

Pérdida de investidura de los ciudadanos electos por el pueblo para el Poder Legislativo

FREDDY RAÚL LAUTENSCHLAGER JUNGHANNS - LILIAN LORENA ROJAS - ELSI ORTIZ OVELAR – GUSTAVO CÉSPEDES
Universidad Columbia del Paraguay

Resumen

La Pérdida de investidura, es una figura constitucional innovadora, de permanente debate en la actualidad y ha sido incluida en la Constitución Nacional de 1992. El precepto legal consagrado en el Art. 201 de la Constitución Nacional del Paraguay, es concebido como una medio legal para excluir a los representantes del pueblo, que cumplen tareas legislativas, para lo cual establece varios supuestos como causales de Pérdida de Investidura, entre las que se citan a las incompatibilidades, las inhabilidades y el uso indebido de influencias, cuestiones que analizaremos en profundidad para tener una idea acabada de esta herramienta política constitucional sancionatoria y ética, instituida para separar o destituir del cargo a los legisladores. El tema en análisis requiere de una evaluación y por sobre todo de una definición reglamentaria, con respecto al órgano constitucionalmente habilitado para entender y comprobar fehacientemente los presupuestos que deben cumplirse para su configuración, en el afán de tutelar los principios democráticos de soberanía popular, que imperan en nuestro sistema republicano, representativo y pluralista, prevista en nuestra Constitución Nacional.

Palabras claves: *pérdida de investidura, función legislativa, mal desempeño de funciones, órgano competente.*

Abstract

The loss of investiture is an innovative constitutional figure, currently under permanent debate and has been included in the National Constitution of 1992. The legal precept enshrined in Art. 201 of the National Constitution of Paraguay, is conceived as a legal means to exclude the representatives of the people, who fulfill legislative tasks, for which it establishes several assumptions as causes of Loss of Investiture, among which are cited incompatibilities, inabilities and the misuse of influence, issues that we will analyze in depth to have a complete idea of this sanctioning and ethical constitutional political tool, instituted to separate or remove legislators from office. The subject under analysis requires an evaluation and, therefore, a regulatory definition, with respect to the constitutionally empowered body to understand and reliably verify the assumptions that must be met for its configuration, in an effort to protect the democratic principles of popular sovereignty, which prevail in our republican, representative and pluralist system, provided for in our National Constitution.

Keywords: *loss of investiture, legislative function, poor performance of functions, competent body.*

Introducción

En el presente trabajo nos abocaremos a analizar la Pérdida de Investidura de ciudadanos electos por el pueblo para ocupar cargo público en el poder legislativo, reglado en el Art. 201 de la Constitución Nacional de nuestro país. En el desarrollo del mismo, efectuaremos una revisión de los aspectos relacionados a las causas que propician la aplicación de la figura constitucional, como la incompatibilidad de los electos para asumir funciones legislativas cuando ostentan la calidad de funcionarios públicos. Concretamente, en lo que respecta a las incompatibilidades previstas en el Art. 196 de la Constitución Nacional, es decir, cuando los electos se desempeñan simultáneamente como funcionarios públicos del Estado.

Analizaremos las causales de inhabilidades previstas en los Arts.197 y 198 de la Constitución Nacional, haciendo una diferenciación entre las absolutas y relativa, asimismo, haremos referencia al uso indebido de influencias por parte de las autoridades legislativas.

De igual modo, expondremos algunos de los temas controvertidos con respecto a esta figura constitucional como las que giran en torno a los siguientes puntos: **a)** El funcionario estatal y/o el ciudadano electo, debe optar por el ejercicio de uno de los cargos, atendiendo a las consabidas consecuencias que genera la respectiva incompatibilidad; **b)** El órgano estatal competente para juzgar la conducta inadecuada desplegada por legisladores en el ejercicio del cargo. Al respecto, existen posturas antagónicas; una primera, que considera al órgano legislativo jueces de sus propios miembros, es decir, ellos mismos ostentan la facultad exclusiva y excluyente de apartar a sus pares de la calidad de legisladores, negando la posibilidad de intromisión de otro poder del Estado; una segunda; que contempla, que es una atribución jurisdiccional, de la justicia electoral, siendo este el órgano competente de velar por los derechos y títulos de los elegidos y en base al principio de separación de poderes, vigente en nuestra Carta Magna. **c)** El procedimiento a ser aplicado, para declarar la pérdida de investidura.

La falta de normativa legal que regula el tema, las situaciones planteadas en torno a la Pérdida de Investidura y las practicas empleadas en el tratamiento de la misma, generan nefastas y desfavorables consecuencias a los principios democráticos, sustento de todo Estado de Derecho, por ende, nos adelantamos en afirmar que se impone la necesidad de reglamentar la citada previsión legal y crear lineamientos de forma taxativa, para el ejercicio eficaz de las funciones confiadas por el pueblo a sus representantes.

Concepto

La pérdida de investidura consiste en declarar la exclusión o retiro del cargo que venía ocupando el servidor público, electo por el voto popular, por razones de carácter ético o por el sometimiento a procesos judiciales, es decir, razones de mal desempeño de funciones - incompatibilidad, inhabilidad - o comisión de hechos punibles –tráfico de influencias- como representante del pueblo en ejercicio de la función legislativa.

