

# **HACIA UN DEBATE DE REFORMA CONSTITUCIONAL**

**Bernardino Cano Radil**

**SUMARIO:** I) PRESENTACIÓN. II) ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y SUS LAZOS CON LOS AMBIENTES POLÍTICOS HISTÓRICOS. III) LA CONSTITUCIÓN DE 1992 ES LA PRIMERA SANCIONADA POR UNA CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICA. IV) EL PODER CONSTITUYENTE. NATURALEZA. V) LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1992. OPORTUNIDAD POLÍTICA. VI) PUNTOS A REFORMAR. DEBATE JURÍDICO.

## HACIA UN DEBATE DE REFORMA CONSTITUCIONAL

**Bernardino Cano Radil**

**“...nuestra justicia es como un trapo sucio...”**  
**Isaías, 64;6**

### **D) PRESENTACIÓN**

La crisis de la transición democrática iniciada en 1989 por incapacidad e inoperancia se constituyó con el tiempo en una crisis de Estado, y un aspecto central del debate actual es si esta crisis se origina en los errores de la Constitución del 92, o por el contrario, la actual Carta Magna vigente, pese a sus errores, como obra realizada por seres humanos, es una simple excusa para esconder el dolo, la mediocridad y la codicia sin límites de nuestras clases dirigentes, en particular empotrada en la política y la justicia.

Dentro de la problemática general descrita en el párrafo anterior, encontramos que el nivel ético y profesional de la justicia nacional se equipara a la queda del gran profeta bíblico. Por cierto, que sea de antaño la crítica no implica desconocer su actual relevancia en su deber de facilitar y hasta viabilizar la convivencia ciudadana en la sociedad política.

Es más, entre las principales causas de las revoluciones siempre se citan las injusticias. Sean estas sociales, económicas o en un sentido más literal el daño que acarrea el Poder Judicial cuando no cumple con su deber, al tener como consecuencia, con el tiempo, la desintegración social y una anomia generalizada.

Como decía Goethe en *Las Cuatro Estaciones*: “Para lograr la paz inalterable basta que cada cual tome lo suyo y de buen grado a los demás conceda el derecho a su parte, como es justo” y “Si a ser libre aspiras, hijo mío, aprende lo que es justo y a ello atente”.

No pensemos solo en la injusticia del Estado, sino en los actos privados, en las relaciones interpersonales, la "injusticia de la justicia" ha sido la principal causa de miles de crímenes, venganzas y desarmonía social. Justicia como virtud de dar a cada uno lo que le pertenece.

Decía el fundador de la política en *La Política* que: "*cometer una injusticia es más malo que sufrirla*" y Platón, en *La República*: "*La injusticia es el mayor de los crímenes que puede cometerse contra el Estado*".

Pero desde el Islam surge idéntico clamor: "Quien tema a Aláh, Él le facilitará sus asuntos (65:4). Porque la base del temor de Aláh es ser justo y abstenerse de oprimir a las personas. Con la justicia se sienten seguros el individuo y la sociedad, pero con la injusticia se alteran los asuntos, el fuerte se aprovecha de los débiles, quitándole sus bienes y su honor. [...] lo justo será lo que es conforme a la ley y a la igualdad, y lo injusto será lo ilegal y lo desigual.

Por eso surge con una sabiduría que trasciende la emergencia de los tiempos el axioma: "Todas las virtudes se encuentran en el seno de la justicia". Aristóteles, *Ética a Nicómaco*, Libro V cap I.

Ante estas reflexiones que poseen miles de años de historia y quebranta el alma y la razón de quienes deseamos vivir en una sociedad civilizada; a veinte años de la sanción de la Constitución de 1992 corresponde interrogarse porque en el Paraguay no funciona bien nuestro sistema institucional. Los poderes constituidos y la Parte Orgánica de la Constitución de 1992, en especial su capítulo judicial.

Con el desarrollo del presente trabajo, intentaremos dar algunas respuestas a este interrogante, y desenmascarar una actitud hipócrita de nuestras elites, y en particular, la jurídica, que como en pocos países de la región se ha prestado tanto a retorcer el derecho, la justicia y abusar de una supuesta libertad de interpretación de la ley. Confundiendo dolosamente la clásica distinción liguista legada por los griegos entre *doxa* y *episteme*. Es decir, entre opinión y ciencia, degradando en el país la ciencia jurídica a un simple torneo de opiniones.

