

La Normatividad de la Constitución

Preguntas temas

1.- ¿Contiene la Constitución alguna disposición que defina su rango normativo y eficacia jurídica? ¿Cuál es el valor jurídico de la Constitución?

La Constitución paraguaya de 1992 se inicia con un preámbulo y se compone de 311 artículos. Formalmente, la Constitución se estructura en dos partes, cada una de las cuales se divide nuevamente en títulos. Éstos contienen, en la mayoría de los casos, capítulos, los cuales, a su vez, se encuentran subdivididos en secciones.

La primera parte (136 artículos), luego de tres artículos introductorios que caracterizan la forma de Estado y de gobierno, está consagrada exclusivamente a los derechos fundamentales.

La segunda parte (155 artículos) se ocupa principalmente de la organización de los poderes del Estado. Contiene, además, disposiciones sobre temas tales como: ordenamiento territorial del Estado, nacionalidad y ciudadanía, relaciones internacionales, política económica, fuerzas armadas, estado de excepción, etc.

Los principios fundamentales del orden constitucional paraguayo se encuentran establecidos en los artículos 1 y 3 de la Constitución. La República del Paraguay se define como un Estado social de derecho, unitario descentralizado, cuya forma de gobierno se rige por los principios de la democracia representativa, participativa y pluralista y de la división de poderes. En este sentido, las reformas pueden resumirse de la siguiente forma: El texto incluye modificaciones al concepto de democracia preexistente; se introducen los principios de Estado social y de descentralización para la estructuración del Estado paraguayo y, por último, por primera vez se hace mención expresa en una Constitución paraguaya del principio de Estado de derecho.

En la II Parte de nuestra Constitución Nacional con el título “Del Ordenamiento político de la República, Título I de la Nación y del Estado y el Capítulo I de las Declaraciones Generales tenemos el Art. 137 que consagra la Supremacía de la Constitución Nacional y dice: “La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación

enunciado. Quienquiera que intente cambiar dicho orden, al margen de los procedimientos previstos en esta Constitución, incurrirá en los delitos que se tipificarán y penarán en la ley. Esta Constitución no perderá su vigencia ni dejará de observarse por actos de fuerza o fuera derogada por cualquier otro medio distinto del que ella dispone carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución”.

Este artículo establece el Principio de Legalidad y la Supremacía Constitucional que nos rige como Estado de Derecho y que establece las distintas funciones del poder y la jerarquía de las Leyes. El ordenamiento jurídico creado reconoce la existencia de normas de diverso rango determinando que algunas son de rango superior y particularmente dar el carácter de ley suprema en esa jerarquización. Ella determina las normas fundamentales de carácter sustantivo y establece el procedimiento de creación de las demás normas internas del Estado y la forma de incorporar y darle eficacia a las normas provenientes del Derecho Internacional. La supremacía constitucional afirma el carácter normativo de la Carta Fundamental, lo que tiene como consecuencia admitir que las normas inferiores no pueden contradecirla.

La Corte Suprema de Justicia se ha expresado a través de la jurisprudencia de la siguiente manera: "en el Estado de derecho, nada existe fuera de la ley; todos los órganos del Estado están sometidos a ella [...]. En otras palabras, en un Estado de derecho es inconcebible la existencia de cualquier órgano por encima o al margen de la ley. De ahí que todos los actos resulten justiciables y para el efecto existe una ley suprema que es la Constitución". Más aún, la Corte ha insistido en que: "ningún acto, proviniera de quien proviniera, puede escapar a la posibilidad de ser sometido al control de constitucionalidad". La Corte ha identificado, asimismo, al principio de legalidad como elemento del Estado de derecho y ha subrayado la vigencia de los derechos fundamentales como sustento del Estado de derecho.

2.- ¿Establece la Constitución expresa o implícitamente alguna diferenciación de grados de eficacia entre distintos tipos de normas constitucionales (valores, principios, derechos, poderes, garantías entre otros)? De ser afirmativo, identifique los supuestos y explique brevemente su fundamento.

La Constitución de la República del Paraguay de 1992, no hace distinciones ni establece grados jerárquicos de eficacia entre las diversas normas; no establece normas de primer ni segundo rango como si está previsto en otras Constituciones. Por ejemplo, todos los derechos reconocidos o recogidos son constitucionales, no se distinguen entre básicos y fundamentales. Además las garantías previstas para su eficacia, tampoco distingue a qué tipo de normas

constitucionales se refiere, salvo el caso del Hábeas Corpus, que por todos es sabido que tiene fines específicos. Es decir, la inconstitucionalidad o el amparo pueden ser utilizados respecto a cualquier norma constitucional que se quiera hacer valer.

