

La Gobernabilidad de la República del Paraguay, desde el punto de vista de la Constitución Vigente (1992).

ENRIQUE RIERA ESCUDERO.
Universidad Columbia del Paraguay.

VIVIAN MARINA QUIÑONEZ.
Universidad Columbia del Paraguay.

MIRNA OCAMPOS.
Universidad Columbia del Paraguay.

RENE RIVEROS.
Universidad Columbia del Paraguay.

OSCAR PEREZ.
Universidad Columbia del Paraguay.

GLORIA VARGAS.
Universidad Columbia del Paraguay.

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo, analizar, investigar y evaluar, a la luz de la experiencia política de los últimos 30 años de libertades públicas, el funcionamiento de la democracia republicana, representativa, participativa y pluralista (preámbulo), desde el punto de vista del diseño constitucional de un Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado (art. 1°), que fue pensado buscando un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control (art. 3°). Para aproximarnos a la respuesta, debemos revisar las diferentes competencias del gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art.3°) y demás instituciones creadas por la Constitución (la Procuraduría General, la Fiscalía General, el Superior Tribunal de Justicia Electoral, el Consejo de la Magistratura, El Jurado de Enjuiciamiento, Defensoría del Pueblo, la Contraloría General). Tampoco podemos, dejar de analizar, la relación entre los sectores público y privado de la economía, a los efectos de establecer la posición del Estado en sus diferentes formas (interventor o regulador), para definir las responsabilidades compartidas en el desarrollo nacional y en qué medida los factores exógenos pueden afectar la gobernabilidad.

Palabras claves: *democracia – estado social de derecho – equilibrio*

Abstract

The purpose of this paper is to analyze, investigate and evaluate, in the light of the political experience of the last 30 years of public freedoms, the functioning of republican, representative, participatory and pluralist democracy (preamble), from the point of view of the constitutional design of a social state of law, unitary, indivisible, and decentralized (art. 1), which was conceived seeking a system of independence, balance, coordination and reciprocal control (art. 3). To get closer to the answer, we must review the different competencies of the government exercised by the Legislative, Executive and Judicial powers (Article 3) and other institutions created by the Constitution (the Attorney General's Office, the Prosecutor General's Office, the Superior Court of Electoral Justice, the Council of the Judiciary, the Jury of Impeachment, the Ombudsman's Office, the Comptroller General's Office). Nor can we fail to analyze the relationship between the public and private sectors of the economy, in order to establish the position of the State in its different forms (intervenor or regulator), to define shared responsibilities in national development and the extent to which exogenous factors may affect governance.

Keywords: *democracy - social rule of law – equilibrium (balance)*

Introducción

Este trabajo tiene como objetivo, analizar, investigar y evaluar, a la luz de la experiencia política de los últimos 30 años de libertades públicas, el funcionamiento de la democracia republicana, representativa, participativa y pluralista (preámbulo) (Constitución Nacional, 1992), desde el punto de vista del diseño constitucional de un Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado (art. 1º), que fue pensado buscando un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control (art. 3º).

Para aproximarnos a la respuesta, debemos revisar las diferentes competencias del gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art.3º) y demás instituciones creadas por la Constitución (la Procuraduría General, la Fiscalía General, el Superior Tribunal de Justicia Electoral, el Consejo de la Magistratura, El Jurado de Enjuiciamiento, Defensoría del Pueblo, la Contraloría General). (Constitución Nacional, 1992)

Tampoco podemos, dejar de analizar, la relación entre los sectores público y privado de la economía, a los efectos de establecer la posición del Estado en sus diferentes formas (interventor o regulador), para definir las responsabilidades compartidas en el desarrollo nacional y en qué medida los factores exógenos pueden afectar la gobernabilidad. (Constitución Nacional, 1992).

Metodología.

La metodología utilizada fue el análisis de las disposiciones constitucionales y su funcionamiento real, a la luz de la experiencia de 25 años, en el ejercicio de la democracia en la República del Paraguay.

Desarrollo.

Las diferentes competencias y facultades, de los poderes y extra-poderes del estado paraguay, en la constitución vigente.

Podemos confirmar, sin temor a equivocarnos, que la Constitución define con claridad, que somos una “democracia representativa”, es decir que el pueblo soberano, depositario del poder originario (constituyente), delega en sus representantes el gobierno en su acepción más amplia. (Constitución Nacional, 1992)

Asimismo, también se habilitan espacios suficientes de participación ciudadana (democracia directa), como el referéndum o la iniciativa popular como recursos para enviar mensajes directos y concretos a las autoridades democráticamente elegidas. (Constitución Nacional, 1992)

El concepto de democracia “pluralista”, está vinculado a la falta de discriminación y libertad (30 veces mencionada en el texto constitucional) en su más amplio sentido, de participar en la vida pública y privada, sin más limitaciones que las establecidas en la ley. (Constitución Nacional, 1992)

Está claro, además, que en términos generales la mayor parte de los autores de filosofía del derecho concuerdan en que un Estado social de derecho se propone fortalecer servicios y garantizar derechos, considerados esenciales para mantener el nivel de vida necesario para participar como miembro pleno en la sociedad. (Constitución Política, 2020)

El Estado unitario (e indivisible) se caracteriza por tener un solo centro de impulsión político que, a su vez, concentra las funciones Ejecutiva, Legislativa y Judicial en órganos del Gobierno Central, como, asimismo, de cierta desconcentración o descentralización administrativa. La forma de organización territorial adoptada es la de un Estado “unitario y descentralizado” (Constitución Nacional, 1992) . El modelo establecido para los gobiernos sub-nacionales corresponde al de una organización estatal regional y no federal, por el grado de autonomía que se reconoce a los niveles de gobierno sub-nacional. (Turner, 1998)

