



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "HORACIO MANUEL CARTES JARA C/ MENSAJE M.H.C.S. N° 1533 DEL 4 DE MAYO DE 2016 DEL SENADO; RES. N.° 1188 DE LA CÁMARA DE SENADORES; RES. N.° 4769 DEL PRESIDENTE DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL Y LA RES. N.° 4769 DE FECHA 19/10/16 DEL PRESIDENTE DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL". AÑO: 2016 - N.° 1662.

RECIBIDO

26 ABR. 2019

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: Doscientos veintiocho.

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los veintitres días del mes de abril del año dos mil diecinueve, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros de la Sala Constitucional, Doctores **GLADYS BAREIRO DE MÓDICA, ANTONIO FRETES y MIRYAM PEÑA CANDIA**, Ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "HORACIO MANUEL CARTES JARA C/ MENSAJE M.H.C.S. N° 1533 DEL 4 DE MAYO DE 2016 DEL SENADO; RES. N.° 1188 DE LA CÁMARA DE SENADORES; RES. N.° 4769 DEL PRESIDENTE DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL Y LA RES. N.° 4769 DE FECHA 19/10/16 DEL PRESIDENTE DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL"**, a fin de resolver la Acción de inconstitucionalidad promovida por el señor Horacio Manuel Cartes Jara, en ese momento en carácter de Presidente de la República y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado.

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente:

CUESTION:

¿Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?

A la cuestión planteada la Doctora **PEÑA CANDIA** dijo: se presenta ante esta Corte, el ex Presidente de la República y en ese entonces, en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación, el señor Horacio Manuel Cartes Jara, bajo patrocinio del Abg. Sergio Godoy Codas, a promover acción de inconstitucionalidad contra los siguientes actos administrativos: 1- el Mensaje M.H.C.S. N° 1533 DEL 04 DE MAYO DEL 2016 DEL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES, 2- LA RESOLUCIÓN N° 1.188 DE FECHA 23 DE JUNIO DE 2016 DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES, 3- LA RESOLUCIÓN N° 4.393 DE FECHA 21 DE JULIO DE 2016 DEL PRESIDENTE DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL, Y 4- LA RESOLUCIÓN N° 4.769 DE FECHA 19 DE OCTUBRE DE 2016 DEL PRESIDENTE DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL, por las cuales se dispone la publicación en la Gaceta Oficial de las Leyes militares promulgadas en el año 1980, por considerar que son actos ilegítimos e inconstitucionales, por transgredir los Arts. 3, 127, 137 y 213 de la C.N.

Sostiene que se promueve esta acción contra las decisiones de la Honorable Cámara de Senadores, y finalmente del Congreso Nacional, que disponen la publicación de las siguientes leyes: a) Ley N° 840 "Orgánica de los Tribunales Militares", promulgada el 15 de diciembre de 1980; b) Ley N° 843 "Código Penal Militar", promulgada el 19 de diciembre de 1980, y; c) Ley N° 844 "Código de Procedimiento Penal Militar en tiempo de paz y de guerra" promulgada el 19 de diciembre de 1980. Señala que el Poder Ejecutivo no procedió en su momento a publicar las referidas leyes militares según lo requerido por el Presidente del Congreso Nacional, por carecer lo peticionado de sustento constitucional, siendo que las mismas ya se encontraban debidamente publicadas desde el año 1981, de acuerdo a las normas vigentes en

Dra. Gladys E. Bareiro de Mónica
Ministra

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

ese entonces, esto es, bajo el imperio de la Constitución de 1967 y del Código de Vélez Sarsfield, y estando su vigencia plenamente reconocida por la máxima autoridad judicial. Señala a que pesar de esta contundente postura del Ejecutivo, la Honorable Cámara de Senadores posteriormente dispuso la creación de la Gaceta Oficial Legislativa, por Resolución N° 1289 de fecha 01 de setiembre del 2016, dándole como único objetivo el caso previsto en el Art. 213 de la C.N., lo cual resulta innecesario, desde el momento que las aludidas leyes militares no se hallan comprendidas en la situación prevista en el Art. 213 de la C.N. Que entonces no se puede considerar el pedido de publicación de las mentadas leyes según la Constitución del año 1992, cuando ello tuvo lugar bajo el amparo de la Constitución de 1967, mencionando puntualmente el Art. 165 de dicho texto constitucional que trata de la reglamentación de la publicidad de las leyes, lo que debió hacerse entonces por ley, y quedando así derogado tácitamente el Decreto N° 12.525 del 11 de marzo de 1939. Por último, señala que si bien la publicación es también potestad del Presidente del Congreso Nacional conforme lo estatuye el artículo 213 de nuestra Constitución de 1992, lo cierto es que en la Constitución anterior no estaba prevista tal potestad, y en consecuencia, su aplicación al presente caso sólo acarrearía graves perjuicios al fuero militar.

A su turno, la Fiscalía General del Estado aconsejó hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad, atendiendo a los antecedentes históricos y legislativos, siendo que las leyes militares ya fueron debidamente publicadas, en cumplimiento a lo establecido por la Constitución de 1967.

Por los actos administrativos impugnados se dispuso:

Por el Mensaje de la Honorable Cámara de Senadores N° 1533 de fecha 04 de mayo del 2016, dirigido al Presidente de la República, le requirieron la adopción de los recaudos pertinentes para la publicación de las leyes militares de 1980.