3.- ¿Establece la Constitución tipos de normas legislativas que la complementen o desarrollen? ¿Se requiere un procedimiento agravado para su adopción? Identifique esas normas y explique su fundamento.

Con relación al tema la Sala Constitucional se pronunció sobre el particular en el Acuerdo y Sentencia N° 916 del 28.12.2009 dictado en los autos: UNIÓN TABACALERA DEL PARAGUAY y OTROS s/ AMPARO CONSTITUCIONAL, en el sentido de que las normas pueden ser operativas o programáticas. Las programáticas son las que tienen sujeta su eficacia a la condición de ser reglamentadas. Es decir, las normas de un tratado, constitución o una ley, por su naturaleza pueden ser operativas o programáticas. Estas últimas reclaman el complemento de otra norma que especifique y lleve a término el “programa” de la norma programática. Son aquéllas que no son auto aplicativas en razón de requerir reglas complementarias para entrar en funcionamiento. También han sido catalogadas como imperfectas o incompletas ya que subordinan su eficacia al dictado de otras normas.-

Un ejemplo claro de una norma programática es la del art. 103 que se refiere al Régimen de jubilaciones y dice: “Dentro del sistema nacional de seguridad social, la ley regulará el régimen de jubilaciones de los funcionarios y los empleados públicos, atendiendo a que los organismos autárquicos creados con ese propósito acuerden a los aportantes y jubilados la administración de dichos entes bajo control estatal. Participarán del mismo régimen todos los que, bajo cualquier título, presten servicios al Estado. La ley garantizará la actualización de los haberes jubilatorios en igualdad de tratamiento dispensado al funcionario público en actividad”.

Establece claramente y en forma expresa que la ley “reglamentará” y “regulará” el régimen de jubilaciones.-

4.- ¿Cuál es el valor jurídico y la jerarquía que la Constitución asigna a los tratados y convenciones internacionales, especialmente a las que tratan sobre derechos humanos?

Según el art. 137 de la Constitución Nacional, se podría entender que los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados por el Congreso se encuentran por debajo de la Constitución, pero por encima de las demás leyes internas y otras disposiciones de inferior jerarquía.

Para que un tratado internacional válidamente celebrado forme parte del ordenamiento legal interno, éste debe ser aprobado por el Congreso mediante una ley, de acuerdo a lo establecido en el art. **141** de la Constitución Nacional. Sin embargo, si bien el art. 137 de la Constitución Nacional establece la supremacía de ésta por sobre los demás instrumentos legales, el art. **145** de la misma Carta Magna dispone que *“la República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los **derechos humanos**, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo en lo político, económico, social y cultural...”*. Por lo tanto, se entiende que nuestra misma Ley Fundamental acepta la vigencia de un orden jurídico supranacional por encima de nuestro derecho interno.

Asimismo, el art. **142** de la Constitución Nacional dispone específicamente que **los tratados internacionales relacionados a los Derechos Humanos no podrán ser denunciados sino por los procedimientos que rigen para la enmienda de esta Constitución**. De esta forma, se otorga una **supremacía de los tratados internacionales de Derechos Humanos** no sólo por encima de las demás leyes internas –a excepción de la Constitución–, sino **incluso por encima de los demás tratados internacionales que no sean relativos a Derechos Humanos**.

5.- ¿Contiene la Constitución normas expresas o implícitas que establezcan la sujeción de los poderes públicos y el resto de los órganos estatales a la Constitución? Identifique y describa esas normas.

Si, la Constitución del Paraguay tiene de manera expresa esa obligación de sujeción en su Art. 3° que dispone: *“El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otros ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público. La dictadura está fuera de la ley”* y de manera más específica cuando se detallan deberes de los distintos Órganos constituidos (Art. 202, inc. 1); 238 incl. 1)) y de manera más protocolar, está previsto que afirmen su sujeción a la Constitución al momento de asumir los cargos y prestar juramento.

6 ¿Existe alguna disposición, práctica institucional o costumbre constitucional que permita a los poderes políticos interpretar la Constitución? De ser éste el caso, ¿cuál sería la eficacia vinculante de esas denominadas “convenciones constitucionales”?