Antecedentes Constitucionales

Analizando los textos constitucionales anteriores a la vigente, encontramos algunos precedentes que nos ayudarán a una mejor comprensión del tema en estudio y son los siguientes:

Constitución de 1870. El Art. 60 disponía: “Cada Cámara es Juez exclusivo de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez...”. El Art. 62 establecía: “Cada Cámara... podrá con dos tercios de votos corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones o removerlo por inhabilidad física o moral y hasta excluirlo de su seno, cuando la Cámara lo juzgue incapaz o inhábil para asistir a su seno...”¹

Constitución de 1940. El Art. 71 pregonaba: “La Cámara es juez exclusivo de la elección, derechos y títulos de sus miembros. Ella podrá, con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones o removerlos por inhabilidad física o moral y excluirlos de su seno”²

Constitución de 1967. El Art. 140 estipulaba: “Cada Cámara es juez exclusivo de la elección, derechos y títulos de sus miembros. El Art. 141: “Por mayoría de dos tercios de votos, cada Cámara podrá amonestar a cualquiera

¹ Asamblea Nacional Constituyente, (1870), Constitución Nacional, Artículos 60 y 62, Gaceta Oficial, Asunción, Paraguay

² Asamblea Nacional Constituyente, (1940), Constitución Nacional, Artículo 71, Gaceta Oficial, Asunción, Paraguay

de sus miembros o excluirlo de su seno, por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, por incapacidad o por inhabilidad física o mental, debidamente comprobada”³

En la actualidad, de conformidad con la Constitución de 1992, examinaremos con detalles la normativa del Art. 201, considerando las diversas dicotomías, contradicciones y lagunas en la que nos encamina la referida previsión legal. A tenor de la investigación doctrinaria desarrollada por juristas de nuestro país, como Juan Carlos Mendonca, Luis Lezcano Claude, Manuel Ramírez Candia, los miembros de las cámaras del Congreso Nacional, no pueden constituirse en jueces y adoptar decisiones concernientes a la pérdida de derechos y títulos adquiridos por sus miembros por voluntad popular, pues dicha facultad correspondería a la Justicia Electoral, en virtud a la disposición constitucional del Art. 273.

Además, cada cámara sólo puede, como máximo, amonestar o suspender a cualquiera de sus miembros hasta sesenta días, sin goce de dieta, por mayoría de dos tercios, por inconducta en el ejercicio del cargo. Únicamente en caso de “incapacidad física o mental”, declarada por la Corte Suprema de Justicia, puede removerlo por mayoría absoluta. Sin embargo, nos remitiremos a los procedimientos y decisiones del congreso respecto a la pérdida de investidura.

Causas

Incompatibilidad

El régimen incompatibilidad se rigen por normas de orden constitucional y legal – Art. 196 C.N. y Art. 96 C.E., respectivamente, e implica el impedimento para que una persona elegida por la voluntad popular pueda ejercer legítimamente sus funciones legislativas, por encontrarse vinculado a la función pública o estatal.

Las incompatibilidades aplican a aquellos funcionarios o empleados del Estado, salvo los que se hallaren en ejercicio parcial de la docencia e investigación científica, que han sido electos en comicios electorales por mandato del pueblo y no pueden ejercer simultáneamente ambos cargos, por ende, deben optar por uno de ellos.

Esta figura legal sirve para preservar el ejercicio de los cargos públicos, a fin de observar y hacer efectivo los principios constitucionales y democráticos como la igualdad, imparcialidad, moralidad, transparencia, prohibición de la doble remuneración del Estado, entre otros.

A fin de precisar el tema transcribimos lo dispuesto en el Art. 196 CN que pregona: “Podrán ser electos, pero no podrán desempeñar funciones legislativas, los asesores de reparticiones públicas, los funcionarios y los demás empleados a sueldo del Estado o de los Municipios, cualquiera sea la denominación con que figuren y el concepto de sus retribuciones, mientras subsista la designación para dichos cargos. Se exceptúan de las incompatibilidades establecidas en este artículo, el ejercicio parcial de la docencia y el de la investigación científica...”.

La normativa que antecede refiere la prohibición legal para el ejercicio de la función o cargo legislativo, a raíz de la coexistencia de otro cargo público o estatal. El precepto legal excluye la posibilidad de desempeñar al mismo tiempo o la simultaneidad, dos empleos o funciones estatales, en otros términos, lo que se pretende es la eliminación de la simultaneidad para ostentar dos funciones públicas.

Las incompatibilidades deben estar consagradas en la Constitución Nacional o en la Ley, e implica necesariamente establecer de límites y prohibiciones a la actividad o función que desempeña una persona en

³ Asamblea Nacional Constituyente, (1967), Constitución Nacional, Artículos 140 y 142, Gaceta Oficial, Asunción, Paraguay

cargos legislativos (Juntas Municipales, Juntas Departamentales, Cámaras de diputados y senadores). El precepto legal analizado tiene como basamento el interés público y como finalidad limitar el ejercicio simultáneo de funciones o empleos, que eventualmente pueden llegar a restringir la productividad y eficacia en la gestión parlamentaria, así como impedir la utilización del cargo para el tráfico de influencias y favorecer a determinadas personas o empresas, en desmedro de los principios democráticos. Por ende, en nuestro sistema, la violación del régimen de incompatibilidades por parte de los legisladores, produce la pérdida de la investidura de los mismos.

