social” (Art.96).

- La fijación por ley de la extensión máxima de tierras de que puede ser propietaria una persona natural o jurídica, la consideración como latifundio de las áreas en exceso y la obligación de venderlas (Art. 129).

- La proscripción de la explotación del hombre por el hombre (Art. 104).

- Las disposiciones jurídicas fundamentales en materia laboral, que se declaran irrenunciables (Art. 105).

- La fiscalización de los contratos de trabajo, el salario mínimo, la previsión y asistencia sociales, la seguridad e higiene en el trabajo, por las autoridades pertinentes (Art. 107).

- La reforma agraria para lograr el mejoramiento económico de la población campesina (Art. 128).

Pasando a otro tema, cabe señalar que la Constitución de 1967 mantuvo el criterio de adscribir el Estado a una religión en particular. En este sentido, siguiendo la línea tradicional, se declaró “religión oficial” a la católica apostólica romana (Art. 6º).

El orden de prelación de las leyes fue claramente definido al establecer que la Constitución era la ley suprema y que los tratados internacionales y las leyes ocupaban los subsiguientes niveles jerárquicos (cf. Art. 8º).

La garantía del amparo, de origen mexicano, fue incorporada a nuestro ordenamiento jurídico con rango constitucional y en términos muy correctos (cf. Art. 77). El Hábeas Corpus, en su modalidad reparadora (cf. Art. 78), logró propiamente el rango de norma máxima superando la escueta referencia al mismo contenida en la Ley Suprema precedente (Art. 26).

Los derechos políticos de los ciudadanos fueron consagrados en un apartado de la Constitución de 1967, en términos, en general, aceptables.

En trasgresión de la disposición constitucional que exigía la aplicación de un “sistema de representación proporcional” (Art. 111) para la distribución de cargos en los cuerpos colegiados, la ley secundaria disponía que las dos terceras partes de las bancas en disputa, se otorgaran al partido que obtuviera la mayoría de los votos; y el tercio restante se dividiera en forma proporcional entre los partidos minoritarios (Estatuto Electoral, Ley Nº 600, del 15 de julio de 1960, Art. 8º). La ley electoral de 1981 (Estatuto Electoral, Ley Nº 886, del 11 de diciembre de 1981, Art. 8), mantuvo el sistema.

El Código Electoral de 1990 (Ley N° 1/90) estableció el sistema D'Hondt (Art. 273), para la distribución de escaños en los cuerpos colegiados.

Para la elección del Presidente de la República se estableció el *ballotage* o balotaje, en los siguientes términos: “Resultará electo el candidato que obtuviere más del cincuenta por ciento (50%) del total de los votos válidos emitidos. Si no se alcanzare esa mayoría se realizará una nueva elección en el plazo de treinta (30) días, en la que únicamente participarán los dos candidatos más votados” (Art. 256, inc. 2).

El sistema de balotaje o doble vuelta, no fue aplicado en ninguna oportunidad, pues al poco tiempo la Constitución de 1992 lo derogó (cfr. Art.230).

También fue creado el fuero electoral (Tribunales Electorales), integrado al Poder Judicial (Art. 284).

En la Constitución de 1967 se legisló por primera vez con rango constitucional sobre los partidos políticos (cf. Arts. 117/121).

## **Parte orgánica**

**Caracterización general.** La caracterización general de la parte orgánica de la Constitución de 1967 tiene que hacerse en torno del Poder Ejecutivo, pues la forma en que está concebido este órgano determina y circunscribe las características y el accionar de los demás órganos de gobierno.

En el aspecto mencionado, la Ley Fundamental de 1967 tiene que ser inscripta dentro de lo que se ha dado en llamar “régimen de preponderancia presidencialista”, “presidencialismo reforzado”, o “hiperpresidencialismo”. Este tipo de régimen llenó la historia constitucional de América Latina durante varias décadas. En nuestro país se inició con la Constitución de 1940 bajo la influencia ideológica del totalitarismo y el impulso de las circunstancias históricas particulares que

vivía la sociedad paraguaya. Al poco tiempo, sirvió como régimen apropiado para los requerimientos de la denominada “guerra fría”, bajo los auspicios de los Estados Unidos. La Constitución de 1967, desde su nacimiento, respondió a esta necesidad y por ello dio continuidad a su predecesora en todos los aspectos autoritarios de la misma. Este tipo de régimen empezó a decaer en la región en la década de los ochentas.

El aludido marco jurídico supremo que legalizaba numerosos elementos autoritarios, por lo general era aplicado por autoridades dictatoriales cuyo accionar, no obstante, iba más allá de las disposiciones constitucionales. Existía una relación dialéctica de influencia recíproca entre los gobernantes y el marco jurídico-constitucional. Éste creaba condiciones que inducían a instaurar un gobierno de características dictatoriales; y, a su vez, los gobernantes buscaban dar un respaldo legal a sus actos, o, por lo menos, a la mayor parte de ellos.

A continuación nos referiremos a los distintos órganos de gobierno, haciendo hincapié en las notas que marcan el predominio del Poder Ejecutivo.

**Poder Legislativo.** *Composición.* Después de veintisiete años se volvió a establecer un sistema bicameral. En efecto, el Poder Legislativo era “ejercido por un Congreso compuesto por dos Cámaras: una de Senadores y otra de Diputados” (Art. 133). La primera tuvo originalmente 30 miembros, elevados luego a 36; y la segunda 60 y luego 72.

Los legisladores eran de elección popular, su mandato era de cinco años y podían ser reelectos (Arts. 134 y 136).

*Sesiones.* El período de sesiones ordinarias se extendía del 1 de abril al 20 de diciembre, inclusive. La prórroga de las sesiones ordinarias de las cámaras del Congreso o su convocatoria a sesiones extraordinarias, dependían del Poder Ejecutivo (Art. 138). Esto importaba una inadmisibles e inexplicable limitación al Poder Legislativo en cuanto a su funcionamiento autónomo. En un sistema de división y equilibrio de

poderes, resulta difícil explicar por qué el órgano legislativo debía depender del ejecutivo para prolongar sus sesiones más allá del 20 de diciembre o para reunirse en forma extraordinaria durante el período de receso.

*Otras disposiciones.* Cada cámara, por separado, podía llegar a excluir de su seno a cualquiera de sus miembros, “por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, por incapacidad o por inhabilidad física o mental, debidamente comprobada”(Art. 141). Los senadores y los diputados gozaban de las inmunidades de opinión, de arresto o detención, y de proceso (Art. 142). Se restableció la figura de la interpelación de los ministros del Poder Ejecutivo que había sido suprimida por la Constitución precedente (Art. 143).

El juicio político quedó circunscripto a los miembros de la Corte Suprema de Justicia. La acusación correspondía a la Cámara de Diputados y el juzgamiento a la Cámara de Senadores (cf. Art. 151, inc. 3, y Art. 153, inc. 4).

La facultad de “dictar los códigos y demás leyes, modificarlos o derogarlos” (Art. 149, inc. 1), obviamente correspondía al Congreso. Pero la intervención del Poder Ejecutivo en varias etapas del proceso de formación y sanción de las leyes, era una característica que al tiempo de fortalecer a dicho órgano, debilitaba el poder de las cámaras legislativas. Así tenemos la iniciativa legislativa exclusiva del Ejecutivo, en determinadas materias. De esta manera, importantes proyectos de ley en materia económica, militar y política, entre ellos el Presupuesto General de la Nación, debían tener su origen en el citado órgano.

El procedimiento establecido para la consideración del proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación estaba orientado a facilitar su rápida aprobación de acuerdo con su presentación original, por lo menos en su parte medular. El Poder Ejecutivo, a cuyo cargo estaba la elaboración del proyecto de ley, podía imponer en gran medida su voluntad en este aspecto, pues la Constitución, entre otras cosas,



disponía que la falta de despacho dentro de los plazos perentorios establecidos, se entendía como aprobación, y sobretodo porque exigía mayoría absoluta de dos tercios para el rechazo total del proyecto, el cual en este caso debía ser presentado de nuevo en forma inmediata (Art. 163).

La facultad de veto permitía al titular del Ejecutivo objetar total o parcialmente un proyecto de ley sancionado por el Congreso. Las mayorías exigidas para que las cámaras pudieran rechazar el veto presidencial eran muy elevadas y, por tanto, difíciles de alcanzar, lo cual en la práctica convertía al órgano ejecutivo en instancia última en el proceso de formación de las leyes. El veto parcial sólo podía ser superado mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras. Cuando se trataba de veto total, se requería mayoría absoluta de dos tercios en ambas cámaras para volver a considerar el asunto y luego mayoría absoluta para rechazar el veto (Cf. artículos 157 y 158).

En suma, la imposibilidad de la autoconvocatoria a sesiones extraordinarias o de prorrogar sus propias sesiones ordinarias, la facultad de disolver el órgano legislativo conferida al Poder Ejecutivo, la iniciativa exclusiva de este órgano en determinadas materias y la difícil posibilidad de revertir un veto presidencial, debilitaban al Poder Legislativo y contribuían a la hipertrofia del Ejecutivo.

**Poder Ejecutivo.** “El Poder Ejecutivo será desempeñado por un ciudadano con el título de Presidente de la República del Paraguay” (Art. 171). El carácter unipersonal determinaba que todas las atribuciones que correspondían a este órgano estuvieran concentradas en manos de una sola persona y que su ejercicio dependiera, en gran medida, de su exclusiva voluntad.

Como requisito para ser titular del Ejecutivo, se conservaba la ya entonces anacrónica exigencia de “profesar la religión Católica Apostólica Romana” (Art. 172), aunque la misma estaba acorde con la consagración de dicha religión como la oficial del Estado paraguayo.

