

Objeto: Contestar vista

Excma. Corte Suprema de Justicia

Sala Constitucional

Abog. Artemisa Marchuk Chena, fiscal adjunta, encargada de la atención de las vistas y traslados dirigidos a la Fiscalía General del Estado, en contestación a la vista corrida por auto interlocutorio n.º 356 de fecha 24 de abril de 2024, a VV.EE. respetuosamente dice:

Se presenta la abogada **Katty Mabel González Villanueva**, por sus propios derechos y bajo patrocinio de los abogados **Robert Marcial González** y **Juan Carlos Mendonca Bonnet**, a los efectos de promover acción de inconstitucionalidad contra la Resolución n.º 431 de la Honorable Cámara de Senadores "Por la cual se resuelve la pérdida de investidura de la senadora **Katty Mabel González Villanueva**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 201, numeral 2 de la Constitución Nacional, y, en consecuencia, se la remueve de su cargo de senadora de la Nación por el periodo constitucional restante 2023-2028", emitida en fecha 14 de febrero de 2024.

1- Disposiciones normativas impugnadas

Resolución n.º 431 de fecha 14 de febrero 2024: "Por la cual se resuelve la pérdida de investidura de la senadora **Katty Mabel González Villanueva**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 201, numeral 2 de la Constitución Nacional, y, en consecuencia, se la remueve de su cargo de senadora de la Nación por el periodo constitucional restante 2023-2028"

Artículo 1.º Declarar fehacientemente comprobado el uso indebido de influencias cometido por la senadora **KATTYA MABEL GONZÁLEZ VILLANUEVA**, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 201, numeral 2 de la Constitución Nacional.

Artículo 2.º Disponer la pérdida de investidura de la senadora **KATTYA MABEL GONZÁLEZ VILLANUEVA**, y en consecuencia removerla del cargo de **SENADORA DE LA NACIÓN**, por el periodo constitucional restante 2023-2028.

Artículo 3º Comunicar a quienes corresponda y cumplido, archivar.

2- Expresión de agravios y argumentos de la parte accionante

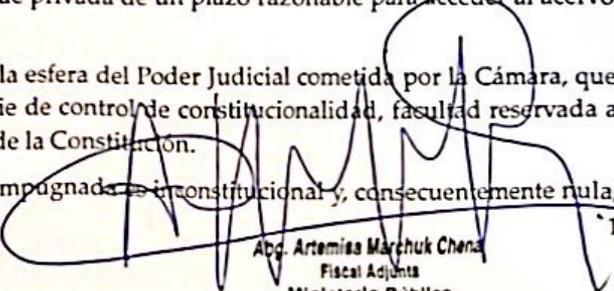
Del escrito de acción de inconstitucionalidad surge que la accionante refiere que el instrumento normativo impugnado viola el Estado de derecho por descartar, abiertamente, las regulaciones generales que encuadran la facultad de decidir respecto a la pérdida de investidura, pues no se sujetó a ninguna sola cláusula de la Resolución n.º 429/2023, cuyo efecto vinculante y obligatoriedad son indiscutibles, la cual establece que para la aprobación de la pérdida de investidura del senador afectado se requerirá de la mayoría absoluta de dos tercios.

En ese contexto, afirma que, conforme a los antecedentes arrojados, la decisión adoptada por el Senado no respetó la mayoría absoluta de dos tercios (30 votos) establecida en el artículo 10 del reglamento vigente.

En segundo lugar, la accionante señala que la resolución viola los artículos 16 y 17 de la Constitución, puesto que su pérdida de investidura no se tramitó a la luz de la Resolución n.º 429/2023, en rigor, se tramitó dentro de un proceso sancionatorio que no proporcionó medios ni plazos para preparar la defensa. Dicho de otro modo, recalca que enfrentó un proceso sancionatorio en el que no tuvo conocimiento adecuado de la acusación y fue privada de un plazo razonable para acceder al acervo probatorio y, con él, preparar su descargo.

Por otra parte, argumenta la invasión de la esfera del Poder Judicial cometida por la Cámara, que incurrió en arrogarse -algo así como- una especie de control de constitucionalidad, facultad reservada a la Corte, conforme a los artículos 248, 259 y 260 de la Constitución.

En conclusión, arguye que la resolución impugnada es inconstitucional y, consecuentemente nula,



Abg. Artemisa Marchuk Chena
Fiscal Adjunta
Ministerio Público

ya que fue dictada al margen de los mandatos constitucionales: 1) la Cámara dejó de aplicar un reglamento vigente y, para ello; 2) se arrogó funciones propias de la Corte Suprema de Justicia, además; 3) no se respetó el debido proceso, soslayando de esa manera su derecho a la defensa, actuar en el cual también se dejó de lado el reglamento vigente.

3- Admisibilidad de la acción de inconstitucionalidad

Habiéndose expuesto los agravios de la accionante, antes de entrar al análisis de la cuestión de fondo, primeramente, esta representación fiscal debe analizar si se ha dado cumplimiento o no a los requisitos formales exigidos para la procedencia de la demanda y acción, los cuales se encuentran establecidos en las normas de rigor.

En ese sentido, para tal efecto, resulta pertinente traer a colación el artículo 552 del Código Procesal Civil, el cual estatuye cuanto sigue:

Requisitos de la demanda. Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad impugnado, o, en su caso, la disposición inconstitucional. Citará además la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición...

Por otra parte, igualmente debe resaltarse el artículo 12 de la Ley n.º 609/95 "Que organiza la Corte Suprema de Justicia", puesto que este preceptúa –además de los establecidos en el citado artículo 552 del CPC–, un requisito adicional, el cual exige la necesidad de invocar la lesión concreta y puntual que ocasiona a sus derechos la disposición normativa impugnada.

