UNIVERSIDAD NACIONAL DE ASUNCIÓN

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

TESIS DOCTORAL

"CONSTITUCIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN".

RUBÉN DARIO ROMERO

ASUNCIÓN 2002

La responsabilidad por la relación de los hechos y por las ideas expuestas en esta tesis corresponde al autor.

Rubén Darío Romero.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

A mi familia y al Gremio de Abogados.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER CAECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

ÍNDICE

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. N° 214
Tel.: 490 - 884
15 de Agosto 388 Of. 103 - Asunción

INTRODUCCIÓN 1
EL PROBLEMA 13
OBJETIVOS 15
GENERAL O PRIMARIO 15
SECUNDARIOS O ESPECÍFICOS 15
JUSTIFICACIÓN 16
METODOLOGÍA 19
CAPITULO I. LA FUNCION HETEROCOMPOSITIVA 21
1. LAS PRIMERAS MANIFESTACIONES DEL DERECHO 21
2. LA INFLUENCIA DE LAS IDEOLOGIAS EN LA FUNCION DEL ESTADO 29
3. LA ESPECIALIZACION DE FUNCIONES Y SEPARACION DE LOS PODERES DEL ESTADO 35
CAPITULO II. LOS PODERES DEL ESTADO 47
1. PODER LEGISLATIVO 47
1.1 CONSIDERACIONES PREVIAS 47
1.2 BREVE HISTORIA 50
1.3 CARACTERISTICAS 59
1.4 LA SITUACIÓN EN PARAGUAY 61
2. PODER JUDICIAL 77
2.1 ORIGEN 77
2.2 BREVE HISTORIA EN EL PARAGUAY 81
2.3 SITUACIÓN ACTUAL 95
3. PODER EJECUTIVO 103
3.1 HISTORIA 107
3.2 FUNCIÓN Y CARACTERÍSTICAS 116
3.3 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO 119
CAPÍTULO III. DESCENTRALIZACION 135
1. LA DESCENTRALIZACIÓN GENERALIDADES 135
1.1 ETIMOLOGÍA Y CONCEPTO 135
1.2 DESCENTRALIZACIÓN, CLASES 141
1.3 DESCENTRALIZACIÓN, AREAS 147
1.4 COMPETENCIAS, NIVELES 150
1.5 DESCENTRALIZACION EN PARAGUAY 152
2. EL GOBIERNO MUNICIPAL 170
2.1 ANTECEDENTES 170
2.2 CONCEPTO 177
2.3 LA AUTONOMÍA: POLÍTICA, NORMATIVA, ADMINISTRATIVA 181
2.4 LA AUTARQUÍA 184

2.5 FUCIONES 185
2.6 LA ACTIVIDAD DE CONTROL SOBRE EL GOBIERNO MUNICIPAL 188
2.7 LOS RECURSOS MUNICIPALES 190
3. EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL 191
3.1 NOCIONES GENERALES 191
3.2 CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS 194
3.3 FUNCIONES 201
3.4 AUTORIDADES DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LAS AUTORIDADES DEPARTAMENTALES 209
3.5 LOS RECURSOS DE LAS GOBERNACIONES 213
CAPÍTULO IV. DERECHO COMPARADO 219
1. DERECHO COMPARADO 219
1.1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES 219
1.2 ESPAÑA 221
1.3 COLOMBIA 234
CAPÍTULO V. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA 242
1. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PARAGUAY 242
2. LA REALIDAD DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES 247
3. LA AUTARQUÍA PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL 250
4. PROBLEMÁTICAS QUE AFRONTAN LAS GOBERNACIONES 253
CONCLUSIONES 265
PROPUESTA 288
BIBLIOGRAFÍA 290
ANEXOS 295

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER ET CPACO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 214
Tel.: 490 - 514
15 de Agosto 888 01, 103 - Asunción, Paraguay

INTRODUCCIÓN

El Estado surge a la par que el Derecho, puesto que el Estado implica una situación de superación de aquella etapa oscura en la que la justicia que se realizaba por manos propias, es decir, era la época de la fuerza, en la que regían reglas darwinianas, en el sentido de que el más fuerte o los más fuertes eran los que sobrevivían, no hay que olvidar que habían varios tipos de venganzas, y que en una etapa avanzada apareció el Estado con el poder de la venganza pública, pero ya sujeto a ciertas reglas establecidas por normativas.

Estas normativas, que si bien tenían un carácter severo, implicaban una situación de justicia igualitaria, pues las reglas del Talión que se aplicaban, establecían un criterio de proporcionalidad en la aplicación de las sanciones, de ahí que se hablaba del "ojo por ojo, diente por diente, nariz por nariz, etc.", es decir, ya habían aparecido las reglas para la aplicación de la sanciones, lo cual no se daba en la etapa anterior y ello podría

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

significar que la venganza por cortar un dedo, podría ser el corte de la cabeza del que atacó primero.

De tal modo se puede ver una evolución, evolución que siempre marca la actividad humana en sociedad, tal es así que en una sociedad avanzada como la de Roma, recién con la vigencia de *LexPoeteliaPapiria*, se dio la superación de la posibilidad de dar muerte al deudor, en efecto, antes de la vigencia de aquella normativa, el acreedor tenía la facultad de dar muerte a su deudor, si este no honraba sus obligaciones, incluso pudiendo partir el cuerpo y quedarse con una parte de ella, si existieran varios acreedores, solo a partir de aquella normativa, cuando existía una obligación económica, se respondía a través de los bienes del deudor.

A pesar de que pueda considerarse como un barbarismo, el mismo deja como enseñanza el modo en que el Estado ha venido evolucionando para tornarse más apegado a la vigencia de las normativas jurídicas, que es la regla en el moderno Estado. El Estado aparece para que se pueda dar una

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

heterocomposición de los conflictos sociales, de modo a garantizar una igualdad de trato entre las partes involucradas, es decir, el objetivo primordial es la paz social, sin embargo, esto es solo uno de los fines del Estado moderno.

Tal como ya se ha mencionado, el Estado aparece como institución que supera la idea de una justicia por manos propias, pero más adelante, se torna en una entidad que debe organizar toda la vida en sociedad, para lo cual se fueron estableciendo instituciones que puedan garantizarlo. Además de ello, se fue cambiando la concepción del Estado, en el sentido de que el mismo no es una entidad que deba responder a caprichos personales de quienes detentaran el poder, sino que el mismo sea una entidad regida por normas jurídicas, que le sirvan de base y límite de actuaciones.

Para que se pueda llegar a este estado de evolución, tuvo que haber pasado mucho tiempo y muchos pensadores tuvieron que proponer los cambios necesarios para que pueda hablarse de un Estado moderno, garantizador de derechos. En-

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción Paraguay

efecto, los filósofos, comenzando con los griegos, ya pensaron en la forma de hacer realidad un Estado que respondiera a las necesidades del pueblo y no a un grupo reducido de personas que conformaban el poder de turno.

El control del poder del Estado, tuvo un hito histórico, cuando en 1215, se dio la vigencia del documento conocido como Carta Magna de 1215, en el cual se obligaba al rey a respetar el debido proceso, por supuesto, el respeto del debido proceso solo se daba con ciertas clases sociales, sin embargo, y a pesar de ello, implicó una nueva forma de ver al Estado, que debía responder de sus actos y luego de los esfuerzos de los filósofos iluministas para lograr que se instale una nueva concepción de poder, en el que el poder radique realmente en el pueblo.

Si bien es cierto, como se ha mencionado, varios son los filósofos que han tratado de establecer alguna idea de mejorar la concepción de Estado, incluso ya los griegos que trataron de aportar una idea de Estado con separación y especialización de funciones; sin embargo, la idea que prospero fue la de

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

MONTESQUIEU, quien planteó la división tripartita del Poder, concepción que dio pie al nacimiento del Estado moderno y que aun hoy se mantiene, pues de acuerdo a la Constitución de la República vigente, el Estado paraguayo tiene una división tripartita (art. 3), con especialización de funciones de los poderes del Estado y con una separación, equilibrio y reciproco control entre los mismos.

Volviendo a aquella idea de control que se diera en Inglaterra, se puede denotar asimismo que influyó en los filósofos iluministas, pero a su vez en el pueblo en sí, que a través de acciones revolucionarias, hicieran realidad la idea de igualdad en la aplicación de las normativas por parte del Estado, la referencia es a las revoluciones Americana y la Francesa, la primera implicó una situación de superación del poder absoluto y la aparición de constituciones, documentos de carácter superior que establecen la estructura del Estado y los derechos y garantías que el Estado debe garantizar a todos los individuos.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Al respecto de esta situación, tuvo una importancia mayor la Revolución Francesa, puesto que implicó una universalización de las ideas que se promovieron a través de ella, de modo que las acciones de ROBESPIERRE, MARAT y DANTON implicaron un mayor efecto de lo que se dio en los Estados Unidos de Norteamérica, por sobre todo porque se dio la vigencia del individualismo radical que empezó a influir en la forma de concepción del Estado, que de tal modo empieza a garantizar la vigencia de los derechos individuales.

Se podría decir que a partir de entonces se dio una universalización de los derechos y garantías individuales, los cuales como se sabe, fueron guía de las normativas que fueron dictadas con posterioridad a la Revolución Francesa; tal es la situación que se diera con Paraguay en el año 1870, que dictó su constitución más liberal conocida en la historia de la nación.

Lo importante, más allá de ello, fue la nueva concepción de Estado, puesto que los documentos fundamentales (constituciones) que fueron dictadas, ya establecían la separación

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

y especialización de funciones de los Poderes del Estado, con ello también se da un fenómeno -que luego se puliría- el del control entre los poderes del Estado, de tal modo a establecer una separación y equilibrio entre los mismos.

Esta separación implicó la superación de la idea de la centralización del poder, ya que no quedaba ya en manos de una sola persona la posibilidad de realizar los fines del Estado, de modo tal que estos tres poderes actúan con independencia de la otra, y esto implica una descentralización de funciones, puesto que el Estado que era manejado por una persona o un grupo de personas, se expande y son tres poderes los que definen los fines del Estado, además de ello, a su vez se crean otras instituciones que puedan profundizar el proceso de descentralización, entendiendo que es el modo en que pudiera llegarse a todos los niveles de población, a todos en sus respectivas poblaciones y a través de gobiernos locales.

La descentralización no es un concepto moderno, puesto que si se lo toma como la posibilidad de actuación de los

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

gobiernos locales, hay que tener en cuenta que los gobiernos locales han aparecido ya desde la antigüedad, esto por supuesto responde a la idea de que resulta imposible un control absoluto del poder, y aunque por mucho tiempo rigió en el mundo el poder absoluto, incluso esta debió establecer poderes locales para poder controlar a estas poblaciones, ya que de modo contrario, el Estado central no podría abarcar y el control sería imposible.

Para poder hablar de descentralización, es necesario partir del concepto de Estado, y para hablar del Estado, por lo menos en su concepción moderna, es necesario hablar de la Constitución, puesto que esta es la que establece la organización política y jurídica del Estado, y por lo mismo, se podría decir que es el sustento legal para la existencia del Estado, de ahí que se haya establecido como título de este trabajo de Tesis Doctoral: "Constitución y Descentralización", de ahí que se analizan ambos aspectos, es decir, por un lado el Estado y la vigencia de la Constitución y por el otro, la descentralización en sí, y el modo en que ha venido evolucionando dicho concepto para llegar al estado actual de vigencia.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 01. 103 - Asunción, Paraguay

El Estado, en su largo derrotero, pasó por varias etapas, y la idea del Estado moderno, aquel en el que el poder se halla separado y con especialización de funciones se dio ya en una etapa avanzada de evolución, antes que ella, prevalecía un modelo de poder centralizado, basado en el poder de una sola persona o un grupo de ellas, sin la posibilidad de que el poder sea descentralizado, a pesar de que se dieran situaciones de gobiernos locales desde la más remota antigüedad. Pero por supuesto, por la concepción de Estado que se tenía, no podía hablarse de una descentralización con el nivel que se puede tener en la actualidad.

El Paraguay en su larga historia, pasó de un Estado centralizado a uno que establecía la división de los poderes, tal es así que desde los primeros tiempos, hubo una idea un Estado central, que en realidad era la madre patria, y es España la que decidía qué opciones de gobierno podían tener los pobladores locales, ya sean aquellos españoles que vinieron en los primeros tiempos –salvo ciertas situaciones excepcionales que se dieron en

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Palmeste 638 Of. 103 - Asunción, Paraguay

aquellas primeras etapas de la vida en estas tierras-, o también los criollos y demás componentes de la sociedad en aquel tiempo.

Se puede discutir desde cuando apareció el Paraguay, puesto que como nación integrada con personas de pertenencia local, se dio antes de que apareciera el Estado paraguayo –que otra vez es objeto de controversia, ya que algunos hablan de 1811, mientras que otros de 1813-; sin embargo, y lo que puede quedar claro es que el Paraguay en aquellos tiempos tenía un gobierno de carácter centralizado y absolutista, ya que hasta las más mínimas cuestiones de Estado, las tenía que resolver el supremo dictador: Dr. Francia.

Los gobiernos posteriores a Francia, tampoco ahondaron mucho en un proceso de descentralización, puesto que si bien se dio un documento fundamental, denominada: "Ley que establece la administración política de la República del Paraguay, y demás que en ella se contiene", de hecho la misma fue objeto de duras críticas de parte de un constitucionalista argentino. Más allá

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde a su original que tuve a la vista. CONSTE.
ESC. A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

de eso, lo que implicaba aquella normativa era un indicio de cambio en cuanto a la forma de estructurar el Estado.

Por supuesto, los acontecimientos catastróficos que vivió la República con posterioridad, impidió que pueda consolidarse un proceso de cambios; sin embargo, y a pesar de ser una época de transición en que el país tenía que tratar de dejar atrás lo sucedido con la Guerra Grande, se pudo promulgar una Constitución y la misma estuvo basado en el liberalismo individualista extremo. Este documento fundamental, estableció un sistema de separación de poderes, lo cual implicaba ya una posibilidad de descentralización del poder, aunque no llegaba aun a los grados que luego establecería la Constitución vigente.

Muchos acontecimientos tuvieron que darse aun en el recorrido histórico de la República, puesto que la Constitución de 1870 fue derogado de una manera abrupta y lo que le sucedió fue un documento que propiciaba la centralización del Poder (Constitución de 1940), con un Ejecutivo fuerte, que se mantuvo,

CERTIFICO QUE la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

por más de que hubo un cambio constitucional en el año 1967, se dio continuidad a una idea de centralización del poder.

La Constitución de 1992, estableció un cambio fundamental en la forma de concepción del Estado paraguayo, la misma establece como principio fundamental la división y especialización de funciones de los poderes del Estado, además de establecer una división territorial que facilita la descentralización –conste que de allí parte el problema que es investigado en esta Tesis-, en efecto, en referencia a los gobiernos locales, aparece como novedad en la Constitución, las Gobernaciones, que son gobiernos locales, pero que tienen un área territorial más amplio que las Municipalidades.

Para la realización del presente trabajo, se ha partido del estudio del Estado y su evolución hasta llegar al Estado moderno, en este momento se da la división tripartita del poder, lo cual también ha llegado a la República, quedando establecida la división tripartita del poder, con el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, los que son estudiados para poder

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

determinar la estructura del Estado paraguayo; luego se realiza un estudio de la descentralización, partiendo de una base conceptual, para luego revisar el desarrollo que tuvo en la República del Paraguay, de modo a entender la institución que ha aparecido con la Constitución de 1992, el Gobierno Departamental, que ha significado un avance hacia la descentralización, sin embargo, de acuerdo a lo planteado en esta investigación, existe la necesidad de establecer una distribución más equitativa de ciertos recursos que son asignados por Ley a este gobierno de carácter local.

EL PROBLEMA

Con la idea de guiar la investigación hacia un tema específico, se parte de la problemática que se ha encontrado en torno a la nueva institución que ha aparecido con la Constitución de 1992, para afianzar el proceso de descentralización, se trata de la Gobernación Departamental, que se constituye de tal modo en una novel forma de organización territorial –para la República del Paraguay- que pretende establecer una nueva forma de enfrentar

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GALEANO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 808 Of. 103 - Asunción, Paraguay

los problemas que afrontan las diversas zonas que integran el territorio nacional.

En efecto, y tal como ya se ha mencionado más arriba, existe una problemática con la descentralización, tal y como se la ha planteado, puesto que si bien es cierto, se buscó el modo de responder a las diversas poblaciones del interior del país, por otro lado, se puede ver como primer punto a considerar, una superpoblación en algunos Departamentos, lo que se debe a cierta situación de ubicación de los mismos, de ahí que existe una mayor necesidad de recursos para hacer frente a las necesidades locales.

Esta situación ha sido ya advertida y de hecho se ha tratado de responder a la misma, estableciendo esta posibilidad en algunas normativas, sin embargo no en la Ley N° 1.309/1998, que establece la distribución de royalties, que no establece una distribución equitativa de los recursos, comparado con los otros gobiernos locales, es decir, las Municipalidades, que en este

fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. N° 314
Tel.: 490 - 584
Palma 808 Of. 103 - Asunción, Paraguay

sentido sí reciben de una forma equitativa y de acuerdo a la densidad poblacional.

OBJETIVOS

GENERAL O PRIMARIO

Analizar la descentralización en Paraguay para proponer soluciones con respecto a la distribución de los recursos a los Gobiernos Departamentales.

SECUNDARIOS O ESPECÍFICOS

Estudiar el Estado y su evolución histórica

Describir la separación y especialización de funciones del Estado

Establecer las bases del sistema constitucional vigente, con base al estudio histórico comparativo de los Poderes del Estado en Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Caracterizar la descentralización desde un aspecto doctrinario, para luego estudiar la situación en Paraguay

Analizar la función de los gobiernos locales, con énfasis en los Gobiernos Departamentales

Proponer modificaciones legislativas

JUSTIFICACIÓN

Beneficiarios: en forma directa, el doctorando, ya que la investigación ha permitido un conocimiento aun mayor del funcionamiento del Estado y la Constitución, habiendo buscado los fundamentos mismos del Estado, que por supuesto surgen de la propia Constitución y de las leyes que van dictándose a consecuencia de la Ley Fundamental; además al plantear una mejor distribución de los recursos de las Gobernaciones, redundara en un mejor nivel de vida de los sectores sociales que habitan cada Departamento; esto implica a su vez un buen uso de recursos públicos, lo que beneficia a toda la sociedad.

CERTIFICO: Que la pres...
fotocopia corresponde al or...
ginal que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Interés: el Estado surge para garantizar la vida en sociedad, la llegada de las Constituciones implicó la modernización del Estado, en cuanto a la división y especialización de funciones, la posibilidad de limitación de poderes, con la evolución del Estado, este tiende a la descentralización, lo cual se dio en el Paraguay, sin embargo, a pesar de que la Constitución vigente haya establecido como novedad los Gobiernos Departamentales, lo cual permite una mayor posibilidad de descentralización, pero es necesario establecer un sistema equitativo de distribución de los recursos, de ahí que se ha encarado esta investigación para plantear una posible solución a la problemática planteada.

Utilidad: el Estado y su forma de estructuración es un tema que atañe a todos, puesto que ella debe garantizar una vida social en paz, garantizando los servicios públicos, y un estado de bienestar para el individuo particular, protegiendo los derechos de todos; de ahí que la presencia del Estado sea muy importante, y se puede garantizar la presencia del Estado con la descentralización, es decir, garantizando la actuación de los gobiernos locales, y

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

garantizar la actuación de los gobiernos locales, implica darles recursos y que dichos recursos puedan llegar a todos los lugares de un modo equitativo; de ahí la utilidad de esta investigación, puesto que plantea la distribución equitativa de los royalties, en lo que respecta los Gobiernos Departamentales.

Novedad: la novedad está dada en dos situaciones, por un lado la de visualizar el problema que implica la forma de distribución de recursos para los Gobiernos Departamentales a través de la Ley N° 1.309/1998, y por el otro, la propuesta de solución, que hasta hoy no se ha planteado aun.

Relevancia: el Estado ha sido concebido como un organismo garantizador de la paz social, la misma debe actuar del modo establecido en la Constitución; la Carta Magna vigente establece la necesidad de descentralización y ha introducido nuevas instituciones de descentralización (Departamentos), pero el mismo debe recibir los recursos adecuados y de un modo equitativo para que pueda cumplir con sus fines y se pueda dar una verdadera descentralización. De modo que lo que se busca es

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

una mejor forma de hacer realidad la descentralización en la República del Paraguay.

Importancia: partiendo de la base de que existe una muy escasa producción científica, exponiendo el problema con base teórico-práctica, con una propuesta de solución, de modo a apuntar a un mejor sistema de descentralización, lo cual coadyuvara a un Estado que resuelve los problemas de todas las poblaciones en todas las zonas de la República, para lo cual necesitan recursos y en este trabajo se propone una forma de mejorar el modo de distribución de los recursos para los Gobiernos Departamentales.

METODOLOGÍA

Este trabajo de carácter descriptivo y correlacional, introduce a una problemática muy vigente en el Paraguay, con el análisis de sus causas y efectos se pretende además de exponer el problema planteado, llegar a posibles soluciones a través de modificaciones tanto normativas como administrativas que se

CERTIFICO que la presente fotocopia corresponde al original que he tenido a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

pudieran dar para una mejor distribución de los recursos que corresponden a los Gobiernos Departamentales.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 534
15 de Agosto 883 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CAPITULO I. LA FUNCION HETEROCOMPOSITIVA

1. LAS PRIMERAS MANIFESTACIONES DEL DERECHO

Es conocido en el mundo jurídico, el adagio que reza: "*Ubi homo, ibisocietas; ubisocietas, ibiius; ergo, ubi homo, ibiius*", esto resume aquello de que el hombre es "*zoonpolitikon*", pero asimismo, se da el "*homo homini lupus*". En todo relacionamiento humano, existe la posibilidad de conflicto, y el modo de resolverlo, ha motivado al hombre desde los albores de la historia de la humanidad.

El conflicto ha marcado las relaciones sociales desde siempre, pues el interés por la sobrevivencia hace que el ser humano actúe de forma egoísta con los demás, y por supuesto, eso hace que surja el conflicto. Ahora bien, el modo de solución varía de acuerdo a las épocas de desarrollo de la historia de la humanidad.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ABOG. A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

En efecto, en un primer momento, el hecho pasaba por la habilidad de sobrevivencia, y el elemento fundamental era la fuerza, era la ley darwiniana aplicada a las relaciones humanas, esto implicaba que el más fuerte sobrevivía; por consiguiente el concepto de justicia pasaba por la capacidad o fuerza del individuo particular o su comunidad, de hecho, lo que se daba era una venganza, que podía ser particular o colectiva, de carácter privada, que luego desembocó en la pública.

Como habría que buscar un criterio de justicia, que implique una posibilidad de control de las fuerzas individuales o grupales, estableciendo un criterio racional y proporcional de respuesta ante un hecho dañoso, de ahí que apareciera aquella ley, por la mayoría conocida, y que implica una reacción: ojo por ojo, diente por diente, etc.; la referencia es a la Ley del Talión, y el mismo implicó una idea incipiente de institucionalización de la respuesta ante un conflicto social.

Esto implicaba una posibilidad de establecer un criterio de medida o proporcionalidad, puesto que en vez de cortar la

CERTIFICO: Que la presente copia es fiel reproducción del original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 453 - 684
Nº 103 - Asunción, Paraguay

cabeza de quien ha cortado la oreja, se deberá actuar en la medida en que lo ha hecho el agresor primario. De modo que iba avanzando en la idea de resolver los conflictos sociales de un modo más racional, lo que no implicaba aun una superación de la vieja idea de la venganza, es simplemente el establecimiento de un criterio de medida.

Lo importante, sin embargo, era el de ir pensando en modos que implicaran menos la utilización de la fuerza, más que la aplicación de la razón, aunque no se escapaba aun de la aplicación de las sanciones corporales, que en algunos casos implicaban la mutilación del cuerpo del deudor para hacerse pago de la deuda, y que en Roma fuera superada recién a través de la *Lex Potelia Papiria*; lo que indica que en la medida que se van desarrollando las civilizaciones, se va pensando en medios más civilizados de resolución de conflictos.

Para ello, había que pensar en modos más institucionalizados de ejercicio del poder, ya se había superado la idea de que en forma individual o colectiva se podía ejercer el

fotocopia corresponde al original que tuve a la vista
ANA A. SOLER CUEVAS
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 914
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

poder a través de la fuerza. Sin embargo, el modo de ejercicio del poder, aun distaba mucho de un ideal de administración de los conflictos sociales, pero se tenía claro que había que buscar un modo de garantizar la paz social más allá de las fuerzas individuales o colectivas.

Dicha situación implicaba la búsqueda de un principio de autoridad, es decir, un modo en que se pueda aplicar las sanciones a aquellos que quebranten la paz social; esto traía aparejado otra problemática, como no existía aun un Estado de Derecho, la aplicación de las sanciones quedaba en manos de una autoridad que podía actuar de un modo arbitrario y sin ninguna consecuencia en sus actos; situación que de hecho perduró por mucho tiempo, debido a la tesis teocrática del poder[1], en el que el que dirigía los destinos podía actuar del modo que quisiera, ya que al ser impuesto por la divinidad, no podía equivocarse, y por ende ser sancionado de ningún modo.

[1] *"En resumen la tesis teocrática establece que el rey, al estar por 'arriba' del pueblo mediante un poder derivado de la gracia de Dios, es políticamente irresponsable y, por ende, no enjuiciable por el propio pueblo, en virtud del principio de que 'el rey jamás se equivoca'."* (Armanague, Juan F. "Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento". Edic. Depalma, Bs. As. 1995, p., 16)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 823 Of. 103 - Asunción, Paraguay

De hecho los teorizadores del poder en aquel entonces, pensaban que en cuanto más poder y menos responsabilidad se le daba a quien estuviera dirigiendo los destinos de un grupo social, más se podía ejercer su función de mantención de la paz social. Tal es la situación que planteaba HOBBES, cuando en su famoso "Leviatán" planteaba una forma de ejercicio del poder absoluto, que implicaba, según él, la posibilidad de un mejor ejercicio del poder.

Sin embargo, su teoría –si bien tuvo su auge en un determinado momento- fue superado por otros teorizadores del contrato social, especialmente por el de ROUSSEAU, que incluso hoy es mencionado cuando se hace referencia al contrato social, olvidándose de que fue una de las teorías que se hayan elaborado al respecto. En esta concepción de contrato social se tiene una visión diferente, puesto que ya no se piensa en un poder omnímodo, sino que el contrato implica la posibilidad de equilibrio entre el poder que tiene el individuo sobre sí mismo, y

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

la necesidad de mantener la paz social, esto último, misión del Estado, que tiene dicha función en base a dicho contrato social.

De este modo, se va formando la idea de la heterocomposición, en la que el sujeto individual o la comunidad afectada no son los encargados de resolver el conflicto generado, sino que entra en escena una entidad diferencial, el Estado –que distaba mucho aun del Estado constitucional o Estado de Derecho[2]-, que cumple la misión de mantener la paz social y se constituye en un componedor del conflicto, de modo a que no exista una situación de ventaja o de desproporción al momento de

---

[2] *"(...) Hacer hoy teoría general en el Derecho Constitucional sigue teniendo sentido, pero únicamente si se la concibe como teoría general de una forma política específica o, en términos jurídicos, de una específica forma de Estado, porque justamente es dentro de esa especificidad donde cabe el uso "comprensivo" de los términos comunes, es decir, el empleo válido de categorías generales. Sólo es Constitución "normativa" la Constitución democrática y sólo a partir de ella puede configurarse el Estado constitucional como forma política o el Estado de Derecho como Estado constitucional. De ahí que sólo en el Estado constitucional así concebido la teoría del control se presenta como parte inseparable de la teoría de la Constitución, precisamente porque ambos términos, control y Constitución, se encuentran allí indisolublemente enlazados"*. (Aragón, Manuel. "Constitución y Control de Poder". Introducción a una teoría constitucional del control. Ediciones Ciudad Argentina, Bs. As. 1995, p.p. 13 y 14)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 838 Of. 103 - Asunción, Paraguay

restablecer el armónico relacionamiento social, puesto que en el estado de naturaleza el control lo realizan los propios involucrados, lo que no garantiza una solución pacífica y proporcional[3].

La evitación de la venganza fue el primer motivador de quitar al sujeto particular o a su grupo social la posibilidad de hacer justicia, de ahí se generó la idea de una composición de la paz social a través de una vía diferente a la del individuo particularmente ofendido o su grupo social, estableciéndose una entidad capaz de resolver los problemas sociales, para lo cual se

---

[3] *"Se ha sostenido a veces que el hombre pudo no haber ascendido jamás a un vivir político, y que el modo político de coexistencia es solo una posibilidad que pudo el hombre no haber actualizado. Ello significa que la sociabilidad podría darse sin estructura política, mantenerse espontáneamente sin organización estatal. Y acá surge nuestra discrepancia. La comunidad de tipo político, la politicidad de la convivencia social, es una necesidad, tan necesidad que constituye un modo de ser del hombre. El hombre, para mantenerse en sociedad, para poder estar con sus semejantes, precisa de la comunidad política. El hombre es "ser con otros hombres" dentro de una sociedad que se organiza políticamente. La sociedad, la coexistencia, la convivencia, no tendrían posibilidad humana de realizarse sin forma política, llamase esta polis, civitas, imperio, Estado, o cualquier otra como queramos."* (Bidart Campos, German José. "Doctrina del Estado de Derecho". Buenos Aires, Ediciones Juridicas Europa-America 1961, pp. 22 y 23)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista.- DOY FE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PÚBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 594
16 de Agosto 889 Gr. 105 - Asunción, Paraguay

lo dotó del *iuspuniendi*[4], y para una mejor respuesta se estableció la especialización de funciones, lo que se dio a través de la división del poder.

---

[4] *"Dijimos que el derecho penal como conjunto de reglas o leyes, con el particular contenido que le hemos atribuido, delimita la potestad del Estado de castigar, esto es, de imponer penas; es justamente esa potestad la que se designa como iuspuniendi, y como tal es legislativamente previa al iuspoenale, es decir al conjunto de reglas penales que lo delimitan, y constituye una facultad necesaria para que el Estado, como gobierno de la sociedad política, pueda ejercer eficientemente su función. La doctrina tradicional designa como derecho penal objetivo al iuspoenale y como derecho penal subjetivo al iuspuniendi; en tal sentido concibe a éste como derecho subjetivo del Estado. Negar la existencia de un derecho subjetivo de castigar del Estado-dice Rocco— es cerrar el camino para comprender los fundamentos del sistema de derecho penal, idea de que participan aun las corrientes críticas actuales (ver Bustos Ramírez). No obstante, Zaffaroni sostiene que es erróneo afirmar el carácter de derecho subjetivo del iuspuniendi, pues ello "haría que todos los delitos lesionaran un único bien jurídico, que sería un derecho subjetivo del Estado", frente al cual "pasarían a segundo plano todos los derechos de los habitantes que nuestra Constitución Nacional consagra". Evidentemente, se incurre aquí en una superposición de planos intelectivos, partiendo de una noción privatista de derecho subjetivo: no se trata del derecho subjetivo a gozar de un bien jurídico, el "derecho a castigar" no es un bien jurídico, sólo importa la denominación del titular de la legislación penal; como derecho subjetivo de tal carácter no se superpone ni interfiere en la protección de los bienes jurídicos, a la cual provee la misma legislación".* (Creus, Carlos. "Derecho Penal, Parte General". 3ra. Edic. Edit. Astrea, Bs. As. 1992, p.p. 5 y 6)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA [illegible] CHECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 01 - 103 - Asunción, Paraguay

2. LA INFLUENCIA DE LAS IDEOLOGIAS EN LA FUNCION DEL ESTADO

En toda la historia de la humanidad se puede ver la presencia de ideologías, esto es algo innegable, desde el momento que el ser humano es un ser pensante; pero en base a su naturaleza, siempre ha tratado de imponer aquellas ideas que consideraba correctas como principios guía para el desenvolvimiento de las relaciones sociales.

Las formas de gobierno, son producto de ideologías, aunque también estas pueden hacer nacer algunas formas de pensar y de actuar, lo que se diera con posterioridad a la Revolución Francesa, ya que debido a que el individuo particular era condenado a vivir una vida social pautada por los grupos dominantes, se planteó la necesidad de erigirse en dueño de su propio destino, situación que se gestara mucho antes de la explosión de la citada revolución, y que se diera con una simple idea base: *"cogito ergo sum"*, que derivó en la elevación del individuo particular a una categoría de sujeto de derechos.-

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 - ASUNCION - Paraguay

Por supuesto, como ocurre en varios ámbitos de la vida, cuando se realizan cambios, se pretende superar y erradicar toda situación anterior, entonces, en esta oportunidad, el cambio vino a plantear un modo totalmente distinto de pensar la vida en sociedad, en la cual, el individuo particular y la vigencia de sus derechos, tenían preponderancia sobre cualquier otro; lo que implicó una situación de menospreció de otros de igual importancia para el armónico desarrollo de la sociedad.

El individualismo o liberalismo implicó un nuevo modo de ver las relaciones humanas, en donde se le da importancia precipua a lo que el ser humano como individuo particular decida sobre lo que es mejor para su propio desarrollo, y por supuesto la vigencia de sus derechos, que se elevan a la categoría de fundamentales, tales como la libertad, la propiedad privada, etc., que marcan la aparición de nuevos paradigmas de actuación, e imponen al Estado –ya constituido como entidad garantizadora de la paz social- la necesidad de garantizar estos derechos

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al documento que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

individuales, lo cual se refleja en la mayoría de las constituciones del mundo en la actualidad[5].

Por supuesto, al surgir una idea, casi de un modo automático surge una contrapuesta, más aun cuando las ideas son llevadas a extremos en donde solo se acepten un modo de pensar, que es lo que pasó con el liberalismo exacerbado, que influenció varias normativas, incluyendo la Constitución paraguaya de 1.870[6]. Es así, que en poco tiempo de vigencia del liberalismo como corriente ideológica extrema, surge en contraposición el socialismo, que en su versión moderada implica una situación de

---

[5] *"El movimiento conocido como liberalismo nace directamente como consecuencia del derrumbe del absolutismo monárquico, proponiendo una nueva forma de organizar el mundo, su vida económica, política y social. Se trata de una verdadera ideología, en el más amplio sentido de la palabra y que llevaría adelante la creación de un nuevo modelo de organización social que habría de imponerse en buena parte del mundo y que en muchos aspectos se mantiene hasta hoy día".* (Camacho, Emilio. "Lecciones de Derecho Constitucional". Tomo I, Edit. Intercontinental, As. Py. 2001, p. 95).

[6] *"(...) es producto de su época y de su circunstancia: liberal al extremo, individualista al máximo, bicameralista, llena de desconfianza a los gobiernos fuertes, a las dictaduras, ignorando los problemas sociales".* (Marimas Otero, Luís. "Las Constituciones del Paraguay". Edit. Cultura Hispánica. Madrid, 1978, p. 71)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. DOY FE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 838 Of. 103 - Asunción, Paraguay

solidarismo[7], sin embargo, pronto fue llevado al extremo, y el individuo fue relegado a una simple abstracción.

Sin embargo, la influencia, al igual que el liberalismo, se notó en las normas jurídicas, tal es así que la Constitución mexicana de 1.917, considerada una de las primeras de su estilo, se constituye en una de carácter socialista, y de ahí en más, las distintas constituciones que se vinieron promulgando van interpolando normativas de protección de derechos individuales y de derechos sociales, tal es así, que luego de aquella Constitución

---

[7] *"Los hombres de una misma sociedad están unidos unos con otros, primero porque tienen necesidades comunes, cuya satisfacción no pueden asegurar más que por la vida común: tal es la solidaridad o inter-dependencia por semejanzas. Por otra parte, los hombres están unidos unos a otros porque tienen necesidades diferentes, y al mismo tiempo aptitudes diferentes, y pueden, por tanto, ayudarse en mutuos servicios y asegurar la satisfacción de sus necesidades diversas. En esto consiste la solidaridad o la interdependencia social por la división del trabajo".* (Duguit, Leon. "Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón". Trad. Carlos Posada, 2da Edic. Corregida y Aumentada, Francisco Beltrán, Librería Española y Extranjera, Principe, 16, Madrid, s.f., p.43)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia concuerda fielmente con el original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 838 Of. 103 - Asunción, Paraguay

primigenia de 1.870, en el Paraguay, la de 1.992, declara en su art. 1, que se constituye en Estado Social de Derecho[8].

La lucha entre socialismo y liberalismo ha marcado el desarrollo de la historia reciente –finales del siglo XVIII e inicios del XIX- y su influencia se denota en varias de las acciones humanas, y aunque algunos consideran de que existe una necesidad de superación de estas posiciones contrapuestas[9], la

---

[8] *"DE LA FORMA DEL ESTADO Y DE GOBIERNO. La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que se establecen esta Constitución y las leyes. La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana".*

[9] *"La concepción sistémica de la sociedad estimula la investigación de las propiedades y procesos peculiares de los sistemas sociales, así como la conducta social de sus miembros. Explica al individuo por la sociedad y a ésta por aquel. En general, el lugar de limitarse exclusivamente a lo microsocial o a lo macrosocial, los combina: muestra cómo la estructura social condiciona la acción individual y cómo ésta a su vez, sostiene o modifica aquella.El sistemismo supera tanto al individualismo como al totalismo, que son las filosofías sociales tradicionales. Es una visión típicamente moderna. Pero, desde luego, por no renunciar a la razón, la comprobación, la verdad, la claridad ni la cordura, el sistemismo es incompatible con lo llamado posmoderno, nuevo nombre del viejo oscurantismo".* (Bunge, Mario, "Sistemas Sociales y Filosofía". Edit. Sudamericana, 2da. Edic. Bs. As. 1999, pp. 7 y 8).

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 898 Of. 103 - Asunción, Paraguay

misma seguirá marcando el modo de desarrollarse las relaciones sociales.

Esta influencia se ve en varias situaciones que hacen a las relaciones sociales, entre ellas está el Derecho, que se vio profundamente influido por estas corrientes ideológicas, partiendo de las normativas fundamentales, a las normas de inferior jerarquía. Tal como se ha mencionado, en Paraguay, la Carta Magna de 1.870, estuvo influenciado por el liberalismo, luego la Constitución de 1.940, por las corrientes corporativistas –en boga en aquel entonces-, y la de 1.967, que estaba entre democrática y autocrática[10], es decir, había un reconocimiento de los derechos individuales, pero a su vez el Estado –concentrado en el Ejecutivo- se constituyó en un súper-poder, que podía sobreponerse a cualquier derecho fundamental del individuo, incluso la libertad o la vida.

---

[10] "*(...) democrática en la parte dogmática, y autocrática en la parte orgánica (...)*". (Campos Cervera, Rodrigo. "Fueros o Inmunidades Parlamentarios"., en Comentario a la Constitución TomoII, (Emilio Camacho Lezcano Claude. Compiladores), Corte Suprema de Justicia, As. Py. 2002, p. 297).

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 223 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Esta situación fue superada con la Constitución de 1992, que trajo importantes modificaciones, comenzando con la instauración de un sistema de Estado Social de Derecho, con lo cual, lo fundamental es atender a la ideas o necesidades sociales, de ahí que sea importante un Estado descentralizado, que pueda responder a las necesidades de la gente desde donde se encuentren en el territorio de la República.

3. LA ESPECIALIZACION DE FUNCIONES Y SEPARACION DE LOS PODERES DEL ESTADO

"Aunque Schmitt sostuviera, con excesiva rotundidad, que fueron las experiencias del señorío del parlamento en la primera revolución inglesa las que condujeron a los intentos teóricos y prácticos de distinguir y separar los diversos campos de la actuación del poder del Estado, lo cierto es que esos intentos son muy anteriores y se manifiestan por muy complejas vías. Es un lugar común admitir que desde la Carta Magna Libertatum los poderes reales, salvo en periodos excepcionales, no han decrecido jamás en Gran Bretaña, pero con la aceptación

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 238 01, 103 - Asunción, Paraguay

de esa idea general no basta: lo que cualificará al constitucionalismo británico no es sólo la limitación del poder, sino el modo de esa limitación. Y ese modo se articulará a través de una diversidad de teorías y soluciones prácticas que pueden resumirse, quizá, en dos vertientes, estrechamente interconectadas: la concepción de la ley como regla general, que obliga a todos y no puede ser vulnerada en los actos de su aplicación, y la concepción plural del poder. Ya Bracton, a mediados del siglo XIII, en su De legibus et consuetudinibusAngliea, decía que el rey es frenado por el derecho y la "curia" "[11].

La concepción del Estado, como órgano garantizador de la paz social es muy antiguo, pues si bien no estaba institucionalizada del modo en que se diera a partir de la división de los poderes, ya existía una idea de un ente superior que pudiera regir los destinos de una nación determinada. Sin embargo, el hecho de que el poder esté concentrado en manos de una sola persona o un grupo de personas, hacia que esto se convirtiera en

[11] Aragón, Manuel. Ob. Cit., p.p. 15 y 16

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER C.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
R.P.J. Nº 314
Tel.: 430 - 384
15 de Agosto 224 01 - 100 - Asunción - Paraguay

un escollo, en muchas ocasiones, ya que propiciaba el abuso del poder, creándose un sistema arbitrario al que no se podía parar, era realmente el Leviatán de HOBBES [12], sin posibilidad de control, más aun atendiendo la tesis teocrática del poder.

