

# LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY DEL 20 DE JUNIO DE 1992<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Estructura del nuevo texto constitucional.* III. *Sinopsis de las novedades más importantes de la Constitución de 1992.* IV. *Reformas referidas a los principios de estructuración del Estado.* V. *Los derechos fundamentales y su sistema de protección.* VI. *Reformas referidas a la organización del Estado.* VII. *El desarrollo del derecho constitucional desde 1992 y hasta 1996.* VIII. *Observaciones finales.*

## I. INTRODUCCIÓN

La tradición política de sesgo autoritario, desarrollada en Paraguay ya desde los tiempos inmediatamente posteriores a la Declaración de Independencia de 1811, ha impregnado no sólo el desarrollo institucional, sino también legal del país. Más recientemente, el régimen dictatorial del general Alfredo Stroessner consolidó esta tendencia y llevó al país entre 1954 y 1989 a una virtual aislación internacional. El golpe militar que provocó el derrocamiento de Stroessner a comienzos de 1989, marca así un momento clave en la historia nacional. En efecto, inmediatamente después del golpe se inauguró un periodo de apertura política bajo un gobierno de transición, y se llevaron a cabo reformas de corte democrático.<sup>2</sup>

Como primer signo significativo de las nuevas condiciones, tuvo lugar en 1990 una reforma de la ley electoral<sup>3</sup> que permitió, por

<sup>1</sup> Este artículo está basado en la conferencia dada por el autor en el Instituto Max Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional (Heidelberg-Alemania) en octubre de 1995, sobre las innovaciones de la Constitución paraguaya de 1992. Se trata de una traducción del original en alemán, cuya elaboración concluyó a fines de abril de 1996, el autor es abogado (Universidad Católica de Asunción-Paraguay); LL. M. (*Magister Legum*) y candidato a doctor en derecho (Universidad de Heidelberg-Alemania).

<sup>2</sup> Acerca del proceso de transición política en Paraguay, véase Abente, Diego (ed.), *Paraguay en transición*, Caracas, 1993; Arditi, Benjamín, *Adiós a Stroessner*, Asunción, 1992; Flecha, Víctor y Carlos Martini, *Historia de la transición*, Asunción, 1994; Rivarola, Domingo, *Una sociedad conservadora ante los desafíos de la modernidad*, 2a. ed., Asunción, 1994; Balmelli, Carlos Mateo, *Aktuelle Verfassungsdiskussion in Lateinamerika*, 1993; CIDSEP (ed.), *Constitución y cambio*, 2 vols., Asunción, 1991.

<sup>3</sup> Al respecto, véase Prieto, Justo, *Comentarios al Código Electoral del 90*, Asunción,

primera vez en la historia del país, la elección directa de intendentes municipales. En este contexto comenzó a debatirse la necesidad de una reforma constitucional, la cual después de treinta años de dictadura representaba un paso irrenunciable para lograr la democratización del sistema político y la construcción de un Estado de derecho. En efecto, la anterior Constitución de 1967<sup>4</sup> contenía numerosos elementos autoritarios que favorecían la concentración de poder por parte del Ejecutivo, e impedían, por consiguiente, lograr una efectiva división de poderes, y otorgar las debidas garantías en relación con los derechos fundamentales. Así, en 1991 tuvieron lugar elecciones para conformar una Convención Nacional Constituyente que debía llevar a cabo una revisión total de la Constitución de 1967. Con una mayoría de convencionales pertenecientes al Partido Colorado, organización política que otorgó sustento y legitimación al viejo régimen, pero también con representación de prácticamente todas las agrupaciones políticas existentes, la Convención concretó la reforma constitucional más amplia en la historia paraguaya. La nueva Constitución Nacional entró en vigencia el 20 de junio de 1992.<sup>5</sup>

En mayo de 1993 tuvieron lugar elecciones parlamentarias y presidenciales bajo el nuevo marco constitucional. El 1o. de julio del mismo año asumió sus funciones el Parlamento, mientras que el 15 de agosto hizo lo propio el nuevo gobierno civil, elegido democráticamente. A partir de entonces, los esfuerzos dirigidos a establecer un orden estatal democrático, ocuparon el centro de la política nacional.

Tomando en consideración el objetivo de establecer y consolidar en Paraguay un orden democrático, puede decirse que el desarrollo político, durante los siete años transcurridos desde el golpe, se ha caracterizado ciertamente por claros progresos en esa dirección, como también por tendencias ambivalentes y aun regresivas. En cualquier

1990; Prieto Justo y Benjamín Arditi, *Paraguay: Hacia la consolidación democrática*, San José, 1990.

4 Al respecto, véase Prieto, Justo, *Constitución y régimen político en el Paraguay*, Asunción, 1987; del mismo autor "El sistema constitucional paraguayo", en García Belaúnde, D., F. Fernández Segado y R. Hernández Valle (ed.), *Los sistemas constitucionales iberoamericanos*, Madrid, 1992; SÍJAU (ed.), *Paraguay: un desafío a la responsabilidad internacional*, Montevideo, 1987.

5 Al respecto, véase Flecha, Víctor, Carlos Martini y Jorge Silverio Salgueiro, *Autoritarismo, transición y Constitución en Paraguay*, Asunción, 1993; González, Carlos Alberto, "Aktuelle Diskussion über die Verfassungsreform in Paraguay" ("Discusiones actuales acerca de la reforma constitucional en Paraguay"), en Mols y Thessing (ed.), *Der Staat in Lateinamerika*, Mainz, 1995.

caso, el proceso de cambios iniciado es de capital importancia, lo cual precisamente hace que se vea confrontado con dificultades considerables en el ámbito de la realidad política. En este sentido, no se trata solamente de modificar modelos de conducta y cultura política autoritarios, anclados profundamente en la población, en general, y en los principales actores políticos, en particular. Se trata, asimismo, de introducir cambios en la estructura de poder, establecida durante la dictadura y en las redes de corrupción ligadas a ella. Por otra parte, una situación de creciente deterioro a nivel del desarrollo económico y social, contribuye a dificultar las perspectivas de consolidación democrática en el país.<sup>6</sup> A pesar de los progresos alcanzados, todavía se necesitará previsiblemente un tiempo considerable para convertir las normas constitucionales en realidad política.

El objetivo del presente trabajo es precisamente presentar la nueva Constitución paraguaya desde una perspectiva de análisis jurídico-constitucional, en el convencimiento de que dicho análisis resulta imprescindible en el proceso de implementación política y jurídica de la norma constitucional. En primer lugar, se realiza una breve descripción de su estructura formal, luego se ofrece un sinopsis de las principales reformas, lo cual persigue el propósito de permitir una rápida visualización de las novedades introducidas por el nuevo texto constitucional. A continuación, se lleva a cabo un tratamiento analítico más detallado de las reformas. Así, se analiza respectivamente los cambios en relación con los principios de estructuración del Estado, en relación con los derechos fundamentales y a su sistema de protección, y en relación con la organización del Estado. Luego se presentan los aspectos más destacados del desarrollo constitucional del periodo 1992-1996 y, finalmente, como conclusión, se resumen los principales ejes que guiaron la elaboración del texto constitucional.

## II. ESTRUCTURA DEL NUEVO TEXTO CONSTITUCIONAL

La Constitución de 1992 se inicia con un preámbulo y se compone de 311 artículos. Ella es, por consiguiente, no sólo la Constitución

6 Al respecto, véase Sottoli, Susana, "Paraguay nach Stroessner: Fortschritte und Probleme des Demokratisierungsprozesses" ("Paraguay después de Stroessner: Progresos y problemas del proceso de democratización"), en Betz, Joachim y Stefan Brüne, *Jahrbuch Dritte Welt 1997 (Anuario del Tercer Mundo 1997)*, Munich, 1996.

más extensa en la historia paraguaya,<sup>7</sup> sino también una de las más largas en América Latina.<sup>8</sup>

Formalmente, la Constitución se estructura en dos partes, cada una de las cuales se divide nuevamente en títulos. Éstos contienen, en la mayoría de los casos, capítulos, los cuales, a su vez, se encuentran subdivididos en secciones.

La primera parte (136 artículos), luego de tres artículos introductorios que caracterizan la forma de Estado y de gobierno, está consagrada exclusivamente a los derechos fundamentales. Ello se diferencia de anteriores constituciones paraguayas, donde las normas referidas a los derechos fundamentales no se encontraban al inicio de la Constitución. En este sentido, tanto el lugar que ocupan estas normas dentro de la estructura formal, como el peso que se les otorga en el texto constitucional mismo, reflejan su revalorización. Por lo demás, este hecho está en constancia con el intento presente en otras constituciones latinoamericanas contemporáneas de atribuir una mayor importancia a los derechos fundamentales y a su sistema de protección.

La segunda parte (155 artículos) se ocupa principalmente de la organización de los poderes del Estado. Contiene, además, disposiciones sobre temas tales como: ordenamiento territorial del Estado, nacionalidad y ciudadanía, relaciones internacionales, política económica, fuerzas armadas, estado de excepción, reforma y enmienda constitucional, y disposiciones finales y transitorias.

### III. SINOPSIS DE LAS NOVEDADES MÁS IMPORTANTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1992

Las reformas más importantes introducidas por la Constitución de 1992, pueden ser resumidas de la siguiente manera:

- a) En relación con los principios de estructuración del Estado:
  - Introducción de un concepto ampliado de democracia, a través de componentes participativos y pluralistas.
  - Expresa mención del principio de Estado de derecho.