Por la Resolución N° 1188 emanada de la Honorable Cámara de Senadores se dispuso: "*Art. 1° Disponer la publicación en la Gaceta Oficial de las leyes militares promulgadas en el año 1980, en el plazo de cinco días a partir de la notificación de la presente resolución, de conformidad con los Arts. 204 y 213 de la C.N...*".

Por la Resolución N° 4.393 de fecha 21 de julio del 2016, el Presidente del Honorable Congreso Nacional dispuso: "*Art. 1° Disponer la publicación en la Gaceta Oficial de la Ley N° 840 "Orgánica de los Tribunales Militares", promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 15 de diciembre de 1980; la Ley N° 843 "Código Penal Militar" promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 19 de diciembre de 1980; y la Ley N° 844 "Código de Procedimiento Penal Militar en tiempo de Paz y de Guerra", promulgada en fecha 19 de diciembre de 1980, de conformidad con lo establecido en el Art. 213 de la C.N.*".

Finalmente, por Resolución N° 4769 de fecha 19 de octubre del 2016, el Presidente del Honorable Congreso Nacional resolvió: "*Disponer la publicación en la Gaceta Oficial de la Ley N° 840 "Orgánica de los Tribunales Militares", promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 15 de diciembre de 1980; la Ley N° 843 "Código Penal Militar" promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 19 de diciembre de 1980; y la Ley N° 844 "Código de Procedimiento Penal Militar en tiempo de Paz y de Guerra", promulgada en fecha 19 de diciembre de 1980, de conformidad con lo establecido en el Art. 213 de la C.N. y de la Resolución N° 1289 de fecha 01 de setiembre de 2016, dictada por la Honorable Cámara de Senadores*".

Pues bien, vemos que las resoluciones emanadas del Senado y del Congreso, por las que se dispone la publicación de las leyes militares promulgadas en el año 1980, parten de la premisa de la falta de publicación de las mismas en la Gaceta Oficial, por lo que entienden que se torna operativo lo dispuesto en el Art. 213 de la C.N.

Para adentrarnos en el análisis de la cuestión constitucional propuesta, creo conveniente hacer una reseña del contexto normativo en el cual se enmarca el tema que nos ocupa, para poder determinar si el órgano legislativo ha obrado o no dentro de sus legítimas atribuciones constitucionales y legales, al disponer que la publicación se haga en la Gaceta Oficial Legislativa, creada por Resolución N° 1289 de fecha 01 de setiembre del 2016. Para el efecto, se impone verificar la motivación que ha precedido a los actos administrativos impugnados, esto es, si cuentan con un sustento fáctico y jurídico que justifique la decisión adoptada por el Legislativo.

Es sabido que el proceso de formación de las leyes delineado a nivel constitucional, es un procedimiento complejo en el que intervienen tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo, en las



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "HORACIO MANUEL CARTES JARA C/ MENSAJE M.H.C.S. N° 1533 DEL 4 DE MAYO DE 2016 DEL SENADO; RES. N° 1188 DE LA CÁMARA DE SENADORES; RES. N° 4769 DEL PRESIDENTE DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL Y LA RES. N° 4769 DE FECHA 19/10/16 DEL PRESIDENTE DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL". AÑO: 2016 - N° 1662.

RECEBIDO
26 ABR. 2019
ROQUE LÓPEZ
S.P.D.E.P.J.

etapas de sanción, promulgación y publicación, con lo cual se cierra el procedimiento legislativo. En nuestra Constitución vigente de 1992, encontramos que los Arts. 204 y 205 regulan la promulgación expresa, y la tácita o automática, respectivamente, a cargo del Poder Ejecutivo, disponiendo en todos los casos la publicación dentro de los cinco días. También contempla fórmulas para la sanción y la promulgación, contenidas en el Art. 214 de la C.N. Específicamente la fórmula para la promulgación expresa a cargo del Ejecutivo sería: *Téngase por ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial*.

Por su parte, el Art. 213 de la C.N. al tratar puntualmente acerca de la publicación, prescribe: "...La ley no obliga sino en virtud de su promulgación y su publicación. Si el Poder Ejecutivo no cumplierse el deber de hacer publicar las leyes en los términos y en las condiciones que esta Constitución establece, el Presidente del Congreso o, en su defecto, el Presidente de la Cámara de Diputados, dispondrá su publicación". Al comentar esta disposición, el Dr. LEZCANO CLAUDE señala que "Después de promulgada la ley en forma expresa o automática, se debe proceder a la publicación de la misma dentro de los cinco días (cf. Art. 204 Cn.). Sólo después de cumplidos estos trámites, el proceso legislativo culmina y la ley queda perfeccionada por completo al volverse obligatoria para todos. El Poder Ejecutivo es el órgano obligado a disponer la publicación de la ley. Para el caso de que no cumpliera este deber, se establece que debe hacerlo el Presidente del Congreso y, a falta de éste, el Presidente de la Cámara de Diputados". (LEZCANO CLAUDE, Luis "Derecho Constitucional. Parte Orgánica", 4ta. Ed, pág. 271).—

Es decir, que tomando en consideración la trascendencia de la publicación como punto de partida para la entrada en vigencia de un texto legal, y previendo ya la posible omisión por parte del Ejecutivo, es que los Convencionales Constituyentes diseñaron un procedimiento supletorio para cumplir esta última fase destinada a la publicidad de la ley. Es así que en defecto del Ejecutivo, dejaron a cargo del Presidente del Congreso, y en defecto de este, del Presidente de la Cámara de Diputados, disponer la publicación de las leyes.