La Constitución paraguaya tiene previsto el control concentrado de constitucionalidad en la Corte Suprema de Justicia, por tanto, las interpretaciones les están vedados a los demás poderes políticos o a magistrados inferiores.

El Paraguay adoptó el sistema de CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO, que impide a los magistrados de instancias ordinarias decidir de manera directa sobre la constitucionalidad de las normas que les toca aplicar, por ello, no les queda otro recurso que elevar consultas ante la Corte Suprema de Justicia, por el procedimiento establecido en el Art. 18 del CPC, a fin de que sea la Corte Suprema de Justicia, UNICO ORGANO competente para declarar la inconstitucionalidad de las normas y su consiguiente inaplicabilidad; en cuya virtud los jueces y tribunales, incluso de oficio, en el marco de un juicio, pueden solicitar a la Corte Suprema de Justicia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de actos normativos. Lo mismo sucede respecto a los demás poderes del estado, a través de las garantías constitucionales.

En nuestro diseño constitucional, el Poder Judicial –integrado por la Corte Suprema de Justicia, tribunales y juzgados– tiene asignada la misión de erigirse en el custodio de la Constitución, lo que implica las atribuciones de interpretarla, cumplirla y hacerla cumplir; vale decir, que todos los órganos jurisdiccionales deben aplicar a las controversias sometidas a su conocimiento los preceptos constitucionales, de lo que se infiere que deben abstenerse de aplicar aquellas disposiciones legales que consideren violatorias de la Ley Suprema.

Ahora bien, cabe aclarar que en el contexto de un sistema concentrado como lo es el nuestro, solo la Corte Suprema de Justicia – a través de la Sala Constitucional o el pleno – tiene la competencia privativa de ejercer el control de constitucionalidad. Es decir, que aun cuando el juez advierta que la normativa aplicable al caso contradice los postulados constitucionales, no puede por sí mismo abstenerse de su aplicación con este argumento, sino que necesariamente tiene que requerir el parecer de la Corte.

Entonces, solo en la hipótesis de que la Corte declare la inconstitucionalidad de la disposición legal, el juzgador se verá dispensado de su aplicación al caso concreto sometido a su decisión. La vía de la consulta tiene así el mismo alcance y efectos que el arbitrado para la excepción de

inconstitucionalidad, con la única diferencia de que en el caso de la consulta quien provoca el control de constitucionalidad es el juzgador, en el marco de la tramitación de una causa judicial.

Por otro lado, esta atribución de declarar la inconstitucionalidad de un acto normativo, disponiendo su inaplicabilidad para el caso concreto, con motivo de una consulta elevada por un órgano inferior, se encuentra dentro de las facultades y atribuciones que contempla nuestra Carta Magna para la Corte Suprema de Justicia. En efecto, el Artículo 132 indica: *“De la inconstitucionalidad. La Corte Suprema de Justicia tiene la facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales, en la forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la ley”*. Asimismo, el Artículo 259 expresa: *“De los deberes y de las atribuciones. Son deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia: (...) 5) conocer y resolver sobre inconstitucionalidad; (...) 10) los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución y las leyes”*. Por su parte, el Art. 260 preceptúa: *“De los deberes y de las atribuciones de la Sala Constitucional. Son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional: 1) conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a ese caso, y 2) decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución. El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la corte Suprema de Justicia, y por vía de la excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte”*.

7.- ¿Impone la Constitución el deber de los ciudadanos de respetarla? ¿Reconoce la Constitución la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares? Explique su fundamento.

En la I Parte de las Declaraciones Fundamentales de Los Derechos, de los Deberes y de las Garantías, Título I de las Declaraciones Fundamentales, Art. 1 de la Constitución Nacional resume el deber de los ciudadanos paraguayos de respetarla y dice: *“La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes. La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana. Así mismo el preámbulo dice:*

“El pueblo paraguayo, por medio de sus legítimos representantes reunidos en Convención Nacional Constituyente, invocando a Dios, reconociendo la dignidad humana con el fin de asegurar la libertad, la igualdad y la justicia, reafirmando los principios de la democracia republicana, representativa, participativa y pluralista, ratificando la soberanía e independencia nacionales, e integrado a la comunidad internacional, sanciona y promulga esta Constitución”.