Ya sea una sola persona o un grupo de personas quienes ejerzan el poder, si es que se da a través de un solo conducto o poder, siempre se darán situaciones de arbitrariedad, pues no existe un modo de frenarlo y ejercer un equilibrio, ya que como reza aquel adagio francés: *le pouvoirarrête le pouvoir*[13], lo que ya ha quedado demostrado desde antiguo, cuando el único modo de hacer frente a una situación de injusticia o de venganza, es a través de una fuerza que pudiera hacer frente a la otra pero en sentido inverso.

Este derecho de castigar que tiene el Estado, se le es dado para garantizar la paz social, y el mismo implica la posibilidad de privar al sujeto particular de sus derechos

[12] Haciendo referencia al monstruo marino del cap. 41, del Libro de Job en la Biblia.

[13] Solo el poder detiene al poder.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER CRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314

individuales, potestad que podía implicar la posibilidad de actuar de modo arbitrario; de modo que se ideó la forma de limitar este poder. Así surge la teoría del control de poder para de este modo, establecer un sistema de control de las atribuciones de este poder.

Los teorizadores del poder –del Estado- empezaron a pensar en el mejor modo de control de este poder, puesto que hasta ese momento, no había un sistema preestablecido, y cualquiera podía llegar a abusar del poder. Pero como no había una sola propuesta de solución, tenía que buscarse uno que realmente diera respuesta al problema que se estaba planteando.

Debido a esta situación, se planteó la necesidad de que el Estado, si bien siempre va a ser un solo poder, debe estar dividido para poder ejercer su función, y tal es así que apareció la teoría de la división del poder o poderes, cuya autoría se atribuye a MONTESQUIEU, quien en el Espíritu de las Leyes plantea la necesidad de que se dé una división y especialización de funciones, para que haya un solo Estado, pero con funciones especializadas y diferenciadas.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
LILIANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO

"La teoría del equilibrio como división interconectada de poderes, que se controlan mutuamente, era moneda corriente en la vida política y jurídica de mediados del siglo XVIII y han que presumir, fundadamente, que Montesquieu la conocía con exactitud. Como se ha dicho tantas veces, por los constitucionalistas anglosajones principalmente, la teoría del equilibrio implicaba que la fiscalización y el control son parte de la teoría de la división de poderes y no excepción a la misma. El control aparece, pues, como el instrumento indispensable para el equilibrio (y con él la libertad) pueda ser realidad. (...) Sin embargo, la interpretación que hace Montesquieu de la Constitución británica, aunque perciba la relación entre división de poderes y capacidad de frenar, de impedir, no extrae toda la complejidad de controles y fiscalizaciones que forman el "delicado equilibrio" de aquella Constitución, quizá porque Montesquieu (aunque hubiese conocido personalmente la realidad inglesa) tenía una formación doctrinal sobre el constitucionalismo británico más cimentada en la lectura de obras del pasado que en las que eran de circulación actual en la

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que he tenido a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 214
Tel.: 490 - 084
15 de Agosto 958 of. 103 - N

Inglaterra de su tiempo. Es cierto que Montesquieu no predica, en su división de poderes, una radical separación entres ello que diese lugar a una pluralidad de actividades estatales dislocadas, sin conexión alguna y sin capacidad de frenarse mutuamente; por el contrario, la conexión es parte inescindible de su teoría de la división, pues de otra forma el poder no frenaría al poder. Pero también es cierto que la riqueza de los controles del constitucionalismo británico de su tiempo era más amplia que la pura faculté d'empêcher"[14].

Surge así la teoría de la separación de poderes, que en su versión inglesa era solo distribución de poderes –por lo menos no con la amplitud que se diera con la versión norteamericana-, sin que aun se pensara en un modo de resolver el problema del control, con lo cual se podía aun dar una situación de arbitrariedad, puesto que cada poder podía ejercer su potestad de modo ilimitado. De este modo, no se podía hacer referencia a equilibrio de poderes, tal como se pretendía.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER CALCAÑO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 400 - 584
15 de Agosto 698 Of. 102

[14] Aragón, Manuel. Ob. cit., p.p. 21 y 22.

Así surge la visión norteamericana de división de los poderes, en donde se supera la tesis de simple distribución de poderes, sino que se plantea un modo de hacer realidad aquello de *le pouvoirarrête le pouvoir,* y de este modo, se plantea la necesidad de establecer un equilibrio de poderes, lo que es conocido como *checks and balance* o pesos y contrapesos.

"La Constitución federal será fiel a la idea de frenos y contrapesos, a la interconexión de funciones, es decir, al sistema de "gobierno equilibrado", estableciendo un veto presidencial, así como la intervención del Senado en los nombramientos de altos funcionarios (incluidos los jueces del Tribunal Supremo) y en las decisiones sobre política exterior, entre otros casos; obligando, en suma, a la colaboración entre poderes y poniendo en marcha una serie efectiva de controles, reforzados, desde la famosa sentencia de Marshall de 1803, con el propio control judicial de la constitucionalidad de las leyes. Por supuesto que no se organizaba un régimen parlamentario, sino que se inauguraba lo que después se llamaría régimen presidencialista, con la consiguiente independencia política del jefe de Estado

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER CHEFF
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 514
15 de Agosto 87

resultado de la legitimidad popular de su mandato, pero la idea que servía de base al edificio constitucional era, indudablemente, la consideración del balance of powers y de los controles recíprocos como elemento fundamental del "Estado libre o constitucional" (Hamilton)"[15].

Desde esta perspectiva, se da un sistema en el que no solo existe una especialización de funciones, sino que debe darse una forma de control sobre la actuación de los otros poderes, recíproco control, tal como lo enuncia la Constitución de 1.992[16], que acoge así la tesis limitativa del poder, en el sentido de que no se da una simple separación y especialización de funciones, sino que además se da la posibilidad de que cada poder tenga la posibilidad de frenar al otro, si este trata de sobrepasar a los demás.

---

[15] Ibídem, p.p. 28 y 29.

[16] "DEL PODER PÚBLICO. El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o suma del Poder Público. (...)". (Art. 3, Constitución de 1.992)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia concuerda fielmente al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PÚBLICO
15 de Mayo

Si bien es cierto, puede que sea por una situación de temor al pasado de tiranía, se limitó mucho al poder ejecutivo[17], pero se estableció este sistema de reciproco control –esta limitación al poder Ejecutivo algunos lo han considerado como un presidencialismo atenuado, ya que el control del poder se encuentra en el Congreso- y es lo que caracteriza al sistema democrático vigente, en el que ninguna persona individual o colectiva, o incluso uno de los poderes del Estado puede arrogarse la totalidad de las funciones que debe realizar el Estado.

Una vez determinado el sistema de control entre los poderes, creándose de este modo la idea –teoría- del equilibrio de poderes; para dicha realidad, es fundamental la actuación del Poder Judicial, pues de acuerdo a lo establecido en la Carta

[17] *"El temor –fundado en atendibles antecedentes históricos- hizo que la constitución de 1992 exacerbara los mecanismos de limitación del poder del Presidente de la República, de tal manera que el sistema ha quedado tan desnaturalizado que resulta poco menos que ineficaz como sistema de gobierno"*. (Mendonça Bonnet, Juan Carlos, "DEL SISTEMA PRESIDENCIAL AL SISTEMA PARLAMENTARIO". En Comentario a la Constitución Tomo II, Emilio Camacho, Lezcano Claude (Compiladores). Edit. Litocolor, As.Py., 2002, p. 22)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista DOY FE.-
ANA A. SOLER G.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 5
15 de Agosto 838 Of. 1

Magna, este se constituye en custodio de la misma[18], dicha función que es exclusiva de la misma y que no se puede delegar[19], salvo la excepción de los medios alternativos de resolución de conflictos; de este modo se pone de la manifiesto la idea del Estado de Derecho[20], pues todo debe estar establecido en la

---

[18] *"DE LA FUNCIÓN Y DE LA COMPOSICION. El Poder Judicial es el custodio de esta Constitución. La interpuesta, la cumple y la hace cumplir. La administración de justicia está a cargo del Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los juzgados, en la forma que establezcan esta Constitución y la ley".* (Art. 247, Constitución de 1.992)

[19] *"DE LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL. Queda garantizada la independencia del Poder Judicial. Sólo éste puede conocer y decidir en actos de carácter contencioso. En ningún caso los miembros de los otros poderes, ni otros funcionarios, podrán arrogarse atribuciones judiciales que no estén expresamente establecidas en esta Constitución, ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir de cualquier modo n los juicios. Actos de esta naturaleza conllevan nulidad insanable. Todo ello sin perjuicio de las decisiones arbitrales en el ámbito del derecho privado, con las modalidades que la ley determine para asegurar el derecho de defensa y las soluciones equitativas. Los que atentasen contra la independencia del Poder Judicial y la de sus magistrados, quedarán inhabilitados para ejercer toda función pública por cinco años consecutivos, además de las penas que fije la ley".* (Art. 248, Constitución)

[20] *"La imagen del Estado de derecho en su interpretación liberalista –que es la primitiva y la dominante, a más de haberle dado nombre a la teoría-, postula la limitación del Estado por su propia voluntad, que sin apelación a un orden jurídico trascendente elabora el derecho positivo, quedando sujeto a él sin posibilidad de evasión. No existe por encima del Estado ninguna potestad capaz de limitarlo jurídicamente. Es el propio sometimiento del Estado a las*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que he tenido a la vista. DOY FE.-
ANA A. SOLER GRESQUET
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 524
15 de Agosto 830 Esq. Paraguay

Constitución y en las leyes dictadas en consecuencia de la primera, ya que solo así se puede dar una aplicación igualitaria de las leyes, base del Estado de Derecho, que en el caso de Paraguay es Estado Social de Derecho.

La Carta Magna establece la forma de realización de los derechos, tanto individuales como colectivos, y la misma debe ser garantizada por los tres poderes del Estado, en el sentido de que se debe crear un sistema normativo que garantice la vigencia de los mismos; asimismo el Poder Ejecutivo debe garantizar que todos tengan sus derechos materializados a través de servicios públicos; y por supuesto, el último, pero no por ello el menos importante, se da la función muy especial del Poder Judicial, que debe garantizar la vigencia de estos derechos, pues el sujeto particular o el grupo social, si se ven afectados en sus derechos, pudiendo llegarse al hecho de la conculcación de estos, puedan, a través del Poder jurisdiccional poder ser garantizado sus derechos

---

regulaciones de su propia competencia. El Estado según Jellinek, se liga por propia voluntad al derecho que crea. "La inclusión y el acatamiento del Estado respecto al derecho se logra por la espontanea decisión de aquel, de someterse a los limites jurídicos que él mismo formula". (Bidart Campos, Germán José. Ob. Cit. p. 134)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 582 c/ 103 - Asunción - Paraguay

o en todo caso, restablecerse aquellos que ya han sido afectados. De ahí se denota la precipua importancia del Poder Judicial en la vigencia de los derechos fundamentales, y de este modo, ya que a través de ella se hace realidad la realización de estos, ya sea garantizando que no sean conculcados o en su caso, restableciendo aquellos que ya han sido conculcados, buscando el modo de resarcir si es que ya se dio un daño irreparable.

Más allá de eso, también hay que tener en cuenta que esta separación de poderes implica una situación de descentralización del Estado, puesto que ya no una sola autoridad central la que actúa, sino que son tres poderes que interactúan y realizan cada uno sus funciones específicas, además de ello, con el correr del tiempo, fueron creadas otras instituciones consideradas extra-poderes, en el sentido de no pertenecer a ninguna de estos tres, de tal modo, la idea es que exista siempre ese equilibrio de poderes, pero a su vez, que exista una mayor descentralización.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER CUETO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 594
15 de Agosto 888 Of.

CAPITULO II. LOS PODERES DEL ESTADO

1. PODER LEGISLATIVO

1.1 CONSIDERACIONES PREVIAS

Ya se ha hecho mención de la separación de poderes, y lo que ello implica para la descentralización del Estado, es decir, con base en aquella separación se diversificó la actuación del Estado, lográndose de tal manera la superación de aquella centralización que se diera en los primeros tiempos de actuación del Estado, anterior a la aparición del concepto de Estado moderno[21], que se diera luego de la superación de la Edad Media,

---

[21] *"El Estado se nos presenta como una comunidad políticamente organizada en un ámbito territorial determinado. En su significado moderno, es una unidad política, con instituciones objetivas diferenciadas que declaran y sostienen el derecho y aseguran el orden mediante el monopolio de la obligatoriedad incondicionada. Una entidad soberana y abstracta, a quien se confía la titularidad del Poder. Lo específico de la realidad estatal está constituido por las relaciones políticas. De ellas provienen el mando y la obediencia, la cooperación y disyunción, la distinción entre gobernantes y gobernados y las formas efectivas de dominación, como cristalización y síntesis de la actividad humana orientada a la organización y ordenamiento de la vida social".* (Fayt,

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde a su original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 5

y por sobre todo, luego de los procesos revolucionarios en Europa y Estados Unidos.

Antes que nada, hay que diferenciar al poder constituyente del poder constituido[22], pues en el caso de los primeros, se da en condiciones especiales, y se da para una misión fundamental, que es la aprobación de la Ley Fundamental de una República, y por ello su misión es de precipua importancia y debido a ello, es elegido por el pueblo para poder actuar en su representación para la redacción y promulgación de la

---

Carlos S. "Derecho Político". T.I., 6ta edición inalterada, Edit. Depalma, Bs. As. 1985, T.I., p. 157)

[22] *"Al observador más ligero se le presenta como evidente, al contemplar esa realidad social, política y jurídica que llamamos estado, la existencia de dos momentos: uno fundamental –en el sentido de que da fundamento- y otro subsiguiente y derivado de él; el primero, de escasa duración en el tiempo, comparado con el segundo, que puede considerarse continuo. El momento fundamental corresponde a la fundación del estado, a su estructuración, a su organización; es el momento en que se da constancia pública de la constitución de un estado –en el sentido de constituirlo-. Es, entonces, una etapa primigenia que, por constituir al estado, se denomina constituyente. La otra, subsiguiente al acto de constituir al estado, tiene permanencia indefinida; el estado ya está constituido, y actúa en el ámbito de esa constitución".* (Bidart Campos, Germán. "Derecho Constitucional" Tomo I. EDIAR, Bs. As. 1964, pág. 157).

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. DOY FE.
ANA A. SOLER CISNEROS
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 10

Constitución. En cambio, el poder constituido es el que se establece con carácter permanente y que tiene la misión de hacer cumplir lo establecido en la Carta Magna, realizando las funciones que le han sido asignadas a través de la norma madre.

Las funciones de los poderes del Estado están bien delimitadas, en este caso, el Congreso es el Poder Legislativo, y tiene la misión de dar normativas de carácter general, el Poder Judicial de garantizar la administración de justicia, y el Poder Ejecutivo que administra la cosa pública; de tal modo, se puede ver que existe una delimitación de las funciones de los tres poderes del Estado, los cuales actúan en igualdad de condiciones, por el equilibrio de poderes, pero de modo diferenciado, en el sentido de que cada uno tiene bien definidas sus funciones, además de ello, con la idea de la descentralización, se da la posibilidad de que trabajen de forma coordinada con los gobiernos locales.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

1.2 BREVE HISTORIA

La tesis teocrática del poder, del que habla ARMANAGUE, en la cita *up supra*, está presente en lo que refiere al desarrollo del Parlamento, puesto que en los primeros tiempos, hubo dos posiciones, y que por un lado se da esta tesis y por el otro, la presión del Parlamento sobre el poder monárquico, de modo a frenar el poder de estos.

La irresponsabilidad del rey, venía del hecho de que el mismo era puesto por Dios, por lo mismo, existía una especie de infalibilidad, no existía la posibilidad de que el mismo pudiera ser responsable de sus hechos. Que en realidad fue una característica común de los gobiernos absolutistas, tal como se dio en el Paraguay en la época del Rodríguez de Francia, cuyo poder no estuvo basado en Dios, sin embargo, ejercía un poder absoluto que lo hacía igualmente irresponsable de sus actos.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER G.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 505 N. 103 - Asunción, Paraguay

Es el poder que se justifica por sí mismo y hasta que se dio la separación y equilibrio de poderes, no existía institución capaz de realizar una acción de enjuiciamiento del titular del poder, y al contrario de ello, este podía, de modo arbitrario dictar sentencias, incluso de muerte, a quienes él considerara actores de hechos punibles o por considerarlo un enemigo.

Esta irresponsabilidad, que era absoluta, implicaba una situación de menoscabo del derecho de los ciudadanos, puesto que dependían del humor de la autoridad de turno; fue justamente una de las motivaciones de los actos revolucionarios que marcaron el inicio de una nueva etapa en la historia y en donde surge el concepto de Estado moderno.

De este modo, tal como dice BIDART CAMPOS: *"Lo que se quería significar era que el gobernante no debía responder ante la sociedad por su gestión de gobierno, y que, por ende, no había mecanismos para enjuiciar su acción"*[23].

[23]Bidart Campos, German J. "El Poder". Ediar, Bs. As., 1985. p. 206.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO

Este poder de carácter absoluto implicaba una separación entre el pueblo y su autoridad, puesto que no ejercía dicha autoridad a favor del mismo, muy por el contrario, en muchos casos, lo hacía en detrimento del mismo, más aun cuando se trataba de recaudar impuestos para sostener a la autoridad y los cortesanos. Es por ello, que una vez forjado el Estado moderno, se buscó frenar el poder de las autoridades, y en especial en lo referente a la percepción de impuestos, para ello se establecieron principios contenidos en normativas superiores (constituciones[24]) de modo a limitar ese poder de percepción de impuestos que tiene el Estado[25].

---

[24] "*(...) "Por Constitución entendemos... y entiende hoy lo mejor de la doctrina, un modo de organización de la vida social en el que la titularidad de la soberanía corresponde a las generaciones vivas y en el que, por consiguiente, las relaciones entre gobernantes y gobernados están reguladas de tal modo que éstos disponen de unos ámbitos reales de libertad que les permiten el control efectivo de los titulares ocasionales del poder. No hay otra Constitución que la Constitución democrática. Todo lo demás es, utilizando una frase que Jellinek aplica, con alguna inconsecuencia, a las Constituciones napoleónicas, simple despotismo de apariencia constitucional*"". (Llorente, citado por Aragón, Manuel. Ob. Cit., p. 46)

[25] "*(...) los límites de las pretensiones tributarias están disciplinados por un conjunto de normas jurídicas, lógica y estructuralmente anterior al derecho tributario material y al formal, que constituye el titulado derecho tributario constitucional. Es este una parte del derecho constitucional, que es tributaria*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. ANNA A. SOLER C. NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO

HOBBES, con su Leviatán, inspirado en el monstruo marino del libro de JOB, plantea un Estado fuerte que necesita de súbditos y no de sujetos de poder, ya que en tal sentido son objeto de poder, es el Estado el que da la libertad[26], de tal modo, el poder se torna totalitario, ya que –de acuerdo a esta concepción- el debe ser fuerte, de ahí que siempre se hable de que este autor fue el doctrinario que fundamentó el absolutismo estatal. Sin embargo, la doctrina propagada por él no se fundaba en una relación entre el hombre y la divinidad, sino que su justificativo se encontraba en el individuo que debía ser protegido por el Estado.

Con la idea de limitar el poder del Rey, se dio la necesidad de establecer una institución que fuera capaz de frenarlo, es así que ya con la Carta Magna de 1215, empezó a darse esta situación, pero luego con la aparición del poder

---

por el objeto al que se refiere, pero que es derecho constitucional, pues su tarea es la de disciplinar la soberanía del Estado en un determinado sector, el de la actividad tributaria (...)". (Jarach, citado por Blanco, Sindulfo. "Limitaciones al Poder Tributario". (Emilio Camacho-Lezcano Claude, Compiladores). Edic. Corte Suprema de Justicia, As. Py. 2002, p. 252).

[26] Cfr. Aragón, Manuel. Ob. Cit., p. 34.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER CUEVAS
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 5[illegible]
15 de Agosto 833 [illegible]

parlamentario[27], con la Cámara Alta, que era de los nobles, y luego la Cámara Baja para dar intervención al pueblo en esta entidad que le pone límites a la actuación del poder del Rey.

La liberación de responsabilidad al rey, fue una motivación para que surja un movimiento de superación del absolutismo, y así paulatinamente se fue dando la responsabilidad de las autoridades, que en los primeros tiempos se dio por la presión del Parlamento, y en principio los responsables por acciones que lesionaban al pueblo, eran los Ministros.

El sistema inglés, que fue el que sirvió de base para las posteriores experiencias de limitación del poder, era un sistema especial, puesto que el Rey, al igual que sus ministros era parte del Parlamento. La importancia del Parlamento se dio al momento en que se vio un involucramiento del mismo en el manejo del

---

[27] Se ha mencionado que el sistema parlamentario nació al momento que *"Magnum Concilium"* pasó a ser *"Parlamentum"*, que se habría dado en algún momento alrededor de los siglos XII y XIV, y el sistema inglés sirvió de modelo a varios países europeos y también de América, pero con la particularidad de que existe un parlamento, pero el sistema no es parlamentario sino presidencial.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GATICO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 5
15 de Agosto 888 0

poder, significando un límite a la actuación del poder real. A tal punto de llegar a hacerlo responsable de sus propios actos.

"García-Pelayo explica muy bien que en ese tiempo Inglaterra se gobierna principalmente por el derecho no escrito, por la costumbre, si bien cuando ese derecho ha sido sancionado por la autoridad del rey con al consilium et asensumagnatum et reipublicae, se transforma el leges, las cuales no pueden derogarse o reformarse sine communiconsensueorum ómnium quorumconsilio et consensufueruntpromulgatae.La distinción entre gubernaculum (ámbito de poder no sometido a limitación) y jurisdictio (ámbito del poder sometido a la ley), distinción perfectamente admitida (aunque a veces fuese quebrantada) hasta el siglo XVII; la diferencia, vigorosamente defendida por Fortescue, a mediados del siglo XV, en su Governance of England, entre dominiumpoliticum (el rey no puede gobernar a su pueblo más que por las leyes a las que éste ha asentido), manifestando que Francia es una muestra de lo primero e Inglaterra de lo segundo, o másexactamente de la primacía de lo segundo, ya que, en realidad, dira, en Inglaterra se da una suerte

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de AGOSTO
Paraguay

de mezcla de las dos formas de poder, pues la monarquía inglesa es una "monarquía mixta" en la que el "parlamento es representante del cuerpo de todo el reino"; la teoría de la supremacía del commonlaw, del juez Coke, a principios del siglo XVII, y su conocida calificación del derecho como "artificial reason and judgement of law", que lo enfrentaron tanto con el rey como con el parlamento; la defensa, casi simultánea, por Selden y Elliot de la primacía del estatuto sobre la ordenanza; todo ello y algunos ejemplos más que no hace falta repetir, por suficientemente conocidos, evidencian una tradición teorice del imperium de la ley y de la concepción plural del poder mismo. Teoría que, además, no estaba desligada de la práctica, como demuestra la misma experiencia histórica del constitucionalismo británico. Ahora bien, mientras que el rule of law, cada vez más fortalecido, continuaría del modo casi invariable hasta nuestros días, el otro medio a través del cual se articula la limitación, el de la concepción plural del poder, experimentaría notables modificaciones. Hasta el siglo XVII adoptaría el modelo de la "forma mixta de gobierno", ya apuntado por Fortescue, que no hacíamás que recoger la vieja idea de Aristóteles, Polibio y Santo Tomás. John Aylmer, obispo de Londres, lo expresará muy bien

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

en el siglo XVI: "El régimen de Inglaterra no es una mera monarquía, como algunos piensan por falta de examen, ni una mera oligarquía ni democracia, sino un régimen mezcla de todos éstos, en el cual cada uno de éstos tiene o debe tener autoridad. La imagen de eso, y no la imagen, sino la cosa misma, puede verse en la Casa del Parlamento, donde encontraréis estos tres estamentos: el rey o la reina, que representa al monarca; los nobles, que son la aristocracia, y los burgueses y caballeros, la democracia" "[28].

Se dio el cambio de la composición del Parlamento, y así quedó conformado solo por las dos Cámaras, las que empezaron a conquistar el poder, achicando así las amplias facultades del Rey, y así lograron tener un predominio de la tarea legislativa, además de ello, impulsado por la Cámara de los Comunes, se dio un evento sin precedentes, lograr la

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRAU
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

[28]Aragon, Manuel. Ob. Cit., p.p. 16,17 y 18.

responsabilidad de los Ministros del Rey, tal como se dio en el año 1376[29].

El *"impeachment"*, que constituye un modo de control, ya que es la forma de hacer responsables a los jefes de Estado, y que en los países que no siguieron la tradición del *conmonlaw*, han adoptado el sistema de responsabilidad basado en el juicio político, figura utilizada para enjuiciar al presidente y otras autoridades del Estado, de acuerdo al alcance establecido en las respectivas constituciones.

En lo que refiere al sistema parlamentario en sí, es una forma de gobierno que se ha establecido en la mayoría de los

---

[29] *"El primer caso registrado de enjuiciamiento político tuvo lugar en 1376, y no puede pasar inadvertido que el Parlamento convocado en la primavera de dicho año, para resolver el problema de bancarrota nacional planteado por el gobierno inepto del senil monarca Eduardo III (1327-1377), fue el primero en ser dominado por los comunes, quienes, bajo el liderazgo del Peter de La Mare, procedieron a deducir juicio político contra Lord Latimer –Lord Chamberlain (encargado de la Cámara)- Richard Lyons, un mercader de Londres que había obtenido enormes ganancias prestándole dinero al monarca a excesivas tasas de interés, y LaicePerrers, concubina del Rey. (...)".* (Armagnague, Juan F. Ob. Cit., p. 19)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GAUTO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 322 Of. 103 - Asunción, Paraguay

países europeos, pero en América se ha adoptado el sistema presidencial, utilizando como base el sistema adoptado por los Estados Unidos. De este modo, ha variado el sistema de responsabilidad, y la forma de gobierno.

1.3 CARACTERISTICAS

Entre las diferencias fundamentales comparándolo con el sistema presidencial, está en quién es el que dirige el gobierno, que en el caso del sistema parlamentario es el Primer Ministro, la elección del mismo queda a cargo del los miembros del Parlamento. Esto es una consecuencia del sistema de democracia representativa, que implica la posibilidad de que el poder constituido, en este caso el Parlamento[30], en representación del pueblo, elija a las autoridades.

---

[30] *"El Parlamento es el único órgano cuyos miembros son elegidos a través del sufragio del pueblo; este hecho, le da inevitablemente un protagonismo distinto y hasta una solidez superior".* (Risso, Guido I. "Gobierno y Estado", en Curso

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde a la similar que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRETO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 644
15 de Mayo 583

Así como es elegido en el seno del Parlamento, del mismo modo puede ser destituido por este mismo poder, que establece la responsabilidad del Primer Ministro y realiza el voto de censura, con lo cual le retiran la confianza y debe elegirse un nuevo Primer Ministro, lo que en algunos sistemas se da de modo activo, en el sentido de que antes de que se dé el voto de censura, ya se garantiza la existencia del reemplazo del que es destituido.

Como una forma de ejercer el control, dentro del esquema del sistema parlamentario, el Primer Ministro tiene la facultad de disolver el Parlamento, esto es un elemento del sistema parlamentario e implica una forma de establecer el equilibrio de poderes. Si el Parlamento es disuelto antes de cumplir el tiempo de mandato para el que fueron elegidos, sucede una situación bastante interesante, ya que los miembros del Parlamento, generalmente forman parte del gabinete del Primer Ministro, con lo cual también afecta a la formación de esta.

---

de Derecho Constitucional, Walter F. Carmona (Director). LA LEY, Bs. As. 2001, p. 59)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.

ANA A. SOLER GRILLO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Se ha hecho mención del sistema inglés, por el hecho de que el Parlamento ha nacido en aquel sistema, por supuesto, hay una diferencia de sistemas, comparativamente con los sistemas americanos. Sin embargo, y a pesar de ello, hay constitucionalistas que han mencionado la factibilidad y las ventajas que supondría un sistema parlamentario para el Paraguay[31].

1.4 LA SITUACIÓN EN PARAGUAY

El Paraguay, tal como ya ha sido mencionado con anterioridad, tiene una peculiar historia, en la cual tuvieron mucha preponderancia España y por el otro lado la Argentina, luego de la Guerra contra la Triple Alianza, en el sentido de que las normativas que se adoptaron fueron de base de los vigentes en

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

[31] Cfr. Mendonca Bonnet, Juan Carlos. Ob. Cit. p. 34.

aquellos países, o fueron adoptados para su vigencia directa en el país, sin ninguna modificación.

Así, si bien se puede hablar de las Asambleas que se dieron de carácter *ad hoc* en los primeros tiempos, en el sentido de que se establecían estas Asambleas para tomar decisiones importantes para la República, luego del advenimiento de la independencia, hasta que empezaron a formarse los gobiernos que estuvieron vigentes en aquel tiempo.

En la época de vigencia del gobierno de José Gaspar Rodríguez de Francia, no existía posibilidad de que se diera un poder legislativo, puesto que todo el poder estaba en manos del mandatario, el poder era absoluto, ya que tenía los tres poderes en sus manos. De tal modo, era imposible que se pudiera dar vigencia a un Poder Legislativo o un Poder Judicial independiente, en el primer caso, la facultad de mandatario era exclusiva a través de los bandos y otros instrumentos jurídicos[32],

[32] *"(...) Entre 1814 y 1840, se aplicaron en el Paraguay las leyes coloniales, salvo cuando el gobierno decidía lo contrario. Las modificaciones de la ley*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde a un original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

y en caso del Poder Judicial, él se convertía en el órgano juzgador superior.

Si bien es cierto, existe un avance a la muerte de Rodríguez de Francia, ya que se dio una normativa de carácter superior, y se estableció una suerte de división de los poderes, el Ejecutivo tenía preponderancia sobre los demás poderes. Pero de cierto modo, ya hubo un avance con el proceso inmediatamente anterior. Pero hay autores que niegan la calidad de Constitución a cualquier documento anterior a la de 1870[33].

"Periodo Preconstitucional. Este periodo no será objeto de nuestra atención pues en el periodo de 1811 a 1870 el

---

colonial se hacían por bandos, autos, decretos y cartas circulares del dictador Francia, suprema autoridad legislativa y judicial. Sin embargo, no toda modificación era expresa y, aún cuando no se hicieran modificaciones en el papel, cambiaban las leyes porque la burocracia y las circunstancias habían cambiado. (...)". (Rodríguez Alcalá, Guido. "Justicia Penal de Francia". R.P. Ediciones, As. Py. 1997, p. 14)

[33] *"Desde un punto de vista formal se puede decir que la Constitución de 1870 es la primera Constitución del Paraguay".* (Mateo, Carlos. "Análisis de la Constitución Paraguaya". En Poder Legislativo en el Cono Sur. V. 1, Edic. Centro de Estudios Democráticos, As. Py. 1994, p. 75)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GIMENEZ
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 460 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

proceso político paraguayo no estuvo regido por ninguna normativa constitucional que nos permita analizar y describir funcional y estructuralmente la relación entre los diferentes Poderes del Estado. La constante en este periodo político fue la concentración de poder y la exacerbación del proceso decisional en una sola persona. El proceso político entendido como práctica estatal, o sea, la actualización de la denominación relacional entre detentadores y destinatarios del poder se sucedió sin tener ninguna normativa que estableciera prescripciones procedimentales"[34].

Con la Constitución de 1870, aparece la división de los poderes, en un plano de igualdad y equilibrio de poderes[35], y por supuesto, con ello se da la especialización de funciones, con ello el Poder Legislativo se constituyó en uno de los poderes del Estado en equilibrio con los demás poderes, superándose así la situación que se dio en la etapa anterior.

---

[34] Mateo, Carlos. Ob. Cit., p.p. 74 y 75.

[35] *"Por primera vez, se reconoce con jerarquía constitucional el principio de la separación de Poderes, definidos a partir de los criterios de interdependencia funcional, igualdad jurídica y reciprocidad"*. (Ibídem, p. 75)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que he tenido a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER ORTEGO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 480 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

El Parlamento era de carácter bicameral, constituido por Diputados y Senadores, con funciones bien determinadas y con una duración desigual, con respecto a la cantidad de años que recibían el mandato[36]. Pero más allá de ello, se daba una situación de equilibrio de poderes, lo cual no fue la característica de la Constitución de 1844, o la Constitución de Carlos Antonio López, con una notoria preponderancia del Poder Ejecutivo.

---

[36] *"La estructura del Congreso en esta Constitución era bicameral. La Cámara de Diputados se elegía por sufragio popular directo y duraban 4 años en sus funciones. A la Cámara de Diputados competía en exclusividad la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamientos de tropas. También competía a la Cámara de Diputados acusar ante el Senado (Juicio Político), al Presidente y Vicepresidente de la República, a los Ministros, a los Miembros del Superior Tribunal de Justicia y las Generales del Ejército y Marina. El Senado es elegido en forma directa y sus miembros duran 6 años en el ejercicio de sus funciones; al igual que en la Constitución americana, el Vicepresidente de la República ejercerá la Presidencia del Senado. Las Cámaras se reunían en sesión ordinaria todos los años desde el 1 de abril al 31 de agosto. Durante el periodo de receso se nombraba una Comisión Permanente que tenía a su cargo la observancia de la Constitución y sus leyes, y al igual que ambas Cámaras podía interpelar a los Ministros del Gobierno. En cuanto al procedimiento legislativo puede decirse que la iniciativa corresponde a ambas Cámaras exceptuando aquellas materias que son atribución exclusiva de la Cámara de Diputados. El Presidente tiene derecho al veto legislativo que es rechazable por 2/3 de ambas Cámaras".* (Mateo, Carlos. Ob. Cit. p.p. 76 y 77).

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER CANO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 84 - Asunción, Paraguay

El largo periodo que siguió a la promulgación de la Constitución de 1870, implicó, además del paso del tiempo, un periodo de anarquías y de revisión de ideologías imperantes en algún momento de la historia, así, el liberalismo individualista que fue la base ideológica de la Constitución de 1870, había sufrido el embate del socialismo, que como se mencionó llegó a tener rango constitucional en México en el año 1917; además de ello, las conflagraciones internacionales dieron pie al surgimiento de movimientos políticos con una visión totalmente diferente de la forma de Estado.

Tal es así que en el ámbito internacional se dio la Primera Guerra mundial, cuyas consecuencias se verían más adelante con la Alemania nazi; en lo que respecta a ámbito nacional, se dio la Guerra del Chaco, una guerra internacional más para el Paraguay, además de revoluciones intestinas que afectaron la vigencia del Estado de Derecho.

Con estos antecedentes y con una concepción diferente de Estado, se dieron acontecimientos revolucionarios en el año

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRILLO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

1936, solo un año después de terminada la Guerra del Chaco, y que significó el cambio de paradigmas. En efecto, la revolución franquista o febrerista del año 1936, implicó un cambio total de lo que se entendía por Estado, y a partir de allí, si bien con un breve restablecimiento de la Constitución de 1870, que había sido suspendida por Decreto, se pensó en la necesidad de hacer un cambio total, lo que se dio en el año 1940, con una Constitución planteada para garantizar la hegemonía del Poder Ejecutivo[37].

En cuanto al Poder Legislativo, se puede notar que hubo una disminución de su poder, haciendo una comparación con la Constitución de 1870, que fue su predecesora y que fue la

---

[37] *"La norma constitucional de 1940 consagra un régimen político cuya hegemonía corresponde al Poder Ejecutivo; a esta institucionalidad podemos denominarla "Cesarismo Presidencial". El "Cesarismo Presidencial" se caracteriza por la preeminencia del Poder Ejecutivo en el proceso de la formación de la voluntad estatal. Esta hegemonía en el proceso decisional implica a nivel institucional la subalternización del Poder Judicial y la atribución al Poder Legislativo de funciones periféricas en el proceso político. Otro elemento constitutivo de este tipo de régimen político es la configuración de cuerpos deliberantes (Consejo de Estado) de origen corporativo que para su formación carecen de participación popular. Estas cámaras corporativas participan en la conformación de la voluntad del Estado sustituyendo al Parlamento en funciones que le son propias".* (Mateo, Carlos. Ob. Cit. p. 79)

CERTIFICO que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 600 - 534
15 de Agosto 253 of. 105 - Asunción, Paraguay

precursora en establecer la división y especialización de funciones, con un equilibrio de los poderes, tal como se dio en la versión americana de la separación de poderes.

De hecho, la concepción de Poder Legislativo (Cámara de Representantes) quedó tan disminuida por el hecho de que el mismo era de composición unicameral y podía ser disuelta por el Presidente[38], de modo que había un poder hegemónico del Ejecutivo y sin que se diera el equilibrio que se dio en la etapa constitucional anterior. De tal modo, el poder del Presidente sobreponía a los demás poderes, puesto que si bien los miembros de la Cámara de Representantes era elegido por el pueblo[39], el

---

[38] *"El Presidente de la República podrá disolver la Cámara de Representantes y remover a los Consejeros de Estado, con la obligación en el primer caso, de convocar a elecciones dentro del plazo de dos meses".* (Art. 53, Constitución de 1940)

[39] *"La Cámara de Representantes se compondrá de miembros elegidos directamente por el pueblo, de acuerdo con la ley electoral que se dictará oportunamente, en razón de uno por cada veinte y cinco mil habitantes. En el mismo acto electoral se elegirá un tercio del número total de Representantes para actuar como suplentes de los titulares, en caso de muerte, renuncia o inhabilitación de los mismos, hasta completar el período. El suplente también remplazará al titular en caso de que éste*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. DOY FE. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 898 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Presidente tenía poder de disolverlo; por otro lado, en el caso de Poder Judicial, ya que los miembros de la misma, si bien son enjuiciados por la Cámara de Representantes[40], son nombrados por el Poder Ejecutivo[41].

Los cambios constitucionales se dieron nuevamente en el año 1967 y luego en el año 1977, este segundo caso se dio al solo efecto de garantizar la posibilidad de reelección presidencial de Stroessner; pero volviendo a la Carta Magna de 1967, que los propulsores presentaron como un cambio sustancial de la Constitución de 1940, sin embargo, en puridad solo se retiraron algunas instituciones y se agregaron derechos que no aparecían en

---

pase a ocupar un cargo en la Administración Pública y mientras el titular permanezca en dicho cargo". (Art. 67, Constitución de 1940)

[40] *"Los Miembros de la Corte Suprema pueden ser removidos en juicios políticos de la Cámara de Representantes ante el Consejo de Estado, por mal desempeño de sus funciones y por constituir peligro para la recta administración de la justicia. Los Miembros del Tribunal de Cuentas y los Magistrados de los Tribunales y Juzgados inferiores pueden ser enjuiciados ante la Corte Suprema por prevaricato, mal desempeño de sus funciones y deshonestidad".* (Art. 83, Constitución de 1940)

[41] *"Los Miembros de la Corte Suprema serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Consejo de Estado. Los demás Magistrados y Jueces del Poder Judicial serán designados por el Poder Ejecutivo con acuerdo de la Corte Suprema".* (Art. 84, Constitución de 1940)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde con el original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 883 Of. 103 - Asunción, Paraguay

la anterior normativas constitucional, en cuanto a otros, como el Consejo de Estado, aun siguieron vigentes[42], se estableció el equilibrio de Poderes[43], aunque tal situación no era real.

El Poder Legislativo, volvió a ser bicameral[44], al contrario de lo que pasó con la Constitución de 1940, tanto la mención del equilibrio de poderes, como la bicameralidad; sin embargo, se daban ciertas atribuciones al Poder Ejecutivo que hacían de este un poder con predominio sobre los demás, y con lo cual no podía hablarse de equilibrio; tal es así que los miembros del Poder Judicial eran nombrados por el Ejecutivo[45], podía

---

[42] *"Se instituye un Consejo de Estado para dictaminar sobre los asuntos sometidos a su consideración por el Poder Ejecutivo, conforme a las disposiciones de esta Constitución".* (Art. 188, Constitución de 1967)

[43] *"El Gobierno de la República es ejercido por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dentro de un sistema de división, equilibrio e interdependencia".* (Art. 3, Constitución de 1967)

[44] *"El Poder Legislativo de la Nación será ejercido por un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de Senadores y otra de Diputados".* (Art. 133, Constitución de 1967)

[45] *"El Poder Ejecutivo designará a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales, a los Jueces y demás Magistrados del Poder Judicial, por el procedimiento establecido en esta Constitución".* (Art. 195, Constitución de 1967)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde a su original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 214
Tel.: 490 - 594
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

decretar el estado de sitio[46], disolver el Congreso[47],al igual que en 1940, se daba la posibilidad de que el Ejecutivo podía dictar Decretos-Leyes[48].