Inhabilidades

El régimen de inhabilidades conlleva el impedimento o imposibilidad para que una persona pueda postularse como candidato para determinado cargo electivo. En otras palabras, la persona que quiere hacer uso del derecho al sufragio pasivo le está prohibido postularse, en razón de ciertas situaciones, ya sean personales o políticas, previstas en la ley en forma taxativa.

Las inhabilidades o causas de inelegibilidad de candidatos, se hallan consagradas en nuestra Carta Magna en el Art. 197: De las inhabilidades: “No pueden ser candidatos a senadores ni a diputados:

- 1) los condenados por sentencia firme a penas privativas de libertad, mientras dure la condena;
- 2) los condenados a penas de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, mientras dure aquella;
- 3) los condenados por la comisión de delitos electorales, por el tiempo que dure la condena;
- 4) los magistrados judiciales, los representantes del Ministerio Público, el Procurador General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor, y los miembros de la Justicia Electoral;
- 5) los ministros o religiosos de cualquier credo;
- 6) los representantes o mandatarios de empresas, corporaciones o entidades nacionales o extranjeras, que sean concesionarias de servicios estatales, o de ejecución de obras o provisión de bienes al Estado;
- 7) los militares y policías en servicio activo;
- 8) los candidatos a Presidente de la República o a Vicepresidente, y
- 9) los propietarios o copropietarios de los medios masivos de comunicación social.

Los ciudadanos afectados por las inhabilidades previstas en los incisos 4), 5), 6) y 7), deberán cesar en su inhabilidad para ser candidatos noventa días, por lo menos, antes de la fecha de inscripción de sus listas en el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Por su parte el Art. 198 de la C.N. prescribe: **De la inhabilidad relativa:** “No podrán ser electos senadores ni diputados los ministros del Poder Ejecutivo; los subsecretarios de Estado; los presidentes de Consejos o administradores generales de los entes descentralizados, autónomos, autárquicos, binacionales o multinacionales, los de empresas con participación estatal mayoritaria, y los gobernadores e intendentes, si no renuncian a sus respectivos cargos y se les acepta las mismas por lo menos noventa días antes de la fecha de las elecciones”.⁴

Las transgresiones al régimen de inhabilidades e incompatibilidades, no configuran hechos punibles, sin embargo, sí podrían considerarse como mal desempeño de funciones.

Uso indebido de influencias de los legisladores, fehacientemente comprobado

Esta causal en la práctica se ha encuadrado en el hecho punible de “tráfico de influencia”. En tal sentido, ante la comisión de un hecho punible por parte de un legislador, se impone la apertura de la causa penal por parte del Ministerio Público y la correspondiente aplicación del procedimiento penal, a fin de

⁴ Asamblea Nacional Constituyente, (1992), Constitución Nacional, Artículos 197 y 198, Asunción, Paraguay

determinar la existencia o no del delito, previo juicio en sede judicial, a fin de evitar soslayarse el principio del debido proceso o juicio previo.

Órgano competente para declarar la pérdida de investidura

En la actualidad, se han llevado a cabo juicios de Pérdida de investidura de Senadores y Diputados, dentro del seno de las Cámaras respectivas, sin embargo, en lo que concierne a Miembros de Juntas Municipales y Departamentales, se tramitan ante la Justicia Electoral y de aquí partimos para referirnos a las siguientes cuestiones:

En primer término, cabe referirnos que de la disposición constitucional que rige el tema que nos ocupa, deviene que los órganos legislativos (Cámara de Senadores, Cámara de Diputados) no se hallan investidos ni están legitimados para declarar la pérdida de investidura de los miembros que la integran. Entendemos que la titularidad para determinar dicha medida, corresponde a la Justicia Electoral y no las Cámaras legislativas. Al respecto, consideraremos la posición planteada por dos juristas de reconocida reputación y trayectoria, en la que ambos posicionamientos nos darán luz para la interpretación en forma adecuada de la pérdida de investidura de los congresistas.

Al respecto el **Doctor Juan Carlos Mendonca Bonet** afirma:

¿Cuál es constitucionalmente el órgano competente para aplicar a senadores y diputados la sanción de “pérdida de la investidura”? Lo primero es reproducir el Art. 201 de la Constitución, que regula la “pérdida de la investidura” de senadores y diputados. En la parte pertinente establece: *“...Los senadores y diputados perderán su investidura, además de los casos ya previstos, para las siguientes causas:*

- 1) la violación del régimen de inhabilidades e incompatibilidades previstas en esta Constitución, y
- 2) el uso indebido de influencias, fehacientemente comprobado...”.