Lo cierto es que este procedimiento supletorio solo se operativiza en el supuesto de que el Ejecutivo efectivamente incumpla con su deber de disponer la publicación de las leyes, y recién aparece previsto en la Constitución de 1992. Anteriormente, en la Constitución de 1967, no estaba prevista esta facultad supletoria, de modo que estaba prohibida. En este sentido, y repasando las disposiciones del texto constitucional que nos rigiera con anterioridad, tenemos que el Art. 155 decía: "...Si esta a su vez lo aprobare, el proyecto quedara sancionado, y el Poder Ejecutivo lo promulgará como Ley, si también le prestara su aprobación [...] y se dispondrá su publicación". Por su parte, el Art. 165 se limitaba a disponer: "La ley no obliga sino en virtud de su promulgación y publicación. La publicidad de las leyes será reglamentada". A su vez, el Art. 166 de la misma Constitución de 1967 indicaba "...Para la promulgación de las mismas, el tenor de la formula será: "Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial". Este era el contexto legal vigente al momento de la promulgación de las leyes militares, y es claro en el sentido de no especificar el modo ni el medio en que debía publicarse una ley para así dar por cumplido el proceso de formación.

Y es justamente bajo el imperio de la Constitución de 1967 que debe analizarse si las leyes militares han sido o no publicadas. Sobre el punto, ya hemos tomado postura, en el sentido de que se ha cumplido con la publicidad de las leyes militares, atendiendo al contexto histórico y la legislación vigente en aquel momento, de lo que se sigue su plena vigencia y obligatoriedad. Al respecto, hemos compartido el criterio de la preopinante, la Dra. Gladys Bareiro de Módica, en el A y S N° 639 de fecha 06 de agosto del 2018, en

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Dra. Gladys E. Bareiro de Módica
Ministra

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

Aboc. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

los autos: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: NELSON GUSTAVO QUINTANA ALCARAZ C/ LEYES N.º 840 (LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES MILITARES); N.º 843/80 (CÓDIGO PENAL MILITAR) Y N.º 844/80 (CÓDIGO PROCESAL PENAL MILITAR)" N.º 775/2016, y que nos permitimos extractar en lo pertinente: "...La publicación entonces tiene la finalidad de llevar, la existencia de la ley, a conocimiento de quienes deban cumplirla. Como se puede apreciar en las disposiciones transcritas, la Constitución del 67 nada refiere al modo y medio de publicar las leyes, solo manda a su reglamentación. En cuanto a esta omisión la doctrina es clara al mencionar que: "no exigiéndolo de modo expreso (...) habría que admitir que cualquier publicación es valedera siempre que ello reúna caracteres de publicidad deseados por ella" (Silva Alonso, Ramón, en "Código Civil. Comentado, Anotado y Concordado, I título Preliminar", Ed. El Foro, Asunción - Paraguay, año 1988, pág. 28). Se ha expedido la Suprema Corte Militar con referencia a la publicación de las normas atacadas aquí, diciendo lo siguiente: "fueron impresas y publicadas en los talleres de la imprenta militar de la Dirección de Publicaciones Militares de las Fuerzas Armadas de la Nación, en fecha 25 de junio de 1981". Menciona también que: "las mismas son materia que se imparten en los diferentes plan curricular de los Institutos de Formación Académica de Oficiales, Sub Oficiales y Tropas". Las leyes de referencia fueron "impresas y publicadas" en los talleres de la "imprenta militar" lo que supone la difusión masiva de ellas dentro del ámbito castrense. Si las mismas fueron difundidas masivamente y puestas como materia de estudio en los Institutos de Formación Académica se supone que ha llegado a conocimiento de todos y cada uno de los miembros de las FF.AA. De la Nación, es decir, han sido conocidas por las personas que están obligadas a cumplirlas..."

De esa forma, esta Sala Constitucional había establecido claramente que las leyes militares cuestionadas, se encuentran dotadas de plena eficacia, habiéndose cumplido con el último requisito exigido dentro del proceso de formación de leyes, cual es la publicación. Si bien es cierto que la publicación se dio dentro del ámbito castrense, no se puede desconocer que las normas refieren únicamente a los militares en servicio activo, excluyendo de su ámbito a cualquier persona o servidor público no perteneciente a la Fuerzas Armadas de la Nación. Por lógica consecuencia, mal podría desconocerse la validez de las mismas por haber sido publicadas y difundidas dentro de dicho ámbito especial, más aún teniendo en cuenta que la promulgación constitucional - exigida - de aquel entonces no resulta otra cosa que la publicación de la ley, sin otro fin que el de poner en conocimiento de la misma a sus destinatarios, en este caso, a los militares.----

De lo precedentemente expuesto se sigue que en este caso el órgano legislativo se ha extralimitado al disponer la publicación de las leyes militares promulgadas en el año 1980, al haber partido de premisas erróneas, como ser la falta de publicación de las mismas. De hecho que este requisito de publicidad para la vigencia de las mismas, debió ser analizado atendiendo al contexto legal vigente al momento en que las mismas fueron promulgadas, y sin que pueda aplicarse para el efecto disposiciones de leyes posteriores.-----

De ahí que al no contar con un sustento fáctico y jurídico que justifique aplicar el procedimiento supletorio de publicación previsto en el Art. 213 de la C.N., siendo que en este caso no hubo omisión por parte del Ejecutivo, la publicación ordenada en este caso por el Legislativo no se enmarca dentro de sus facultades constitucionales y legales, careciendo por tanto de legalidad y legitimidad la decisión adoptada y plasmada en las resoluciones impugnadas. Corresponde por tanto la descalificación de las mismas por arbitrariedad, de manera a salvaguardar el principio de supremacía constitucional - Art. 137 de la C.N.-----

