

ELEGIBILIDAD DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Miguel Ángel Arrestivo Duarte¹

RESUMEN

El propósito del presente ensayo es ofrecer una respuesta jurídica a la pregunta de si es constitucional la candidatura del Presidente de la República al cargo de senador de la Nación.

Para el efecto, el mismo se divide en dos partes: en la primera, se realizará una breve introducción, presentando el significado de la palabra "constitucional".

En la segunda parte, se analizarán las principales normas que regulan la elegibilidad de los ciudadanos, tanto de la Constitución como del Código Electoral, incluyendo la exposición de un ejemplo sobre la eventual consecuencia de la aplicación exclusiva de dicho Código en el caso de la elegibilidad de los ex presidentes de la República para la reelección presidencial.

El articulado normativo y las citas bibliográficas serán exhibidos considerando exclusivamente las palabras, frases o párrafos que guardan relación directa con el tema tratado, motivo por el cual se invita a contrastarlos con las fuentes correspondientes.

ABSTRACT

The purpose of this essay is to offer a legal answer to the question of whether the candidacy of the President of the Republic for the office of Senator of the Nation is constitutional.

For this purpose, it is divided into two parts: in the first part, a brief introduction will be made, presenting the meaning of the word "constitutional".

In the second part, the main norms that regulate the citizens' eligibility, both the Constitution and the Electoral Code, will be analyzed, including the presentation of an example about the possible consequence of the exclusive application of said Code in the case of eligibility of the former presidents of the Republic for presidential re-election.

The normative articles and the bibliographical citations will be exhibited considering exclusively the words, phrases or paragraphs that are directly related to the treated topic, reason for which they are invited to contrast them with the corresponding sources.

Palabras claves

Elegibilidad – Presidente de la República – Constitución – Código Electoral – Cargos electivos.

Keywords

¹Estudiante de tercer año de Derecho UCA. Programador de Computadoras por la Facultad de Ciencias y Tecnología UCA (2005); Contador Público por la Facultad de Ciencias Contables UCA (2011); Especialista en Didáctica Universitaria por la Facultad de Ciencias Químicas UNA (2015)

Eligibility – President of the Republic – Constitution – Electoral Code – Elective positions.

Desarrollo.

En primer lugar, la palabra “constitucional” se refiere a todo aquello que se ajusta o es conforme a las normas que establece la Constitución, *y a contrario sensu*, es inconstitucional cuando se aparta de ella o la vulnera².

En segundo lugar, según el Art. 120 de la Constitución, “*...Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la Ley...*”.

Es decir, los ciudadanos son elegibles mientras no existan *restricciones* establecidas en la Constitución y en la ley.

Nótese que este artículo habla sólo de “*restricciones*”, sin hacer distinción de ningún tipo.

Por su parte, el Art. 7 del Código Electoral, estipula que “*...Todo ciudadano puede elegir y ser elegido mientras la ley no limite expresamente ese derecho.*”.

O sea, según el Código Electoral, el límite a la elegibilidad de los ciudadanos debe estar expresamente en la ley. Aquí, a diferencia de lo que dispone la Constitución, la ley distingue el tipo de límite, el cual debe ser necesariamente expreso.

En tanto que, según el Art. 97 del citado Código, “*Las inhabilidades para cargos electivos son las previstas en los artículos 153, 197, 198 de la Constitución.*”

Cabe advertir que este artículo del Código es incompleto, pues la Constitución contempla asimismo otras inhabilidades para cargos electivos, por ejemplo, las previstas en los artículos 229 y 235 para el cargo de Presidente de la República.

A continuación se detallan los artículos 153, 197, 198 de la Constitución:

“*Artículo 153. De la suspensión del ejercicio de la ciudadanía.*

Se suspende el ejercicio de la ciudadanía:

- 1) *por la adopción de otra nacionalidad, salvo reciprocidad internacional;*
- 2) *por incapacidad declarada en juicio, que impida obrar libremente y con discernimiento; y*
- 3) *cuando la persona se hallara cumpliendo condena judicial, con pena privativa de libertad.*

La suspensión de la ciudadanía concluye al cesar legalmente la causa que la determina.”.