---

[46] *"Para la defensa de esta Constitución y de las autoridades creadas conforme a ella, se instituye el estado de sitio, que podrá ser aplicado solamente en caso de conflicto o guerra internacional, de invasión exterior, de conmoción interior, o de amenaza grave de uno de estos hechos. El estado de sitio será total o parcial, según afecte todo el territorio de la República o sólo a parte de él, y durante su vigencia se podrá detener a las personas indiciadas de participar en algunos de esos hechos, o trasladarlas de un punto a otro de la República, y prohibir reuniones y manifestaciones públicas. Los detenidos en virtud del estado de sitio permanecerán en locales sanos y limpios no destinados a reos comunes, y los traslados se harán siempre a localidades pobladas y salubres. La declaración del estado de sitio será por tiempo limitado y responderá en todos los casos a los fines de su institución. Su vigencia no interrumpirá el funcionamiento de los Poderes del Estado, ni afectará el ejercicio de sus prerrogativas. La ley reglamentará la aplicación del estado de sitio".* (Art. 79, Constitución de 1967)

[47] *"El Poder Ejecutivo podrá decretar la disolución del Congreso por hechos graves que le sean imputables y que pongan en peligro el equilibrio de los Poderes del Estado, o de otro modo afecten la vigencia norma de esta Constitución o el libre desenvolvimiento de las instituciones creadas por ella. En el mismo Decreto en que disponga la disolución del Congreso, el Poder Ejecutivo llamará a elecciones de Senadores y Diputados, que completarán el período constitucional, salvo que falte un año o menos para la terminación de dicho período. Estas elecciones se realizarán dentro de los tres meses".* (Art. 182, Constitución de 1967)

[48] *"Durante el receso del Congreso o hallándose éste desintegrado, el Poder Ejecutivo podrá dictar Decretos con fuerza de ley,*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRES
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Como se puede denotar, en las dos constituciones, la de 1940, y la de 1967, hubo un predominio del Ejecutivo por sobre los demás poderes, de ahí que la Constitución de 1992, cuidó hasta el último detalle para evitar que vuelva a darse lo mismo; es por ello que JUAN CARLOS MENDONCA, en la cita *up supra*, habla de que había un temor a un Ejecutivo fuerte, entonces se le recortó poderes que hicieron que se diera una preponderancia del Poder Legislativo en muchos aspectos sobre los demás poderes; pero no en un sentido de dictadura, sino debilitando de cierto modo, institucionalmente, especialmente al Ejecutivo.

La Constitución de 1992 es producto de una época de transición en la que se trataba de superar, legislativamente, lo más pronto posible la etapa anterior, por ello se explican ciertas situaciones en los que se le resta poder al Ejecutivo; por lo demás, se puede decir, que el mismo está enmarcado entre modernos constituciones, estableciendo claramente una separación y

---

con dictamen del Consejo de Estado y con la obligación de someterlos a la consideración de las Cámaras, dentro de los primeros sesenta días del siguiente período ordinario de sesiones". (Art. 183, Constitución de 1967)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. DOY FE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 883 Of. 103 - Asunción, Paraguay

equilibrio de poderes[49], además de estar dividido en tres partes bien distinguibles: Preámbulo, parte Dogmática y parte Orgánica.

"Sin lugar a dudas, las estructuras autoritarias del sistema constitucional anterior han sido corregidas para configurar un régimen democrático que se basa en la interdependencia funcional, la reciprocidad, y la igualdad jurídica y la irrevocabilidad política entre los Poderes del Estado. Como en el sistema constitucional de 1870 el proceso decisional a nivel estatal vuelve a coincidir con la vigencia plena de los derechos humanos y las libertades públicas"[50].

Sin dudas, hubo un cambio de timón, los paradigmas que establecieron las bases de los sistemas constitucionales anteriores, fueron totalmente superadas, es así que la concepción

---

[49] *"El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y reciproco control. Ninguno de estos tres poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del poder público. La dictadura está fuera de la ley".* (Art. 3, Constitución de 1992)

[50] Mateo, Carlos. Ob. Cit., p. 89.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 899 - Asunción, Paraguay

de poder, por lo menos a nivel constitucional, busca establecer la separación y el equilibrio de los poderes, de tal modo, se establece la actuación de los mismos delimitando sus funciones, además de ello, desaparece el Consejo de Estado, la facultad de disolución del Congreso, de dictar Decretos-Leyes, de de declarar estado de sitio, por parte del Presidente; si existe la posibilidad de control, por ello está el Juicio Político[51], la facultad del veto presidencial[52], la declaración de inconstitucionalidad[53] o la posibilidad de desafuero[54].

---

[51] *"Del Procedimiento. El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria".* (Art. 225, Constitución 1992)

[52] *"De los Deberes y de las Atribuciones del Presidente de la República. Son deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República: (...) vetar, total o parcialmente, las leyes sancionadas por el Congreso, formulando las observaciones u objeciones que estime convenientes; (...)* (Art. 238/4. Constitución 1992)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia se corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Además de estas funciones, está la facultad de solicitar informes a otros Poderes del Estado e instituciones públicas[55], pueden interpelar a los Ministros y otros altos funcionarios del Estado[56], lo cual podría implicar el voto de censura[57], sobre el que

---

[53] *"De la Inconstitucionalidad. La corte suprema de Justicia tiene facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas y de las resoluciones judiciales, en la forma y con los alcances establecidos en esta Constitución y en la ley"*. (Art. 132, Constitución de 1992)

[54] *"(...) Cuando se formase causa contra un Senador o un Diputado ante los tribunales ordinarios, el juez lo comunicará, con copia de los antecedentes, a la Cámara respectiva, la cual examinará el mérito del sumario, y por mayoría de dos tercios resolverá si ha lugar o no desafuero, para ser sometido a proceso. En caso afirmativo, le suspenderá en sus fueros"*. (Art. 191, Constitución de 1992)

[55] *"Del Pedido de Informes. Las Cámaras pueden solicitar a los demás poderes del Estado, a los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, y a los funcionarios públicos, los informes sobre asuntos de interés público que estimen necesarios, exceptuando la actividad jurisdiccional. Los afectados están obligados a responder los pedidos de informe dentro del plazo que se les señale, el cual no podrá ser menor de quince días"*. (Art. 192, Constitución de 1992)

[56] *"De la Citación y de la Interpelación. Cada Cámara por mayoría absoluta, podrá citar e interpelar individualmente a los ministros y a otros altos funcionarios de la Administración Pública, así como a los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, a los de entidades que administren fondos del Estado y a los de las empresas de participación estatal mayoritaria, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades. Las preguntas deben*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que he tenido a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 684
15 de Agosto 888 01, 103 - Asunción, Paraguay

CARLOS MATEO tiene una interesante postura[58], asimismo, también está la facultad que hace que ambas Cámaras del Congreso pueden convertirse en comisiones de investigación, la Comisión Bicameral de Investigación[59].

---

comunicarse al citado con una antelación mínima de cinco días. Salvo justa causa, será obligatorio para los citados concurrir a los requerimientos, responder a las preguntas y brindar toda la información que les fuese solicitada. La ley determinará la participación de la mayoría y de la minoría en la formulación de las preguntas. No se podrá citar, interpelar al Presidente de la República, al Vicepresidente ni a los miembros del Poder Judicial, en materia jurisdiccional". (Art. 193, Constitución 1992)

[57] *"Del Voto de Censura. Si el citado no concurriese a la Cámara respectiva, o ella considerara insatisfactorias sus declaraciones, ambas Cámaras, por mayoría absoluta de dos tercios, podrá emitir un voto de censura en su contra y recomendar su remoción del cargo al Presidente de la República o al superior jerárquico. Si la moción de censura no fuese aprobada, no se presentará otra sobre el mismo tema respecto al mismo Ministro o funcionario citados, en ese período de sesiones".* (Art. 194, Constitución 1992)

[58] *"En la hipótesis de producirse una mutación constitucional según Lowenstein, esta posibilidad de voto de censura no vinculante podría convertirse en un elemento que pueda reflejar y armonizar la composición de la mayoría parlamentaria con la estructuración del gabinete. En el caso de darse esta hipótesis, el titular del Poder Ejecutivo y el parlamento tendrán un recurso institucional que facilitará la cooperación y evitará la confrontación de estos Poderes del Estado".* (Ob. Cit., p.p. 94 y 95)

[59] *"De las Comisiones de Investigación. Ambas Cámaras del congreso podrán construir comisiones conjuntas de investigación sobre cualquier asunto de interés público, así como sobre la conducta de sus miembros. Los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados, los de las entidades que administren fondos del Estado, los de las empresas de*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

2. PODER JUDICIAL

2.1 ORIGEN

El poder del Estado de administrar justicia, se dio desde el momento en que se dio la superación de la justicia por manos propias, evolucionándose a una heterocomposición, de tal modo, el Estado tuvo el monopolio de la administración de justicia, dictándose inclusive normas jurídicas que rigen la vida en sociedad. Por supuesto, en aquellos primeros tiempos no había una forma de poner un límite a la actuación del Estado, lo que se

---

participación estatal mayoritaria, los funcionarios públicos y los particulares están obligados a comparecer ante las dos Cámaras y suministrarles la información y las documentaciones que se les requiera. La ley establecerá las sanciones por el incumplimiento de esta obligación. El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo y los magistrados judiciales, en materia jurisdiccional, no podrán ser investigados. La actividad de las comisiones investigadoras no afectará las atribuciones privativas del Poder Judicial, ni lesionará los derechos y garantías consagrados por esta constitución, sus conclusiones no serán vinculantes para los tribunales ni menoscabarán las resoluciones judiciales, sin perjuicio del resultado de la investigación, que podrá ser comunicado a la justicia ordinaria. Los jueces ordenarán, conforme a derecho, las diligencias y pruebas que se les requiera, a los efectos de la investigación". (Art. 195, Constitución 1992)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. Doy fe.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 554
15 de Agosto 822 of. 103 - Asunción, Paraguay

dio luego de que apareció el Estado moderno y que se dio con la división de los poderes.

Entonces, si bien es cierto, se dio la actuación del Estado en el ámbito de la administración de justicia, desde los primeros tiempos de su existencia, no se presentaba con las características actuales, es más, tuvo que pasar mucho tiempo para que pudiera darse la evolución y que el Estado pueda actuar a través de los tres poderes que lo integran, con una especialización de funciones, en el que se distingue la función específica de cada poder, estando entre ellos el Poder Judicial, como encargada de la administración de justicia.

De tal modo se puede aseverar que es en estos tiempos que aparece verdaderamente un Poder Judicial como encargado de la administración de justicia, es decir, con la separación de los poderes, lo cual también implicó la especialización de funciones, y más adelante el equilibrio y recíproco control, que fue un aporte del sistema norteamericano, que vio la necesidad de que no bastaba con una simple separación, sino que debía existir el modo

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

de que los poderes puedan controlarse y así generar el equilibrio de poderes, tal como se da en la actualidad.

""La historia norteamericana –ha dicho Kurland- ha dejado claro que el primer paso constitucional no fue la Carta Magna, sin o la versión de Coke de esa Carta, especialmente si se combina con su concepción del commonlaw, falsa en gran medida, pero realmente atractiva". La relativa falsedad, que se refiere a la idea del commonlaw como derecho natural, sólo lo fue respecto de Inglaterra, pues en los Estados Unidos, como el propio Kurland tácitamente reconoce, tal idea sería uno de los pilares teóricos de la supremacía de la Constitución. Pero de todos modos, lo que interesa verdaderamente es destacar que el concepto de poder sometido a control será, desde los primeros momentos, la idea motriz del constitucionalismo norteamericano. Frente a ciertas interpretaciones, no por tradicionales menos incorrectas, la independencia de las trece colonias no instalaría un sistema de rígida separación de poderes, sino de "gobierno bien equilibrado", importando la teoría inglesa de checks and balances y adaptándola a las nuevas exigencias que se derivaban

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista DOY FE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Marzo 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

de la distribución territorial del poder y de la jefatura del Estado no monárquico"[60].

El constitucionalismo norteamericano, no solo profundizó la idea del control en la separación de poderes, sino que además le dio un rol significativo al Poder Judicial, ya que en manos de la misma quedó establecer hasta donde podía inmiscuirse un poder dentro de la función de los otros, tal como se dio en el famoso caso *Marbury* vs. *Madison*[61], y que significó una forma de establecer el límite de

---

[60] Aragón, Manuel. Ob. Cit., p. 27

[61] *"La Constitución federal será fiel a la idea de frenos y contrapesos, a la interconexión de funciones, es decir, al sistema de "gobierno bien equilibrado", estableciendo un veto presidencial, así como la intervención del Senado en los nombramientos de altos funcionarios (incluidos los jueces del Tribunal Supremo) y en las decisiones sobre política exterior, entre otros casos; obligando, en suma, a la colaboración entre poderes y poniendo en marcha una serie efectiva de controles, reforzados, desde la famosa sentencia de Marshall de 1803, con el propio control judicial de la constitucionalidad de las leyes. Por supuesto que no se organizaba un régimen parlamentario, sino que se inauguraba lo que después se llamaría régimen presidencialista, con la consiguiente independencia política del jefe de Estado resultado de la legitimidad popular de su mandato, pero la idea que servía de base al edificio constitucional era, indudablemente, la consideración del balance of powers y de los controles recíprocos como elemento fundamental del "Estado libre o constitucional" (Hamiliton)".* (Aragón, Manuel. Ob. Cit., p.p. 28 y 29)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 1ro. - Asunción, Paraguay

los poderes, en la posibilidad de inmiscuirse en las funciones de otro, con ello se enmarcó la idea del *checks and balances* y la función del Poder Judicial fue fundamental para ello.

La historia que se desarrolla después sigue la tendencia norteamericana, así la mayoría de los países latinoamericanos siguió el ejemplo de Estados Unidos, lo que también se dio en el Paraguay, que ya desde la Constitución de 1870, estableció la división de poderes y una importante función fue la que le tocó, a través de aquella Ley Fundamental al Poder Judicial, cumpliéndose aquello del equilibrio de poderes.

2.2 BREVE HISTORIA EN EL PARAGUAY

Ya se ha mencionado que en la época anterior la independencia, las normativas y el sistema de administración de justicia se basaban en normativas de la metrópoli, y todo funcionaba bajo la autoridad del Virreinato del Perú, hasta que se instauró el Virreinato del Rio de la Plata. Una vez que se dio el

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde a su original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Independencia Nacional 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

proceso de independencia, comenzó a dar un cambio en lo que refiere a la administración de justicia, pues si bien de algún modo seguían utilizándose las normativas de la colonia, el que administraba era el dictador Francia, y lo hizo de manera férrea durante todo su mandato, no dejando lugar a que pudiera existir una administración de justicia independiente.

En la época del Dr. Francia, hablar de un Poder Judicial, organizado y descentralizado, era imposible, puesto que la verticalidad con que manejó su gobierno, impedía que pudiera darse tal situación, de hecho, si bien estaba organizado un sistema de administración de justicia, no había posibilidad de que pudiera darse tal situación. De hecho, si bien para los hechos menores podía darse resoluciones, incluso de los militares en los lugares alejados, pero en apelación y tratándose de casos importantes, era el Dictador el que definía las causas.

Luego de esta época, y luego de unos gobiernos provisorios, llegó el turno de los López, primero Don Carlos y luego el Mariscal Francisco Solano, con un final trágico éste

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

último, como un modo de organizar el gobierno, en la época de Don Carlos se dio la vigencia de la "Ley que establece la administración política de la República del Paraguay, y demás que en ella se contiene", en ella se expone un largo catálogo de normas que regulan la actuación del Estado, en la mayoría de ellas, la referencia es al Poder Ejecutivo, y algo del Poder Legislativo o Congreso Nacional, del Poder Judicial solo había una mención, remitiéndose al contenido del Estatuto Provisorio de Administración de Justicia del año 1842.

El Poder Judicial estaba compuesto por Jueces de Paz, Alcaldes Ordinarios, Jueces Comisionados, Jueces en lo Civil y Criminal, y Tribunales de Alzada; todos los miembros de la administración de justicia, eran nombrados por el Poder Ejecutivo, que además podía removerlos, sin necesidad siquiera de que hubiera un motivo para tal acto. De tal modo, la organización era vertical, y no se puede hablar de que hubiera un equilibrio de poderes.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
1ª NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Tenitente Fariña 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Una vez superada la etapa de los López, y apenas acabada la Guerra contra la Triple Alianza, se vio la necesidad de promulgar una nueva Carta Magna, en la cual se quería plasmar la idea de un moderno Estado, a semejanza de lo que se diera luego de la Revolución Francesa, con la división de los Poderes, y con el equilibrio y reciproco control, como se diera en el sistema norteamericano.

La Constitución de 1870, tuvo una notoria influencia del liberalismo individualista, protegiendo la propiedad privada como un derecho fundamental; más allá de eso, implicó una nueva visión de Estado, y los constitucionalistas, la suelen considerar como la primera Constitución de la República, aunque es siempre objeto de discusión.

Esta normativa establece una regulación con respecto al Poder Judicial, así, la administración de justicia estaba a cargo del

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Superior Tribunal de Justicia[62], también aquella Carta Magna establecía quiénes podían ocupar el cargo[63], y por cuánto tiempo[64], una cuestión interesante que surge de esto último es que duraban cuatro años en sus funciones y podían ser reelegidos.

Una cuestión que puede interpretarse como una disminución del Poder Judicial, con respecto a los otros poderes, es que el nombramiento de los miembros del Tribunal Superior de Justicia, eran nombrados por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Congreso, y además juraban ante este Poder del Estado[65], sin

---

[62] *"El poder Judicial de la República será ejercido por un Superior Tribunal de Justicia compuesto de tres miembros, y de los demás Juzgados Inferiores que establezca la ley"*. (Art. 110)

[63] *"Para ser miembro del Superior Tribunal y de los demás Juzgados se requiere ser Ciudadano paraguayo; tener veinte y cinco años de edad y ser de una ilustración regular; gozarán de un sueldo correspondiente por sus servicios que la ley determinará, el cual no podrá ser disminuido para los que estén desempeñando dichas funciones"*. (Art. 111)

[64] *"Los Jueces del Poder Judicial desempeñarán sus funciones durante cuatro años, pudiendo ser reelegidos"*. (Art. 112)

[65] *"Los miembros del Superior Tribunal de Justicia prestarán juramento en manos del Presidente de la República de desempeñar fielmente sus obligaciones, administrando justicia bien y legalmente y de conformidad á lo que prescribe la Constitución. En lo sucesivo lo prestarán ante el mismo Tribunal"*. (Art. 120)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

embargo, CARLOS MATEO, le da otra interpretación a esta normativa, entendiendo que en realidad a través de ello, se da un equilibrio de poderes, lo que se da por el hecho de que no existe una dependencia del Poder Judicial al Ejecutivo, tal como se dio anteriormente.

"Una norma de trascendental importancia para garantizar la independencia del Poder Judicial es la consagrada en el art. 113. Este articulado en concordancia en el artículo 102, inciso n° 4, prescribe la forma en que serán nombrados los miembros de este Poder del Estado. Según estas normas constitucionales, los miembros del Superior Tribunal y los jueces de los tribunales inferiores serán nombrados por el Poder Ejecutivo, art. 113. En el primer caso la designación de los magistrados del Superior Tribunal de Justicia se hará con acuerdo del Senado y los demás nombramientos de empleados inferiores de la administración de Justicia con acuerdo del Tribunal Superior, art. 102, inciso 4°. Sostenemos que esta forma

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

de designación es idónea para garantizar la independencia del Poder Judicial"[66].

De tal modo se puede ver una variación del sistema anteriormente vigente, estableciéndose normativas que puedan de algún modo garantizar el equilibrio de poderes, además se establecía la prohibición absoluta al Poder Ejecutivo de inmiscuirse en las funciones que corresponden en exclusividad al Poder jurisdiccional[67], además de otras funciones que son de competencia exclusiva de este Poder del Estado, por último es importante mencionar que se estableció el juicio por jurados en el ámbito criminal[68], y bajo su vigencia aún, se dio la considerada última ejecución judicial, el caso de Gastón Gadín y Cipriano León en el año 1917.

---

[66] Mateo, Carlos. Ob. Cit., p. 77.

[67] *"Sólo el Poder Judicial puede conocer y decidir en actos de carácter contencioso, su potestad es exclusiva en ellos. En ningún caso el Presidente de la República podrá arrogarse atribuciones judiciales, ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir de cualquier otro modo. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable. (...)".* (Art. 114)

[68] *"El derecho de ser juzgado por jurados en las causas criminales, será asegurado a todos y permanecerá para siempre inviolable".* (Art. 11)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia concuerda fielmente con el original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 899 - Asunción, Paraguay

A pesar de que el texto constitucional garantizara una buena administración de justicia, y estableciera la posibilidad de descentralización como un eje importante, la constante inestabilidad política que se diera en aquellos tiempos, con los conflictos internos y uno de carácter internacional, que una vez más afectó a la República.

Luego de un periodo bastante prolongado, se dio el cambio de Constitución, que se dio en una época en que las ideas con respecto a la forma de gobierno habían variado, comparado a lo que se dio con la vigencia de la Constitución de 1870, de tal modo, la Constitución de 1940, que fue la siguiente en la historia constitucional paraguaya, fue de carácter marcadamente centralizado, y por sobre todo con un predominio del Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1940, fue producto asimismo de su época, era el momento del corporativismo, o como supo llamarlo CARLOS MATEO, el cesarismo presidencial que se implementó

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 898 Of. 103 - Asunción, Paraguay

a través de la citada Carta Magna. La misma fue promulgada en el año 1940, y antes que ello se diera, hubo algunos eventos que precipitaron su aparición; tal es así, y como ya se comentó, que en el año 1936, luego de terminada la Guerra del Chaco, una de las conflagraciones internacionales que enfrentó el Paraguay, y además de ello, se dio el golpe de Estado, protagonizado por el Coronel Franco, y que significó la suspensión en vigencia de la Constitución de 1870, que si bien volvió a regir a partir de 1937, se dio por muy poco tiempo, ya que en 1940, se da la promulgación de la nueva Constitución.

La preeminencia del Ejecutivo se daba en varios aspectos, también en el ámbito de la administración de justicia se notaba esta capacidad superior de este Poder del Estado, es que tenía la capacidad de nombramiento[69] y juzgamiento de los Corte

[69] *"Serán atribuciones del Consejo de Estado: 1)Dictaminar sobre los proyectos de decretos con fuerza de ley; 2)Dictaminar sobre los asuntos de política internacional sometidos a su consideración por el Poder Ejecutivo;* ***3)Prestar acuerdo para la designación de los miembros de la Corte Suprema, y de los Agentes Diplomáticos en el extranjero;*** *4)Prestar acuerdo para los ascensos militares desde el grado de Coronel; 5)Dictaminar sobre asuntos de orden financiero y económico, para cuyo efecto podrá hacerse asesorar por comisiones técnicas".* (Art. 63)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

Suprema de Justicia[70], lo cual hacía a través del Consejo de Estado, con lo que predominio volvió al Poder Ejecutivo, situación que se había superado con la Constitución de 1870.

La Corte Suprema se constituye en la máxima autoridad del Poder Judicial, era formada por tres miembros, además de ello, estaban los miembros del Tribunal de Cuentas, y además de otros Tribunales de Alzada y los Juzgados de inferior jerarquía[71]. De tal modo, el Poder Judicial tenía rango constitucional, pero como se puede ver, el poder una vez más muy disminuido y con ello, sometido al Poder Ejecutivo.

Siguiendo con esta crónica constitucional, para relatar la historia del Poder Judicial, y la forma en que el mismo, de acuerdo al momento de la historia que se trataba, estuvo sometido al Poder Ejecutivo, sin poder actuar con independencia y mucho

---

[70] *"El Consejo de Estado se constituirá en tribunal a los efectos del juzgamiento de los Miembros de la Corte Suprema de Justicia"*. (Art. 65)

[71] *"El Poder Judicial de la República será ejercido por una Corte Suprema compuesta de tres miembros y el Tribunal de Cuentas y los demás Tribunales y Juzgados inferiores que establezca la ley"*. (Art. 80)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

menos hacer realidad la idea de una descentralización del poder; así, luego de la Carta Magna de 1940, aparece otra, que en teoría era una superación de la etapa anterior, en el sentido de establecer un sistema que pudiera evitar la centralización del poder, sin embargo, la Constitución de 1967, y su modificación de 1977, apuntaron nuevamente a darle un gran poder al Ejecutivo.

"La Constitución paraguaya de 1967 con su reforma en 1977 se caracterizó por una pronunciada hegemonía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial, quebranta el principio republicano de equilibrio e interdependencia de los Poderes del Estado, alejando así a esta Constitución de lo que se entiende por constitucionalismo liberal. La configuración de un Poder Ejecutivo sobredimensionado y con facultades extraordinarias era uno de los elementos que caracterizaba a los llamados presidencialismos autoritarios"[72].

La Constitución de 1967, trató de presentar a un Estado moderno y liberal, de acuerdo a las declaraciones fundamentales,

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

[72] Mateo, Carlos. Ob. Cit., p. 83.

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

en las que se establece la división y el equilibrio de los poderes, ejercidos por el Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial[73], además de ello, en el Capítulo dedicado al Poder Judicial, establece la independencia del mismo[74], enfatizando dicha postura, establece sanciones para quienes atenten contra dicha independencia[75].

Sin embargo, y a pesar de estos principios constitucionales, se daban otros, que en nada garantizaban la independencia del Poder Judicial, y por el contrario, denotaban un sometimiento del mismo al Poder Ejecutivo; en efecto, este poder

---

[73] *"El Gobierno de la República es ejercido por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, dentro de un sistema de división, equilibrio e interdependencia"*. (Art. 3)

[74] *"Queda garantizada la independencia del Poder Judicial. Sólo él puede conocer y decidir en los actos de carácter contencioso. En ningún caso el Congreso, ni el Presidente de la República, ni los Ministros, ni otros funcionarios, podrán arrogarse atribuciones judiciales que no estén expresamente establecidas en esta Constitución, ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir en modo alguno en los juicios. Actos de esta naturaleza, llevan consigo una nulidad insanable"*. (Art. 199)

[75] *"Los que atentaren contra la independencia del Poder Judicial, además de hacerse pasibles de las sanciones que fije la ley, quedarán inhabilitados para ejercer función pública por cinco años"*. (Art. 202)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. DOY FE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 838 P.I. 103 - Asunción, Paraguay

tenía la facultad de nombrar a los miembros de la administración de justicia[76], quienes además debían prestar juramento de ley ante el Presidente de la República[77].

Existía sí una inmunidad de actuaciones, y ello implicaba ser sometido a la justicia con un procedimiento especial[78], además de ello, se garantizaba su estabilidad en el cargo por cinco años, reelegibles, y solo podían ser removidos por los hechos que establecía la Constitución[79], de acuerdo al

---

[76] *"El Poder Ejecutivo designará a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales, a los Jueces y demás Magistrados del Poder Judicial, por el procedimiento establecido en esta Constitución".* (Art. 195)

[77] *"Los miembros de la Corte Suprema de Justicia prestarán, ante el Presidente de la República, juramento de administrar recta justicia y cumplir con fidelidad sus obligaciones. Los Jueces y los demás Magistrados lo prestarán ante la Corte Suprema de Justicia".* (Art. 197)

[78] *"Ningún Magistrado judicial podrá ser detenido sino en caso de ser sorprendido en flagrante delito. Cuando así ocurriere, la autoridad interviniente lo pondrá bajo custodia en su residencia, comunicará de inmediato el hecho a la Corte Suprema de Justicia, pondrá al detenido a disposición del Juez, y le remitirá los antecedentes del caso".* (Art. 201)

[79] *"Los miembros de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales, los Jueces y demás Magistrados serán designados por períodos de cinco años, coincidentes con el presidencial, y podrán ser reelectos. Sólo serán removidos por la comisión de delitos o mal desempeño en sus funciones. La remoción de los miembros de la Corte Suprema de Justicia se hará conforme a lo que*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 893 Of. 103 - Asunción, Paraguay

procedimiento establecido en la misma ley, de tal modo, el artículo precitado establece que los miembros inferiores del Poder Judicial, eran juzgados por la Corte Suprema, mientras que los miembros de la máxima instancia judicial eran juzgados por los miembros del Congreso, con un procedimiento que se iniciaba en la Cámara de Diputados [80] y terminaba en la Cámara de Senadores[81].

A pesar de estas situaciones, el Poder Judicial estaba sometido al Poder Ejecutivo, y de hecho, también el Poder Legislativo estaba disminuido, comparado con el Ejecutivo. La hegemonía del Ejecutivo, hacía difícil que pudiera darse un poder

---

dispone esta Constitución. El enjuiciamiento de los demás Magistrados se hará ante la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con la ley". (Art. 196)

[80] *"Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: (...) 4) Por mayoría absoluta de dos tercios de votos, iniciar juicio ante el Senado a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, en los casos previstos en el artículo 196°".* (Art. 153)

[81] *"Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Senadores: (...) 3) Juzgar, a iniciativa de la Cámara de Diputados, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Sólo podrá declararlos culpables por mayoría absoluta de dos tercios de votos y su fallo no tendrá más efecto que el de destituir a los acusados, sin perjuicio de las acciones judiciales que puedan intentarse contra ellos ante la justicia ordinaria;".* (Art. 151)

CERTIFICO: que la presente fotocopia, corresponde a su original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 838 Of. 103 - Asunción, Paraguay

independiente y descentralizado, con ello, en mucho tiempo, y solo con la Constitución de 1992, se restableció el equilibrio de poderes, como fue establecido en la Constitución de 1870, y resulta característica de todo Estado que se considere moderno.

2.3 SITUACIÓN ACTUAL

La Constitución actualmente vigente, establece un sistema totalmente opuesto a las anteriores, y se acerca más a lo que estuvo establecido en la Constitución de 1870, pero sin exacerbar los derechos individuales, de hecho, en su art. 1, ya declara que existe un "Estado Social de Derecho", además que el Paraguay es un Estado Unitario, lo cual conlleva a pensar que se caracteriza por la centralización del poder[82], sin embargo, en el

[82] *"El Estado unitario, también llamado simple o centralizado, es aquel que tiene un único centro de dirección jurídico-política, en sus instancias de decisión, acción y sanción. El Estado federal, compuesto o descentralizado, en cambio, tiene varios centros de dirección jurídico política, por más que reconozca a uno de ellos como supremo. En el Estado unitario hay un poder ejecutivo, legislativo y judicial que regula la conducta de los individuos en todo el ámbito espacial. En cambio, en el Estado federal, además de las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales conferidas al poder central, existen funciones y órganos legislativos, ejecutivos y judiciales en las provincias o*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

caso actual paraguayo –superando la Constitución de 1967, que establecía la indivisibilidad[83] -, en la propia Carta Magna se establece que a pesar de ser unitario, también es descentralizado.

La Constitución de 1992, implicó una nueva visión de Estado, garantizando el *checks and balances,* lo que implica que existen mecanismos asegurativos para que los Poderes del Estado puedan actuar de modo igual e independiente, existiendo herramientas constitucionales que garantizan este equilibrio de poderes.

"La formación de la voluntad política del Estado significa la afirmación de la libertad y no su negación. Se ha restablecido la República, se ha restablecido el equilibrio entre los Poderes del Estado. El Poder Ejecutivo perdió sus facultades extraordinarias y adquirió un perfil democrático, el Parlamento

---

Estados particulares, que dentro de su esfera actúan regulando la actividad individual". (Fayt, Carlos. Ob. Cit., T. II, p. 47)

[83] *"El Paraguay es y será siempre una Nación libre e independiente. Constituido en República unitaria e indivisible, adopta para su gobierno la democracia representativa".* (Art. 1)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde a su original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 388 Of. 103 - Asunción, Paraguay

cobra centralidad en el proceso político y al Poder Judicial se le garantiza los recursos institucionales y financieros para conservar su independencia"[84].

La idea principal de los Convencionales Constituyentes, ha sido el de promulgar una Ley Fundamental que supere, en su mayor parte, las Constituciones anteriores, referido a las de 1940 y 1967, de tal modo a establecer un sistema que pudiera evitar que el Ejecutivo pueda elevarse nuevamente como un poder hegemónico, de ahí que se hayan establecido varios mecanismos de control, lo cual por supuesto se da con los demás poderes del Estado, de modo a garantizar el equilibrio de poderes enunciado en el art. 3, de la Ley Fundamental.

El Poder Judicial es el custodio de la Constitución, se constituye en Poder independiente de todo poder extraño al mismo[85], la misma como Poder del Estado es formado por la

---

[84] Mateo, Carlos. Ob. Cit., p.p. 89 y 90.

[85] *"DE LA INDEPENDENCIA DEL PODER JUDICIAL. Queda garantizada la independencia del Poder Judicial. Sólo éste puede conocer y decidir en actos de carácter contencioso. En ningún caso los miembros de los otros poderes, ni*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE:
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 883 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Corte Suprema de Justicia y demás órganos de la administración de justicia[86]; como un modo de garantizar la independencia, además se garantiza la autarquía presupuestaria[87], entendiendo que la independencia económica es la que garantiza que la institución no sea interferida por los demás poderes.

---

otros funcionarios, podrán arrogarse atribuciones judiciales que no estén expresamente establecidas en esta Constitución, ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir de cualquier modo n los juicios. Actos de esta naturaleza conllevan nulidad insanable. Todo ello sin perjuicio de las decisiones arbitrales en el ámbito del derecho privado, con las modalidades que la ley determine para asegurar el derecho de defensa y las soluciones equitativas. Los que atentasen contra la independencia del Poder Judicial y la de sus magistrados, quedarán inhabilitados para ejercer toda función pública por cinco años consecutivos, además de las penas que fije la ley". (Art. 248)

[86] *"DE LA FUNCIÓN Y DE LA COMPOSICION. El Poder Judicial es el custodio de esta Constitución. La interpuesta, la cumple y la hace cumplir. La administración de justicia está a cargo del Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los juzgados, en la forma que establezcan esta Constitución y la ley".* (Art. 247)

[87] *"DE LA AUTARQUIA PRESUPUESTARIA. El Poder Judicial goza de autonomía presupuestaria. En el Presupuesto General de la Nación se le asignará una cantidad no inferior al tres por ciento del presupuesto de la Administración Central. El presupuesto del Poder Judicial será aprobado por el congreso, y la Contraloría General de la República verificará todos sus gastos e inversiones".* (Art. 249)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que he tenido a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

"Esto significa que la administración financiera y la ejecución presupuestaria estarán bajo responsabilidad del Poder Judicial. En el art. 249 se establece también un mínimo presupuestario que no podrá ser inferior al tres por ciento del presupuesto de la administración central"[88].

Al Poder Judicial se le dio varias herramientas para garantizar su independencia, y la posibilidad de actuar sin presiones de los demás poderes, así está la inamovilidad[89], la designación y el enjuiciamiento, que varía si se trata de los Juzgados inferiores y la Corte Suprema de Justicia, en efecto, la designación de los Jueces inferiores, se hace a través de la Corte Suprema de Justicia, luego de una terna elaborada por el Consejo

---

[88] Mateo, Carlos. Ob. Cit., p. 95.

[89] *"DE LA INAMOVILIDAD DE LOS MAGISTRADOS. Los magistrados son inamovibles en cuanto al cargo, a la sede o al grado, durante el término para el cual fueron nombrados. No pueden ser trasladados ni ascendidos sin su consentimiento previo y expreso. Son designados por períodos de cinco años, a contar de su nombramiento. Los magistrados que hubiesen sido confirmados por dos períodos siguientes al de su elección, adquirirán la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los miembros de la Corte Suprema de Justicia".* (Art. 252)

CERTIFICO: Que la presente copia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

de la Magistratura[90], que conjuntamente con el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados –este organismo tiene la potestad de enjuiciar a los miembros de Tribunales, Jueces y Fiscales[91]-, se establecieron como dos órganos extra-poderes, dentro de la esfera de la administración de justicia.

La Corte Suprema de Justicia tiene un régimen diferente de nombramiento, puesto que sus miembros son elegidos de una terna elevada a la Cámara de Senadores, para que designe a uno con acuerdo del Poder Ejecutivo[92]; asimismo, la

---

[90] *"DE LA DESIGNACION. Los miembros de los tribunales y juzgados de toda la República serán designados por la Corte Suprema de Justicia, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura".* (Art. 251)

[91] *"DEL ENJUICIAMIENTO Y DE LA REMOCIÓN DE LOS MAGISTRADOS. Los magistrados judiciales sólo podrán ser enjuiciados y removidos por la comisión de delitos, o mal desempeño de sus funciones definido en la ley, por decisión de un Jurado de enjuiciamiento de magistrados. Este estará integrado por dos ministros de la Corte Suprema de Justicia, dos miembros del Consejo de la Magistratura, dos senadores y dos diputados; éstos cuatro últimos deberán ser abogados. La ley regulará el funcionamiento del Jurado de enjuiciamiento de magistrados".* (Art. 253)

[92] *"DE LOS DEBERES Y DE LA ATRIBUCIONES. Son deberes y atribuciones del Consejo de la Magistratura: 1.proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder ejecutivo; (...)".* (Art. 264)

CERTIFICO Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 858 Of. 103 - Asunción, Paraguay

remoción de los Ministros de Corte no se realiza a través del Jurado de Enjuiciamiento, sino que a través del Juicio Político, con el procedimiento establecido en el art. 225, de la Constitución.

Se puede observar que hubo un cambio significativo en lo que respecta al Poder Judicial, de hecho con todos los poderes, de modo a garantizar el equilibrio y reciproco control; además de ello, existe un interés por la descentralización del Estado, tal como se plantea ya en el art. 1, de la Carta Magna, y otras disposiciones que implican que se persigue tal fin. En este sentido, y refiriéndose en forma específica al Poder Judicial, CARLOS MATEO, indica que esta colabora activamente en el proceso descentralizador, cuando en la Constitución, (art. 259, inc. 9 [93]), que es claramente una forma de garantizar la descentralización.

[93] *"(...) entender en las contiendas de competencias entre el Poder Ejecutivo y los gobiernos departamentales y entre éstos y los municipios, y (...)"*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde fielmente al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 564
15 de Agosto 833 Of. 103 - Asunción, Paraguay

"Como ha de notarse, el inciso 9 del artículo transcripto constituye una novedad en el régimen político paraguayo. La Corte deberá mediar y resolver los problemas de competencias que se generen en el proceso decisorio entre los diferentes niveles horizontales y verticales de decisión dentro del Estado. Como se sabe por otras experiencias, esta facultad es atribuida a la Instancia Superior de Justicia en los países de estructura policial federal y las sentencias de ella, cuando se refieren a conflictos de competencia entre Estados miembros de una misma Federación, cuentan con fundamentos jurídicos pero están revestidas de connotaciones políticas. La Constitución de 1992 no consagra un Estado Federal pero sí establece un Estado descentralizado híbrido. El constituyente, previendo necesidades funcionales, habilitó a la Corte Suprema de Justicia para resolver en estos conflictos de competencias. Y en el supuesto de que el conflicto no pueda ser resuelto con arreglo a derecho, o que el conflicto planteado sea político, la Corte está obligada a convertirse en un árbitro que trate de conciliar los intereses

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 534
15 de Agosto 883 Of. 103 - Asunción, Paraguay

contradictorios de las diversas estructuras decisorias del Estado"[94].

3. PODER EJECUTIVO

Como ya se ha mencionado, con la aparición del Estado moderno, aparecieron cambios sustanciales en el modo de entender el Estado, tal es así que se dio la división y especialización de funciones, con lo cual cada Poder del Estado tiene una función específica, quedando en la esfera del Poder Ejecutivo la facultad de dirigir organizativamente el Estado, es decir, los demás Poderes tienen a su cargo funciones específicas de legislar y la organización de la justicia, y el Ejecutivo tiene la función administrativa de organizar, garantizando que todos puedan tener acceso a bienes y servicios públicos[95].

---

[94] Mateo, Carlos. Ob. Cit., p. 98.

[95] *"Villegas Basavilbaso expresa: "La función administrativa es una "actividad concreta" mediante la cual se provee a la satisfacción de las necesidades colectivas, función que debe ejercerse dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la ley". Del referido concepto define, eses autor, la Administración Pública "como una de las funciones del Estado que tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas por actos concretos, dentro del orden jurídico y de acuerdo con los fines de la*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

La administración de la cosa pública es la función principal del Poder Ejecutivo, aunque no hay que olvidar sus funciones legislativas, vía Decreto y Reglamentos, en los asuntos que la Constitución y las leyes del Congreso lo permitan, además tiene la facultad del indulto, que es un modo de administración de justicia. De tal modo, el Poder Ejecutivo tiene una facultad independiente de los demás Poderes del Estado, sin embargoexiste un equilibrio de poderes, tal como ya se ha establecido.

En el Paraguay en la actualidad existe un desbalance entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, en el sentido de que el segundo tiene una gran influencia en la actuación del primero, de ahí que algunos incluso hablen de la existencia de un presidencialismo atenuado. En realidad, también el Poder Judicial, ya que el Presupuesto General de gastos de la Nación depende del Legislativo.

---

ley"". (Peña Villamil, Manuel. "Derecho Administrativo". T. III, Edit. Litocolor S.R.L. As. Py. 1997, p. 17)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 564
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Es difícil establecer los límites de actuación entre el sistema presidencial y el sistema parlamentario, teniendo en cuenta que en el Paraguay está vigente el sistema presidencial, pero hay un predominio del Parlamento (Congreso). En todo caso, la diferencia de matices entre uno y otro sistema se da por el predominio de las características de uno y otro[96], de ahí que se mencione que en el Paraguay, al darse un predominio del Legislativo, se da un presidencialismo, pero muy debilitado.

El Poder Ejecutivo en el Paraguay es de carácter unipersonal, en el sentido de que es el jefe de gobierno, esto a pesar de que existe una figura de un Vicepresidente y de Ministros del Poder Ejecutivo. De tal modo, el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, ese es el sentido constitucional de dicho Poder del Estado.