Una actitud deleznable, por ciento que aparentemente muy lucrativa por el suntuoso modo de vida que beneficia a sus principales cultores sean éstos juristas de nota, funcionarios del Ministerio Público o magistrados judiciales. Como este trabajo es una reflexión académica, no daré ejemplos personales, solo agregaré que será suficiente revisar la prensa y saldrán fulgurantes los nombres, cargos y bienes de relevantes integrantes de nuestras clases dirigentes que integran el estamento jurídico.

Agregando, por ésta vez, solo que una *justicia como trapo sucio* es impensable sin la participación cómplice del funcionarios judicial o del ministerio público, del abogado de una o a veces las dos partes en conflicto y el cliente que prefiere pagar su costo a la aplicación de justicia que los correspondientes honorarios de un profesional honesto.

En resumen una tergiversación sistémica del funcionamiento de la justicia con autores protagónicos, cómplices y beneficiarios silenciosos. Solo la víctima, ocasionalmente, eleva su voz de protesta; pero es irrelevante ante la cultura del flash que sacude la comunicación de masas y los renovados escándalos que nos salpican diariamente.

Ante este crucial interrogante cabe una sola respuesta. Es deber de los paraguayos el aprender civismo y comprender que los derechos que no se ejercen, ni se defienden, inexorablemente, se pierden. Y si alguna vez miro al costado ante la corrupción del sistema jurídico político porque en la coyuntura me beneficia, nunca tendré la certeza ni aún siendo poderoso, que no me caiga sobre mi cabeza ante la primera modificación de la correlación de fuerzas. Y la objetividad que demanda el imperio de la ley y la justicia, bien gracias; pero en los papeles y el ritual. Tristemente ausentes en la vida real.

En la fecha en el Paraguay el derecho es una red que nos recuerda a Anárcasis: *"La ley es una telaraña que atrapa las moscas y deja pasar a los pájaros"*. Revalorizando desde los clásicos que si la ley no se impone al gobernante, la sociedad política civilizada ingresa en un plano de oscuridad sin fin. Lamentablemente olvidamos a Heráclito cuando sostenía que la *"virtud es el camino más corto a la gloria"* sustituyéndolo por una visión meramente crematística de la existencia.

Nuestra elite jurídica y política está alejada de la virtud como pasión motora de vida. Siente el poder como el derecho casi divino de transgredir las normas. Impera una visión del poder y del Estado como organizador del bien común y servicio al prójimo distante y transmutada en mezquindad y “*poti*”; la jefatura del poder, pero carente de reglas. Mas asimilable al “Macho Alfa” y su horda o un padrillo y su manada. Primera forma de organización de nuestra especie. El caudillo primordial simplemente mandaba, no se ajustaba a reglas. Los griegos hace dos mil años le impusieron a ese déspota la razón de la ley “*nomos*” que nos liberada de su arbitraria voluntad. Desde allí una República era ordenada, más aún gobernada por normas que antecedían y debían suceder al gobernante de turno.

La ley obligada a gobernantes y gobernados, ya no se mandaba, se gobernaba en base a una *politeia*, buscando la eunomía (bien común). Es decir, desde los griegos quienes se gobernaron por las leyes era *politeia* o República, quienes no lo hacía eran los “bárbaros”<sup>1</sup>.

En otros términos, quienes buscaron aplicar y aplicaron las reglas de la Constitución de 1992 y el sistema legal vigente contribuyeron a consolidar la República, quienes violaron este pacto de convivencia la destruyeron como los bárbaros en la antigüedad.

En el Paraguay todavía el poder y el Estado se lo visualizan en su sentido originario indoeuropeo, primitivo. Un poder político como autoridad absoluta. Entonces, es natural interrogarse si este retorno a conductas cívicas tan primitivas es solo responsabilidad de la Constitución de 1992 por su errado diseño o viene de algún otro lado. A veinte años de su sanción es válido deliberar sobre tópicos tan interesantes.

Resulta que el Estado Social de Derecho asienta sobre un axioma de valor universal: es impensable un derecho sin su correlativo deber. El derecho de ciudadanía integra siempre su contraparte del deber de ciudadanía. Una premisa que permite y viabiliza la evolución humana

---

<sup>1</sup> Estos temas se han profundizado en Manual de Derecho Constitucional y Político, Ed. Catena y Teoría Política, Ed. El Pacífico ambos de Cano Radil Bernardino.

de formas primarias de organización social a estructuras institucionales más complejas.

