



PODER LEGISLATIVO
Honorable Cámara de Senadores

Asunción, 25 de enero de 2023

Señora
Gabriela Cantero, Directora General
Oficina de Atención a la Ciudadanía
Presente

*Me dirijo a usted, en relación a la **solicitud de Información Pública N° 64.790**, de fecha 16 de enero del año en curso; peticionada por el ciudadano **Raúl Caballero**, en virtud a lo establecido en la Ley N° 5.282/14 “De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”; a fin de informar cuanto sigue:*

El su primera consulta el solicitante requiere la remisión de los dictámenes de los abogados Emilio Camacho, Marcos Kohn Gallardo y Diego Bertolucci -asesores de la Honorable Cámara de Senadores-, referentes al tema de pérdida de la investidura, que fueran emitidos en el mes de setiembre de 2020.

Al respecto, obra en los registros de la institución el dictamen n.º 2/20, elaborado por el Asesor Jurídico Externo Marcos Khon Gallardo, cuya copia se adjunta a la presente. En cuanto a los demás dictámenes no se cuentan con ejemplares de las mismas en esta dependencia.

En lo que respecta a la segunda consulta, referente a los enlaces de tratamientos de Ley de la Cámara de Senadores con relación a la pérdida de investidura en este periodo parlamentario, dicha consulta es de competencia de la Dirección General de Diario de Sesiones, por lo cual debe ser remitida a dicha dependencia.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para saludarla muy atentamente.

Abg. Juan José A. Caballero G.
Director de Gabinete
Secretaría General

PODER LEGISLATIVO



Honorable Cámara de Senadores

DICTAMEN N° 02 /20

A : **Don Oscar Salomón, Presidente**
Presidencia
Honorable Cámara de Senadores

DE : **Marcos Köhn, Asesor Jurídico Externo**
Honorable Cámara de Senadores

REF : **Dictamen sobre Pérdida de la Investidura.-**

FECHA : **21 de septiembre de 2020**

Ya hace un par de años, en otro contexto, me había pronunciado con respecto a la Pérdida de la Investidura de los Señores Congresistas. Habíamos referido a la interacción del art. 201 de la Constitución de la República, en concordancia con la novísima Ley N° 6039 “Que reglamenta el artículo 201 de la Constitución Nacional, de la Pérdida de Investidura”, promulgada y publicada en fecha 10 de Julio de 2018, que posteriormente fuera objetada parcialmente por el Pte. Horacio Cartes. Aquella objeción parcial había sido aceptada y quedó sancionada la ley. Aunque posteriormente, el Congreso sancionó otra ley, que apenas difería en relación a la cantidad de votos requeridos, que luego el propio Pte. Mario Abdo Benítez, la objetara totalmente.

Había referido en aquel dictamen: “*La Pérdida de la Investidura, genéricamente, es la expresión jurídica que se ocupa de la cesación de la condición de legislador. Desde una perspectiva más particular, se puede dar por motivo de la muerte, la incapacidad física o mental, el abandono del cargo del legislador; a los cuales se debe agregar cuando haya sido condenado a pena privativa de libertad, a pena de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, o por la comisión de delitos electorales (art. 197, incs. 1, 2, y 3 CR1992); también a través de la cesación por violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades (art. 197 y 198 CR1992), y finalmente, el uso indebido de influencias fehacientemente comprobado (art. 201, inc. 2 CR1992)*”

“*La doctrina nacional no concuerda en cuanto al órgano que debe aplicarlo ya que la norma constitucional nada dice al respecto. Así se sostiene que como no está definida por la propia norma esta deberá quedar supeditada a la reglamentación previa*

o a la enmienda constitucional (Cano Radil, 2014, 518)¹; otros a la Justicia Electoral (Ramírez Candia, 2011, 150; Lezcano Claude, 2015, 130/1)²; finalmente, la práctica legislativa nunca cuestionó de modo serio su propia competencia, quedando confirmada dicha competencia a los órganos legislativos por los arts. 2 y 3 de la Ley N° 6039/2018, que establece la iniciativa y el procedimiento para aplicarla.”

Ante la derogación de la citada norma legal, que buscó reglamentar el artículo 201 de la Constitución, se buscó que quedara pactado que “... cada cuerpo legislativo es soberano para decidir en relación a la conducta legislativa de sus miembros, constituyendo una facultad política del órgano sobre responsabilidades políticas. Esta facultad la podrán ejercer en relación a la conducta de sus miembros conforme a los diversos temas que serán tratados en cada periodo legislativo. Aquí debe advertirse que aún las conductas desarrolladas en un periodo anterior pueden ser revisadas por el nuevo cuerpo legislativo, ya que el juzgamiento de dichas conductas trasvasa los límites de los periodos legislativos, puesto que éstas no se hallan adscriptas a un régimen de caducidad o prescripción, constitucional o reglamentario. En este último caso, existe una salvedad, la que atañe a la sanción anterior de un hecho determinado, en cuyo caso el nuevo Cuerpo deberá atenerse a los artículos de la Primera Parte de la Constitución.”- “...se ha expresado anteriormente, (que) las Cámaras del Congreso son soberanas para determinar en los periodos legislativos los procedimientos que consideren pertinentes en relación a la conducta de sus miembros, como por ejemplo, resolver sobre el levantamiento de los fueros, sancionarlos disciplinariamente, con amonestación o multa, etc. Igualmente, se ha sostenido que el Cuerpo puede acometer en relación a las conductas de los congresistas que no fueran juzgadas en periodos anteriores”.