---

[96] *"(...) En tal caso, el predominio de unas u otras características es lo que determina que a un sistema de gobierno se lo considere presidencial con matices parlamentarios o viceversa"*. (Lezcano Claude, Luis. El Poder Ejecutivo en el Paraguay. Intercontinental Editora, As. Py., 1989, p. 16)

CERTIFICO: Que el presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

En toda la historia de esta institución, que se desarrolla, como ya se ha mencionado a partir de la división de los poderes, que se dio con la aparición del Estado moderno, si bien es cierto, producto por sobre todo de los gobiernos autoritarios, los consideran como el que ejerce realmente el poder, de ahí que en Paraguay se pretende por ejemplo que el Presidente sea el que sanee la justicia y el legislativo.

Sin embargo, y a pesar de que se tenga la creencia de que el Presidente es como un monarca, que en realidad es una resabio de sistemas autoritarios; en realidad, por lo menos en la actualidad, se frena la actuación del Ejecutivo, reduciéndolo en su capacidad de actuación. La administración del Estado, implica una situación muy especial, y se ve la necesidad de que se haga realidad la descentralización, pues no puede el Presidente (Estado central), realizar todas las acciones necesarias de administración, debido a ello cuenta con un Vicepresidente, Ministros, y también se da la presencia de los gobiernos de carácter local.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRES
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

El Paraguay, al respecto del sistema presidencial tuvo una historia muy interesante, puesto que desde los primeros tiempos se han dado situaciones muy variopintas, al punto de llegarse a situaciones de magnicidio, dictaduras, y otras situaciones. Los procesos revolucionarios para derrocar presidentes, es una realidad histórica que ha significado un verdadero problema, por sobre todo en la pos Guerra grande, además en la primera mitad del siglo XX, se dieron varias situaciones de golpes de Estado, que significaron cambios de gobierno de forma fáctica, sin ninguna legitimidad democrática.

3.1 HISTORIA

En los primeros tiempos del Estado, salvo ciertas excepciones, todo el poder estaba en manos de una persona, monarca, emperador, etc., esto se fue desarrollando y en la Edad Media, se dio un sistema de gobierno en el cual el poder era absoluto, por supuesto, en aquel tiempo no se dio aun la separación de poderes, por lo mismo si bien es cierto se puede

CERTIFICO: Que la Presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Asunción, Paraguay

hacer cierta comparación, no se puede hablar aun de un Poder Ejecutivo, por lo menos con sus características actuales.

Sin embargo, al momento en que se dio la separación, los otros Poderes del Estado fueron los que impusieron cierto tipo de control sobre el poder monárquico, así se dio el proceso de separación, por sobre todo el Parlamento inglés, que logró disminuir el poder real, así fue apareciendo un nuevo sistema, y si bien en América no se siguió el sistema inglés en puridad, aquel fue el germen que dio forma a lo que después sería el moderno Estado, con separación, especialización de funciones y equilibrio de poderes.

"La "forma mixta", sin embargo, como institución de raíces medievales, se transformará poco a poco, en el siglo XVIII, con el cambio de la sociedad estamental a la sociedad burguesa, a la nación de "ciudadanos", en otro modelo: el de la "Constitución bien equilibrada", el del "balance of powers". Sin embargo, aunque la teorización del nuevo modelo no se producirá hasta el siglo XVIII, ya había sido intuido con

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde fielmente con el que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 514

anterioridad, como una variante o un complemento de la forma mixta, por James Harrington, en su Oceana (1656), escrita como respuesta al Leviatán, de Hobbes, y aunque la paternidad de la fórmula del equilibrio se atribuya, generalmente, a Bolingbroke, también aparece, al menos tácitamente, en Hume. Todo ello sin contar con que la aportación de Locke, aunque estuviese dirigida más a la división que al equilibrio del poder, influiría de todos modos, y muy notablemente, en la construcción teórica y en la práctica política de los checks and balances, en cuanto que los principios vertebrales del constitucionalismo de Locke (división de los poderes, gobierno de la mayoría y proclamación de unos derechos individuales como límite material a la acción del poder) formarían parte del fondo común del que se nutriría, en el siguiente siglo, el "gobierno bien equilibrado". De todos modos, no debe exagerarse, en este punto, el peso de Locke, más preocupado, como en general todo el iusnaturalismo contractualista, por la legitimación del poder que por la organización equilibrada y controlada de su ejercicio"[97].

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Encarnación, Paraguay

[97] Aragón, Manuel. Ob. Cit., p.p. 18 y 19.

El equilibrio de poderes implica una situación en la cual los tres poderes se ponen en un plano de igualdad, en cuanto a la actuación de cada uno, que por supuesto actúa en su esfera de actuación, puesto que cada uno tiene una función especial; en este caso, el Ejecutivo tiene la función administrativa, frente a la jurisdiccional y legislativa que corresponde a los otros dos Poderes del Estado.

La separación de poderes implicó una situación de evolución de los sistemas de gobierno, puesto que hubo un cambio de paradigmas, en el cual cada poder del Estado tiene una función especial; en tal sentido, también el Ejecutivo, y el mismo se ha venido desarrollando. En este sentido, en lo que respecta a los países americanos, se siguió el sistema norteamericano, por ello se tiene el sistema presidencial y no el parlamentario, aunque en el caso actual del Paraguay, un presidencialismo con matices muy especiales.

Desde los primeros tiempos de vida de la República del Paraguay, hubo una situación especial en lo que respecta al Poder Ejecutivo, puesto que al separarse de la Corona española, el

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde a su original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
Nº NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Asunción, Paraguay

Paraguay, luego de varios gobiernos provisorios, tuvo una dictadura personal y una perpetua, las cuales se manejaron con un enorme poder de quien dirigía el gobierno, que no admitía la posibilidad de que pudieran darse otros poderes del Estado.

Este largo periodo de gobierno del Dictador José Gaspar Rodríguez de Francia significó la ruptura con todo poder foráneo, sin embargo, en el ámbito legislativo, aun regían las normativas de España, normativas que se superarían recién luego de la Constitución de 1870, para optar por normativas argentinas, que fueron las que rigieron por mucho tiempo en esta República.

Por supuesto, antes de llegar a 1870, hubo otro gobierno y el mismo también fue de carácter unipersonal, y si bien es cierto, se promulgó lo que algunos consideran la primera Constitución de la República, el poder residía en el Ejecutivo, en el sentido de que había una concentración de poder, y el mismo estaba plasmado en la Ley Fundamental que fue promulgado en aquel entonces, de ahí que se hicieran muchas críticas a la

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

Constitución de 1844, y es la razón de que muchos no la consideraran una Constitución propiamente dicha.

La separación de poderes, que es una característica esencial de todo sistema democrático, basado en el *checks and balances*, es decir, el equilibrio y reciproco control, lo cual es una característica que no se daba con aquella Ley Fundamental. Todo ello cambió, cuando luego de la Guerra contra la Triple Alianza, se dio la promulgación de una nueva Constitución, la de 1870, que introdujo cambios sustanciales al sistema de gobierno.

El Poder Ejecutivo estaba en el mismo nivel de poder que los otros Poderes del Estado, de modo a garantizar el equilibrio de poderes. Esta situación perduró por mucho tiempo, y durante toda la vigencia de la Constitución de 1870, lo cual se dio hasta el año 1940, año en que se promulgó una nueva Carta Magna, y que implicó la aparición de un nuevo sistema de gobierno, donde la preponderancia nuevamente la tenía el Ejecutivo.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 01. 103 - Asunción, Paraguay

En efecto, como ya se ha mencionado antes, en aquel periodo se dio lo que CARLOS MATEO conceptuó como cesarismo presidencial, al tener éste preponderancia sobre los demás Poderes del Estado, lo cual no varió ya hasta la Constitución de 1992, puesto que la Constitución de 1967, no modificó mucho la preponderancia del Ejecutivo sobre los demás Poderes del Estado.

En la Constitución de 1940, se aumentó de vuelta el periodo presidencial, puesto que en la Constitución de 1870, fue de cuatro años, disminuyéndose el periodo de diez años que era durante la vigencia de la Constitución de 1844; en la 1940, se fue de vuelta a cinco años, y además de permitía la reelección por una sola vez y por periodo consecutivo.

Como ya se había mencionado, existía una Cámara de Representantes, es decir, era de carácter unicameral el Congreso, y el Presidente tenía amplias facultades de declarar estado de sitio, además la facultad de disolver el Congreso, podía dictar Decretos-Leyes, es decir, amplias facultades que lo elevan por

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 01. 103 - Asunción, Paraguay

encima de los otros poderes. Había un Consejo de Estado, al igual que la Constitución de 1844, que se mantuvo luego de la Constitución de 1967, este Consejo tenía amplias facultades, entre las que se encontraba la de juzgar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia. De tal modo, se puede observar que existía un desbalance en el equilibrio de Poderes, puesto que el Ejecutivo se posicionaba por encima de los demás Poderes del Estado.

Superada la Constitución de 1940, con la promulgación de la de 1967, significó cambios, pero no orientados a la recuperación del equilibrio de poderes, sino más bien apuntando hacia un sistema de gobierno en la que una vez más la preponderancia es del Ejecutivo, construyéndose lo que se llamó por los doctrinarios presidencialismo autoritario[98], lo cual implica asimismo un predominio de este Poder del Estado por sobre los demás.

Tal como sucedió en la etapa constitucional anterior, había un Consejo de Estado, además el Presidente tenía la

[98] *"La configuración de un Poder Ejecutivo sobredimensionado y con facultades extraordinarias era uno de los elementos que caracterizaba a los llamados presidencialismos autoritarios"*. (Mateo, Carlos. Ob. Cit., p. 83)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 1 - Asunción, Paraguay

facultad de declarar estado de sitio, sin que el Congreso pueda controlarlo, si bien no se dio en el año 1967, con la reforma de 1977, se dio la reelección indefinida del Presidente, podía disolver el Congreso, además de poder legislar a través de Decretos-Leyes, además de ello, podía nombrar a miembros del Poder Judicial, incluso podía nombrar intendentes; de tal modo se puede ver el poder que tenía el Ejecutivo, y que de tal modo, podía dominar a los demás Poderes del Estado.

De ahí que en el año 1992, se buscó erradicar toda posibilidad de un Ejecutivo fuerte que pueda superponerse a los demás Poderes del Estado, y fue la motivación de que el sistema de gobierno sea presidencialista, pero bastante atenuado, ya que se buscaba evitar que en lo sucesivo se dieran situaciones como las que vivió el Paraguay entre los años 1940 y 1989, con predominio militar y con un ejecutivo con poderes superlativos, que hacían imposible que hubiera un equilibrio de Poderes.

Todo esto además dificultaba un proceso de descentralización, pues al estar el presidente afincado en la

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA M. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

Capital del país, y no delegando muchas funciones, salvo en sus más cercanos colaboradores, se hacía difícil que hubiera muchas posibilidades de que se diera una descentralización, producto de ello es que muchas localidades quedaron prácticamente aisladas, lo que justamente se quiso subsanar con la Constitución vigente, que tiene como uno de sus ejes principales a la descentralización.

3.2 FUNCIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Si se acude a la historia, y se hace un comparativo entre las funciones del Ejecutivo y la del monarca, resulta que existe una gran diferencia, sin embargo, siempre se menciona que aquella figura puede considerarse como el origen de este Poder del Estado. Más allá de eso, existe hoy una situación que se debe observar, por sobre todo, basado en el principio de legalidad, que sirve de límite al poder, todo lo actuado por el Ejecutivo, debe estar autorizado por la normativa pública vigente.

Hay que anotar que los sistemas constitucionales pueden tener cierta inflexión, en el sentido de que pueden variar

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER C.
NOTARIA PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel. 490 - 584
Gral. Díaz 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

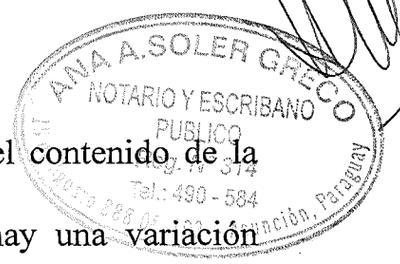
los sistemas, tal es el caso que se dio en el Paraguay con la Constitución de 1940 y la de 1967, en donde la preponderancia del Ejecutivo, hizo que el mismo sea una especie de súper poder, en el sentido de que incluso podía dictar normativas, a la par que el Legislativo y el nombramiento de los miembros de la Corte, como se dio con la de 1967, lo cual implica un enorme poder por sobre los demás Poderes del Estado.

Yendo a lo que implica el Poder Ejecutivo, se ha establecido que el mismo es el Poder del Estado que se encarga de administrar los servicios públicos, de modo a responder a las necesidades colectivas. El sistema presidencial, de raigambre norteamericana, es un sistema de gobierno que se ha establecido desde la antigüedad con la figura del Presidente de la República, la misma tiene características muy específicas [99], que la diferencian del sistema parlamentario.

---

[99] *"a) El titular del Poder Ejecutivo es elegido por el pueblo. Esto le da gran importancia, pues lo coloca en un mismo pie de igualdad frente al Congreso, en cuanto a que su autoridad tiene el mismo origen popular que la de este último. Pero es más aún; la representación parlamentaria está desperdigada entre varios individuos, mientras que la representación presidencial está concentrada en manos de un solo individuo. b) No existe el dualismo entre Jefe de Estado y*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-



Estas características son extraídas del contenido de la Constitución de 1967, lo cual implica que hay una variación importante en la actual Constitución, puesto que ella ha variado completamente lo que se concibe como Poder Ejecutivo, en el sentido de disminuir su poder al mínimo, estableciendo una especie de supremacía del Legislativo, aunque hay que anotar que está establecido el sistema de equilibrio de Poderes, tal como surge del contenido del artículo 3, de la Constitución de 1992,

---

Jefe de Gobierno, como ocurre en el sistema parlamentario. Por el contrario, el Presidente es a la vez Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, y ejerce efectivamente sus poderes. c) El Presidente de la República nombra por sí mismo a sus ministros y de la misma forma puede removerlos. Estos son simples colaboradores de aquel y, por tanto, responsables ante él, y no ante el Congreso. Como vemos, no existe pues un gabinete propiamente dicho, encabezado por un jefe de Gobierno, como es característico en el parlamentarismo. d) Ni el Presidente ni los ministros son políticamente responsables ante el Congreso. e) Ni el Presidente ni los ministros pueden formar parte del Congreso. f) El Presidente y el Congreso son independientes uno del otro. Esta independencia se da, fundamentalmente, por parte del Congreso, por su imposibilidad de provocar la caída del gobierno presidencial por un voto de censura. Es decir, esta institución no existe, pues como dijimos, no hay responsabilidad política del gabinete ante el Congreso. Correlativamente el Presidente de la República carece de la facultad de disolver el Congreso". (Lezcano Claude, Luis. Ob. Cit., p. 15)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER CUECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

además de las facultades de control que tiene cada Poder del Estado para controlar la actuación del otro.

"La Constitución de 1992 establece un régimen presidencial democrático; a efectos se cercenó la facultad extraordinaria del Poder Ejecutivo y se dotó al Legislativo de facultades que le dan autonomía funcional y jerarquía política"[100].

3.3 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER EJECUTIVO

La constitución de 1992, ha significado un cambio radical en el sistema de gobierno, lo cual era necesario para superar el sistema anteriormente vigente, además de ello, ciertos principios vigentes en la Ley Fundamental, hacían necesaria la reestructuración del sistema de gobierno, hoy existe un sistema presidencial, pero atenuado, por el hecho de que había que superar el sistema anterior, en el que todo el poder era

[100] Mateo, Carlos. Ob. Cit. p.p. 90 y 91.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GONZALEZ
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 606 584
Asunción, Paraguay

centralizado, y la Constitución actual establece la descentralización, de modo tal que no puede haber concentración del poder, de ahí que se estableció un sistema de equilibrio de poderes, ya que además hay que tener en cuenta que el sistema presidencial, por naturaleza tiene a la centralización.

"Las reservas que podemos oponer al régimen presidencial paraguayo son aquellas atribuibles a todos los regímenes presidenciales. En efecto, se sostiene que el régimen presidencialista clásico conduce a una concentración de Poderes y expectativas en la figura del Presidente; esto hace que el sistema carezca de plasticidad al no proveer válvulas de escape para enfrentar situaciones de crisis que de ese modo impidan la búsqueda de soluciones extrasistémicas. Estas concentración y centralización de la estructura decisional en el Poder Ejecutivo es lo que produce el desgaste acelerado del mismo. Esto se debe a dos razones: a. El titular del Poder Ejecutivo monopoliza la toma de decisiones. b. Los actores políticos concentran sus demandas en él. En la medida, en que los actores políticos y sociales visualicen la capacidad decisional del Poder Ejecutivo

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER ORTEGO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel. 444 - 534
Gral. Díaz Of. 103 - Asunción, Paraguay

como hegemónica, el actuar de ellos tenderá a la disputa de esta hegemonía como objetivo, lo que acarrea como consecuencia la exacerbación de la centralidad de la presidencia"[101].

La Constitución de 1992, establece la separación de poderes y el reciproco control (art. 3), de tal modo, el Poder Ejecutivo, con características muy especiales, como se ha podido corroborar, la Carta Magna le dedica un apartado especial al Poder Ejecutivo, que de tal modo, tiene funciones especificadas en la norma, y como ya se ha mencionado más arriba, existe una mayor desconcentración de poder, tanto a nivel de otros Poderes, como así de gobiernos locales, que han sido dotados de facultades ejecutivas en sus respectivas esferas de actuación.

De tal modo, se puede ver que el titular del Poder Ejecutivo es el Presidente de la República (art. 226 [102], Constitución de 1992), ya se ha mencionado en otro apartado que la Presidencia es de carácter unipersonal, aunque esté integrado

[101] Mateo, Carlos. Ob. Cit., p. 91.

[102] *"Del ejercicio del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República".*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER ARECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel. 584
Asunción, Paraguay

por los Ministros del Ejecutivo; además de ello, existe una normativa constitucional (art. 227[103]) que establece, que en caso de ausencia o vacancia temporal o permanente, asume el cargo el Vicepresidente de la República, con el alcance establecido en la normativa vigente.

Acceder al cargo de Presidente de la República, implica además de una gran responsabilidad, haber cumplido con los requisitos constitucionales para poder acceder al cargo, las mismas están establecidas en el art. 228[104], y son los requisitos mínimos e inalienables para poder ser Presidente o Vicepresidente de la República; además de estos, también están las inhabilidades, que son de carácter general [105] y una en

---

[103] *"Del Vicepresidente. Habrá un Vicepresidente de la República quién, en caso de impedimento o ausencia temporal del Presidente o vacancia definitiva de dicho cargo, lo sustituirá de inmediato, con todas sus atribuciones".*

[104] *"De los Requisitos. Para ser Presidente de la República o Vicepresidente se requiere: tener nacionalidad paraguaya natural; haber cumplido treinta y cinco años, y estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos".*

[105] *"De las Inhabilidades. Son inhábiles para ser candidatos a Presidente de la República o Vicepresidente: 1.Los ministros del Poder Ejecutivo, los viceministros o subsecretarios y los funcionarios de rango equivalente, los directores generales de reparticiones públicas y los presidentes de consejos, directores, gerentes o administradores generales de los entes descentralizados, autárquicos, autónomos, binacionales o multinacionales, y los de empresas con participación estatal mayoritaria; 2.los magistrados judiciales y los miembros*

...TIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
15 de Agosto 988 Of. 103 - Asunción, Paraguay

particular[106], además incompatibilidades, también establecidas en la Ley Fundamental[107].

---

del Ministerio Público; 3.el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República y el Subcontralor, el Procurador General de la República, los integrantes del Consejo de la Magistratura y los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral; 4.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; 5.los ministros de cualquier religión o culto; 6.los intendentes municipales y los gobernadores; 7.los miembros en servicio activo de las Fuerzas Armadas de la Nación y los de la Policía Nacional, salvo que hubieran pasado a retiro un año antes, por lo menos, del día de los comicios generales; 8.los propietarios o copropietarios de los medios de comunicación, y 9.el cónyuge o los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, o segundo de afinidad, de quien se encuentre en ejercicio de la presidencia al realizarse la elección, o la haya desempeñado por cualquier tiempo en el año anterior a la celebración de aquélla. En los casos previstos en los incisos 1., 2., 3. y 6., los afectados deben haber renunciado y dejado de ejercer sus respectivos cargos, cuanto menos seis meses antes del día de las elecciones, salvo los casos de vacancia definitiva de la Vicepresidencia". (Art. 235)

[106] *"De la Inhabilidad por Atentar contra la Constitución. Los jefes militares o los caudillos civiles de un golpe de Estado, revolución armada o movimientos similares que atenten contra el orden establecido por esta Constitución, y que en consecuencia asuman el Poder Ejecutivo o mando militar propio de oficiales generales, quedan inhabilitados para el ejercicio de cualquier cargo público por dos períodos constitucionales consecutivos, sin perjuicio de sus respectivas responsabilidades civiles y penales".* (Art. 236)

[107] *"De las Incompatibilidades. El Presidente de la República y el Vicepresidente no pueden ejercer cargos públicos o privados, remunerados o no, mientras duren en sus funciones. Tampoco pueden ejercer el comercio, la*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER BLANCO
Abogada
Notaria Pública
Tel.: 490 - 584
Tte. Fariña 898 Of. 103 - Asunción, Paraguay

El periodo presidencial ha variado en todo el recorrido constitucional, ya que de 10 años en la Constitución de 1844, pasó a 4 años en la Constitución de 1870, para luego con la Constitución de 1940, establecerse el periodo de 5 años y la reelección, esto se mantuvo en el año 1967, y en el año 1977, se estableció la reelección indefinida, para llegar a la Constitución vigente, que establece 5 años improrrogables[108] como duración del mandato presidencial.

La elección se realiza a través de un sistema de elección por voto directo, solo necesita superar al adversario político, ya que al no existir ballotage, no hay segunda vuelta, de tal modo, no se establecen los porcentajes mínimos por los que hay que superar

---

industria o actividad profesional alguna, debiendo dedicarse en exclusividad a sus funciones". (Art. 237)

108 *"De la Duración del Mandato. El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vicepresidente de la República".* (Art. 229)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuvo a la vista. DONSTE-
NORMA A. SOLER ONECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Presidente Franco 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

la contrincante para poder ser proclamado Presidente, todo ello está establecido en el art. 230[109], de la Constitución.

Para que se pueda ver que existe un equilibrio de poderes, hay una interacción entre los Tres Poderes del Estado cuando la Constitución trata la asunción y posesión de cargos, en el primer caso, se trata de la situación en el cual por alguna cuestión no pueda darse la proclamación en el modo en que establece la Constitución o en el caso de que la elección fuera anulada, en cuyo caso se le entrega el Poder al Presidente de la Corte Suprema de Justicia[110].

---

[109] *"De las Elecciones Presidenciales. El Presidente de la República y el Vicepresidente serán elegidos conjunta y directamente por el pueblo, por mayoría simple de votos, en comicios generales que se realizarán entre noventa y ciento veinte días antes de expirar el período constitucional vigente".*

[110] *"De la Asunción de los Cargos En caso de que, en la fecha en la cual deban asumir sus funciones el Presidente de la República y el Vicepresidente, no hayan sido proclamados en la forma dispuesta por esta Constitución, o fueran anuladas las elecciones, el Presidente cesante entregará el mando al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, quien lo ejercerá hasta que se efectúe la transmisión, quedando en suspenso en sus funciones judiciales".* (Art. 231)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
Nº NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Agosto 889 - 1103 - Asunción Paraguay

Por otro lado, la posesión de cargo se realiza ante el Congreso, que deberá tomar el juramento correspondiente, conforme a la fórmula constitucional establecido en el art. 232[111], de la Constitución. Además la normativa establece que de no reunirse el quórum necesario para que pueda darse el juramento, dicho juramento se hará ante la Corte Suprema de Justicia, lo que implica una gran preponderancia para este Poder del Estado.

La ausencia del país del Presidente de la República debe ser comunicada con antelación, además si la salida del país implica un plazo superior deberá tener el permiso correspondiente del Congreso, por supuesto, por el hecho de que el Vicepresidente sucede al Presidente en caso de ausencia temporal o permanente, no puede darse ausencias simultaneas de ambas autoridades[112].

---

[111] *"De la toma de Posesión de los Cargos. El Presidente de la República y el Vicepresidente tomarán posesión de sus cargos ante el Congreso, prestando el juramento o la promesa de cumplir con fidelidad y patriotismo sus funciones constitucionales. Si el día señalado el congreso no alcanzara el quórum para reunirse, la ceremonia se cumplirá ante la Corte Suprema de Justicia".* (Art. 232)

[112] *"De las Ausencias. El Presidente de la República, o quien lo esté sustituyendo en el cargo, no podrá ausentarse del país sin dar aviso previo al Congreso y a la Corte Suprema de Justicia. Si la ausencia tuviere que ser por*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Tel.: 490 - 584
Edificio 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Hay una situación muy singular que puede llegar a darse dentro del sistema presidencial, y se trata de la acefalía, en un caso normal, se daría la sucesión por el Vicepresidente, que es el sucesor natural, de acuerdo a la Carta Magna; en el caso de que no pueda hacerlo, dándose la doble acefalía, se deberá proceder a nombrar al Presidente del Congreso, y en el caso de que no pueda darse, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia; se puede observar que los Convencionales Constituyentes pensaron en las diversas posibilidades que se pudieran dar; también se han ocupado de la acefalía del cargo de Vicepresidente de la República[113].

---

más de cinco días, se requerirá la autorización de la Cámara de Senadores. Durante el receso de las Cámaras, la autorización será otorgada por la Comisión Permanente del Congreso. En ningún caso, el Presidente de la República y el Vicepresidente podrán estar simultáneamente ausentes del territorio nacional". (Art. 233)

[113] *"De la Acefalia. En caso de impedimento o ausencia del Presidente de la República, lo reemplazará el Vicepresidente, y a falta de éste y en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia. El Vicepresidente electo asumirá la presidencia de la República si ésta quedase vacante antes o después de la proclamación del Presidente, y la ejercerá hasta la finalización del período constitucional. Si se produjera la vacancia definitiva de la Vicepresidencia durante os tres primeros*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 Agosto 888 Asunción, Paraguay

Si bien es cierto, se insiste con que existe un presidencialismo atenuado[114], el Ejecutivo tiene una serie de funciones establecidas en la Constitución, por supuesto, también por el principio de legalidad del ámbito público, sus funciones deben estar bien establecidas. Por supuesto, las funciones no son las que estaban establecidas en las Constituciones del año 1940 y 1967, en las que se establecían amplias funciones entre las que incluso figuraban funciones legislativas.

"De los Deberes y de las Atribuciones del Presidente de la Republica. Son deberes y atribuciones de quien ejerce la

---

años del período constitucional, se convocará a elecciones para cubrirla. Si la misma tuviese lugar durante los dos últimos años, el Congreso, por mayoría absoluta de sus miembros, designará a quien debe desempeñar el cargo por el resto del período". (Art. 234)

[114] *"Paradójicamente las constituciones presidenciales incorporan dos premisas y principios opuestos. Por un lado se proponen crear un Ejecutivo estable y poderoso, con legitimidad popular y con una tendencia hacia legitimaciones plebiscitarias capaces de oponerse a los intereses particularistas representados en el Congreso,... Por otro lado, estas mismas constituciones se basan en un temor al caudillismo,... y, por lo tanto introducen un gran número de mecanismos para limitar ese poder que podría convertirse en arbitrario (...)".* (Mendonca Bonnet, Juan Carlos. Ob. Cit., p. 22)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción - Paraguay

presidencia de la República: representar al Estado y dirigir la administración general del país; cumplir y hacer cumplir esta Constitución y las leyes; participar en la formación de las leyes, de conformidad con esta Constitución, promulgarlas y hacerlas publicar, reglamentarlas y controlar su cumplimiento; vetar, total o parcialmente, las leyes sancionadas por el Congreso, formulando las observaciones u objeciones que estime convenientes; dictar decretos que, para su validez, requieren el refrendo del Ministro del ramo; nombrar y remover por sí a los ministros del Poder Ejecutivo, al Procurador General de la República y a los funcionarios de la Administración Pública, cuya designación y permanencia en los cargos no estén reglados de otro modo por esta Constitución o por la ley; el manejo de las relaciones exteriores de la República. En caso de agresión externa, y previa autorización del Congreso, declarar el Estado de Defensa Nacional o concertar la paz; negociar y firmar tratados internacionales; recibir a los jefes de misiones diplomáticas de los países extranjeros y admitir a sus cónsules y designar embajadores, con acuerdo del Senado; dar cuenta al Congreso, al inicio de cada período anual de sesiones, de las gestiones realizadas por el Poder Ejecutivo, así como informar

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER DE RECALDE
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel. 496 - 384
Cel. 0981 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

de la situación general de la República y de los planes para el futuro; es Comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, cargo que no se delega. De acuerdo con la ley, dicta los reglamentos militares, dispone de las Fuerzas Armadas, organiza y distribuye. Por sí, nombrar y remover a los comandantes de la Fuerza Pública. Adopta las medidas necesarias para la defensa nacional. Provee, por sí los grados en todas las armas, hasta el de teniente coronel o sus equivalentes y, con acuerdo del Senado, los grados superiores; indultar o conmutar las penas impuestas por los jueces y tribunales de la República, de conformidad con la ley, y con informe de la Corte Suprema de Justicia; convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, a cualquiera de las Cámaras o a ambas a la vez, debiendo éstas tratar sólo aquellos asuntos sometidos a su respectiva consideración; proponer al Congreso proyectos de ley, los cuales podrán ser presentados con solicitud de urgente consideración, en los términos establecidos en ésta Constitución; disponer la recaudación e inversión de las rutas de la República, de acuerdo con el Presupuesto General de la Nación y con las leyes, rindiendo cuenta anualmente al Congreso de su ejecución; preparar y presentar a consideración de las Cámaras el proyecto anual de Presupuesto General de la

Nación; hacer cumplir las disposiciones de las autoridades creadas por esta Constitución, y los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución"[115].

Así como el Presidente de la República, el Vicepresidente también tiene sus funciones[116], y si bien es cierto son muy pocas, comparadas con las del Presidente, las mismas tienen importancia precipua, puesto que es el sucesor natural del Presidente, en los casos de ausencia temporal o permanente, ello implica una situación de funcionalidad, puesto que la institución presidencial debe funcionar a pesar de la persona del Presidente de la República.

---

[115] Art. 238, Constitución de 1992.

[116] *"De los Deberes y de las Atribuciones del Vicepresidente de la Republica. Son deberes y atribuciones de quien ejerce la Vicepresidencia de la República: sustituir de inmediato al Presidente de la República, en los casos previstos por esta Constitución; representar al Presidente de la República nacional e internacionalmente, por designación del mismo, con todas las prerrogativas que le corresponden a aquél, y participar de las deliberaciones del Consejo de Ministros y coordinar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el legislativo".* (Art. 239)

CERTIFICO que la presente fotocopia corresponde fielmente al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIA Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel. 490 - 584
Edificio 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

En cuanto a los Ministros del Poder Ejecutivo, que de hecho forman parte también del Poder Ejecutivo, aunque el cargo de Presidente siempre es unipersonal, los mismos tienen la función constitucional de atender los negocios públicos del Estado, de acuerdo a lo establecido en el art. 240[117], de la Constitución; además de ello, la Ley Fundamental establece los requisitos para acceder al cargo, además de las incompatibilidades para ocuparlo [118], además de otras prerrogativas establecidas en la normativa citada.

Así como el Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros del Poder Ejecutivo tienen establecida sus funciones constitucionales, aunque estén subordinados al Presidente, responden de modo solidario de sus acciones, en los

[117] *"De las Funciones. La dirección y la gestión de los negocios públicos están confiadas a los ministros del Poder Ejecutivo, cuyo número y funciones serán determinados por la ley. En caso de ausencia temporal de uno de ellos, lo sustituirá uno de los viceministros del ramo"*. (Art. 240)

[118] *"De los Requisitos, de las Incompatibilidades y de las Inmunidades. Para ser Ministro se exigen los mismos requisitos que para el cargo de Diputado. Tienen, además, iguales incompatibilidades que las establecidas para el Presidente de la República, salvo el ejercicio de la docencia. No pueden ser privados de su libertad, excepto en los casos previstos para los miembros del Congreso"*. (Art. 241)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 480 - 584
15 de Agosto 880 - 103 - Asunción, Paraguay

casos en que estos causen algún daño[119]; además de ello, puede darse lo que se denomina Consejo de Ministros, los que se reúnen para atender cuestiones de interés público[120].

Si bien es cierto, el Poder Ejecutivo tiene amplias facultades, de acuerdo a lo que se ha podido observar, existe una especie de desbalance en cuanto Congreso, que tiene la forma de frenar al Ejecutivo y también al Poder Judicial, por sobre todo a través el Juicio Político, pero también con el manejo del Presupuesto General de Gastos de la Nación; sin embargo, el

---

[119] *"De los Deberes y de las Atribuciones de los Ministros. Los ministros son los jefes de la administración de sus respectivas carteras, en las cuales, bajo la dirección del Presidente de la República promueven y ejecutan la política relativa a las materias de su competencia. Son solidariamente responsables de los actos de gobierno que refrendan. Anualmente, presentarán al Presidente de la República una memoria de sus gestiones, la cual será puesta a conocimiento del Congreso".* (Art. 242)

[120] *"De los Deberes y de las Atribuciones del Consejo de Ministros. Convocados por el Presidente de la República, los Ministros se reúnen en Consejo a fin de coordinar las tareas ejecutivas, impulsar la política del gobierno y adoptar decisiones colectivas: Compete a dicho Consejo: deliberar sobre todos los asuntos de interés público que el Presidente de la República someta a su consideración, actuando como cuerpo consultivo, así como considerar las iniciativas en materia legislativa, y disponer la publicación periódica de sus resoluciones".* (Art. 243)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER CHAVEZ
ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

hecho de que exista un predominio del Legislativo por sobre el Ejecutivo tiene su explicación en un pasado autoritario y que siempre está latente, por ello, además del equilibrio de poderes que establece la Constitución (art. 3), existe la necesidad del control del pueblo, de que las autoridades estén actuando conforme los límites establecidos en la Constitución[121].

El Poder Ejecutivo se ha transformado con el tiempo, y en lo que respecta a la Constitución actual, trajo una nueva visión de lo que debe implicar la actuación de este Poder del Estado, de modo a evitar que exista una concentración del poder, con lo cual también se garantiza la vigencia del principio de descentralización, establecido en el art. 1, de la Carta Magna.

---

[121] *"Una sociedad republicana: necesita vigilar, hora por hora, instante por instante, la marcha de sus poderes, advertirles de su error, criticarlos, juzgarlos, rectificar su dirección y enderezar sus senderos".* (Estrada, José M. "Curso de Derecho Constitucional". Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1902, Tomo I, p., 244)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Tte. Ingeniero Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CAPÍTULO III. DESCENTRALIZACION

1. LA DESCENTRALIZACIÓN

GENERALIDADES

1.1 ETIMOLOGÍA Y CONCEPTO

Se puede decir que el término descentralización es consecuencia del término centralización, que en este caso hace referencia a la administrativa[122], en el sentido de que el mismo no podría existir sin que se hable antes de una centralización,

---

[122] *"Centralización administrativa. Centralización importa reunir varias materias en un mismo centro común, e implica necesariamente dependencia de un poder central. Los órganos que integran la Administración guardan entre sí una relación piramidal: convergen hacia una autoridad con quien se enlazan los demás órganos del sistema. Los órganos no están dotados de personalidad jurídica propia e independiente de la personalidad jurídica estatal. por el contrario, esos órganos se agrupan respecto de otros, se enlazan y unifican para la acción en situación de dependencia y subordinación, manteniendo entre sí una estricta relación jerárquica con diversos grados y niveles, pero siempre respetando las instrucciones y directivas que imparte el órgano superior, generalmente el jefe de Estado. El ejemplo típico es el ministerio".* (Dromi, Roberto. "Derecho Administrativo". Edit. Ciudad Argentina, Bs. As. 2001, p.p. 590 y 591)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA SOSA GRACO
NOTARIO Y ESCRIBANO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

agregándole de tal modo el prefijo "des", lo que a su vez significaría una negación o en todo caso, acción inversa; de tal modo, se puede decir que la descentralización es lo contrario a la centralización[123].

Entonces, se puede decir que una depende de la otra, están relacionados conceptualmente, puesto que se debe dar el uno para que se pueda dar el otro. La descentralización implica establecer un sistema en el cual no dependa de una persona o entidad central la realización de todas las actividades que debe realizar el Estado, en este caso, y por lo mismo, se realiza la acción a través de varias personas o entidades.

*"De acuerdo con la **semántica** del vocablo, centralizar significa **"reunir** varias cosas en un centro común o hacerles depender de un poder central". Y ese entiende por descentralizar*

---

123 *"Centralización. La centralización se produce cuando las funciones administrativas son realizadas directamente por el órgano central. La centralización administrativa, históricamente, es la primera de las formas de organización sobre la materia. Puede decirse que es anterior a la misma sistematización del Derecho Administrativo como disciplina jurídica".* (Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p. 96)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLEDAD ORTEZ
ESCRIBANO PUBLICO
Reg. N° 514
Tel.: 490 - 584
Piso 15 Edificio 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

*"**transferir** a diversas corporaciones u oficinas parte de la autoridad que antes ejercía el gobierno supremo del Estado"*[124]

Transferir es la palabra clave dentro del concepto de descentralización, en el sentido de que se da una transferencia del poder, de una sola entidad a varias, por supuesto que el ser administrativa, no implica una independencia absoluta, sin embargo, implica la posibilidad de que la entidad a que se cede una porción del poder, puede actuar en el ámbito de su actuación con total independencia, siempre y cuando cuente con los recursos necesarios para cumplir con sus respectivos fines.

La cuestión es que atender todos los problemas que tienen los habitantes de una República, en todos los rincones de un determinado país, se torna imposible desde la perspectiva descentralizada, ya que existen problemas diversos en los diversos lugares que conforman el territorio. De ahí que se apunte a la descentralización para poder hacer frente a aquellos, entendiendo que los gobiernos locales, conocedores de los

[124] Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p. 95.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

problemas regionales, van a poder garantizar una mejor solución de los mismos.

Ahora bien, es necesario hacer la distinción entre descentralización política y la administrativa, puesto que son conceptos distintos, por más que en esencia se refiere a la misma situación, en el sentido de la transferencia. En efecto, el primero hace referencia a la forma de organización del Estado a través de la Constitución, mientras que la administrativa hace referencia a los servicios públicos, además el modo en que funcionan las instituciones descentralizadas.

La descentralización implica una situación especial, en la cual la autoridad central delega funciones, para lo cual deben darse ciertas situaciones especiales, estando entre las primeras el hecho de que la normativa lo permita, puesto que de lo contrario, existe una imposibilidad insuperable en el ámbito público, ya que como es sabido, por el principio de legalidad, todo debe estar expresamente autorizado por normas jurídicas de carácter público. Tal es así que existen situaciones en los que el órgano

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER CABRERA
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. N° 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

central puede designar a ciertas entidades la calidad de entidades descentralizadas, con capacidad para actuar en su ámbito de actuación[125].

Como ya se ha mencionado antes, el concepto de descentralización está muy ligado a la descentralización, ya que de algún modo, existe una ligazón entre ambos, de ahí que para el estudio de la descentralización, no se puede abstraer del estudio de la centralización, como un fenómeno que se ha dado en la historia y que de algún modo, se sigue dando, y de ahí que se hable desde antiguo y ahora más, de la descentralización.

"La descentralización no es un concepto precisamente opuesto al de centralización. Es más bien una consecuencia racional de la complejidad creciente de las funciones administrativas del Estado, que lleva la necesidad de aliviar la

---

125 *"Se opera cuando el ordenamiento jurídico confiere atribuciones administrativas o competencias públicas en forma regular y permanente a entidades dotadas de personalidad jurídica, que actúan en nombre propio y por cuenta propia, bajo el control del Poder Ejecutivo. Por ejemplo, las Universidades Públicas".* (Dromi, Roberto. Ob. Cit., p. 187)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA ISABEL SOSA
NOTARIO Y ESCRIBANO PÚBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
14 de Agosto 888 c/ Nº 103 - Asunción, Paraguay

carga de la administración en un solo organismo. El objetivo práctico de la descentralización es retirar o transferir poderes de administración central a otros órganos con capacidad de autodeterminación más o menos amplia"[126].

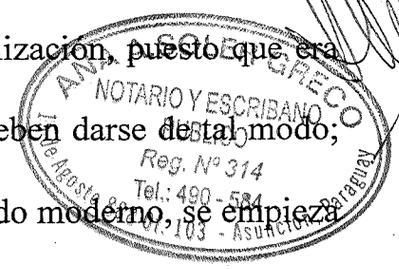
La descentralización puede implicar diversas formas de transferencia o delegación de poderes, y la actuación de los órganos a los que se encarga de algún modo la función, dependerá de qué tan amplio es el poder que se le es otorgado por parte del Estado central. Si bien es cierto, existen organismos locales de carácter autónomo, en el caso de Paraguay, las municipalidades y las gobernaciones, sin embargo, en muchos aspectos que hacen a los recursos necesarios para el cumplimiento de sus fines, dependen del Estado central.

Se habla de una transición de la centralización al pluralismo[127], esto hace referencia a que en un momento de la

[126] Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p. 97.

[127] *"El tránsito de la organización política centralizada a la pluralista, con los modelos de regionalización, municipalización, cooperativización, gestión mixta de la economía, administración pública no estatal y concesión, generaron el*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-



historia, era normal que se dé una centralización, puesto que, era entendido que los sistemas de gobierno deben darse de tal modo; por supuesto, una vez que aparece el Estado moderno, se empieza a ver la necesidad de que exista un sistema descentralizado de poder, entendiendo de que existe una desconcentrar y simplificar el poder.