Por consiguiente, al juntar las disposiciones normativas citadas, se puede afirmar que, para dar cumplimiento a cada uno de los requisitos formales de este tipo de control constitucional, el interesado debe:

- a) Indicar la ley, decreto, reglamento o acto administrativo de autoridad impugnado, o, en su caso, la disposición inconstitucional.
- b) Citar además la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido.
- c) Fundar en términos claros y concretos la petición.
- d) Invocar la lesión concreta y justificarla.

Pues bien, en consideración a dichos requisitos, se tiene que, en el presente caso, la accionante ha indicado las disposiciones normativas impugnadas –Resolución n.º 431 de la Honorable Cámara de Senadores de fecha 14 de febrero de 2024, además, ha citado los derechos que se reputan infringidos: artículos 1, 16, 17, 185, 190, 3, 248, 259 y 260 de la Constitución de la República del Paraguay y, por último, ha fundado la petición en términos claros y positivos, esto es, peticona la declaración de inconstitucionalidad de la resolución cuestionada y, la consecuente inaplicación en lo sucesivo hacia su persona.

Ahora bien, en cuanto al requisito de la lesión concreta y su correspondiente justificación, se tiene que, en primer lugar, la parte accionante debe demostrar encontrarse afectada por la norma impugnada y, luego, desarrollar una argumentación en la que explique el motivo por el cual considera que la norma jurídica vulnera un determinado derecho fundamental. Así, pues, teniendo en cuenta dichos criterios, veamos si en el presente caso se ha satisfecho o no estos presupuestos.

¹ Sobre el punto, corresponde advertir que, a su vez, cada uno de estos criterios, naturalmente, presenta sus propias particularidades que deben ser examinadas de acuerdo al planteamiento del caso (V. gr. Determinar si el agravio es no solamente personal, sino que, además, debe ser presente o actual), todo esto, a los efectos de precautelar un posible control de constitucionalidad abstracto de la norma impugnada, lo cual, como es sabido, se encuentra vedada por nuestro sistema impuesto a través de la Constitución de la República del Paraguay, el Código Procesal Civil y la Ley n.º 609/95 "Que Organiza la Corte Suprema de Justicia".

Abg. Artemisa Marchuk Chena
Fiscal Adjunta
Ministerio Público

En el caso objeto de estudio, la parte accionante ha adjuntado copia autenticada del Acuerdo y Sentencia n.º 15/2023 del Tribunal Superior de Justicia Electoral, así como la Resolución n.º 431 de fecha 14 de febrero de 2024; documentaciones que demuestran la afectación a sus derechos, presupuesto necesario para promover la presente acción. Además, por otra parte, ha expuesto las razones por las cuales, a su criterio, la resolución impugnada vulnera los artículos 1, 16, 17, 185, 190, 3, 248, 259 y 260 de la Constitución de la República del Paraguay.

Así, pues, en consideración a lo expuesto, a criterio de esta representación fiscal, la parte accionante ha dado cumplimiento con cada una de las exigencias de rigor establecidas en el Código Procesal Civil y la Ley n.º 609/95 "Que organiza la Corte Suprema de Justicia", por lo que se pasa estudiar cada uno de los agravios formulados por la recurrente, conforme al orden en el que fueron planteados:

4. Control constitucional de la Resolución n.º 431 de fecha 14 de febrero de 2024

Supuesto apartamiento de la Resolución n.º 429/2023 de fecha 20 de diciembre de 2023

Ahora bien, el primer agravio que construye la accionante refiere a que la resolución impugnada viola el Estado de derecho por no sujetarse a la Resolución n.º 429/2023, en ninguna de sus cláusulas, en especial, la que dispone que para la aprobación de la pérdida de investidura se requerirá de la mayoría absoluta de dos tercios.

Teniendo en cuenta dicha construcción argumental surge que, el primer problema jurídico consiste en dilucidar si, efectivamente, se configura una vulneración al Estado de derecho, por el supuesto apartamiento de la Resolución n.º 429/2023 de la Honorable Cámara de Senadores.

Ante dicho planteamiento, como punto de partida, corresponde evaluar las previsiones y el alcance de la Resolución n.º 429/2023 y, además, cerciorarse sobre la vigencia de dicha normativa.

En cuanto al primer aspecto a examinar, vale destacar que la Resolución n.º 429/2023 "Por la cual se reglamenta la pérdida de la investidura establecida en el artículo 201 de la Constitución Nacional", de fecha 20 de diciembre de 2023, en lo medular, prevé la obligatoriedad de la observancia de los principios de la defensa en juicio y de los derechos procesales, conforme a los artículos 16 y 17 de la Constitución Nacional. En ese contexto, merece que sean ilustradas en detalle aquellas disposiciones atinentes al planteamiento de la parte accionante, a saber:

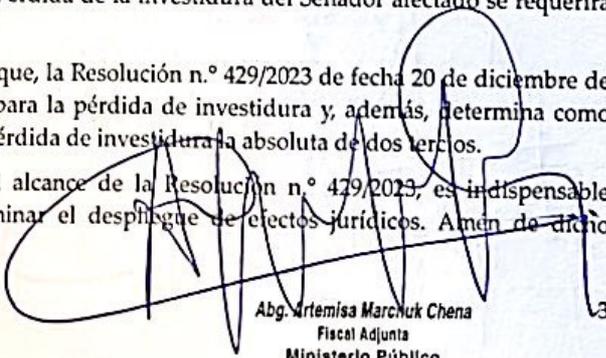
Artículo 5. El Senador afectado dispondrá de siete días hábiles para presentar por escrito su defensa en atención a la denuncia. El Senador denunciado, deberá dentro del plazo establecido realizar el diligenciamiento para obtener las pruebas que considere pertinentes para su defensa.