El Presidente de la República era elegido por votación popular (Art. 173). La Ley Suprema no hacía referencia alguna a la mayoría requerida para ser electo, por lo que se entendió que era ésta una materia deferida a la ley. Así, los Estatutos Electorales de 1960 y 1981 dispusieron que fuera por simple mayoría. Posteriormente, el Código Electoral, Ley N° 1/90, estableció la exigencia de la mayoría absoluta de los votos válidos emitidos y si ningún candidato la obtuviere, se debía realizar una segunda elección entre los dos candidatos más votados (*ballotage* o balotaje). Esta última disposición no llegó a ser aplicada.

*Duración del mandato y reelección.* La Constitución de 1967 fijó en cinco años el tiempo de duración de cada período presidencial (Art. 174). En cuanto a la reelegibilidad, el Art. 173 dispuso lo siguiente: "El Presidente de la República... sólo podrá ser reelecto para un período más, consecutivo o alternativo".

El Gral. Stroessner pudo ser reelecto de nuevo, porque en la Constitución de 1967 se dispuso que se reiniciara el cómputo de los períodos presidenciales (cf. Arts. 174 y 236). De conformidad con esto fue elegido para los siguientes períodos presidenciales: 15 de agosto de 1968 a 15 de agosto de 1973; y 15 de agosto de 1973 a 15 de agosto de 1978.

Cumplidos los dos períodos señalados, nuevamente las posibilidades de más reelecciones del Gral. Stroessner quedarían cerradas constitucionalmente. Antes de que ello ocurriera, una Convención Nacional Constituyente reunida en marzo de 1977, con la sola participación de representantes del Partido Colorado, sancionó la Enmienda N° 1, por la cual se modificaba el Art. 173 de tal manera a permitir la reelegibilidad ilimitada del Presidente de la República. A partir de entonces simplemente se estableció que éste "podrá ser reelecto".

Esta enmienda permitió al Gral. Stroessner ejercer la presidencia durante los períodos 1978-1983 y 1983-1988. Asimismo le permitió ser electo para el período 1988-1993.

*Acefalía.* En la disposición constitucional referente a la acefalía del Poder Ejecutivo (Art. 179), se previó para el caso de que la misma sea definitiva y se haya producido durante los dos primeros años del período presidencial en curso, que el presidente provisional convocara a elecciones “para dentro de los tres meses”. Esta redacción, un tanto forzada, de la norma constitucional se hizo buscando evitar la repetición del antecedente del Gral. Higinio Morínigo quien, después de ser electo presidente provisional tras la muerte del Gral. José Félix Estigarribia, convocó a elecciones dentro del plazo previsto, pero para ser realizadas más de dos años después. Con la expresión “para dentro” se pretendía indicar que tanto la convocatoria como la realización efectiva de las elecciones, debía tener lugar en tres meses.

*Facultades vinculadas con el Congreso.* Ya hemos hecho alusión a la dependencia del Congreso respecto del Ejecutivo en cuanto a la prórroga de sus sesiones ordinarias y a la realización de sesiones extraordinarias. Asimismo, el Presidente de la República tenía una importante intervención en el proceso de formación de las leyes. Nos hemos referido, en especial, a la iniciativa exclusiva que le estaba reservada en determinadas materias y a las grandes dificultades que existían para las cámaras legislativas para revertir un veto del Poder Ejecutivo.

*Facultad de nombramiento.* El Presidente de la República gozaba de una amplia facultad de nombramiento, ejercida por sí solo o en colaboración con otros órganos, que le permitía proveer los más importantes cargos públicos. De esta manera dependían del mismo los nombramientos de los siguientes funcionarios: ministros, consejeros de Estado (la mayor parte), miembros de la Corte Suprema de Justicia, miembros de los tribunales, jueces y demás magistrados del Poder Judicial, Fiscal General del Estado, Agentes y Procuradores Fiscales, miembros de las Fuerzas Armadas, embajadores y ministros plenipotenciarios del servicio exterior de la República, delegados de gobierno, intendentes municipales, etc.

*Estado de sitio.* Los artículos de la Constitución de 1967 que regulaban esta institución eran los siguientes:

Artículo 79. Para la defensa de esta Constitución y de las autoridades creadas conforme a ella, se instituye el estado de sitio, que podrá ser aplicado solamente en caso de conflicto o guerra internacional, de invasión exterior, de conmoción interior, o de amenaza grave de uno de estos hechos.

El estado de sitio será total o parcial según afecte a todo el territorio de la República, o solo a parte de él, y durante su vigencia se podrá detener a las personas indiciadas de participar en algunos de esos hechos, o trasladarlas de un punto a otro de la República, y prohibir reuniones y manifestaciones públicas. Los detenidos en virtud del estado de sitio permanecerán en locales sanos y limpios no destinados a reos comunes, y los traslados se harán siempre a localidades pobladas y salubres. La declaración del estado de sitio será por tiempo limitado y responderá en todos los casos a los fines de su institución. Su vigencia no interrumpirá el funcionamiento de los Poderes del Estado, ni afectará el ejercicio de sus prerrogativas. La ley reglamentará la aplicación del estado de sitio.

Artículo 181. En los casos previstos en el artículo 79 de esta Constitución, el Poder Ejecutivo podrá decretar el estado de sitio, debiendo expresar los motivos en que se funda, las garantías que se suspenden o restringen y si rige para todo o parte del territorio nacional, y adoptar las medidas autorizadas en el mencionado artículo. Del Decreto respectivo dará cuenta al Congreso dentro de los cinco días siguientes al de su publicación.

Se puede apreciar que los problemas que se presentaron durante la dictadura respecto del estado de sitio, no derivaban del texto constitucional que, en líneas generales, estaba bien concebido. Podría afirmarse incluso que en esta Ley Suprema, como en las precedentes, se legisló un estado de sitio muy restringido en cuanto a las facultades

extraordinarias que confería, si se lo comparaba con instituciones similares contempladas en las constituciones de otros países latinoamericanos.

Las grandes, prolongadas y diversas arbitrariedades cometidas durante el régimen dictatorial en relación con el estado de sitio, se debieron a abiertas violaciones del texto constitucional o a amañadas interpretaciones del mismo. Entre las primeras podemos mencionar la declaración del mismo cuando no estaban dadas las causas que justificaban su instauración; la desvirtuación del tiempo limitado de duración que la Constitución exigía, mediante el dictamiento de sucesivos decretos que lo prorrogaban sistemáticamente cada tres meses, convirtiendo una medida de carácter limitado en una situación permanente y continua en ciertas zonas del territorio paraguayo; la detención de personas que no tenían ninguna vinculación con los motivos de implantación de la medida de excepción; la detención de personas en zonas donde no estaba en vigencia dicha medida; las detenciones practicadas sin que existiera orden escrita (decreto) que ofreciera las garantías derivadas de ella; el mantenimiento de la detención de algunas personas por tiempos muy prolongados, que en algunos casos superaron una década e incluso dos, sin ponerlas a disposición de la autoridad judicial competente.

Entre las malas interpretaciones del texto constitucional –realizadas de buena fe o *ex profeso*– se encontraba la que sostenía que no cabía ningún tipo de control respecto del estado de sitio: ni judicial, ni del Congreso. La Corte Suprema de Justicia entendió que tanto la declaración del estado de sitio, como las medidas adoptadas durante su vigencia, constituían cuestiones políticas no justiciables. En consecuencia, la detención de personas no podía ser objeto de revisión judicial en cuanto a las causas que motivaron la medida o en relación con el tiempo de duración de la privación de libertad. La obligación del Ejecutivo de “dar cuenta” al Congreso fue interpretada como una mera información al cuerpo legislativo, sin que éste nada pudiera hacer al respecto.

La facultad de declarar el estado de sitio, que correspondía en exclusividad al Presidente de la República, así como la de ejercer las facultades extraordinarias que el mismo confería, habiendo sido suprimida la opción del ciudadano detenido de abandonar el país, contribuían, sin duda, a fortalecer al Poder Ejecutivo.

El caso que más dramáticamente puso de manifiesto la absoluta necesidad de que la Corte Suprema de Justicia ejerciera el control judicial de los actos realizados por el Poder Ejecutivo en virtud del estado de sitio, fue el del ex Sargento Escolástico Ovando. En efecto, condenado en irregular proceso a quince años de prisión por su supuesta participación en la comisión de un delito, Ovando permaneció privado de su libertad durante el tiempo mencionado; pero una vez purgada la pena, su encierro fue prolongado por seis años más por decisión del Poder Ejecutivo, el cual buscó justificar la medida adoptada invocando el Art. 79 de la Constitución. Interpuesto el "hábeas corpus" y luego de recibida la comunicación de que la detención se relacionaba con el estado de sitio, la Corte, sin más trámite, se pronunció en el sentido de declarar que la acción era improcedente. Resultaba, sin embargo, muy difícil imaginarse cómo una persona aislada durante quince años, habría podido participar desde su celda en hechos relacionados con la implantación de la medida de excepción. Esto era realmente imposible, y como la atribución presidencial de detención sólo afectaba a las personas indiciadas de participar en tales hechos, la Corte, luego de la comparecencia del detenido, debió ordenar su libertad por la manifiesta ilegalidad de la medida del Ejecutivo.

*La facultad de disolver el Congreso.* En virtud del Art. 182 de la Constitución de 1967, el Poder Ejecutivo podía decretar la disolución de las cámaras legislativas. Al Presidente de la República correspondía decidir si estaban dadas o no las causas -de amplia interpretación- que justificaban la adopción de la medida. En un régimen presidencial esta facultad carece por completo de justificativo. Como resultado, se acrecentaban las atribuciones del Ejecutivo y el Congreso quedaba en una situación de total dependencia respecto de aquel.