1.2 DESCENTRALIZACIÓN, CLASES

Hay que tener en cuenta que la descentralización tiene sus fases y sus niveles, por lo mismo, no se puede hablar de que todo se dé en un mismo nivel, de ahí que se hable de las clases de descentralización. De hecho, de lo que se vio en la conceptuación, se puede distinguir que no es un concepto simplificado, sino que por el contrario, al darse varias formas, es complejo el entendimiento del concepto.

De ahí que se haga necesario descomponer el concepto

---

vacío para un nuevo derecho público de la "descentralización", tanto nacional como local (...)". (Dromi, Roberto. Ob. Cit., p. 91)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Asunción, Paraguay

de descentralización para poder llegar a un entendimiento del mismo, y así poder desarrollarlo al nivel que se pretende en esta investigación, es decir, llevarlo a los gobiernos locales, y en especificidad a los gobiernos departamentales, que son un modo de descentralización que si bien aparecieron hace ya un tiempo atrás en la República, han tenido un impulso considerable en la Constitución vigente.

Una de las clases de descentralización que surgen, a partir de la diversificación de funciones, es la desconcentración, que es un modo de transferir funciones que corresponden a una autoridad, pero sucede de modo descendente; en tal sentido, implica una situación de subordinación al poder central, puesto que no podría actuar sin que aquel autorice su actuación, con ello, se corta toda posibilidad de actuación independiente, como sucede con los Ministros del Ejecutivo.

"La "desconcentración" ha surgido por la imposibilidad de que el órgano central cumpla las múltiples funciones que el Estado moderno exige. La Desconcentración

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.

constituye el desplazamiento parcial de funciones y poderes del órgano central superior en otros órganos subordinados. Esta transferencia de funciones y poderes es relativa, pues el órgano central mantiene el control jerárquico sobre el subordinado. El traspaso se efectúa más por razones prácticas que de técnica jurídica"[128].

Se habla asimismo de **delegación,** que es un término asociado a la autarquía, o autarcía, como lo llaman algunos[129]; ello implica una cualidad especial, puesto que a través de ella, la entidad puede actuar con capacidad suficiente y singularidad, es decir, no existe una forma en que pueda estar subordinado a los mandatos de otro órgano, salvo aquellos que hayan sido expresamente designados por las normas jurídicas del Derecho Público, vigentes.

Estos entes, generalmente tienen autonomía y personería jurídica, por lo mismo, pueden actuar con

[128] Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p. 97.

[129] Cfr. Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p. 101.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

independencia, esto implica una situación especial, puesto que la normativa vigente tiene que establecer esta cualidad, de otro modo, la administración de justicia no podría reconocerle tal cualidad, y por lo mismo, todos los actos jurídicos refrendados por los mismos, devienen nulos. De ahí deviene la importancia de estas instituciones, y que estén reconocidos por el sistema jurídico que los rige.

Existen otras clases que van mucho más allá de un sistema en el cual se les traslada una u otra actividad y con ella la capacidad de actuación en el ámbito específico autorizado, se trata de los **organismos de traspaso y devolución,** que implican instituciones de gobierno local –este tipo de descentralización también es denominada territorial[130]-, que, por lo menos en los gobiernos democráticos, escapan al control del poder central, salvo la posibilidad de intervención, con los requisitos exigidos en la normativa vigente, además del control de ciertas

[130] *"Descentralización territorial. Es aquella que se efectúa dentro de un cuadro de divisiones por territorio. El elemento geográfico territorial determina la competencia de los organismos descentralizados. El ejemplo típico de nuestro sistema está constituido por los distintos municipios (Ley N° 1294/87, Art. 1°)."* (Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p. 99)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

instituciones extra-poderes, como la Contraloría General de la Republica, tal como se dio en Paraguay a partir de la Constitución de 1992, pero no se dio con la Constitución de 1967.

Se trata de los gobiernos municipales y departamentales, que, desde luego, tienen un sistema totalmente autónomo,por el hecho de que son gobiernos locales, con autonomía funcional, de modo tal que no deben responder ante otras autoridades. Sin embargo, hay que entender ciertas cuestiones muy sensibles, en época de la dictadura de Stroessner, respondían ante él, hoy responden ante el Congreso Nacional, que se vuelve el gran poder, superlativo –según algunos- incluso sobre los demás Poderes del Estado.

Hay que recordar que los gobiernos locales son considerados como los que acercan los servicios públicos en donde se necesitan, en el sentido de que llegan a los lugares más remotos del territorio de cada Estado, además de conocer a los que habitan en cada región, por lo mismo, las necesidades que se tienen y las respectivas soluciones que hay que aplicar.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
Nº NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490-584
Asunción - Paraguay

Existe otra clase de descentralización, la que se da con la **privatización**, y la misma ocurre cuando se da a la venta de entidades carácter público, al sector privado, tal como se dio con algunas entidades en el Paraguay, y la misma implica en algunos casos la copropiedad entre Estado y entidades particulares; lo cierto es que se da esta forma de descentralización e implica que el Estado deje al mercado ciertos bienes o servicios.

"La redistribución supone la descentralización de las competencias del Estado hacia las otras unidades políticas, las provincias y los municipios y hacia las organizaciones administrativas regionales; hacia la comunidad, las asociaciones intermedias, los particulares, el sector privado, las empresas. La descentralización es reconocer libertad e iniciativa individual y social y es exigir participación responsable. La privatización, como modo de descentralización económica, es un medio para liberar las energías materiales y morales a través del talento, de la iniciativa, de la capacidad. Ella va en busca de la competencia y de la desmonopolización que tutela, justamente, la defensa de la

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
888 01.103 - Asunción, Paraguay

competencia"[131].

Como se puede ver, existe todo un proceso que se debe respetar dentro del proceso de privatizaciones, además, hay que tener en cuenta, qué es lo que se pretende a través de la privatización; existe un proceso de descentralización adoptado por la propia Constitución, y a partir de ello se ve lo que la legislación, basada en la normativa superior, permite al Ejecutivo actuar para poder realizar el proceso de descentralización, utilizando para ello la privatización.

1.3 DESCENTRALIZACIÓN, AREAS

Por áreas de descentralización se entiende las formas en que la misma se presenta, y de tal modo se puede hablar de descentralización política, administrativa, fiscal, y en cada uno de ellos se nota un nivel de descentralización; la misma se aplica para poder determinar en qué ámbito se aplica la descentralización, de ahí que el político hace referencia a la forma

[131]Dromi, Roberto. Ob. Cit., p. 180.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GONZALEZ
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

de organización política de una nación, establecida en la Constitución; mientras que la administrativa hace referencia a la distribución de bienes y servicios.

"Con el objeto de tener una noción más precisa de estas dos formas de organización administrativa –la centralizada y las descentralizada-, es conveniente aclarar la diferencia que se da con la centralización y descentralización políticas. Las últimas se refieren a la constitución orgánica del Estado, a su Carta Fundamental. Por otro lado, la centralización y descentralización administrativas corresponden al funcionamiento de los servicios públicos, en el sentido amplio del término, y a los distintos modos de su gestión por los organismos correspondientes. De acuerdo con las ideas enunciadas, podemos sostener que la centralización y descentralización políticas no implican necesariamente la centralización y descentralización administrativas, que pueden no corresponderse recíprocamente. Esto significa que dentro de un sistema político centralizado, los organismos pueden ser administrativamente descentralizados"[132].

[132] Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p.p. 95 y 96.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER CANO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 2
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

En este sentido, ya se ha visto que la Constitución de 1992, entre sus declaraciones fundamentales establece que la forma del Estado paraguayo es unitario, pero descentralizado, es decir, en lo que se refiere a la descentralización política, el Estado paraguayo puede ser considerado como tal; en lo que refiere a la descentralización administrativa, también se puede ver que existen instituciones que forman parte del Estado central, como otras instituciones autónomas que realizan la tarea de distribuir servicios públicos.

Además de estas dos áreas bien definidas de descentralización, se suelen citar aquellas que hacen referencia a la descentralización fiscal, que hace referencia a las instituciones que están establecidas en la Constitución y en las leyes para poder recaudar los recursos necesarios para poder hacer frente al presupuesto de la nación.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
15 de Agosto 103 - Asunción, Paraguay

1.4 COMPETENCIAS, NIVELES

Ya se ha mencionado que existe una íntima relación entre el proceso de descentralización y los gobiernos locales, por ello es importante que se establezcan las competencias que son delegadas desde el gobierno central a los mismos. Los gobiernos locales buscan resolver problemáticas locales, teniendo la ventaja de la cercanía hacia su población, de ahí también su importancia vital en el proceso de descentralización.

Como establecer una posición de equilibrio entre el poder central y los gobiernos locales, esa es siempre la búsqueda, puesto que se puede establecer legislativamente una situación de transferencia de competencias, pero si estos gobiernos locales no tienen los recursos necesarios para hacer frente a sus funciones, el proceso de descentralización apunta al fracaso.

Las competencias constituyen las capacidades que tienen estos gobiernos locales para la realización de sus respectivas funciones, la cual realizan en un territorio específico,

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

por supuesto estas competencias las ejerce con base en las posibilidades que las normativas de derecho público le permiten. Es decir, para poder actuar en sus respectivos ámbitos territoriales, deben tener las competencias suficientes, las que tienen sus niveles.

Por supuesto, existen competencias que el Ejecutivo no puede delegar en ninguna otra entidad descentralizada, como es el caso de la defensa nacional, que implica una potestad o competencia exclusiva del Ejecutivo. La competencia del Ejecutivo es a nivel nacional, y por lo mismo, los gobiernos locales no pueden tener injerencia en la misma.

Luego existen otros tipos de competencias, las mismas pueden ser delegadas y en tal sentido, se puede entender que son compartidas, estas se tratan de servicios públicos que pueden ser garantizados por el gobierno central, pero también por los gobiernos locales, de ahí que sean compartidas. Las mismas pueden hacer referencia al sistema de salud, por citar un ejemplo.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

Por último, están aquellas competencias que implican la posibilidad de delegación, lo que ocurre en estos casos es que ocurre una transferencia de ciertas funciones, esto para facilitar una mejor realización u organización de algún servicio público, que requiere presencia constante de las autoridades; lo que se da por ejemplo con la construcción de caminos internos, que pueden ser delegados, porque sería difícil que el gobierno central este controlando o reparando todo el tiempo, por lo mismo, delega sus funciones en los gobiernos locales.

1.5 DESCENTRALIZACION EN PARAGUAY

La historia del Paraguay, que ya se ha venido desarrollando, implica un proceso muy especial, ya que el proceso político fue muy convulsionado, desde los primeros tiempos se dio una situación compleja, en cuanto al sistema de gobierno, y el modo de ejercer el poder. En efecto, una vez que se dio la independencia, se dieron sistemas de gobierno que implicaron regímenes de carácter unipersonal, y sin que se diera una separación real de Poderes del Estado.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER ORTEGO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Tel.: 490 - 534

Con ello, la descentralización era muy difícil que pudiera tener éxito, ya que se siguió básicamente el mismo modelo que se dio cuando estaba bajo la Corona Española, ya que se dio una centralización de poder, hubo una mutación de sistema de gobierno, puesto que había un Estado soberano que no dependía de poder extraño, pero dentro de su propio territorio se daba un sistema de gobierno unipersonal y casi absoluto.

En efecto, en la época del Dr. Francia, toda la administración del Estado estaba en sus manos, por lo menos en las cuestiones más importantes, como el cuidado de la frontera, su función legislativa, no fue muy profusa, ya que muchas de las leyes que se aplicaron, eran las de la época de la Colonia, con algunas modificaciones introducidas a través de los Bandos, en lo que refiere a la función jurisdiccional, se constituía en juez supremo, llegando a él las causas en Apelación.

Todo el aparato estatal estaba en sus manos, por lo mismo, hablar en aquellos tiempos de descentralización era

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista.-CONSTE.-

imposible, es más, ni siquiera tenía responsabilidad por sus actos, sean estos regulares o irregulares. Era el que decidía todo, en todos los aspectos del Estado, con lo cual, en aquel periodo no se puede hablar de un proceso de descentralización.

El gobierno posterior, por lo menos el que fue más notorio, que es el de los López, padre e hijo, no pudo tampoco establecer un sistema descentralizado de poder, puesto que el poder estaba en manos de ellos. Por lo mismo, no se puede hablar de que en este periodo hubiera un proceso de descentralización, hubo, sí, un proceso de modernización del Estado, comparativamente con el gobierno del Dr. Francia, pero el control del poder estaba en manos de ellos.

Esto a pesar de la llamada Constitución de 1844, que significó un documento fundamental que venía a cubrir un vacío legal, sin embargo, el mismo, al haber preponderancia de un Ejecutivo fuerte, tendió a la centralización; por lo mismo, por más de que había una normativa de carácter superior, tampoco permitió que pudiera darse el proceso descentralización. En época

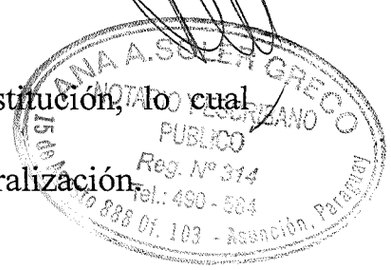
CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

de Don Carlos Antonio López, como una muestra de la centralización que se daba en aquellos tiempos, y si bien es cierto, de cierto modo había una delegación, el Ministro de Hacienda, tenía a su cargo asimismo ejercía el de Director de Aduanas, tarea que realizaba personalmente.

Una vez que hubo el traspaso del poder, siguió el mismo sistema de gobierno, lo que significaba que la estructura era centralizada, y así el gobierno de Francisco Solano López, no propició la posibilidad de descentralización y el poder estaba en sus manos; además de ello, todo proyecto que pudo haberse concebido, no pudo concretarse por el conflicto armado que devastó el país, y que significó pérdidas humanas y la de territorios, y por supuesto, del sistema de gobierno.

Una vez terminada la guerra, se dio un nuevo sistema de gobierno, a través de la Constitución de 1870, que permitió la llegada de un nuevo sistema de gobierno, en donde se trató de dar vigencia a un sistema democrático de gobierno. La separación y

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-



equilibrio de poderes llegó con aquella Constitución, lo cual implica de algún modo la posibilidad de descentralización.

Hay que hacer la acotación de que en la Constitución de 1992, se potencia el gobierno departamental, ya que la división por departamentos ya se dio en la Constitución de 1967, pero era una extensión del Poder Ejecutivo[133], por lo que en la historia constitucional la descentralización, en lo que respecta a la existencia de gobiernos locales se potencia con la Constitución de 1992; se pudo ver que existen diversos grados de descentralización, sin embargo, el interés de esta investigación se centra en los gobiernos locales y más en los Gobiernos Departamentales.

Pues bien, en lo que respecta a los gobiernos locales, la Constitución de 1870, no hablaba de Gobernaciones, si de los

---

[133] *"Para la estructuración política y administrativa de la República, el territorio nacional se divide en Departamentos. La ley establecerá las autoridades delegadas del Poder Ejecutivo para el gobierno departamental, sus funciones y atribuciones. Establecerá también la forma en que habrá de realizarse la descentralización judicial y administrativa".* (Art. 14)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

gobiernos municipales, que en aquel tiempo ya existían, pero no estaban reguladas, por lo mismo, lo que se establecía vía Constitución, era la necesidad de que se regule el gobierno municipal: *"Corresponde al Congreso: 1. Dictar a la brevedad posible la Ley que reglamente el establecimiento de Municipalidad en la República. (...)"*. (Art. 72), lo que se hizo más adelante, pero la aparición de una Ley Orgánica Municipal, se dio mucho tiempo después.

Por supuesto, dicho contenido constitucional no fue más que una expresión de deseos, ya que no se legisló al respecto, de un modo exhaustivo y estableciendo realmente una Ley Orgánica, ya que ello se dio recién a finales del Siglo XX, entonces, la Constitución de 1870, si bien permitía una diversificación del poder, lo cual implica una situación de descentralización, no estableció mucho con respecto al gobierno municipal.

A pesar de que pudiera darse en aquel tiempo un proceso de descentralización, puesto que de algún modo la

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

Constitución lo permitía, ya que existía una división y equilibrio de poderes, sin embargo, durante su vigencia, el Paraguay atravesó periodos de inestabilidad, que no permitían la vigencia de políticas públicas tendientes a tal fin. A pesar de ello, se dieron algunos hitos importantes de descentralización del Estado central.

Si bien es cierto, se trataba de épocas muy convulsionadas aun, en la época posterior a la Guerra contra la Triple Alianza, y estando en vigencia la Constitución de 1870, se dio la aparición de ciertos gobiernos locales con cierta tendencia autonómica, entre ellas se puede citar a las ciudades de Villarrica, Paraguarí, Pilar, Concepción, entre otros; con la Constitución de 1870, vigente, y con la idea de la modernización del Estado, se apuntó a un proceso de descentralización, lo cual se fue dando de un modo paulatino, pero era interrumpido a la par que se iban interrumpiendo los gobiernos legalmente constituidos a través de los varios golpes de Estado que se dieron en aquellos primeros treinta años de la década pasada.

El Presidente Eligio Ayala fue uno de los propiciadores de la descentralización del Estado, de hecho, una concepción moderna de Estado fue la establecida por el mismo, sin embargo, una nueva conflagración bélica internacional se asomaba en aquellos tiempos; sin embargo, y a pesar de ello, tuvo la idea de establecer un sistema desconcentrado de poder. Justamente, durante su mandato se dio la vigencia de la Ley N° 815/26, de Organización Financiera, que estableció que las oficinas de recaudación de impuestos, que podía resolver cuestiones, sin la necesidad de recurrir para ello al Presidente.

Siguiendo con el itinerario constitucional de la República, hay que hablar de la Constitución de 1940, que al igual que la de 1870, estableció la necesidad de regular los gobiernos municipales vía legislativa, puesto que si bien había normativas inferiores que regule los gobiernos municipales, no existía una normativa integral que pudiera establecer el régimen municipal.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. N° 314
Tel.: 490 - 564
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Se puede decir que la disposición constitucional contenida en la Carta Magna de 1940, es casi una copia de lo que había sido establecido en la Constitución de 1870, ya que expresamente dice: *"Corresponde a la Cámara de Representantes: 1) Legislar sobre organización municipal; (...)"*. (Art. 76). Se habla de la necesidad, una vez más, de legislar sobre la organización municipal, es decir, sobre la necesidad de que exista una Ley Orgánica Municipal, lo cual tenía que esperar un buen tiempo aún, ya que si bien existieron normativas que se dictaron con carácter de tal, no tuvieron el alcance que debe tener una ley de tal naturaleza.

En lo que respecta los demás aspectos de la descentralización, se puede decir que la Constitución de 1940, otra vez apuntó al afianzamiento de un poder centralizado, la concentración de poder en manos del Ejecutivo, hacía difícil un proceso de descentralización, además de ello, no existía una línea de acción que apuntara a los gobiernos locales como fuentes de descentralización, y habiendo concentración de poder, tampoco se podría hablar de otros aspectos de la descentralización.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER ORTEGO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Sin embargo, y a pesar de ello, se puede hablar de un proceso de creación de instituciones de carácter descentralizado, aunque por la concepción de poder que se tenían en aquellos tiempos, funcionaron como emporios monopólicos de producción y comercialización de bienes y servicios, como por ejemplo La Antelco, Flota Mercante del Estado Paraguayo, la Ande, que fueron procesos de descentralización de poder, pero a su vez significaron la creación de grandes industrias que luego algunos fueron sucumbiendo[134]. También el Instituto de Previsión Social es de la época de vigencia de la Constitución del 40, aunque si bien es un organismo descentralizado, como institución representa una centralización de los servicios que el mismo ofrece.

En la Constitución de 1967, se dio una variación, puesto que ya se legisló sobre el gobierno municipal, al momento

[134] *"Este modo de descentralización obedece, en la mayoría de los casos, a razones de orden técnico. En el Paraguay son órganos descentralizados, desde el punto de vista institucional, la ANDE, la Flota Mercante del Estado, ANTELCO, CORPOSANA"*. (Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p. 99).

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLE
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción

de legislar sobre el territorio y la división territorial, con lo cual, el gobierno municipal es, por primera vez, elevado a rango constitucional, en ella se estableció la autonomía municipal[135], lo cual es importante, sin embargo, el Poder Ejecutivo tenía un gran poder sobre esta institución de carácter local.

En efecto, era función del Ejecutivo, la intervención de las Municipalidades y aunque estaban establecidas las causales[136], las mismas estaban sujetas a la interpretación, por lo mismo,

---

[135] *"Queda reconocida la autonomía municipal. La ley determinará las modalidades con que dicha autonomía será garantizada a los Municipios, tanto en el orden político como en el jurídico, el económico y el administrativo. Comprenderá esencialmente la elección y designación de sus autoridades; la libre gestión en las materias de su competencia; la determinación de sus bienes y los requisitos y limitaciones para disponer de ellos, así como la de sus ingresos y la forma de recaudarlos e invertirlos; la responsabilidad del gobierno municipal, y los recursos contra sus resoluciones".* (Art. 17)

[136] *"Los Municipios podrán ser intervenidos por el Poder Ejecutivo en los siguientes casos: 1) A solicitud de la Junta Municipal; 2) por desintegración de la Junta Municipal que imposibilite su funcionamiento; 3) cuando se produzca déficit presupuestario durante dos ejercicios anuales consecutivos; o 4) en caso de grave irregularidad determinada taxativamente por la ley. La intervención no se prolongará por más de noventa días. En caso de desintegración, los comicios para constituir las nuevas autoridades electivas se realizarán dentro de dicho plazo. Si de la intervención resultare el cese de dichas autoridades, las elecciones para sustituirlas se llevarán a cabo dentro de sesenta días contados desde la referida cesantía".* (Art. 23)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTA.
ANA A. SOLER C.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 400 - 884
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A... NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO Reg. Nº 314 Tel. 440 - 504 ... Of. 103 - Asunción, Py.

podía darse en cualquier momento, más aun cuando el Poder Judicial estaba subordinado el Ejecutivo, ya que este nombraba a los miembros de la Corte Suprema de Justicia. Además de ello, la elección de autoridades no se hacía por voto directo, ya que ello se dio recién en las elecciones de 1991.

Además de estas prerrogativas constitucionales sobre el gobierno municipal, también estaba establecido cuáles eran las funciones específicas de estos gobiernos locales, es decir, las materias en las que ejercía competencia exclusiva[137], como en las Constituciones anteriores, se hablaba de la necesidad de una Ley que regule la administración municipal, la que vino unas décadas más tarde con la promulgación de la Ley Orgánica Municipal, que es la ley más completa al respecto, ya que si bien se dieron

[137] *"Será privativa de los Municipios la competencia para el gobierno y la administración de los intereses comunales, en particular aquello que tenga relación con sus bienes e ingresos; y, de acuerdo con la ley, en las materias de urbanismo, abasto, educación y cultura, asistencia sanitaria y social, montepío, tránsito, turismo, inspección y policía municipal. La ley podrá también autorizar la creación y el funcionamiento de servicios de carácter nacional o departamental en la jurisdicción de los Municipios".* (Art. 18)

normativas vigentes con anterioridad, no eran del carácter de una ley orgánica.

La Constitución también reconocía la diferencia existente entre las regiones y la necesidad de promover un desarrollo con base en factores que pudieran afectar el normal desarrollo de la comunidad [138], por supuesto, lo que estaba establecido en la Constitución, en muchos casos no era cumplido, y así había zonas que no fueron atendidas por el gobierno central, siendo uno de los ejemplos más patentes el de Concepción, aunque hay otros casos.

Como ya se mencionó, bajo la vigencia de la Constitución de 1967, se dictó la Ley Orgánica Municipal, que se dio en el año 1987, y cuyo estudio se verá más adelante. Ahora bien, en los demás aspectos de la descentralización, una vez más, la preponderancia del Poder Ejecutivo hizo que sea difícil

---

[138] *"La ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y a otros factores determinantes de su desenvolvimiento"*. (Art. 19)

CERTIFICO: Que la fotocopia ... original que tuve a la vista
ANA A. SOL... NOTARIO Y ESCRIB... PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción

operativizarla, ya que la mayoría de las prerrogativas de gobierno estaba en manos del Presidente y sus colaboradores.

Los acontecimientos de febrero de 1989, implicaron un cambio de paradigmas en varios sentidos, uno de ellos es con respecto a la posibilidad de participación, puesto que la gente comprendió que existía una posibilidad de expresar sus opiniones y que las mismas, aunque sean de carácter crítico hacia gobiernos de turno, no iba a tener las repercusiones que en el pasado; además de ello, existía un mayor compromiso de los políticos hacia su gente.

Las problemáticas sociales, económicas y de otra índole que se venían arrastrando y que no podían ventilarse, salían a la luz y había que buscar el modo de solucionarlos. En especial se empezaron a visualizar problemáticas de las diversas regiones, y así se comenzó a apostar por soluciones dirigidas, en tal sentido, era propicio un Estado descentralizado, que pueda focalizar su atención a las comunidades locales, potenciando para ello los

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER CARRILLO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 400 - 5
15 de Agosto 888 01. 10

gobiernos de carácter local, que en todo caso, debían trabajar de modo coordinado con el gobierno central.

Este fue el momento político que se vivió con posterioridad al golpe de Estado de 1989, y que debía trasladarse a un documento fundamental, lo cual por supuesto fue objeto de estudio y discusión por parte de los Convencionales Constituyentes, que llevaron sus propuestas, que luego serían plasmadas en la Ley Fundamental, así se dio la potenciación de los gobiernos locales, como un modo de responder a la creciente presión social, ya que se pedían soluciones acordes para las diversas regiones que integran la República. Así nace la Constitución de 1992, apuntalada en la idea de un Estado descentralizado.

En efecto, se dio una nueva visión de lo que implica la administración del Estado, y en tal sentido, se entendió que había una necesidad de descentralizar para poder mejorar las condiciones de toda la población; se parte de la base de que la Constitución establece como base fundamental el Estado Social y

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRACCO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Democrático de Derecho, por lo mismo, todo debe tender a garantizar los derechos sociales, y por lo mismo, la descentralización es un elemento muy importante.

Además de ello, en el mismo artículo en el que se reconoce el Estado Social de Derecho, también está como enunciado fundamental la descentralización, es decir, existe una declaración fundamental que reconoce la importancia de la descentralización: *"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. (...)"*. (Art. 1)

La centralización del Estado, que se diera en la etapa anterior, fue uno de los motivadores principales para poder lograr el cambio en la estructura de gobierno, permitiendo así la aparición de un Estado descentralizado, que hace realidad la democracia participativa y pluralista, estableciendo el modo de participación de los residentes locales en la formación y funcionamiento de los gobiernos locales.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuvo a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Si bien es cierto, existe un principio que habla de la imposibilidad de delegación de las funciones propias del Ejecutivo, debido a la imposibilidad de delegación de las funciones públicas; sin embargo, otro poder del Estado, el Legislativo, puede vía normativa establecer dicha delegación de poder a órganos administrativos inferiores, siempre dejando la posibilidad de control en manos del Ejecutivo. Existen varias instituciones con capacidad de dictar actos administrativos individuales y colectivos, interpretando con ello las disposiciones normativas, por supuesto, no pueden ir contra lo establecido en la ley, pero sí tienen la facultad interpretativa otorgada por las leyes respectivas que rigen su actuación.

Por supuesto, la base de todo, está en el contenido constitucional enunciado entre las declaraciones fundamentales, ya mencionada con anterioridad. A través del cual se establece la forma de descentralización, que es a su vez política, administrativa y territorial, estableciéndose organismos competentes en cada área de descentralización.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRE...
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Se da un relacionamiento entre el gobierno central y los gobiernos locales, en el caso de la descentralización territorial, dándose de tal modo una transferencia de competencias del uno hacia el otro, siempre dentro del marco establecido en la Constitución y las leyes respectivas; estos hace que ciertas competencias del Ejecutivo sean transferidas a los gobiernos locales, realizándose estas tareas de modo conjunto o de manera independiente por los gobiernos locales.

Lo que permite la Constitución vigente, es la posibilidad de que existan varios sujetos con capacidad para actuar en determinadas funciones, funciones que en algunos casos son transferidas por el gobierno central, y la actuación con más o menos independencia, de las autoridades delegadas, dependerá del grado de descentralización en el cual se encuentre. Lo importante de todo ello, es que se crea un marco regulatorio que permite la posibilidad de una descentralización amplia, y dependerá de los diversos actores políticos y sociales ir profundizando el proceso descentralizador.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. DONSTE.-
ANA A. SOLER G.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

2. EL GOBIERNO MUNICIPAL

2.1 ANTECEDENTES

El municipio surgió como un proceso natural de la organización de la vida en sociedad, es decir, el hombre, motivado por varias situaciones, el hombre es un ser gregario por naturaleza, decía ARISTÓTELES, entonces, siempre, ya sea por conveniencia[139] o por alguna otra necesidad, buscaba la compañía de otros seres humanos, además, los grupos familiares se tornaban más grandes, entonces era una evolución normal que se conviertan en pequeñas comunidades, que forman un núcleo social más amplio que la familia.

[139] En la antigüedad, se daba la justicia por manos propias, entonces, era posible que el derecho del más débil resulte avasallada, entonces, un modo de defenderse era asociándose con otros seres humanos que podían brindarle la protección. Además de ello, el peligro no solo eran los otros seres humanos, sino también los animales feroces, de ahí que fuera una necesidad el de estar asociado a un grupo social, ya que ello facilitaba la vida en sociedad. Y por supuesto, también estaba el deseo natural de estar con otras personas, y a lo mejor formar familia.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

"El fenómeno sociológico de las ciudades es generalmente similar en todos los grupos humanos. El hombre, apremiado por el sentimiento gregario que le es propio, busca instintivamente su afianzamiento material y moral en base a la célula social primaria constituida por la familia, que se multiplica para formar el núcleo comunal"[140].

Entonces, la formación de las pequeñas comunidades se fue transformando en verdaderas formaciones de entidades con autonomía para resolver los problemas locales, por supuesto, siempre existía un poder central, de ahí la necesidad de que el mismo sea dotado de autonomía[141], de modo a poder legislar y tener recursos para poder hacer frente a sus diversas funciones, y por sobre todo, poder realizar todas las acciones sin que otra autoridad pueda inmiscuirse.

---

[140] Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p.p. 591 y 592.

[141] *"La autonomía municipal no debe entenderse, en su acepción más estricta, como la atribución de darse sus propias normas y su propia organización (aunque ello pueda ocurrir), sino la de poseer aquellas facultades indispensables para mantener su personalidad frente a los poderes políticos superiores"*. (Pangrazio, Miguel Ángel. "Derecho Administrativo". T. I, Edit. Intercontinental, As. Py. 1997, p.p. 441 y 442)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que he tenido a la vista.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

Estas comunidades autónomas fueron evolucionando, tal como el Estado mismo, ya que al comienzo solo fue una reunión de vecinos, para luego convertirse en las instituciones autónomas en que se erigen hoy en día. En este sentido, se menciona que ciertos municipios, ya constituidos como gobiernos municipales, que se erigen de tal modo como hitos de este sistema de gobierno local.

"Para nuestro estudio puede considerarse la ciudad romana como el punto de partida de la institución municipal en cuanto a su estructura jurídica. La institución municipal romana, al trasplantarse en la provincia ibérica, se adaptó al sentimiento localista e individualista del celtibérico. Durante la época visigótica y al comienzo de la dominación musulmana, el municipio siguió los moldes primitivos de su antecedente romano. Cuando comenzó la reconquista del suelo hispánico del poder

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
15 de Agosto

musulmán, el Ayuntamiento adquirió floreciente desarrollo, como un órgano jurídico con caracteres definidos"[142].

Entonces, se puede partir de aquellos orígenes para hablar del gobierno municipal, ya como una institución formada, con características propias, sin embargo, para hablar de la autonomía municipal y el modo en que el mismo se ha desarrollado, hay que tener en cuenta otros hitos, tal es la mención que se hace de los *home rule*[143], que implican una forma en que se ha establecido la posibilidad de actuación independiente del municipio.

---

[142] Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p. 592.

[143] *"La doctrina ha elaborado un criterio de autonomía local –home rule- que excede estos principios. Wilcox, uno de sus más caracterizados sustentadores, a comienzos del siglo establecía las siguientes reglas, que dejaron honda huella en el movimiento municipalista: 1°) El municipio podrá elegir entre sus ciudadanos los que hayan de aplicar la ley en la localidad; 2°) El municipio debe resolver acerca de la organización de su gobierno; 3°) Compete al municipio la determinación de su competencia (...) La más extensa autonomía comunal nos recuerda el "home rule charter plan" del Estado de Missouri de 1875".* (Pangrazio, Miguel Ángel. Ob. Cit., p. 442).

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
15 de Agosto 88

Si bien es cierto, se puede hablar de una formalización de la institución municipal, la misma se vino desarrollando, es así que al igual que el Roma, se iba desarrollando en España, y así aparecen los fueros comunales o municipales, que constituían una especie de permiso del rey para que las poblaciones locales puedan ejercer, en sus villas o ciudades la administración del gobierno y la justicia.

Con ello, aparecieron los consejos municipales, que eran las juntas de vecinos que ejercían el gobierno local y la administración de justicia, el poder que iban adquiriendo estas juntas, causó preocupación en la corona, que estableció sus propias autoridades, que fueron los alcaldes mayores, que ejercían su función de administración de gobierno y justicia en nombre del rey; a la par de ellos, se dieron otros alcaldes elegidos directamente por la población de la comuna, se llamaron alcaldes comunes y tenían la misma función que los alcaldes mayores[144].

---

[144] *"Con el desarrollo de las poblaciones se hizo necesaria la delegación del gobierno local a manos de juntas de vecinos, en un cuerpo colegiado que proveía el gobierno del común en sus múltiples aspectos. De este modo nacieron los consejos comunales que constituyen en Castilla la expresión más*

CERTIFICO: Que la presente copia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490
15 de Agosto 888 Of. 1º

Las instituciones de España fueron trasladadas a sus colonias, con ello, en América tuvieron vigencia las instituciones que surgieron en España. Hay que tener en cuenta que estas instituciones se establecieron para poder garantizar el poder del rey, aunque lentamente se fueron formando comunidades con población y autoridades propias. El ayuntamiento era el gobierno local, en el que las autoridades eran elegidas entre los pobladores de la comuna.

Asunción fue pionera en el Río de la Plata, en lo que respecta a la creación de gobiernos locales, puesto que fue el primer Cabildo en esta zona, se creó en el año 1541, y fue en la

---

acabada del derecho municipal hispánico. Los consejos municipales hispánicos gozaban de plena independencia en materia administrativa, como los fueros civiles y criminales de la administración de justicia. Los reyes, celosos de la creciente autonomía que iban conquistando los municipios castellanos, comenzaron, a principios del siglo XIV, a enviar a las ciudades y villas jueces asalariados, que más tarde se llamaron alcaldes mayores, encargados de administrar justicia y controlar el gobierno comunal en nombre del rey. Los alcaldes ordinarios o de fuero eran elegidos por la comuna entre los vecinos del pueblo, con las mismas atribuciones que los alcaldes mayores". (Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p. 593)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO

época del gobierno de Domingo Martínez de Irala; si bien es cierto, había cierta autonomía, en el sentido de que se daban elecciones, aunque no directas, de las autoridades: "regidores, alcaldes", existía cierta imposición de la metrópoli, lo que por supuesto era normal, pues debían mantener su dominio.

Esto se dio durante toda la duración de la colonia, y a poco tiempo de lograrse la independencia del Paraguay, la Alcaldía, que venía cumpliendo funciones de gobierno local, fue suprimida por el Dr. Francia, y recién sería reinstalada. En 1871, se dicta una Ley que pretendió ser una ley orgánica municipal y creó la Municipalidad de la Capital, la misma fue suspendida un año después; una nueva normativa apareció en el año 1882, que autoriza el Poder Ejecutivo a crear municipalidades, aunque hablaba de que la elección de autoridades se hacía a través del sufragio.

Más adelante, en año 1927, y aun bajo la vigencia de la Constitución de 1870, se dio la vigencia de la Ley 915, que de acuerdo PEÑA VILLAMIL, resultó un adelanto con respecto a la

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ADOLFO GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 564
Asunción, Paraguay

anterior normativa. Las Juntas Municipales eran de elección directa por el pueblo, el cargo de Concejal era de carácter honorario, y los Intendentes eran nombrados por el Ejecutivo. Ya bajo la vigencia de la Constitución de 1940, se dictó la Ley N° 222, en el año 1954, con características similares a la anterior.

Luego de esto ya apareció la Ley Orgánica vigente, que se irá desarrollando a continuación, de modo a analizar el grado de descentralización que se da en la institución municipal, además del modo en que este gobierno local realiza las diversas funciones y los medios con que cuenta para ello.

2.2 CONCEPTO

Es necesario que primero se haga una distinción entre los conceptos de municipio y municipalidad, el primero hace relación a la necesaria aglutinación de personas que se diera por intereses comunes desde la antigüedad, y que implicaba una cierta

CERTIFICO: Que la presente ... corresponde al ori... ve a la vista. CONSTE.-
... GRECO
... Y ESCRIBANO PUBLICO
... Nº 314
... 190 - 584
... 103 - Asunción, Paraguay

estabilidad en cuanto al espacio territorial que se ocupaba[145], en el segundo caso, se habla del gobierno municipal que es un concepto diferente, puesto que hace referencia ya a un gobierno institucionalizado.

"Posada, al respecto, nos dice: "Desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo, y convierte el espacio ocupado en medio para la convivencia con sus semejantes y construye viviendas, formando, alrededor de un núcleo de atracción, una población concentrada o dispersa en pequeños grupos, poro sí relacionados, merced o a causa, más que parentesco, de la proximidad o contigüidad espacial, surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes que, a la larga, constituirán la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de vida común –territorial

[145] *"La historia nos enseña que los municipios fueron las primeras expresiones de agrupación humana, que de clan familiar y tribus se organizaron política y administrativamente para afrontar los servicios necesarios que demandaba la comunidad".* (Pangrazio, Miguel Ángel. Ob. Cit., p. 452)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

y espacial- se convertirá en régimen de policía y, por fin, en un régimen local o municipal""[146].

Por supuesto, al hablar de una institución que brinda servicios públicos, se está en presencia de una institución de Derecho Público, con lo cual, lo rigen normativas también de carácter público. Además la clasificación como organismo o persona jurídica de derecho público, tal como está establecido en el art. 91, del Código Civil y sus modificaciones. A consecuencia de esto, la Ley ha establecido la que los bienes son de dominio de la municipalidad son inalienables e imprescriptibles.

Para poder realizar sus funciones, el gobierno municipal debe estar dotado de autonomía, de modo a actuar en cumplimiento de funciones con independencia, de ahí que la ley le debe reconocer en tal carácter, además de brindarle otras prerrogativas para el normal desenvolvimiento de las funciones que le son propias.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

[146] Ibídem, p. 453.

"En todo régimen jurídico municipal debe tener mayor preeminencia el factor administrativo que el político, conforme con sus antecedentes históricos y constitucionales. La municipalidad goza de personalidad jurídica propia y como tal es sujeto de derecho público, con facultad de actuar tanto en el campo del derecho privado como el público"[147].

De acuerdo al contenido constitucional actual, el gobierno municipal está integrado por el Intendente y la Junta Municipal, amos de carácter electivo, se podría decir que la primera tiene carácter ejecutivo, mientras que el otro de carácter legislativo; aunque sus funciones dependen de lo que la ley establezca al respecto, con respecto a la integración, la Constitución establece cuanto sigue: *"Del Gobierno Municipal. El gobierno de los municipios estará a cargo de un intendente y de una junta municipal, los cuales serán electos en sufragio directo por las personas habilitadas legalmente"*. (Art. 167, Constitución de 1992)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Gral. Artigas 888 Of. 103

[147] Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p.p. 598 y 599.

2.3 LA AUTONOMÍA: POLÍTICA, NORMATIVA, ADMINISTRATIVA

La autonomía municipal es producto de la descentralización, puesto que no hay que olvidar que la autonomía es dentro del territorio que le corresponde, puesto que no puede desprenderse del Estado central, al estar dentro de su esfera de acciones, de tal modo, las funciones del Estado que no se pueden delegar, como la defensa del territorio o la administración de justicia, si no es meramente administrativo, le corresponde al Estado central, y por lo mismo, no se puede hablar de una autonomía fuera de su propia jurisdicción correspondiente.

"Se ha pretendido justificar jurídicamente la autonomía municipal basándola en la organización de la ciudad-Estado de la antigüedad y de las ciudades libres de la Edad Media. En realidad, la ciudad Estado de la antigüedad no podía considerarse como una entidad jurídica similar a las actuales. Era en realidad un verdadero Estado, como afirma Glotz. "Toda ciudad, por pequeña que sea, es un Estado". Por tal

CERTIFICO: Que la presente fotocopia concuerda fielmente con el original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Eligio Ayala 308 Of. 103 - Asunción, Paraguay

circunstancia el municipio no puede ser considerado como entidad jurídica independiente y anterior al Estado, sino subordinada a la una organización más amplia, el Estado. Esta subordinación de derecho se ve contrarrestada por el fenómeno jurídico-administrativo de la descentralización de los entes autónomos, que sin desprenderse del cuerpo principal tienen autonomía dentro de una órbita "otorgada" o cedida. Se produce en este caso una delegación de funciones por la necesidad de dejar a las administraciones locales la gestión de aquellos negocios que son propios de las entidades locales, siendo el medio más adecuado para contrarrestar los vicios propios de la centralización estatal. Se crea de este modo una autonomía administrativa y no puramente política"[148].