8.- ¿Cuál es el mecanismo vigente de reforma constitucional? ¿Se requieren para la reforma constitucional mayorías agravadas o procedimientos especiales en comparación del procedimiento ordinario de producción legislativa? ¿Se establece alguna diferenciación entre distintas normas constitucionales para su modificación? Identifique y explique su funcionamiento.

Tenemos dos mecanismos de modificación de normas constitucionales, la enmienda y la reforma. El mecanismo de reforma está previsto en la misma Constitución en el Título IV, artículos 289 al 291. Por la claridad del texto Constitucional, me limitaré a transcribir la norma aplicable.

El procedimiento a aplicarse y las mayorías calificadas para determinar la necesidad de una reforma están específicamente previstas en el Art. 289 de la Constitución, logrados o cumplidos los cuales, se convoca a una Convención Nacional Constituyente para que estudie, redacte y sancione una nueva Constitución. La reforma constitucional, la realiza el poder constituyente, distinto a los poderes constituidos y elegidos para el efecto por el pueblo en una elección nacional.

“ARTICULO 289 - DE LA REFORMA

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

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

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

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

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

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

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

La enmienda prevista para determinadas normas constitucionales, excluyendo normas relativas a derechos o garantías de los ciudadanos o normas que no tengan que ver con elección, composición o duración de cualquiera de los Órganos del Estado. También cuenta con un mecanismo distinto a la elaboración legislativa, más rígido y participativo (el texto enmendado se somete a referéndum de la ciudadanía), que también tiene previsto mayorías calificadas.

“ARTICULO 290 - DE LA ENMIENDA

Transcurridos tres años de promulgada esta Constitución, podrán realizarse enmiendas a iniciativa de la cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de treinta mil electores, en petición firmada.

El texto íntegro de la enmienda deberá ser aprobado por mayoría absoluta en la Cámara de origen. Aprobado el mismo, se requerirá igual tratamiento en la Cámara revisora. Si en cualquiera de las Cámaras no se reuniese la mayoría requerida para su aprobación, se tendrá por rechazada la enmienda, no pudiendo volver a presentarla dentro del término de un año.

Aprobada la enmienda por ambas Cámaras del Congreso, se remitirá el texto al Tribunal Superior de Justicia Electoral para que, dentro del plazo de ciento ochenta días, se convoque a un referéndum. Si el resultado de este es afirmativo, la enmienda quedará sancionada y promulgada, incorporándose al texto institucional.

Si la enmienda es derogatoria, no podrá promoverse otra sobre el mismo tema antes de tres años.

No se utilizará el procedimiento indicado de la enmienda, sino el de la reforma, para aquellas disposiciones que afecten el modo de elección, la composición, la duración de mandatos a los atribuciones de cualquiera de los poderes del Estado, o las disposiciones de los Capítulos I, II, III y IV del Título II, de la Parte I”.

9.- ¿Contienen la Constitución normas inderogables o inmodificables (las denominadas cláusulas pétreas)? Identifique esas normas, enuncie los supuestos y explique su alcance.

Como ya dije precedentemente, la Constitución prevé que ciertas normas no puedan ser modificadas sino por el mecanismo de REFORMA CONSTITUCIONAL como es el caso de los derechos y garantías de los ciudadanos o la relativa a elección, composición o duración de los poderes del Estado. Cualquier otro tipo de normas, pueden ser modificadas por medio de la enmienda constitucional, que también tiene un procedimiento distinto al proceso legislativo, como también se expone más arriba.

10.- Existen normas constitucionales de aplicación exclusiva a determinados ámbitos territoriales en el Estado? ¿Cuál es el alcance territorial de la eficacia de la Constitución? Explique.

La jurisdicción constitucional es una de las expresiones de la defensa de la Constitución de tipo institucionalizada y jurídica, constituyendo una limitación del poder político con carácter objetivo y de control generalmente solicitado. El desarrollo de la jurisdicción constitucional otorga plena fuerza normativa a la Constitución, además de transformar, como dice García Pelayo, el Estado Legal de Derecho en Estado Constitucional de Derecho.

El tercer párrafo del art. 137 de nuestra Constitución establece: “Esta Constitución no perderá su vigencia ni dejará de observarse por actos de fuerza o fuera derogada por cualquier otro medio distinto del que ella dispone. Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución”.