Artículo 6. Cumplido con lo establecido en el artículo anterior, el Presidente de la Cámara de Senadores convocará a una sesión extraordinaria dentro de los diez días hábiles, a fin de que ante el Pleno de la Cámara se exponga la acusación y el pedido de Pérdida de la investidura, junto con las pruebas que hacen a la misma. El Senador afectado realizará su descargo pertinente con las pruebas correspondientes, a fin de impugnar o alegar sobre el mérito de las que se las opondrán. Podrá estar acompañado por sus defensores a quienes él designe, los mismos podrán intervenir, previa autorización del afectado.

Artículo 10. Para la aprobación de la Pérdida de la investidura del Senador afectado se requerirá de la mayoría absoluta de dos tercios.

En ese orden de ideas, puede notarse que, la Resolución n.º 429/2023 de fecha 20 de diciembre de 2023, fija el trámite y los plazos procesales para la pérdida de investidura y, además, determina como mayoría requerida para la aprobación de la pérdida de investidura la absoluta de dos tercios.

Ahora bien, habiéndose delineado el alcance de la Resolución n.º 429/2023, es indispensable corroborar su vigencia a efectos de determinar el despliegue de efectos jurídicos. Amén de dicho



Abg. Artemisa Marchuk Chena
Fiscal Adjunta
Ministerio Público

cometido, es necesario hurgar en el sitio web del Congreso², del cual se observan las siguientes situaciones de hecho y derecho que deben tomarse en consideración:

- En fecha 13 de diciembre de 2023, se ha dado ingreso en la Cámara de Senadores al proyecto de resolución "Por la cual se reglamenta la pérdida de investidura establecida en el artículo 201 de la Constitución Nacional".
- Posteriormente, en fecha 20 de diciembre de 2023, la Comisión de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública de la Cámara Alta, aconseja aprobar con modificaciones el proyecto de resolución indicado.
- En la misma fecha, los miembros de la Cámara de Senadores del periodo constitucional 2023-2028, han aprobado la Resolución n.° 429/2023 de fecha 20 de diciembre de 2023.
- La Resolución n.° 429/2023 de fecha 20 de diciembre de 2023, en su artículo 1, dispone que entrará en vigencia al día siguiente de su aprobación.

En definitiva, las constancias de autos dan cuenta que la Cámara de Senadores, correspondiente al periodo constitucional 2023-2028, en fecha 20 de diciembre de 2023, ha aprobado la Resolución n.° 429/2023 y, además, conforme a su artículo 11, que establece su vigencia, ha entrado en vigor en fecha 21 de diciembre de 2023.

En ese mismo sentido, como refuerzo de la tesis anterior, es necesario destacar que, de los debates en el seno de la Cámara de Senadores de fecha 14 de febrero de 2024, obrante a fs. 255 del Tomo II de autos, se desglosa la afirmación del presidente de la Cámara Alta, quien, ante la pregunta formulada por un senador, ha respondido que la Resolución n.° 429/2023 no estaba derogada.

En este estadio, cabe también aclarar que no consta en el expediente judicial ni el sitio web de la Corte Suprema de Justicia³ que la Resolución n.° 429/2023 de fecha 20 de diciembre de 2023 haya sido atacada de inconstitucional, ni mucho menos que la Sala Constitucional haya suspendido los efectos de dicho reglamento, de conformidad al artículo 553 del Código Procesal Civil.

En ese orden ideas, esta representación fiscal concluye que la Resolución n.° 429/2023, por la cual se fija el trámite y los plazos procesales para la pérdida de investidura, así como la mayoría requerida para la aprobación de la pérdida de investidura, se encuentra vigente y, además, no existe constancia que se hayan suspendido sus efectos, de conformidad al artículo 553 del Código Procesal Civil.

Es así como la vigencia del reglamento implica que este adquiere fuerza obligatoria y debe ser acatado por aquellos a quienes se aplica. De manera más precisa, traduce que la Cámara de Senadores queda inmediatamente vinculada a la Resolución n.° 429/2023, es decir, la totalidad de los casos concernidos debe tramitarse conforme a ella, sin que pueda ser apartada de sus reglas.

Por tanto, habiéndose esclarecido la primera interrogante planteada, resta entonces proseguir con el control constitucional, en el sentido de evaluar, en segundo término, si la Cámara de Senadores se ha ceñido o no a las disposiciones de la Resolución n.° 429/2023.

Esta representación considera que, a efecto del completo y cabal entendimiento de este asunto, así como para sustentar mejor los argumentos y las consecuentes conclusiones a las que arribará el Ministerio Público, es menester realizar un recuento minucioso de los hechos previos y concomitantes a la pérdida de investidura, así como las decisiones más relevantes del caso, conforme se pasa a exponer:

- En fecha 13 de febrero de 2024, siendo las 13:00 horas, un grupo de senadores del periodo constitucional 2023-2028, presentan el libelo acusatorio y el proyecto de resolución por la cual se resuelve la pérdida de investidura de la senadora Katty Mabel González Villanueva (fs. 130 del Tomo I). Además, en la misma fecha solicitan la realización de una sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores para el miércoles 14 de febrero del

² - <https://silpy.congreso.gov.py/web/expediente/130009>

³ <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>

Abg. Artemisa Marchuk Chera
Fiscal Adjunta
Ministerio Público

corriente a efectos de tratar los siguientes puntos del orden del día: proyecto de resolución que interpreta los alcances del artículo 201, en concordancia con el artículo 185 de la Constitución de la República; así como el proyecto de resolución por la cual se resuelve la pérdida de investidura de la senadora de la Katty Mabel González Villanueva (fs. 10 del Tomo I). Finalmente, un grupo de senadores presenta ampliación del libelo acusatorio en el marco de la solicitud de pérdida de investidura de la senadora Katty Mabel González Villanueva, conforme se observa de fs. 203 a 207 del Tomo II.