Corresponde precisar que, tenemos “estado de derecho” que funciona dentro de una “democracia constitucional”, porque todos, ciudadanos y autoridades, estamos sometidos al texto de la Constitución cuya supremacía está expresamente establecida. (Constitución Nacional, 1992)

El Poder Ejecutivo, es ejercido por el Presidente y Vicepresidente de la República, elegidos por voto directo y cuyos mandatos duran 5 años, sin posibilidad de ser reelectos. Su misión más importante, es ser el administrador general del gobierno. Sus deberes y atribuciones más importantes están establecidas y limitadas por la propia carta magna en su art. 238°. (Constitución Nacional, 1992)

Las atribuciones del Poder Ejecutivo son bastante limitadas para lograr la gobernabilidad del sistema. A los efectos de calificar la aptitud para gobernar analizaremos algunos parámetros universalmente aceptados para tal efecto. En primer lugar, veremos con qué poderes proactivos y reactivos cuenta el Presidente.

Se llaman poderes proactivos aquellos que permiten provocar cambios en el sistema, alterando el statu quo; mientras que poderes reactivos son aquellos que permiten mantener el sistema en su estado actual, evitando alteraciones en el statu quo.

Entre los primeros se cuentan: 1) la posibilidad de legislar por decreto; 2) la definición del presupuesto; 3) la convocatoria a referéndum y plebiscito, y: 4) el control de la agenda legislativa.

En nuestro caso, el Presidente no tiene posibilidad de dictar decretos leyes, decretos de necesidad y urgencia o recibir delegación legislativa para regular materias privativas del Congreso. Como se advierte, existe una variedad de opciones merced a las cuales el Poder Ejecutivo puede, en ocasiones, ejercer funciones legislativas, y en el estudio comparado de las constituciones de Latinoamérica surgen ejemplos de cualquiera de estos tres casos. En nuestro país, durante la vigencia de la Constitución de 1967 el Poder Ejecutivo podía dictar decretos leyes, mientras el Congreso estuviese en receso; actualmente esa facultad ha desaparecido y recordemos que el mismo Art. 3° prohíbe expresamente la delegación de atribuciones entre poderes del Estado, por lo que queda excluida cualquier posibilidad al respecto.

En cuanto a la definición del presupuesto quien tenga el control del mismo tendrá un gran poder político ya que de éste depende la posibilidad de adoptar medidas y de llevar o no adelante el programa de gobierno. La iniciativa casi siempre es atribución del Poder Ejecutivo, pero esa facultad resulta vacua si el Congreso puede modificar el presupuesto a su antojo; es por eso por lo que en muchos países el Poder Legislativo tiene importantes limitaciones a los cambios que puede introducir. En algunos casos no puede aumentar los montos asignados a los rubros o no puede elevar el monto total de los gastos; en otros puede hacerlo, pero sólo si contempla nuevas fuentes de ingresos para cubrirlos; en ocasiones las modificaciones al presupuesto requieren mayorías especiales; finalmente, en otros casos si el tratamiento del presupuesto no se hace en tiempo, rige el presentado por el Poder Ejecutivo. El caso del Paraguay se inscribe entre aquellos donde las facultades de modificación por parte del Legislativo son irrestrictas, con el agravante de que, de hecho, el Presidente de la República ha perdido la facultad de vetarlo por hacerse imposible el cumplimiento de los plazos para el tratamiento del veto.

La conclusión a la que se arriba es que: "El Presidente se encuentra más debilitado en lo que respecta a la elaboración del presupuesto cuando el Congreso puede modificar/o sin ningún tipo de restricción, como sucede en Argentina, Bolivia, Guatemala, Honduras, Paraguay y México, aunque en este último el Congreso no puede crear gastos nuevos una vez promulgada la ley del presupuesto"

En cuanto a la convocatoria a referéndum y plebiscito, su función primordial radica en que con estos instrumentos el Presidente de la República puede, si su proyecto de gobierno se viese obstaculizado por el Congreso, implementarlo con el apoyo popular, gracias a alguno de estos mecanismos de democracia semi-directa. Cuando ellos están a disposición del Poder Ejecutivo de manera amplia se considera que son un eficaz elemento de presión sobre los legisladores para obtener la aprobación de sus propuestas, así como para lograr la reafirmación de su legitimidad popular. El poder del Presidente es débil si no puede convocarlos por sí mismo, o si no son vinculantes. En cuanto a lo que sucede en nuestro país, señalemos en primer lugar, que la Constitución sólo contempla la posibilidad del referéndum en su Art. 121, por otra

parte, dicho referéndum se decide por ley y puede o no ser vinculante, según lo disponga el Congreso. Consecuentemente, en el sistema paraguayo la convocatoria a referéndum no es poder que entre dentro del ámbito de las atribuciones del Presidente de la República, no cuenta, pues, como poder proactivo.

En relación con el control de la agenda legislativa, en el caso paraguayo, la única incidencia que el Presidente puede tener es la declaración de urgencia de un proyecto que ha tenido su iniciativa en él (Art. 21O); facultad que en nuestro caso apenas si ha sido utilizada, debiendo señalarse que el pedido de urgencia se halla limitado a tres proyectos por período legislativo.

Pasemos ahora a los poderes reactivos, entre los que generalmente se cuentan: 1) el veto, y; 2) la iniciativa exclusiva.

En cuanto al poder de veto, el sistema paraguayo se halla entre los más débiles del continente. En efecto, la fuerza y eficacia del veto depende de la mayoría que se exige al Congreso para rechazar el veto planteado por el Poder Ejecutivo, cuanto mayor sea esa mayoría exigida, el veto tendrá mayor fortaleza, ya que el Legislativo tendrá mayores dificultades para sobreponerse al veto. Dichas mayorías varían entre dos tercios de los miembros del congreso (veto con mayor fuerza), dos tercios de los presentes, tres quintas partes de los presentes y mayoría absoluta. El Paraguay se encuentra entre estos últimos, donde el rechazo del veto no presenta grandes dificultades para el Poder Legislativo. Señalemos que en algunos países como Ecuador el poder de veto es tan fuerte, que no permite el tratamiento del proyecto vetado durante el mismo período legislativo.