Además, la función de los derechos fundamentales, como sustento del orden constitucional, se pone de manifiesto a través del hecho de que el reconocimiento de la dignidad humana se establece precisamente en el mismo artículo, en el cual se definen las normas de Estado y de gobierno. Se trata así de establecer límites al poder estatal y determinar su ejercicio a través de los derechos fundamentales. Por otra parte, de las normas constitucionales referidas a los derechos fundamentales, se desprenden asimismo exigencias a la organización del Estado, la cual deberá respetar la libertad e igualdad de las personas.

11. ¿Consagra la Constitución mecanismos de garantía jurisdiccional? ¿El control jurisdiccional de la Constitución es concentrado, difuso o mixto? Explique su funcionamiento.

Garantías, como delimitación principal, se las piensa y define como medios de seguridad y defensa frente al Estado o contra el Estado, lo que significa que es el Estado el que tiene que proveer las garantías a favor del

hombre, y el hombre quien tiene que hacerlas valer frente al Estado, y aquí tenemos que decir que, las garantías frente al Estado se dirigen también cuando la pretensión se endereza contra otro u otros hombres.

La efectividad de los derechos humanos demanda la posibilidad de exigir el cumplimiento de las obligaciones recíprocas a cargo del sujeto pasivo. Las garantías son herramientas de seguridad para la vigencia de los derechos.

Estas garantías en sentido estricto previstos por la Constitución son:

1. El control de constitucionalidad;
2. Hábeas Corpus (reparador, genérico y preventivo);
3. Amparo.
4. y el habeas data.

Respecto al Control de Constitucionalidad, ya dijimos que es concentrado, impidiendo a los demás magistrados o poderes políticos arrogarse la facultad de decidir la constitucionalidad o no de las normas o actos de autoridad.

En Paraguay, concretamente, este control de Constitucionalidad corresponde al Poder Judicial y más específicamente, la Corte Suprema de Justicia y por expresa derivación constitucional, la Sala Constitucional, a través de las acciones y excepciones de inconstitucionalidad, pero las sentencias sólo tienen efecto entre las partes, lo que acarrea una acumulación excesiva de trabajo, ya que cada persona afectada por alguna ley, decreto o acto normativo, puede recurrir por sí misma, siendo necesaria la formación de un expediente nuevo, y cuya solución sólo afecta a ese caso concreto. La Ley 609/95 simplemente ha establecido cuándo entiende la Sala Constitucional, como regla, y cuándo la Corte Suprema de Justicia en pleno, como excepción, a pedido de uno cualquiera de los Ministros de la Corte (Art. 16)

Nuestra Constitución regula la competencia en materia de inconstitucionalidad en tres sitios concretos; en el Capítulo dedicado a las Garantías Constitucionales (Art. 132); en la Sección dedicada a la Corte Suprema de Justicia (Art. 259) y por último, en el Art. 260 destinado específicamente a los deberes y atribuciones de la Sala Constitucional.

El control no va más allá de la declaración de inaplicabilidad de la norma declarada inconstitucional, sin poder derogarla, puesto que la Corte

carece de poder de invalidación propio de otros sistemas constitucionales y al tener efecto *inter partes* la ley sigue siendo válida para todos los que no la atacaron y respecto del que lo hizo no es inválida sino solamente inaplicable. Es decir, se declara la inconstitucionalidad de la norma para el caso concreto.

12. ¿Contiene la Constitución normas que establezcan los estados de excepción? ¿Qué obligaciones pone la Constitución a cargo de los poderes políticos para la protección de la Constitución en momentos de estados de excepción? ¿Están sujetas a control jurisdiccional las (o algunas) actuaciones del poder político durante el estado de excepción? Describa esas normas y discuta su naturaleza y alcance.

Respecto al Estado de Excepción, nuestros constituyentes fueron muy cautelosos, a fin de evitar los excesos anteriores cometidos bajo la vigencia de esta figura en la época de la dictadura. El Título III está dedicado a él, y se prevén de manera muy estricta las causales, la vigencia y el plazo de su declaración. Se garantiza la vigencia de los derechos y garantía personales, civiles, políticos y patrimoniales; se restringe el derecho de reuniones públicas y manifestaciones.

El modo como fue previsto el Estado de Excepción en la Constitución, pretende de manera clara, restringir las facultades anteriores del Poder Ejecutivo, dando intervención directa al Poder Legislativo una vez cumplido los requisitos para su estudio y procedencia.