- Posteriormente, en fecha 14 de febrero de 2024, algunos Senadores han solicitado la realización de una sesión extraordinaria de la Cámara de Senadores para el miércoles 14 de febrero de 2024 a las 11:30 horas, a fin de tratar el proyecto de resolución por la cual se resuelve la pérdida de investidura de la senadora de la Nación Katty Mabel González Villanueva (fs. 14 del Tomo I). En consecuencia, por Resolución n.° 1581 de fecha 14 de febrero de 2024, se ha convocado a las 11:30 horas a la sesión extraordinaria solicitada.
- En la misma fecha, siendo las 11:39 se ha iniciado la sesión extraordinaria a efecto de tratar el proyecto antes referenciado (fs. 217 de autos).
- Luego del debate sobre el procedimiento a seguir, después de las 14:30 horas el senador Dionisio Amarilla desarrolla los argumentos invocados en el libelo acusatorio y, posterior a las 15:19 se le concede el uso de la palabra a la exsenadora Katty Mabel González Villanueva.
- Posteriormente, en el mismo acto, siendo las 15:55 horas, se somete a votación nominal el dictamen de la Comisión que aconseja la aprobación de la pérdida de investidura de la senadora Katty Mabel González Villanueva, de la que resultaron 23 votos para la pérdida de investidura, 7 abstenciones y 15 ausentes. En consecuencia, la Presidencia de la Cámara comunica que la señora senadora Katty Mabel González Villanueva pierde la investidura en el marco de lo establecido en el artículo 201 numeral 2) de la Constitución de la República del Paraguay, de conformidad a la Resolución n.° 431 de fecha 14 de febrero de 2024 (fs. 214 al 268 del Tomo II de autos).

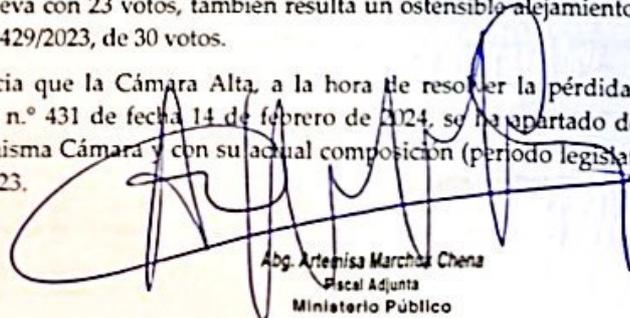
Entonces, ¿es plausible afirmar que la Cámara de Senadores se ha apartado de la Resolución n.° 429/2023?

Tal como se adelantó, la Resolución n.° 429/2023 prescribe el trámite y los plazos para la pérdida de investidura, así como la mayoría requerida y, además, se encuentra vigente; empero, de la transcripción del acta n.° 36 obrante a fs. 214 a 271 de autos, queda claro que, no ha sido aplicado el procedimiento establecido en la Resolución n.° 429/2023, tampoco obtenida la mayoría requerida en dicho reglamento para la pérdida de investidura.

En ese sentido, en primer término, de acuerdo con los antecedentes obrantes en el expediente judicial, surge que no se le ha otorgado a la exsenadora el plazo de siete días hábiles para presentar por escrito su defensa; tampoco se dio la convocatoria dentro de los diez hábiles a fin de que se exponga la acusación, realice el descargo, impugne y alegue sobre el mérito de las pruebas; así como los demás trámites previstos en la Resolución n.° 429/2023.

En segundo término, teniendo en cuenta que se ha aprobado la pérdida de investidura de la senadora Katty Mabel González Villanueva con 23 votos, también resulta un ostensible alejamiento de la mayoría requerida en la Resolución n.° 429/2023, de 30 votos.

Esta constatación deja en evidencia que la Cámara Alta, a la hora de resolver la pérdida de investidura, por medio de la Resolución n.° 431 de fecha 14 de febrero de 2024, se ha apartado de la Resolución n.° 429/2023, dictada por la misma Cámara y con su actual composición (período legislativo 2023-2028) en fecha 20 de diciembre de 2023.



Abg. Artemisa Marchesa Chena
Fiscal Adjunta
Ministerio Público

Relevancia constitucional del apartamiento de la Resolución n.º 429/2023

Dicho esto, queda analizar si haber soslayado la Resolución n.º 429/2023 tiene relevancia constitucional, a la luz de los derechos y garantías consagrados en la Constitución de la República del Paraguay. Para ello, debe traerse a colación las disposiciones constitucionales aplicables al caso planteado.

En esa tesitura, primeramente, el artículo 1 de la Constitución de la República de Paraguay "De la forma del Estado y de Gobierno", en su parte pertinente preceptúa: "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".

Por su parte, el artículo 9 "De la libertad y de la seguridad de las personas", prescribe: "Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe".

De dichas disposiciones constitucionales se desprende que nuestro país consagra expresamente la forma de Estado de derecho, que tiene como característica fundamental que todas las personas, las instituciones y los poderes públicos se desenvuelvan dentro del marco de las regulaciones constitucionales y legales, de modo tal que no existan poderes absolutos, sino atribuciones y deberes pautados por normas jurídicas⁴.

De manera pormenorizada, el Estado de derecho, según Juan Carlos Mendonca⁵ se caracteriza por lo siguiente:

1. Todas las personas, incluidas las autoridades de un Estado están sujetas a la ley.
2. Toda competencia o acción adoptada conforme a esa competencia está sujeta a una norma jurídica escrita, y los actos de gobierno están limitados estrictamente por un marco jurídico preestablecido.
3. Cualquier decisión de los órganos del Estado o de sus representantes, está sometida a procedimientos regulados por ley y sujeta al más absoluto respeto de los derechos.