El Presidente de la República, tampoco goza de iniciativa exclusiva más que en el caso del presupuesto, lo cual, desde luego, es común a todas las constituciones. Por consiguiente, se puede afirmar que tampoco goza de una relevante facultad a este respecto.

Así, pues, terminado el análisis de los poderes proactivos y reactivos del Presidente de la República, la conclusión es que carece de todos ellos, salvo el pedido de urgencia de tratamiento de proyectos de ley, que, por otro lado, resulta el menos valioso de todos, al punto que ha tenido escasísima utilidad.

El Poder Judicial es el custodio de esta Constitución. La interpreta, la cumple y la hace cumplir. La administración de justicia está a cargo del Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los juzgados, en la forma que establezcan esta Constitución y la ley (art.247°). (Constitución Nacional, 1992)

El Poder Judicial está previsto por la Constitución Nacional como uno de los tres Poderes del Estado, contemplado en la parte orgánica, siendo el tercer poder mencionado por la carta magna, después del Poder Legislativo y Ejecutivo. Desde Montesquieu, la estructura de poder está constituida por un sistema de control recíproco y equilibrio, lo que en las bases teóricas suena perfecto, en la práctica se ejerce de manera sinuosa. Ello es así porque la carrera judicial no garantiza la cúspide del máximo órgano judicial por mérito, sino por decisión política, debido a que es el Poder Legislativo el que confirma a los Ministros de la máxima instancia judicial, como así también el órgano investigador y juzgador de los propios magistrados (JEM) contiene en sus filas a políticos de diferentes partidos o posiciones ideológicas, quienes a priori, no siempre poseen suficiente conocimiento del ejercicio de la materia o de procedimiento del entorno judicial, motivando sus decisiones, la mayoría de las veces, los intereses de sus partidos o agrupaciones políticas. (De Secondat & de Montesquieu, 1993)

Para analizar ese rol institucional del Poder Judicial, es necesario recordar la influencia de dos líneas de pensamiento, que han tenido concepciones acerca del papel de la administración de justicia, siendo esas dos corrientes la norteamericana y la francesa.

En los países europeos de origen latino, Francia es especial, había desconfianza hacia los jueces, a causa de ese sentimiento, la Revolución Francesa negó a los jueces la posibilidad de que ampliaran sus funciones, limitando su actividad administrar el servicio público de justicia, impidiendo que el Poder Judicial, avance sobre el Poder Legislativo, considerado el verdadero depositario de la soberanía del pueblo por el sistema de representación, circunstancia ésta utilizada actualmente como justificado para crear todo

tipo de leyes con la intención de solucionar problemas sociales, cuando las mismas dependen de innumerables factores y coyunturas.

En los países de raíz anglosajón, en cambio, había confianza en los jueces, y por ello, se amplió su ámbito jurisdiccional, extendiéndose a los conflictos en los cuales el Estado o sus órganos son partes y fundamentalmente, en aquellos en que están en juego los derechos individuales.

Volviendo a la división de poderes, no se trata de una simple separación de funciones que responde a una necesidad práctica de división de trabajo, para facilitar el gobierno del Estado, sino que tiene una base esencialmente política, que es la de dividir el poder para debilitarlo y así evitar que éste se desmesure o grave en un solo punto, asegurando de esa manera el espacio de la libertad individual.

En esa tesitura, la función natural de Poder Judicial es la de resolver conflictos, y la de la Corte Suprema ser el órgano revisor y de pronunciamiento sobre la aplicabilidad de una ley conforme a lo que prescribe la Constitución Nacional, por eso el Poder encargado de elaborar las normas (Legislativo) debería estar su control, así como los actos administrativos del Poder Ejecutivo. A pesar de ello, para desnivelar aún más, la supremacía de los poderes, la carta magna ha diseñado un sistema de “remover” a los integrantes de la máxima instancia del Poder Judicial y del Ejecutivo (juicio político), sin establecer un procedimiento claro de rango constitucional y dejó a cargo del Legislativo, reglar el mismo en base a los principios jurídicos insuficientes y sin plazos, exponiendo al Poder Judicial y Ejecutivo, al enjuiciamiento, por el sendero de la discrecionalidad e intereses partidarios. (Villagra Maffiodo, 2008)

La Corte Suprema de Justicia, además de ser la cabeza del Poder Judicial y su función natural de administración de justicia, asume roles administrativos, en cuando a la administración de su patrimonio y la sanción de sus magistrados, funcionarios y demás auxiliares de justicia, por lo que la resolución de los conflictos derivados de las relaciones sociales y la sanción de aquellos que no mantienen una conducta acorde con aquella es una cuestión atinente desde su creación. (Villagra Maffiodo, 2008)

El poder Legislativo, es ejercido por el Congreso, compuesto de dos cámaras (diputados y senadores), elegidos por voto directo y proporcional, que duran 5 años en sus funciones, pudiendo ser reelectos. Tienen múltiples funciones e inciden en la mayoría de las decisiones que puedan tomar los otros dos poderes del Estado (Ejecutivo y Judicial). (Constitución Nacional, 1992)

La Constitución también, creó varias instituciones con funciones determinadas y con la clara intención de desconcentrar el poder a la luz de las experiencias históricas de poder concentrado y autoritario de nuestro país.