Durante la vigencia de la Constitución de 1967, la única oportunidad en que –de hecho- las cámaras del Congreso quedaron disueltas fue luego del golpe de Estado del 2-3 de febrero de 1989.

*La facultad de dictar decretos-leyes.* Al igual que durante el tiempo de vigencia de la Constitución de 1940, el Presidente de la República podía legislar por este medio “durante el receso del Congreso o hallándose éste por cualquier causa desintegrado” (Art. 183). Esta facultad confería al Presidente, en materia legislativa, un poder comparable al del Congreso aunque la doctrina siempre consideró que dicha facultad sólo debía ser ejercida en casos imprevistos y urgentes que impidieran legislar por la vía ordinaria. De esto se deduce que los decretos-leyes no podían versar sobre cualquier materia (v. gr. la tributaria), pues respecto de varias de ellas era difícil que se dieran las circunstancias de imprevisibilidad e imposterabilidad que justificaran la emisión de un decreto-ley. Sin embargo, frecuentemente se abusó del ejercicio de esta facultad buscando crear situaciones irreversibles que tornaran irrelevante la posterior revisión de los decretos-leyes por el Congreso, aún cuando ella debía ser realizada “dentro de los primeros sesenta días del siguiente período ordinario de sesiones” (Art. 183).

La facultad de dictar decretos.leyes constituía una delegación legislativa en el Poder Ejecutivo. Sin embargo, dado que dicha facultad sólo podía ser ejercida durante el breve período de receso parlamentario (tres meses y diez días) y durante la eventualidad de la desintegración del Congreso, no ofrecía en sí misma ninguna objeción. Más bien el ejercicio indebido de la misma fue lo que contribuyó a acrecentar el predominio del Ejecutivo.

*Juicio político.* El juicio político no fue previsto para el Presidente de la República, ni para los ministros del Poder Ejecutivo, ni para los integrantes del Consejo de Estado. La Vicepresidencia no había sido legislada.

La circunstancia señalada, a primera vista, podía interpretarse como un debilitamiento de la posición del presidente al colocarlo, en caso

de tratarse de la comisión de delitos, en situación de poder ser sometido a la justicia ordinaria sin que existiera ningún procedimiento previo que cumplir. Pero en la práctica, el inmenso poder de que estaba investido hacía imposible que un integrante del Ministerio Público o una persona cualquiera iniciara la correspondiente acción judicial mientras el presidente estuviera en ejercicio de sus funciones. Mientras tanto, sin embargo, la prescripción de la acción corría, pues, teóricamente, no existía ningún impedimento para ocurrir ante los tribunales.

Además, la inexistencia del juicio político impedía que el presidente pudiera ser destituido por actos que, sin constituir delitos, denotaran mal desempeño de sus funciones.

*Consejo de Estado.* El Consejo de Estado, órgano asesor del Poder Ejecutivo, fue vaciado de las atribuciones propias de una cámara alta que indebidamente se le habían conferido de conformidad con la Constitución de 1940. Se lo redujo a los límites de órgano meramente dictaminante, como correspondía. El Poder Ejecutivo ejercía un control prácticamente total sobre el Consejo de Estado. El nombramiento y la remoción de la casi totalidad de sus miembros dependían, de una u otra manera, de aquel. Esto hizo que su atribución dictaminante sobre proyectos de decretos-leyes, asuntos de política internacional y de orden financiero o económico y sobre los méritos del candidato a Fiscal General del Estado, revistiera escasa importancia, dado su carácter de órgano absolutamente dependiente. Por otra parte, esta característica hacía que el Consejo de Estado al cumplir su función de integrar la Asamblea Nacional (en caso de acefalía del Poder Ejecutivo o para declarar la necesidad de la reforma total o de la enmienda de la Constitución), se constituyera en vehículo de expresión de la voluntad del Ejecutivo en dicho órgano, con un importante número de votos.

*Presidentes de la República durante la vigencia de la Constitución de 1967.* Los titulares del Ejecutivo durante la vigencia de esta constitución, fueron los siguientes:



Gral. Alfredo Stroessner (15 de agosto de 1968-15 de agosto de 1973; 15 de agosto de 1973-15 de agosto de 1978; 15 de agosto de 1978-15 de agosto de 1983; 15 de agosto de 1983-15 de agosto de 1988; 15 de agosto de 1988-3 de febrero de 1989).

Gral. Andrés Rodríguez (3 de febrero de 1989-15 de agosto de 1993).

**Poder Judicial.** El Poder Judicial era ejercido por una Corte Suprema de Justicia, de no menos de cinco miembros, y por los tribunales y los juzgados que establecidos por ley (Art. 193). Dentro de la amplia facultad de nombramiento del Presidente de la República estaba incluida la designación de los miembros de la Corte Suprema de Justicia (con acuerdo del Senado), y la de los demás magistrados integrantes del Poder Judicial (con acuerdo de la citada Corte), (cf. Arts. 151, inc. 20; 180, inc. 8; y 195).

La situación imperante durante la dictadura, determinaba que el acuerdo exigido fuera nada más que un mero formulismo y no un mecanismo de limitación y control de la facultad de nombramiento del titular del Ejecutivo.

Esto conducía a que, en los hechos concretos, la integración del Poder Judicial en su totalidad, estuviera en manos del Presidente de la República.

Una disposición constitucional particularmente grave en cuanto al Poder Judicial, era la que establecía que "los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales, los Jueces y demás Magistrados serán designados por períodos de cinco años, coincidentes con el presidencial, y podrán ser reelectos" (Art. 196). Los magistrados judiciales gozaban únicamente de inamovilidad temporal ya que eran nombrados por períodos de cinco años, durante los cuales sólo podían ser removidos por las causales previstas en la Constitución y siguiendo el procedimiento legislado en la misma (cf. Art. 196). Los períodos de nombramiento debían

coincidir con el presidencial, lo cual constituía un elemento más de dependencia respecto del Ejecutivo. En efecto, la única posibilidad de continuar en el cargo que tenían los magistrados, era la de ser reelectos por otro período de cinco años, dentro de los mismos parámetros. Es decir, quedaban pendientes de la voluntad del Presidente de la República, pues era éste, como titular de la facultad de nombramiento, quien debía decidir la nueva designación del magistrado y solicitar el acuerdo respectivo. De este modo, el presidente reelecto o el nuevo presidente podían hacer las substituciones que consideraran necesarias en el cuerpo de magistrados judiciales. No existía posibilidad de alcanzar la inamovilidad permanente o definitiva.

*Juicio político.* El juicio político quedó circunscripto a los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Las causales previstas eran las de "comisión de delitos o mal desempeño en sus funciones". La acusación correspondía a la Cámara de Diputados, por mayoría absoluta de dos tercios de votos. El juzgamiento estaba a cargo de la Cámara de Senadores, la cual sólo podía declarar culpables a los enjuiciados por la misma mayoría. El fallo no tenía más efecto que el de destituir a los acusados, sin perjuicio de las acciones judiciales que pudieran intentarse contra ellos ante la justicia ordinaria (cf. Arts. 151, inc. 3; 153, inc. 4, y 196 de la Constitución de 1967).

**Otros temas.** La independencia del Poder Judicial quedaba garantizada así como su exclusividad como órgano competente para conocer y decidir en los actos de carácter contencioso (Art. 199).

En la Constitución de 1967 se legisló por primera vez al máximo nivel la facultad de ejercer el control de constitucionalidad. Dicha atribución fue conferida a la Corte Suprema de Justicia, exclusivamente respecto de leyes en sentido genérico o actos normativos (cf. Art. 200). Posteriormente, por vía jurisprudencial, el control se extendió a las sentencias o actos jurisdiccionales.

*Ministerio Público.* El Ministerio Público era ejercido por un Fiscal General del Estado, por Agentes Fiscales y por Procuradores Fiscales

(Art. 209). El primero de ellos era designado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo de la Cámara de Senadores, y los demás directamente por el Poder Ejecutivo (cf. Arts. 211 y 151, inc. 2).

En la Constitución de 1967, bajo la denominación de Ministerio Público estaban comprendidas dos instituciones bien diferenciadas: la Procuraduría General y el Ministerio Público propiamente dicho, las cuales debían estar separadas pues desempeñaban funciones muchas veces incompatibles. La primera debía depender del Poder Ejecutivo, pero el segundo debía ser un órgano autónomo, como se ha establecido en la actual constitución. Al no suceder esto, aumentaba el predominio del Ejecutivo pues dada la situación de dependencia del Ministerio Público, sus funciones propias no eran ejercidas a cabalidad cuando los presuntos responsables de los hechos investigados, eran integrantes del órgano administrador.

*Reforma constitucional.* En cuanto a la reforma de la Constitución estaban previstas la reforma total y la enmienda. Ambas eran competencia exclusiva de la Convención Nacional Constituyente (cf. Art. 219).

La entrada en vigor de la Constitución de 1967 quedó sujeta a su promulgación por parte del Poder Ejecutivo (cf. Art. 232). Ya hemos apuntado precedentemente que este proceder es incorrecto porque, en cuanto a su vigencia, no se puede hacer depender el acto resultante del ejercicio del poder constituyente, de un acto (la promulgación) que emana de uno de los órganos que ejercen el poder constituido.

**Supremacía del Ejecutivo.** En resumen, se puede aseverar que durante el tiempo de vigencia de la Constitución de 1967 existió una clara supremacía del Ejecutivo sobre los demás poderes, por la hipertrofia de hecho y de derecho de aquel órgano.

Por una parte, la Ley Suprema contenía normas impropias de un sistema presidencial y atentatorias contra el principio de equilibrio de los

órganos de gobierno, lo cual la convertían en una Constitución autoritaria. De este modo, el Estado de derecho, quedaba gravemente debilitado, y sólo la supresión de las escasas disposiciones constitucionales que lo desvirtuaban, hubieran permitido su plena recuperación.