Dos cosas son evidentes: una, que se trata de una sanción –sumamente grave, puesto que consiste en una remoción del cargo: el senador o diputado sancionado deja de ser senador o diputado–; dos, que no se establece expresamente cuál es el órgano competente para aplicar la sanción. De lo cual surge que también es evidente una tercera conclusión: y es que la Constitución no le da competencia a la Justicia Electoral para aplicar esa sanción.⁵

Una posición controvertida, pues, el órgano competente para aplicar la pérdida de investidura debe ser clara y precisa para la aplicación correcta de esta sanción. ¿De dónde surge, entonces, que es competente la Justicia Electoral? De una interpretación sistemática que vincula el Art. 201 de la Constitución con el primer párrafo del Art. 273 de la Constitución Nacional. Por tanto, en lo dispuesto por otra norma constitucional que dice: “De la competencia. La convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las cuestiones derivados de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos, corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral...”

De lo referenciado, surge que el artículo le da competencia expresa y exclusiva a la Justicia Electoral para pronunciarse sobre los derechos y los títulos de quienes resulten elegidos, pero no para aplicarles

⁵ Mendonca, Juan Carlos, (2019) ¿Cuál es constitucionalmente el órgano competente para aplicar a senadores y diputados la sanción de “pérdida de la investidura”, ABC Color, Asunción Paraguay

sanciones. Y menos la de sancionar con pérdida de la investidura a senadores y diputados. Esta facultad no está incluida en su competencia.

Si aplicara alguna sanción, cualquiera sea, violaría el principio constitucional de legalidad –“regla de oro” del derecho público– según el cual todo órgano público, unipersonal o pluripersonal, debe proceder de acuerdo con lo establecido por la ley y ejercer sus atribuciones dentro de los límites expuestos de su competencia. La Justicia Electoral estaría ejerciendo, en esa hipótesis, una atribución que está fuera de los límites expuestos de su competencia, ya que ninguna de las dos normas constitucionales le faculta expresamente a sancionar. Y menos a sancionar con la pérdida de investidura a senadores y diputados.

Y hay algo todavía más importante, que ya ni siquiera es necesario desarrollar. Basta con señalarlo resumidamente y es que la Constitución Nacional establece en forma expresa que las respectivas Cámaras del Congreso son los órganos competentes para aplicar todas las sanciones que prevé, incluyendo la remoción, como es “la pérdida de investidura”; pues, como se dijo, “la pérdida de la investidura” no es otra cosa que una sanción de remoción: el senador o diputado deja de ser senador o diputado.

En efecto, la Constitución le atribuye esa competencia a las respectivas Cámaras del Congreso en su Art. 190, que enumera cuatro sanciones: amonestación, apercibimiento, suspensión y remoción. El propio artículo 201 se remite a este al aclarar que “además de los casos ya previstos”, es decir, previstos en una norma anterior (que es el artículo 190) debe agregarse la “pérdida de la investidura” por las causales que a su vez enumera.

En consecuencia, debe ser desahuciada la interpretación doctrinal que atribuye competencia a la Justicia Electoral para aplicar la sanción de pérdida de la investidura a senadores y diputados, o para aplicar sanción alguna que no figure expresamente atribuida. Lo cual es extensivo a cualquier otro fuero y válido para cualquier remisión o condición que implique subordinación o dependencia.⁶

Según el Doctor Mendonca, aunque la normativa constitucional no lo pregonara en forma expresa, atribuye como órgano responsable de declarar la pérdida de investidura de legisladores, a las cámaras de diputados y senadores por el artículo 190 de la Constitución Nacional.

Seguidamente, veremos la posición del órgano competente desarrollado por el Doctor Luis Lezcano Claude: Se trata aquí un tema que se refiere a la esencia misma de la facultad de determinar la pérdida de investidura. En efecto, dicha atribución no corresponde a cada cámara respecto de cualquiera de sus integrantes, sino a la Justicia Electoral.

Esto significa que la reglamentación del Art. 201 de la Constitución, no puede referirse al procedimiento que habrá de seguirse en la cámara de que se trate, para concluir eventualmente en una decisión que determine la pérdida de investidura de uno de sus miembros, porque dicho órgano no está investido de esa facultad. El proyecto de ley debe reglamentar el procedimiento que corresponde seguir ante los órganos de la Justicia Electoral. El órgano competente no es ninguna de las Cámaras legislativas. El artículo 201 de la Constitución Nacional, al referirse a la pérdida de investidura, dice “además de los casos ya previstos”. Son éstos la remoción por incapacidad física o mental y la renuncia, previstos en el artículo 190 de la Constitución

⁶ Mendonca, Juan Carlos, (2019) ¿Cuál es constitucionalmente el órgano competente para aplicar a senadores y diputados la sanción de “pérdida de la investidura”, ABC Color, Asunción Paraguay

Nacional. Dicho precepto establece las medidas que cada cámara puede adoptar respecto de cualquiera de sus miembros y entre ellas no está determinar la pérdida de investidura, en general, sino sólo cuando se trate de incapacidad física o mental.

En las constituciones precedentes, se establecía que cada cámara era juez exclusivo de los derechos y títulos de sus miembros, y además se consagraba la facultad de excluirlos de su seno “por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones”, como expresaba la Constitución de 1967. La Convención Nacional Constituyente de 1992 eliminó dichas facultades en la Ley Fundamental que fue sancionada y promulgada ese año.