En general, podría decirse que todas las normas constitucionales sobre el debido proceso rigen en los procedimientos políticos realizados por los órganos legislativos. En particular, podría referirse a las diversas Resoluciones emanadas de la H. Cámara de Senadores que han establecido procedimientos para la tramitación del Juicio Político (art. 225 CR1992) donde los acusados cuentan con dichos derechos y garantías. Deben igualmente citarse –por su aplicación analógica– los arts. 23 y 27 del Reglamento Interno, de la H. Cámara de Senadores, que regulan la constitución en calidad de tribunal de justicia del Senado en los Juicios Políticos, y cuando el mismo se constituye en tribunal de juzgamiento para sus miembros para el levantamiento de las inmunidades constitucionales (art. 191 CR1992), respectivamente. Estas particularidades indican razonablemente que las decisiones políticas sancionatorias del Cuerpo, deberán adecuarse al orden constitucional y, en especial, a los principios, derechos y garantías establecidos a favor de cualquier procedimiento sancionatorio.

¹ Cano Radil, Bernardino, 2014, Manual de Derecho Constitucional y Político, Ediciones Jurídicas Catena S.A., Asunción, Paraguay.

² Ramírez Candia, Manuel Dejesús, 2011, Derecho Constitucional Paraguayo, Tomo 2, Editora Litocolor S.R.L., Asunción, Paraguay; Lezcano Claude, Luís, 2015, Derecho Constitucional. Parte Orgánica, 4ta. Edición, Imprenta Salesiana, Asunción, Paraguay.

Sentadas las bases sobre la competencia del órgano juzgador y de los principios, derechos y garantías que informan y le dan contenido a cualquier procedimiento sancionador como sería la *Perdida de la Investidura* debemos referirnos a la necesidad de dos extremos: a. *una ley* que establezca el procedimiento de separación de los congresistas – a la fecha inexistente-; y, b. *la suficiencia de votos* para constituir mayoría válida que sostenga constitucionalmente la decisión.

En cuanto a la *primera*, surge del *Principio Constitucional de Legalidad Procesal*, dispuesto por el art. 17, inciso 3) de la Constitución que refiere: “**Art. 17. De los derechos procesales.** En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: ... 3) que no se le condene sin juicio previo fundado en una ley anterior al hecho del proceso, ni que se le juzgue por tribunales especiales;” La norma transcripta exige que el juzgamiento de responsabilidad política dispuesto por el art. 201 de la Constitución sea precedida por una norma legal que establezca las reglas al cual será sometido el congresista. A la fecha, luego de varios intentos infructuosos esa regla legal todavía no existe. Debe mencionarse que existen varias acciones de inconstitucionalidad pendientes ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia que debe pronunciarse sobre este punto tan delicado institucionalmente.

En *segundo lugar*, el art. 201 de la Constitución no cuenta con ninguna disposición referente a la cantidad de votos necesarios para lograr una mayoría constitucionalmente válida. Otras normas constitucionales análogas sí disponen la cantidad necesaria como el art. 225 de la Constitución (*Juicio Político*) que dispone: “...por mayoría absoluta de dos tercios, ”; o, el art. 191 de la Constitución (*De las Inmunidades*) donde establece que para retirar los fueros se requiere: “...mayoría de dos tercios”. Las citas a dichas normas son obligadas, ya que cada caso representa una sanción en el orden constitucional sea esta funcional o meramente procesal.

El problema queda expuesto al revisar el texto del art. 185, 2do. párrafo, de la Constitución que refiere: “... El quorum legal se formará con la mitad más uno del total de cada Cámara. *Salvo lo casos en que esta Constitución establece mayorías calificadas, las decisiones se tomarán por simple mayoría de votos de los miembros presentes*” Por lo que al no establecer el art. 201 de la Constitución una mayoría calificada para que la decisión sea válida, debe prevalecer la solución constitucional del 2do. párrafo del art. 185 de la Constitución. Una tentación inconstitucional sería cambiar el Reglamento Interno de la HCS a efectos de establecer otra mayoría o establecer requisitos más allá de lo racional para la introducción de la solicitud de *Perdida de la Investidura*.

¿Es éste un olvido del Constituyente? ¿Es ésta una solución justa? Pudiera responderse que ciertamente es un olvido de Constituyente; pudiera decirse que los Estados de Derecho republicanos se fundan sobre la racionalidad de sus disposiciones normativas, y como se comprueba en este caso, dicha racionalidad no se encuentra reflejada de las disposiciones descriptas; pudiera decirse igualmente que es una norma

que descansa en la responsabilidad de los agentes públicos – o sea, la responsabilidad de los Congresistas, con el fin de que con su presencia establezcan el control sobre una materia tan delicada como es la Perdida de la Investidura, lo que necesariamente debe entenderse que requiere en nuestro caso de al menos veinte y tres votos. Por otra parte, una norma puede ser justa o injusta pero mientras ella no sea cambiada por el propio Constituyente, legislador o por alguna respuesta del Poder Judicial, ella necesariamente debe ser aplicada.

CONCLUSIÓN

Por consiguiente, y ante las disposiciones constitucionales y legales analizadas, el procedimiento de *Perdida de la Investidura* cuenta con una dificultad constitucional, ya que a la fecha no existiendo ley que regule su funcionamiento se está incumpliendo con el art. 17, inc. 3 de la Constitución. Por otra parte, el sistema de votación que satisface la Constitución es el de la *simple mayoría de votos de los miembros presentes* (art. 185, 2do. párrafo, de la Constitución). Ello implica que dada la gravedad de lo que se tratará, por el principio republicano de responsabilidad institucional, se debe estimar que veinte y tres (23) votos serán necesarios, ante la presencia de todos los congresistas, para disponer la sanción de separación definitiva del cuerpo.

Es mi dictamen, salvo mejor parecer de V.E.-

Marcos Köhn Gallardo
Asesor Jurídico Externo
Honorable Cámara de Senadores