De allí que a una sociedad sin ciudadanía, ni compromiso con la virtud o la verdad se le torna harto complejo su funcionamiento institucional. Si bien es correcta la premisa que una tendencia general será la contravención de la norma al no ser eficientes los mecanismos de control, no es menos cierto que los referentes jurídicos y políticos no nacen de un repollo o ejercen sus altas investiduras desde París. Son formados en nuestra sociedad por familiares, escuelas, sistemas educativos y axiológicos, iglesias, amigos, la ejemplaridad de conducta de los referentes institucionales y modernamente los medios masivos de comunicación social.

En otras palabras. Nuestros corruptos públicos y privados y nuestros aprendices de dictadores son consecuencias del diseño institucional de 1992 o su proliferación y dominio hegemónico sobre el andamiaje de la República responde a otras causales. Como suele afirmarse con validez científica, en estas disciplinas no existen mono causas, por lo general los hechos sociales devienen de muchas causales.

Ergo, por lo menos será prudente reconocer que todas las causas de nuestros males no vienen de la Constitución de 1992 y por ende es prudente incorporar al análisis facetas sociológicas y culturales que hacen a nuestra imaginario social y revisar cómo definimos el poder y la libertad. Derechos y deberes.

Estos problemas hicieron que la transición democrática no culminara en consolidar un Estado Social de Derecho, aunque haya fructificado con una alternancia pacífica con Lugo, por primera vez en la historia.

Las violaciones constitucionales en estos veinte años son decenas. No es posible, por la brevedad del espacio, pero a modo de ejemplo citaremos de memoria algunas de tantas. Imagínese la primera Corte Suprema de Justicia electa en 1995 ya la violentó al enviar el Consejo de la Magistratura nueve ternas al Senado y este cuerpo legislativo seleccionó siete ministros uno de cada terna, de una terna ninguno y de otra dos ministros.

También tuvimos por un fallo de la Corte Suprema de Justicia un candidato vencedor en la interna del Partido Colorado que le impidieron ser candidato a nivel nacional, un senador Presidente por cuatro años y cinco meses, Directivos Ejecutivos de la binacionales que ejercieron su cargo por años sin ser confirmados, miembros de la Corte Suprema que se dieron la inamovilidad por quince años, otro caso de ministros de Corte Suprema electos, dos de una sola terna, miembros del Superior Tribunal Electoral electos de ternas desintegradas y últimamente un Contralor General de la República que se presentó al cargo de Subcontralor.

De lo único que nos salvamos de las intenciones de violar la Constitución de 1992 y que fuera, sinceramente, creemos, uno de sus grandes aciertos fue el prohibir para siempre la reelección presidencial. Aparentemente todos la quisieron, pero ninguno pudo avanzar con su reelección pese a la campaña pública de por lo menos dos de ellos: Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo Méndez. Ni hablar las veces que diputados y senadores violaron la Carta Magna como en esta última ocasión que pretendieron por una simple resolución administrativa destituir sin juicio político a siete ministros de Corte. Increíble!

A veinte años de vigencia de nuestra Constitución del 92 tampoco todavía respetamos plenamente la voluntad popular, como sucediera recientemente en las "*urnas delivery*" de la interna liberal, aunque un avance crucial fuesen las elecciones del 20 de abril, que inauguró el voto castigo en el Paraguay. Conquista política oscurecida por las denuncias de fraude en las internas de todos los partidos políticos que compitieron en aquella oportunidad, al reinar la más absoluta impunidad en las internas partidarias. Un dato de la realidad que no deviene del espíritu, ni la letra de la Constitución del 92.

La reflexión inicial, retorna con fuerza inusitada y desgarrar el alma ciudadana. Esta sucinta descripción del estado actual de anomia generalizado que nos agobia es palpable. ¿Pero su matriz se interpreta en clave jurídica?

Es decir: ¿Es culpa de las leyes, y entre ellas, de la Constitución de 1992? O es un nudo cultural que atrofia a sus clases dirigentes (elites)

y se superará fortaleciendo la educación ética y moral, el sistema institucional y mediante el transcurso del tiempo.

Con sinceridad no creemos que el diseño jurídico sea el origen de tantos males, aunque obviamente tenga errores y deba ser mejorado.