<sup>7</sup> Las constituciones paraguayas de 1870, 1940 y 1967 contenían respectivamente 129, 94 y 239 artículos.

<sup>8</sup> Comparar, por ejemplo, con la Constitución brasileña de 1988 (315 artículos), la Constitución colombiana de 1991 (439 artículos) y la Constitución guatemalteca de 1985 (303 artículos).

- Introducción de los principios de descentralización y de Estado social.
  - Introducción de normas para garantizar, de un modo más efectivo, el principio de división de poderes.
- b) En relación con los derechos fundamentales y a su sistema de protección:
- Ampliación del catálogo de derechos sociales (por ejemplo, introducción del derecho al trabajo).
  - Fortalecimiento y/o mejoramiento de la protección constitucional de derechos fundamentales a través de una nueva reglamentación de las acciones de *habeas corpus*, amparo e inconstitucionalidad. Introducción de la acción de *habeas data*.
- c) En relación con la organización del Estado:
- Limitación de las atribuciones del presidente de la República.
  - Asignación de nuevos poderes de control al Parlamento.
  - Amplia reestructuración del Poder Judicial para garantizar su independencia y creación de una Sala Constitucional.
- d) Otros aspectos de la Reforma:
- Introducción de la posibilidad constitucional de transferencia de derechos de soberanía a organizaciones supranacionales.
  - Separación de Estado e Iglesia.

A continuación, se analizan algunos de estos puntos en forma más detallada.

#### IV. REFORMAS REFERIDAS A LOS PRINCIPIOS DE ESTRUCTURACIÓN DEL ESTADO

Los principios fundamentales del orden constitucional paraguayo se encuentran establecidos en los artículos 1 y 3 de la Constitución. La República del Paraguay se define como un Estado social de derecho, unitario descentralizado, cuya forma de gobierno se rige por los principios de la democracia representativa, participativa y pluralista y de la división de poderes. En este sentido, las reformas pueden resumirse de la siguiente forma: El texto incluye modificaciones al concepto de democracia preexistente; se introducen los principios

de Estado social y de descentralización para la estructuración del Estado paraguayo y, por último, por primera vez se hace mención expresa en una Constitución paraguaya del principio de Estado de derecho.

### 1. *La ampliación del concepto democracia*

La forma de gobierno de Paraguay es definida, en el artículo 1o. de la nueva Constitución, como una democracia representativa, participativa y pluralista, basada en el reconocimiento de la dignidad humana.<sup>9</sup> Dado que hasta la Constitución de 1967, la democracia en la tradición constitucional paraguaya fue concebida solamente sobre la base de la representatividad, esta formulación constituye ciertamente un concepto nuevo y ampliado de la misma. Sin embargo, el principio de representación permanece inalterado como la norma fundamental que organiza la democracia.

Los elementos decisivos del concepto de democracia representativa se encuentran contenidos en los artículos 2o. y 3o. de la Constitución. Allí se establece que la soberanía reside en el pueblo, el cual ejerce el poder público en elecciones. Estos postulados se ponen de manifiesto especialmente en la constitución de los poderes Ejecutivo y Legislativo, dado que el presidente, vicepresidente y los miembros del Parlamento son elegidos directamente por el pueblo. Ambos órganos constitucionales reciben de esta forma una legitimación democrática directa. Si bien esto no significa una modificación del texto constitucional de 1967, las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1993 han permitido que la norma constitucional se concrete verdaderamente en la realidad política, es decir, los órganos constitucionales recibieron legitimación democrática a través de elecciones suficientemente libres y competitivas.<sup>10</sup> Precisamente en ello reside la diferencia cualitativa con la situación imperante durante el régi-

9 En referencia a la dignidad humana como fundamento de la democracia, véase más adelante el punto V.

10 El desarrollo electoral fue observado por numerosas misiones internacionales, las cuales llegaron a la conclusión que las irregularidades constatadas no fueron tan graves como para influir el resultado final de las elecciones. Véase Nolte, Detlef, "Paraguay", en Gleich, A. von *et al.* (ed.), *Latinamerika Jahrbuch 1994 y 1995*, Frankfurt, 1994, pp. 128-133; y 1995, pp. 120-125. Sin embargo, a nivel nacional, las elecciones fueron fuertemente criticadas, especialmente por la intromisión de los militares a favor del Partido Colorado durante la campaña electoral.

men anterior, durante la cual el proceso electoral, viciado de irregularidades, carecía de valor democrático.

En conexión con la idea de democracia participativa fueron incorporados al nuevo texto constitucional elementos democráticos directos, tales como, la institución del referéndum (artículo 121), que por primera vez adquiere rango constitucional, y la iniciativa popular (artículo 123), que otorga a los electores, bajo ciertas circunstancias, el derecho de presentar proyectos de ley. Además, fue extendida la participación en el proceso de decisión política, más allá de los partidos políticos, a los movimientos políticos (artículo 125). Así, a través de estas disposiciones, las organizaciones políticas independientes, previstas ya en la reforma electoral de 1990 como candidaturas independientes, adquirieron carácter constitucional.<sup>11</sup>

El pluralismo como componente del concepto de democracia y, en un sentido amplio, como principio de organización social, se pone de manifiesto en diversos pasajes de la Constitución y en conexión con diferentes temas. Así, por ejemplo, el artículo 25 garantiza el pluralismo ideológico en el sentido de libertad de opinión; en los artículos 27 y 31 se establecen disposiciones sobre pluralismo en los medios de comunicación social masiva, y, finalmente, el artículo 124 dispone el pluralismo en los partidos políticos con el fin de asegurar la máxima libertad de competencia, tanto al interior de dichas organizaciones políticas, como entre las mismas.

Sin embargo, cabe decir que la materialización del principio de democracia en Paraguay, en la realidad política, continúa marcada por problemas de gran envergadura. En primer lugar, se puede mencionar la alianza de poder conformada durante la dictadura de Stroessner entre las fuerzas armadas, el aparato estatal y el Partido Colorado. La permanencia de esta estructura de poder tiene efectos negativos en las condiciones procesales de formación de la voluntad política democrática. Por ejemplo, la posición fortalecida de los militares como factor de poder en el sistema político, y el hecho que las fuerzas armadas se encuentren extensamente sustraídas al control civil, facilitan la permanente e inconstitucional participación de militares en los sucesos políticos. Debido a la inclinación de las fuerzas armadas, o mejor dicho, de sectores de las fuerzas armadas, a intervenir en el poder político de manera directa o indirecta, no

<sup>11</sup> Esto facilitó, por ejemplo, la aparición de una nueva organización independiente. Alianza Encuentro Nacional (posteriormente convertida en partido político), como tercera fuerza política en el escenario dominado por los partidos políticos tradicionales.

puede excluirse la posibilidad de retrocesos en el desarrollo democrático de Paraguay.<sup>12</sup>

## 2. Estado unitario descentralizado como forma de Estado

El Estado unitario es históricamente la forma de Estado prevalente en Paraguay, desde la declaración de independencia. Ahora bien, la Constitución de 1992 se ha decidido por un Estado unitario descentralizado. Una caracterización de esta naturaleza suscita inmediatamente la pregunta acerca de la armonización del principio de Estado unitario con el principio de descentralización<sup>13</sup> dentro del orden constitucional establecido. La respuesta a dicho cuestionamiento deberá ser buscada en la estructura y organización, como en el ordenamiento territorial del Estado.

El Estado unitario, como principio constitucional, encuentra su concreción básicamente en la distribución de las funciones estatales, dado que ésta se realiza solamente de manera horizontal. Así, todas las funciones legislativas son desempeñadas por un Congreso Nacional, las competencias judiciales son ejercidas a través de tribunales nacionales y todas las competencias del Ejecutivo se encuentran en la figura del presidente. Una distribución vertical de funciones, tal como se encuentra en un Estado federal, en donde las mismas también pueden ser asignadas a órganos legislativos y judiciales estatales o provinciales, queda excluida del orden constitucional paraguayo en virtud del principio del Estado unitario.

<sup>12</sup> En abril de 1996, un levantamiento militar provocó una difícil crisis de política interna, la cual puede ser calificada como la más fuerte amenaza a la democracia, desde el derrocamiento de Stroessner. A pesar de haberse mantenido el orden constitucional, durante la crisis, y haber sido superada ésta, luego de cuatro días, quedaron de manifiesto las debilidades de las instituciones civiles políticas. Las consecuencias de la crisis y su resolución sobre la continuidad de la alianza FF. AA., Estado y el Partido Colorado, plantea nuevas dimensiones de análisis que, obviamente, escapan a los límites de este trabajo. Véase Sottoli, Susana, *op. cit.*, 1996, nota 6; acerca del rol de los militares como actores políticos en el proceso de transición, véase Lezcan, Carlos María y Carlos Martini, *Fuerzas armadas y democracia*, Asunción, 1994.

<sup>13</sup> Al respecto, véase Bareiro, Olinda, Marcelo Duarte, "Paraguay: el no debate de la descentralización", en Nohlen (ed.), *Descentralización política y consolidación democrática*, Caracas, 1991; Causarano, Mabel, *Notas sobre la reforma político-administrativa del Estado. Contenidos y alcances de las principales medidas*, Asunción, 1992; Nickson, Andrew, *Democratización y descentralización en Paraguay*, Asunción, 1993; Silvero Salgueiro, Jorge, *Decentralisation in der Staatsverwaltung. Dargestellt am Beispiel des Kommunalrechts (Descentralización en la administración estatal. Análisis del derecho municipal)*, Universidad de Heidelberg, diciembre de 1994 (tesis de maestría en derecho).