La actual Constitución establece el principio de autonomía en el art. 166[149], la personería jurídica implica la posibilidad de actuar por sí mismo, sin la necesidad de ninguna

[148] Ibídem, p. 600.

[149] *"De la Autonomía. Las municipalidades son los órganos de gobierno local con personería jurídica que, dentro de su competencia, tienen autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos".*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde fielmente al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

representación por otro organismo público, ello implica una autonomía, además está expresamente establecida la autonomía, política, administrativa y normativa, los tres aspectos, también están establecidos en la Ley Orgánica, que declara en su art. 11: *"Los Municipios son autónomos en el orden político, jurídico, económico y administrativo. Dicha autonomía será ejercida en los términos consagrados por la Constitución Nacional y esta ley"*.

De modo que existen disposiciones legales que garantizan la autonomía municipal, a partir de 1991, se puede hablar de una verdadera autonomía política, ya que desde este momento, las diversas poblaciones locales pueden elegir a través de elecciones directas a las autoridades de su municipio, con lo ya no depende del Poder Ejecutivo el nombramiento de estos, evitándose de tal modo la posibilidad de manipulaciones.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
Dª NA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 594
Estr. Artigas 388 Of. 103 - Asunción, Paraguay

2.4 LA AUTARQUÍA

La autarquía hace referencia a una suficiencia económica, y el propio art. 166, de la Constitución ya citado, establece que el gobierno municipal goza de autarquía, además de ello, se ha visto que la Ley Orgánica establece que el municipio tiene autonomía económica; por supuesto, ello implica una situación muy especial, por el hecho de que debe existir una fuente de donde obtener los recursos, y en la mayoría de los casos, se acude nuevamente al gobierno central, por lo que se complica el cumplimiento de la normativa en lo que respecta a la autarquía.

Hay que tener en cuenta que el gobierno municipal puede tener una amplia posibilidad de contar con recursos a través de su poder financiero[150], en este sentido, cabe mencionar

---

150 *"La amplitud autonómica de los municipios se comprueba, fundamentalmente, en el grado de su capacidad jurídico-financiera para imponer tasas e impuestos. El poder impositivo de la comuna está fijado por el grado de descentralización constitucional que la rige. En materia de impuestos la facultad para sancionarlos puede estar limitada en su "iniciativa" y en su*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

que la Municipalidad está encargada de la percepción del impuesto inmobiliario[151]; al ser el gobierno municipal de carácter local-territorial, su poder financiero en este sentido se centra en el ámbito territorial que le corresponda, y con las condiciones establecidas en la Carta Magna, en cuanto a los porcentajes que le corresponden.

2.5 FUCIONES

Existen varias funciones especificadas en la Ley Orgánica Municipal, que enumera cuáles son éstas; ello responde al principio de legalidad, que implica la situación ya explicada antes, de que todo organismo público, necesariamente debe estar autorizado por ley para poder realizar sus actividades.

"aprobación", según sean los poderes que su carta orgánica le faculte". (Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p. 600)

[151] *"Del Impuesto Inmobiliario. Corresponderá a las municipalidades y a los departamentos la totalidad de los tributos que graven la propiedad inmueble en forma directa. Su recaudación será competencia de las municipalidades. El setenta por ciento de lo recaudado por cada municipalidad quedará en propiedad de la misma, el quince por ciento en la del departamento respectivo y el quince por ciento restante será distribuido entre las municipalidades de menores recursos, de acuerdo con la ley".* (Art. 169, Constitución 1992)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER CANO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314

Si bien es cierto, existe un catálogo de funciones establecidas en la normativa vigente, tal como se ha mencionado, lo que se pretende es hacer una exposición de forma general de cuáles son las funciones que corresponden a los gobiernos municipales. Las mismas pueden caracterizarse en grupos:

Normativas: Las normativas municipales se pueden dividir a su vez en grupos, de acuerdo a la categoría normativa a la que corresponde, así se tiene en primer lugar las **Ordenanzas,** en lo que respecta el ámbito municipal, es la normativa de mayor importancia, la misma tiene carácter general, la misma es dirigida a todo el territorio municipal, siendo de cumplimiento obligatorio para todos los habitantes; luego están los **Reglamentos**[152]**,** estas consisten en actuaciones de carácter unilateral, ya sea por parte del Intendente o de la Junta Municipal, pueden tener carácter interno o externo, cuando se da el primer caso, se dicta para organizar la institución, cuando es de carácter externo, se

[152] *"Es toda declaración unilateral efectuada en ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos generales en forma directa".* (Dromi, Roberto. Ob. Cit., p. 171)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER CAZAL
NOTARIO Y ESCRIBANO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
de Agosto 1 of. 103 - Asunción, Paraguay

denomina reglamento de ejecución. Como una tercera categoría están las **Resoluciones,** también son actos administrativos unilaterales, los dicta la Junta Municipal, son respuestas de la autoridad local a problemas que surgen entre la administración y los administrados.

Económicas: los gobiernos locales tienen la posibilidad de actuar de modo autónomo dentro de su territorio, de modo tal que tiene la potestad de intervenir en la actividad económica de la comunidad, lo cual siempre implica la posibilidad de intervención y además de establecer las sanciones correspondientes que la ley establezca. Así se puede hablar de **Limitación y Ordenación de actividades particulares:** en primer lugar se puede hablar de la **sanitaria (salubridad),** en este aspecto de su actividad, la municipalidad, a través de sus organismos especializados, puede realizar controles en lugares de expendio de comidas, servicios sanitarios, y los más diversos locales de espectáculos públicos, entre otro, lo que se realiza para garantizar la calidad de los servicios que se prestan a la generalidad; también está el ámbito de la **moral,** esto implica un control de los espectáculos públicos,

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLEDAD CHAVEZ
NOTARIO Y ESCRIBANO PÚBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 534
Asunción, Paraguay

de modo a que no tengan contenidos no aptos para cierta franja etaria; luego está la materia **ambiental,** son varias actividades que son reguladas por los municipios, entre ellos la caza y la pesca en el ámbito municipal, el control de las actividades contaminantes de ríos y arroyos; la **seguridad,** dentro del territorio municipal, lo que implica el control de obras, fabricas, entre otros, que podrían crear un problema de seguridad a la comunidad; otra actividad es el control del **tránsito,** que implica la habilitación de los vehículos y el registro de los conductores, además de controles sobre el cumplimiento de las reglas de tránsito; la actividad comercial, es decir del **comercio local,** está bajo la potestad del municipio, que establece las reglas para la actividad.

2.6 LA ACTIVIDAD DE CONTROL SOBRE EL GOBIERNO MUNICIPAL

Existen dos tipos de control, uno **administrativo o interno** y otro de carácter **externo,** la primera hace referencia a la que se realiza en todas las instituciones de carácter público, y que depende de la auditoría interna. En lo que respecta al gobierno

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

municipal, existe un control por parte de la Junta Municipal sobre las actividades el Intendente. Por último y haciendo realidad el sistema democrático republicano, también existe una posibilidad de control ciudadano, a través de los recursos administrativos que la ley habilita a presentar ante las autoridades del municipio.

El segundo caso, se da cuando son otros organismos del Estado central o de órganos extra-poderes; tal es así que se puede dar la intervención del gobierno municipal, para lo cual es necesario el concurso de dos poderes del Estado: El Ejecutivo y el Legislativo, en este último caso, la Cámara de Diputados[153];

[153] *"De la Intervención. Los departamentos y las municipalidades podrán ser intervenidos por el Poder Ejecutivo, previo acuerdo de la Cámara de Diputados, en los siguientes casos: 1.a solicitud de la junta departamental o de la municipal, por decisión de la mayoría absoluta; 2.por desintegración de la junta departamental o de la municipal, que imposibilite su funcionamiento, y 3.por grave irregularidad en la ejecución del presupuesto o en la administración de sus bienes, previo dictamen de la Contraloría General de la República. La intervención no se prolongará por más de noventa días, y si de ella resultase la existencia del caso previsto en el inciso 3., la Cámara de Diputados por mayoría absoluta, podrá destituir al gobernador o al intendente, o la junta departamental o la municipal, debiendo el Tribunal Superior de Justicia Electoral convocar a nuevos comicios para constituir las autoridades que reemplacen a las que hayan cesado en sus funciones, dentro de los noventa*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel. 490
Asunción, Paraguay

también Poder Judicial ejerce un control sobre las actividades municipales, por sobre todo el Tribunal de Cuentas, pero además de ello, se puede recurrir ante la misma Corte Suprema, a través de acciones de inconstitucionalidad los actos administrativos, asimismo los Juzgados Inferiores, y por supuesto, también está el control de la Justicia Electoral; entre los organismos extra-poderes, se encuentra la Contraloría General de la República, que aparece con la Constitución de 1992, este realiza el control de todas las instituciones públicas, y entre ellas está la Municipalidad.

2.7 LOS RECURSOS MUNICIPALES

Los recursos son categorizados en **originarios** y **derivativos**; en el caso de las municipalidades, las primeras hacen referencia a los bienes propios de la entidad, que pueden ser de dominio público o privado, de acuerdo a lo que ya se ha visto, la ley (Código Civil) establece que los mismos son inalienables, inembargables e imprescriptibles, de ahí que no se pueda usucapir

días siguientes a la resolución dictada por la Cámara de Diputados". (Art. 165, Constitución de 1992)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

los bienes municipales. En cuanto a los derivados, los mismos constituyen bienes que se obtienen por su capacidad de tener una capacidad jurídico-financiera, para poder imponer impuestos, tasas y contribuciones, lo cual, como se ha visto es capacidad del municipio, puesto que el impuesto inmobiliario depende de él, además de poder imponer tasas por los servicios públicos prestados.

3. EL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

3.1 NOCIONES GENERALES

Cada Estado, por lo menos en la concepción moderna de Estado, tiene la posibilidad de establecer sus sistemas de gobierno, y de hecho, desde el surgimiento del Estado moderno, que se dio luego de los procesos revolucionarios en Francia y Estados Unidos, los sistemas son de carácter democrático, en la mayoría de los casos. Ahora bien, entre estos sistemas libres de gobiernos, están los sistemas centralizados o unitarios y están los descentralizados, también denominados federales.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOSA GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Asunción, Paraguay

"La separación de los poderes ha constituido, desde Aristóteles, un ideal más que una ideología, cuyos continuadores modernos del siglo XVIII, como Locke, Rousseau y Montesquieu, han inspirado a las constituciones actuales. La cuestión de la separación de poderes plantea a las modernas constituciones el problema de la descentralización y centralización, que no constituyen sistemas opuestos, sino más bien diferencias de grado, desde el momento que no puede existir, aun en un régimen político absoluto, una centralización absoluta. Igualmente, la descentralización tiene sus límites, como se comprueba en la Constitución de los Estados que adoptan el sistema federal. Entre el federalismo de la Constitución americana y el de la Argentina y Brasil, existen diferencias por un mayor grado de descentralización judicial, administrativa y legislativa en la primera, que no altera la esencia del sistema federal. De este modo el Estado Federal constituye la base del principio de descentralización en el orden político, judicial, administrativo o legislativo"[154].

[154] Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p.p. 627 y 628.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PÚBLICO
Reg. Nº 314
Tel. 444 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Entonces, partiendo de esta base, se puede colegir que existe un mayor grado de descentralización en los gobiernos federales, sin embargo, también como se ha dicho en la cita más arriba, los sistemas no son absolutos, tanto en uno como en otro sentido; tal es así que se puede colegir que existen diferencias entre los propias sistemas federales, de ahí que se pueden ver diversos grados de descentralización, pero por supuesto, potenciar los gobiernos locales, implica un modo de apoyar la descentralización, y así se vio en el Paraguay en el año 1992, con la Constitución promulgada en aquel año, en el que se potenció las Gobernaciones, como un modo de aumentar la descentralización[155].

La Constitución paraguaya, tal como ya se ha podido corroborar, no es la primera que habla de división por

[155] *"El propósito de estas breves consideraciones, tanto del sistema federal como unitario, es al efecto de entrar en el análisis de los gobiernos departamentales previstos en la Constitución vigente de 1992, cuya mayor autonomía dentro del régimen unitario constituye una novedad si se compara con las constituciones anteriores".* (Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p.p. 628 y 629)

Departamentos, sin embargo, es la primera que la establece como un organismo independiente, tanto política como administrativamente, puesto que anteriormente era un emisario del Poder Ejecutivo la autoridad, no pudiendo las poblaciones locales elegir a sus autoridades, tal como establece la Ley Suprema vigente.

3.2 CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS

Ya se ha visto que el mayor grado de descentralización se da en los sistemas de gobierno federal, por consiguiente, la característica de los unitarios es la centralización, sin embargo, también se vio que no existen sistemas absolutos, por lo mismo, se dan diversos grados; tal es así, que un gobierno unitario puede –como el caso paraguayo- presentarse a la vez como descentralizado, lo cual está declarado en la Constitución en su art. 1, y es una de las características fundamentales de este sistema constitucional vigente.

SE PRESENTÓ A LA VISTA la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER ARECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

"La Constitución Nacional regula la materia de los departamentos como divisiones políticas de acuerdo al sistema unitario. No existe un criterio absoluto que permita limitar y establecer características precisas, tanto del régimen federal como del unitario"[156].

Una problemática que se ha discutido en doctrina, es la que hace referencia a la soberanía de los gobiernos locales, y este caso del Gobierno Departamental; y la respuesta es que no existe soberanía[157], en el sentido de que el gobierno local está dentro de un Estado soberano, de modo que en realidad actúa de modo independiente dentro de su esfera territorial, pero no tiene

---

[156] Ibídem, p. 630.

[157] *"La problemática que se plantea es más bien la de la descentralización o centralización que en el sistema unitario es un aspecto de grados y que en el sistema federal la cuestión puede tener connotaciones más profundas, con relación al concepto de soberanía, diferente al de autonomía. Las provincias, estados o regiones dentro de un sistema federal son autónomos, pero no soberanos. Con suma claridad Bielsa analiza este último aspecto al expresar: "Las provincias son autónomas, no soberanas. Decir que son soberanas en su gobierno y administración –esto es, como expresión de voluntad política- y reconocer, a la vez, la existencia de un poder superior, es incurrir en una contradicción, aunque soberanía y autonomía no sean expresiones antitéticas"".* (ídem)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRACIA
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel. 490 - 584
Asunción, Paraguay

soberanía. De ahí por ejemplo que no está a cargo de cuestiones vitales que dependen del gobierno central y que no se pueden delegar, como es el caso de la defensa del territorio nacional.

Entonces, los Gobiernos Departamentales, son gobiernos de carácter local de Derecho Público, y que se constituye en persona jurídica de Derecho Público, con los alcances establecidos en el Código Civil y sus modificaciones es un gobierno local y se constituye en una persona jurídica de Derecho Público[158] -por supuesto, una de las características que es la soberanía no es aplicable, por las razones ya explicadas más arriba-, también tiene autonomía política, pues las autoridades son elegidas a través del voto directo, autonomía administrativa y normativa, pudiendo dictar sus normativas y manejar sus asuntos propios; además de ello, por lo menos es lo que se establece

---

158 *"Las personas jurídicas con carácter público tienen por misión inmediata cumplir fines de interés público; (...) poseen imperium o soberanía como expresión de poder gubernativo; (...) Caracteriza también a las de derecho público el tener patrimonio estatal, y en principio cumplen un servicio público (...)"*. (Moreno Ruffinelli, José Antonio. "Derecho Civil. Parte General. Personas". 4ta edic. actualizada, Edit. Intercontinental, As. Py. 1999, p. 425)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRANCO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 400 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 450 - 594
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

legislativamente, goza de autarquía, por supuesto, en los límites territoriales que le corresponde[159].

Al establecer una nueva normativa constitucional, en el año 1992, se buscó evitar todo lo que se dio en el proceso anterior, de ahí que se buscó restar poder al Ejecutivo, pero además se planteó hacer realidad ciertos postulados; así, si bien la República del Paraguay es unitaria, se constituye como descentralizada, por lo mismo, lo hace en grados; para hacer realidad este postulado, se buscó dar un impulso a los gobiernos locales, entre ellos, por supuesto los Gobiernos Departamentales, a los que dotaron de autonomía política y administrativa.

"Del Gobierno Departamental. El gobierno de cada departamento será ejercido por un gobernador y por una junta departamental. Serán electos por voto directo de los ciudadanos

---

[159] *"El Gobierno Departamental es persona jurídica de derecho público y goza de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos, dentro de los límites establecidos por la Constitución y las Leyes".* (Art. 1°. Ley, N° 426/1994. Que Establece La Carta Orgánica Del Gobierno Departamental)

radicados en los respectivos departamentos, en comicios coincidentes con las elecciones generales, y durarán cinco años en sus funciones. El gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional. No podrá ser electo. La ley determinará la composición y las funciones de las juntas departamentales"[160].

Entonces, y al igual que el gobierno municipal, existen dos autoridades, por un lado el Gobernador, que puede equiparse con el Ejecutivo y la Junta Departamental, que se puede equiparar al Legislativo; ambos tienen facultades otorgadas por las normativas que los rigen, al primero le toca la función administrativa, el segundo legisla y ejerce un control de la administración; ambos son órganos electivos, elegidos por voto directo de los residentes del Departamento respectivo, de tal modo, se supera la idea que se había instalado en el sistema constitucional anterior, en el que era un órgano del Poder Ejecutivo, a través de los Delegados de gobierno, nombrados por este poder.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER VELAZCO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
14 de Agosto 883 Of. 103 - Asunción, Paraguay

[160] Art. 161. Constitución 1992.

Al respecto es necesario mencionar una curiosa enunciación de la normativa, puesto que en el art. 161, de la Constitución vigente, ya citado, está establecido que es representante del Poder Ejecutivo, además de ello, la Carta Orgánica, también ya citada, amplia dicho enunciado constitucional: *"Son deberes y atribuciones del Gobernador: (...) c) Representar al Poder Ejecutivo en el ámbito departamental, de conformidad con las directivas del Presidente de la República; (...)"*. (Art. 17); estas normativas deben ser contrastadas con otras, contenidas en la Constitución para poder entender el nivel de descentralización que se da a través de las Gobernaciones, que en definitiva depende de los recursos disponibles.

Las elecciones se realizan coincidentemente con las elecciones nacionales, la duración del mandato del Gobernador y de los miembros de la Junta Municipal es de cinco años, en el caso del primero, no hay reelección, pero los miembros de la

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
Nº NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 480 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Junta pueden ser reelectos[161], además de ello, para poder ser Gobernador, es necesario haber cumplido los treinta años de edad –en el caso de los miembros de la Junta, solo es necesario haber cumplido los veinticinco años de edad-, ser paraguayo natural y natural de la zona o Departamento, las inhabilidades son las mismas que rigen para el Presidente de la República[162].

---

[161] *"El Gobierno de cada Departamento será ejercido por un Gobernador y por una Junta Departamental, que durarán cinco años en sus funciones. Serán elegidos por el voto directo de los ciudadanos radicados en los respectivos Departamentos, en comicios coincidentes con las elecciones generales. Los Gobernadores no podrán ser reelectos. Los miembros de las Juntas Departamentales podrán serlo. Para ser electos Gobernadores y desempeñar tales cargos se deberá dar cumplimiento a lo establecido en el Artículo 162 de la Constitución Nacional".* (Art. 10, Ley, Nº 426/1994)

[162] *"De los Requisitos. Para ser gobernador ser requiere: 1. ser paraguayo natural; 2. tener treinta años cumpliendo, y 3. ser nativo del departamento y con radicación en el mismo por un año cuanto menos. En el caso de que el candidato no sea oriundo del departamento, deberá estar radicado en él durante cinco años como mínimo. Ambos plazos se contarán inmediatamente antes de las elecciones. Las inhabilidades para candidatos a gobernadores serán las mismas que para Presidente y Vicepresidente de la República. Para ser miembro de la junta departamental rigen los mismos requisitos establecidos para cargo de gobernador, con excepción de la edad, que deberá ser la de veinticinco años cumplidos".* (Art. 162, Constitución de 1992)

CERTIFICO que la presente fotocopia corresponde a su original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRIBECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 014
Tel.: 480 594
15 de Agosto 838 - Of. 103 - Asunción

3.3 FUNCIONES

Al igual que los Gobiernos Municipales, los Gobiernos Departamentales también tienen funciones específicas determinadas por las normativas vigentes. Las funciones hacen relación a la capacidad que tienen estas instituciones de orden local, que por el grado de descentralización en un sistema de gobierno unitario, responden a una autonomía territorial, tal como se ha podido ver con anterioridad.

También al igual que al hacer el tratamiento de los gobiernos Municipales, se hará una separación de los diversos rubros en los que el Gobierno Departamental realiza sus respectivas funciones. Por supuesto, todo con base en el principio de legalidad, es decir, con base estricta en el contenido normativo[163], de ahí que toda problemática que se presenta en este ámbito, debe ser resuelta vía normativa.

---

[163] *"Principio de legalidad. Obligaciones. Prohibiciones. El Gobierno Departamental y sus funcionarios ajustarán sus gestiones a las disposiciones de la Constitución Nacional y de las Leyes y no podrán realizar proselitismo*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314

Son varias las funciones, de acuerdo a la categoría que corresponda, así por ejemplo, se puede hablar del ámbito **normativo,** de acuerdo a la normativa vigente, puede dictar **Ordenanzas Departamentales,** hay que tener en cuenta que las ordenanzas son normativas que pueden tener carácter general o particular, de acuerdo a las circunstancias y los hechos que se quieran reglamentar, la iniciativa corresponde tanto al Gobernador como a la Junta Departamental[164], las mismas son de cumplimiento obligatorio para todo el Departamento, en el caso de que tuviera alcance general. El proceso de formación y sanción de estas ordenanzas no varía del establecido para las normativas dictadas por el Congreso Nacional[165].

---

político-partidario en la sede de la Administración, ni usar su autoridad o cargo para fines ajenos a sus funciones". (Art. 6, Ley 426/1994)

[164] "*Las ordenanzas departamentales son normas de carácter general o particular y de cumplimiento obligatorio en el Departamento respectivo. Podrán tener origen en propuestas de cualquiera de los miembros de la Junta Departamental o del Gobernador, en los casos y en las condiciones previstas en esta Ley. Todo proyecto de ordenanza departamental será presentado con exposición de motivos*". (Art. 24, Ley 426/1994)

[165] "*Sancionado por la Junta Departamental un proyecto de Ordenanza, el Gobernador podrá vetarla total o parcialmente dentro del plazo de diez días. Transcurrido este plazo sin que se formulen objeciones, la disposición quedará*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER BLEC
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584

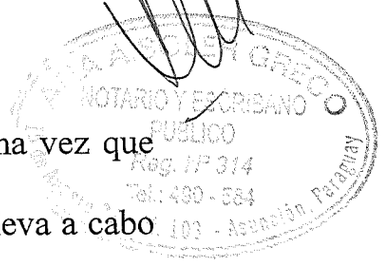
Dentro de esta función normativa, tiene la facultad, asimismo, de dictar otras normativas de carácter particular o general, la referencia es a las **Resoluciones,** esta es una atribución del Ejecutivo Departamental, y su finalidad es resolver asuntos administrativos[166]; tanto las Ordenanzas Departamentales, como

---

promulgada. El veto total o parcial tendrá los siguientes tratamientos: a) Un proyecto de Ordenanza Departamental, parcialmente vetado por el Gobernador, será devuelto a la Junta Departamental para su estudio y pronunciamiento sobre las objeciones. Si esta Junta las rechazara por mayoría absoluta, la sanción primitiva quedará confirmada y el Gobernador lo promulgará y lo publicará. Las objeciones pueden ser total o parcialmente aceptadas o rechazadas por la Junta Departamental. Si las objeciones fueran total o parcialmente aceptadas podrán decidir, por mayoría absoluta, la sanción de la parte no objetada del proyecto, en cuyo caso éste deberá ser promulgado y publicado por el Gobernador. Las objeciones serán tratadas por la Junta Departamental dentro de los treinta días de su ingreso a la misma; y, b) Si un proyecto de Ordenanza Departamental fuese vetado totalmente por el Gobernador, volverá a la Junta Departamental, la cual lo discutirá nuevamente. Si ésta confirmara la sanción inicial por mayoría absoluta, el Gobernador lo promulgará y publicará. Si la Junta Departamental aceptara el veto total, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de ese año". (Art. 25, Ley 426/1994)

[166] *"La Resolución dictada por el Gobernador es la disposición de carácter general o particular cuya aplicación se limita a la administración de la Gobernación y a los asuntos expresamente establecidos en esta Ley. Es dictada por el Gobernador para el ejercicio de su función administradora, el*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-



las Resoluciones, son de cumplimiento obligatorio, una vez que se disponga la publicación de los mismos, lo cual se lleva a cabo a instancias del Gobernador[167].

Siguiendo con las facultades normativas del Gobierno Departamental, se puede encontrar que también puede dictar **Reglamentos,** estas son normativas de efecto general y de elaboración unilateral por parte de las autoridades, en este caso, la normativa lo establece como una facultad de la Junta Departamental (art. 20, Ley Orgánica); aunque utilizando la lógica jurídica, si existe la posibilidad de que el Gobernador pueda dictar normativas de alcance mucho mayores, no habría ninguna imposibilidad de que también pueda dictar estas normativas de carácter general.

---

cumplimiento de las Leyes, de las ordenanzas, (resoluciones) y reglamentos departamentales". (Art. 26, Ley 426/1994)

[167] *"Las Ordenanzas Departamentales y Resoluciones del Gobernador deberán ser publicadas inmediatamente después de su promulgación por el Gobernador y tendrán fuerza obligatoria desde el día siguiente de su publicación por los medios de difusión local o nacional. Las Resoluciones del Gobernador serán publicadas con las mismas formalidades. Los textos respectivos de las Ordenanzas o Resoluciones del Gobernador quedarán a disposición de los interesados, a quienes les serán proveídas copias a su solicitud".* (Art. 27, Ley 426/1994)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO

Por último, dentro de lo que hace referencia a las funciones normativas, es necesario hacer mención de los **Contratos Administrativos**, todo ente autónomo y autárquico, como es el caso de las Gobernaciones, tiene la potestad de suscribir contratos administrativos [168] ; por supuesto, estos contratos tienen características especiales por tratarse, primero, del ámbito público, y por otro lado, porque se los utiliza para la

[168] *"Para cumplir su cometido, la Administración necesita la permanente colaboración de los administrados para la adquisición de bienes existentes, por fabricarse o construirse. La colaboración prestada por los particulares se manifiesta de dos modos diferentes. En la primera, en forma unilateral, el Estado procede, obligando al particular a la colaboración compulsiva. La colaboración es bilateral cuando se presta voluntariamente, por razón de una convención libremente ajustada entre la Administración y los particulares que, conforme a la técnica jurídica, se denomina contrato. Los contratos celebrados por la Administración tienen gran amplitud; por eso, cuando se habla de contratos de la Administración, deben distinguirse los contratos administrativos propiamente dichos de los contratos de derecho privado concluidos por ésta. La clara distinción entre ambos tipos de contrato se hace cada vez más necesaria. Hoy día, la doctrina uniforme de los administrativistas más autorizados se orienta hacia esta discriminación conceptual. Pero, a poco de ahondar en la naturaleza y característica de los contratos administrativos, tropezamos con una serie de problemas referentes a su ubicación metodológica. De primera intención, se trata de situarlos dentro del cuadro de los contratos de derecho privado. Otros, por su parte, niegan la existencia misma de tales contratos considerándolos simples actos unilaterales del derecho público".* (Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p.p. 351 y 352)

provisión de bienes y servicios públicos, por lo mismo, debe haber una especial atención y control en su realización y cumplimiento.

Entonces, las funciones normativas se extienden de aquellas de carácter general, a los que son de carácter particular; además de aquellas funciones, también se reconoce que el Gobierno Departamental tiene funciones **Económicas**, estoimplicala posibilidad de influir de algún modo en la economía local; por supuesto, una vez más hay que mencionar que es un ente autónomo y autárquico, por lo mismo, está facultado a varias funciones, entre ellas la de ejercer este tipo de intervenciones, siempre y cuando esté dentro de su ámbito territorial de actuación.

Existen varias formas de que el Gobierno Departamental puede intervenir dentro de la economía local, una de ellas es la **Planificación Departamental,** que hace referencia a una serie de funciones que el corresponde administrar, las que están contenidas en la normativa, y que implican elaboración,

CERTIFICO: Que la presente fotocopia es fiel copia del original que tuve a la vista. DONSTE.-
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 684

aprobación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo para el Departamento respectivo, que son funciones del Gobernador (arts. 16, 17, Ley Orgánica), en coordinación con la Junta Departamental (Art. 20, Ley Orgánica); se mencionan varios rubros en los cuales pueden incursionar para hacer realidad estos planes, así se tienen los campos científicos, tecnológico, educativo, cultural, agropecuario, etc., se establece como prioridad la construcción de centros de enseñanza y de asistencia médica, además de otros proyectos sociales que faciliten el acceso a la población local de elementos necesarios para una vida digna, con los parámetros establecidos en el art. 4, de la Carta Magna.

Todo esto con el fin de lograr la descentralización, ya que es imposible cumplir de un buen modo estas funciones si existe una excesiva centralización, tal como sucede con los centros de asistencia médica, que obliga a los pobladores de los más recónditos lugares de la República a acudir a la Capital de la República, y la idea es que lo hagan en todo caso en la cabecera de cada Departamento, o incluso más a los municipios; por

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER C.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 914
Tel.: 480 - 524

supuesto, esto requiere mucha inversión de recursos, los cuales muchas veces no existen, y es lo que se pretende solucionar a través de esta investigación, logrando dotar de más recursos a los Gobiernos Departamentales, logrando una distribución más equitativa de los recursos que le son otorgados a través de los royalties.

Dentro de estas prestaciones que están a cargo de los Gobiernos Departamentales, siguiendo el contenido normativo de la Carta Orgánica, se puede citar la **Prestación de servicios Públicos,** esta es una facultad conferida por la legislación vigente, y que implica la posibilidad, tanto de brindar los servicios públicos a través de instituciones de carácter local, o en todo caso, ejercer el control de las actividades prestadas dentro de su ámbito territorial y que tengan carácter público.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. DOY FE.
ANA A. SOLER C.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde a la original que tuve a la vista. CONSTE
ESCRIBANO PUBLICO Reg. Nº 314 Tel.: 490 - 584 15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

3.4 AUTORIDADES DE CONTROL DE LA ACTIVIDAD DE LAS AUTORIDADES DEPARTAMENTALES

Así como se expuso al momento de hablar de las autoridades municipales, también en el ámbito departamental, se dan controles sobre la actividad de sus autoridades, así se puede hablar de un primer nivel, la referencia es al **Administrativo Interno,** de tal modo, un órgano ubicado dentro de la administración ejerce el control de las actividades, ejerciendo de tal modo una auditoría de función, de modo a evitar situaciones de malversación o mal uso de los bienes.

Tal es así que se cuenta con ciertos niveles de control, primero está el ejercido por el Departamento de Auditoría, que es el primer tamiz; luego está el control que ejerce la Junta Departamental sobre el Ejecutivo Departamental, la misma va dirigida al control de la ejecución presupuestaria; por último, también está la auditoría realizada por el contribuyente, que la ejerce a través de recursos presentados ante la institución,

haciendo realidad aquella frase de ESTRADA (Cita N° 121), que ha sido citada con anterioridad, y que hace referencia a la necesidad de un control del pueblo sobre las autoridades, de modo a hacer realidad uno de los postulados de sistema democrático representativo y republicano, de que las autoridades rindan cuenta de sus actos a sus administrados.

Al igual de lo que se daba con el Gobierno Municipal, también los Gobiernos Departamentales, a la par del **control interno,** tienen un control externo, la cual se da en tres categorías; primero el ejercido por Dos Poderes del Estado, en efecto, son el **Poder Ejecutivo y Poder Legislativo** este último a través de la (Cámara de Diputados), la misma es una facultad conferida por la Constitución a estos dos poderes, que pueden realizar la intervención de las Gobernaciones, llegando incluso a la destitución del Gobernador y la Junta Departamental, llamándose a nuevas elecciones de acuerdo a lo estable el artículo 165, de la Constitución –ya citado con anterioridad-, el control es político, y las causales están previstas en la normativa citada.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER CANO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. N° 314
Tel.: 490 - 504
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, PARAGUAY

También otro Poder del Estado tiene la facultad de control externo sobre los Gobiernos Departamentales, se trata del **Poder Judicial,** que a través de sus órganos, comenzando con la más alta autoridad, la Corte Suprema de Justicia, y demás Juzgados inferiores, pueden ejercer esta función de control; mención especial merece el Tribunal de Cuentas, pues ante ella se pueden recurrir los actos administrativos, de tal modo, el administrado tiene herramientas para poder recurrir los actos administrativos que considere como agraviantes a sus derechos.

Por supuesto, todo organismo público con autonomía normativa no escapa del control de la Corte Suprema de Justicia, ya que se pueden recurrir mediante acciones de inconstitucionalidad, cuando el administrado entienda que el contenido normativo va contra normativas constitucionales. Además de ello, es dable mencionar, que en los casos en que se dieran contiendas entre funcionarios y la administración

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA [illegible] GAUTO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 564
[illegible] 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

departamental, la autoridad competente son los Tribunales Electorales[169].

Un organismo extra-poderes, que aparece con la Constitución de 1992, también ejerce un control externo sobre las Gobernaciones, se trata de la **Contraloría General de la República,** su función en la generalidad[170], y por supuesto debe recibir informes de gestión fiscal y patrimonial de todas las entidades sometidas a su control[171], teniendo la obligación de

---

[169] *"Los tribunales electorales del país entenderán en los casos previstos en esta ley, cuando se trate de funcionarios municipales o de los gobiernos departamentales".* (Art. 144, Ley N° 1626/200. De la Función Pública)

[170] *"(...) La Contraloría General de la República es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, en la forma determinada por esta Constitución y por la ley. Gozará de autonomía funcional y administrativa. (...)".* (Art. 281, Constitución de 1992)

[171] *"(...) el requerimiento de informes sobre la gestión fiscal y patrimonial a toda persona o entidad pública, mixta o privada que administre fondos, servicios públicos o bienes del Estado, a las entidades regionales o departamentales y a los municipios, todas las cuales deben poner a su disposición la documentación y los comprobantes requeridos para el mejor cumplimiento de sus funciones; (...)".* (Art. 283, núm. 5, Constitución de 1992)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que he tenido a la vista. DOY FE.
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel: 490 - 584
103 - Asunción, Paraguay

denunciar los hechos de los hechos punibles que pueda corroborar en su investigación[172].

De tal modo, se establece un doble sistema de control sobre los Gobiernos Departamentales, al igual que sobre los Gobiernos Municipales, los mismos son de carácter interno y externo, de modo a garantizar el normal funcionamiento. De tal modo, los Convencionales Constituyentes entendieron de la importancia del buen funcionamiento de estos organismos de carácter local, de modo a garantizar el cumplimiento del postulado constitucional de la descentralización.

3.5 LOS RECURSOS DE LAS GOBERNACIONES

"De los Recursos. Los recursos de la administración departamental son: 1. la porción correspondiente de impuestos,

[172] *"(...) la denuncia a la justicia ordinaria y al Poder Ejecutivo de todo delito siendo solidariamente responsable, por omisión o desviación, con los órganos sometidos a su control, cuando éstos actuasen con deficiencia o negligencia, y 8.los demás deberes y atribuciones que fije esta Constitución y las leyes (...)".* (Art. 283, núm. 7, Constitución de 1992)

DOY FE: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
PODER EJECUTIVO
ESC. NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 554
Cel. 103 - Asunción, Paraguay

tasas y contribuciones que se definan y regulen por esta constitución y por la ley; 2. las asignaciones o subvenciones que les destinen el Gobierno nacional; 3. las rentas propias determinadas por ley, así como las donaciones y los legados, y 4. los demás recursos que fije la ley"[173].

En el ámbito financiero[174], en donde se establece los recursos necesarios con que debe contar una institución, de modo a elaborar su presupuesto[175], y tener un equilibrio entre ingresos y

---

[173] Art. 164, Constitución de 1992.

[174] *"Aspecto neurálgico del proceso de descentralización y autonomía de las divisiones territoriales, sea en el sistema federal como en el unitario, constituye el ejercicio del poder financiero que tienen estas entidades para cumplir sus fines de autogobierno y satisfacer las necesidades sociales. El gobierno departamental es el nexo entre el gobierno central y las demandas sociales de todo orden de la comunidad".* (Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p. 635)

[175] *"El presupuesto es un punto de reunión de las fuerzas de la sociedad. A través de él se satisfacen necesidades de distinto tipo, fundamentalmente necesidades colectivas. Estas necesidades colectivas pueden caracterizarse como sentidas por todos o por las grandes mayorías de la población. Parte de esas necesidades corresponde a las tradicionales como defensa y justicia; otra parte corresponde a fines generales que hacen al bienestar de la sociedad, al funcionamiento del estado y a la viabilidad del sistema económico y que pertenecen a una categoría de grandes objetivos que se identifican en el nombre de fines de la política económica. El presupuesto es uno de los medios para alcanzar estos fines. (...)".* (Petrei, Humberto. "Presupuesto y Control.

AUTENTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER CRESTO
NOTARIO PUBLICO
Reg. Nº 214
Tel.: 490 - 551

egresos, se establece una división de los tipos de recursos, que son los **originarios** y los **derivados,** la distinción hace referencia al modo de obtención de los recursos, de ahí que se establece esta diferencia, para poder distinguir el origen de los fondos con que cuenta el Estado, o en este caso, un gobierno de carácter local.

Entre los primeros están aquellos que pertenecen a la administración departamental, y hacen referencia a sedes, residencias, bienes transferidos por el Estado o adquiridos con fondos propios, rentas provenientes también de fondos propios, ingresos por servicios, permisos y concesiones que son otorgados, de acuerdo a las facultades que le brinda la normativa vigente (Art. 34, Ley Orgánica Departamental), además de ellos, de dividendos que recibe de instituciones bancarias por depósito de haberes; todo ello es reconocido como bienes originarios de la institución.

Pautas de reforma para América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo, EE. UU., 1997, p.p. 13 y 14)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

Los segundos hacen referencia a aquellos recursos que provienen de fuera de la institución, en el sentido de que no provienen de sus rentas propias y son producto de la capacidad que tiene la institución de obligar a sus administrados para que puedan proveerles de recursos, lo cual se da con base en el contrato social, y que en el caso de los Gobiernos Departamentales, se basa en lo que establecen la Constitución y las leyes.

Hay que recordar que uno de los cuestionamientos que se realiza con respecto a los Gobiernos Departamentales, puesto que la Ley Orgánica determina que es una institución autónoma y autárquica, sin embargo, es representante del Ejecutivo (Art. 161, Constitución 1992), además de ello, el presupuesto de la Gobernación, establecidos en los artículos 42[176] y 43[177], de la Ley

[176] *"El Presupuesto General del Departamento es el instrumento de ejecución de la política del Gobierno Departamental en el que se establecen los créditos para la ejecución de los programas y se determinan los recursos financieros con que deben ser cubiertos tales créditos durante el ejercicio fiscal".*

[177] *"El Gobernador remitirá a la Junta Departamental, a más tardar el 30 de abril de cada año, el Proyecto de Ordenanza del Presupuesto General del Departamento, el que será presentado en forma comparativa con el vigente y formulado de acuerdo con la Ley de Presupuesto, acompañando el mensaje del*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Proyecto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 - Asunción, Paraguay

Orgánica Departamental, de tal modo, hay una dependencia del gobierno central, que debe aprobar su presupuesto y luego otorgarle los recursos necesarios para poder cumplir con las obligaciones establecidas en el presupuesto.

Entre los recursos que provienen de impuestos, se pueden citar los de carácter inmobiliario, ya que si bien está establecido que los Gobiernos Municipales son los que perciben los impuestos inmobiliarios, si bien es cierto, en el art. 164, de la Constitución no establece de modo expreso, si está establecido que debe percibir el 15 % de lo recaudado por impuestos inmobiliarios por los Gobiernos Municipales (Art. 169, Constitución de 1992), además de ello, está establecido en la Ley Orgánica Departamental (Art. 34) que el 15% del IVA, recaudado dentro del ámbito territorial del Departamento, le corresponde al Gobierno Departamental correspondiente. Además de ello, está establecido que los impuestos que son cobrados por explotación de juegos de azar, en un porcentaje del 30%, le corresponde a

---

Gobernador en el que expondrá la política fiscal y presupuestaria del Gobierno Departamental. (...)".

Departamento respectivo, y hasta el 20% de lo que reciba la Municipalidad de Asunción en el mismo concepto.

También puede recibir legados y donaciones, de acuerdo a las previsiones normativas, además de ello, también puede recibir recursos a través de empréstitos, los cuales por supuesto no provienen de bienes propios; por último, dentro de esta misma línea de recursos, se puede hablar de los royalties, que son recursos provenientes de la Itaipu, y que están establecidos a través de una Ley Especial, cuyo contenido problemática, se verá más adelante en esta investigación.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 534
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA ACOSTA GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 400 - 684
15 de Agosto 868 Of. 103 - Asunción - Paraguay

CAPÍTULO IV. DERECHO COMPARADO

1. DERECHO COMPARADO

1.1 CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Con la idea de tener una visión más amplia de la descentralización, se hará una revisión de normativas de otros sistemas jurídicos, de modo a entender de qué modo se ha desarrollado la descentralización en sistemas jurídicos diversos al de la República, y poder, por sobre todo, extraer alguna novedad en cuanto a las modernas tendencias en la materia objeto de estudio de esta investigación.