Tribunal Superior de Justicia Electoral, con facultades exclusivas y excluyentes en materia electoral, estará compuesto de tres miembros, quienes serán elegidos y removidos en la forma establecida para los ministros de la Corte Suprema de Justicia (art. 275°). (Constitución Nacional, 1992)

Fiscal General del Estado y los agentes fiscales, en la forma determinada por la ley, integran el Ministerio Público, que representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales del Estado, gozando de autonomía funcional y administrativa en el cumplimiento de sus deberes y atribuciones. (art. 266°). (Constitución Nacional, 1992)

La Procuraduría general de la República, cuyo titular es nombrado por el Presidente, cuyos deberes y atribuciones, son: 1) representar y defender, judicial o extrajudicialmente, los intereses patrimoniales de la República (art. 246°). (Constitución Nacional, 1992)

Los magistrados judiciales sólo podrán ser enjuiciados y removidos por la comisión de delitos, o mal desempeño de sus funciones definido en la ley, por decisión de un Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados. Este estará integrado por dos ministros de la Corte Suprema de Justicia, dos miembros del Consejo de la Magistratura, dos senadores y dos diputados; estos cuatro últimos deberán ser abogados. La ley regulará el funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (art. 253°).

El Consejo de la Magistratura está compuesto por: 1) un miembro de la Corte Suprema de Justicia, designado por ésta; 2) un representante del Poder Ejecutivo; 3) un Senador y un Diputado, ambos nominados por su Cámara respectiva; 4) dos abogados de la matrícula, nombrados por sus pares en elección directa; 5) un profesor de las facultades de Derecho de la Universidad Nacional, elegido por sus pares, y 6) un profesor de las facultades de Derecho con no menos de veinte años de funcionamiento, de las Universidades privadas, elegido por sus pares. La ley reglamentará los sistemas de elección pertinentes (art. 262°). Son deberes y atribuciones del Consejo de la Magistratura: 1) proponer las ternas de candidatos para integrar la Corte Suprema de Justicia, previa selección basada en la idoneidad, con consideración de méritos y aptitudes, y elevarlas a la Cámara de Senadores para que los designe, con acuerdo del Poder Ejecutivo; 2) proponer en ternas a la Corte Suprema de Justicia, con igual criterio de selección y examen, los nombres de candidatos para los cargos de miembros de los tribunales inferiores, los de los jueces y los de los agentes fiscales (art. 264°).

El Defensor del Pueblo gozará de autonomía e inamovilidad. Es nombrado por mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados, de una terna propuesta por el Senado, y durará cinco años en sus funciones, coincidentes con el período del Congreso. Podrá ser reelecto. Además, podrá ser removido por mal desempeño de sus funciones, con el procedimiento del juicio político establecido en esta Constitución (art. 277°).

La Contraloría General de la República es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, en la forma determinada por esta Constitución y por la ley. Gozará de autonomía funcional y administrativa. Se compone de un Contralor y un Sub-contralor (art. 281°). (Constitución Nacional, 1992)

A los efectos de este trabajo es importante mencionar a otras tres instituciones de rango constitucional, que tienen funciones muy concretas y afectan el funcionamiento del sistema democrático y republicano.

Las Fuerzas Armadas de la Nación constituyen una institución nacional que será organizada con carácter permanente, profesional, no deliberante, obediente, subordinada a los poderes del Estado y sujeta a las disposiciones de esta Constitución y de las leyes. Su misión es la de custodiar la integridad territorial y la de defender a las autoridades legítimamente constituidas, conforme con esta Constitución y las leyes. Su organización y sus efectivos serán determinadas por la ley (art. 173°)

La Policía Nacional es una institución profesional, no deliberante, obediente, organizada con carácter permanente y en dependencia jerárquica del órgano del Poder Ejecutivo encargado de la seguridad interna de la Nación (art. 175°).

La Banca Central del Estado, más conocido como Banco Central del Paraguay (BCP), cuyas atribuciones son el manejo de la política monetaria y cambiaria, para la estabilidad económica y financiera del país. (Constitución Nacional, 1992)

¿Existe equilibrio y capacidad real de recíproco control e interdependencia de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial? ¿El diseño constitucional afecta la gobernabilidad?

Una vez enumerados y establecidos todos los poderes del estado y, los órganos de rango constitucional, para poder responder a estas preguntas u objetivos de este trabajo, necesariamente debemos analizar cómo son designados los funcionarios o se integran las instituciones o como se los remueve de los altos cargos que ocupan, para entender de una manera más clara si el sistema de equilibrio, recíproco control e interdependencia de la que habla nuestra constitución, en sus artículos se cumple o existe alguna falencia en el diseño constitucional.

La misión del Poder Judicial de constituirse en un poder de Estado para la garantía de la libertad de los ciudadanos está reservada, al menos por consenso, a las personas sin orgullo ni vanidades, que acepten trabajar en el silencio y el anonimato.

El Poder Judicial no trabaja en el estrépito, ni tiene por escenario la televisión, no necesita reconocimientos públicos o de premios, siendo el aforismo “los jueces sólo hablan por medio de sus sentencias” el más adecuado para describir su rutina. Lamentablemente, ello está lejos actualmente de la realidad. Desde hace años, el Poder Judicial y más precisamente su cabeza, se han ubicado como fiadores y avalistas de los poderes políticos, convalidando ciertos actos de dichos poderes, que son y han sido clara, notoria y rotundamente inconstitucionales.

Esta actitud del Poder Judicial tiene como objeto —que prima facie pareciera ser loable, el de no obstaculizar la gestión del gobierno, sino tratar de facilitarla. Esta actitud condescendiente que asume el Poder Judicial frente a los desbordes de los otros poderes cada vez más amplios ha permitido que el Poder Ejecutivo y los funcionarios de la administración pública hayan llegado a resistir el cumplimiento de decisiones judiciales.