En ese mismo sentido, es sabido que el Estado de derecho obedece a cuatro principios fundamentales: el reconocimiento de la soberanía popular, la división de poderes, el reconocimiento de los derechos fundamentales y el principio de legalidad.

Ahora bien, en el examen del caso que nos ocupa, se hará especial énfasis en el principio de legalidad, que se considera el resumen y corolario de los otros principios, que encuentra base constitucional en los artículos 1 y 9 de la Constitución de la República del Paraguay.

El principio de legalidad, en palabras de Guastini⁶ es aquel en virtud del cual los poderes públicos están sujetos a la ley, de tal forma que todos sus actos deben ser conforme a la ley, bajo la pena de invalidez. Dicho de otra forma: es inválido todo acto de los poderes públicos que no sea conforme a la ley.

Ante ello, puede eventualmente surgir la duda en el operador jurídico, si la "ley" se refiere a la ley formal o es plausible que sea entendida en un sentido amplio y, en consecuencia, resulte omnicompreensivo de todas las normas del ordenamiento jurídico.

Dicha cuestión, en puridad, ya ha perdido relevancia, puesto que, la doctrina y la jurisprudencia moderna es coincidente que el principio de legalidad, llamado también juricidad para evitar el equívoco en cuestión, comprende la sujeción de la actividad estatal a todo el ordenamiento jurídico, no sólo a la ley en sentido formal.

⁴ Fernández Evelio y otros, "Constitución de la República del Paraguay", Interparlamental Editora, p. 45

⁵ Comentario a la Constitución, Tomo VI, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 52

⁶ Guastini, R., "Estudios de teoría constitucional", DGJ.



Abg. Arrieta Marchuk Chena
Fiscal Adjunta
Ministerio Público

A ese respecto, ha señalado Bidart Campos⁷ que la cláusula que exige "ley" para mandar o para prohibir no debe tomarse con tal rigor formal que sólo reconozca como única fuente de las obligaciones aludidas la "ley" del congreso. Precisa que podemos ser obligados a hacer o a abstenernos por cualquier norma jurídica inferior a la ley que constitucionalmente se apoye en la ley o esté habilitada para la constitución o por la ley.

En esa misma línea, Otto Mayer, al definir el principio de legalidad como la sujeción de la administración al ordenamiento jurídico, hace hincapié que está compuesto también por reglamentos y no solo a la ley⁸.

Es así como, en un Estado de derecho moderno, resulta impensable que el principio de legalidad se limite a la ley en sentido formal, puesto que, como aduce Cassagne⁹ los reglamentos constituyen fuente del derecho para la Administración Pública, aun cuando proceden de ella misma, y se erigen desde el punto de vista cuantitativo en la fuente de mayor importancia del Derecho Administrativo.

Así las cosas, puede notarse que el Estado de derecho y, más precisamente, el principio de legalidad, tienen asidero constitucional en los artículos 1 y 9 de la Constitución de la República del Paraguay, de los cuales se desprende el mandato de que todas las personas y los poderes públicos deben sujetarse al ordenamiento jurídico.

En definitiva, teniendo en cuenta que el Estado de derecho y su columna vertebral, el principio de legalidad, poseen raigambre constitucional en los artículos 1 y 9 de la Constitución de la República del Paraguay, esta representación es del criterio que, el apartamiento o la prescindencia de la Resolución n.° 429/2023 al momento de resolver la pérdida de investidura, torna inconstitucional a la resolución objeto de estudio.

Además, por estar estrictamente concatenado con el principio de legalidad y como refuerzo a la tesis argumental expuesta, es imperioso tomar en consideración el principio de inderogabilidad singular del reglamento, el cual se aplica también a los reglamentos congresales o parlamentarios, por así surgir de la propia Ley n.° 6715 "De Procedimientos Administrativos", en sus artículos 2¹⁰, 4¹¹, 5¹² y 6¹³, en coincidencia con la doctrina y jurisprudencia¹⁴.

El principio de inderogabilidad singular de los reglamentos impone a la Administración el deber de conformarse a la norma administrativa que ella misma ha dictado, sin que pueda, al decidir situaciones concretas en relación con ella, admitir la excepción. En otras palabras, las normas administrativas vinculan tanto a los administrados como a la propia Administración. Por tanto, no es

⁷ Bidart Campos, G. "Manual de la Constitución Reformada", Tomo I. Ediaz, p. 575

⁸ González Maldonado, M. "El principio de legalidad en el derecho administrativo", p. 33

⁹ Cassagne, J. "Derecho administrativo", Tomo I. Lexis Nexis, p. 137

¹⁰ Artículo 2°.- Ámbito de aplicación.

Esta Ley se aplicará a los procedimientos y actos administrativos de todos los Organismos y Entidades del Estado cuando realicen función administrativa.

¹¹ Artículo 4°.- Reglamentos y actos administrativos individuales.

A los efectos de la presente Ley, el acto administrativo se clasifica en:

a. Acto administrativo reglamentario o reglamento: que es el acto administrativo que produce efectos jurídicos de alcance general.

¹² Artículo 5°.- Clases de reglamentos.

Los reglamentos se clasifican en:

- Reglamento Interno, que va dirigido y obliga a los agentes de la Administración.
- Reglamento externo, que contiene disposiciones obligatorias para la generalidad de los habitantes, sea en materias determinadas, sea dentro de circunscripciones territoriales delimitadas.
- Reglamento de ejecución, dictado para el mejor cumplimiento de la Ley. Detalla, precisa y aclara el contenido y alcance de la Ley para viabilizar o facilitar su aplicación. No puede crear obligaciones o prohibiciones nuevas sino proveer las disposiciones necesarias para el mejor cumplimiento de la Ley.