Por las razones precedentemente expuestas, corresponde hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad promovida y en consecuencia, disponer la inaplicabilidad de las siguientes resoluciones: 1-Mensaje M.H.C.S. N.º 1533 DEL 04 DE MAYO DEL 2016 DEL PRESIDENTE DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES, 2-RESOLUCIÓN N.º 1.188 DE FECHA 23 DE JUNIO DE 2016 DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES, 3-RESOLUCIÓN N.º 4.393 DE FECHA 21 DE JULIO DE 2016 DEL PRESIDENTE DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL, y 4- LA RESOLUCIÓN N.º 4.769 DE FECHA 19 DE OCTUBRE DE 2016 DEL PRESIDENTE DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL. Es mi voto.-----

A su turno la Doctora **BAREIRO DE MÓDICA** dijo: El Señor Horacio Manuel Cartes Jara, en ese momento en carácter de la Presidencia de la República y Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "HORACIO MANUEL CARTES JARA C/ MENSAJE M.H.C.S. N° 1533 DEL 4 DE MAYO DE 2016 DEL SENADO; RES. N.° 1188 DE LA CÁMARA DE SENADORES; RES. N.° 4769 DEL PRESIDENTE DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL Y LA RES. N.° 4769 DE FECHA 19/10/16 DEL PRESIDENTE DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL". AÑO: 2016 - N.° 1662.

RECEBIDO
26 ABR. 2019

Nación, por sus propios derechos y bajo patrocinio de Abogado, promueve acción de inconstitucionalidad contra el Mensaje M.H.C.S. N° 1533 de fecha 4 de mayo de 2016 del Presidente de la Honorable Cámara de Senadores, la Resolución N° 1188 de fecha 23 de junio de 2016 de la Honorable Cámara de Senadores, la Resolución N° 4393 de fecha 21 de julio de 2016 del Presidente del Honorable Congreso Nacional, y la Resolución N° 4769 de fecha 19 de octubre de 2016 del Presidente del Honorable Congreso Nacional, las cuales disponen la publicación en la Gaceta Oficial de las leyes militares promulgadas en el año 1980 que son: a) Ley N° 840 "Orgánica de los Tribunales Militares", promulgada el 15 de diciembre de 1980; b) Ley N° 843 "Código Penal Militar" promulgada el 19 de diciembre de 1980 y; c) Ley N° 844 "Código de Procedimiento Penal Militar en tiempo de paz y de guerra" promulgada el 19 de diciembre de 1980.

Sostiene el accionante que los actos administrativos impugnados son absolutamente ilegítimos e inconstitucionales por trasgredir los Arts. 3, 127, 137 y 213 de la Constitución Nacional, ya que requieren al Poder Ejecutivo la publicación de la Ley N° 840/80 "ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES MILITARES"; Ley N° 843/80 "CÓDIGO PENAL MILITAR"; Ley N° 844/80 "CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL MILITAR EN TIEMPO DE PAZ Y DE GUERRA" que fueron promulgadas (las tres) por el Poder Ejecutivo en el mes de diciembre de 1980.

De la lectura in extenso del escrito inicial, advertimos que lo que agravia al accionante es la supuesta omisión en la publicación de las leyes mencionadas precedentemente (las que fueron promulgadas en el año 1980) en la "Gaceta Oficial", alegando que llama la atención y genera suspicacias que el Senado sostenga que las mismas no habrían estado vigentes desde el año 1981 hasta el 2016 (35 años) sin mencionar ningún objetivo claro al respecto.

Ahora bien advertida la materia de controversia es necesario, en primer lugar, y a los efectos de arribar a una solución razonada de la existencia o no de violaciones de normas constitucionales, traer a colación lo dispuesto en la Constitución Nacional del año 1967 vigente al tiempo de la sanción y promulgación de las normas que según el Senado Nacional no fueron publicadas por el Poder Ejecutivo: ---

El Artículo 155: "Aprobado el proyecto por la Cámara de origen o que lo hubiese tratado en primer término, pasara para su consideración a la otra Cámara. Si esta a su vez lo aprobare, el proyecto quedará sancionado, y el Poder Ejecutivo lo promulgará como Ley, si también le presta su aprobación. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto de ley que no fuere objetado y devuelto a la Cámara de origen en el plazo de diez días hábiles, en cuyo caso quedará automáticamente promulgado, y se dispondrá su publicación". Negritas y subrayados son míos.

El Artículo 165: "La ley no obliga sino en virtud de su promulgación y publicación. La publicidad de las leyes será reglamentada".

El Artículo 166: "La formula que se usara en la sanción de las leyes será la siguiente: "El Congreso de la Nación Paraguaya sanciona con fuerza de Ley". Para la promulgación de las mismas, el tenor de la formula será: "Téngase por Ley de la República, publíquese e insértese en el Registro Oficial"". Negritas y subrayados son míos.