Es decir, si el Presidente de la República se halla en pleno ejercicio de la ciudadanía, entonces, a priori podría postularse al cargo de senador.

“*Artículo 197. De las inhabilidades.*

No podrán ser candidatos a senadores ni a diputados:

- 1) *los condenados por sentencia firme a penas privativas de libertad, mientras dure la condena;*

²Manuel Ossorio, Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales (Buenos Aires: Heliasta, 2012), 215.

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

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

Artículo 198. De la inhabilidad relativa.

No podrán ser electos senadores ni diputados los ministros del Poder Ejecutivo, los subsecretarios de Estado, los presidentes de consejos o administradores generales de los entes descentralizados, autónomos, autárquicos, binacionales o multinacionales, los de empresas con participación estatal mayoritaria, y los gobernadores e intendentes, si no renuncian a sus respectivos cargos y se les acepta las mismas por lo menos noventa días antes de la fecha de las elecciones.”.

Como se observa, ninguno de estos artículos nombra expresamente al Presidente de la República entre los ciudadanos que no pueden ser candidatos a senadores y diputados, por ende, *a prima facie* podría ser candidato a estos cargos (Art. 7, Código Electoral).

No obstante, repasando el Art. 120 de la Constitución, “...Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la Ley.”.

Obsérvese que la Constitución sólo utiliza la palabra “restricciones”, sin hacer distinción, entonces, según el aforismo latino “*Vbi lex non ditinguit, nec nos distinguere debemus*”³, donde la ley no distingue, tampoco debemos distinguir.

Por tanto, el Art. 120 comprende todas las restricciones establecidas en la Constitución y en la ley, expresas o no, que afecten la elegibilidad de los ciudadanos.

Considerando ambas normas: por un lado el Código Electoral, el cual distingue el tipo de límite que afecta la elegibilidad de los ciudadanos, debiendo ser necesariamente expreso (Art. 7); y por el otro la Constitución, que no distingue el tipo de límite, pudiendo ser expreso o no (Art. 120), debe prevalecer esta última, por ser la

³Guillermo Cabanellas de Torres, Diccionario de Derecho Romano y Latines Jurídicos (Buenos Aires: Heliasta, 2007), 974.

ley suprema de la República (Art. 137).

Que la Constitución establece restricciones implícitas a la elegibilidad de los ciudadanos, aparte de las expresas, puede demostrarse con el siguiente ejemplo:

Los Art. 229 y 235 de la Constitución limitan expresamente la elegibilidad de los siguientes ciudadanos:

“Artículo 229. De la duración del mandato.

El Presidente de la República y el Vicepresidente (...) No podrán ser reelectos en ningún caso...”

“Artículo 235. 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 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.”.

Adviértase que ninguno de los citados artículos inhabilita expresamente a los ex presidentes para ser candidatos a Presidente de la República, entonces, considerando exclusivamente el Art. 7 del Código Electoral, los ex presidentes estarían plenamente habilitados para ser reelectos.

Empero, el Art. 229 contiene la frase “en ningún caso”. Esto significa que “en ningún caso” el Presidente de la República podrá ser reelecto. Dicha frase se refiere

necesariamente a todos los casos de reelección presidencial.

Pues bien, uno de los casos de reelección presidencial es la reelección alterna, la cual consiste en que el Presidente de la República podrá ser reelecto a condición de que haya transcurrido al menos un periodo fuera del cargo, o sea, indefectiblemente debe ser ex presidente al momento de volver a presentar su candidatura.

Entonces, aunque los Art. 229 y 235 de la Constitución no inhabilitan expresamente a los ex presidentes para ser reelectos, es ineludible que la ley suprema restringe implícitamente dicha reelección, al disponer que el Presidente de la República no podrá ser reelecto *“en ningún caso”*, pues uno de los casos de reelección presidencial es la reelección alterna, la cual involucra inevitablemente a los ex presidentes.