El principio de descentralización, por su parte, se pone de manifiesto con especial claridad al considerar el nuevo ordenamiento político-administrativo paraguayo, desde el punto de vista territorial. En efecto, la Constitución de 1992 otorga derechos de autonomía administrativa<sup>14</sup> a los departamentos por primera vez en la historia y reafirma la ya existente autonomía administrativa de los municipios. Por consiguiente, tanto departamentos como municipios pasan a representar órganos territoriales descentralizados. Este *status* jurídico es reforzado, además, por el hecho de que gobernadores, intendentes y miembros de los consejos departamentales y municipales son elegidos directamente por el pueblo. De este modo, ambos órganos territoriales encuentran su propia legitimación democrática, lo cual a su vez puede ser visto como expresión de la descentralización política.

Desde la perspectiva expuesta, se pueden diferenciar claramente los principales ámbitos de aplicación de los principios del Estado unitario y de la descentralización, es decir, el ámbito referido a la distribución de las funciones estatales y el relacionado al ordenamiento territorial. Sin embargo, se puede constatar de todos modos una cierta tensión entre ambos principios, especialmente en relación con el recientemente redefinido rol de los departamentos como órganos administrativos. En este sentido, resulta particularmente controvertida el área de las competencias administrativas autónomas de los departamentos —sobre todo las referidas a la promoción del desarrollo económico y social de los mismos— ya que éstas no se encuentran claramente diferenciadas de las competencias administrativas del Ejecutivo. Como consecuencia directa de ello, se origina una superposición de numerosas funciones administrativas en el nivel departamental.

### 3. *La expresa mención del principio del Estado de derecho*

A diferencia de constituciones paraguayas anteriores, en el artículo 10. de la actual carta magna se hace mención explícita, por primera

14 Acerca del derecho municipal en Paraguay, véase Marín Fontclara, Enrique, Jorge Silverio Salgueiro y Enrique Sosa Arrúa, *La organización municipal en Paraguay*, Asunción, 1990; Sosa Arrúa, Enrique, *Gobierno municipal y participación ciudadana*, Asunción, 1990; Silvero Salgueiro, Jorge, *Obstáculos y perspectivas para la autonomía municipal*, Asunción, 1990; *idem*, "El municipio paraguayo", en *Decidamos, problemas municipales y propuestas vecinales de solución*, Asunción, 1993.

vez en la historia, de la expresión “Estado de derecho” como principio constitucional y en clara diferenciación con el Estado arbitrario que regía anteriormente. Ciertamente, pueden identificarse algunos elementos del Estado de derecho en las constituciones anteriores (por ejemplo, la prohibición de ser juzgado por tribunales especiales o el derecho al debido proceso).<sup>15</sup> Sin embargo, los mismos no tuvieron una aplicación jurídica correspondiente en la práctica constitucional de los últimos sesenta años. Más aún, puede decirse que el propio concepto de “Estado de derecho”, como principio constitucional, ha recibido escaso tratamiento en la literatura jurídica paraguaya.

Entre los elementos más representativos del concepto de Estado de derecho —tanto en sentido formal como material— presentes en la Constitución, pueden mencionarse a modo ilustrativo: la división de poderes (artículo 30.), la independencia de la justicia (artículo 284), la vinculación obligatoria de los órganos del Estado al derecho vigente (artículo 257), el derecho a ser indemnizado por el Estado (artículos 17 [11], 39, 106), el derecho al debido proceso (artículo 17), y las normas protectoras de los derechos fundamentales.

Respecto de la vigencia del Estado de derecho, la recientemente constituida Corte Suprema de Justicia se ha expresado a través de la jurisprudencia de la siguiente manera: “en el Estado de derecho, nada existe fuera de la ley; todos los órganos del Estado están sometidos a ella [...]. En otras palabras, en un Estado de derecho es inconcebible la existencia de cualquier órgano por encima o al margen de la ley. De ahí que todos los actos resulten justiciables y para el efecto existe una ley suprema que es la Constitución”.<sup>16</sup> Más aún, la Corte ha insistido en que: “ningún acto, proviniera de quien proviniera, puede escapar a la posibilidad de ser sometido al control de constitucionalidad”.<sup>17</sup> La Corte ha identificado, asimismo, al principio de legalidad como elemento del Estado de derecho<sup>18</sup> y ha subrayado la vigencia de los derechos fundamentales como sustento del Estado de derecho.<sup>19</sup>

15 Al respecto, véase Prieto, Justo, *op. cit.*, nota 4, p. 668; Villagra Maffiodo, Salvador, *Principios de derecho administrativo*, Asunción, 1983, pp. 16 y 377.

16 Acuerdo y Sentencia número 184 del 31 de agosto de 1995, pp. 17 y 18.

17 *Ibidem*, p. 3.

18 Véase Acuerdo y Sentencia número 389 del 24 de noviembre de 1995, p. 3.

19 Véase Acuerdo y Sentencia número 208 del 17 de agosto de 1995, p. 23.

#### 4. *La introducción del principio del Estado social de derecho*

El principio del Estado social de derecho fue introducido, por primera vez, en la historia constitucional paraguaya, y representó una de las novedades más importantes de la reforma de 1992. La inclusión de elementos del Estado social se refiere principalmente a la reglamentación de la seguridad social y, en general, a aquellas normas que —en consonancia con los principios del Estado social— persiguen objetivos de equidad social entre los ciudadanos.

En lo que respecta a la seguridad social, el artículo 95 confirma la existencia del seguro social legal en sus fundamentos, los cuales provienen del año 1943. El seguro social incluye pensiones jubilatorias y por invalidez, seguro contra enfermedad y accidentes de trabajo, así como prestaciones por maternidad. No se prevé un seguro de desempleo ni de asistencia social mínima. Se mantiene el sistema obligatorio e integral de seguridad social para el trabajador dependiente y su familia, mientras que los empleadores, trabajadores independientes y del sector informal, en general, quedan excluidos de la cobertura del seguro obligatorio. El porcentaje de población económicamente activa cubierta por el seguro social alcanza sólo un 14 por ciento en Paraguay,<sup>20</sup> lo cual tiene relación, entre otras causas, con el esquema existente de seguro social de tipo "bismarckiano", es decir, un sistema que limita su cobertura a la fuerza de trabajo asalariada y a algunos de sus dependientes. La estructura y dinámica del mercado de trabajo se caracteriza, sin embargo, por la existencia de un sector informal, en el cual las relaciones son temporales, mal pagadas y carentes de protección social. Este sector, no contemplado por el sistema de seguridad social, representa, no obstante, una considerable porción de la actividad económica nacional y ocupa un significativo porcentaje de la población. Se puede suponer que es, con vistas a esta realidad, que el texto constitucional expresa explícitamente en el artículo 95 que "se promoverá su extensión (del seguro social) a todos los sectores de la población".

En relación con el objetivo general de alcanzar mayores grados de equidad social, la Constitución establece algunas normas que definen la obligación del Estado de promover y proteger, mediante medidas especiales, a los grupos más vulnerables de la sociedad, con

20 Mesa-Lago, Carmelo, "Social Security in Latin America", en IDB, *Economic and Social Progress in Latin America and the Caribbean, 1991 Report*, Washington, pp. 179-216.

el efecto final de actuar de mecanismo correctivo de las situaciones de desigualdad social existentes. Así, se consigna en el artículo 6o. la obligación del Estado de promover la calidad de vida de los ciudadanos, a través de la formulación de políticas especiales destinadas a eliminar aquellas condiciones negativas que impiden una mayor equidad e integración sociales, tales como, la extrema pobreza, los impedimentos derivados de la discapacidad o de la edad, etcétera.

También amparados en el principio del Estado social de derecho se encuentran aquellos ámbitos normativos que, en conexión con los derechos sociales, determinan tareas estatales. Así, por ejemplo, el artículo 100 contiene tanto el derecho a una vivienda digna como la obligación estatal de establecer las condiciones para hacer efectivo este derecho, y más concretamente, a través de la promoción de proyectos de viviendas de interés social.

Más allá del debate, acerca de la viabilidad de concreción de las normas del Estado social en sociedades de desarrollo económico escaso, permanece sin definición la cuestión acerca de la posibilidad de deducir, a partir de estas normas, una obligación estatal directa, exigible a nivel judicial; es decir, la posibilidad de reclamar al Estado determinadas prestaciones sociales, apelando al principio del Estado social, en conexión con los derechos fundamentales. En este sentido, aún no existe sentencia judicial alguna ni a favor ni en contra.

## V. LOS DERECHOS FUNDAMENTALES Y SU SISTEMA DE PROTECCIÓN

### 1. *Punto de partida de la reforma*

La Convención Nacional Constituyente de 1992 ha llevado a cabo una amplia reforma en el área de los derechos fundamentales. En primer lugar, fue resaltada enfáticamente la función de los derechos fundamentales como componentes indispensables de un orden democrático; en segundo término, se procedió a la reconstrucción de los clásicos derechos de libertad e igualdad; en tercer lugar, se amplió el catálogo de derechos sociales y, por último, se reforzó considerablemente el sistema constitucional de protección de los derechos fundamentales.