¹³ Artículo 6°.- Competencia para dictar las diversas clases de reglamentos.

a. Tiene competencia para dictar reglamentos internos el Presidente de la República para los agentes de los órganos de la administración del Poder Ejecutivo, incluso para los entes descentralizados en materias que no estén especialmente regladas en sus respectivas leyes orgánicas. Tienen también competencia para dictar esta clase de reglamento. Las autoridades que por Ley o reglamento de organización administrativa o por facultad implícita en el orden jerárquico, pueden reglar la actuación de sus subordinados.

b. Los reglamentos de ejecución los dicta el Presidente de la República en virtud de la disposición del Artículo 238 numeral 3) de la Constitución Nacional.

¹⁴ Morón Urbina, Juan Carlos, "El vicio de la derogación singular de las normas reglamentarias".

admisible que ésta, al resolver respecto de una situación específica de la que conozca y en la que la norma administrativa que ella misma ha dictado tiene incidencia, exima su aplicación¹⁵.

A ese respecto, García de Enterría aduce que la autoridad que ha dictado un reglamento podría igualmente derogarlo, en cambio, no puede, mediante un acto singular, excepcionar para un caso concreto, la aplicación del reglamento, a menos que, naturalmente, este mismo autorice la excepción o dispensa. Además, agrega:

La administración está sometida, como sujeto de derecho que es a todo el ordenamiento y, por tanto, también a sus propios reglamentos. Al estar sometida a sus reglamentos y estos no prever -por hipótesis- la posibilidad de su dispensa, la llamada derogación singular, sería en rigor una infracción del reglamento mismo. Es cierto que la administración tiene también atribuido el poder regulatorio del reglamento, pero el mismo no puede interpretarse sin ofensa definitiva e insalvable al principio de legalidad, en el sentido de poder desconocer u olvidarse del Reglamento en los casos concretos¹⁶.

De esa manera, la decisión individual de un órgano no puede contravenir al reglamento dictado por el mismo órgano que toma la medida individual, es decir, no puede violar sus propias reglamentaciones. Por ende, queda claro para poder dictar este acto individual sería así necesario derogar previamente el reglamento preexistente.

No es ocioso hacer notar que esta prohibición de derogación singular es un evidente reflejo del principio de legalidad, puesto que, estando los poderes públicos sometidos al ordenamiento jurídico, no pueden, mediante un acto singular, excepcionar para un caso concreto la aplicación del reglamento, al suponer una clara vulneración de la legalidad.

Lo cierto y concreto es que, aplicando el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos al ámbito del Poder Legislativo, las Cámaras del Congreso no pueden inaplicar o derogar en un caso concreto, una norma reglamentaria. Dicho de otro modo, no pueden contravenir el reglamento dictado por ellos mismos, pues ello importaría una vulneración al Estado de derecho y, de manera más concreta, al principio de legalidad.

Por último, es sumamente ilustrativo traer a colación la sentencia SCS Rol N° 143.849-2020¹⁷ de la Corte Suprema de Chile, por guardar notable similitud con el caso de autos, al configurarse idénticos elementos fácticos y jurídicos, conforme se pasa a detallar:

- El 27 de julio de 2019, el concejo municipal de la I. Municipalidad de Antofagasta, en la sesión extraordinaria n.º 14, acordó renovar la patente de alcoholes (bajo la modalidad de microempresa familiar) de un titular.
- El 11 de septiembre de 2019, el concejo municipal, en la sesión ordinaria n.º 26, revisó dicho acuerdo y decidió, ahora, no renovarla. Este nuevo acuerdo se materializó en el decreto alcaldicio n.º 1852, de 8 de octubre de 2019. Este segundo acuerdo (que revisó el primero, en lo relativo a esta patente de alcoholes) se adoptó con cinco votos a favor, cuatro votos en contra y dos ausencias.
- El artículo 86, inciso 2.º de la Ley n.º 18695 Orgánica Constitucional de Municipalidades dispone: "Salvo que la ley exija un quórum distinto, los acuerdos del concejo se adoptarán por la mayoría absoluta de los concejales asistentes a la sesión respectiva".
- El artículo 25 del Reglamento de Funcionamiento Interno del Concejo Municipal de la Municipalidad de Antofagasta (decreto n.º 293/2015) reza: "Adoptando un acuerdo o rechazada una proposición, éstos no podrán ser revisados sino en virtud de nuevos antecedentes y circunstancias que no se hubiere invocado o de los que no se hubiere tenido conocimiento al

¹⁵ Román Cordero, Cristian, Curso Derecho Administrativo, Apuntes de Clases 2023, Parte II, Fuentes del Derecho Administrativo, p. 208.

¹⁶ García de Enterría, E. y Fernández, T. R., Curso de derecho administrativo I, Editor al Civitas S.A., p. 208.

¹⁷ Disponible en <https://www.pucv.cl/uuaa/furisprudencia-destacada-2021>

tiempo en que se adopte el acuerdo. (f) Para proceder a efectuar la revisión indicada anteriormente se requerirá el acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio".

Los supuestos de hecho dan cuenta de que el segundo acuerdo cumplió con el quórum que exige el señalado precepto legal de manera residual, mas no con el que exige el señalado reglamento, situación idéntica a la que se da en el caso que hoy nos ocupa.