Aceptado que la actual postración no se engendra en forma exclusiva, y menos excluyente en la actual Constitución y reconociendo la posibilidad de mejorarla, el segundo interrogante que nos planteamos en esta ocasión es: ¿Están dadas las condiciones para iniciar el proceso político que desemboque en una Reforma Constitucional y en convocar a una próxima Convención Nacional Constituyente. Sobre este segundo tópico, arriesgaremos también una respuesta provisoria.

Ambas hipótesis las exponemos a la crítica más adversa, conscientes que en el debate libre y plural hallaremos parte de las soluciones a los problemas que nos aquejan.

## **II) ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES Y SUS LAZOS CON LOS AMBIENTES POLÍTICOS HISTÓRICOS**

Sin intención de extendernos en cuestiones históricas, apenas, acotaremos ciertos hitos documentales de nuestra evolución institucional, para explicar los insoslayables vínculos entre los contextos políticos y culturales, y los resultados o textos jurídicos. En el plano teórico derecho y política se muestran como ámbitos opuestos, el derecho se presenta como una tendencia universalista opuesta o independiente a político. Nada más falso.

Siempre defendimos la tesis que derecho y política son inseparables. En la realidad histórica y en los ejemplos de nuestro pasado, nadie podrá negar que se superpongan e influyan recíprocamente.

La realidad del derecho depende y se sujeta a las circunstancias del poder y éste solo se expresa en el Estado, como lo anunciaron pensadores como Maquiavelo y Hobbes, o desde otra perspectiva, Marx y Lenin. Un axioma que geoméricamente se radicaliza si hablamos de

una nueva Constitución y de una posible Convención Nacional Constituyente.

Alección Kelsen: *“La norma fundamental no se crea mediante un procedimiento jurídico por parte de un órgano cuya tarea es crear el Derecho. Ella es válida --como sucede con la norma jurídica positiva-- no porque haya sido creada de una manera dada por un acto jurídico, sino porque se presupone como tal; y se presupone válida, porque sin tal supuesto ningún acto humano podría ser interpretado como acto jurídico y especialmente como creador de normas...”*

Hobbes, por su parte, en su clásico Leviatán señaló: *“ Los pactos que no descansan en la espada no son más que palabras, sin fuerza para proteger al hombre, en modo alguno”*. Un fenómeno que Napoleón Bonaparte lo expresó por medio de una alegoría: *“Sólo hay dos poderes en el mundo: la pluma y la espada”*.

Esto indica que la norma fundamental kelseniana, Constitución, no es válida en sí misma desde un punto de vista jurídico, **se valida desde una óptica política, a través de un eficiente poder del Estado**. Una legitimidad vital que emana del poder política y se sujeta al accionar cotidiano de sus actores con sus miedos, culturas, vanidades, ambiciones y conciencia de legalidad. Las leyes, ni siquiera una constitución se independiza en su funcionamiento de su contexto social, institucional y político. Ejemplos en la historia hay muchos, batan dos muy conocidos: Qué pasó con las autoridades y constituciones de Cuba y Paraguay en 1959 y 1989 respectivamente. Cambiaron las leyes o más bien una dramática mudanza en las relaciones de fuerza y poder que sacudieron el árbol jurídico.

Así una Constitución y una Reforma Constitucional son problemas políticos en primer término, después llegan los aspectos técnicos jurídicos. Una Constitución se efectiviza mediante el accionar de la seguridad y certeza jurídica que tienen los derechos, deberes y competencias ciudadanas. Un terreno subordinado a la coerción del Estado y la transparencia y credibilidad de los árbitros pactados que integran el sistema judicial, el ministerio público y los registros de orden público en particular y los poderes constituidos en sus respectivas esferas de independencia, equilibrio y recíproco control.

Ahora un breve repaso de antecedentes constitucionales.

**a) Nota 20 de julio de 1811 y Reglamento de Gobierno de 1813**

Concluida la revolución libertaria de mayo de 1811, el 20 de julio de 1811 la Junta Gubernativa del Paraguay envía un Oficio a la Junta Gubernativa de Buenos Aires. Esta "Nota" es una proto-Constitución de nuestra República al buscar sentar las bases de nuestra futura organización política. En la misma es de uso indistinto "forma de gobierno" y "Constitución" al asimilar ambos conceptos a acuerdos para fundar una comunidad política organizada.