Ante tantos desbordes, es difícil creer que el Poder Ejecutivo tenga sólo un tercio del poder real. La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia influye profundamente en la vida política e institucional del país. Sus fallos afectan no sólo a los litigantes que concurren antes sus estrados, sino que, por su trascendencia política e institucional, producen efectos sobre todos los habitantes, sean o no litigantes en ella. Por ello, los ojos expectantes de la sociedad deben estar posados sobre el Poder Judicial, sobre la honestidad de sus magistrados, porque los ciudadanos saben que, según como se pronuncien los jueces, aquellos estarán o no protegidos contra abusos del poder, que pretende siempre ampliarse a expensas de la libertad de los habitantes.

Dentro de esta visión, a nadie escapa que un punto crucial de la gobernabilidad en los sistemas presidenciales depende del modo en que se resuelven las tensiones inherentes a la relación entre el Congreso y el Presidente de la República. Esa relación de tensión surge primordialmente por los siguientes motivos: 1) ambos tienen la misma legitimidad de origen; 2) el Presidente le debe su cargo al electorado y no al Congreso (como sí sucede en el sistema parlamentario); 3) El Presidente tiene un “reaseguro de permanencia” que hace que sólo pueda ser destituido por el Congreso previo JUICIO político, lo cual implica un procedimiento difícil con mayorías muy calificadas; 4) El Poder Ejecutivo no se comparte con el Congreso (régimen de “ganador único”), a diferencia del sistema parlamentario donde esto sí sucede al producirse la conformación del gabinete.

Así, resulta extremadamente frecuente en todos los sistemas presidenciales que las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo no sea de coordinación y cooperación, sino de enfrentamiento —al que algunos llaman “congénito”, porque surge en su propio origen—; en el mejor de los casos la relación será al menos de “competencia” entre los dos poderes. Esta situación conduce casi siempre al estancamiento de las relaciones, con lo cual, en aquellos regímenes en los que el Ejecutivo es muy dependiente del Legislativo, éste bloqueará toda iniciativa de aquél, provocando, de esta manera, un claro estado de ingobernabilidad ante la incapacidad de adoptarse medidas eficaces por parte del gobierno. El fenómeno es universal y no se trata de una característica propia de las democracias Latinoamericanas. En efecto, incluso los Estados Unidos no han escapado al problema, al punto que se han propuesto soluciones radicales, como la que cita Lijphart: “Para salir de un impasse, 'en una sola ocasión por cada mandato, el Presidente podrá disolver el Congreso y convocar nuevamente elecciones al mismo para terminar la legislatura. Si así fuera, el Congreso, con el voto mayoritario de ambas Cámaras emitido dentro de los 30 días siguientes a la decisión del jefe del Estado podría convocar otras elecciones a Presidente y vicepresidente durante el resto de la legislatura que tendrían lugar al mismo tiempo” (Mendonça Bonet, 1997)

Al analizar la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, Nohlen y Fernández llegan a la conclusión de que: “Más que un sistema de 'contrapesos' la relación entre el PE y el PL se convirtió en una relación de “mutuo bloqueo”. (Mendonça Bonet, 1997)

En realidad, es por todos conocido el hecho de que el principal problema de gobernabilidad de los sistemas presidenciales radica en la relación entre estos dos poderes; y que la situación se agrava hasta adquirir ribetes catastróficos en ciertas ocasiones, provocando estados de crisis tan graves que terminan con la caída del Presidente o con el atropello inexorable del Congreso, tal como ha ocurrido recientemente en Bolivia, Venezuela y Ecuador, por poner sólo los casos más dramáticos. La situación es realmente grave

cuando el Presidente se ve obligado a gobernar con un Congreso en el cual no tiene mayoría, sino que, por el contrario, la oposición hace mayoría ya sea en una o en ambas cámaras. Esto es lo que se ha dado en llamar la "democracia dividida".

Un presidente con mayoría contraria en el Congreso, según Pasquino, se enfrenta a cinco posibles inconvenientes: "1. pausa en la toma de decisiones; ni el Presidente ni el Congreso consiguen producir políticas públicas que desean y bloquean recíprocamente las respectivas iniciativas; 2. un alto nivel de conflicto político; 3. una legislación inadecuada, fruto de contratos y compromisos; 4. una legislación excesivamente costosa, porque los contratos y los compromisos deben satisfacer a una multiplicidad de actores dotados de poder de veto; 5. intentos de violación de esquemas que, para el Presidente, pueden desembocar en apelaciones retóricas, mediáticas, populistas y, para el Congreso, llegar a bloquear también las nóminas presidenciales, que no tienen nada que ver con la legislación y la amenaza del "impeachment". (Mendonça Bonet, 1997)

Discusión.

En el período democrático nuestro Presidente, ha tenido siempre un Congreso opositor, aunque más no sea porque alguna facción del partido Colorado ha votado sistemáticamente con la oposición. Algunos opinan que una situación así resulta ser mejor para el sistema democrático, ya que evita la concentración de poder y el Poder Ejecutivo debe obrar bajo un más eficiente sistema de control, al tener la oposición una rama del poder. Esto puede ser cierto en teoría, pero la práctica -y sobre todo la de Latinoamérica- ha demostrado que provoca enfrentamientos que siempre terminan en el inmovilismo, o sea con gobiernos ineficientes, incapaces de adoptar medidas o de sostenerlas, lo que equivale a la ingobernabilidad. Como ejemplo corriente vemos en los diarios que alguna de las Cámaras del Congreso no ha podido sesionar o no ha tratado algún tema por falta de quórum, lo cual es, obviamente, una estrategia ordinaria de bloqueo.