Tales disposiciones eran las siguientes:

a) La facultad exclusiva de prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso y la de convocarlo a sesiones extraordinarias, otorgada al Presidente de la República. La posibilidad de funcionamiento autónomo del órgano legislativo durante el receso, no podía quedar supeditada a la decisión de otro órgano.

b) La supresión del juicio político en relación con el Presidente de la República, lo cual eventualmente podía concluir en su impunidad.

c) La facultad de veto, ya sea parcial o total, prácticamente insuperable por las cámaras legislativas por las mayorías exigidas para ello. Esta circunstancia convertía, de hecho, al Poder Ejecutivo en el legislador final.

d) La facultad de disolver el Congreso, que colocaba a este órgano a merced del Poder Ejecutivo.

e) La inexistencia de inamovilidad definitiva o permanente de los magistrados judiciales, sus períodos coincidentes con el presidencial y la dependencia del Poder Ejecutivo en cuanto a su reelección. Todo esto configuraba un Poder Judicial débil y dependiente.

Las disposiciones precedentes constituían los “pecados capitales” de la Constitución de 1967. La superación de los mismos era imprescindible para convertirla en una Constitución democrática acorde a las corrientes doctrinarias del momento histórico de su sanción.

Por otra parte, existían disposiciones que en sí mismas no eran cuestionables, pero cuya interpretación y aplicación en casos concretos,

contribuyeron en forma substantiva e indebida a acrecentar las facultades del Ejecutivo. Entre ellas, podemos mencionar las siguientes:

a) El nuevo cómputo en cuanto a la elegibilidad y reelegibilidad para el cargo de Presidente de la República, a partir del 15 de agosto de 1968. A esto, la Enmienda de 1977 sumó la reelección en forma ilimitada.

La admisión de la reelección en forma limitada, no ofrece reparos, pero las disposiciones precedentes fueron adoptadas específicamente para favorecer a quien en ese momento se encontraba en ejercicio de la presidencia de la República, contribuyendo a aumentar su poder.

b) La amplia facultad de nombramiento conferida al Presidente de la República, en particular en cuanto al Poder Judicial: Corte Suprema de Justicia y otros magistrados. El ejercicio de esta atribución se encontraba limitada por el acuerdo que debía otorgar otro órgano. En la práctica, dadas las circunstancias del momento, tal exigencia no constituía más que un mero trámite.

c) La facultad de dictar decretos-leyes. Esta delegación legislativa bien utilizada, es decir, circunscripta en cuanto al tiempo al receso parlamentario (y a los momentos en que el Congreso estuviere disuelto, lo cual debía suprimirse) y en cuanto a la materia a lo urgente e impostergable, no ofrecía objeciones. El problema consistió en el uso indebido de esta facultad en materias que no correspondían.

d) La iniciativa legislativa exclusiva del Poder Ejecutivo en ciertas materias.

e) El mantenimiento del Consejo de Estado, con atribuciones muy disminuidas, es decir, como un órgano de escasa utilidad, aunque con la facultad de integrar con las cámaras legislativas la Asamblea Nacional, representando -de hecho- al Poder Ejecutivo.

f) La facultad de declarar el estado de sitio y las facultades excepcionales que correspondían al Presidente de la República durante

su vigencia, contribuían a acrecentar su poder. Sin embargo, los problemas en este punto no derivaban de un estado de sitio en realidad muy débil, sino de la interpretación del texto constitucional que sostenía que el mismo estaba exento tanto del control del Congreso como del control jurisdiccional, y de los excesos cometidos durante el tiempo que estuvo en vigor.

En definitiva, desde el punto de vista jurídico, con la modificación de unos pocos artículos, se podían eliminar las grandes deficiencias que hacían a la Constitución de 1967 una constitución autoritaria, convirtiéndola en una constitución democrática acorde con las ideas vigentes en el momento en que fue sancionada.

## **CONSTITUCIÓN DE 1992**

### **El derrocamiento de la dictadura**

El golpe de Estado del 2 y 3 de febrero de 1989 produjo la caída de la dictadura del general Alfredo Stroessner. El movimiento político consistió estrictamente en un golpe de Estado, es decir, en la substitución de las personas que ejercían las diversas funciones de gobierno, sin que se alteraran las estructuras sociales, económicas y políticas, por lo menos en un grado que revistiera cierta radicalidad. La conservación del estado de cosas, en forma prácticamente inmutable, se pudo observar en la continuidad en el poder del Partido Colorado, el mismo que se había constituido en el sostén civil de la dictadura. Los líderes militares y civiles del golpe de Estado fueron personas que habían estado ligadas al “estronismo” por décadas y que sólo unos pocos años antes de la caída habían sido apartadas del poder como consecuencia de las luchas intestinas de la Asociación Nacional Republicana. En particular, el triunfo de los llamados “militantes” y su control excluyente del partido a partir de 1987, con el consiguiente desplazamiento de los denominados “tradicionalistas”, determinó cierta aceleración de los aprestos finales que condujeron al golpe de Estado. Éste produjo como cambios más notables la vigencia bastante amplia de las libertades formales y la celebración de comicios aceptablemente democráticos para la elección de autoridades, sin que se produjeran alteraciones substanciales de carácter estructural.

### **La Constitución precedente y la necesidad de su modificación**

La Constitución de 1967 llevaba sobre sí el estigma de ser “la constitución de la dictadura”. Había que modificarla necesariamente. Apenas se empezó a hablar del tema, el primer punto de discusión fue el referente a si la reforma debía ser parcial o total.

La Constitución entonces en vigor era susceptible de ser mejorada tomándola como base, sin tener que modificarla radicalmente. En cuanto a la parte dogmática había que ampliar el catálogo de derechos de

acuerdo con las normas consagradas en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, y asimismo debían ser ampliadas las garantías consagradas en la Ley Suprema. En cuanto a la parte orgánica, había que eliminar los artículos que contenían las disposiciones de carácter autoritario, retocar las atribuciones de los órganos de gobierno ya previstos, y agregar otros órganos de gobierno. Para la actualización de la Constitución de 1967 y su conversión en una constitución completamente democrática, además de las modificaciones secundarias y la incorporación de nuevas disposiciones, hubiera bastado con la modificación radical o la supresión de no más de diez artículos.

Inicialmente, el nuevo gobierno se mostró partidario de una reforma parcial, pero finalmente la carga simbólica y emocional de romper con el inmediato pasado dictatorial mediante la eliminación del instrumento supremo de su ordenamiento jurídico, enarbolada principalmente por los sectores de oposición, determinó que se optara por la reforma total.

En consecuencia, el 12 de junio de 1991, la Asamblea Nacional, conformada por las Cámaras del Congreso y el Consejo de Estado (Art. 220 de la Constitución de 1967), procedió a declarar la necesidad de la reforma total de la Ley Fundamental precedente.

### **La Convención Nacional Constituyente**

Los comicios para la elección de los integrantes de la Convención Nacional Constituyente se celebraron el 1 de diciembre de 1991. Realizado el escrutinio de los votos y la posterior proclamación por las autoridades electorales, la Convención quedó integrada con 122 convencionales del Partido Colorado, 55 convencionales del Partido Liberal Radical Auténtico, 19 convencionales del Movimiento Constitución Para Todos, un convencional del Partido Demócrata Cristiano y un convencional del Partido Revolucionario Febrerista. En total los convencionales constituyentes fueron 198.



<b>Partido o movimiento político</b>	<b>Cantidad de convencionales</b>	<b>Porcentaje</b>
ANR	122	62%
PLRA	55	38%
CPT	19	
PDC	1	
PRF	1	
<b>Total</b>	<b>198</b>	<b>100%</b>

La gran diferencia en el número de convencionales alcanzada por el Partido Colorado en comparación con los partidos de oposición, no guardaba relación con la cantidad de votos obtenidos por cada sector, en el sentido de que la diferencia no era tan marcada. El sistema de elección de los convencionales tanto por lista nacional como por listas departamentales determinó esta deformación en la representación que favoreció de manera notable al Partido Colorado. El porcentaje del 62% de las bancas de la Convención Nacional Constituyente, en manos de la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), contrapuesto al 38% en manos de los partidos de oposición, no se correspondía con la diferencia de votos obtenidos por cada uno de estos sectores.

La cantidad de convencionales constituyentes era indudablemente muy elevada tanto si se tomaba en cuenta la población el país, como si se la comparaba con la cantidad de convencionales que en otros países integró la respectiva asamblea constituyente celebrada en la misma época (Véanse los casos de Brasil, 1988, y de Colombia, 1991). El número excesivo de convencionales se pretendió justificar afirmando que de tal modo se permitía la participación de organizaciones políticas de menor caudal electoral, pues una cantidad menor de convencionales, determinaría que ellos tuvieran su origen en los dos partidos tradicionales casi en exclusividad. Este exceso se pudo notar en el hecho de que no

habrá sido sino un poco más del tercio de los convencionales, el que tuvo una participación activa en la discusión de los diversos artículos.

Debe puntualizarse también que muchos de los convencionales, particularmente los propuestos por el Partido Colorado, habían estado vinculados estrechamente a la dictadura. El mismo presidente de la Convención, Óscar Facundo Insfrán, había sido convencional por dicho partido en la Convención Nacional Constituyente de 1967 y diputado por el mismo partido por varios períodos.<sup>11</sup> En los momentos inmediatamente posteriores al golpe de Estado, las abjuraciones del “estronismo” y las “conversiones” a la democracia de muchos de los adláteres de la dictadura fueron muy frecuentes.