El alcance de la reforma emprendida no se puede justificar, sin embargo, solamente a partir de las debilidades del sistema de derechos fundamentales, contenido en la Constitución de 1967, puesto

que en realidad sólo unos pocos artículos (por ejemplo, el artículo 71) ofrecían la posibilidad de limitar la vigencia de los mismos. Por el contrario, fue la interpretación arbitraria que el régimen autoritario de Stroessner sostenía acerca de los derechos humanos, lo que marcó el punto de partida para la reforma. En efecto, dicha interpretación no sólo permitía la práctica sistemática de violación de los derechos humanos<sup>21</sup> por parte del Estado, sino que intentaba conferirle sustento jurídico a la misma. Así, tanto por motivos de política jurídica, como en razón de su deficiente implementación en la práctica constitucional, el sistema de derechos fundamentales de la Constitución de 1967 no podía permanecer inalterado, aun cuando en sí mismo no presentaba ninguna deficiencia estructural, como era el caso —por ejemplo— de la parte relativa a la organización del Estado.<sup>22</sup>

La mencionada interpretación acerca de los derechos humanos, preponderantemente desarrollada por el Ejecutivo del régimen autoritario, encontraba apoyo por cierto en el Poder Legislativo y en el Judicial. En el centro de dicha concepción se encontraba la premisa de la preeminencia de las normas referidas a la organización del Estado, sobre aquellas relativas a los derechos fundamentales. En caso de colisión de las mencionadas normas, prácticamente perdía vigencia el precepto establecido en la Constitución de 1967 de sujeción jurídica de los tres poderes públicos a los derechos fundamentales. Así, bienes jurídicos tales como “orden interno” o “seguridad del Estado”, estaban por encima de la vida o la libertad de los individuos. Dos consecuencias se desprendían de ello en la práctica constitucional cotidiana: por un lado, quedaba libre el camino para la violación de los derechos fundamentales, y por otro, se subordinaba la dignidad de la persona humana al poder público.

Por parte del Poder Legislativo se fomentaba esta práctica por medio de leyes<sup>23</sup> que autorizaban al Ejecutivo, en aras de la seguridad del Estado y de la protección de sus órganos, a violar los derechos fundamentales del individuo. Por parte de la Justicia, se rechazaban sistemáticamente todas las demandas que procuraban alegar la vigencia de los derechos humanos frente al Poder Ejecutivo. Dichas deci-

21 Sección Alemana de la Comisión Internacional de Juristas (ed.), *Menschenrechtsprobleme in Lateinamerika*, Heidelberg, 1991.

22 Al respecto, véase más adelante en el punto VI.

23 Por ejemplo, la Ley núm. 294 de fecha 17 de octubre de 1955, “Defensa de la democracia”, y la Ley núm. 209 de fecha 18 de septiembre de 1970, “De defensa de la paz pública y libertad de las personas”.

siones judiciales encontraban justificación en el marco del Estado de sitio vigente por más de treinta años, y bajo el cual las acciones del Ejecutivo no eran consideradas "justiciables". Como consecuencia, éste obtenía poderes de intervención prácticamente ilimitados, ostentaba una posición de supremacía frente a los otros poderes del Estado, y gozaba de competencias igualmente ilimitadas en cuanto a las decisiones que tuvieran relación con él, respecto a los derechos humanos.<sup>24</sup>

No obstante, cabe decir que la reforma relacionada con los derechos fundamentales no sólo se llevó a cabo con el ánimo de corregir las anomalías pasadas, sino también teniendo en cuenta las nuevas condiciones políticas emergentes, a partir del proceso de democratización del país. Con el restablecimiento de las libertades públicas, después del golpe de 1989, se puso de manifiesto un amplio espectro de intereses sociales y políticos, los cuales en adelante pasaron a ser tenidos en cuenta en el proceso de toma de decisiones a nivel político, permitiendo así la reconstitución de actores políticos y sociales, antes reprimidos, y por tanto una recuperación de la sociedad civil.<sup>25</sup> En ese sentido, numerosos temas pasaron a ser objeto de análisis público e influyeron sobre las discusiones de la propia Convención Nacional Constituyente. Así, la consideración de ciertas problemáticas y déficit sociales estuvieron en el centro de la elaboración de la carga magna, y encontraron su concreción en un catálogo ampliado de derechos sociales y en el establecimiento de nuevas obligaciones estatales dirigidas al objetivo de superar los déficit sociales y las condiciones de pobreza.

## 2. *La concepción de derechos fundamentales consagrada en la Constitución de 1992*

La conceptualización consagrada en la Constitución de 1992, representa sin dudas una revalorización de los derechos fundamentales, tanto desde el punto de vista formal como material.

Una diferencia fundamental con la conceptualización presente en las anteriores constituciones, se verifica en el artículo 1o. de la nueva Constitución, según el cual se establece expresamente que el orden

<sup>24</sup> Al respecto, véase Prieto, Justo, "El sistema institucional", *op. cit.*, nota 4, pp. 29 y ss.; Campos Cervera, Rodrigo, "Prólogo", *idem*, pp. 7 y ss.

<sup>25</sup> Véase Martini, Carlos, "1993: La transición a la democracia", *cit.*, nota 5, pp. 47 y ss.

democrático está basado en el “reconocimiento de la dignidad humana”. De este modo, es resaltada la relación inseparable entre el orden estatal y el sistema de derechos fundamentales, los cuales deberán ser entendidos como una unidad jurídica. En este sentido, las normas referidas a los derechos fundamentales —a diferencia de lo que ocurría en el pasado— dejan de estar subordinadas a las normas acerca de la organización del Estado.<sup>26</sup>

Además, la función de los derechos fundamentales, como sustento del orden constitucional, se pone de manifiesto a través del hecho de que el reconocimiento de la dignidad humana se establece precisamente en el mismo artículo, en el cual se definen las normas de Estado y de gobierno. Se trata así de establecer límites al poder estatal y determinar su ejercicio a través de los derechos fundamentales. Por otra parte, de las normas constitucionales referidas a los derechos fundamentales, se desprenden asimismo exigencias a la organización del Estado, la cual deberá respetar la libertad e igualdad de las personas.<sup>27</sup>

Desde el punto de vista del derecho, la Constitución confiere significación al bien jurídico “dignidad humana” de varias maneras. Por un lado, se trata de un principio constitucional, el cual tiene especial importancia para la tarea de interpretación constitucional. Esto se desprende del hecho de ser formulado en la carta magna junto a los otros principios constitucionales. Al mismo tiempo, sin embargo, se trata de un derecho fundamental, a partir del cual se derivan derechos subjetivos del individuo, exigibles judicialmente. En este sentido, el artículo 33 garantiza el derecho a la protección de la dignidad de las personas.

La relación entre dignidad humana y orden constitucional influye asimismo sobre la cuestión del carácter jurídico de los derechos fundamentales. Como punto de partida se encuentran la concepción, según la cual la dignidad de personas no es conferida por la Constitución, sino simplemente reconocida por ésta. Lo mismo vale para otros derechos fundamentales (por ejemplo, el artículo 4o.) “inherentes” a la persona humana. En ese sentido, los derechos fundamentales son entendidos como derechos preexistentes al Estado y, por tanto, como derechos naturales. Este enfoque se encuentra cier-

<sup>26</sup> El rechazo expreso a la tesis de la “preeminencia de los intereses políticos por sobre los derechos fundamentales”, se encuentra en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, núm. 208 del 17 de agosto de 1995, p. 23.

<sup>27</sup> En sentido similar, véase el parecer de la Corte Suprema de Justicia en el Acuerdo y Sentencia, núm. 348 del 7 de noviembre de 1995, p. 10.

tamente ya en la Constitución de 1967. Así, por ejemplo, el artículo 45 de la actual carta magna fue tomado de la de 1967, el cual establece que los derechos y garantías fundamentales contenidos en la Constitución, no excluyen otros derechos inherentes a la persona humana, aun cuando éstos no estuvieran expresamente consignados en la Constitución.

Con su inclusión en el texto constitucional, sin embargo, se procede a la positivización de los derechos naturales, es decir, ellos pasan a pertenecer al conjunto de derechos constitucionales positivos objetivos, y adquieren así una vigencia efectiva, ya que recién a través de la Constitución se les confiere efecto vinculante para los poderes estatales.<sup>28</sup> En este sentido, la segunda parte del artículo 45 establece que: "La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía".

El carácter vinculante de las normas relativas a los derechos fundamentales, se desprende, además, de la jerarquía de normas establecida en el orden constitucional. Así, el artículo introductorio de la parte relativa a la organización del Estado (artículo 137), consigna que la Constitución representa la ley suprema de la República. "Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso, y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación mencionado".

Además, la vinculación a los derechos fundamentales, por parte de los tres poderes estatales, queda asegurada a través de la obligación de todos los órganos del Estado de cumplir la Constitución (Legislativo: artículo 202, núm. 1; Ejecutivo: artículo 238, núm. 2; Judicial: artículo 247). La creación de la Sala Constitucional deberá asimismo contribuir a la implementación judicial de las normas referidas a los derechos fundamentales.<sup>29</sup>

La interpretación acerca de los derechos fundamentales, contenida en la Constitución de 1992, plantea ciertamente el problema de su concreción judicial. Esto vale sobre todo para los derechos sociales (por ejemplo, el derecho a la vivienda), los cuales obviamente requieren una acción administrativa y/o legislativa. Por tal motivo, dichos derechos ostentan un efecto vinculante de carácter limitado, sin perder por ello su significado jurídico. Por el contrario, ellos adque-

<sup>28</sup> Véase al respecto el parecer de la Corte Suprema de Justicia (Acuerdo y sentencia núm. 184 del 31 de julio de 1995, p. 19).

<sup>29</sup> Al respecto, véase más adelante el punto VI. 3.

ren su efectividad precisamente en el marco del orden constitucional del Estado social de derecho, y, gradualmente, con su implementación a través de la tarea legislativa.