En todas partes es frecuente que, la oposición provoque intencionalmente ese inmovilismo, con el objetivo de desprestigiar al Presidente en ejercicio y lograr, así, la pérdida de votos para el partido que lo sostuvo, estimulando de este modo la alternancia en el poder. En nuestro país es notorio que este es un recurso corrientemente utilizado, atendiendo a que no ha habido alternancia por más de sesenta años y, por consiguiente, la oposición se siente con el derecho de apelar a todo tipo de estrategia para inducir la caída de la ANR (partido Colorado). En otras palabras, la actitud de bloqueo se explica por la frustración y la ansiedad de alternancia. El fenómeno no es una perversión exclusiva de las democracias débiles, o si no, véase lo que ocurre en los Estados Unidos, donde se afirma que: "Cuanto más tiempo controle cada partido ya sea el Congreso o la Casa Blanca sin muchas perspectivas de tomar el control de la otra institución, mayor será la intensidad de la confrontación entre ambos poderes".

En el Paraguay, el bloqueo se ha extendido hasta otros órganos constitucionales. Por ejemplo, la mayor parte de los miembros del Consejo de la Magistratura han fenecido en su mandato hace más de un mes, y estando designados sus sucesores, éstos no han podido asumir el cargo porque el Senado (mayoritariamente opositor) se niega a recibirles el juramento ante la presunción de que el Ejecutivo tendría influencia sobre los nuevos integrantes del Consejo. Con tal motivo el Consejo de la Magistratura sesiona actualmente de manera ilegal, con personas que ya no pertenecen al mismo. Esto, obviamente, rebasa la función de control para ser lisa y llanamente de bloqueo.

Es importante señalar que si bien el gobierno dividido y sus corolarios, el bloqueo y la ingobernabilidad, son frecuentes en todos los sistemas presidenciales, no es menos cierto que en algunos casos representan un problema más grave que en otros.

En primer lugar, si la forma de estado es federal, el bloqueo tiene menos relevancia que en un estado unitario, ya que en el primero muchos problemas se resuelven en la instancia inferior, por lo que no se extienden al ámbito nacional. En los estados unitarios toda cuestión debe resolverse en el máximo nivel y, consecuentemente, siempre termina afectando a la nación entera; el conflicto, por tanto, se magnifica.

En segundo lugar, en países con alto grado de institucionalización y con pocos problemas socioeconómicos, el bloqueo puede no ser más que parte del juego político por el poder, con poca

incidencia en el bienestar de la población; pero en países como el nuestro, el bloqueo puede llevar al estancamiento, a la recesión económica, a altos índices de desempleo en una sociedad sin asistencia social eficiente, con muy graves consecuencias para las clases más necesitadas y, a la larga, a desembocar en conflictos extremadamente graves.

En suma, el gobierno dividido con un Presidente de un color y un Congreso de otro color, llevan frecuentemente al bloqueo de las iniciativas del Poder Ejecutivo, lo cual provoca la ingobernabilidad del sistema. Así lo afirma claramente Álvarez: "El presidencialismo genera tendencias al inmovilismo o bloqueo del sistema político: sucede que el presidencialismo tiene elección independiente de los integrantes del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo. De esta forma se presenta la posibilidad de la existencia de gobierno dividido o de minoría; esto es, gobiernos en los que el titular del Poder Ejecutivo no cuenta con una mayoría parlamentaria que acompañe su programa de gobierno.

Dado que la gobernabilidad requiere las voluntades del Ejecutivo y de la mayoría parlamentaria, el ejercicio de la función gubernamental se bloquea, sin poder resolverse hasta la finalización de los mandatos de los legisladores o del Presidente. Esto lleva al ejercicio dificultades legislativas por parte del Presidente como forma para-constitucional de desbloquear el sistema". (Mendonça Bonet, 1997)

Los políticos deben comprender que la ingobernabilidad inducida por la mera ambición de poder finalmente no resulta en beneficio de nadie y que lo único que hace es poner en riesgo a todo el sistema democrático. Por el bien de todos, pues, es fundamental resolver el problema del conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Las recetas dentro del marco de un régimen presidencial no son secretas ni numerosas. La primera es fortalecer al Poder Ejecutivo de tal manera que cuente con los mecanismos necesarios para superar el bloqueo. La otra complicación que acarrea es que el aumento de poder de parte del Ejecutivo fatalmente agudiza todavía más el conflicto con el Legislativo, si el gobierno tiene minoría en el Congreso; así, con las facultades de desbloqueo el Ejecutivo podrá superar situaciones concretas, pero el conflicto entre ambos poderes seguirá instalado y, eventualmente agravado.

La gobernabilidad se podría ver favorecida con la eliminación de una de las cámaras del Poder Legislativo, (en una posible reforma constitucional) ya que cuando hay dos cámaras el Ejecutivo tiene que duplicar la labor de coordinación a fin de obtener el acuerdo para la implementación de sus políticas; con un Congreso bicameral también se duplica el riesgo de tener un gobierno dividido. En general, a los efectos del bloqueo, la oposición sólo necesita de una de las cámaras. En nuestro caso el bicameralismo que tenemos puede considerarse como "endeble", por las siguientes razones: 1) tenemos un estado unitario y no federal, que por consiguiente no requiere representación de Estados o Provincias; 2) la población es pequeña; 3) no hay división de funciones entre las dos cámaras y apenas si existen cuestiones privativas de una u otra cámara. Según la terminología de Sartori podría, pues, calificarse como un bicameralismo "irrelevante". (Mendonça Bonet, 1997)

A partir que la soberanía reside en el pueblo, además de los Intendentes y Gobernadores con sus respectivos concejales, que ejercen un poder local, solo existen dos poderes elegidos directamente por el pueblo: El Poder Ejecutivo (Presidente y Vicepresidente) y, el poder legislativo (diputados y senadores).

Se debe analizar sus funciones de control o equilibrio entre ambos.

La primera gran diferencia, es que el primero no puede ser reelecto y los miembros del Congreso, tantas veces como quieran. En efecto, algunos están hace 6 periodos o sea 30 años. Esto les da una importante preminencia o continuidad en el ejercicio del poder, que no es menor.