En relación con la Convención Nacional Constituyente, esta tardía “fiebre” democrática –en buena medida oportunista y determinada por la condena a la dictadura que se acababa de derrocar-, se tradujo en una suerte de competencia entre los diversos sectores políticos por presentar –y luego aprobar- las propuestas más avanzadas. Esta circunstancia permitió que fueran consagradas en la nueva Constitución disposiciones que probablemente no hubieran sido aprobadas, si el transcurso de un tiempo más prolongado hubiera permitido que las aguas volvieran a su cause normal y que la “euforia democrática” se calmara, con el consiguiente resurgimiento de las posturas conservadoras y reaccionarias, como la experiencia lo ha demostrado. Esto es categórico en cuanto al Partido Colorado, sostén civil de la dictadura, y lo es también en relación con los sectores más atrasados del resto del espectro político.

### **El funcionamiento de la Convención**

En la Convención Nacional Constituyente de 1992 se presentaron once proyectos de constitución completos y numerosas propuestas parciales referentes a diversos temas. Los proyectos completos fueron los del Poder Ejecutivo, la Asociación Nacional Republicana (Partido

---

<sup>11</sup> Fue miembro de la Cámara de Representantes (período 1963-1968) y luego miembro de la Cámara de Diputados (períodos 1968-1973 y 1973-1978), durante un extenso período de la dictadura estronista.

Colorado), el Partido Liberal Radical Auténtico, el movimiento Constitución para Todos, el Partido Demócrata Cristiano, el Partido Humanista, el Partido Revolucionario Febrerista, el Centro Interdisciplinario de Derecho Social y Economía Política (CIDSEP) de la Universidad Católica, la Unión Industrial Paraguaya y dos proyectos individuales. Entre las propuestas parciales se pueden mencionar las de la Conferencia Episcopal Paraguaya, los pueblos indígenas, el Comité de Iglesias, el Sindicato de Periodistas del Paraguay, etc.

La Convención Nacional Constituyente se reunió desde el 30 de diciembre de 1991, hasta el 20 de junio de 1992. La ceremonia inaugural celebrada en la fecha indicada en primer lugar, contó con la presencia del entonces Presidente de la República, Gral. Andrés Rodríguez. La Convención se reunió en sesiones plenarias que tuvieron lugar en la Sala de Convenciones del Banco Central del Paraguay. Como una preparación de éstas, se reunió en una sala anexa la Comisión Redactora, integrada por treinta convencionales de los distintos partidos, encargada de elaborar el proyecto que sería discutido en las sesiones plenarias.

Fue tomado como proyecto-base, el de la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), considerando que era el sector político mayoritario en la Convención. No era éste, sin embargo, el mejor proyecto de Constitución tanto desde el punto de vista formal, como en cuanto a su contenido substantivo. En cuanto se refiere al primer aspecto, éste fue el origen de las múltiples deficiencias técnicas que presenta el texto constitucional en vigor.

Las discusiones se llevaron a cabo en un ambiente de amplia libertad, tolerancia y respeto a las diferentes posturas. En muchos casos, en las sesiones plenarias, la división de los votos fue transversal a los diferentes sectores políticos representados en la Convención, es decir, los convencionales emitían sus votos de acuerdo con sus convicciones o intereses particulares, sin que existiese una postura adoptada previamente por el sector político al cual pertenecían y que debiera ser acatada. Así, de hecho, funcionó una “coordinadora campesina” que

buscaba plasmar las aspiraciones de este sector, en las normas pertinentes que fueran incorporadas a la nueva Ley Suprema. En cuanto a otros temas de relevancia, tales como el derecho a la propiedad privada, el derecho a la vida, etc., se pudo observar igualmente una división de votos que no respondía a la pertenencia partidaria, sino a convicciones sociales, religiosas o de otra índole.

En algunos casos, en especial en el de la ANR, las divergencias partidarias internas fueron trasladadas al seno de la Convención. Igualmente en algunas oportunidades se pudo apreciar la desconfianza existente entre los convencionales de los diferentes partidos, lo cual hizo que a veces las propuestas de modificación de ciertos artículos fueran tomadas con mucho temor y cuidado.

Fue constituida una Comisión de Estilo y Técnica Legislativa, pero la misma sólo funcionó en cierta medida en cuanto a las cuestiones de estilo y, de hecho, no funcionó en cuanto a las cuestiones de técnica legislativa, lo cual determinó que los numerosos problemas de esa índole de que adolece la Constitución de 1992, no pudieran ser evitados cuanto menos en una parte substancial.

### **Algunos temas de debate**

Pocos fueron los temas en que la división de votos se dio por partidos, o mejor, aquellos en que el Partido Colorado impuso su mayoría en forma disciplinada, al entender que se trataba cuestiones que podían tener repercusiones políticas negativas para dicha asociación política. Uno de ellos fue el de la exigencia de la radicación en el territorio paraguayo, como uno de los requisitos para ser elector (Art. 120). Con ello se negaba a los paraguayos residentes en el exterior la posibilidad de intervenir mediante su voto en cualquier tipo de elecciones celebradas en nuestro país. Esta prohibición –de exclusiva responsabilidad de la ANR– obedeció a un mal cálculo de sus líderes. El primer error provino de pensar que tras la larga dictadura, la inmensa mayoría de los paraguayos residentes en el exterior sería adversa al Partido Colorado. El segundo

error consistió en considerar que ese potencial electorado suplementario era mucho más numeroso de lo que en verdad lo era, y sobre todo, que sería relativamente fácil movilizarlo y lograr su participación efectiva en algunas elecciones. Este error histórico fue corregido mediante la enmienda aprobada en 2011, sólo que a un costo de algunos millones de dólares solventados por todo el pueblo paraguayo, cuando la responsabilidad fue de un puñado de dirigentes del Partido Colorado.

Otro tema en que la Asociación Nacional Republicana igualmente impuso su mayoría, fue el de la exigencia sólo de la simple mayoría para la elección del Presidente de la República (Art. 130). En el Código Electoral entonces vigente (Ley N° 1/90), se había establecido dos años antes el balotaje o segunda votación, para el caso de que ninguno de los candidatos obtuviera más del cincuenta por ciento de los votos válidos emitidos en la primera votación. La situación era la siguiente: la ANR había sufrido su primera derrota electoral post dictadura, en las elecciones municipales de Asunción, en mayo de 1991, y a pesar de su victoria en las elecciones para convencionales constituyentes en diciembre de ese mismo año, no se sentía confiada o segura en cuanto a las siguientes elecciones presidenciales de 1993. En este caso el cálculo fue acertado, pues en dichas elecciones con el 39% del candidato colorado (J. C. Wasmosy), contra el 32% del candidato del PLRA (D. Laino) y el 23% del candidato del Encuentro Nacional (G. Caballero Vargas), su derrota en la segunda vuelta estaba asegurada.

El tema del control de constitucionalidad tuvo un tratamiento muy particular en el seno de la Convención. Se trataba de una cuestión muy técnica que escapaba a la comprensión de la mayor parte de los convencionales. La decisión acerca del órgano a cuyo cargo debía estar este control, fue tomada ya a nivel de la Comisión Redactora. Al respecto se dispuso que el control de constitucionalidad siguiera a cargo de la Corte Suprema de Justicia, creándose dentro de ella una Sala Constitucional, y desechando la idea de constituir un Tribunal Constitucional. En plenaria el tema de debate fue el alcance que se debía dar a la declaración de inconstitucionalidad, es decir, efectos limitados o

*inter partes*, o efectos generales o *erga omnes*. El desconocimiento y la desorientación de gran parte de los convencionales sobre el tema, determinó que, al arduo debate entre un grupo reducido de convencionales, siguiera una votación dividida en partes equilibradas, transversal a los partidos políticos y en la cual una cantidad importante de convencionales decidió el sentido de su voto por la confianza que tenían en los convencionales que aparecieron como referentes de una y otra moción. Por escaso margen triunfó la primera de las mociones.

### **Grupos de presión**

Varios grupos e instituciones ejercieron presión sobre la Convención. La Iglesia Católica y otras iglesias se hicieron sentir por medio de notas, de contactos con algunos convencionales y de una manifestación pública frente al local de sesiones, el día en que se trató el artículo 4° Del derecho a la vida. En una parte del mismo, respecto de la vida, se establecía lo siguiente: “Se garantiza su protección, en general, desde la concepción”. La divergencia giraba en torno a la inclusión de la expresión “en general”, pues se consideraba que quedaba habilitada la posibilidad de legislar con amplitud sobre el aborto. A pesar de todo, la disposición fue aprobada tal como había sido propuesta.

Las Fuerzas Armadas ejercieron una presión de dudosa legalidad dadas las características de aquellas y la forma en que la presión fue ejercida. En efecto, se dieron contactos con varios convencionales y particularmente una reunión de convencionales colorados con el entonces Presidente de la República, Gral, Andrés Rodríguez, el Ministro de Defensa y otros generales. El encuentro tuvo lugar en el Ministerio de Defensa y, según información recabada de algunos de los participantes, los jefes militares, como consecuencia del disgusto generado por algunas disposiciones aprobadas por la Convención, llegaron a plantear al Gral. Rodríguez la posibilidad de hacer un autogolpe para disolver la Convención Nacional Constituyente y desconocer lo aprobado por la misma. Una de las disposiciones no aceptadas fue la que consagró en forma amplia la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio. El

debate acerca del Comandante de las Fuerzas Militares también causó preocupación, aunque el tema finalmente fue resuelto en forma satisfactoria para las Fuerzas Armadas.