De las disposiciones constitucionales transcritas, colegimos con claridad que las leyes emanadas del Congreso Nacional debían pasar por un trámite o proceso de formación, culminado con la sanción, promulgación y publicación de las mismas. Etapas bien diferenciadas: ---

"La sanción de una ley consiste en dictarla o, lo que es lo mismo aprobarla. La promulgación por su parte, es el acto del Poder Ejecutivo, por el cual este manda que se cumpla la ley. En cuanto a la

Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

Dra. Gladys E. Bareiro del Mónica
Ministra

Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

publicación de la ley es el acto por el cual se hace saber a las personas su existencia y promulgación. Es la llamada *divulgatio promulgationis*" (Silva Alonso, Ramón, en "Código Civil. Comentado, Anotado y Concordado, I Título Preliminar", Ed. El Foro, Asunción - Paraguay, año 1988, pág. 26).-----

Algunos tratadistas dicen que la **promulgación es "la Partida de Nacimiento de la Ley"** consumada en el momento mismo en que el Jefe de Estado estampa su firma, ordenando su ejecución. Pero para que la misma sea exigible, es necesario ponerla al conocimiento de los obligados a cumplirla, lo que se logra mediante la **publicación**.-----

La **publicación** entonces tiene la finalidad de llevar, la existencia de la ley, a conocimiento de quienes deban cumplirla.-----

Como se puede apreciar en las disposiciones transcriptas, la Constitución del 67 nada dice referente al modo y medio de publicar las leyes, solo manda a su reglamentación. En cuanto a esta omisión la doctrina es clara al mencionar que: **"no exigiéndolo de modo expreso (...) habría que admitir que cualquier publicación es valedera siempre que ello reúna caracteres de publicidad deseados por ella"** (Silva Alonso, Ramón, en "Código Civil. Comentado, Anotado y Concordado, I Título Preliminar", Ed. El Foro, Asunción - Paraguay, año 1988, pág. 28). Negritas y subrayado son míos.-----

Se ha expedido la Suprema Corte de Justicia Militar con referencia a la publicación de las normas atacadas aquí, diciendo lo siguiente: **" fueron impresas y publicadas en los talleres de la imprenta militar de la Dirección de Publicaciones Militares de las Fuerzas Armadas de la Nación, en fecha 25 de junio de 1981".** Mencionando también que: **" las mismas son materia que se imparten en los diferentes plan curricular de los Institutos de Formación Académica de Oficiales, Sub Oficiales y Tropas".**-----

Las leyes de referencia fueron **"impresas y publicadas"** en los talleres de la **"imprenta militar"** lo que supone la difusión masiva de ellas dentro del ámbito castrense. Si las mismas fueron difundidas masivamente y puestas como materia de estudio en los Institutos de Formación Académica se supone que ha llegado a conocimiento de todos y cada uno de los miembros de las FF.AA. de la Nación, es decir, **han sido conocidas por las personas que están obligadas a cumplirlas.** Tal situación dota de eficacia a dichas normas, pues con la publicación de las mismas se ha cumplido el último requisito constitucional necesario para que adquieran total virtualidad jurídica. Ello es así, en razón de la falta de referencia, por parte de la Constitución, sobre el modo y los medios de publicar las leyes.-----

Cabe mencionar que las leyes en cuestión tienen como objeto mantener el orden y la disciplina dentro de las Fuerzas Armadas de la Nación, estando su ámbito circunscrito a delitos o faltas cometidos por militares en el ejercicio de sus funciones y dentro de ciertas circunstancias, por lo que se considera que protegen intereses jurídicos especiales (de orden netamente militar), vinculados con las funciones que la ley asigna a las fuerzas públicas. **Solo son sometidos a ellas los militares en servicio activo,** excluyendo de su ámbito a cualquier persona o servidor público no pertenecientes a la FF.AA. Por lo tanto, mal podría desconocerse la validez de las mismas por haber sido publicadas y difundidas solo en el ámbito castrense.---

Es de saber que **la obligatoriedad de las normas parte del conocimiento de las mismas por los ciudadanos llamados a cumplirlas,** no pudiendo exigírseles el deber de su observación en tanto ignoren su existencia.-----

Por otro lado, sobre la supuesta falta de publicación de las leyes en la **"Gaceta Oficial"** el tratadista Miguel Ángel Pangrazio minimiza tal reclamo diciendo lo siguiente: **"El Decreto N° 12.525 del 11 de marzo de 1939 establece la obligatoriedad de publicar las leyes en la Gaceta Oficial. Sin embargo ante una situación de hecho, el atraso de la publicación de este medio informativo del Estado, por tres y mas meses, se ha optado por publicar el texto de la ley en un diario de la Capital, por entenderse que es de gran circulación".** Y sigue diciendo que: **"En defecto de la publicación en la Gaceta Oficial, bastara que la ley se publique in extenso en un diario de gran circulación. De no ser este el medio de difundirla y si se aguardara la publicación de la ley en la Gaceta Oficial, estaríamos perturbando la actividad administrativa, financiera y económica del país al suspender la vigencia de una ley en plazos pronunciados, por la imposibilidad material de su pronta publicación en la Gaceta Oficial. Los intereses superiores de la República deben primar sobre las meras formalidades, mas aun cuando, como en este caso, la publicación del texto legal puede suplirse en un diario de gran circulación y así cumplir con el requisito Constitucional del artículo 165"** ("Código Civil Paraguayo. Comentado", Ed. Intercontinental,

26 JUL 2019
ROMÁN LÓPEZ
S.A.B.E.P.J.

Asunción - Paraguay, año 1986, pág. 100).