Otro punto destacado, es que los miembros del poder legislativo intervienen directamente en la formación e integración de todos los demás poderes u órganos o funcionarios del alto rango (salvo el Procurador General de la Republica), mencionados en el tópico anterior y, que además, no están sujetos a mandatos imperativos (o sea pueden asumir la posición que quieran una vez electos), conforme al art. 201°. (Constitución Nacional, 1992)

En efecto, solo con el consentimiento de las cámaras legislativas e independientemente de quien lo proponga, se puede nombrar Ministros de la Corte Suprema de Justicia, del Superior Tribunal Electoral, el Fiscal General del Estado, Contralor General de la República, Defensor del Pueblo, Miembros del Directorio del Banco Central del Paraguay, Directores Generales y del Consejo de Administración de entidades Binacionales (Itaipú y Yacyretá) e inclusive, embajadores, ascensos de militares y policías (aunque el Presidente sea su comandante en jefe o pueda designar directamente sus máximas autoridades).

Es el Poder legislativo, quien, a su vez, puede intervenir los gobiernos locales (intendencias y gobernaciones) y destituir a sus máximas autoridades, aunque fueran electos por voto popular, así como investigar cualquier tema de interés público y a los demás poderes del Estado, mediante la creación de comisiones de investigación con un poder muy amplio.

Como si fuera poco, el Congreso, a partir de ser quien aprueba el presupuesto general de la república, fuera del cual, nadie puede gastar un centavo, e inclusive puede obligar al Ejecutivo (aunque sea el administrador general del Estado), a aceptar los números (ingresos y egresos), con mayorías calificadas. En el mismo sentido, tiene facultades extraordinarias para rechazar los vetos del ejecutivo, quien pueden oponerse parcial o totalmente a alguna ley, pero que está obligada a promulgarla con mayorías establecidas en la constitución, e inclusive si no quiere publicarla, el congreso puede hacerlo por su cuenta.

Además, tiene otras amplias facultades en materia de temas administrativos, manejo de bienes del Estado, aprobando o rechazando prestamos, otorgando concesiones para explotación de bienes públicos, creación de ministerios o entes mixtos, así como regular la actividad fluvial, aérea y demás. (Villagra Maffiodo, 2008)

Además de todo lo mencionado, tiene -probablemente- uno de los poderes más importantes, porque puede destituir al Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Sub-contralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia.

Por último, en relación con las restricciones de derechos y garantías constitucionales, interviene en la declaración del Estado de Excepción (antiguamente conocido como Estado de Sitio).

Habiendo mencionado, todas las importantes decisiones que están o pasan por las manos de los legisladores, que no tienen mandato imperativo y pueden ser reelectos, no tenemos dudas, que existe un desbalance importante en el diseño constitucional.

La pregunta obligada sería: ¿Quién o como se controla el Poder Legislativo? Y las respuestas también pueden ser decepcionantes, pues sus miembros tienen inmunidad parlamentaria, no pueden ser detenidos, ni molestados por sus expresiones en el ejercicio de sus funciones, o sea que, si no se levantan los fueros (decisión que también está en sus manos o en la propia decisión del cuerpo), no pueden ser juzgados por el Poder Judicial, mientras sigan en el cargo.

Solo pueden ser destituidos por ellos mismos, mediante la aplicación de mayorías calificadas, que dependen de coyunturas políticas muy especiales.

Es decir que el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, pueden ser controlados por el Poder Legislativo, pero a la inversa la cosa es diferente.

Por los artículos mencionados y los argumentos citados, creemos que está demostrado suficientemente el objetivo primario de este ensayo, cual es que existe preminencia del Poder Legislativo, sobre los otros dos poderes del Estado y por ello existe una clara falta de equilibrio en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, debido al diseño constitucional de 1992, en la República del Paraguay.

Conclusiones

Es claro que nuestros padres constituyentes, a la luz de la historia política e institucional del Paraguay, redactaron la Constitución “mirando hacia atrás” y, sin hacer juicio de valor, es comprensible porque se han vivido, muchos años de inestabilidad, golpes de estado, asonadas, dos guerras internacionales devastadoras (1865-1870 y 1932-1935) pero, sobre todo, antecedentes de largos gobiernos autoritarios (Dr. Francia, los López y Gral. Stroessner) que juntos, suman más de un siglo o sea la mitad de nuestra período independiente a contar desde 1811.

Esa es la explicación, de la repartición o fractura del poder, que caracteriza nuestro diseño constitucional actual en relación a la Constitución anterior (1967), en el cual se vuelven a mencionar los tres poderes “clásicos” del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), pero incorporando órganos extra poderes (Consejo de la Magistratura, Jurado de Enjuiciamiento), división de la representación del Estado (Procurador General de la Republica) y de la sociedad (Fiscalía General) y, el rango constitucional con autonomía, autarquía e independencia del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), con facultades exclusivas y excluyentes en materia electoral, buscando garantizar transparencia en los procesos eleccionarios democráticos.

Por las razones mencionadas, el Poder Ejecutivo, a diferencia del anterior, tiene pocas facultades discrecionales, a pesar de ser constitucionalmente, el “administrador general del país”. La mayoría de sus decisiones, deben ser aprobadas por el Congreso.

En el mismo sentido, el Poder Judicial, tiene “nominalmente”, autonomía, autarquía e independencia, pero revisando la forma de integración de jueces, fiscales y defensores públicos, así como los mecanismos de destitución de los mismos, podemos apreciar una fuerte influencia del Parlamento en su desempeño. Además, el “control de constitucionalidad” (la capacidad de declarar inconstitucional una norma), a cargo de su máxima autoridad, la Corte Suprema de Justicia (CSJ), está limitada al caso concreto y al recurrente, con lo cual, pierde fuerza y la posibilidad de “vetar una ley inconstitucional”, con efecto *erga omnes*, es decir, con efecto contra todos los ciudadanos, con lo cual se podría equilibrar al Poder Legislativo.