Una tarde, en el local de sesiones de la Convención circuló insistentemente el rumor de que el avance de tanques sobre la citada sede era inminente. La intranquilidad en la sala y la notoria disminución de convencionales, fueron evidentes. Sin embargo, las deliberaciones del día concluyeron con toda normalidad.<sup>12</sup>

Otro de los grupos que alcanzó plenamente sus objetivos fue el vinculado a los medios masivos de comunicación. El deseo de adherirse, por convicción o por guardar las apariencias, a una de las libertades emblemáticas de un régimen democrático, como lo es la libertad de prensa; así como el temor de enfrentarse a un grupo cuyo poder tenía un crecimiento vertiginoso, hicieron que las disposiciones que regulaban todo lo referente a la prensa (artículos 26/31) fueran aprobadas tal cual fueron presentadas por los propios periodistas. La tarea fue facilitada aún más por el hecho de que en la propia Convención, los medios tenían una importante cabeza de puente: cuatro convencionales, por lo menos, eran importantes periodistas.

### **Disposiciones que el Presidente Gral. Rodríguez consideró contrarias a él**

El Gral. Rodríguez y sus partidarios consideraron ofensivo para aquel lo establecido en el artículo 235, inc.9, que reza así:

“Son inhábiles para ser candidatos a Presidente de la República o Vicepresidente:

---

<sup>12</sup> La veracidad de la información referente a las repercusiones que tuvieron en las Fuerzas Armadas las decisiones adoptadas en la Convención Nacional Constituyente, que afectaban a aquellas, me fueron confirmadas por el Prof. Dr. Andrés Humberto Zaracho, entonces militar en servicio activo y muy próximo al Gral. Andrés Rodríguez, quien ocupaba la presidencia de la República.

9. el cónyuge o los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, o segundo de afinidad, de quien se encuentre en ejercicio de la presidencia al realizarse la elección, o la haya desempeñado por cualquier tiempo en el año anterior a la celebración de aquélla”.

Los rumores que circulaban en el sentido de que el Gral. Rodríguez, ante la imposibilidad de ser reelecto, propiciaría la candidatura de una de sus hijas, hizo que esta propuesta de agregado al artículo referente a las inhabilidades para la presidencia de la República, presentado directamente a la plenaria, tuviera el apoyo de un importante sector de la bancada colorada, lo cual decidió su rápida aprobación.

Este hecho motivó que al día siguiente, en el Palacio de López, se dieran diversas manifestaciones de apoyo a Rodríguez, por lo que se consideró una afrenta al mismo.

En el artículo 19 de las Disposiciones Finales y Transitorias, se dispuso cuanto sigue: “A los efectos de las limitaciones que establece esta Constitución para la reelección en los cargos electivos de los diversos poderes del Estado, se computará el actual período inclusive”. La cláusula constitucional (Art. 229) que prescribía la prohibición absoluta de reelección, fue reforzada con esta disposición que no dejaba dudas acerca de que el Gral. Andrés Rodríguez de ningún modo podía ser reelecto. Ni el simulado carácter general que se pretendió dar la norma con la impropia e ilógica alusión a “la reelección en los cargos electivos de los diversos poderes del Estado”, pudo crear la más mínima duda acerca del destinatario de la norma. En efecto, en el Poder Judicial no hay cargos de elección popular; en el Poder Legislativo, los cargos electivos (senadores y diputados) no tienen ninguna restricción en cuanto a la reelección. La única limitación establecida sobre el tema se refiere al Poder Ejecutivo.

Además, esto fue incluido a pesar de la promesa formulada públicamente por el Gral. Rodríguez, en su discurso inaugural de la



Convención Nacional Constituyente, el 30 de diciembre de 1991, en el sentido de que no aspiraba a ser reelecto. Esta afirmación fue aplaudida de pie por el pleno de la Convención.

Disgustado Rodríguez porque, según manifestó, no se confió en su palabra, no acudió a prestar juramento o formular promesa de acatamiento a la nueva Constitución, ante el pleno de la Convención Nacional Constituyente, el 20 de junio de 1992, como estaba previsto.

### **Sanción, promulgación, vigencia y publicación de la Constitución**

El Preámbulo contiene una afirmación novedosa que rompe una tradición en el Derecho Constitucional paraguayo, la de que la Convención Nacional Constituyente *sanciona* y *promulga* la constitución. La Constitución de 1844 fue promulgada por el Poder Ejecutivo. De hecho su denominación oficial era la de “Ley que establece la administración política de la República del Paraguay y demás que en ella se contiene”, por lo que su promulgación por el Presidente de la República no parecía rara, aunque en el artículo 13, del Título X, se hablaba de “ley fundamental”. La Constitución de 1870, aunque sancionada por una Convención Nacional Constituyente, también fue promulgada por el Poder Ejecutivo. Es bien conocido el procedimiento irregular que culminó con la puesta en vigor de la Constitución de 1940 por medio de un decreto. La Constitución de 1967, después de ser sancionada por una Convención Nacional Constituyente, igualmente fue promulgada por el Poder Ejecutivo.

En nuestra opinión la decisión de la Convención Nacional Constituyente de 1992 de sancionar y promulgar la constitución, fue acertada. El pueblo, por medio de sus representantes, ejercía el poder constituyente y no puede admitirse que el perfeccionamiento del acto resultante del ejercicio de dicho poder (es decir, la plena validez y vigencia de la constitución), quede supeditado a la decisión de un órgano componente del poder constituido, como lo es el Poder Ejecutivo. Porque

debe entenderse, como ocurre en el proceso de formación y sanción de las leyes, que reconocerle a un órgano determinado la facultad de promulgar una ley, conlleva igualmente el concederle la facultad de vetarla. Aunque esta posibilidad resulta remota, no es lo más acertado hacer depender del Poder Ejecutivo la puesta en vigor de una constitución, atendiendo a que uno de los requisitos exigidos para que las leyes obliguen es el de su promulgación (Art. 213).

El criterio señalado fue incorporado al texto constitucional para futuras reformas o enmiendas. Así, en el artículo 289 se establece, para el caso de la reforma, que *“sancionada la nueva Constitución por la Convención Nacional Constituyente, quedará promulgada de pleno derecho”*; y para el caso de la enmienda, el artículo 290, prescribe que *“si el resultado de éste (es decir, el referéndum a que debe ser sometida la enmienda aprobada por el Congreso) es afirmativo, la enmienda quedará sancionada y promulgada, incorporándose al texto constitucional”*.

En el título de las Disposiciones Finales y Transitorias, la Ley Suprema contiene las siguientes disposiciones:

“Artículo 1 DFT. Esta Constitución entra en vigencia desde la fecha. Su promulgación se opera de pleno derecho a la hora veinticuatro de la misma ...”.

“Artículo 18 DFT. El Poder Ejecutivo dispondrá de inmediato la edición oficial de diez mil ejemplares de esta Constitución en los idiomas castellano y guaraní ...”.

En la parte final del título se consignó cuanto sigue: “Queda sancionada esta Constitución. Dada en el recinto de deliberaciones de la Convención Nacional Constituyente, a los veinte días del mes de junio de mil novecientos noventa y dos, en la ciudad de la Asunción, Capital de la República del Paraguay”.

De conformidad con lo transcrito, la Constitución de 1992 fue sancionada el 20 de junio de ese año. Su promulgación se operó de pleno

derecho a la hora veinticuatro del 20 de junio de 1992. En consecuencia, entró en vigencia el 21 de junio de 1992 (a pesar de lo expresado en el Art. 1 DFT). Asimismo, llama la atención que se dispusiera su entrada en vigencia sin que existiera una publicación oficial de la misma, la cual se ordenaba en esta parte. No debe olvidarse que la Ley Suprema disponía en relación con las leyes comunes, es decir, con las leyes dictadas por el Congreso, que “la ley no obliga sino en virtud de su promulgación y su publicación” (Art. 213).

### **Juramento o promesa**

En el artículo 2 de las Disposiciones Finales y Transitorias, se dispuso que “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 sábado 20 de junio de 1992”.

En la fecha indicada, las autoridades mencionadas no comparecieron a raíz de las divergencias que había tenido el Presidente de la República con la Convención Nacional Constituyente. Sólo los integrantes de ésta concurren a prestar juramento o formular promesa. Fue la primera violación de la nueva Ley Suprema, el mismo día en que fue sancionada. Las otras autoridades lo hicieron en la semana siguiente, en la sede del Congreso.

### **Fe de erratas**

Después de que la Convención Nacional Constituyente hubiera concluido su tarea con la sanción y promulgación de la nueva Constitución, se elaboró una “fe de erratas” cuya validez es objeto de discusión hasta hoy.

Posiblemente la Constitución de 1992 sea la única en el mundo que tenga una Fe de Erratas. Esto, obviamente, es no ningún motivo de orgullo.

Lo que sucedió no fue nada formal ni premeditado. Por el contrario, es difícil de creer que haya sucedido. Luego de las discusiones en la plenaria de la Convención Nacional Constituyente, se iba guardando por medios informáticos el texto que resultaba. Hacia el final de las sesiones y poco antes de la fecha fijada para la sanción de la nueva Constitución, la versión más avanzada del texto se perdió. Inexplicablemente no se contaba con copias de seguridad. Para intentar reconstruir el texto final, se recurrió a la memoria y las anotaciones de algunos de los convencionales y a versiones anteriores que no habían desaparecido. La tarea se hizo a las apuradas, con poco tiempo, y así se logró reconstituir -como se pudo- el texto que fue presentado como la versión oficial de la Constitución y que fue sancionado y promulgado el 20 de junio de 1992.

Con posterioridad, cuando ya la Convención Nacional Constituyente se había disuelto, algunos convencionales se percataron de que el texto oficial contenía algunos errores. No encontraron mejor solución que redactar una Fe de Erratas para subsanar dichos errores, como si la Constitución se tratara de un libro cualquiera que había salido de una imprenta con algunas deficiencias.

Esta tarea la realizó *a posteriori* un grupo de convencionales que no se sabe si fueron los mismos que realizaron la reconstrucción del texto final, aunque se puede presumir que hubiera gran coincidencia entre los integrantes del primero y segundo grupos.