“En el artículo 201 de la Constitución Nacional, no está determinada la autoridad competente para declarar la pérdida de la investidura por las causales previstas en dicha norma. ¿Debe ser la cámara respectiva o un órgano de la Justicia Electoral? A esta última le corresponde el juzgamiento “de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos” (Art. 273 CN). Por ello pensamos que también debería realizar el juzgamiento de las causales de pérdida de investidura en cada caso concreto. El hecho de que se deban aportar pruebas al respecto, así como la obligación de asegurar a los afectados fundamentalmente el derecho a la defensa, abonan el criterio de que el procedimiento respectivo debe llevarse a cabo ante una autoridad de carácter jurisdiccional”.⁷

La posición asumida por el Doctor Lezcano Claude, sin lugar a dudas es que el órgano competente, para declarar la pérdida de investidura de legisladores, es la Justicia Electoral.

Considerando que la pérdida de la investidura de legislador significa pérdida de la calidad de senador o diputado, lo fundamental es que se pueda probar que ha existido “violación del régimen de inhabilidades” previstos en la carta magna, debe darse una “violación del régimen de incompatibilidades” o “uso indebido de influencias”. Esto debe darse en el marco de un proceso judicial que ofrezca la oportunidad de la defensa y, en general, todas las garantías del debido proceso, en particular, la de ser juzgado por jueces imparciales y no un mero trámite de votos para la destitución.

Es inevitable e imprescindible que se lleve a cabo un proceso judicial no sólo por la naturaleza de los hechos que deben probarse, sino también, y principalmente, porque la investidura de legislador no ha sido conferida por la cámara respectiva, sino por la Justicia Electoral. Y es aquí donde mejor se fundamenta que el único órgano competente debe ser la Justicia Electoral, de la misma forma que viene realizando la pérdida de investidura de los concejales municipales y departamentales electos por el pueblo y que exista una violación al régimen de inhabilidades.

Tratándose la pérdida de investidura de una cuestión derivada de títulos obtenidos en elecciones nacionales, departamentales o municipales, corresponde a la Justicia Electoral la competencia para entender en los juicios que se promuevan en esta materia.

Ahora bien, tomando un posicionamiento sobre el tema en estudio y partiendo de una interpretación sistemática de las normativas constitucionales, concluimos que, en cuanto al órgano de aplicación, es la Justicia Electoral, en plena coincidencia con la tesis del Doctor Luis Lezcano Claude, por las siguientes razones:

a). Existe un vacío legal, porque la constitución nacional no es clara para la aplicación de la norma, en este contexto es fundamental tener en cuenta que la Ley Suprema confiere al Poder Judicial la atribución de interpretar la Constitución (cf. Art. 247 CN.). A la Corte Suprema de Justicia, en particular, como máximo

⁷ Lezcano Claude, Luis, (2008), *Derecho Constitucional – Parte Orgánica*, Imprenta Salesiana, Asunción, p.108.

órgano jurisdiccional y titular exclusivo de la potestad de ejercer el control de constitucionalidad, le corresponde actuar con carácter de intérprete final de la Constitución. La Ley N° 609/95, “Que organiza la Corte Suprema de Justicia”, también alude a la atribución del máximo órgano jurisdiccional, en pleno, de interpretar la Constitución (Cf. Art. 3°).

El comentario precedente, da la potestad a la de extraordinaria importancia de que la Corte Suprema de Justicia declare la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad de todo lo actuado por las Cámaras de Senadores y Diputados, en relación con la pérdida de investidura de uno de sus integrantes, en todos los casos en que se promueva la correspondiente acción de inconstitucionalidad.

b). Las dos cámaras, que aplicaron a sus pares la pérdida de investidura, tuvieron una interpretación errónea al aplicar sanción a sus pares. El Art. 201 de la Constitución Nacional, no contiene lineamientos que lleve a concluir que el órgano investido de la facultad de decidir acerca de la pérdida de investidura de senadores o diputados, sea la cámara respectiva. Por el contrario, la Ley Suprema, en su artículo 273, parte pertinente establece que “...los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos, corresponden exclusivamente a la Justicia Electoral ...”.

Las dos Cámaras al realizar una interpretación equivocada del Art. 201 de la Constitución, ha conducido a la usurpación de una facultad que le corresponde a la Justicia Electoral y por ese motivo, todas las actuaciones realizadas en ejercicio de la misma, en particular, resolver la pérdida de investidura de uno de sus miembros, constituye un acto no sólo nulo, sino inexistente.