Una propuesta política jurídica que fracasó históricamente al no concretarse el Congreso General del ex Virreynato del Río de la Plata, y no sancionarse una Constitución confederal. El ambiente político al no favorecer lo pactado hizo naufragar las ideas más nobles y hermosas receptadas desde la Ilustración y las revoluciones norteamericana y francesa.

El 30 de septiembre de 1813 se inauguró en el templo de la Merced de Asunción un Congreso General integrado por más de mil diputados. Rechazada la propuesta de integración a las Provincias Unidas del Río de la Plata, el Dr. Francia y Caballero fueron nominados para redactar un Reglamento de Gobierno, que fue aprobado el 12 de Octubre del mismo año.

Este "**Reglamento...**" inauguró el Consulado que solo duró hasta el año siguiente, en que el Dr. Francia, en nuevo Congreso, se designó Dictador Supremo de la República, solo por cinco años y posteriormente con carácter de perpetuidad. Ejemplo histórico patrio de lo infortunado que resulta para las instituciones, el no aprender a cumplir pactos entre los distintos actores políticos protagónicos de una sociedad.

Una Constitución no se hace imponiéndose un sector a otro; obviamente, esa es la mejor fórmula para el fracaso. La Primera Prueba nacional fue este "Reglamento..." de 1813, de efímera vida y matriz de una larga dictadura. Ninguna ley, "Reglamento" o Constitución frenaron un golpe, revolución o crisis de Estado si las condiciones políticas y su

correlación de fuerzas no lo permitían, solo recordemos a Hobbes y su relación entre pactos, espada y meras palabras.

### **b) La Constitución de 1844 y su reforma de 1856**

El Congreso General de 1844 inició sus deliberaciones el 13 de marzo, y allí, Don Carlos Antonio López, propuso la adopción de una Constitución bajo el título: "Ley que establece la administración política de la República del Paraguay, y demás que en ella se contiene" y se promulgó el 16 de marzo de 1844. Una Constitución que mereció el reparo de Juan B. Alberdi "El país era antes esclavo del Dr. Francia; hoy lo es de su Constitución". Sentenciando: "Es la primera vez, que se ve una Constitución republicana, sin una sola libertad".

Una vez más el ambiente político incidió de un modo absoluto, para la aprobación de esta Constitución, pese a ser sancionada por un régimen que encarnó la más acabada expresión del Despotismo Ilustrado en toda la región. Este segundo ejemplo histórico ratifica la imposibilidad de perfeccionar leyes o constituciones, abstraídos del ambiente político.

### **c) Constitución de 1870**

No es motivo del presente trabajo analizar la guerra de la Triple Alianza, ni sus devastadoras consecuencias. Basta con recordar que cinco años de guerra cruel, genocida e inhumana sepultaron a un Paraguay alumbrado como República roussoniana, e impusieron una Constitución de clara orientación liberal, aunque tuviese la sana intención de limitar el poder, no se internalizó, al no estar acorde con el contexto político y cultural imperante de la época.

En 1869, Asunción, cayó en manos de los ejércitos invasores de Argentina y Brasil. Devastado se integró un gobierno provisional con Cirilo Antonio Rivarola, Carlos Loizaga y José Díaz de Bedoya que convoca a Convención Nacional Constituyente. Se sancionan una nueva Carta Magna el 18 de noviembre de 1870.

El proyecto base fue del convencional Juan José Decoud, publicado en su periódico "La Regeneración", una copia de la Constitución Argentina de 1853, redactada por Juan B. Alberdi. El

problema que la desnaturaliza fue que el poder real constituyente, no estaba ni en el Gobierno Provisorio, ni en la Convención.

Cuenta la historia, las veces que tanto el gobierno, como los convencionales, cruzaban a las carpas de los ejércitos invasores para consultarles sobre algún punto del régimen político o jurídico a instalarse.

La Primera Asamblea Nacional Constituyente, por lo menos con tal denominación reunida en Paraguay tampoco pudo abstraerse, ni soslayar la fuerza e influencia del contexto político en el cual sesiona. Su producto, naturalmente, reflejó las ideas de los actores extranjeros de la época, un dato de la realidad historiográfica que no juzgamos, pero ratifica nuestra tesis.

#### **d) El Decreto N° 152 de 1936**

Terminada la Guerra del Chaco (1932/1936) se produjo un movimiento revolucionario por descontento con los gobiernos liberales que detentaron el poder nacional desde 1904. El 17 de febrero de 1936, Jefes y Oficiales de las tres armas suscribieron una "Proclama del Ejército Libertador" en Antequera e inician el desmantelamiento de la Constitución de 1870, por no estar sustentada, según los revolucionarios, en las condiciones culturales de nuestro pueblo.