Por las circunstancias señaladas se puede apreciar que no hubo formalidad alguna en cuanto a la redacción de la Fe de Erratas, ni tampoco un procedimiento predeterminado que se siguiera y que permitiera afirmar que la misma quedó integrada al texto oficial de la Constitución. De hecho, la Convención Nacional Constituyente ya no estaba en actividad.

Por medio de la Fe de Erratas se corrigen muchos errores gramaticales sencillos y obvios (mayúscula-minúscula, concordancias gramaticales, puntuación, etc.) que no afectan el contenido jurídico del

texto constitucional. Pero existen algunos casos -por suerte los menos- en que la modificación no es meramente formal, sino de fondo.

A nuestro criterio, el texto oficial es el aprobado por la Convención Nacional Constituyente el 20 de junio de 1992. De hecho, esta es la versión publicada como tal por la Imprenta Nacional, por orden del Poder Ejecutivo. De todos modos, es interesante tener cuenta las modificaciones sugeridas en la Fe de Erratas.

En el campo práctico hasta hoy no se han presentado dificultades de relevancia derivadas de la diversidad de los textos.

### **Preámbulo**

El preámbulo de la Constitución de 1992 afirma que *"el pueblo paraguayo, por medio de sus legítimos representantes reunidos en Convención Nacional Constituyente"*, se da a sí mismo dicha Constitución. Siguiendo la línea de los preámbulos de las constituciones precedentes, contiene una invocación a Dios. A continuación alude al reconocimiento de la dignidad humana, el aseguramiento de la libertad, la igualdad y la justicia, la reafirmación de los principios de la democracia republicana, representativa, participativa y pluralista, la ratificación de la soberanía e independencia nacionales y la integración a la comunidad internacional.

Prácticamente todas las ideas expuestas en el preámbulo están contenidas en diversos artículos constitucionales, incluso en forma textual. Por ello el valor del preámbulo de la Constitución de 1992 como fuente de interpretación es casi nulo.

### **Algunas disposiciones de la Constitución de 1992**

En la parte dogmática de la Constitución de 1992, se puede apreciar que la misma se mantiene en la línea del constitucionalismo social. Prueba de ello son los capítulos referidos a la familia, los pueblos

indígenas, la salud, la educación y cultura, los derechos laborales y la reforma agraria.

En cuanto a la forma regulación de la propiedad privada, se puede apreciar una involución en relación con las normas contenidas en la Constitución de 1967 y, más aún, en cuanto a lo consignado en la Constitución de 1940. La exigencia del pago previo como condición de toda expropiación, salvo la de latifundios improductivos, limita mucho las posibilidades del Estado en este campo.

Otra limitación en cuanto al efectivo goce de derechos consagrados, es el carácter de normas programáticas que se da a la mayor parte de las consignadas en el texto máximo. Se debe avanzar en lo que es la tendencia actual: convertir a dichas normas en normas operativas en el mayor grado posible.

En cuanto a la parte orgánica, la Constitución de 1992 indudablemente marca el tránsito de la preponderancia presidencialista al presidencialismo moderado. Entre otras, podemos hacer alusión a las siguientes normas:

a) La creación de la Vicepresidencia y del Consejo de Ministros.

b) La no reelección del Presidente de la República. Esta norma tiene un carácter absoluto. No se sigue la línea histórica del constitucionalismo paraguayo que siempre ha admitido la posibilidad de la reelección. Tampoco está acorde con la tendencia que se observa en el más reciente derecho constitucional latinoamericano.

c) Se restablece el juicio político para el Presidente de la República, para el Vice Presidente y los ministros del Poder Ejecutivo. Se lo extiende también a otros funcionarios.

d) Se regulan con amplitud las figuras del pedido de informes, la interpelación y el voto de censura, tomadas del sistema parlamentario.

e) Se establece la inhabilidad de militares en servicio activo para la Presidencia de la República y la Vicepresidencia.

f) Se crean los gobiernos departamentales.

g) Se establece la elección popular de los intendentes, los cuales anteriormente eran designados por el Poder Ejecutivo.

h) La iniciativa legislativa exclusiva del Poder Ejecutivo, de mucho peso en los anteriores ordenamientos constitucionales, se ve notablemente reducida.

i) Se suprime la facultad presidencial de dictar decretos-leyes.

j) Se regula la facultad de veto del Poder Ejecutivo en una forma equilibra que permite una eventual ratificación del Congreso en la sanción primitiva.

k) El Congreso recupera su facultad de prorrogar sus sesiones ordinarias y la de convocarse a sí mismo a sesiones extraordinarias.

l) Se elimina la facultad de disolver el Congreso que constituía el punto neurálgico de desequilibrio de los órganos de poder y la base fundamental del predominio del Ejecutivo.

m) Se crean las Comisiones conjuntas de investigación de las cámaras del Congreso.

n) Se modifica el sistema de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia y de los demás magistrados judiciales, sustrayéndolo a la fuerte injerencia del Poder Ejecutivo.

- o) Se legisla en forma amplia aunque no precisa, como nunca antes, acerca de la inamovilidad de los magistrados judiciales.
- p) Se crea la Justicia Electoral.
- q) Se deslindan el Ministerio Público y la Procuraduría General de la República, dándole al primero carácter autónomo y situando al segundo bajo la dependencia del Poder Ejecutivo.
- r) Se crea la figura del Defensor del Pueblo.
- s) Asimismo se crea la Contraloría General de la República.
- t) Las facultades del Poder Ejecutivo durante el estado de excepción siguen siendo reducidas. El control de dicha institución queda en manos del Congreso.

### **Presidentes de la República durante la vigencia de la Constitución de 1992**

Juan Carlos Wasmosy (15 de agosto de 1993 – 15 de agosto de 1998).

Raúl Cubas Grau (15 de agosto de 1998 - 28 de marzo de 1999).

Luis González Macchi (28 de marzo de 1999 – 15 de agosto de 2003).

Nicanor Duarte Frutos (15 de agosto de 2003 – 15 de agosto de 2008).

Fernando Lugo Méndez (15 de agosto de 2008 – 22 de junio de 2012).

Federico Franco (22 de junio de 2012 - ...).



## **Juicio político**

Durante la vigencia de la Constitución de 1992, cuatro veces se aplicó el procedimiento del juicio político.

**Caso del Presidente Raúl Cubas Grau.** En sesión extraordinaria celebrada el miércoles 24 de marzo de 1999, la Cámara de Diputados resolvió formular acusación ante la Cámara de Senadores contra el Presidente de la República, Ing. Raúl Cubas Grau, “por hechos que constituyen la causal de mal desempeño y que, además, podrían constituir delitos cometidos en el ejercicio del cargo” (Resolución N° 162).

La sesión se llevó a cabo con la presencia de 73 de los 80 miembros de la Cámara. La decisión fue adoptada mediante el voto favorable de 49 diputados, lo cual constituía mayoría de dos tercios de votos.

En la exposición de motivos de la citada Resolución N° 162, se expresaba lo siguiente:

“El mal desempeño de funciones imputado al Presidente de la República se funda en la realización de sucesivos actos gubernativos que demuestran su falta de idoneidad para el cargo y su responsabilidad en hechos moral y legalmente reprochables en una sociedad que pretende vivir en un Estado de Derecho; y alguno de los cuales podría incluso reputarse como punibles por nuestro derecho penal vigente.

Los hechos atribuibles al ciudadano Presidente de la República, y a través de los cuales se materializa la conducta gubernativa caracterizada como mal desempeño de funciones en la que se funda la presente acusación se resumen en:

- a) Atentado contra el sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control establecido en el artículo 3° de la Constitución Nacional para el ejercicio del poder público, mediante la emisión del Decreto N° 117, de fecha 18 de agosto de 1998.

b) Negligencia grave en el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales ante la decisión adoptada por la Corte Suprema de Justicia por medio de la Resolución N° 471, de fecha 23 de septiembre de 1998;

c) Alzamiento contra la supremacía de la Constitución Nacional establecida en el artículo 137 de nuestra Ley Fundamental;

Incumplimiento de la obligación de colaborar con la justicia prevista en los artículos 238, inc. 15 y 257 de la Constitución Nacional; y

d) Negativa pública y manifiesta a someterse a los mandatos judiciales y frustración de la persecución y ejecución penal.”

La iniciación del juicio político fue precipitada por el atentado del martes 23 de marzo, en que perdió la vida el Vicepresidente de la República, Dr. Luis María Argaña.

El jueves 25 de marzo de 1999, en sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores, tres diputados designados por la cámara a la cual pertenecían, en carácter de fiscales acusadores, presentaron el libelo acusatorio. El Presidente de la República compareció por medio de dos representantes.

El sábado 27 de marzo, el Presidente de la República, por medio de sus representantes presentó su defensa y ofreció las pruebas de descargo.

Posteriormente, la Cámara de Senadores estudió las pruebas ofrecidas por las partes. Fueron admitidas las documentales de ambas partes y fueron rechazadas las demás pruebas ofrecidas por la defensa. Fue fijado el lunes 29 de marzo, como fecha en que las partes debían presentar sus alegatos. Sin embargo, el juicio no pudo culminar debido a que el domingo 28 de marzo, en horas de la noche, el Presidente de la República, Ing. Cubas Grau, presentó su renuncia al cargo.

En este caso sólo faltó la presentación de alegatos por ambas partes y el dictamiento del fallo por parte de la Cámara de Senadores, constituida en Tribunal, para que se llegara al final del juicio político.

El Presidente Cubas Grau ejerció el cargo por espacio de siete meses y medio, entre el 15 de agosto de 1998 y el 28 de marzo de 1999.

**Otros casos.** El Presidente Luis González Macchi también fue sometido a juicio político. Fue formulada la acusación por la Cámara de Diputados, pero en la Cámara de Senadores no se alcanzó la mayoría requerida para la separación del cargo.