### 3. *Los derechos fundamentales en detalle*

A partir de la reformulación del capítulo dedicado a los derechos individuales en la anterior Constitución, resultan tres nuevos capítulos en la Constitución de 1992, a saber: "De la vida y el ambiente", "La libertad" y "La igualdad". A continuación, se analizarán de manera más detallada algunos de los derechos contenidos en esta parte de la carta magna.

*El derecho a la vida y a la integridad corporal* que se encontraban ya en la Constitución de 1967 (artículo 50), fueron incorporados a la nueva Constitución de manera modificada. La nueva formulación se realiza en el artículo introductorio, de la parte dedicada a los derechos fundamentales (artículo 4o.), donde son establecidos tanto el derecho como su alcance: "El derecho a la vida es inherente a la persona humana. Se garantiza su protección, en general, desde la concepción. Queda abolida la pena de muerte. Toda persona será protegida por el Estado en su integridad física y psíquica". Además, la Constitución dedica al derecho a la vida otros dos artículos, los cuales, junto a la mencionada obligación de la pena de muerte, constituyen novedades en el área de la protección de la vida. Se trata de la prohibición expresa de determinados ataques con la vida humana, por un lado y, por otro, de la determinación de una obligación estatal, en relación con la calidad de vida.<sup>30</sup>

Entre las prohibiciones de las acciones contra la vida, el artículo 5o. establece: "Nadie será sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes". Además, "El genocidio y la tortura, así como la desaparición forzosa de personas, el secuestro y el homicidio por razones políticas son imprescriptibles".

En general, la reformulación del derecho a la vida, así como la incorporación de la prohibición de ataques a la integridad física de las personas en la nueva Constitución, pueden explicarse como una reacción a las violaciones sistemáticas de derechos humanos, llevadas a cabo en un régimen autoritario.

<sup>30</sup> Al respecto, véase el punto IV. 4.

*El derecho a un ambiente saludable* fue incorporado, asimismo, a la nueva Constitución y se encuentra en estrecha relación con el derecho a la vida. Más aún, la incorporación en sí del tema del medioambiente y su protección constituye una novedad absoluta de la nueva carta magna. Así, el derecho a un ambiente digno representa no solamente un derecho fundamental del ciudadano, sino también un fin del Estado, una tarea legislativa y una directiva para la política de gobierno.

El artículo 7o. establece el derecho a un ambiente saludable, de la siguiente forma: "Toda persona tiene derecho a habitar un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado". De ello se desprende que, en primer lugar, la vida y la salud de las personas deberán ser protegidas contra daños y peligros causados por un medio ambiente nocivo. En este sentido, se puede decir que la formulación del derecho se encuentra influida por un enfoque antropocéntrico. Sin embargo, ello no excluye necesariamente la noción de que el medio ambiente deberá ser protegido en razón de sí mismo. De esta forma, el artículo 8o. prevé la regulación, la limitación o, dado el caso, la prohibición de aquellas "actividades susceptibles de producir alteración ambiental". Más adelante se establece la prohibición de fabricar, comercializar, poseer, etcétera, armas nucleares, químicas o biológicas, así como la introducción al país de residuos tóxicos. El tráfico de recursos genéticos y su tecnología serán regulados por la ley.

La figura del delito ecológico es introducida por primera vez en la historia constitucional paraguaya (artículo 8o.), aun cuando su definición y sanción permanecen como tarea legislativa.<sup>31</sup>

El capítulo más extenso de la parte de derechos fundamentales del texto constitucional está dedicado al tema de la libertad (artículos 9-45). En él se reformulan totalmente algunos de los clásicos derechos de libertad y su garantía jurídica, o bien, se los complementa a través de la introducción de nuevos derechos.

Al comienzo del capítulo se consigna el derecho a la libertad y a la seguridad de las personas (artículo 9o.). La privación o limitación de la libertad tendrá lugar únicamente en razón de las causas y en las condiciones fijadas por la Constitución y las leyes (artículo 11). El artículo 12 fija las condiciones formales para la detención o el arresto; el artículo 13 establece la irretroactividad de la ley y el artículo 17 reglamenta detalladamente las garantías procesales. Se de-

<sup>31</sup> Aunque el Parlamento dictó una Ley sobre Delitos Ecológicos a finales de 1995, ésta fue vetada por el Ejecutivo.

clara expresamente que el objeto de las penas privativas de libertad se dirigirá a la resocialización y a la protección de la sociedad (artículo 20).

Junto a las libertades religiosa y de culto, la nueva Constitución menciona explícitamente en su artículo 24 a la libertad ideológica. El derecho a la formación de la propia identidad y a la libre expresión de la personalidad, son introducidos en el artículo 25. A diferencia de la Constitución de 1967, se otorga a la libertad de expresión y de prensa<sup>32</sup> el carácter de derecho fundamental, sin reserva legal, ya que la Constitución no prevé ninguna restricción legal al mismo.

Otra novedad en el texto constitucional está constituida por la reglamentación de la libertad de reunión y manifestación (artículo 32), ya que su ejercicio no requiere —como en el pasado— de autorización previa.

Otros derechos clásicos, tales como el derecho a la inviolabilidad del domicilio (artículo 34) o de la correspondencia (artículo 36) fueron reforzados a través de nuevas formulaciones.

Desde el punto de vista del pluralismo ideológico, y especialmente en una sociedad de marcadas características militaristas y autoritarias, resulta notable la introducción del derecho a la objeción de conciencia (artículo 37), y la creación del servicio civil para los objetores de conciencia, como alternativa al servicio militar obligatorio (artículo 129).

Finalmente, el antiguo derecho a peticionar a las autoridades (artículo 40), la libertad de asociación (artículo 42) y el derecho de asilo (artículo 43) permanecen esencialmente inalterados en el nuevo texto constitucional, aún cuando son reformulados.

*El principio de igualdad* encuentra su reglamentación, no sólo en un nuevo capítulo especialmente dedicado a él (artículos 46-48), sino en varios otros lugares de la Constitución. Mientras que la frase introductoria del artículo 46, formula la igualdad jurídica en sentido formal (“Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos”), el artículo 47 precisa el alcance jurídico de la igualdad: El Estado está obligado a garantizar a todos los habitantes de la República, igualdad en el acceso a la justicia y a las funciones públicas, igualdad ante las leyes, así como la igualdad de oportuni-

<sup>32</sup> Véase al respecto Rívarola Paoli, Juan Bautista, *El derecho de información*, Asunción, 1995.

dades en la participación de los beneficios de la naturaleza, de los bienes materiales y de la cultura.

Sin embargo, la importancia especial del principio de igualdad reside en la superación de las situaciones de discriminación existentes en la sociedad, como objetivo perseguido por el texto constitucional. Así, el artículo 46 contiene un nuevo fin estatal, según el cual el Estado "removerá los obstáculos e impedirá los factores que mantengan o propicien (las discriminaciones)". En ese sentido, el mismo artículo determina que las "protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas, no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios". Con ello quedan constitucionalmente justificadas las medidas de discriminación positiva (*reversed discrimination*).

Ello se aplica especialmente en lo que respecta a la igualdad de derechos del hombre y la mujer:<sup>35</sup> El artículo 48 establece que "el hombre y la mujer tienen iguales derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales". Además, se establece la igualdad de derechos como una tarea estatal, ya que se encarga al Estado, por un lado, de promover las condiciones y crear los mecanismos adecuados para que dicha igualdad sea real y efectiva y, por otro, de facilitar la participación de la mujer en todos los ámbitos de la vida nacional. De lo que se trata es de igualar las condiciones de hombres y mujeres en la realidad. Para lograr tal objetivo se admiten leyes anti-discriminatorias o, bien, medidas legislativas compensatorias. La nueva reglamentación acerca de la situación de la mujer, se puede entender como un resultado inmediato del proceso de democratización y liberalización en el país, el cual permitió a las organizaciones de mujeres, bajo nuevas condiciones, articular más efectivamente sus intereses e imponerlos con éxito en las discusiones y decisiones de la Convención Nacional Constituyente.

Los derechos sociales están contenidos en los capítulos "De los derechos de la familia", "De la salud", "De la educación y de la cultura", "Del trabajo", "De los derechos económicos y de la reforma agraria", los cuales en total comprenden 62 artículos del texto constitucional. En comparación con la Constitución de 1967, se añadió solamente un nuevo capítulo, a saber, el que se dedica a los derechos de los pueblos indígenas. En efecto, se reconoce y garantiza el orden

<sup>35</sup> Acerca de la situación de las mujeres en Paraguay, véase Flaco-Instituto de la Mujer-Ministerio de Asuntos Sociales de España (ed.), *Mujeres latinoamericanas en cifras: Paraguay*, Santiago de Chile, 1993.

legal consuetudinario indígena, toda vez que el mismo no atente contra los derechos fundamentales establecidos por la Constitución (artículo 63).

El catálogo ampliado de derechos sociales se compone de derechos reformulados provenientes de la Constitución, así como de derechos nuevos incorporados por la nueva Constitución. Entre los derechos ya existentes, se pueden mencionar, a manera de ejemplo, el derecho a la salud (artículo 68), a la educación (artículo 73) y a la vivienda (artículo 100). Por su parte, el derecho al trabajo (artículo 86), el derecho a constituir una familia (artículo 50) y —en relación con éste— el derecho a la planificación familiar (artículo 60), son garantizados por primera vez por esta Constitución, así como los derechos del niño (artículo 54), de la tercera edad (artículo 57) y los derechos de las personas excepcionales (artículo 58).