Asimismo, la Nota N° 41 de fecha 26 de julio de 2016, suscrita por el entonces Presidente de la República y dirigida al Presidente de la Honorable Cámara de Senadores, obrante a Fs. 26 dice lo siguiente: "(...) Para conocimiento del Honorable Congreso Nacional, el Poder Ejecutivo ha remitido a ese poder del estado, el Mensaje N° 40 del 9 de junio de 2016, anexando la Nota N.G. N° 913 del 6 de junio de 2016, originada en el Ministerio de Defensa Nacional (MDN), con diecisiete (17) fojas de documentos relacionados con las publicaciones de las referidas leyes militares (...) Se informa además que las referidas normas militares, la Ley N° 840/1980 "Orgánica de los Tribunales Militares", la Ley N° 843/1980 "Código Penal Militar" y la Ley N° 844/1980 "Código de Procedimiento Penal Militar en tiempo de paz y de guerra", se encuentran insertadas en el Registro Oficial (...)". Negritas y subrayados son míos.

Con este instrumento publico queda totalmente demostrado que las leyes supuestamente no publicadas por el Poder Ejecutivo han cumplido a cabalidad las exigencias de publicación e inserción en el Registro Oficial, previstas en los Artículos 165 y 166 de la Constitución del 67.

Por lo tanto, la sujeción al proceso de formación de las leyes en debida forma, hacen a las normas impugnadas susceptibles de aplicación, que implica el deber de observancia y obligatoriedad de las mismas.

Visto así, no habría manera de descartar o negarle validez constitucional a las referidas normas, en razón de su falta de publicación en la "Gaceta Oficial", puesto que ellas fueron dadas a conocer a todas las instituciones castrenses, ámbito de aplicación de las mismas.

Con la publicación, la ley adquiere fuerza imperativa, siendo tal dicha fuerza que ni siquiera su desconocimiento real puede constituir un obstáculo para su cumplimiento: "La ley presume *juris et de jure* que las leyes son conocidas por todos, prescindiendo del conocimiento efectivo por los particulares que han de cumplirlas. Los mismos no pueden invocar su ignorancia para eludir su aplicación. Este principio constituye la base de todo orden social, pues si se pudiese invocar la ignorancia de las leyes para escapar a las consecuencias de los actos, ningún derecho podría subsistir y reinaría la inseguridad y la anarquía". (Ruiz Díaz Labrano, Roberto, en "Código Civil de la República del Paraguay. Comentado. Segunda Edición", Ed. La Ley, Asunción - Paraguay, año 2011, pág. 212.

La publicidad de las leyes está directamente vinculada al principio de "seguridad jurídica" consistente en la "certeza del derecho", puesto que solo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los destinatarios de las normas, su posibilidad de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de estos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si han tenido una efectiva oportunidad de conocerlas.

Desconocer la validez de estas normas pondría en riesgo los principios rectores consagrados en nuestra Constitución que animan el quehacer militar y el sistema de justicia militar: disciplina, servicio, deber de obediencia y protección de los intereses supremos del Estado, al tiempo de transgredir el respeto absoluto al principio de supremacía constitucional.

Es voluntad de los convencionales constituyentes la existencia y funcionamiento del "fuero militar" donde sean juzgados los delitos cometidos por miembros de la fuerza pública en servicio activo y en relación con el mismo servicio, constituyéndose una excepción a la jurisdicción penal ordinaria. Es bien clara la pretensión de los mismos de establecer un sistema de justicia penal militar de regulación propia e inspiración doctrinal distinta, atendiendo a su propia especialidad y a la naturaleza de sus penas:

Es de entender que la invalidez de una norma es un acto de suma gravedad institucional por

Dra. Gladys E. Balduino de Roda
Ministra

7

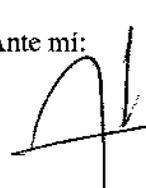
Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

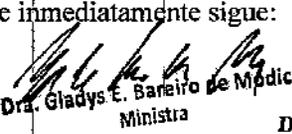
lo que tendría que ser considerada como ultima ratio del orden jurídico. Debe pues declararse la inaplicabilidad de una norma, solo y únicamente, cuando la norma impugnada (inferior al orden supremo) contraviene manifiesta e indudablemente principios constitucionales, siendo la incompatibilidad de la misma con los preceptos constitucionales altamente inconciliable. -----

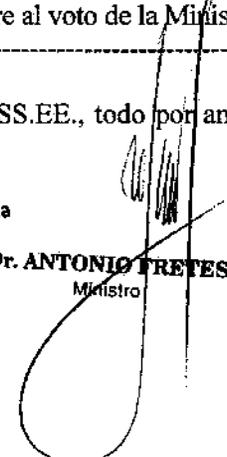
Por todo lo expuesto, y considerando que las resoluciones administrativas impugnadas atentan contra los Art. 3 (Del Poder Público), 127 (Del cumplimiento de la ley) y 137 (De la supremacía de la constitución) de la Constitución Nacional, opino que corresponde hacer lugar a la presente acción de inconstitucionalidad, y en consecuencia declarar inaplicables el Mensaje M.H.C.S. N° 1533 de fecha 4 de mayo de 2016 del Presidente de la Honorable Cámara de Senadores; la Resolución N° 1188 de fecha 23 de junio de 2016 de la Honorable Cámara de Senadores; la Resolución N° 4393 de fecha 21 de julio de 2016 del Presidente del Honorable Congreso Nacional, y la Resolución N° 4769 de fecha 19 de octubre de 2016 del Presidente del Honorable Congreso Nacional, en relación con el accionante. Es mi voto.-----

A su turno el Doctor FRETES manifestó que se adhiere al voto de la Ministra preopinante, Doctora PEÑA CANDIA, por los mismos fundamentos.-----

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando SS.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la sentencia que inmediatamente sigue:

Ante mí:  Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario

 Dra. Gladys E. Sareiro de Médica
Ministra

 Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

 Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

SENTENCIA NÚMERO: 228

Asunción, 23 de abril de 2019.-

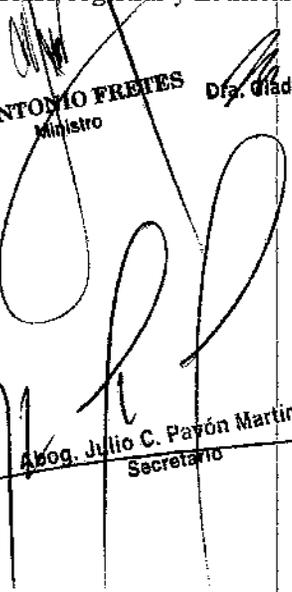
VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA
Sala Constitucional
RESUELVE:

HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad promovida, y en consecuencia, declarar inaplicables el Mensaje M.H.C.S. N° 1533 de fecha 4 de mayo de 2016 del Presidente de la Honorable Cámara de Senadores; la Resolución N° 1188 de fecha 23 de junio de 2016 de la Honorable Cámara de Senadores; la Resolución N° 4393 de fecha 21 de julio de 2016 del Presidente del Honorable Congreso Nacional, y la Resolución N° 4769 de fecha 19 de octubre de 2016 del Presidente del Honorable Congreso Nacional, con relación al caso concreto.-----

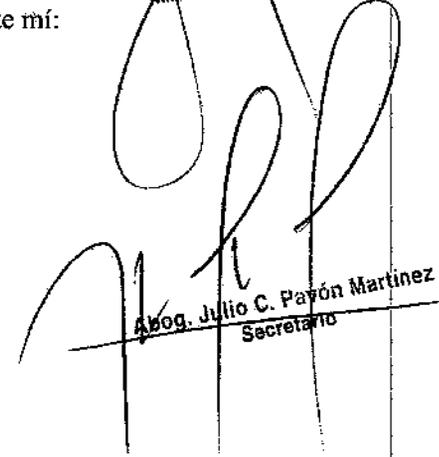
ORDENAR el levantamiento de la medida de suspensión de efectos dispuesta por A.I. N.º 3622 de fecha 31 de Octubre de 2016, dictada en autos.-----

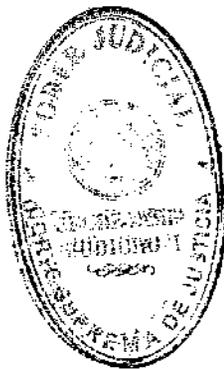
ANOTAR, registrar y notificar.-----

Ante mí:  Dr. ANTONIO FRETES
Ministro

 Dra. Gladys E. Sareiro de Médica
Ministra

 Miryam Peña Candia
MINISTRA C.S.J.

 Abog. Julio C. Pavón Martínez
Secretario





CONGRESO NACIONAL
H. Cámara de Senadores

RESOLUCIÓN N° 4769

POR LA CUAL SE DISPONE LA PUBLICACIÓN EN LA GACETA OFICIAL LEGISLATIVA LA LEY N° 840 "ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES MILITARES", PROMULGADA EL 15 DE DICIEMBRE DE 1980; LA LEY N° 843 "CÓDIGO PENAL MILITAR", PROMULGADA EL 19 DE DICIEMBRE DE 1980; Y LA LEY N° 844 "CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL MILITAR EN TIEMPO DE PAZ Y DE GUERRA", PROMULGADA EL 19 DE DICIEMBRE DE 1980.

Asunción, 19 de octubre de 2016.-

VISTOS:

La promulgación de la Ley N° 840 "ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES MILITARES", en fecha 15 de diciembre de 1980; la Ley N° 843 "CÓDIGO PENAL MILITAR", en fecha 19 de diciembre de 1980; y la Ley N° 844 "CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL MILITAR EN TIEMPO DE PAZ Y DE GUERRA", en fecha 19 de diciembre de 1980; el artículo 213 de la Constitución Nacional; el mensaje de la Honorable Cámara de Senadores N° 1.533, remitido al Poder Ejecutivo en fecha 4 de mayo de 2016; la Resolución N° 1.188 "POR LA CUAL SE DISPONE LA PUBLICACIÓN EN LA GACETA OFICIAL DE LAS LEYES MILITARES PROMULGADAS EN EL AÑO 1980", de fecha 23 de junio de 2016, remitida al Poder Ejecutivo según Mensaje de la Honorable Cámara de Senadores N° 1.623, en fecha 27 de junio de 2016, y a la Dirección de Publicaciones Oficiales según Mensaje de la Honorable Cámara de Senadores N° 1.624 en la misma fecha; la Resolución N° 4.393 "POR LA CUAL SE DISPONE LA PUBLICACIÓN DE LA LEY N° 840 "ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES MILITARES", PROMULGADA EL 15 DE DICIEMBRE DE 1980; LA LEY N° 843 "CÓDIGO PENAL MILITAR", PROMULGADA EL 19 DE DICIEMBRE DE 1980; Y LA LEY N° 844 "CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL MILITAR EN TIEMPO DE PAZ Y DE GUERRA", PROMULGADA EL 19 DE DICIEMBRE DE 1980", dictada por la Presidencia del Congreso Nacional en fecha 21 de julio de 2016, y la Resolución N° 1.289 "POR LA CUAL SE CREA LA GACETA OFICIAL LEGISLATIVA, EN VIRTUD DEL ARTÍCULO 213 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL" aprobada por la Cámara de Senadores en fecha 1 de setiembre de 2016; y,

CONSIDERANDO:

Que el artículo constitucional precedentemente mencionado establece el deber del Poder Ejecutivo de hacer publicar las leyes promulgadas en la República, facultando al Presidente del Congreso para hacerlo en caso de incumplimiento de aquél.