Por consiguiente, queda demostrado que la Constitución, al no hacer distinción del tipo de restricciones a la elegibilidad de los ciudadanos, comprende todas las restricciones establecidas en la misma y en la ley, sean expresas o no (Art. 120), y que, si bien el Código Electoral hace tal distinción (Art. 7), la Constitución debe prevalecer por ser la ley suprema de la República (Art. 137).

Ahora bien, volviendo al caso de la candidatura del Presidente de la República al cargo de senador, se observa lo siguiente:

Si el Presidente se postula a dicho cargo – y a cualquier cargo electivo – entonces, a diferencia de los demás candidatos, tendrá importantes prerrogativas (Art. 238), entre ellas las siguientes:

- a) Dirigir la administración general del país (Inc. 1).
- b) Nombrar y remover 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 regladas de otro modo por la Constitución o por la Ley (Inc. 6).
- c) Es Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación. Nombra y remueve a los comandantes de la Fuerza Pública (Inc. 9).

En consecuencia, permitir la candidatura del Presidente de la República a cargos electivos, al otorgarle significativos privilegios, admite la discriminación de los demás candidatos, por tanto dicha candidatura atenta contra la igualdad de las personas, consagrada en el Art. 46 de la Constitución, que dispone: *“Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien...”*.

Al respecto, cabe destacar el parecer de reconocidos juristas:

“...este órgano sigue teniendo una enorme gravitación derivada, entre otras razones, del carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas que tiene el Presidente de la República, de su control de la Policía Nacional, de su amplia facultad de nombramiento, del manejo directo o indirecto de un gran aparato burocrático, de su facultad de ejercer la

administración del país con posibilidad de controlar en buena medida la ejecución presupuestaria, etc.”⁴.

“...aquí nos referimos de nada menos que del poderosísimo y supremo Poder Ejecutivo, que es el que tiene a su mando toda la Administración General de la Nación hasta a las Fuerzas Armadas bajo su mando exclusivo. Todo concentrado en un solo “órgano-persoña”, un solo funcionario público. Razón demás para que al tratar el tema del poder se desconfíe siempre de éste y sus pretensiones de acrecentar o extender su poder.”⁵.

“...la competencia electoral entre el candidato – Presidente y el candidato – ciudadano rompe el principio de la igualdad de la competencia electoral por las innumerables ventajas que tiene el candidato – Presidente, tales como:

k.1. Desigualdad en la propaganda electoral. En una competencia electoral entre el candidato – presidente y el candidato ciudadano; el primero aparece en forma permanente en los medios de difusión masivos por sus actividades oficiales de Presidente de la República y el candidato ciudadano tiene que pagar enorme cantidad de dinero para aparecer en los medios de prensa por breve tiempo.

k.2. Utilización de recursos financieros del Estado en la propaganda oficial. El candidato presidente dispone de recursos públicos para pagar la propaganda oficial a su favor tales como impresión de folletos, libros, carteles con lo cual promociona sus obras de gobierno.

También por medio de las entidades públicas pagan publicidad con la finalidad de promocionar su figura y generar una dependencia económica de los medios de comunicación para favorecer su posición. Ejemplo: Publicidad de las binacionales, de los Ministerios, de las diferentes secretarías.

Además, dispone de profesionales de los medios de comunicación, con asignación presupuestaria en cada Ministerio como responsable de comunicación que puede ser utilizado a su favor como “asesores de imagen”.

k.3. Utilización de inauguración de obras para la propaganda política. El candidato Presidente con la inauguración de cada obra pública financiada con el dinero de todo el pueblo utiliza para realizar propaganda electoral que el candidato ciudadano no puede hacer.

k.4. Utilización de recursos humanos del Estado en la campaña electoral. El candidato Presidente utiliza los recursos humanos del Estado para la realización de su campaña electoral en los eventos electorales, sean para la organización de los eventos o para aparentar masiva asistencia a los actos de propaganda electoral.

k.5. Utilización de los recursos presupuestarios destinados a la contratación de personal para financiar salarios de sus operadores políticos. Es usual que en época electoral se aumente el rubro de los contratados, todos con la finalidad de dar salario a los operadores políticos del candidato a la reelección. Esto no lo puede hacer el candidato ciudadano.