Entre normas sociales se cuentan, además, numerosas disposiciones que establecen tareas y fines del Estado, y que proveen orientaciones de contenido para la gestión estatal, en relación con las necesidades existenciales de las personas. En este sentido, los artículos 68 y siguientes establecen directivas para la acción estatal, en cuanto a políticas de salud, así como el artículo 73 determina los fines de la educación.

La mayoría de los derechos sociales fundamentales de la nueva Constitución, poseen ciertamente una pretensión de universalidad, dado que ellos están concebidos como derechos para todas las personas sin distinción y, además, no prevén ninguna limitación de su titularidad. Sin embargo, se consignan asimismo obligaciones constitucionales, las cuales explícitamente prescriben un apoyo estatal para aquellos grupos de personas que se encuentran en una posición vulnerable en la sociedad. Así, se identifican explícitamente grupos específicos como objetivos de la acción estatal, entre ellos, las mujeres que son cabeza de familia (artículo 53), las personas excepcionales (artículo 58), niños en edad escolar provenientes de familias de escasos recursos (artículo 75) y la mujer campesina (artículo 115, numeral 9). Además, se dispone que el Estado establecerá las condiciones, con el fin de que los grupos de más escasos recursos se vean favorecidos por determinadas políticas sociales, como sería en la distribución de fondos para becas y ayudas a la educación (artículo 80) o en la construcción y adjudicación de viviendas de interés social (artículo 100). No se otorgan mayores precisiones, acerca de la manera de concretar dicho apoyo y promoción.

#### 4. El sistema de protección de los derechos fundamentales

El último capítulo de la parte de los derechos fundamentales está dedicada a las garantías constitucionales. En el artículo 131 se establecen los recursos judiciales, para hacer efectivos los derechos consagrados en la Constitución. Para ello, se prevén cuatro procedimientos: la inconstitucionalidad de las normas jurídicas (por ejemplo, leyes y actos administrativos) y de las resoluciones judiciales (artículo 132),<sup>34</sup> el *habeas corpus* (artículo 133), el amparo (artículo 134) y el *habeas data* (artículo 135).

El *habeas corpus*, figura jurídica que proviene del inglés *writ of habeas corpus*, fundamentalmente garantiza la libertad de las personas. La nueva reglamentación distingue tres variantes de este recurso: el preventivo, el reparador y el genérico. En el primer caso, se trata de una protección judicial dirigida contra la amenaza inminente de privación ilegal de la libertad física. La segunda variante sirve a los efectos de rectificación de las circunstancias, en los casos en que ya ha tenido lugar la privación ilegal de la libertad. Por último, el *habeas corpus* genérico se dirige a la eliminación de acciones o situaciones no contempladas en los otros dos casos, pero que asimismo implican una amenaza para la seguridad o libertad de las personas. Tal es el caso previsto en el artículo 133, referido a garantizar la integridad corporal, psíquica o moral de las personas legalmente privadas de su libertad.

La acción de *habeas corpus* podrá ser impuesta por cualquier persona, tanto ante un juez de primera instancia de la circunscripción judicial respectiva, como ante la Suprema Corte de Justicia (artículo 259, número 4), previéndose un procedimiento breve, sumario y gratuito, que puede asimismo ser iniciado de oficio.

En cuanto a la acción de amparo<sup>35</sup> se trata de la protección de derechos individuales constitucionales, o consagrados por la ley, que se hayan lesionado o se encuentren en peligro inminente de serlo, a causa de la acción u omisión de una autoridad o de un particular. Acá se exceptúan los casos de privación ilegal de la libertad o detención arbitraria, previstos en el procedimiento de *habeas corpus*. El amparo está concebido como procedimiento rápido y de urgencia, y persigue el objetivo de reestablecer las circunstancias preexistentes,

<sup>34</sup> Al respecto, véase más adelante el punto VI. 3.

<sup>35</sup> Al respecto, véase Sosa, Enrique A., *La acción de amparo. Derecho paraguayo y comparado*, Asunción, 1988.

con anterioridad a la lesión del derecho o a la situación de peligro inminente de lesión. Acerca de la acción de amparo decide el juez de primera instancia de la jurisdicción correspondiente. En el caso de que el juez considere que alguna de las normas que serían aplicadas por él en el curso de la acción de amparo resulta incompatible con la Constitución, puede someter dicha norma a la decisión de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Aunque esta posibilidad procesal está prevista en el procedimiento de amparo, su reglamentación se realiza recién a nivel legislativo (ley número 600 del 16 de julio de 1995).

Las sentencias emitidas en el procedimiento del amparo no causan estado y, por tanto, no queda excluido que se pueda emitir juicio sobre el mismo asunto, en un juicio ordinario promovido con posterioridad. Los detalles del amparo se encuentran reglamentados en el Código Procesal Civil paraguayo<sup>36</sup> de fecha 4 de abril de 1988 (artículos 565-588).

Un nuevo recurso judicial establecido en la Constitución de 1992 es el llamado *habeas data*, el cual atribuye a toda persona el derecho a acceder a la información y a los datos sobre su persona, que se encuentren en registros públicos o privados, así como a conocer el uso que se haga de los mismos. En el procedimiento de *habeas data* se puede reclamar la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos datos, toda vez que ellos representen información falsa o lesionen ilegítimamente los derechos de la persona afectada.<sup>37</sup>

## VI. REFORMAS REFERIDAS A LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO

En consecuencia con la tradición constitucional paraguaya, las funciones del Estado están distribuidas de acuerdo con el principio de división de poderes entre los órganos del Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Poder Ejecutivo está organizado monocráticamente, ya que según el artículo 226, el mismo es ejercido exclusivamente por

<sup>36</sup> Al respecto, véase Arquímedes, Laconich, Código Procesal Civil, Asunción, 1989; *Revista Jurídica Rebels* 233, 1989, p. 552.

<sup>37</sup> En el marco de una acción de *habeas data* en diciembre de 1992, fue descubierto el archivo secreto de la dictadura de Stroessner por las autoridades judiciales en un centro policial en las afueras de Asunción. Los documentos, confiscados por un juez en lo penal, contienen abundante información acerca de las violaciones a los derechos humanos, cometidos durante la dictadura. Al respecto, véase Amnesty International, Informe Anual, 1993, p. 428; *Der Spiegel* 18/1993, S. 164.

el presidente de la República.<sup>38</sup> El Poder Legislativo es ejercido por el Congreso, compuesto de una Cámara de Senadores y otra de Diputados (artículo 182). A la cabeza del Poder Judicial se encuentra la Corte Suprema de Justicia (artículo 259, numeral 1). Para el ejercicio de las funciones estatales se establecen, según el artículo 3o., los principios de especialización, coordinación y control mutuo (*checks and balances*). Queda consignada asimismo la independencia de los poderes entre sí.

Por otra parte, en la estructura de Estado diseñada por la Constitución de 1992 se procedió no sólo a reformar órganos ya existentes, sino también a la creación de nuevos órganos, tales como, por ejemplo, el Defensor del Pueblo (artículo 276), el Consejo de la Magistratura (artículo 262), el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (artículo 253) y la Contraloría General de la República (artículo 281).

### 1. *El Poder Ejecutivo*<sup>39</sup>

Desde 1844, existe en Paraguay un sistema de gobierno presidencial, basado en el principio de división de poderes. Por lo tanto, los miembros del gobierno, es decir, el presidente de la República y los ministros, no pueden de ninguna manera pertenecer al Congreso y viceversa. Así, queda establecida en la Constitución la incompatibilidad entre cargo de gobierno y mandato legislativo (artículo 197, numeral 8; 198, 199 y 237).

En este sentido, es de resaltar que algunas competencias atribuidas al presidente de la República por la Constitución anterior, que conducían a una considerable concentración de poder en la persona del Ejecutivo, le son retiradas por la nueva Constitución. Así, por ejemplo, el presidente ya no puede, como antes era el caso, disolver el Congreso y gobernar por medio de decretos. Aún menos puede decretar el Estado de excepción<sup>40</sup> por sí solo y con ello dejar fuera de vigencia a los derechos fundamentales. Como reacción a los largos años de dictadura, se prohíbe asimismo la reelección presidencial en el nuevo texto constitucional.

<sup>38</sup> Acerca de la organización monocrática del Ejecutivo en la Constitución de 1870, véase Gasperi, Luis de, "Paraguay", *Rechtsvergleichendes Handwörterbuch für das Zivil- und Handelsrecht des In- und Auslandes*, Berlín, 1929, p. 880.

<sup>39</sup> Al respecto, véase Lezcano Claude, Luis, *El Poder Ejecutivo en Paraguay*, Asunción, 1989.

<sup>40</sup> Al respecto, véase Camacho, Emilio, *Constitución y Estado de excepción*, Asunción, 1990.

Estas modificaciones no deben, sin embargo, llevar a suponer erróneamente que el presidente de la República posee, según la nueva Constitución, una posición más débil en la estructura del Estado. Si bien las atribuciones del presidente se ven limitadas en función de garantizar el equilibrio entre los poderes del Estado, la posición dominante del Ejecutivo en el sistema político, enraizada tanto en la historia constitucional como en la tradición política del país, permanece en cierta medida inalterada. Ahora como antes, el presidente reúne en su persona las funciones de jefe de Estado, jefe de gobierno (artículo 238, numeral 1) y de comandante en jefe de las fuerzas armadas de la nación (artículo 238, numeral 9). Nombra y remueve a los ministros del Poder Ejecutivo (artículo 238, numeral 6), imparte las directivas de la política gubernamental y posee el derecho de iniciativa legislativa, es decir, de proponer al Congreso proyectos de ley (artículo 238, numeral 12), el derecho a vetar leyes sancionadas por el Congreso (artículo 238, numeral 4) y el poder de indultar o conmutar penas (artículo 238, numeral 10).