c). Las Cámaras del Congreso, al llevar a cabo los procesos de pérdida de investidura de alguno de sus miembros, y como culminación del mismo dicte una resolución por la cual se adopte tal medida, resulta violatorio del Art. 3 de la Constitución Nacional. En efecto, tal actuación importa una negación del “sistema de separación de poderes” (o de las funciones del poder) y la asunción de “facultades extraordinarias”, pues la potestad de llevar a cabo un proceso de pérdida de investidura no le está reconocido de ningún modo en el Art. 201 de la Constitución e implica poner en práctica una atribución no conferida a dicho órgano legislativo. Dicha facultad corresponde a la Justicia Electoral pues el artículo 273 de la Constitución, al cual ya aludimos, debe ser entendido en el sentido de que el juzgamiento de derechos y títulos no se limita al momento inmediatamente posterior a una elección popular, con vistas a la proclamación de los elegidos, sino que también puede darse en cualquier otro momento posterior en que se encuentren en discusión esos derechos y títulos, como, por ejemplo, en los casos de procesos relativos a la pérdida de investidura. Al asumir el Senado esa facultad, ha usurpado funciones que son propias de la Justicia Electoral, violando el mencionado artículo 273 de la Constitución.⁸

d). El Art. 248 de la Constitución, expresa en su parte pertinente que “en ningún caso los miembros de los otros poderes... podrán arrogarse atribuciones judiciales que no estén expresamente establecidas en esta Constitución... Actos de esta naturaleza conllevan nulidad insanable...”. Lo prescripto en el referido artículo, debe entenderse en el sentido de que ninguna otra autoridad gubernamental puede asumir atribuciones propias del Poder Judicial. Sólo puede ejercer las atribuciones judiciales que “estén expresamente establecidas en esta Constitución”, es decir, que le sean conferidas en forma expresa por la Ley Fundamental. Precisamente esto es lo que no ocurre en cuanto a la pérdida de investidura respecto de la Cámara de Senadores, pues, en el Art. 201 de la C.N., no se reconoce dicha facultad a este órgano en forma expresa, ni tampoco en forma implícita. La Cámara de Senadores ha usurpado atribuciones propias del Poder Judicial (Justicia Electoral), y la sanción que la Constitución prevé para tales actos indebidos es la “nulidad insanable”.

⁸ Lezcano Claude, Luis, (2008), *Derecho Constitucional – Parte Orgánica*, Imprenta Salesiana, Asunción.

e) Igualmente, el Art. 137 C.N. dispone cuanto sigue: “... Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución”.

f) La actuación de la Cámara de Senadores en cuanto al proceso de pérdida de investidura, implica también la violación del artículo 202 de la Constitución, que dice cuanto sigue: Son deberes y atribuciones del Congreso: ... 22) los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución...”. La Ley Suprema de este modo limita o circunscribe las atribuciones de las cámaras del Congreso, a las que se encuentran legisladas en dicho cuerpo normativo máximo. Lo mismo ocurre en cuanto a las atribuciones de ambas cámaras reunidas en Congreso (Art. 183, inc. 5, CN.), a las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados (Art. 222, inc. 4, CN.), y a las atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores (Art. 224, inc. 8, CN.). Debemos remarcar que la facultad de llevar adelante el proceso de pérdida de investidura no figura entre las atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores, y tampoco está entre las comunes a ambas cámaras. Resulta clara la voluntad del legislador primario de no concederles dicha atribución.⁹

Incluso se ha pretendido corregir este “error” de la Constitución por medio de una ley a todas luces violatoria de la misma. La verdad es que la supuesta incongruencia no se da y, por el contrario, la inexistencia de referencia alguna a mayorías en el artículo 201 de la Constitución, constituye otra prueba más de que tal atribución no corresponde a las cámaras y, por tanto, no está pensada como para ser ejercida por medio de una votación, porque debe ser un órgano de carácter jurisdiccional (la Justicia Electoral) el que intervenga para dilucidar cuestiones vinculadas con la investidura de los legisladores (derechos y títulos de los mismos).

Legitimación

La legitimación o capacidad de actuar es un requisito intrínseco y parte esencial de la pretensión, que afecta tanto al actor como al demandado, en todo proceso judicial instaurado. La pauta para determinar la existencia de la legitimación procesal está dada, en principio, por la titularidad, activa o pasiva, de la relación jurídica sustancial controvertida. Esa legitimación es personal, subjetiva y concreta, cada parte debe tener su propia legitimación en la causa, atendiendo a su personal situación, respecto a las pretensiones o controversias a ser dilucidadas.

Consideramos, que la pérdida de investidura reclamada por vía de la acción, legitimación activa, puede recaer en colectivos populares organizados, quienes pueden solicitar la pérdida de investidura de parlamentarios electos, sean estos de su circunscripción electoral o no y la legitimación pasiva, deriva de la calidad de elegido y que se halle en ejercicio de la función legislativa.

Procedimiento

En la actualidad, se han promovido juicios de pérdida de investidura ante la Justicia Electoral relativos a cargos legislativos municipales y departamentales, pero no así lo referente al Poder Legislativo.

En estos casos, se ha aplicado el procedimiento para esta figura legal la cual se rige por las disposiciones contenidas en la Ley N° 635/95 “Que reglamenta la Justicia Electoral” (Capítulo VIII, Normas procesales;

⁹ Lezcano Claude, Luis, (1992) “El Juicio Político en la Constitución paraguaya. Análisis crítico y propuesta de ley reglamentaria”, anexo, en *Derecho Constitucional – Parte Orgánica*, Asunción – Paraguay, 2018.