El Paraguay siempre ha sido beneficiado del Derecho Comparado, de hecho, hubo un momento en que las normas extranjeras directamente eran adoptadas en esta República, puesto que en los primeros tiempos y a pesar de lograr la independencia política, la independencia legislativa no llegó, y las normativas españolas siguieron vigentes, hasta que luego de la Guerra de la

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 564
Asunción, Paraguay

Triple Alianza, se cambio de país y se optó por incorporar normativas argentinas, algunos de ellos vigentes por más de 100 años y que fuera superado hace no mucho tiempo.

Entonces, la importancia de las leyes extranjeras siempre fue importante para esta República, y de hecho en la actualidad se pueden tomar experiencias de otros sistemas jurídicos de modo a que las redacciones legislativas y las experiencias de estos otros países pueda servir de base para que el sistema normativo vigente en este país, pueda tener un sistema legislativo acorde a los tiempos que se viven, respondiendo de tal modo a las tendencias modernas en la materia.

Se hará una revisión de normativas de Europa, como asimismo de normativas de la América, específicamente de Latinoamérica, de tal modo a que se pueda realizar una visión comparativa con otras legislaciones de otros sistemas jurídicos. Se revisara con mayor detenimiento el caso de España, y de un modo un poco más especificado de la Constitución Colombiana.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA ESCOBER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 564
Iturbe 988 Of. 103 - Asunción, Paraguay

1.2 ESPAÑA

Si bien es cierto, la Constitución española es anterior a la de Paraguay, la misma siempre es una importante fuente de consulta para todo aquel que realice una investigación sobre temas que atañen al Estado y por ende a la Ley Fundamental. En efecto, la Constitución española es de 1978, sin embargo tiene establecido principios que recién fueron incorporados en la Constitución paraguaya de 1992, como es el caso "Estado Social de Derecho", que se encuentra entre las declaraciones fundamentales, art. 1, de modo tal que el mismo, ya estaba a la vanguardia en aquellos tiempos.

Otra cuestión interesante que se desprende del texto constitucional es que la misma declara que existe una unidad de toda España, sin embargo, las comunidades son autónomas y se respetan, teniendo incluso su propia lengua[178] y bandera[179]; esto

[178] "*1. El castellano es la lengua española oficial del Estado. Todos los españoles tienen el deber de conocerla y el derecho a usarla.2. Las demás*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA ISABEL GRECO
ESCRIBANO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Estrella 688 Of. 103 - Asunción, Paraguay

demuestra un nivel de descentralización muy avanzado, y colabora con el desarrollo local.

"La Constitución se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles, y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas"[180].

Es importante destacar que existe una claridad de conceptos dentro del texto constitucional, y en lo que refiere a la descentralización, el mismo lo establece como un principio al cual se debe ajustar todo el Estado, de ahí que lo establezca como

---

lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas de acuerdo con sus Estatutos.3. La riqueza de las distintas modalidades lingüísticas de España es un patrimonio cultural que será objeto de especial respeto y protección". (Art. 3)

[179] *"1. La bandera de España está formada por tres franjas horizontales, roja, amarilla y roja, siendo la amarilla de doble anchura que cada una de las rojas.2. Los Estatutos podrán reconocer banderas y enseñas propias de las Comunidades Autónomas. Estas se utilizarán junto a la bandera de España en sus edificios públicos y en sus actos oficiales".* (Art. 4)

[180] Artículo 2.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
NOTARIO Y ESCRIBANO
Reg. Nº 314
Tel.: 450 - 594

uno de los principios que rigen en el ámbito de la Administración Pública, la descentralización.

"1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho"[181].

La preocupación de los Constituyentes de aquel entonces era la de establecer la posibilidad de un crecimiento económico de las comunidades locales, de modo tal a hacer efectiva la descentralización. Es importante destacar que las comunidades locales, no podrían tener la posibilidad de un crecimiento si no existiera la posibilidad de un crecimiento económico, pues es lo único que puede implicar la posibilidad de un verdadero desarrollo.

[181] Artículo 103.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
NOTARIO Y ESCRIBANO PÚBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 534
Asunción, Paraguay

Es una realidad que los gobiernos locales no podrán tener la posibilidad de un desarrollo real si no existe la posibilidad de que se los pueda dotar de recursos necesarios para que puedan cumplir con sus fines, de lo contrario es solo el aumento de la burocracia, sin que exista realmente una posibilidad de crecimiento y sostenibilidad.

De establecerse instituciones locales, pero que no estén dotados con los recursos necesarios, los mismos estarían destinados al fracaso, ya que al no poder responder a los fines a los que fueron establecidos, de tal modo, es solo un conjunto de instituciones sin ninguna utilidad pública, y por lo mismo, un fracaso para el proceso de descentralización.

"1. El Estado, mediante ley, podrá planificar la actividad económica general para atender a las necesidades colectivas, equilibrar y armonizar el desarrollo regional y sectorial y estimular el crecimiento de la renta y de la riqueza y su más justa distribución. 2. El Gobierno elaborará los proyectos de planificación, de acuerdo con las previsiones que le sean

suministradas por las Comunidades Autónomas y el asesoramiento y colaboración de los sindicatos y otras organizaciones profesionales, empresariales y económicas. A tal fin se constituirá un Consejo, cuya composición y funciones se desarrollarán por ley"[182].

Para poder garantizar la adquisición de recursos económicos, las Comunidades Autónomas, tienen la posibilidad de realizar la percepción de impuestos, lo cual está garantizado por la Constitución y puede reglamentarse vía normativas inferiores. Lo que garantiza la posibilidad de que estos gobiernos locales puedan tener los recursos suficientes para el cumplimiento de sus fines.

"2. Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes"[183].

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLLENBERGER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 460 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

[182] Art. 131.

[183] Art. 133.

Además de ello, tienen la posibilidad de emitir deuda pública y contratar créditos[184], lo cual implica una posibilidad más de poder contar con recursos propios para poder cumplir con sus fines, de tal modo, se facilita su actuación autónoma, puesto que tiene los recursos necesarios para cumplir sus fines, lo cual por supuesto garantiza una independencia y con ello una mayor descentralización.

La división territorial, que demarca el nivel de descentralización, se da de tres formas, municipios [185], provincias[186] y comunidades autónomas[187], todas las cuales se

---

[184] Art. 135, 3.

[185] *"La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los Alcaldes y los Concejales. Los Concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los Alcaldes serán elegidos por los Concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto".* (Art. 140)

[186] *"1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica".* (Art. 141)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia concuerda fielmente con el original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GARCIA
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción - Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ARMANDO ARTECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

caracterizan por ser autónomas, lo cual garantiza que los mismos puedan actuar en interés de sus respectivas poblaciones locales.

"El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses"[188].

El principio de solidaridad al que se hace referencia en el artículo 2, de la Ley Fundamental estudiada –ya citado-, se refuerza con otro contenido constitucional (Art. 138), que también establece que debe existir un equilibrio en cuanto a lo

---

[187] *"1. En el ejercicio del derecho a la autonomía reconocido en el artículo 2 de la Constitución, las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica podrán acceder a su autogobierno y constituirse en Comunidades Autónomas con arreglo a lo previsto en este Título y en los respectivos Estatutos".* (Art. 143)

[188] Art. 137.

que implica los recursos económicos [189], los que no pueden implicar una distribución desigual de la riqueza[190].

Hay que recordar que existe una libertad de tránsito de personas y de bienes[191], lo cual garantiza que en todo el territorio no puede haber restricciones, por ello se habla de equilibrio entre todos los territorios; de hecho existe una normativa constitucional que establece que la autonomía local se garantiza a través de la hacienda local, de modo a que puedan tener tributos de forma autónoma y que puedan garantizar la descentralización[192].

---

[189] *"1. El Estado garantiza la realización efectiva del principio de solidaridad consagrado en el artículo 2 de la Constitución, velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español, y atendiendo en particular a las circunstancias del hecho insular".*

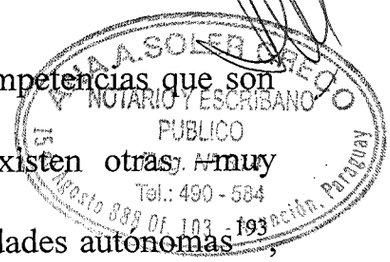
[190] *"2. Las diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales".*

[191] *"2. Ninguna autoridad podrá adoptar medidas que directa o indirectamente obstaculicen la libertad de circulación y establecimiento de las personas y la libre circulación de bienes en todo el territorio español".* (Art. 139)

[192] *"Las Haciendas locales deberán disponer de los medios suficientes para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las Corporaciones respectivas y se nutrirán fundamentalmente de tributos propios y de participación en los del Estado y de las Comunidades Autónomas".* (Art. 142)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER ARECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-



Si bien es cierto, existen ciertas competencias que son exclusivas del Estado central (art. 149), existen otras -muy amplias- que son competencia de las comunidades autónomas[193],

[193] *"1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: 1. ° Organización de sus instituciones de autogobierno. 2. ° Las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. 3. ° Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. 4. ° Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio. Cooperación entre Comunidades Autónomas Elaboración del Estatuto Los Estatutos de Autonomía Reforma de los Estatutos de autonomía Competencias de las Comunidades Autónomas. 5. ° Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable. 6. ° Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. 7. ° La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía. 8. ° Los montes y aprovechamientos forestales. 9. ° La gestión en materia de protección del medio ambiente. 10. ° Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales. 11. ° La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial. 12. ° Ferias interiores. 13. ° El fomento del desarrollo económico de la Comunidad Autónoma dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional. 14. ° La artesanía. 15. ° Museos, bibliotecas y conservatorios de música de interés para la Comunidad Autónoma. 16. ° Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma. 17. ° El fomento de la cultura, de la investigación y, en su caso, de la enseñanza de la*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ESCRIBANIA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 496 584
Edificio 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

lo cual implica una situación de descentralización muy importante, puesto que ello implica que actúan de modo independiente, salvo en aquellos casos en que el Estado central tenga competencia exclusiva y excluyente.

Se podría decir que las comunidades autónomas son un gobierno dentro del Estado, puesto que tiene sus propias autoridades constituidas[194] y sus funciones, tal y como ya se ha

---

lengua de la Comunidad Autónoma. 18. ° Promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial. 19. ° Promoción del deporte y de la adecuada utilización del ocio. 20. ° Asistencia social. 21. ° Sanidad e higiene. 22. ° La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica. 2. Transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149". (Art. 148)

[194] *"1. En los Estatutos aprobados por el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, la organización institucional autonómica se basará en una Asamblea Legislativa, elegida por sufragio universal,*
con arreglo a un sistema de representación proporcional que asegure, además, la representación de las diversas zonas del territorio; un Consejo de Gobierno con funciones ejecutivas y administrativas y un Presidente, elegido por la Asamblea, de entre sus miembros, y nombrado por el Rey, al que corresponde la dirección del Consejo de Gobierno, la suprema representación de la respectiva Comunidad y la ordinaria del Estado en aquélla. El Presidente y los miembros del Consejo de Gobierno serán políticamente responsables ante la

CERTIFICO: Que la pres. fotocopia corresponde al or. ginal que tuve a la vista. CONSTE.
ESCRIBANO PUBLICO
Nº NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
MAT. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

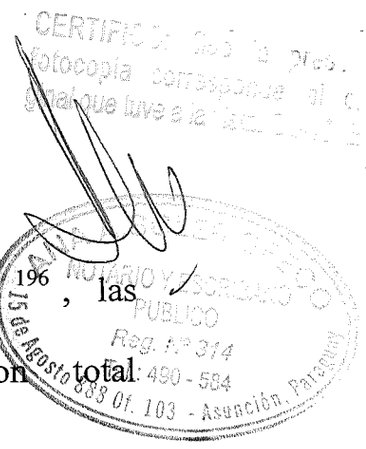
mencionado con anterioridad, por supuesto, siempre y cuando no esté en contraposición con las funciones exclusivas y excluyentes del Estado central. De modo a garantizar el buen funcionamiento de los gobiernos locales, se dan sistemas de control que garantizan el buen funcionamiento[195].

Una cuestión muy importante que está establecida en la Constitución, de modo a garantizar la descentralización, es la autonomía financiera, de tal modo a tener sus propios fondos, y si

---

Asamblea. Un Tribunal Superior de Justicia, sin perjuicio de la jurisdicción que corresponde al Tribunal Supremo, culminará la organización judicial en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma. En los Estatutos de las Comunidades Autónomas podrán establecerse los supuestos y las formas de participación de aquéllas en la organización de las demarcaciones judiciales del territorio. Todo ello de conformidad *con lo previsto en la ley orgánica del poder judicial y dentro de la unidad e independencia de éste. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 123, las sucesivas instancias procesales, en su caso, se agotarán ante órganos judiciales radicados en el mismo territorio de la Comunidad Autónoma en que*
esté el órgano competente en primera instancia". (Art. 152)

[195] *"El control de la actividad de los órganos de las Comunidades Autónomas se ejercerá: a) Por el Tribunal Constitucional, el relativo a la constitucionalidad de sus disposiciones normativas con fuerza de ley. b) Por el Gobierno, previo dictamen del Consejo de Estado, el del ejercicio de funciones delegadas a que se refiere el apartado 2 del artículo 150. c) Por la jurisdicción contencioso-administrativa, el de la administración autónoma y sus normas reglamentarias. d) Por el Tribunal de Cuentas, el económico y presupuestario".* (Art. 153)



bien algunos fondos provienen del Estado central[196], las comunidades autónomas pueden manejarlos con total independencia.

"1. Las Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles. 2. Las Comunidades Autónomas podrán actuar como delegados o colaboradores del Estado para la recaudación, la gestión y la

---

[196] *"1. Los recursos de las Comunidades Autónomas estarán constituidos por: a) Impuestos cedidos total o parcialmente por el Estado; recargos sobre impuestos estatales y otras participaciones en los ingresos del Estado. b) Sus propios impuestos, tasas y contribuciones especiales. c) Transferencias de un fondo de compensación interterritorial y otras asignaciones con cargo a los Presupuestos Generales del Estado. d) Rendimientos procedentes de su patrimonio e ingresos de derecho privado. e) El producto de las operaciones de crédito. 2. Las Comunidades Autónomas no podrán en ningún caso adoptar medidas tributarias sobre bienes situados fuera de su territorio o que supongan obstáculo para la libre circulación de mercancías o servicios. 3. Mediante ley orgánica podrá regularse el ejercicio de las competencias financieras enumeradas en el precedente apartado 1, las normas para resolver los conflictos que pudieran surgir y las posibles formas de colaboración financiera entre las Comunidades Autónomas y el Estado".* (Art. 158)

liquidación de los recursos tributarios de aquél, de acuerdo con las leyes y los Estatutos"[197].

Una situación de lo más importante que se da en el sistema español es el nivel de cooperación que se da del Estado central hacia las comunidades autónomas, ya que la distribución de los recursos se realiza de modo proporcional, y atendiendo a circunstancias especiales de cada comunidad y con los servicios públicos que deben ser prestados, esto implica que habiendo una mayor densidad poblacional y aumentando la cantidad de servicios prestados, la comunidad respectiva debía recibir una mayor cantidad de transferencia de recursos, todo lo cual se basa asimismo en el principio de solidaridad enarbolado por la Constitución Española.

"1. En los Presupuestos Generales del Estado podrá establecerse una asignación a las Comunidades Autónomas en función del volumen de los servicios y actividades estatales que hayan asumido y de la garantía de un nivel mínimo en la

[197] Art. 156.

prestación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio español. 2. Con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso"[198].

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PÚBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 838 Of. 103 - Asunción, Paraguay

1.3 COLOMBIA

Como ya se ha mencionado, la revisión de la Constitución de Colombia, se realizara de un modo menos exhaustivo que el de España, se ha tomado esta segunda normativa constitucional, por ser de un país Sudamericano y además por la semejanza que se da con las instituciones vigentes en aquella y la Constitución paraguaya.

---

[198] Art. 158.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

Se parte de la base de que esta normativa fundamental, también establece como base del Estado Colombiano, el Estado Social de Derecho[199], es decir, se busca la protección de los derechos sociales, para lo cual es importante que se dé la descentralización, que se constituye en principio fundamental, pues ello coadyuva a que los servicios y bienes públicos lleguen de una forma más eficaz a todos los rincones de territorio de este país.

Para la integración del Congreso, en lo que atañe a la Cámara de representantes, existe una participación activa de los Departamentos, puesto que los miembros de dicha Cámara son elegidos en los Departamentos, de acuerdo a su densidad poblacional[200].

---

[199] *"Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general".* (Art. 1)

[200] *"La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.*

Cada departamento y el Distrito capital de Bogotá, conformará una circunscripción territorial. Habrá dos representantes por cada circunscripción

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO
Reg. Nº 314
Asunción, Paraguay

La base de toda la función administrativa del Estado, está basado en la descentralización, es decir, se ha establecido como un principio fundamental de la función administrativa del Estado la descentralización y la desconcentración.

"La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley"[201].

---

territorial y uno más por cada 365.000 habitantes o fracción mayor de 182.500 que tengan en exceso sobre los primeros 365.000. La circunscripción territorial conformada por el departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, elegirá adicionalmente un (1) Representante por la comunidad raizal de dicho departamento, de conformidad con la ley. (...)" (Art. 176)

[201] Art. 209.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Tel.: 490 - 504

"Las entidades del orden nacional descentralizadas por servicios sólo pueden ser creadas por ley o por autorización de ésta, con fundamento en los principios que orientan la actividad administrativa. Los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley. La ley establecerá el régimen jurídico de las entidades descentralizadas y la responsabilidad de sus presidentes, directores o gerentes"[202].

La Constitución Colombiana establece la división territorial, de modo a facilitar la descentralización, para ello se divide en Departamentos, Distritos, Municipios y Distritos Indígenas, para lo que implica esta investigación, se hará énfasis en lo que refiere a los Departamentos.

"Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas. La ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y

[202] Art. 210.

provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley"[203].

Las entidades territoriales tienen autonomía de funciones, lo cual está garantizado por la Constitución y por supuesto, entendiendo que para poder garantizar esta independencia, se debe tener la posibilidad de contar con recursos económicos. De ahí que entre una de las facultades de estos órganos de carácter local, se encuentra la posibilidad de percibir tributos. Estas competencias se dan, siempre que no sean incompatibles con el del Gobierno Central. (Art. 288)

"Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 514
Tel.: 480 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

[203] Art. 286.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales"[204]

Como una forma de garantizar la independencia y autonomía, las comunidades locales que estén ubicados en la frontera y que linden con otras entidades de otros países limítrofes de la misma categoría, pueden llegar a celebrar acuerdos entre ellos[205]; además de ello, existe la posibilidad de emitir bonos y hacer préstamos[206], todo lo cual garantiza su autonomía económica.

La Constitución, como una forma de garantizar la independencia, enfatiza la autonomía de los gobiernos

---

[204] Art. 287.

[205] *"Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo conminatorio, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente".* (Art. 289)

[206] *"Las entidades territoriales podrán emitir títulos y bonos de deuda pública, con sujeción a las condiciones del mercado financiero e igualmente contratar crédito externo, todo de conformidad con la ley que regule la materia".* (Art. 295)

Departamentales, se puede entender de tal modo que existe una necesidad de garantizar la actuación independiente de estos organismos de nivel local, todo lo cual apunta a lograr un mayor grado de descentralización.

"Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga"[207].

Entre las funciones que tienen los Gobiernos Departamentales, en este caso a las Asambleas Departamentales, está la de percibir los tributos, realizar empréstitos y demás que

[207] Art. 298.

CERTIFICO: Que la pre
fotocopia es fiel
ginal que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER ARECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

tenga que ver con las actividades necesarias para poder cumplir con sus funciones (Art. 300); de este modo, se pretende siempre hacer cumplir su autonomía, entendiendo que esta se logra a través de la autonomía financiera de dicho gobierno local. El Gobernador debe trabajar en coordinación con la Asamblea, y debe cumplir las normativas generadas por aquella, además de las establecidas en la Constitución y otras normativas, en lo que respecta a la descentralización, la Ley Fundamental de forma clara establece: *"11. Velar por la exacta recaudación de las rentas departamentales, de las entidades descentralizadas y las que sean objeto de transferencias por la Nación"*[208].

[208] Art. 305.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONFRONTA.
ANA A. C... NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO Reg. Nº 314 Tel.: 490 - 504 15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción

CAPÍTULO V. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA PROBLEMÁTICA PLANTEADA

1. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN EL PARAGUAY

Se habla de proceso, por el hecho de que se pretende en esta parte de la investigación, realizar un recuento de las experiencias que se dieron en forma concreta, de la descentralización enunciada en la Constitución vigente. Desde los primeros tiempos de la historia, se ha estudiado el modo de ir mejorando el modo en que el Estado responde a las necesidades colectivas, de tal modo, en los primeros tiempos, era solo un centro de poder, sin ninguna posibilidad de control y por supuesto, de carácter centralizado.

La aparición de la teoría de la separación de los poderes, que se fue concretizando con la Revolución Francesa, y que luego fuera ampliada por los norteamericanos, que establecieron el sistema de equilibrio y reciproco control. Ello

implicó asimismo una descentralización del poder, puesto que antes que ella, el poder centralizado era la regla. Por supuesto, no se podía hablar aun de descentralización con el nivel que está establecido en la actualidad, pero se empezaba a dar una nueva visión de lo que implica la administración pública.

La concentración del poder es una característica de los primeros tiempos del Estado, por lo mismo, la descentralización es una forma de ir contra aquellos parámetros que se dieron en los primeros tiempos de la concepción del Estado; a partir de aquella separación de poderes, se dio de modo paulatino la desconcentración del poder, lo cual implica que se van dando ciertas transferencias de funciones a organismos de menor jerarquía por parte del Poder Ejecutivo, con ello, se va diversificando el modo de realización de las funciones públicas.

Al ser los Estados de carácter unitario, se torna un poco más compleja la descentralización, puesto que se entiende que este tipo de Estados, es de carácter centralizado; sin embargo, y atendiendo lo establecido en el art. 1, de la Constitución vigente,

CERTIFICO
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 534
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

además de ser unitario, el Estado paraguayo es descentralizado, por lo mismo, no existe esa especie de incompatibilidad entre uno y otro concepto, cuando se lleva a la aplicación práctica, puesto que depende de cuántas instituciones descentralizadas se establecen de modo efectivo. La idea de la descentralización es acercar los servicios públicos a la gente.

Como ya se ha mencionado, en el Paraguay, en la actualidad existe una descentralización en diversas áreas, entre ellas destacan la política y la administrativa, que están establecidas en la propia Constitución. Además de ello, es importante mencionar la descentralización territorial que se da a través de los gobiernos locales, que por supuesto, en la Constitución actual aparecen potenciados y son verdaderos gobiernos autónomos que se rigen con sus propias reglas, y tienen sus recursos para el cumplimiento de sus fines.

Ya se ha hablado de las motivaciones que sirvieron de base para el sistema de gobierno que ha sido adoptado por la Constitución de 1992, de tal modo, con el objeto de superar la

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde fielmente al original que tuve a la vista.
ANA A. SOLER ORTIZ
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA M. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

etapa anterior, se dio un giro al sistema constitucional vigente antes de la actual, de tal modo, el sistema de gobierno es presidencialista, pero se establecieron controles que lo hacen, incluso, más débil que el Poder Legislativo. De tal modo, se dio un avance en lo que respecta a la descentralización, ya que la autocracia que rigió con anterioridad, fue superada y se dio vigencia a un gobierno descentralizado y pluralista.

Por supuesto, la Constitución busca el modo de realizar las transferencias de competencias, tanto a los órganos establecidos por ley para que el Ejecutivo pueda delegar funciones, como así a los gobiernos locales, a los que además se designan recursos necesarios para poder cumplir con aquellas funciones delegadas. Por lo menos es lo que se trató de establecer legislativamente, ya que en la realidad práctica, no se ha dotado a estas instituciones de recursos suficientes para poder hacer frente a las responsabilidades que se les ha transferido por ley.

Debido a esta última situación, se puede decir que existe una descentralización en papeles, no así en la realidad

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA ROSA BERNARDO
NOTARIO Y ESCRIBANO PÚBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 58
Edificio Asunción Plaza Of. 103 - Asunción, Paraguay

práctica, debido a no contar con los recursos necesarios para poder hacer frente a sus respectivas funciones; de ahí que se hable de que es una descentralización en papeles en algunos casos, así como algunos decían de la Constitución de 1967, con la democracia, es decir, una democracia en papeles, puesto que sucedía lo contrario de lo garantizado por la Constitución.

Es decir, si bien se da una legislación, ya sea a nivel constitucional, como de normativas inferiores que garantizan el traspaso de competencias, existe asimismo la necesidad de otorgar los recursos en donde se necesite, puesto que existe una desigual distribución poblacional, entonces no se puede dar un tratamiento igual a todas las regiones descentralizadas, atendiendo a que algunos tienen necesidades diferentes que los otros; de ahí que sea necesario un sinceramiento de los gastos y los recursos con que cuenta cada gobierno local, y así realizar una distribución más equitativa de los recursos, por sobre todo aquellos cuya gestión corresponde al gobierno central.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOSA DE GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

2. LA REALIDAD DE LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES

Los cambios que se dieron luego del año 1989, implicaron profundas transformaciones en el sistema político, económico y social, apuntando a una nueva versión de Estado, que pudiera responder a las necesidades de todos, debido a ello, se estableció un sistema totalmente opuesto al que se dio con la Constitución de 1967. Todo el sistema se vio transformado, por lo menos legislativamente, esto parte de la Constitución misma, que establece principios que no se habían tenido en cuenta con las anteriormente vigentes, especialmente las de 1940 y 1967.

La Gobernación o los gobiernos Departamentales, que si bien ya aparecen con anterioridad, eran más bien unos cargos que dependían del Poder Ejecutivo, por lo mismo, no se podía hablar en puridad de una institución que propugna la descentralización territorial, sino más bien era una extensión del Ejecutivo, asimismo, los Gobiernos Municipales estaban a cargo del Ejecutivo, tal es así, que en año 1991, se dieron las primeras

elecciones populares de Intendentes Municipales, dándose realidad uno de los principios básicos de la democracia, la elección popular.

La autonomía municipal ya era una realidad legislativa, con la Ley Orgánica Municipal, sin embargo, existía aun varios temas que merecían una revisión, entre ellas, la ya citada elección de Intendentes; pero además de ello, se profundizó la autonomía municipal con la asignación de recursos suficientes para hacer frente a sus funciones. Tal es así que se estableció que el impuesto inmobiliario era parte de sus recursos, los que debe compartir con los Gobiernos Departamentales.

Las Gobernaciones Departamentales se robustecen con la Constitución de 1992, y se habla de que aparece con la misma, sin embargo, si bien con otra naturaleza, ya apareció en la Constitución de 1967. Pero el modo en que se desarrollaba sus actuaciones, implicaban una centralización, en vez de descentralización, puesto que dependía casi exclusivamente del

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER CRE
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 450 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

Ejecutivo, no pudiendo tener una autonomía en sus actuaciones, y tampoco tenía muchos recursos para cumplir con sus fines.

En efecto, la Constitución de 1992, le dio una entidad a esta institución de gobierno local, que permite el desarrollo local a través de una actuación coordinada con el gobierno central y los gobiernos municipales, logrando de tal modo que las regiones puedan desarrollarse; de eso se trata la descentralización, de lograr un desarrollo armónico de toda la nación, para lo cual se debe atender a cada región con sus particularidades, lo que implica poner atención en los problemas que afectan a cada región y el mejor modo de resolverlos.

La diferencia fundamental que se da con la Constitución vigente y la anteriormente vigente, es que existe una autonomía funcional –de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en las leyes respectivas-, por supuesto, hay que hablar de realidades, y en tal sentido, existen aún muchas acciones que deben realizarse para poder llegar a una verdadera autonomía funcional de estas instituciones de carácter local.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

El Gobierno Departamental, que en apariencia tiene una autonomía local, en realidad se acerca a lo que es una autonomía territorial, de acuerdo a lo que se ha visto anteriormente, al momento de hacer el estudio de la descentralización; de tal modo, se puede ver que conceptualmente ya existe una cuestión problemática con la división departamental. Por supuesto, son situaciones que se pueden ir corrigiendo, de modo a hacer realidad lo establecido en la Constitución con respecto a la descentralización, que se constituye en uno de los principios fundamentales del sistema democrático de gobierno.

3. LA AUTARQUÍA PRESUPUESTARIA DEL GOBIERNO DEPARTAMENTAL

Para poder garantizar la existencia de una autonomía de alguna entidad o en este caso, de un Gobierno Departamental, es fundamental que tenga los recursos necesarios para poder cumplir con sus roles. De tal modo, se espera que tanto las entidades descentralizadas del Poder Ejecutivo, como estas

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

descentralizaciones territoriales, que se da con los Gobiernos Departamentales, es decir, la idea es que puedan tener los recursos necesarios y que además de ello, se pueda autogestionar para ser autosuficientes.

La referencia es a la autarquía, que en realidad implica un concepto amplio, en el sentido de que puede aplicarse a todo un país que prescinde de lo externo para sustentarse, pero también se aplica a un territorio determinado dentro del propio país. Esta es la referencia a los gobiernos locales, que en la medida de lo posible deben tener esta posibilidad de autosustentarse; sin embargo, dicha situación es compleja, y en lo que respecta al Paraguay, las instituciones sobreviven con ayuda del gobierno central.

La autarquía implica la posibilidad de tener recursos propios, entonces, cuando hace referencia al presupuesto, implicaría la posibilidad de que un gobierno, un Poder del Estado, o un Gobierno Local, puedan tener la posibilidad de ser autosuficientes; por supuesto, ello es algo muy difícil, más aun

atendiendo que en la época de la dictadura, habían regiones que sufrieron un relegamiento que hizo que los mismos no se desarrollaran mucho, lo cual implicaba la necesidad de que se dé mucha inversión desde el gobierno central para que pueda desarrollarse de modo sostenido.

Entonces, es muy difícil hablar de una autarquía presupuestaria, y por más que ello esté establecido en la normativa vigente, es difícil que se pueda dar en la realidad práctica, mismo por la necesidad misma que existe de que cuente con recursos, ya sean propios o provenientes de otras instituciones, ya sean descentralizadas o del gobierno central; ahora, lo importante en que tengan la posibilidad de hacer los egresos con independencia y respondiendo a las necesidades de la población.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE-
ANA A. ... GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 889 Of. 103 - Asunción, Paraguay

4. PROBLEMÁTICAS QUE AFRONTAN LAS GOBERNACIONES

Si bien es cierto, se ha pensado en un Estado unitario pero descentralizado, de modo a modernizar el Estado, son muchas las acciones que habrá que realizar para que dicho postulado sea una realidad práctica; por sobre todo habrá que potenciar a los gobiernos locales, buscando el modo de garantizar su independencia, pero a su vez dotándolo de recursos necesarios para que pueda realizar aquellas funciones que le han sido delegadas.

Es muy importante que las instituciones descentralizadas puedan actuar con independencia, es decir, que puedan tener la posibilidad de resolver los problemas que se les presenta, sin que para ello deban tener que recurrir de vuelta al gobierno central; de tal modo, lo más importante para el funcionamiento de los mismos es la posibilidad de acceder a recursos suficientes que hagan posible resolver los problemas de

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

su región, ya que de lo contrario, solo se logra una mayor burocratización de la administración pública.

La Gobernación como un gobierno local es la realización de un grado de descentralización que se denomina territorial, tal como ya se ha mencionado anteriormente; el mismo aparece en la Constitución de 1992, con las características de un gobierno de tal naturaleza, es decir, descentralizado, puesto que si bien aparece en la Constitución de 1967, era más bien una extensión del Poder Ejecutivo y era dirigido por un delegado de gobierno, que no tenía la misión de descentralizar el poder, sino ser un nexo del Ejecutivo con la población local.

De hecho, el mismo fue criticado por un Convencional Constituyente, al considerar que era un experimento que se realizaba y por lo mismo, había que tener bastante cuidado en lo que se estaba legislando: *"La idea básica sobre la cual construyó la Comisión Redactora esta propuesta se asienta en dos circunstancias: en primer lugar, se trata de un instituto que estamos creando ahora, que no tiene raíces históricas en el*

Paraguay, que es un experimento que estamos iniciando y que, consecuentemente, es conveniente establecer atribuciones y competencias en forma general y no muy pormenorizada, puesto que, como toda cosa que se está creando, que nace y que tiene que dar sus primeros pasos, es menester que la experiencia vaya haciendo de maestra para que se adopten por la ley las decisiones puntuales respecto a estos temas".(Convencional Evelio Fernández Arévalos, al momento de discutirse la incorporación de los Gobiernos Departamentales en la Constitución de 1992)

La Ley que regula el funcionamiento del Gobierno Departamental es la Ley 462/1994, dictada luego de unos años de vigencia de la Constitución vigente, lo primero que la misma establece es que es un organismo de derecho público y que tiene autonomía política, lo cual es objeto de discusión, por considerarse que se trata de una autonomía territorial, tal como se comentó más arriba, además la autonomía administrativa y normativa, por supuesto, no deja de mencionar que tiene

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. N° 314
Tel.: 450 - 584
Edificio 25 de Mayo Nº 193 - Asunción, Paraguay

autarquía para la captación y erogación de sus recursos, situación que ni siquiera legislativamente se ha podido conseguir.

Las Gobernaciones tienen recursos originarios y derivativos, en los originarios se ubican aquellos que son propios de la entidad, y los derivativos son aquellos que se obtienen captando bienes no propios, estando entre ellos el impuesto. El impuesto, desde antiguo es una forma de que el Estado pueda tener recursos para poder sostenerse, y en algún momento fueron la principal fuente de recursos, para luego ver otros modos de captar riqueza para el cumplimiento de sus obligaciones.

La primera situación que afrontan estos gobiernos locales es el hecho de que no está prevista la percepción de impuestos, ya que el impuesto inmobiliario es cobrado por los municipios, y si bien es cierto, existe la obligación de parte de los Gobiernos Municipales de trasladar 15% de los rubros obtenidos de la percepción de este impuesto al Gobierno Departamental, de los cuales el 60% debe ser invertidos en el Municipio aportante.

CERTIFICO que la presente fotocopia corresponde al original que tuvo a la vista. DOY FE.
ANA A. GOLL
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 514
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción

Esta imposibilidad de captación de recursos a través de la percepción de impuestos resulta un importante problema, puesto que debe conseguir recursos de algún lado para el cumplimiento de sus fines, entonces, los legisladores pensaron que era oportuno que el Estado central colabore en la dotación de recursos para esta institución. Así, existe una previsión para que el gobierno central presupueste un monto que es desembolsado por el Ministerio de Hacienda a los gobiernos departamentales, lo cual por supuesto no condice con aquello establecido en la normativa sobre la autarquía.

En un país en donde existen muchas diferencias entre las diversas regiones del país, y con base en lo establecido en el art. 6, de la Constitución, en lo referente a la calidad de vida: *"La calidad de vida será promovida por el Estado mediante planes y políticas que reconozcan factores condicionantes, tales como la extrema pobreza y los impedimentos de la discapacidad o de la edad. El Estado también fomentará la investigación sobre los factores de población y sus vínculos con el desarrollo económico social, con la preservación del ambiente y con la calidad de vida*

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde fielmente a su original que he tenido a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER C.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 460 - 084

de los habitantes", se debe buscar el modo de combatir estos factores que afectan la calidad de vida, esto hace necesario que se destinen recursos de modo focalizado, pues de lo contrario, ocurre una situación de desigual distribución de la riqueza, contrariando lo establecido en la Constitución.

Como un modo de colaborar con el proceso de descentralización, y viendo el problema de la distribución de los recursos que se deben dar de un modo equitativo, con base en estudios sobre la realidad social de cada Departamento, se plantea en esta investigación un mejor modo de distribución de los royalties, de modo a garantizar la igualdad social; además de ello, con eso se está colaborando a que el proceso de descentralización no sea un simple enunciado, sino que las instituciones descentralizadas puedan cumplir con los fines constitucional y legalmente establecidos.

Entonces, el problema siempre ronda en torno a la cuestión de los recursos –lo cual no es sólo a nivel Paraguay, y además, ciertos Departamentos con mayor poder económico,

CERTIFICO que la presente fotocopia corresponde al original que tuvo a la vista.
ANA A. SOLER C.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE
ANA ALICIA CERECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
Edif. 103 - Asunción, Paraguay

igual dependen del Ejecutivo, en gran medida para la obtención de sus recursos[209]-, que deben ser suficientes para que pueda implicar la posibilidad de que esta entidad, este Gobierno Local, pueda cumplir con sus cometidos constitucionales y legales. Ya se ha visto que existen varias fuentes de ingresos de las Gobernaciones, sin embargo, en muchos casos, los recursos igualmente son insuficientes, por lo que no se dan las condiciones fácticas para poder hablar de una verdadera descentralización a través de las autonomías territoriales.

---

[209] *"Esta situación se plantea igualmente en países como el Brasil y la Argentina, de sistema federal, donde las provincias o estados de limitados recursos, deben recurrir en forma permanente al gobierno central. Por otra parte, igualmente en estos países, las riquezas de las provincias o estados con economías sólidas, constituyen las fuentes principales de los recursos financieros del gobierno federal. En nuestro sistema unitario se produce un fenómeno parecido con los perfiles propios del sistema como del limitado poder económico que tienen los departamentos. Las finanzas departamentales deben ser analizadas en base a la ecuación Gasto-Recurso, de conformidad con las regulaciones normativas de la Constitución, la Ley del Presupuesto Nacional por Programas y la Carta Orgánica del Gobierno Departamental (Ley 426). La dependencia financiera de los departamentos, principalmente del Poder Ejecutivo, es importante, aun de aquellos como Central y Alto Paraná, con mayor poder económico que los otros departamentos*". (Peña Villamil, Manuel. Ob. Cit., p.p. 635 y 636)

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Tel.: 490 - 594
Asunción, Paraguay

Una de estas fuentes de recursos, hace referencia al aporte que recibe de la Binacional Itaipu, la referencia es a los royalties, cuya forma de distribución está establecida por Ley Nº 1.309/1998,"Que Establece la Distribución y Depósito de parte de los Denominados "Royalties" Y "Compensaciones en razón del Territorio Inundado" A los Gobiernos Departamentales y Municipales", y del cual surge una situación de desigualdad, comparado con la forma de distribución establecido para los Gobiernos Municipales y los Gobiernos Departamentales, con ello se establece una injusta disminución de los aportes para algunos Departamentos, en detrimento directo de los pobladores de esta zona, que si bien tienen un gobierno local organizado, no pueden acudir a sus autoridades porque estos no cuentan con los recursos suficientes para hacer frente a sus necesidades.

La cuestión que surge es la siguiente, la normativa citada establece una forma de distribución para los municipios, específicamente haciendo referencia a aquellos que no fueron afectados en forma directa, en un 50% en partes iguales para cada municipio y 50% de acuerdo a la densidad poblacional:

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE-
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

"(...) Municipios no afectados: Excepto los municipios afectados indicados en el inciso anterior, son todos los demás municipios del país. La distribución de los recursos destinados a los municipios mencionados en los incisos c) y d) del presente artículo se hará de la siguiente manera: el 50% (cincuenta por ciento) en partes iguales para cada municipio, y el 50% (cincuenta por ciento) restante, según la densidad poblacional de cada uno de ellos". (Art. 2, inc. d, Ley Nº 1.309/1998)

Esta es la mejor forma de distribución, entendiendo que existen localidades que tienen mayor densidad poblacional, y por lo mismo, merecen una mejor dotación de recursos, de ahí que sea necesario que en el caso de los Gobiernos Departamentales, sea modificado, puesto que la redacción actual establece cuanto sigue: *"(...) Gobernaciones no afectadas: Todas las demás gobernaciones de la República no mencionadas en el inciso anterior, a las que se adjudicará el porcentaje establecido en el inciso c) del artículo anterior, en forma igualitaria".* (Art. 2, inc. b, Ley Nº 1.309/1998); se puede observar que no se da la misma

distribución que se da cuando se trata de los Gobiernos Municipales, y esta situación siquiera se remedio con la modificación de la citada Ley en el año 2001, a través de la Ley Nº 1829, por lo que surge la necesidad de una nueva modificación de esta normativa.

Esta problemática planteada, tiene base fáctica, es decir, no es producto de una simple deducción de los tamaños de los respectivos Departamentos, o divisiones territoriales, la misma responde a datos que fueron recogidos por la última encuesta de hogares, realizado por la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC), en el año 2002, del cual se pueden extraer los siguientes datos:

La misma habla de una desigual distribución de la población en los diversos Departamentos, así se tiene que la región occidental tiene la menor densidad poblacional, así, a pesar de que tiene una mayor extensión de territorio (60%), alberga solo el 2,7%, de la población total, con 0,6 habitantes por km2; además la Capital y el Departamento Central reúnen la

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER ORTEZ
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 450 - 584
Asunción, Paraguay

mayor cantidad de población, comparativamente con otros Departamentos, puesto que del 29,7% en 1972, pasó a 36,2% en 2002, en una porción territorial del 1,0% del total; si bien es cierto, en lo que respecta a Asunción, la población ha disminuido, comparando el mismo espacio de tiempo con el Departamento Central, puesto que en 1972, el primero albergaba el 16,5% de la población, y en 2002, bajó a 9,9%, mientras que en Central del 13,2% de población en 1972, para 2002, ya tenía un 26,3%, es decir, un aumento ostensible; otro de los Departamentos con mucha densidad poblacional es Alto Paraná, que de 2,9% en el año 1972, pasó a 10,8% en el 2002. Es importante destacar que entre los tres citados, tienen el 47,0% de la población total, y representan solo el 5,0% del territorio. A pesar de ello, Asunción muestra una baja en el crecimiento poblacional, conjuntamente con Caazapá, Paraguarí, Concepción y Guaira, tomados en cuenta los años 1982 y 1992.