⁴Luis Lezcano Claude, Derecho Constitucional Parte Orgánica (Asunción: Imprenta Salesiana, 2015), 323.

⁵Jorge Seall Sasiaín, “Opinión del Dr. Jorge Seall Sasiaín respecto del proyecto de enmienda constitucional planteado en el año 2017”, La Gaceta de la Revista Jurídica de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción”, N° 5 (2017): 26.

k.6. Utilización del rubro presupuestario de “gastos reservados” para financiar la propaganda oficial del Candidato Presidente.

k.7. Utilización de los bienes materiales del Estado. El Candidato Presidente utiliza los bienes patrimoniales del Estado como medios de transporte, tractores, equipos informáticos, teléfonos, energía eléctrica, entre otros, para su campaña electoral. Esto no puede hacer el candidato ciudadano.

k.8. Utilización de las contrataciones públicas para favorecer a sus adherentes y de esta forma inyectar recursos financieros a los adherentes de su pretensión de reelección.

k.9. Utilización de los créditos gerenciados por el Estado por medio de las instituciones financieras estatales para favorecer con préstamos a los adherentes de su reelección.

k.10. Utilización de los recursos del crédito público destinados a “consultoría” para favorecer a los consultores adherentes a su pretensión de reelección.”⁶

Por ende, a través del Art. 46, la Constitución establece las siguientes restricciones implícitas a la elegibilidad de los ciudadanos, y por tanto a la del Presidente de la República:

a) “No se admiten discriminaciones”: Toda candidatura a cargos electivos que privilegie a uno de los candidatos, discriminando a los demás, resulta inadmisible.

b) “El Estado removerá los obstáculos (...) que las mantengan o las propicien”: El Estado removerá toda candidatura a cargos electivos que mantenga o propicie discriminaciones hacia los demás candidatos.

c) “El Estado (...) impedirá los factores que las mantengan o las propicien”: El Estado impedirá toda candidatura a cargos electivos que mantenga o propicie discriminaciones hacia los demás candidatos.

He aquí, no una sino varias restricciones implícitas a la elegibilidad del Presidente de la República, por tanto, según el Art. 120 de la Constitución, necesariamente deben ser consideradas.

Otra restricción implícita que establece la Constitución, relacionada con la anterior, se refiere a la primacía del interés general (Art. 128):

Es razonable identificar al interés general con el interés del pueblo paraguayo que, por medio de sus legítimos representantes, sancionó y promulgó la Constitución (Preámbulo), la cual no admite discriminaciones (Art. 46).

En cambio, el interés del Presidente de la República, de postularse a cargos electivos, corresponde a su interés particular, el cual vulnera la igualdad de las personas.

Atendiendo ambos intereses, el general – del pueblo paraguayo – redactado en la Constitución, que no admite discriminaciones, y el particular – del Presidente de la República – de postularse a cargos electivos, admitiendo discriminaciones, debe

⁶Manuel Dejesús Ramírez Candia, Derecho Constitucional Paraguayo Tomo II (Asunción: Litocolor, 2011), 243-245.

prevalecer el general, pues en ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general (Art. 128).

Conclusión.

Opinar que el Presidente de la República puede ser candidato a senador sólo porque la ley no limita expresamente ese derecho (Art. 7, Código Electoral) equivale a decir que por la misma circunstancia los ex presidentes de la República pueden ser reelectos, pues ni el Art. 229 ni el Art. 235 de la Constitución limitan expresamente la elegibilidad de los ex presidentes para el mismo cargo.

Sin embargo, además de los límites expresos a la elegibilidad de los ciudadanos, dispuestos en la ley (Art. 97, Código Electoral), la Constitución establece restricciones implícitas a tal elegibilidad (Art. 46, 120, 128, y 229), por tanto dichas restricciones son insoslayables.

Razón por la cual la candidatura del Presidente de la República al cargo de senador – y a cualquier cargo electivo – encuentra restricciones constitucionales implícitas al atentar contra la igualdad de las personas (Art. 46) y contra la primacía del interés general (Art. 128), en consecuencia, no puede ser calificada de constitucional, y por los mismos motivos carece de validez (Art. 137).