Que las Leyes N° 840/80 "ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES MILITARES", N° 843/80 "CÓDIGO PENAL MILITAR", y N° 844/80 "CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL MILITAR EN TIEMPO DE PAZ Y DE GUERRA", aún no han sido publicadas en la Gaceta Oficial, siendo necesario dar cumplimiento a este último estadio del proceso "DE LA FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LAS LEYES", en virtud de lo dispuesto en los artículos 204 y 213 de la Constitución Nacional.

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE CONGRESO NACIONAL

RESUELVE:

- Artículo 1.º Disponer la publicación en la Gaceta Oficial Legislativa la Ley N° 840 "ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES MILITARES", promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 15 de diciembre de 1980; la Ley N° 843 "CÓDIGO PENAL MILITAR", promulgada por el Poder Ejecutivo en fecha 19 de diciembre de 1980; y la Ley N° 844 "CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL MILITAR EN TIEMPO DE PAZ Y DE GUERRA", promulgada en fecha 19 de diciembre de 1980, de conformidad con lo establecido en el artículo 213 de la Constitución Nacional y la Resolución N° 1.289 de fecha 1 de setiembre de 2016, dictada por la Honorable Cámara de Senadores.
- Artículo 2.º Disponer la impresión de cien ejemplares de las leyes publicadas y la distribución a los demás Poderes del Estado.
- Artículo 3.º Comunicar a quienes corresponda y, cumplido, archivar.

Antonio Z. Sánchez O.
Secretario General

Roberto Acevedo Quevedo
Presidente
Honorable Congreso Nacional



CONGRESO NACIONAL
H. Cámara de Senadores

Nuestra Visión: "Un Poder Legislativo con compromiso ético y social orientado a brindar un servicio de excelencia"

Nuestra Misión: "Legislar y controlar en representación del pueblo, mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente"

M.H.C.S. N° 1.624.-

Asunción, 27 de junio de 2016

Señor
Juan Carlos Cazal Riego, director
Dirección de Publicaciones Oficiales

Le remitimos la Resolución N° 1.188, POR LA CUAL SE DISPONE LA PUBLICATION EN LA GACETA OFICIAL DE LAS LEYES MILITARES PROMULGADAS EN EL AÑO 1980, dictada por este alto Cuerpo legislativo en sesión ordinaria del 23 de junio del año en curso, de conformidad con lo establecido en el artículo 213 de la Constitución Nacional.

Muy atentamente.


Esperanza Martínez
Secretaría Parlamentaria




Mario Abdo Benítez
Presidente
Cámara de Senadores y del
Congreso Nacional



CONGRESO NACIONAL
H. Cámara de Senadores

Nuestra Visión: "Un Poder Legislativo con compromiso ético y social orientado a brindar un servicio de excelencia"

Nuestra Misión: "Legislar y controlar en representación del pueblo, mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente"

M.H.C.S. N° 1.623.-

Asunción, 27 de junio de 2016

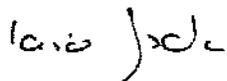
Señor presidente de la república:

Le remitimos la Resolución N° 1.188, **POR LA CUAL SE DISPONE LA PUBLICACIÓN EN LA GACETA OFICIAL DE LAS LEYES MILITARES PROMULGADAS EN EL AÑO 1980**, dictada por este alto Cuerpo legislativo en sesión ordinaria del 23 de junio del año en curso, de conformidad con lo establecido en el artículo 213 de la Constitución Nacional.

Muy atentamente.


Esperanza Martínez
Secretaria Parlamentaria




Mario Abdo Benítez
Presidente
Cámara de Senadores y del
Congreso Nacional

A Su Excelencia Señor
Horacio Manuel Cartes Jara
Presidente de la República
Poder Ejecutivo



CONGRESO NACIONAL
H. Cámara de Senadores

RESOLUCIÓN N° 1.188.-

POR LA CUAL SE DISPONE LA PUBLICACIÓN EN LA GACETA OFICIAL DE LAS LEYES MILITARES PROMULGADAS EN EL AÑO 1980.

LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN PARAGUAYA

RESUELVE:

Artículo 1.º Disponer la publicación en la Gaceta Oficial de las leyes militares promulgadas en el año 1980, en el plazo de cinco días a partir de la notificación de la presente Resolución, de conformidad con los artículos 204 y 213 de la Constitución Nacional. Las mismas se identifican, como:

- a) Ley N° 840 "ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES MILITARES", sancionada por el Congreso de la Nación el 11 de diciembre de 1980 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 15 de diciembre de 1980;
- b) Ley N° 843 "CÓDIGO PENAL MILITAR", sancionada por el Congreso de la Nación el 18 de diciembre de 1980 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 19 de diciembre de 1980; y,
- c) Ley N° 844 "CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL MILITAR EN TIEMPO DE PAZ Y DE GUERRA", sancionada por el Congreso de la Nación el 18 de diciembre de 1980 y promulgada por el Poder Ejecutivo el 19 de diciembre de 1980.

Artículo 2.º Comunicar a quienes corresponda, y cumplido, archivar.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DE LA HONORABLE CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN, A LOS VEINTITRÉS DÍAS DEL MES DE JUNIO DEL AÑO DOS MIL DIECISEIS.


Esperanza Martínez
Secretaría Parlamentaria




Mario Abdo Benítez
Presidente
Cámara de Senadores