Amén de ello, la Corte Suprema de Justicia de Chile ha sido elocuente en el desarrollo de la siguiente línea argumental:

El municipio reclamado se encontraba obligado al cumplimiento de aquellas normas autoimpuestas y no podía pretender eximirse de ello esgrimiendo las circunstancias particulares que rodeaban la situación de la actora, como tampoco la existencia de otras normas que regulan la materia en términos generales, puesto que ello implica contravenir sus actos propios, actuar que no puede ser digno de amparo jurídico, al vulnerar el principio de la buena fe y la certeza que por la vía de su dictación se pretendió otorgar a los administrados.

En consecuencia, el Decreto Alcaldicio n.º 1852/2019 de 8 de octubre de 2019 es ilegal, porque materializó el acuerdo del Concejo de no renovar la patente de alcoholes de la reclamante, el que se verificó con incumplimiento de lo ordenado en el Reglamento Interno del Concejo Municipal de Antofagasta.

En resumida síntesis, puede advertirse que la Corte Suprema de Chile, ante una casuística similar a la puesta hoy en tela de juicio: una ley que disponía que, salvo que la ley exija un quórum distinto, los acuerdos del concejo se adoptarán por la mayoría absoluta; y, un Reglamento que establecía que para efectuar la revisión indicada anteriormente se requerirá el acuerdo de los dos tercios de los concejales en ejercicio, sostuvo que el acto era ilegal, por incumplir la mayoría establecida en el reglamento.

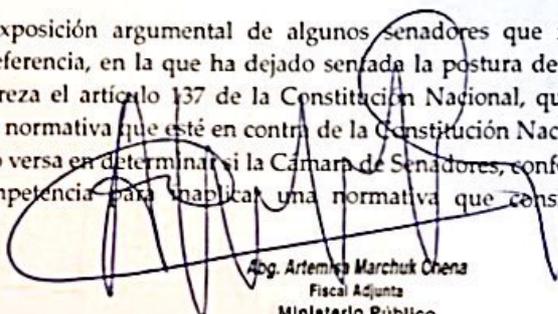
En suma, transpolados dichos fundamentos al caso hoy objeto de estudio y, además, con cimiento en las consideraciones propias del Ministerio Público vertidas *ut supra*, esta representación es del criterio de que la Honorable Cámara de Senadores, al momento de decidir la pérdida de investidura, debía ceñirse a las previsiones contempladas en la Resolución n.º 429/2023, entre éstas a la mayoría requerida, con base al Estado de derecho y al principio de legalidad, atendiendo también la proscripción de dejar de aplicar un acto de alcance general para un caso particular, que, a su vez, encuentra fundamento en el principio de legalidad.

De manera más puntal, es plausible aseverar que la Cámara Alta no ha derogado de manera general la Resolución n.º 429/2023, empero, al conocer y resolver el caso de la pérdida de investidura de la exsenadora Katty Mabel González Villanueva ha desatendido dicha resolución, que ha dictado tan solo un mes y 25 días atrás, contraviniendo el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos.

En conclusión, esta representación fiscal considera que el apartamiento o la prescindencia de la Resolución n.º 429/2023 a la hora de resolver la pérdida de investidura a través de la Resolución n.º 431 de la Honorable Cámara de Senadores, se opone abiertamente al principio de inderogabilidad singular de los reglamentos y, en consecuencia, contraviene el Estado de derecho y el principio de legalidad, recogidos en los artículos 1 y 9 de la Constitución de la República del Paraguay.

Consideraciones sobre la supuesta nulidad de la Resolución n.º 429/2023 y el tipo de control constitucional del Paraguay

Por último, teniendo en cuenta la exposición argumental de algunos senadores que fuera desarrollada en la sesión extraordinaria de referencia, en la que ha dejado senada la postura de que: "esta sesión se realizará en virtud a lo que reza el artículo 137 de la Constitución Nacional, que de manera taxativa dice que toda reglamentación normativa que esté en contra de la Constitución Nacional es nula", la última arista a someter a escrutinio versa en determinar si la Cámara de Senadores, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, tiene competencia para anular una normativa que considera inconstitucional.


Abg. Artemisa Marchuk Orena
Fiscal Adjunta
Ministerio Público

En primer lugar, debe tenerse presente que, del artículo 190 de la Constitución de la República del Paraguay se denota la competencia de cada cámara para redactar su reglamento, lo que implica a su vez, la posibilidad de modificarlo o derogarlo si así lo considere. Empero, es posible anticipar que no surge de las disposiciones constitucionales que las Cámaras tengan competencia para inaplicar una norma jurídica. Cabe advertir que se está ante conceptos distintos que no pueden ser confundidos: una cosa es la atribución de dictar reglamentos y de modificarlos o derogarlos y, otra, muy distinta es la inaplicabilidad de una norma vigente.

Ahora bien, teniendo en cuenta la base constitucional del argumento esgrimido por algunos senadores: artículo 137 de la Constitución de la República del Paraguay, es dable destacar que, si bien regla que carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución, nada dice sobre quien asume la responsabilidad de decidir la inaplicación y a través de qué procedimiento ha de producirse la misma. Ello, conmina a recurrir a otras disposiciones constitucionales que arrojan luz al asunto.

En esa línea, al interpretarse el artículo 137 de la Constitución de la República del Paraguay de acuerdo con el sistema del que forma parte, es decir, de manera conjunta y coherente con las demás disposiciones constitucionales y, en particular, aquellas que plasman el tipo de control constitucional en nuestro país, la tesis argumental sostenida por los legisladores resulta fácilmente desvirtuada conforme se pasa a desarrollar de manera detenida:

El artículo 132 de la Constitución de la República del Paraguay determina: "La Corte Suprema de Justicia tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales".

En concordancia el artículo 260 prescribe que 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 en la forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la ley.