De tal modo se puede ver que existe una gran diferencia entre los Departamentos, y en algunos hay más densidad poblacional que en otros, lo cual implica la necesidad de una

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER C.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 838 Of. 103 - Asunción, Paraguay

distribución de recursos de modo diferenciado, atendiendo a la densidad poblacional, tal como se da con los Gobiernos Municipales en la Ley N° 1.309/1998, debiendo aplicarse la misma solución para los Gobiernos Departamentales, para así dar cumplimiento a principios constitucionales que hacen referencia a la descentralización como base de la República.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER CRESCO
NOTARIO Y ESCRIBANO PÚBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584

CONCLUSIONES

Esta investigación que tiene como objetivo investigar la descentralización en Paraguay, es producto de una inquietud personal, puesto que es un tema que se ha venido ya discutiendo hace un tiempo en Paraguay y que a través de la Constitución de 1992, se ha ahondado en este proceso de descentralización, puesto que incluso se ha aprobado la creación de instituciones de carácter local que coadyuvan en este proceso de descentralización.

Desde antiguo se ha hablado de la descentralización, debido a que existía una conciencia de la necesidad de que el Estado central pueda llegar a todos los rincones de su territorio, lo cual se dificulta si todo se maneja desde la centralización, es decir, órganos únicos del Estado que deben cumplir sus tareas en los lugares más recónditos del territorio de un Estado.

Por supuesto, tal como se ha reflejado en la investigación, el Estado no siempre ha sido estructurado del modo

en que se da en la actualidad, de hecho, mucho tiempo tuvo que transcurrir para que aparezca el concepto de Estado moderno. Con la aparición del moderno concepto de Estado, se ha trazado una línea divisoria entre una época oscura del manejo del poder, para que aparezca un Estado en el que el poder se halla fundamentado y limitado por las leyes.

Sin embargo, mucho tiempo tuvo que haber transcurrido para llegar a dicha realidad, puesto que desde los primeros tiempos de la aparición de esta institución denominada Estado, ha sido considerada como patrimonio de quienes detenten el poder, con lo mismo, el poder del que gobernase, ya sea rey, emperador, dictador, etc., era omnímodo, más aun con la tesis teocrática del poder, que hacía que el poder de estos, sea casi ilimitado, de hecho tenían el poder vida y muerte sobre los que en aquellos tiempos eran sus súbditos.

Sin embargo, y a pesar de que no pareciera una situación muy auspiciosa, el hecho es que la aparición del Estado implico una evolución en la vida social, puesto que anterior a ella,

fotocopia correspondiente al original que tuve a la vista
ANA A. SOLER C.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 400 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

el poder estaba quien pudiera detentarlo por la fuerza, era la supervivencia del más fuerte, tal como lo plantearan luego con el Estado de naturaleza, es decir, con referencia a la sobrevivencia del más fuerte. En efecto, en aquellos primeros tiempos, el modo de sobrevivencia se basaba en la fuerza, la cual podía darse por la fuerza individual o colectiva, en este último caso, cuando un grupo social se determinaba a actuar de modo grupal en defensa de los suyos y sus intereses.

Eran épocas obscuras de desarrollo social, puesto que no siempre la justicia pudo estar del lado del más fuerte, y de hecho, el ser humano ha aprendido a fuego dicho fenómeno y hoy establece regulaciones tuitivas, como es el caso de los trabajadores o también de los menores de edad, que son objeto de una protección especial. Entonces, en aquellos primeros tiempos, prevalecía la fuerza y no precisamente la justicia, de ahí que se pensó en la necesidad de que aparezca una institución que pudiera establecer límites a las situaciones de justicia por manos propias que se daba en aquellos tiempos.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia es fiel reproducción del original que tuve a la vista. DOY FE.
ANA A. SCHEUER C.
NOTARIO Y EJECUTIVO PUBLICO
Reg. Nº 014
Tel.: 483 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Arequipa

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-

Es por ello que si bien las primeras manifestaciones legislativas resultaban un tanto severas, implicaron ya una situación de heterocomposición, y por lo mismo, el poder de castigar se trasladó del particular a una entidad que establecía las sanciones a través de lo establecido legislativamente. Es así que la *LexTalionis*estableció el criterio de proporcionalidad de las sanciones, puesto que decía "ojo por ojo, diente por diente, nariz por nariz, etc.," con ello se evitaba que la venganza sea peor que el daño que se había provocado.

Hay que tener en claro que la venganza era el modo de proceder en aquellos tiempos, y de hecho, la llegada de las normativas y la heterocomposición, no implicaron de modo automático la desaparición de la venganza, puesto que de ser privada, paso a ser publica, pero el criterio de actuación ya estaba regulada normativamente, con ello se evitaban situaciones de mayor injusticia que las que motivaban la venganza.

Mucho tiempo hubo de haber pasado y desarrollarse varias civilizaciones para que pueda hablarse de un Estado

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA ESMERALDA GRECO
NOTARIO Y ESCRIBANO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 594
Asunción, Paraguay

Moderno, en efecto, el concepto de Estado moderno es muy posterior a civilizaciones como la Griega o la Romana, que si bien tuvieron avances significativos en cuanto a la institucionalización, que en caso romano por ejemplo implico la superación de la prisión por deudas con la *LexPoeteliaPapiria*, que significo la superación de la pena de muerte por deudas; sin embargo, y a pesar de todos los avances, con instituciones jurídicas que aparecieron en aquellos tiempos y que aún hoy están en vigencia, no se llegó a un desarrollo del Estado en el sentido que hoy tiene, con la división y especialización de funciones, y por sobre todo con la vigencia de Constituciones que establecen la estructura del Estado y la limitación del poder del mismo, es decir, de las autoridades.

La Edad Media implico una etapa en la que muchas instituciones jurídicas fueron modificadas, debido al sistema de poder que se había gestado en aquellos tiempos, el absolutismo reinante implico un sistema de gobierno en el que el súbdito no tenía más que obedecer y aportar al sostenimiento del gobierno, lo cual se podía lograr de diversos modos, incluso pudiendo

aplicar la fuerza pública, esto implicaba la posibilidad de aplicar sanciones penales a los que incumplían con su deber de aportación a las arcas del Estado; esta aportación era solo a los fines de cumplir con los fines crematísticos de los que ejercían como miembros de gobierno, sin ninguna posibilidad de que estos puedan servir a fines de utilidad pública.

Todo el movimiento revolucionario, que tuviera origen incluso ya en el Carta Magna de 1215, tuvo su eclosión en las revoluciones Norteamericana y Francesa, que fueron el momento clave de superación de los gobiernos absolutistas que se dieron en la Edad Media, ya sea a través del poder de los reyes absolutistas o los señores feudales, que siempre implicaban una disminución de las facultades de los gobernados, disminución que iba a un nivel de servidumbre; contra todo ello se levantó el pueblo, que tenía presente aquello de *cogito ergo sum*, por lo mismo, todo ello debía de explosionar en una nueva visión de mundo, lo que implicaba por supuesto una nueva forma de ver el Estado.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER GARCIA
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 374
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOLER ARECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

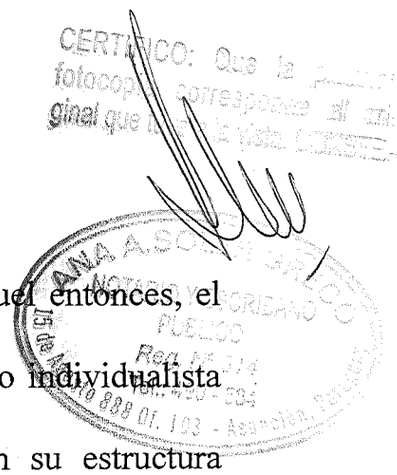
Es en este periodo de tiempo que puede situarse el nacimiento del Estado moderno, que implica una nueva forma de ver el modo de ejercer el poder y de establecer un sistema de control del poder. Para que se pueda dar este nuevo modo de ver el poder, debieron aparecer documentos denominados Constituciones, cuerpos normativos que fueron apareciendo y que implicaban un sistema normativo de carácter superior, que, por aquellos tiempos establecía enunciados sobre el sistema de gobierno y los derechos fundamentales del individuo, de hecho, todo el sistema normativo de aquellos tiempos estaba basado en el individualismo.

Los procesos revolucionarios significaron una nueva visión de Estado, puesto que desde aquellos tiempos se dio la división y especialización de funciones, estableciéndose la división tripartita del poder, que hasta hoy se mantiene (art. 3, Constitución de 1992); esta división y especialización de funciones fue una respuesta al Estado totalitario que se diera con anterioridad, además se dio la vigencia del liberalismo individualista, que trataba de superar las ideas anteriores y que

implicaban la negación de los derechos individuales, a partir de la vigencia de estos, era el individuo quien gobernaba sus destinos y por ende, se daba una visión opuesta a la anteriormente vigente, ya no era el Estado o la deidad la que dirigía los destinos del hombre, sino que el hombre era el arquitecto de su propio destino.

Esta división de los poderes, implico una nueva forma de ver al Estado, ya no es el Estado que tiene el poder y no responde ante nadie, ya no es Leviatán, sino que es un centro de poder que responde a ciertos requerimientos, requerimientos que están contenidos en documentos fundamentales, documentos fundamentales denominados constituciones. Las Constituciones establecen la estructura del Estado y también establecen las limitaciones que deben ser respetadas por las autoridades públicas, estando como principal el principio de legalidad. Hay que destacar sin embargo, que todo este proceso de cambios se dio a influjo del individualismo, por lo mismo, todas las normas vigentes en aquellos tiempos estaban basadas en liberalismo individualista de los primeros tiempos, también conocido como individualismo o liberalismo duro.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER G.
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay



Sin embargo, tal como se dio hasta aquel entonces, el proceso de cambios no se detuvo, y el liberalismo individualista pronto debió afrontar cambios significativos en su estructura base, y ello significaba que el Estado también debía dar un giro en su concepción, y así de una concepción individualista se dio un giro hacia lo social, el atomismo apuntó al totalismo, y entonces, se empezaron a dar un proceso de cambios que implico una nueva visión de mundo, en el que tanto los derechos individuales como los colectivos estaban amparadas por leyes y estaban establecidos en Constituciones, las que garantizaban el respeto de estos derechos fundamentales, de tal modo, el Estado estaba obligado a garantizarlos.

Las normativas de carácter superior -Constituciones- que se fueron dictando luego de los procesos revolucionarios, que llevaron la marca del individualismo primigenio y en tal sentido, las normativas tendían establecer como un dogma los derechos individuales, en especial a lo que atañe a los derechos de propiedad, que se convirtió en un derecho fundamental de todo

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA SOLER CUEVAS
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Tel.: 490 - 594

ciudadano, en cuanto a su protección, es decir, todos aquellos que contaban con ella, eran protegidos por las normas, pero aquellos que no los tuvieran, se les tornaba difícil tenerlos y de hecho, tampoco tenían reconocidos muchos de sus derechos, por lo mismo, eran avasallados en los mismos y aso, siquiera tenían los más mínimos derechos laborales, incluyendo los sindicales.

Pronto cambiaria esta situación con la aparición de los derechos sociales, que implica el reconocimiento de los derechos colectivos, más allá de los derechos individuales. Tal como se diera con los derechos individuales, pronto los derechos colectivos serian fuente inspiradora de normativas y tal es así que en México en el año 1917, es reconocida una Carta Magna con preceptos que defienden los derechos sociales, lo que como se sabe tuvo una repercusión que incluso llega al presente, puesto que la Constitución de 1992, declara en su art. 1, que el Paraguay es Estado Social y Democrático de Derecho.

De tal modo, tanto el individualismo como el socialismo influyeron en el constitucionalismo, la idea del

individualismo era poner límites a la actuación del Estado, por sobre todo en lo que respecta a la percepción de impuestos, puesto que antes de la Revolución Francesa -*Ancienrégime*-, la clase menos privilegiada era obligado a mantener a una clase privilegiada (Nobleza y Clero); de modo tal, que lo que se buscaba era cortar con estos privilegios y que el individuo particular pueda tener derechos, por encima de cualquier clase dominante que pudiera surgir, de ahí que se establecieran las normas con reglas claras –principio de legalidad-, por sobre todo, las normas de carácter fundamental -Constitución- que fueron apareciendo en aquellos tiempos.

La importancia de la Constitución, tanto en lo que respecta a la cuestión ideológica, como así del reconocimiento de derechos fundamentales del individuo y la posibilidad de control del Estado, pero además de ello, existen otras situaciones que fueron previstas en estas normativas de carácter superior que fueron apareciendo y con carácter superior con respecto a otras normativas.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.-
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 504
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.

En efecto, una de las innovaciones que marcaron la esencia del Estado moderno, es la separación y especialización de funciones de los poderes del Estado, cuestión esta bastante discutida doctrinariamente y que se hiciera realidad sobre los postulados de MONTESQUIEU, quien de este modo determinó el modo en que se dio la división, que finalmente fue tripartita, por lo menos en los sistemas democráticos representativos. Esta situación no solo marcó una diferencia con los regímenes anteriores, que implicaban siempre una concentración de poder, sino que además permitió empezar a ver un nuevo modo de ver el Estado y su rol en sociedad.

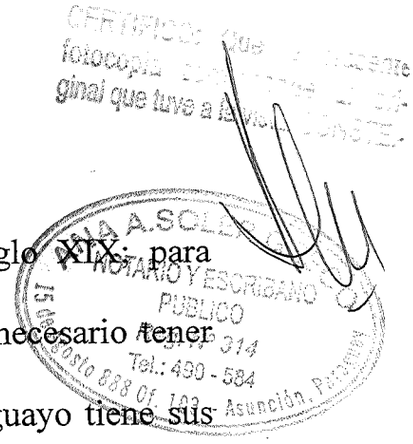
En la antigüedad era muy difícil pensar en una descentralización real, puesto que todo el poder estaba en manos del rey, emperador –no hay que olvidar el derecho de vida y muerte que tenían en última instancia estos últimos-, es cierto, existían gobiernos locales, pero estos dependían otra vez del gobierno central, por lo que no había mucha libertad de acción; de modo que el hecho de establecerse la separación de poderes, implicó un avance significativo hacia una nueva forma de pensar

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.

el Estado, en lo que respecta a la descentralización, puesto que con ello ya se empezaba a dar la desconcentración del poder, ya que la esfera de poder ya no se hallaba reducida a un único centro de poder, sino que había una división y luego además vendría el equilibrio de poderes, tal como se encuentra establecido en el art. 3, de la Constitución de 1992.

Las formas de gobierno tuvieron que ajustarse a esta nueva modalidad del poder, y es así que en América, una vez superada la vida colonial, con la llegada de la independencia de los países, a influjos por sobre todo de lo que se diera con las colonias americanas que en 1776, lograron su independencia del poder de Inglaterra y sirvieron de ejemplo para que se dieran acontecimientos similares en toda América, esta fue la situación del Paraguay, que unas décadas después ya lograba su independencia de España.

Paraguay tuvo una situación muy particular, puesto que se logró la independencia política, pero aun se mantuvo cierta forma de dependencia legislativa, salvo en lo que refiere a la



Constitución, por lo menos ya a finales del siglo XIX, para entender el sistema constitucional paraguayo, es necesario tener en cuenta que la historia misma del Estado paraguayo tiene sus características muy especiales, lo cual incluso se puede ver en el nacimiento mismo de la República, ya que existe una discusión de si fue en 1811 o en 1813.

Más allá de esta discusión, es necesario hacer un análisis de las formas de gobierno, del Estado paraguayo y del modo en que estuvo compuesto desde los primeros tiempos, para llegar al estado actual, regido por una Constitución de carácter democrática y con un sistema de gobierno presidencialista, de acuerdo a lo que surge de la Carta Magna vigente.

En efecto, en los años posteriores a la independencia, llegó a establecerse un sistema de gobierno autoritario, el mismo duró varios años y no se podía hablar de un sistema descentralizado, ya que la más mínima de las acciones estaba en manos del jefe de Estado, incluso la vida y la muerte de los ciudadanos estaba en sus manos, lo que hizo realidad en varias

CERTIFICO: Que la
fotocopia corresponde
original que tuve a la
ANA A. SOLER
NOTARIO
PÚBLICO
Reg. Nº 246
Cap. 883 Of. 103 - Asunción, Para

ocasiones, todo el poder estaba en sus manos, por lo que la descentralización estaba lejos de ser una realidad, toda acción de gobierno, la decidía el Dr. Francia.

Una vez superada la dictadura de Francia, llegaron al poder los López, que tampoco tuvieron muchas acciones que implicaran la superación de la tendencia a un gobierno personalista, ya que si bien se había adoptado un documento fundamental que organizaba el Estado, en la época de Don Carlos Antonio López, no se logró instaurar un sistema de gobierno en el que primara una verdadera división de los poderes, puesto que había preponderancia del poder Ejecutivo, además, a todo ello hay que sumar la hecatombe de la Guerra Grande, que tornó imposible alguna acción del gobierno durante la duración de la contienda.

El Paraguay posterior a la Guerra, significó un cambio de paradigmas, ya que ideológicamente se definió como liberalista, pero liberal extremo, lo cual implicó un cambio de la estructura del Estado, y se vio de tal modo el cambio en cuanto a

la forma de gobierno, denotándose de modo claro la diferencia entre los tres poderes del Estado, con sus atribuciones y funciones bien definidas, con lo cual se dio la especialización de funciones, además de ello, por supuesto se dieron varios cambios en cuanto a la forma de ejercer el poder y por sobre todo el control y limitación de los poderes del Estado, con ello se logró avanzar hacia un Estado de Derecho.

Los gobiernos locales ya aparecieron hace bastante tiempo, sin embargo, estos estaban aislados, de ahí que ROA BASTOS dijera que el Paraguay es una Isla rodeada de tierra, puesto que existe un aislamiento dentro del suelo patrio, lo cual implica que las localidades, peor aún aquellas que se encontraban más alejados de la capital del país, estaban relegadas al olvido, lo cual se dio por mucho tiempo, y de hecho se pensó en el año 1991, con la creación de los gobiernos departamentales, ayudar a que el Estado esté más cerca de la gente en sus respectivas localidades.

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista.- CONSTE.-
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 504
15 de Agosto 668 Of. 105 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
NOTARIO Y ESCRIBANO PÚBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 594

El itinerario constitucional del Paraguay es de características especiales, puesto que la Constitución de 1870, fue de carácter muy liberal y con una clara tendencia al respeto de los derechos individuales, creándose un sistema de limitaciones al poder, para ello fue fundamental la división del poder, esta Constitución se mantuvo por mucho tiempo, pero hay que anotar una cuestión particular, la construcción normativa no estuvo de la mano del contenido constitucional en muchos casos, por sobre todo por el hecho de que las normativas adoptadas eran copias de normativas extranjeras o en su defecto, la adopción directa de legislaciones extranjeras, como se diera con el Código Civil de Vélez Sarsfield, que solo fuera derogada a finales del siglo pasado.

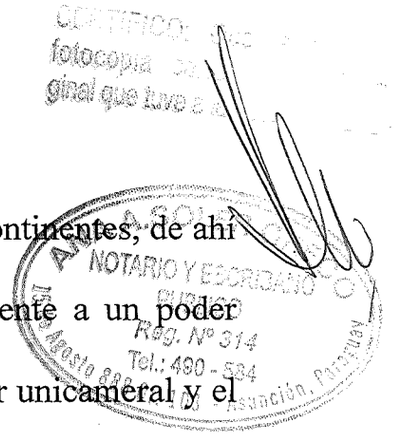
La situación de inestabilidad política que se diera, por sobre todo en las últimos años del siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, hicieron que fuera muy difícil la posibilidad de desarrollo de políticas que implicaran la posibilidad de desarrollo de los diversos territorios que conforman el territorio nacional, por sobre todo acicateado por la

CERTIFICO: Que la presente fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE-

lucha de facciones políticas que incluso implicaron el estallido de luchas intestinas entre propios connacionales; además, hay que sumar a esto, el estallido de la Guerra del Chaco, que una vez más implicó la utilización de recursos para hacer frente al conflagración internacional.

Una vez terminada la Guerra del Chaco, implicó una revisión de los postulados constitucionales, en cuanto a la ideología imperante en aquella normativa, puesto que ya no coincidía con los tiempos que se estaban viviendo en aquellos tiempos, por lo mismo, luego de terminada la Guerra y con la llegada del febrerismo -que propició muchos cambios sociales, por sobre todo en lo que respecta a los derechos laborales-, se suspendió la vigencia de la Constitución de 1870, la cual fue restablecida en el año 1937, pero como dijeran algunos, ya estaba herida de muerte y por lo mismo, no tardaría en ser derogada y así apareció la Constitución de 1940.

Esta Carta Magna, se puede decir también que fue producto de su época, se trataba de emular situaciones que se



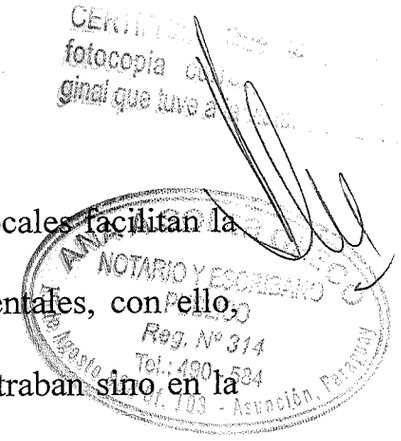
estaban dando en otros países, incluso en otros continentes, de ahí que se buscó establecer un Ejecutivo fuerte, frente a un poder Legislativo más debilitado, ya que era de carácter unicameral y el Ejecutivo tenía la potestad de disolver el Congreso; además de esta situación, la situación de crispación pos Guerra del Chaco, no solo continuó, sino que fue en aumento, lo cual eclosionó en la Guerra Civil del año 1947, situación que se mantuvo con posterioridad, lo cual hizo que inclusive ciertas regiones del país estuvieran de algún modo relegados del desarrollo nacional.

Pero en lo que respecta al desarrollo constitucional, hay que ir avanzando en lo que respecta a la descentralización y por sobre todo en lo que hace a los gobiernos Departamentales, que aparecen con la Constitución de 1992, y que implicó un nuevo modo de ver la descentralización, puesto que ya no es solo la Municipalidad el gobierno local, sino que se agrega una institución más para acercar el Estado a las diversas localidades del país. Antes de entrar a hablar de la Constitución de 1992, es importante hacer referencia a la Constitución de 1967, que significó un cambio constitucional nuevamente para la República.

CERTIFICO que la
fotocopia co
ginal que tuve a la v
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO
PUBLICO
Tel.: 490 - 584

En aquella Constitución no aparece aun como institución garantizadora de descentralización, la Gobernación Departamental, ya estaba –como desde hacía mucho tiempo- los gobiernos municipales, si bien ya están desde hace mucho tiempo, dependían de la posibilidad de acceder a recursos para el cumplimiento de sus fines, más aun aquellos que no tuvieran la posibilidad de contar con vías de comunicación adecuadas para poder tener acceso a bienes y servicios que solo se podían acceder en las grandes ciudades, en muchos casos, inclusive solo en la Capital.

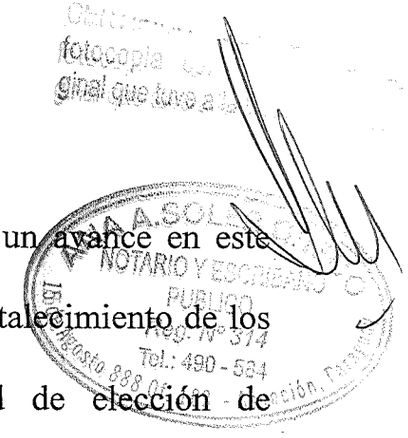
La Constitución de 1992, significó un cambio de paradigmas, por el hecho de que establece instituciones que antes no aparecieron en el sistema jurídico nacional, tal es la situación que se dio con el Gobierno Departamental, que aparece como una novedad en la Carta Magna vigente, y que constituye uno de los más importantes aportes en lo que respecta a la descentralización, puesto que implica la posibilidad de traslado de recursos a zonas que antes no podían tener acceso a los mismos, además de ello, se



da una situación singular, que estos gobiernos locales facilitan la formación de urbes en las cabeceras departamentales, con ello, ciertos bienes y servicios que antes no se encontraban sino en la Capital, ya podían estar más cerca de remotas localidades, con ello, las poblaciones de estos lugares remotos ya no necesitaban llegar a la Capital para satisfacer sus necesidades.

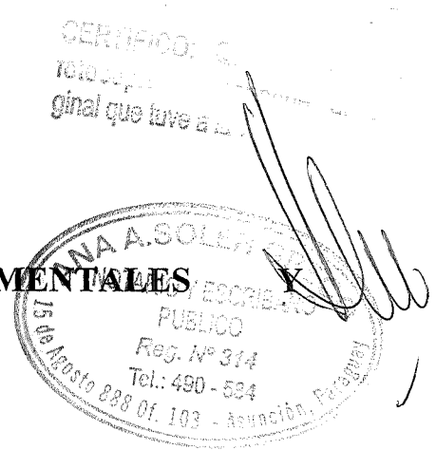
La idea de los gobiernos locales, es justamente acercar el Estado a los remotos lugares de la República, de modo a evitar que todo sea resuelto en la Capital, de ahí que la aparición de estos gobiernos locales tuvo el apoyo de los Constituyentes, e implicó un aliciente para la gente; lastimosamente en muy poco tiempo tuvieron críticas, en especial en lo que refiere a los recursos que ella pudiera utilizar para el cumplimiento de sus fines.

La aparición de los Gobiernos Departamentales como una posibilidad real de descentralización fue una decisión acertada de los Convencionales Constituyentes, de modo a que el Estado se haga presente en las localidades más remotas de la



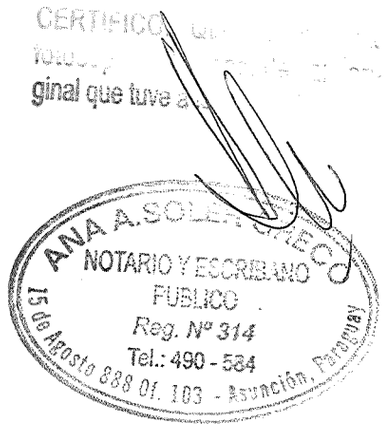
República, la Constitución de 1992, implicó un avance en este sentido, ya que además de ello fomentó el fortalecimiento de los Gobiernos Municipales, con la posibilidad de elección de autoridades vía elecciones libres.

Por otra parte no se puede desconocer también otro avance de mucha importancia para el fortalecimiento de la descentralización en el Paraguay, fue la composición y la forma de elección de los integrantes de la Cámara de Diputados, en ese sentido el art. 221 de la Carta Magna dejo plasmada que la Cámara de Diputados es la **REPRESENTACION DEPARTAMENTAL**. Se compondrá de ochenta miembros titulares como mínimo, y de igual número de suplentes, elegidos directamente por el pueblo en colegios electorales departamentales, teniendo como atribuciones exclusivas conforme al art. 222 de la Constitución Nacional en primer lugar: **INICIAR LA CONSIDERACION DE LOS PROYECTOS DE LEY RELATIVOS A LA LEGISLACION DEPARTAMENTALY A LA MUNICIPAL, ASI COMO PRESTAR ACUERDO PARA LA INTERVENCION DE**



LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES.-

Más allá de ello, y con la necesidad de resolver ciertos problemas a los que se hace referencia al momento en el que se realizan las críticas, se pueden hacer ciertos ajustes en lo que respecta a la distribución de los recursos de los Gobiernos Departamentales, de tal modo a optimizar la actuación de estos gobiernos locales. Para tal fin, se presenta a continuación la propuesta de esta Tesis de Doctorado, con la idea de colaborar para una mejor distribución de los recursos del Estado a través de los gobiernos locales sea de carácter más equitativo –específicamente a las Gobernaciones- para que el Estado central pueda cumplir con más eficiencia de sus funciones y así se pueda hacer realidad al principio fundamental de la Constitución, que es que el Estado es Social y Democrático de Derecho.



PROPUESTA

El criterio de distribución de recursos que se ha establecido, tanto en la Constitución como en la Ley Orgánica Departamental, corresponde a una política de de equidad, en el sentido de establecerse de acuerdo a la densidad poblacional, lo cual es acertado, aunque se pudieran incluir otros factores como ser la Salud, Obras Públicas, la Educación y el Medio Ambiente que por supuesto se podría encarar en otras investigaciones, puesto que en el presente, tal como surge de la introducción y los objetivos que fueron trazados al inicio de la investigación, apuntan a un criterio equitativo de distribución de los royalties, tal como se ha establecido para las Municipalidades, de modo tal, que lo que se busca es que los Gobiernos Departamentales tengan el mismo tratamiento legislativo que las Municipalidades en la

Ley que establece la distribución de los royalties (Ley N° 1.309/1998).

De este modo se busca la distribución equitativa, puesto que se deberá hacerlo con base en la densidad poblacional, tal como se ha establecido para las Municipalidades en el art. 2, inc. d) de la Ley N° 1.309/1998, para lo cual deberá ser modificado el art. 2, inc. b) de la Ley N° 1.309/1998, por responder a una idea de distribución equitativa y cumpliendo lo establecido en el art. 1, de la Constitución vigente, por cuanto se declara que el Estado paraguayo es un "Estado Social de Derecho" y por lo tanto tiene la obligación de que los conciudadanos en situaciones de vulnerabilidad tenga la misma posibilidad de acceder a los beneficios del Estado, tratar de disminuir la Pobreza, mejorar el control en la ejecución de los recursos del Estado, mejorar la calidad de vida de la gente, así como una mejor educación en el Paraguay.-

ANA ISABEL [illegible]
NOTARIO [illegible] PÚBLICO
Reg. N° 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

CERTIFICO: Que la [illegible] fotocopia corresponde al original que tuve a la vista. CONSTE.
ANA A. SOSA CATECO
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Tel.: 490 - 584
Asunción, Paraguay

BIBLIOGRAFÍA

- Aragón, Manuel. "Constitución y Control de Poder". Introducción a una teoría constitucional del control. Ediciones Ciudad Argentina, Bs. As. 1995.
- Armanague, Juan F. "Juicio Político y Jurado de Enjuiciamiento". Edic. Depalma, Bs. As. 1995.
- Bidart Campos, Germán. "Derecho Constitucional" Tomo I. EDIAR, Bs. As. 1964.
- Bidart Campos, German José. "Doctrina del Estado de Derecho". Buenos Aires: Ediciones Juridicas Europa-America 1961.
- Bidart Campos, German J. "El Poder". Ediar, Bs. As., 1985.
- Blanco, Sindulfo. "Limitaciones al Poder Tributario". (Emilio Camacho-Lezcano Claude, Compiladores). Edic. Corte Suprema de Justicia, As. Py. 2002.
- Bunge, Mario. "Sistemas Sociales y Filosofía". Edit. Sudamericana, 2da. Edic. Bs. As. 1999.

• Camacho, Emilio. "Lecciones de Derecho Constitucional". Tomo I, Edit. Intercontinental, As. Py. 2001.

• Campos Cervera, Rodrigo. "Fueros o Inmunidades Parlamentarios"., en Comentario a la Constitución TomoII, (Emilio Camacho; Lezcano Claude. Compiladores), Corte Suprema de Justicia, As. Py. 2002

• Creus, Carlos. "Derecho Penal, Parte General". 3ra. Edic. Edit. Astrea, Bs. As. 1992.

• Dromi, Roberto. "Derecho Administrativo". Edit. Ciudad Argentina, Bs. As. 2001.

• Duguit, Leon. "Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón". Trad. Carlos Posada, 2da Edic. Corregida y Aumentada, Francisco Beltrán, Librería Española y Extranjera, Principe, 16, Madrid, s.f.

• Estrada, José M. "Curso de Derecho Constitucional". Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1902, Tomo I.

CERTIFICO: Que la ... fotocopia ... ginal que fue ... la ...
ANA A. ... NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 400 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay

• Fayt, Carlos S. "Derecho Político". T.I., 6ta edición inalterada, Edit. Depalma, Bs. As. 1985, T.I., y II.

• Lezcano Claude, Luis. El Poder Ejecutivo en el Paraguay. Intercontinental Editora, As. Py. 1989.

• Mariñas Otero, Luís. "Las Constituciones del Paraguay". Edit. Cultura Hispánica, Madrid, 1978.

• Mateo, Carlos. "Análisis de la Constitución Paraguaya". En Poder Legislativo en el Cono Sur, V. I, Edic. Centro de Estudios Democráticos, As. Py. 1994.

• Mendonça Bonnet, Juan Carlos. "DEL SISTEMA PRESIDENCIAL AL SISTEMA PARLAMENTARIO". En Comentario a la Constitución Tomo II, Emilio Camacho, Lezcano Claude (Compiladores), Edit. Litocolor, As.Py., 2002.

• Moreno Ruffinelli, José Antonio. "Derecho Civil. Parte General. Personas". 4ta edic. actualizada, Edit. Intercontinental, As. Py. 1999.

• Pangrazio, Miguel Ángel. "Derecho Administrativo". T.I, Edit. Intercontinental, As. Py. 1997.

CERTIFICO que la
fotocopia que
original que

• Peña Villamil, Manuel. "Derecho Administrativo". T. III, Edit. Litocolor S.R.L. As. Py. 1997.

• Petrei, Humberto. "Presupuesto y Control. Pautas de reforma para América Latina". Banco Interamericano de Desarrollo, EE. UU., 1997.

• Risso, Guido I. "Gobierno y Estado", en Curso de Derecho Constitucional, Walter F. Carmona (Director). LA LEY, Bs. As. 2001.

• Rodríguez Alcalá, Guido. "Justicia Penal de Francia". R.P. Ediciones, As. Py. 1997.

Constitución y Leyes

• Constitución Paraguaya de 1870, 1940, 1967/77, 1992.

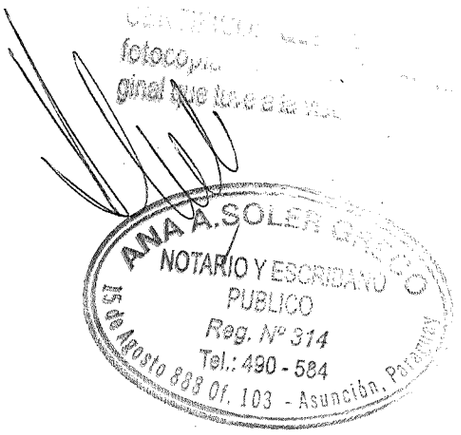
• Diario de Sesiones Convención Nacional Constituyente.

• Constitución de España de 1978.

• Constitución Política de Colombia de 1991.

• Ley, N° 426/1994. Que Establece La Carta Orgánica Del Gobierno Departamental

- Ley N° 1294/1987, Ley Orgánica Municipal.
- LEY N° 1.309/1998. "Que Establece la Distribución y Depósito de parte de los Denominados "Royalties" Y "Compensaciones en razón del Territorio Inundado" A los Gobiernos Departamentales y Municipales". Y su modificación.



CERTIFICO: QUE ... fotocopia ... ginal que tuve ... ANA A. SOLER ... NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO ... Reg. Nº 314 ... 15 de Agosto ... Of. 103 - Asunción, Py

ANEXOS

LEY Nº 1.309/1998. QUE ESTABLECE LA DISTRIBUCIÓN Y DEPÓSITO DE PARTE DE LOS DENOMINADOS "ROYALTIES" Y "COMPENSACIONES EN RAZÓN DEL TERRITORIO INUNDADO" A LOS GOBIERNOS DEPARTAMENTALES Y MUNICIPALES

EL CONGRESO DE LA NACIÓN PARAGUAYA SANCIONA CON FUERZA DE LEY

Artículo 1.- El ingreso total de los montos que provengan de los denominados "royalties" y de las "compensaciones en razón del territorio inundado" de las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá, respectivamente, será distribuido de la siguiente manera:

a) a la administración central: el 50% (cincuenta por ciento);

b) a las gobernaciones afectadas: el 5% (cinco por ciento);

c) a las gobernaciones no afectadas: el 5% (cinco por ciento);

d) a los municipios afectados: el 15% (quince por ciento); y,

e) a los municipios no afectados: el 25% (veinticinco por ciento).

Artículo 2.- A los efectos de esta ley se entenderá por:

Modificado por el artículo 1 de la Ley N° 1.829/01

a) Gobernaciones afectadas: Las gobernaciones de los departamentos Alto Paraná, Canindeyú, Itapúa y Misiones, a las que se adjudicará el porcentaje establecido en el inciso b) del artículo anterior, en forma igualitaria.

b) Gobernaciones no afectadas: Todas las demás gobernaciones de la República no mencionadas en el inciso anterior, a las que se adjudicará el porcentaje establecido en el inciso c) del artículo anterior, en forma igualitaria.

Modificado por el artículo 1 de la Ley N° 1.829/01

c) Municipios afectados: Todos los municipios comprendidos dentro de los Departamentos Alto Paraná,

CERTIFICO que la presente fotocopia representa fielmente el original que tuve a la vista. DOY FE.
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. N° 314
Tel.: 480 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción - Paraguay

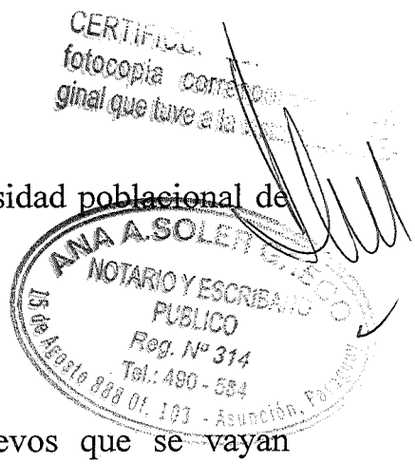
Canindeyú, Itapúa y Misiones, realmente afectados en su unidad territorial por las represas hidroeléctricas de Itaipú y Yacyretá.

Los "municipios afectados" son los siguientes, en el Departamento ALTO PARANÁ: Hernandarias, Minga Porá, Mbaracayú, San Alberto e Itakyry; en el Departamento CANINDEYÚ: Saltos del Guairá, Corpus Christi, Gral. Francisco Caballero Álvarez, La Paloma y Katueté; en el Departamento ITAPÚA: Encarnación, Bella Vista, Cambyretá, Capitán Meza, Carlos Antonio López, Carmen del Paraná, Coronel Bogado, Fram, Gral. Artigas, Hohenau, Jesús, Mayor Otaño, Natalio, Nueva Alborada, Obligado, Pirapó, San Cosme y Damián, San Juan del Paraná, San Rafael del Paraná, Trinidad y Yatytay y en el Departamento MISIONES: Ayolas.

d) Municipios no afectados: Excepto los municipios afectados indicados en el inciso anterior, son todos los demás municipios del país.

La distribución de los recursos destinados a los municipios mencionados en los incisos c) y d) del presente artículo se hará de la siguiente manera: el 50% (cincuenta por ciento) en partes iguales para cada municipio, y el 50%

fotocopia
ANA A. SOLER
NOTARIO Y ESCRIBANO PUBLICO
Reg. Nº 314
Tel.: 490 - 584
15 de Agosto 888 Of. 103 - Asunción, Paraguay



(cincuenta por ciento) restante, según la densidad poblacional de cada uno de ellos.

Artículo 3.- Los municipios nuevos que se vayan creando por ley, serán beneficiados de modo automático con esta ley, de conformidad con su condición de municipio afectado o no por las represas citadas en esta normativa.

Artículo 4.- La distribución y depósito de los ingresos destinados a las gobernaciones y municipios señalados en los artículos anteriores, se harán por parte del Ministerio de Hacienda y en coordinación con los demás organismos técnicos del Estado, dentro de los quince días de haber ingresado dichos recursos en la Administración Central, en las cuentas bancarias especialmente habilitadas por aquellos, y según gastos programados por estas entidades en sus respectivos presupuestos anuales, debidamente aprobados.

Artículo 5.- La distribución de los fondos a que se refiere el artículo 1° de esta ley, se implementará gradualmente a partir del año fiscal 2000, en una proporción mínima del 10%

(diez por ciento) el primer año, y a partir del segundo año, en una proporción mínima del 5% (cinco por ciento) anual, hasta completar los porcentajes totales establecidos en dicho artículo 1° de esta ley.

Artículo 6.- Por lo menos el 80% (ochenta por ciento) de los ingresos percibidos por las gobernaciones y municipios en virtud de la presente ley deberá destinarse a gastos de capital. El porcentaje restante sólo podrá utilizarse en gastos corrientes si los mismos se encuentran directamente vinculados con dichos gastos de capital.

Artículo 7.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Aprobado el Proyecto de Ley por la Honorable Cámara de Senadores el nueve de julio del año un mil novecientos noventa y ocho y por la Honorable Cámara de Diputados, el treinta de julio del año un mil novecientos noventa y ocho, quedando sancionado el mismo, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 207, numeral 1) de la Constitución Nacional.