Sección I, Del trámite común; artículos 37 y siguientes). El artículo 37 remite al Proceso de Conocimiento Sumario (Código Procesal Civil, Libro IV, Título XII, artículo 683).

El Tribunal Electoral competente actúa como primera instancia. El trámite comprende la promoción de la demanda, la contestación de la misma, el período probatorio y la sentencia. Ésta es apelable ante el Tribunal Superior de Justicia Electoral. Contra la decisión de este órgano se puede interponer una acción de inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia.

Y tal como ya lo veníamos exponiendo, esto refiere más a lo que se discute en relación a los integrantes de las juntas municipales y departamentales, no así, a los integrantes del Poder Legislativo del Estado, es decir, senadores y diputados, para quienes no rige o mejor dicho, no están queriendo someterse a una aplicación correcta de la ley, argumentando que ellos son quienes deciden al haber un vacío legal, siendo por lo tanto, Juez y Parte, todo lo cual no se ajusta a derecho.

Así también, vemos que, al no haber un procedimiento reglado, nos topamos con el problema de la recurribilidad, aquel afectado por el desafuero por parte de sus compañeros de cámara, ¿a quién recurre para que sea analizada nuevamente la decisión tomada? Siendo la doble instancia una garantía procesal de orden internacional, no hallando sustento en cuanto al tema que nos compete.

Ante lo señalado, no habiendo un procedimiento previsto podemos referir, siendo más grave aún de lo que ya veníamos señalando, que la máxima instancia judicial en carácter de órgano revisor, refiere igualmente que las cuestiones sometidos a su conocimiento respecto a la pérdida de investidura de un parlamentario en una sanción política cuya determinación y aplicación debe desarrollarse en el ámbito político y compete con exclusividad al colegiado donde se produjo el mal desempeño dentro del periodo correspondiente al mandato, no es un juzgamiento jurisdiccional, por lo que no corresponde supeditarlo ni derivarlo al Poder Judicial.

Lo señalado, se halla fundamentado en el juicio puesto a conocimiento de la Corte Suprema de Justicia en los autos, CS, Paraguay, Sala Constitucional, 28/06/2021. Acción de Inconstitucionalidad A.G., D.O. c. Res. N° 645 de fecha 6 de junio 2019 de la Honorable Cámara de Senadores del Parlamento Nacional (Ac. y Sent. N° 387).

Conclusión

En resumen, se visualiza clara e inequívocamente, de acuerdo con lo que se ha expresado en el presente trabajo, lo esencial en cuanto a la pérdida de investidura de legisladores está en la titularidad de la facultad para determinar dicha medida. A nuestro criterio, y de conformidad con las disposiciones constitucionales que se han mencionado, ni la Cámara de Senadores ni la Cámara de Diputados están investidas de dicha atribución en relación con cualquiera de sus miembros.

Como consecuencia, cualquier procedimiento que pudieren llevar a cabo con vistas a esa finalidad y, con mayor razón, cualquier resolución que pretendieren adoptar al respecto, carecen de toda validez y deben ser considerados, no sólo como actos arbitrarios, sino como actos inexistentes.

El proyecto de ley no debería reglamentar el procedimiento que corresponde seguir en las cámaras del congreso, en el entendimiento de que ni la Cámara de Senadores ni la Cámara de Diputados tienen la atribución de destitución en relación con cualquiera de sus miembros, sino, reglamentar la pérdida de investidura a ser llevada a cabo por la Justicia Electoral, ya que es el órgano competente.

De igual manera, debe considerarse la inclusión de la doble instancia, el derecho del afectado a que un órgano distinto al que dictó la resolución, haga una revisión a fin de que sea considerada si se ajusta o no a derecho.

Todo esto se logrará, al momento de hacer una reglamentación de las normativas relacionadas a la pérdida de investidura, aplicando un procedimiento ajustado a derecho y así no sea violado el derecho a la defensa, la doble instancia y la imparcialidad.