“ARTICULO 288 - DE LA DECLARACION, DE LAS CAUSALES, DE LA VIGENCIA Y DE LOS PLAZOS

En caso de conflicto armado internacional, formalmente declarado o no, o de grave conmoción interior que ponga en inminente peligro el imperio de esta Constitución o el funcionamiento regular de los órganos creados por ella, el Congreso o el Poder Ejecutivo podrán declarar el Estado de Excepción en todo o en parte del territorio nacional, por un término de sesenta días como máximo. En el caso de que dicha declaración fuera efectuada por el Poder ejecutivo, la medida deberá ser aprobada o rechazada por el Congreso dentro del plazo de cuarenta y ocho horas.

Dicho término de sesenta días podrá prorrogarse por períodos de hasta treinta días sucesivos, para lo cual se requerirá mayoría absoluta de ambas Cámaras.

Durante el receso parlamentario, el Poder Ejecutivo podrá decretar, por única vez, el Estado de Excepción por un plazo no mayor de treinta días, pero deberá someterlo dentro de los ocho días a la aprobación o rechazo del Congreso, el cual quedará convocado de pleno derecho a sesión extraordinaria, únicamente para tal efecto.

El decreto o la ley que declare el Estado de Excepción contendrá las razones y los hechos que se invoquen para su adopción, el tiempo de su vigencia y el territorio afectado, así como los derechos que restrinja.

Durante la vigencia del Estado de Excepción, el Poder ejecutivo sólo podrá ordenar, por decreto y en cada caso, las siguientes medidas: la detención de las personas indiciadas de participar en algunos de esos hechos, su traslado de un punto a otro de la República, así como la prohibición o la restricción de reuniones públicas y de manifestaciones.

En todos los casos, las personas indiciadas tendrán la opción de salir del país.

El Poder Ejecutivo informará de inmediato a la Corte suprema de Justicia sobre los detenidos en virtud del Estado de Excepción y sobre el lugar de su detención o traslado, a fin de hacer posible una inspección judicial.

Los detenidos en razón del Estado de Excepción permanecerán en locales sanos y limpios, no destinados a reos comunes, o guardarán reclusión en su propia residencia. Los traslados se harán siempre a sitios poblados y salubres.

El Estado de Excepción no interrumpirá el funcionamiento de los poderes del Estado, la vigencia de esta Constitución ni, específicamente, el hábeas corpus.

El Congreso, por mayoría absoluta de votos, podrá disponer en cualquier momento el levantamiento del Estado de Excepción, si considerase que cesaron las causas de su declaración.

Una vez que finalice el Estado de Excepción, el Poder Ejecutivo informará al Congreso, en un plazo no mayor de cinco días, sobre lo actuado durante la vigencia de aquél”.

Preguntas jurisprudencia constitucional sobre los temas

1.- ¿Se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca de la existencia de leyes que complementen o desarrollen el texto constitucional? ¿Cuál es la jerarquía atribuida por la jurisprudencia a estas leyes respecto de la Constitución y otras normas jurídicas? Señale algunas decisiones al respecto y explique su naturaleza y alcance.

El Art. 137 de la Constitución Nacional consagra la Supremacía de la Constitución Nacional. Este artículo establece el Principio de Legalidad y la Supremacía Constitucional que nos rige como Estado de Derecho y que establece las distintas funciones del poder y la jerarquía de las Leyes. El ordenamiento jurídico creado reconoce la existencia de normas de diverso rango determinando que algunas son de rango superior y particularmente dar el carácter de ley suprema en esa jerarquización. Ella determina las normas fundamentales de carácter sustantivo y establece el procedimiento de creación de las demás normas internas del Estado y la forma de incorporar y darle eficacia a las normas provenientes del Derecho Internacional. La supremacía constitucional afirma el carácter normativo de la Carta Fundamental, lo que tiene como consecuencia admitir que las normas inferiores no pueden contradecirla.

La Corte Suprema de Justicia se ha expresado a través de la jurisprudencia de la siguiente manera: "en el Estado de derecho, nada existe fuera de la ley; todos los órganos del Estado están sometidos a ella [...]. En otras palabras, en un Estado de derecho es inconcebible la existencia de cualquier órgano por encima o al margen de la ley. De ahí que todos los actos resulten justiciables y para el efecto existe una ley suprema que es la Constitución". Más aún, la Corte ha insistido en que: "ningún acto, proviniera de quien proviniera, puede escapar a la posibilidad de ser sometido al control de constitucionalidad". La Corte ha identificado, asimismo, al principio de legalidad como elemento del Estado de derecho y ha subrayado la vigencia de los derechos fundamentales como sustento del Estado de derecho.