Como si fuera hoy, denuncian en su Proclama: "Ya no existía patria, sino intereses de partido complotados permanentemente contra la suerte de la colectividad, como única explicación de la larga hegemonía del grupo de políticos descastados que han arrojado al país al borde de su desaparición".

Aquí principia una ruptura del modelo democrático liberal impuesto por la Constitución del 70 hacia parámetros más estatistas y autoritarios, con un fértil campo en el país, por nuestra comprensible reivindicación histórica de Francia y los López ante el brutal y cruel genocidio que fuimos víctimas. Nuevamente, la política, administra el proceso jurídico. Otra prueba fehaciente de la tesis sustentada.

### **e) Constitución de 1940**

Derrotada la revolución de Febrero el 13 de agosto de 1937 por otro golpe de Estado respaldado por el Partido Liberal, asume la Presidencia Provisoria de la República, Félix Paiva. Se restaura efímeramente la "república liberal" y su Constitución de 1870, pero ambos estaban heridos de muerte.

El 18 de Febrero de 1940, el Presidente Estigarribia realiza un auto-golpe y afirma que los: "arbitrios constitucionales son impotentes para salvar la paz - más adelante y el progreso- de la nación (sic)" y anuncia que convocará al pueblo a "Una Convención Nacional Constituyente" cuando "sean dominados los factores de la anarquía". Posteriormente, se nos impone una nueva Constitución por el Decreto-Ley N° 2242 el 10 de julio, se la plebiscita el 4 y jura el 15 de agosto del mismo año.

Obviamente, estos procedimientos no estaban previstos en la Constitución de 1870. Otro claro ejemplo histórico del extremado y sensible vínculo entre una constitución y el ambiente político nacional.

¡No hay dudas que los gobiernos de Morínigo y Stroessner se estaban incubando en el Paraguay desde 1936, sin contar la guerra civil de 1947 y la anarquía colorada del 48 al 54.

Anarquía y autoritarismo es el trágico ciclo de la política nacional que debemos trascender y que aparentemente lo hemos logrado tras la Constitución de 1992, pero que todavía abre ciertos interrogantes ante el brote de síntomas anárquicos sumamente preocupantes como los sufridos en la fecha ante el incumplimiento avieso de las órdenes judiciales, la existencia de grupos armados irregulares, la constatación de territorios liberados del poder de imperio del Estado y la puesta en tela de juicio de los derechos de propiedad sin registros ciertos por parte del Estado.

Datos que preanuncian un inevitable caldo de cultivo para males mayores y que de no enfrentar con decisión y voluntad política tendrán efectos sobre el andamiaje institucional de la República, amenazando, incluso, el precario Estado de Derecho que tenemos.

## **f) Constitución de 1967. Enmienda de 1977**

Cuando el Gral. Stroessner (1954/1989) ocupó el poder mediante un golpe de Estado militar con apoyo civil el 4 de mayo de 1954, no necesitó modificar la Constitución de 1940, era afín a su proyecto autoritario. En 1967 Stroessner tuvo que modificarla solo por aspirar a una tercera reelección consecutiva que no permitía, ni siquiera la autoritaria Constitución del 40. La necesidad política de reelección motivó su reforma. Nuevo ejemplo.

En 1966 se convocó a Convención Nacional Constituyente, participando representantes de cuatro partidos políticos reconocidos por la autocracia: Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), Partido Liberal, Partido Liberal Radical y Partido Revolucionario Febrerista. Una vez más el derecho siguió mansamente al poder.

Por eso tenemos tan frágil consciencia de legalidad, el que puede viola la ley, solo por ser más fuerte, y ésta solo se le aplica al débil. Patética realidad nacional que emana de la cultura con sus prácticas políticas e institucionales deleznable, y nunca de las normas jurídicas. Por supuesto su reforma en 1977 fue una simple bufonada para perpetuarse en el poder Stroessner, hasta su muerte. Una reforma a cañonazos de la correlación de fuerzas en el seno del gobierno cambió la historia, sin reforma constitucional.