Referencias

- Cámara de Senadores. (2019). *Resolución N° 645*. Asunción.
- Convención Constituyente. (1870). *Constitución Nacional*. Obtenido de <https://www.bacn.gov.py/archivos/2305/20140227114229.pdf>
- Convención Constituyente. (1940). *Constitución Nacional*. Obtenido de <http://www.cervantesvirtual.com/obra/constitucion-de-paraguay-1940/>
- Convención Constituyente. (1967). *Constitución Nacional*. Obtenido de <https://pdpa.georgetown.edu/Constitutions/Paraguay/para1967.html#:~:text=Constituido%20en%20Republica%20unitaria%20e,lo%20que%20dispone%20esta%20Constitucion.>
- Convención Constituyente. (1992). *Constitución Nacional*. Obtenido de https://www.oas.org/juridico/spanish/par_res3.htm#:~:text=Nadie%20ser%C3%A1%20sometido%20a%20torturas,por%20razones%20pol%C3%ADticas%20son%20imprescriptibles.
- Corte Suprema de Justicia. (2017). *Acuerdo y Sentencia N° 809*. Asunción.
- La Ley. (2021). Revista Jurídica Paraguaya. *Año XLIV - N° 10*.
- Ley 2523. (2004). *Previene, tipifica y sanciona el enriquecimiento ilícito en la función pública y el tráfico de influencias*. Obtenido de <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/4020/ley-n-2523-previene-tipifica-y-sanciona-el-enriquecimiento-ilicito-en-la-funcion-publica-y-el-trafico-de-influencias>
- Ley 3759. (2009). *Regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados y deroga las leyes antecedentes*. Obtenido de <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/1386/regula-el-procedimiento-para-el-enjuiciamiento-y-remocion-de-magistrados-y-deroga-las-leyes-antecedentes>
- Lezcano Claude, L. (1992). El Juicio Político en la Constitución paraguaya. Análisis crítico y propuesta de ley reglamentaria”, anexo, en *Derecho Constitucional – Parte Orgánica*. Asunción.
- Lezcano Claude, L. (2008). *Derecho Constitucional - Parte Orgánica*. Asunción: Salesiana.
- Mendonça Bonnet, J. C. (1997). El equilibrio de poder en la Constitución de 1992”, en *Comentario a la Constitución – Homenaje al Quinto Aniversario*, Emilio Camacho – Luis Lezcano Claude (compiladores). En Corte Suprema de justicia. Asunción.

Sobre los autores

Freddy Raúl Lautenschlager Junghanns. Abogado. Nacido en Bella Vista Sur-Departamento de Itapúa (1979). Abogado por la Universidad Católica Campus Itapúa, Año 2008. Egresado de la Escuela Judicial, Año 2018. Egresado del Diplomado en Derecho Civil y Comercial y de Teoría Interpretativa y Argumentativa de la Formación Continua de la Escuela Judicial, Año 2020/2021. Egresado del Diplomado en Especialización en Derecho Civil y Procesal Civil del Instituto Rene Casín, Año 2019. Egresado del Diplomado en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional e Interpretación de Textos Jurídicos del Instituto Rene Casín, Año 2015. Egresado del Diplomado en Criminalística y Ciencias Forenses de la UTIC, Año 2018. Egresado del Diplomado en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Autónoma de Encarnación, Año 2014. Egresado de la Especialización en Didáctica Superior Universitaria de la Universidad Nacional de Itapúa, Año 2015. Master en Ciencias Jurídicas por la Universidad Nacional de Itapúa, Año 2020. Actualmente cursando el Doctorado en Ciencias Jurídicas de la Universidad Columbia del Paraguay. En ejercicio de la profesión de Abogado desde el año 2008. abogadofreddylautenschlager@gmail.com

Lilian Lorena Rojas. Nacida Asunción (1976). Abogada por la Universidad Nacional de Asunción, Año 2000. Egresada del “I Diplomado en Niñez y Adolescencia”, por la Universidad Columbia del Paraguay, Año 2002. Graduada de la “Especialización de Escuela Judicial del Paraguay”, Año 2007 y de la “Especialización en Derecho Constitucional, Democracia, Participación y Estado Constitucional”, por la Universidad de Salamanca, España, Año 2015. Máster en “Derecho de Familia, Niñez y Adolescencia”, por la Universidad del Pacífico, Año 2017. Egresada del “I Diplomado en Derecho Electoral, del Programa de Formación Continua de la Escuela Judicial del Paraguay”, Año 2021. Designada por la Corte Suprema de Justicia como Defensora Pública de la Niñez y Adolescencia de la Capital, Periodo 2004/2018. Actualmente Miembro del Tribunal Electoral de la Capital, Primera Sala, desde el 2018 hasta la fecha. Publicación doctrinal de tesis “La atribución jurisprudencial del régimen de convivencia de los hijos ante la situación de ruptura de la relación de pareja”, por la Corte Suprema de Justicia, Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), Gaceta Judicial N° 3/2018. lilianlorenarojas@gmail.com

Elsi Ortiz Ovelar. Abogada por la Universidad Nacional de Asunción (2009). Master en Derecho Penal y Procesal Penal por la Universidad Columbia del Paraguay, con calificación 5 sobresaliente (2021). Especialista en Ciencias Penales por el Centro de Ciencias Penales y Política Criminal SCHONE (2018). Notaria y Escribana Pública por la Universidad Nacional de Asunción. Egresada de la Escuela Judicial del Paraguay (2018). Posgrado en Didáctica Universitaria. Diplomados en el área Penal, actualmente cursando el Doctorado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Columbia del Paraguay. ganaderamontealto@hotmail.com

Gustavo Céspedes. Master en Asuntos Públicos y Gobernabilidad, por la universidad Columbia del Paraguay, Especialista en Gobernabilidad, Gerencia Política y Gestión Pública, por la universidad Columbia del Paraguay, Licenciado en Análisis de Sistema Informático, 2009, por la Universidad Nacional de Villarrica del Espíritu Santo, Profesional contratado por el Sistema Nacional de Formación y Capacitación Laboral (SINAFOCAL), con más de 10 años de experiencia en la función pública, Alumno del Doctorado en Administración Pública con énfasis en Gobernabilidad, en la universidad Columbia del Paraguay. gutramcesp@gmail.com