Por último, se puede concluir, del análisis elaborado y con elementos objetivos, que la carta magna, otorga al Congreso (Senadores y Diputados), facultades discrecionales e injerencia en la integración y el funcionamiento de los otros poderes y extra poderes del estado mencionados, sin excepción. Además, no hay límites para la reelección de sus miembros indefinidamente.

Hubo una clara intención de otorgar a este órgano político y pluri-partidario, cuyos representantes son elegidos por voto directo, el papel de ser el “eje de la gobernabilidad” por lo que su correcto funcionamiento e integración con mejores referentes de la política, es esencial para avanzar en el fortalecimiento del proceso democrático de nuestro país.

Al ser de interés social y académico, este trabajo, puede originar nuevas investigación y análisis profundizando cada uno de los aspectos mencionados en el mismo.

Referencias.

- Constitución Nacional. (1992). *Constitución de la República de Paraguay*.
https://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf
- Constitución Política. (2020). *Constitución Política de Colombia 2020*.
<https://www.procuraduria.gov.co/iemp/media/file/ejecucion/Constituci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20de%20Colombia%202020.pdf>
- De Secondat, C. L., & de Montesquieu, B. (1993). El espíritu de las leyes. *Montevideo: Altaya*.
- Mendonça Bonet, J. C. (1997). La gobernabilidad en la Constitución de 1992. *comentario a la constitución. Homenaje al décimo quinto aniversario*, 192.
- Turner, B. (1998). *Paraguay como un Estado unitario descentralizado: ¿qué significa esto?* BASE-Investigaciones Sociales.
- Villagra Maffiodo, S. (2008). *Principios de derecho administrativo* (2.ª ed.). Arandura.

Sobre los autores.

Enrique Riera Escudero. Abogado por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. Magister en Planificación Nacional por el Instituto de Altos Estudios Estratégicos (IAEE) dependiente del Ministerio de Defensa Nacional (1993). Cursos de Post Grado en Ciencias Políticas y Corrupción Política y Económica en la Universidad de Salamanca (España, 2001). Docente, investigador, ex Srio. Gral. M. Interior Paraguay (1993), ex Vice Ministro de la Juventud Paraguay (1994) , ex Diputado Nacional Paraguay (1998), ex Intendente de Asunción – Paraguay (2001), ex Pte Consejo de Magistratura Paraguay, ex Vice Pte. Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados – Paraguay (2013-2016), ex Ministro de Educación Paraguay (2016-2018) y actualmente, Senador Nacional Paraguay (2018-2023). erieraes@gmail.com

Mirna Carolina Ocampos Ramírez. Magister en Derecho Penal y Procesal Penal por la Universidad del Norte de Paraguay, Formación en el Módulo Fuero Penal de la Escuela Judicial, del Consejo de la Magistratura, Especialización en Didáctica Superior Universitaria por el Rectorado de la Universidad Nacional de Asunción, Abogada y Escribana Pública por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción. mirnaocamposr74@gmail.com

Oscar Pérez. Abogado, por la Universidad Católica - Pedro Juan Caballero. Notario, por la Universidad Católica - Pedro Juan Caballero. Especialista en Didáctica de la Educación Superior - Universidad Nacional de Concepción. Maestría, por la Universidad Columbia - Pedro Juan Caballero - pendiente de tesis. Secretario Fiscal en el Ministerio Público - Yby Yaú. Asesor en la Cámara de Diputados. Asesor Municipalidad de Puerto Casado. Abogado Independiente en la actualidad. oscardaperez@hotmail.com

Vivian Marina Quiñonez Vargas. Magister en Derecho Penal y Procesal Penal con Énfasis en Litigación Adversarial por la Universidad Columbia del Paraguay, Egresada de la Escuela Judicial del Paraguay (Especialización - Fuero Penal), Especialista en Didáctica por la Universidad Nacional de Asunción - Facultad de Ciencias Agrarias filial PJC, Abogada por la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción. vivianmarinaq@gmail.com

Rene Riveros. Magíster en Derecho Penal y Procesal Penal con énfasis en Litigación Adversarial por la Universidad Columbia del Paraguay, Especialista en Derecho Penal por la Universidad del Sol de Paraguay, egresado de la Universidad Nacional de Asunción como Abogado, Notario y Escribano Público, Especialista en Didáctica Universitaria por la Universidad Nacional de Asunción – 2018. Cursos de Post Grado Internacional Gestión de Personas y Crisis en equipos de trabajo en la Universidad Camilo José Cela (España, 2019), curso de Diplomado Internacional en Dirección del Servicio Nacional de Facilitadores Judiciales por la UPAC – 2016, Diplomado de Derecho Penal Económico y Procesal Penal por la formación Continua de la Escuela Judicial – 2017, Diplomado de Tecnicatura en Derecho Procesal Civil y Constitucional por el Instituto Técnico Superior Prof. Domingo Ocampos – 2019, Diplomado de

Tecnicatura en Criminalística y Ciencias Jurídicas por el Instituto Técnico Superior Prof. Domingo Ocampos – 2020, Diplomado en Derecho Penal Adolescente y Derecho Constitucional por la formación Continua de la Escuela Judicial – 2021. Egresado de la Escuela Judicial - Fuero Penal – 2016, con carrera en el Ministerio Público de más de 12 años de antigüedad, actualmente se desempeña como Asistente Fiscal en la Fiscalía zonal de Pedro Juan Caballero. renriveros85@gmail.com

Gloria Estela Vargas Villalba. Magister en Derecho Procesal Civil, por la Universidad Columbia del Paraguay, Egresada del Programa Formación Inicial para la Función Judicial - Especialista del Consejo de la Magistratura de la Escuela Judicial, Abogada, Notaria y Escriba Pública por la Universidad del Norte. estelivargas@gmail.com