En 2003, el procedimiento también fue utilizado en relación con tres integrantes de la Corte Suprema de Justicia. Uno de ellos renunció antes de que la Cámara de Senadores se pronunciara y los dos restantes fueron separados de sus cargos.

Entre el 21 y 22 de junio de 2012, fue llevado a cabo un procedimiento cargado de irregularidades, bajo las apariencias de un juicio político. Como consecuencia del mismo, el Presidente de la República, Fernando Lugo Méndez, fue separado de su cargo.

En doce años y unos meses (marzo de 1999 – junio de 2012), el procedimiento del juicio político fue utilizado en cuatro oportunidades. La frecuencia promedio de alrededor de tres años en cuanto a su utilización efectiva, a lo cual deben sumarse las frecuentes perturbadoras amenazas de juicio político, revelan, por una parte, una vida político-institucional con sobresaltos y preocupaciones particularmente para el Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia, y, por la otra, una indebida preponderancia de las cámaras legislativas y de la clase políticas, en cuyos intereses y apetencias, por lo general, espurios, tienen su origen estos actos de inestabilidad.

## CONCLUSIONES

Las conclusiones del presente estudio pueden ser sintetizadas en los siguientes puntos:

- La Constitución de 1870 no fue elaborada en un ambiente propicio para el ejercicio soberano del poder constituyente, aún cuando haya sido sancionada por una Convención Nacional Constituyente.

- La Constitución de 1870 constituye la incorporación de los principios del liberalismo a nuestra realidad, aunque la forma en que se hace no es de mucha originalidad al ceñirse muy estrechamente al modelo de la Constitución argentina de 1853.

- La Constitución de 1870 presenta el aspecto positivo de aportar un catálogo de libertades, derechos y garantías comparativamente mucho más completo que el contenido en los instrumentos constitucionales precedentes.

- Dichos derechos, libertades y garantías incorporados, casi en su plenitud, por primera vez al ordenamiento jurídico paraguayo, tienen un carácter meramente formal –dentro del alcance y de lo pretendido por el liberalismo- pero que resulta a todas luces muy limitado al tiempo presente. Debe tenerse en cuenta esto como una prevención a cualquier propuesta de considerar a esta constitución como un modelo paradigmático para la actualidad.

- La Constitución de 1870 delinea una efectiva división de las funciones del poder. En los largos años de su vigencia, se puede constatar, sin embargo, un ligero predominio del Poder Ejecutivo –desde luego propio de un sistema presidencial- y la injerencia fáctica de las fuerzas armadas y de los partidos políticos tradicionales, cuya actuación fue, en todos los casos de las frecuentes violaciones del orden supremo, la causa principal y determinante de la inestabilidad política.

- La Constitución de 1940, a pesar de su origen no precisamente ortodoxo, ofrece el gran aporte de introducir al país en la línea del constitucionalismo social, con la incorporación a su texto, en su parte dogmática, de una serie de disposiciones referentes a condiciones de la existencia material de los gobernados, que exigen del Estado ciertas prestaciones a su cargo.

- En su parte orgánica, la Constitución de 1940 sienta las bases de lo que se conoce como presidencialismo reforzado o hiperpresidencialismo, que en años posteriores se hará común en toda Latinoamérica, bajo los auspicios de los Estados Unidos y en el marco de la “guerra fría” y la lucha contra el comunismo.

- La Constitución de 1967 perfecciona y amplía el plexo de derechos, libertades y garantías, hasta el punto de que se puede afirmar que el contenido de su parte dogmática, no ofrece reparo alguno. La sistemática violación de las disposiciones contenidas en esta parte, constituyó uno de los graves problemas de la dictadura.

- En su parte orgánica, la Constitución de 1967 mantiene o profundiza las deficiencias de su predecesora, lo que hacen que se mantenga dentro de la línea predominante en Latinoamérica de supremacía del Poder Ejecutivo. No obstante esto, la modificación de un número muy limitado de disposiciones podían transformarla de una constitución autoritaria en una constitución enteramente democrática.

- La Constitución de 1992 recoge y profundiza todo lo positivo de las constituciones precedentes en cuanto a libertades, derechos y garantías, y agrega disposiciones nuevas a partir del derecho comparado y del derecho internacional de los derechos humanos. De este modo, su parte dogmática se constituye en lo más avanzado que haya tenido el Paraguay.

- En su parte orgánica se restablece el equilibrio entre los distintos órganos de poder, se incorporan nuevos órganos y funciones. En este aspecto, la Constitución de 1992 representa el tránsito desde el presidencialismo reforzado al presidencialismo moderado. Las diversas deficiencias técnicas, principalmente en esta parte de su texto, sumadas a las apetencias, la ignorancia y la mala fe de los actores políticos, han sido en buena medida, la causa de diversos problemas político-jurídicos que se han presentado durante su vigencia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Báez, C. (1993). *La tiranía en el Paraguay*. Asunción: Ñandutí Vive-Intercontinental Editora.

- Benítez, J. P. (1956). *Páginas Libres*. Asunción: El Arte S.A.
- Bordón, F. A. (1976). *Historia política del Paraguay: Era constitucional*. Asunción: Talleres Gráficos Orbis.
- Cámara de Diputados (1932). *Juicio político iniciado a pedido de S.E. el señor presidente de la república Dr. José P. Guggiari con motivo de los sucesos del 23 de Octubre de 1931*. Asunción: Imprenta Nacional.
- Cardozo, E. (1965). *Breve historia del Paraguay*. Buenos Aires: Eudeba.
- Cardozo, E. (1987). *Paraguay independiente*. Asunción: Carlos Schauman Editor.
- Convención Nacional Constituyente (1967). Diario de Sesiones.
- Convención Nacional Constituyente (1992). Diario de Sesiones de la Plenaria.
- Creydt, Ó. (s. f.). *Formación histórica de la nación paraguaya*. Buenos Aires.
- Duverger, M. (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional*. Barcelona, España: Ediciones Ariel.
- Enciclopédia pela imagen (s/f). *A Guerra do Paraguai*. Porto, Lello & Irmao Editores.
- Gómez Fleitas, J. G. (1970). Ubicación histórica de los partidos tradicionales en el Paraguay. *Revista Paraguaya de Sociología*, 19.
- González, T. (1997, 1931). *Infortunios del Paraguay*. Asunción: El Lector.
- Halperin Donghi, T. (1980). *Historia contemporánea de América latina*. Madrid: Alianza Editorial.
- Honorable Congreso de la Nación. (2000). *Revisión Histórica*. Asunción: Congreso de la Nación.
- Kallsen, O. (1983). *Historia del Paraguay Contemporáneo 1869-1983*. Asunción. Imprenta Modelo.
- Lambert, J. (1978). *América latina: Estructuras sociales e instituciones políticas*. (3ª. ed.). Barcelona, España: Ediciones Ariel.
- Lezcano Claude, L. (1994). De la preponderancia presidencialista al presidencialismo moderado. *La Ley Revista Jurídica Paraguaya*, 17(4).
- Lezcano Claude, L. (1989). *El poder ejecutivo en el Paraguay*. Asunción: Intercontinental Editora.

- Lezcano Claude, L. (2000). El juicio político. *La Ley Revista Jurídica Paraguaya*, 23(3).
- Lezcano Claude, L. (2011). *Derecho constitucional – parte orgánica*. Asunción.
- Livieres Banks, L. N. (1991). *Economía social de mercado y democracia política como fundamentos de un nuevo orden constitucional en el Paraguay*. Asunción: CEPPRO.
- Llano, M. (2001). *Los presidentes del siglo XX*. Asunción.
- Mariñas Otero, L. (1978). *Las constituciones del Paraguay*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica del Centro Iberoamericano de Cooperación.
- Paiva, F. (1926). *Estudio de la constitución del Paraguay*. Asunción: Imprenta Nacional.
- Pappalardo Zaldívar, C. (comp.). (1991). *Paraguay: Itinerario constitucional*. (3ª ed.). Asunción: Intercontinental Editora.
- Pappalardo Zaldívar, C. (comp.). (1992). *Reforma constitucional: Proyectos y aportes*. Asunción: Ñandutí Vive e Intercontinental Editora.
- Pastore, C. (1986). *Capítulos de la historia política paraguaya 1935-1940*. Asunción: Criterio Ediciones.
- Pomer, L. (1968). *La guerra del Paraguay: ¡Gran negocio!*. Buenos Aires: Ediciones Caldén.
- Pomer, L. (1971). *La guerra del Paraguay*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Prieto, J. J. (1987). El constitucionalismo y las constituciones paraguayas: En la constitución paraguaya concordada. Asunción: El Gráfico S. R. L. Biblioteca de Estudios Paraguayos. v. 1
- Prieto, J. J. (1987). *Constitución y régimen político en el Paraguay*. Asunción: El Lector.
- Ramírez Candia, M. D. (2000). *Derecho constitucional paraguayo*. Asunción: Litocolor.
- Sánchez Ferriz, R. (1995). *Estudio sobre las libertades*. (2ª. ed.). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Sánchez, R. (1964). *Constitución de la República del Paraguay: Su exégesis*. Asunción.

Trías, V. (1975). *El Paraguay de Francia el Supremo a la Guerra de la Triple Alianza*. Buenos Aires: Cuadernos de Crisis.

Velázquez, R. E. (1991). *Marco histórico de los sucesivos ordenamientos institucionales del Paraguay: En historia paraguaya (Vol. XXVIII)*. Asunción: Anuario de la Academia Paraguaya de la Historia.

## **CONSTITUCIONES PARAGUAYAS**

Constitución de 1870

Constitución de 1940

Constitución de 1967

Constitución de 1992