La nueva figura del vicepresidente, introducida en la Constitución de 1992, afecta menos aún la posición del presidente en el sistema político. En efecto, el vicepresidente asume un rol significativo, recién en casos de vacancia del presidente de la República (artículo 239).

## 2. *El Poder Legislativo*<sup>41</sup>

En cuanto al Congreso, la Constitución le otorga —además de las tareas tradicionales de dictar leyes (artículo 202, numeral 2), sancionar la ley del Presupuesto General de la Nación (artículo 202, numeral 5) y ratificar tratados y acuerdos internacionales (artículo 202, numeral 9)— nuevas competencias de control. El senado y la Cámara de Diputados poseen, según el artículo 193, el derecho de citar e interpelar a los ministros y otros altos funcionarios de la administración pública. Si como resultado de la interpelación, el Congreso emite un voto de censura por mayoría absoluta de dos tercios en contra del citado ministro y funcionario, será recomendada su remoción al presidente de la República o al superior jerárquico. El presidente, sin embargo, no está obligado a seguir esta recomendación. Además, el Congreso puede constituir comisiones de investigación,

<sup>41</sup> Acerca del Poder Legislativo, véase Caballero Carrizosa, Esteban y Alejandro Vial (eds.), *Poder Legislativo en el cono sur*, Asunción, 1994, 2 vols.

las cuales tienen el derecho de requerir información y documentaciones a entidades privadas y estatales. Detrás de la inclusión de estos componentes parlamentarios en el nuevo texto constitucional, se puede deducir la intención de fortalecer el rol del Congreso en el sistema político.

El mismo objetivo persigue la incorporación del llamado juicio político (artículo 255) en la nueva Constitución. Según esta figura, la Cámara de Diputados tiene el derecho a acusar al presidente, al vicepresidente, a los ministros, a los miembros de la Corte Suprema de Justicia y a otros altos funcionarios del Estado, por mal desempeño de sus funcionarios o por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. Mientras que la Cámara de Diputados formula la acusación, es el senado el que juzga en juicio público a los acusados. Si el senado decide que el enjuiciamiento se encuentra justificado, declara entonces culpable a los acusados, con el efecto de separarlos de su cargo. Un eventual procedimiento ante la justicia ordinaria no queda afectado por este juicio. Para la decisión se requiere una mayoría de dos tercios.

Además, la Constitución de 1992 prevé la figura del defensor del pueblo, el cual —comisionado por el Parlamento— cuenta entre sus funciones la defensa de los derechos humanos consignados en la Constitución. Por último, fue introducido otro órgano de control, es decir, la Contraloría General de la República. Ambos órganos son autónomos, siendo su nombramiento competencia del Parlamento.

### 3. *El Poder Judicial*<sup>42</sup>

En el ámbito del Poder Judicial, fueron llevadas a cabo importantes modificaciones con el fin de garantizar su independencia. Para ello, fueron subsanadas algunas deficiencias estructurales de la Constitución de 1967, que impedían el desarrollo de una justicia independiente.

Según la Constitución anterior, el presidente de la República desempeñaba un rol decisivo en el nombramiento de los jueces del Poder Judicial, ya que poseía la competencia de proponer candidatos para el nombramiento de jueces. Además, el presidente podía nombrar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, en acuerdo

<sup>42</sup> Acerca del Poder Judicial, véase Rivera Hunter, Marcos, *La independencia del Poder Judicial*, Asunción, 1991.

con el senado por un periodo de cinco años, y a los jueces de primera y segunda instancia, con aprobación de la Suprema Corte, también por un periodo de cinco años.

La nueva Constitución ha cambiado este sistema, y los miembros de la Corte Suprema de Justicia, ahora son nombrados por el senado de por vida (con el límite de setenta y cinco años de edad para ejercer el cargo), en acuerdo con el Poder Ejecutivo y a partir de ternas propuestas por el Consejo de la Magistratura (artículo 264, numeral 1). Los demás miembros de tribunales y juzgados de la República son designados por la Corte Suprema de Justicia, también a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura por un periodo de cinco años (artículo 251). De esta forma, se le privó al presidente de la República de la prerrogativa de proponer los magistrados para su nombramiento, otorgándosele la misma a un nuevo órgano independiente, es decir, al Consejo de la Magistratura. Sólo uno de los ocho miembros de este órgano representa al Poder Ejecutivo, los demás son representantes de la Corte Suprema, del Congreso, de las facultades de derecho y del Colegio de Abogados (artículo 262) respectivamente.

Además, si bien la nueva Constitución garantiza la inamovilidad de los magistrados, sólo durante el término para el cual fueron nombrados, éstos adquieren la inamovilidad en el cargo, hasta el límite de edad establecido para los miembros de la Corte Suprema, si son confirmados por dos periodos siguientes al de su elección. Durante el periodo de cinco años en el cargo, ningún juez puede ser trasladado o ascendido sin su consentimiento (artículo 252). Estas disposiciones se pueden entender, no sólo desde la perspectiva de lograr una mayor independencia de los jueces, sino también, en general, en el marco de la lucha contra la corrupción, y por el mejoramiento de la capacidad funcional del Poder Judicial. Al mismo objetivo se dirige la incorporación de un jurado especial de enjuiciamiento de magistrados, el cual es el encargado del enjuiciamiento y remoción de los magistrados judiciales. Sin embargo, se debe destacar que lograr una justicia eficiente e independiente implica un proceso que requerirá considerable tiempo.

Una verdadera novedad es la independencia económica del Poder Judicial. En efecto, según el artículo 249, el Poder Judicial goza de autarquía presupuestaria. En el Presupuesto General de la Nación deberá asignársele no menos del 3 por ciento del Presupuesto de la Administración Central, y el presupuesto del Poder Judicial será administrado por la Corte Suprema de Justicia.

Con el fin de afrontar problemas tales como fraudes electorales y manipulaciones en la organización de las elecciones, se creó una jurisdicción electoral (artículo 273), a cuyo frente se encuentra el Tribunal Superior de Justicia Electoral (artículo 274). Este tribunal es responsable del registro, organización, dirección y verificación de los procesos electorales en general.

Al frente del Poder Judicial se encuentra la Corte Suprema de Justicia, la cual es la máxima instancia para la interpretación de las leyes (artículo 247). La Constitución de 1992 ha reorganizado este órgano, pudiendo ahora no sólo decidir en pleno, sino también en salas. Para este fin se prevé la creación de una Sala Constitucional dentro de la Suprema Corte (artículo 258). A través de la ley 206, de fecha 23 de junio de 1995, que organiza la Corte Suprema de Justicia, fueron creadas, además, otras dos salas: la Sala Civil y Comercial y la Sala Penal. La Corte se compone de nueve miembros, y cada sala, a su vez, se integra con tres de ellos (artículo 258).

Para los procesos, ante la Corte Suprema de Justicia, es válido el principio enumerativo. Los deberes y atribuciones de la Corte se encuentran enumerados en los artículos 259 y 260, así como en los párrafos 3 y 11 al 15 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y se distribuyen entre el pleno y las salas.

El pleno decide, entre otros asuntos, acerca de disputas entre el poder central y los órganos regionales, es decir, departamentos y municipios, así como sobre disputas entre los órganos regionales entre sí, y sobre cuestiones referidas al derecho de asilo y a la nacionalidad.

En lo que respecta a las salas, la Sala Civil y Comercial y la Penal representan las máximas instancias en sus jurisdicciones respectivas.

La introducción de una Sala Constitucional, por su parte, puede considerarse como una de las reformas más importantes de 1992, dado que representa —a pesar de algunos puntos débiles en relación con los efectos vinculados de sus decisiones— un avance en dirección a una eficiente jurisprudencia constitucional en Paraguay. Entre sus competencias se cuenta la verificación de la inconstitucionalidad de las leyes (control de las normas), de sentencias definitivas o interlocutorias y de actos administrativos (artículo 260).

Con ello se abren dos caminos jurídicos, los cuales están reglamentados en el Código Procesal Civil paraguayo (artículos 538-564): por un lado, la acción de inconstitucionalidad y, por otro, el recurso de inconstitucionalidad. Sin embargo, la Sala Constitucional se limita, en ambos casos, a decidir sobre la aplicabilidad o no de las dispo-

siones impugnadas en cada disputa. El efecto de la decisión es entonces *inter partes*, y permite, por lo tanto, el mantenimiento de leyes inconstitucionales. De ese modo se limita considerablemente el control del tercer poder sobre los actos de los otros dos poderes.

#### VII. EL DESARROLLO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL DESDE 1992 Y HASTA 1996

Respecto al desarrollo de la Constitución, desde su puesta en vigencia en junio de 1992, se pueden reconocer dos ámbitos de problemas; por un lado, la conformación de los nuevos órganos previstos en la Constitución; y, por otro, la implementación legislativa de las tareas definidas por la Constitución.