Así mismo y sobre el punto, como lo mencionara anteriormente, la Sala Constitucional se pronunció sobre el particular en el Acuerdo y Sentencia N° 916 del 28.12.2009 dictado en los autos: UNIÓN TABACALERA DEL PARAGUAY y OTROS s/ AMPARO CONSTITUCIONAL, en el sentido de que las normas pueden ser operativas o programáticas. Las programáticas son las que tienen sujeta su eficacia a la condición de ser reglamentadas. Es decir, las normas de un tratado, constitución o una ley, por su naturaleza pueden ser operativas o programáticas. Estas últimas reclaman el complemento de otra norma que especifique y lleve a término el "programa" de la norma

programática. Son aquéllas que no son auto aplicativas en razón de requerir reglas complementarias para entrar en funcionamiento. También han sido catalogadas como imperfectas o incompletas ya que subordinan su eficacia al dictado de otras normas.-

2. ¿Existen casos en que la jurisprudencia ha declarado el carácter vinculante de normas constitucionales no escritas? De ser afirmativo, explique tales casos.

No tenemos casos que la Corte Suprema de Justicia, haya declarado el carácter de vinculante de normas constitucionales no escritas.

3. ¿Ha reconocido la jurisprudencia constitucional que la Constitución puede ser aplicada directamente por los tribunales? ¿En cuáles supuestos se ha pronunciado al respecto? Explique e identifique algunos ejemplos.

Es obligación de los magistrados de todas las instancias, cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes, aunque se limitan a la directa aplicación de las leyes, o de los tratados, acuerdos y convenciones internacionales; aunque no tengo conocimiento de aplicación directa de normas constitucionales en los fallos de jueces inferiores, salvo en el caso de amparos por motivos de salud, aunque en su mayoría remiten a la Corte a fin de dar la interpretación constitucional a ser aplicada.

4. ¿Ha reconocido la jurisprudencia constitucional la existencia de un “bloque de constitucionalidad”? ¿Cuáles principios, normas y fuentes integran el bloque? Explique.

Reconocemos la existencia de un bloque de constitucionalidad, y lo hemos aplicado de manera concreta en materia de Niñez, género y derechos laborales. La vigencia de un bloque de Constitucionalidad, ha sido la responsable de una observancia más responsable, social y humana de los derechos fundamentales en nuestro país, procurando la armonización del sistema normativo nacional, tarea que sigue. Lo integran los tratados internacionales ratificados y canjeados por la República entre los cuales se encuentran todos los referentes a Derechos Humanos.

5. ¿Se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca del valor y jerarquía jurídica de los convenios y tratados internacionales, especialmente los relativos a derechos humanos? Explique tales supuestos.

La Corte Suprema de Justicia sí se ha pronunciado acerca del valor y jerarquía jurídica de los convenios y tratados internacionales, y en algunos casos de forma específica acerca de los relativos a Derechos Humanos.

Particularmente, por medio del **Acuerdo y Sentencia N° 1306 del 15 de octubre de 2013**, la **Corte Suprema de Justicia** se ha pronunciado con respecto al **derecho de acceso a la información pública como un derecho humano**. Ha fundamentado dicha sentencia en el **art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos** (ratificada en Paraguay por medio de la Ley 1/89), y en el **art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos** (ratificado en el Paraguay por Ley 5/92).

Los mencionados instrumentos internacionales disponen -en los artículos citados precedentemente- que toda persona tiene el derecho a solicitar el acceso a la información que se encuentre bajo control del Estado, dentro de los límites y restricciones establecidos por los mismos instrumentos internacionales. En este sentido, se entiende que el Estado tiene la obligación de suministrar positivamente la información que le es solicitada, o de contestar negativamente, pero con el fundamento válido que impide suministrar dicha información.

6. ¿Se ha pronunciado la jurisprudencia constitucional acerca del carácter vinculante de las decisiones de los órganos supranacionales en materia de derechos humanos? ¿Cuál es el valor jurídico asignado a las decisiones de estos órganos? Explique.

Efectivamente, la Corte Suprema de Justicia se ha pronunciado acerca del carácter vinculante de las decisiones de los órganos supranacionales en materia de Derechos Humanos.