En primer lugar, de dichos preceptos constitucionales se advierte que el tipo de control constitucional adoptado por nuestro país es jurisdiccional, pues el órgano que ejerce el control es de carácter jurisdiccional, vale decir, el único órgano competente judicial para declarar la inconstitucionalidad de las leyes o actos normativos en general, así como de sentencias judiciales es el Poder Judicial.

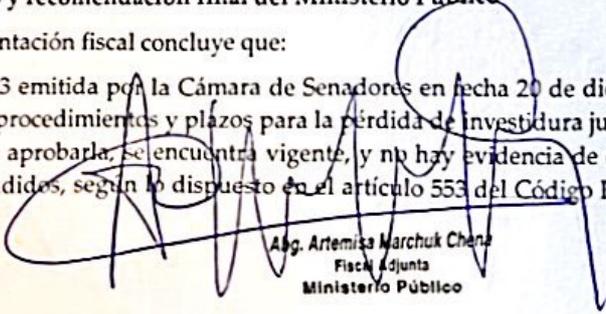
En ese entendimiento, la Cámara de Senadores no tiene competencia para inaplicar normativas que considera inconstitucionales, sino el camino que resulta viable, conforme al texto constitucional, es impugnar ante la Sala Constitucional, en el caso de que las normativas sean dictadas por otros entes, o derogarlas si se trata de las que ella misma ha dictado; cuestión que no ocurrió en autos, ya que no ha derogado de manera general la Resolución n.° 429/2023.

Dicho de otra manera, la Cámara de Senadores puede derogar o modificar el reglamento que ha dictado, sin embargo, no ha hecho uso de tal facultad, por lo que, al integrar el ordenamiento jurídico paraguayo, la única vía constitucional para inaplicarlo era a través del mecanismo del control constitucional a cargo de la Corte Suprema de Justicia.

Recuento de micro conclusiones y recomendación final del Ministerio Público

En resumida cuenta, esta representación fiscal concluye que:

- La Resolución n.° 429/2023 emitida por la Cámara de Senadores en fecha 20 de diciembre de 2023 que establece los procedimientos y plazos para la pérdida de investidura junto con la mayoría necesaria para aprobarla, se encuentra vigente, y no hay evidencia de que sus efectos hayan sido suspendidos, según lo dispuesto en el artículo 553 del Código Procesal Civil.

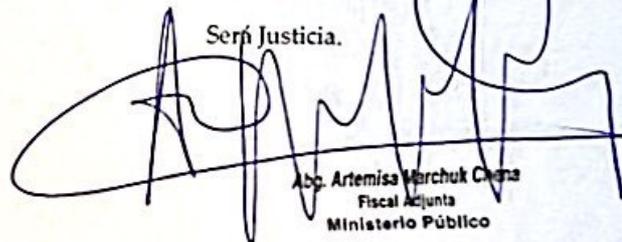

Abg. Artemisa Marchuk Chena
Fiscal Adjunta
Ministerio Público

- A pesar de ello, la Cámara Alta, al resolver sobre la pérdida de investidura de la exsenadora Katty Mabel González Villanueva, mediante la Resolución n.° 431 del 14 de febrero de 2024, ha tomado un camino diferente al trazado en la Resolución n.° 429/2023, en cuanto al procedimiento y la mayoría requerida.
- El Estado de derecho y el principio de legalidad, respaldados constitucionalmente en los artículos 1 y 9 de la Constitución de la República del Paraguay, prevén el imperativo constitucional de sujeción de todas las personas y autoridades al ordenamiento jurídico, los cuales, a su vez, sirven de fundamento al principio de inderogabilidad singular de los reglamentos.
- La Cámara Alta no ha derogado en general la Resolución n.° 429/2023, pero al abordar el caso de la pérdida de investidura de la exsenadora, en fecha 14 de febrero de 2024, ha ignorado las reglas preestablecidas en la resolución aludida, emitida, menos a dos meses atrás, por el mismo órgano y con su actual composición (periodo constitucional 2023-2028); lo cual contradice de manera directa el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos y, por ende, el Estado de derecho y el principio de legalidad.
- La Cámara de Senadores carece de competencia para inaplicar sus reglamentos, puesto que ello, conforme a los postulados constitucionales, solo puede realizarse por efecto de la declaración de inconstitucionalidad, a cargo de la Corte Suprema de Justicia.

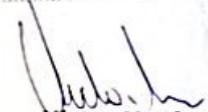
Con base a la construcción argumental antes reseñada, el Ministerio Público es del criterio que la Resolución n.° 431 de la Honorable Cámara de Senadores "Por la cual se resuelve la pérdida de investidura de la senadora Katty Mabel González Villanueva", es inconstitucional, habida cuenta que ha soslayado la Resolución n.° 429/2023 "Por la cual se reglamenta la pérdida de investidura establecida en el artículo 201 de la Constitución Nacional", la cual se encuentra vigente y no suspendida de efectos, quebrantando así el principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos; razón por la cual se ven vulnerados el Estado de Derecho y el principio de legalidad, receptados en los artículos 1 y 9 de la Constitución de la República del Paraguay.

En suma, esta representación fiscal recomienda a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad interpuesta por Katty Mabel González Villanueva contra la Resolución n.° 431 dictada por la Honorable Cámara de Senadores en fecha 14 de febrero de 2024, por así corresponder en derecho.

Dictamen n.° 697
Asunción, 12 de junio de 2024.

Será Justicia.

Abg. Artemisa Marchuk Chava
Fiscal Adjunta
Ministerio Público

PRESENTADO Y PUESTO AL DESTAÑO DE S.S. HOY...
DEL MES DE...
SIENDO LAS...
ABOGADO...


Victor Morán
Corte Suprema de Justicia