En el artículo 4o. de las disposiciones transitorias, se previó un periodo de transición de un año, desde la puesta en vigencia de la Constitución hasta la conformación de un nuevo gobierno, mediante la realización de elecciones presidenciales y parlamentarias. Este periodo de tiempo debía servir, sobre todo, para que los partidos políticos se prepararan para la campaña electoral, así como para dar lugar al proceso de nominación interna de candidatos. Así, las elecciones tuvieron lugar el 15 de mayo de 1993. El 1 de julio y el 15 de agosto del mismo año, tomaron posesión de sus cargos los miembros de los dos poderes. La conformación de los otros órganos previstos por la Constitución (por ejemplo, la Corte Suprema de Justicia o el Consejo de la Magistratura), de competencia del Parlamento, tuvo lugar conforme al artículo 7o., recién con posterioridad a la asunción de funciones del nuevo Parlamento.

La conformación de la Corte Suprema de Justicia requirió numerosos preparativos legislativos y políticos. En primer término, fue sancionada en febrero de 1994 la ley orgánica del Consejo de la Magistratura (ley 296/94). Luego siguió un dificultoso proceso de negociaciones entre las principales fuerzas políticas para la conformación del Consejo, el cual condujo a un consenso a finales de 1994. Recién entonces fue posible nombrar a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, a comienzos del año 1995. La ley orgánica correspondiente fue aprobada por el Parlamento el 23 de julio de 1995. Ella contiene reglamentaciones más precisas acerca de la estructuración interna de la Corte y sus salas, así como sus respectivas competencias. La designación de nuevos magistrados judiciales comenzó a fines de 1995 y deberá estar concluida a fines de 1996.

En cuanto al funcionamiento real de la Corte Suprema de Justicia desde su conformación, hay que destacar que —a diferencia de tiempos anteriores—<sup>43</sup> su jurisprudencia constitucional se extiende en todos los actos del poder público. Así, la Corte Suprema de Justicia ha dejado sin efecto resoluciones parlamentarias y sentencias judiciales en varias oportunidades, debido a lesiones del derecho al debido proceso.<sup>44</sup> En otra decisión, la Corte ha declarado, por ejemplo, la inconstitucionalidad de una sentencia judicial que declaraba nula la acción de las comisiones conjuntas de investigación en un determinado caso, por encontrarse ya en curso un proceso judicial en relación con el mismo objeto. Además, en la misma decisión, la Corte Suprema de Justicia subrayó nuevamente con claridad las tareas constitucionales y competencias de las comisiones conjuntas de investigación. Sin embargo, cabe decir que hasta el momento no se ha presentado un caso en el cual la Corte Suprema de Justicia haya tenido ocasión de declarar la inconstitucionalidad de alguna resolución emanada del Poder Ejecutivo. Ello supondrá, tomando en cuenta la posición tradicionalmente dominante del Poder Ejecutivo, en el sistema político paraguayo, una prueba decisiva para la independencia de la Corte Suprema de Justicia.

Otras implementaciones, a nivel legislativo, de las tareas establecidas en la Constitución se vieron concretadas en la elaboración y sanción de las siguientes leyes: el 11 de marzo de 1993 fue sancionada la ley orgánica para la formación del jurado de enjuiciamiento de magistrados (ley 131/93) y el 5 de abril de 1993 se hizo lo propio con la ley 137/93 de "Las Comisiones Conjuntas de Investigación". La ley que reglamenta y organiza la Contraloría General de la República (ley 276/94) fue sancionada el 8 de julio de 1994. Además, la ley que reglamenta la intervención a los gobiernos departamentales y/o municipales (ley 317/94), así como la Ley Orgánica Departamental (ley 426/94).<sup>45</sup> fueron aprobadas el 4 de abril y el 7 de diciembre de 1994, respectivamente.

<sup>43</sup> En un periodo de 15 años (1967-1982) solamente trece sentencias judiciales fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia, mientras que ni siquiera una vez sucedió lo propio en relación con una ley o a una resolución del Poder Ejecutivo. Al respecto, véase Mendonca, Juan Carlos, *Inconstitucionalidad: aspectos procesales*, Asunción, 1983, p. 1.

<sup>44</sup> Acá se hace referencia a la remoción de dos intendentes municipales, decisión tomada por el Parlamento en el marco de sus competencias. Véase "Decisión de la", *Corte Suprema de Justicia*, núm. 184, 31 de julio, 1995, y *La Ley*, núm. 3, 1995, pp. 421-429, así como a la orden de detención dictada por un juez, véase *La Ley*, núm. 3, 1995, pp. 430-431.

En el curso del proceso de constitución de los nuevos órganos del Estado, se llegó, en no pocas oportunidades, a fricciones entre el Parlamento y el Ejecutivo, entre otros motivos, debido a que la mayoría parlamentaria se encuentra en manos de la oposición. Esta situación se ha visto reflejada en varias oportunidades en el veto presidencial a resoluciones tomadas por el Parlamento (1993: 12 leyes; 1994: 14 leyes, y hasta agosto de 1995: tres leyes). Así, fue vetada, por ejemplo, la Ley sobre Delitos Ecológicos en diciembre de 1995.

En el proceso de implementación de la nueva estructura orgánica, prevista en la Constitución, se plantearon como imprescindibles, reformas no sólo a nivel político-institucional, sino también a nivel administrativo. En efecto, una reforma administrativa fue puesta en marcha, la cual persigue fundamentalmente el mejoramiento de la capacidad de gestión de la administración pública. En la misma se otorgará prioridad a las administraciones a nivel local, es decir, a los departamentos y municipios.<sup>46</sup> Estas reformas se encuentran en estrecha relación con el objeto establecido en la Constitución, de lograr una estructura descentralizada en la organización del Estado y una nueva distribución del poder estatal.

Digno de mención resulta, además, que Paraguay suscribió en junio de 1992 el Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, así como el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En enero de 1993, fue reconocida la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Con ello el país se adhirió al sistema interamericano de Protección a los Derechos Humanos.<sup>47</sup>

Después de más de tres años de su puesta en vigencia, se puede comprobar que el Parlamento se ha ocupado prioritariamente con las tareas relativas a la organización estatal que le fueran asignadas por la Constitución. Sin embargo, existe en este ámbito todavía numerosas tareas pendientes, entre ellas, el nombramiento del defensor del pueblo.<sup>48</sup> Más allá de ello, la elaboración de leyes que se rela-

45 Véase Báez, Rubén, Juan González y Reinerio Cáceres, *Ley 426/94 Orgánica del Gobierno Departamental. Comentada*, Asunción, 1995.

46 Véase United Nations Development Programme (Management Development Programme), *Paraguay: Technical Cooperation Proposals to Enhance Public Sector Management*, Washington D. C., 1990; Nickson, Andrew, *Local Government in Paraguay*, UNDP/University of Birmingham (comisionado por el Ministerio de Cooperación de Alemania) 1989.

47 Véase Kokott, Julianne, *Das Interamerikanische System zum Schutz der Menschenrechten*, 1986.

48 Al respecto debe mencionarse que el nombramiento del defensor del pueblo

cionan con los derechos fundamentales, y a otros fines y tareas estatales, aún no se ha convertido en objeto central de discusiones parlamentarias.

### VIII. OBSERVACIONES FINALES

A manera de conclusión, se pueden identificar tres temas principales que estuvieron en el centro de las discusiones de la Convención Nacional Constituyente, y quedaron reflejados en el texto constitucional:

- En primer término, y a partir de la experiencia histórica con el régimen autoritario, se trató de asegurar la libertad. Esto se pone de manifiesto, sobre todo, en el establecimiento de una efectiva separación de poderes, como medio para impedir el abuso y/o la concentración de poder. A ello deberá contribuir, asimismo, un sistema fortalecido de protección de los derechos fundamentales y la figura del defensor del pueblo.
- En segundo término, se buscó asegurar una mayor efectividad en el desempeño de la función estatal, con el fin de contrarrestar otro grave problema heredado de los tiempos de la dictadura, es decir, la corrupción política y económica. Esta intención está también detrás de la incorporación de órganos de control, como la Contraloría General de la República y el Tribunal Electoral, así como de nuevos instrumentos jurídicos de control como el juicio político y en general, detrás de la reestructuración del Poder Judicial.
- En tercer lugar, se trató, con la Constitución de 1992, de establecer un sistema jurídico que le otorga nuevas tareas y obligaciones al Estado, y que están dirigidas a promover el bienestar de los ciudadanos. Esta intención se concreta, en especial, en la introducción del principio del Estado social. Ciertamente se puede decir que la realidad social y política de Paraguay, difícilmente satisfaga las altas expectativas trazadas en la Constitución a este respecto, es decir, existe una brecha considerable entre el texto y la realidad constitucional. Por otro lado, con este ambicioso programa se pone el acento en la función de

no ha sido posible, debido a la falta de acuerdo político en el Parlamento, en diciembre de 1995.

transformación, que la norma constitucional puede ejercer en la configuración de la realidad económica y social.

Con respecto a las debilidades de la Constitución de 1992 se puede mencionar, en primer término, una deficiencia de carácter formal, es decir la abundancia de normas, la cual, en muchos casos, da como resultado imprecisiones, redundancias o superposiciones, y dificulta seriamente la tarea de interpretación de la norma constitucional. Por otro lado, a nivel de contenido, algunos puntos problemáticos son: la tensión existente entre el principio de descentralización y el Estado unitario; la falta de claridad acerca de los mecanismos para la implementación de los derechos sociales fundamentales y los efectos limitados de las decisiones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en la comprobación de la inconstitucionalidad de las leyes.

Poniendo a un lado los problemas mencionados, no se puede dejar de reconocer que el desarrollo constitucional del Estado de derecho democrático en Paraguay, ha hecho considerables progresos desde la elaboración y puesta en vigencia de la Constitución de 1992.

Jorge SILVERO SALGUEIRO