El **Acuerdo y Sentencia N° 1306 del 15 de octubre de 2013**, mencionado previamente, dictado por la **Corte Suprema de Justicia**, se encuentra fundamentado también en la sentencia dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el **caso “Claude Reyes vs. Chile”**. En dicha sentencia, la Corte Interamericana ha resaltado el derecho al acceso a la información como un derecho humano protegido por el art. 13 de la Convención Americana de Derechos Humanos, lo cual ha sido considerado por el máximo tribunal del Paraguay para fundamentar su sentencia.

Asimismo, en la misma sentencia citada, la Corte Suprema de Justicia del Paraguay ha pronunciado que la Corte Interamericana es el máximo órgano de interpretación de las disposiciones de la Convención, por lo que considera lógico y razonable tener en cuenta la Jurisprudencia de ésta al momento de dictar sentencias a fin de evitar eventuales decisiones adversas para nuestro país.

7. ¿Cuáles son los criterios predominantes de interpretación que la jurisprudencia constitucional ha sostenido para la declaratoria de nulidad de leyes u otros actos públicos que contradicen los preceptos constitucionales? Explique.

Tanto la acción como la excepción de inconstitucionalidad son herramientas jurídicas a través de las cuales se pretende la declaración de inconstitucionalidad de una norma o sentencia judicial, alegando que atenta contra la ley fundamental del Estado. Constituyen acciones que pueden plantear los ciudadanos contra cualquier acto normativo ya sea por su contenido material o por vicios de procedimiento en su formación que principalmente violen o atenten preceptos constitucionales.

En la interpretación jurisprudencial de nuestro país predominan principalmente los criterios de falta de adecuación positiva a la norma constitucional, sea por violación de derechos reconocidos, falta de razonabilidad de la norma, extralimitación en las atribuciones en su elaboración o reglamentación, violación de la forma establecida para la elaboración de las normas jurídicas (leyes, decretos, etc), violación de la materia constitucional, incompetencia del órgano que elabora la norma jurídica (leyes, decretos, resoluciones, etc) así como la falta de fundamentación que llevan a su declaración de inconstitucionalidad.

8. ¿Puede ser exigido a los particulares el cumplimiento de los mandatos constitucionales? ¿En cuáles supuestos la jurisprudencia ha considerado válida dicha exigencia, especialmente en lo que respecta a los derechos fundamentales de terceros?

El Art. 1 de la Constitución Nacional resume el deber de los ciudadanos paraguayos de respetarla y dice: “La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes. La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana. Así mismo el preámbulo dice: “El pueblo paraguayo, por medio de sus legítimos representantes reunidos en Convención Nacional Constituyente, invocando a Dios, reconociendo la dignidad humana con el fin de asegurar la libertad, la igualdad y la justicia, reafirmando los principios de la democracia republicana, representativa, participativa y pluralista, ratificando la soberanía e independencia nacionales, e integrado a la comunidad internacional, sanciona y promulga esta Constitución”.

9. ¿Cuáles han sido los criterios —si es que existen— establecidos por la jurisprudencia constitucional respecto del control jurisdiccional de reformas constitucionales?

No tenemos registro que tal control haya existido, además la Constitución no prevé este control, salvo en el llamado a elecciones para la conformación de la Convención Nacional Constituyente, en cuanto a nulidades electorales o integración de escaños.

10. ¿En cuáles supuestos —si existen— se ha aplicado la Constitución en la frontera o fuera del territorio del Estado?

Específicamente en el tema de votación de paraguayos residentes fuera de la República, que fue introducido vía enmienda constitucional, que los habilitó como electores pasivos.

11. ¿Cuáles han sido los problemas prácticos más notables y recurrentes encontrados al momento de asegurar la garantía jurisdiccional de la Constitución?

La sobrecarga de trabajo; el alto grado de burocracia de los órganos administradores que obstaculizan la realización de ciertos derechos económicos; la dificultad en el cumplimiento de los plazos razonables, dada la alta concurrencia de la ciudadanía al ejercicio de sus garantías constitucionales, hablo específicamente del amparo y de las acciones de inconstitucionalidad que son tenidas como una instancia más del proceso judicial y no como una vía excepcional para la declaración de constitucionalidad de normas y resoluciones judiciales. El propio sistema de control constitucional concentrado es un impedimento para la marcha más dinámica de los derechos constitucionales, porque la última palabra la tiene la Corte de manera exclusiva y excluyente.