Si culminó su vida en Brasilia fue únicamente porque el 3 de febrero de 1989 se lo removió mediante un recurso anti-jurídico: un golpe militar cruento. Instancia que abrió las puertas al más largo período democrático de nuestra historia, y que por supuesto, demandaba, como los nuevos tiempos, otra Constitución.

Una vez más el poder marcó los lineamientos al derecho, máxime en un escenario de bajo nivel institucional como el Paraguay, con escasa cultura de legalidad y falta de tradición democrática.

### **III) LA CONSTITUCIÓN DE 1992 ES LA PRIMERA SANCIONADA POR UNA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICA**

Derrocada la dictadura de Stroessner el 3 de febrero de 1989, el Gral. Andrés Rodríguez, emite este mensaje: "Queridos compatriotas, apreciados camaradas de las Fuerzas Armadas: Hemos salido de nuestros cuarteles en defensa de la dignidad y del honor de las Fuerzas Armadas: por la unificación plena y total del coloradismo en el gobierno; por la iniciación de la democratización del Paraguay; por el respeto a los derechos humanos; por la defensa de la religión cristiana, católica, apostólica, romana".

Si el derecho nace de la fuerza, esta proclama simbolizó que las Fuerzas Armadas en su sector vencedor, ofrecía al pueblo paraguayo un nuevo pacto jurídico-político, al agotarse el autoritarismo, por no expresar la nueva realidad mundial: Fin de la Guerra Fría y caída del muro de Berlín (1989), ola democrática en Latinoamérica impulsada por Estados Unidos y el auge de la globalización.

Cabe remarcar y destacar que el Gral. Rodríguez se ciñó a terminar el mandato de 5 años de Stroessner, y sin ningún "reproche" jurídico llamó a elecciones para que un nuevo Ejecutivo y otro Congreso culminaran el período. La Constitución de 1967/77 bien gracias, nuevamente, la realidad del poder político impuso sus condiciones a la esfera del derecho.

En 1991 se reunió la Asamblea Nacional aprobando por unanimidad la necesidad de la reforma total de la Constitución de 1967, e inmediatamente se convocó a Convención Nacional Constituyente. El Congreso dictó la ley de convocatoria para elegir a ciento noventa y ocho convencionales constituyentes el 1° de diciembre del 91, que iniciaron sus deliberaciones a fines de ese año y culminaron su labor el 20 de junio de 1992.

La Convención de 1992 fue la más soberana, libre y democrática de la historia nacional. Sus aciertos o errores son productos únicos y exclusivos de los convencionales, que tuvieron un enfrentamiento hasta con el Ejecutivo (Gral. Rodríguez), quien finalmente aceptó la soberanía

de la Convención. Un hito trascendente y sin precedentes en nuestra accidentada vida constitucional, que legitimó al Jefe Militar vencedor ante la historia, e inauguró un nuevo ciclo político que con sumo cuidado debemos evaluar.

Un período que inició su clausura con la alternancia y elección del Presidente Fernando Lugo, al frente de la Alianza Patriótica Nacional y que culminará cuando él finalice su mandato y sea protagonista de un nuevo traspaso de poder político estrictamente reglado según el resultado de las urnas en comisión libres y transparentes.

Teníamos todas las condiciones para hacer una buena Constitución, salvo una, faltó tradición democrática. A escasos días de las elecciones, el pueblo, ignoraba la propuesta jurídico-política por cual votar, solo se sufragó por partidos y/o proyectos políticos. No se votó ninguna idea jurídica constitucional.

Además, el único proyecto institucional integral fue el de la Asociación Nacional Republicana en el cual colaboramos en su redacción junto al Dr. Oscar Paciello.

La Convención del 92 congregó a los paraguayos en un trabajo integrado y respetuoso. Se erigió en un verdadero Pacto Político Social y Económico no superado. El Partido Colorado, pese a imponerse por cerca del 58% de los votos, facilitó un ambiente democrático afín al debate. Se soñó con un país mejor.

Lamentablemente tanta euforia, con el tiempo, se diluyó y si bien la Constitución que nace tuvo desaciertos, los graves problemas que vivimos son más productos de la mediocridad, codicia e intolerancia de los hombres; más que defectos de la Carta Magna.

El robo electoral, el sistema de impunidad y la pasión por el autoritarismo que evidencian nuestros dirigentes no responden a una matriz constitucional, ni siquiera jurídica, emana de las raíces más profunda de nuestros vínculos culturales con el poder.

Reiteramos. Fraude electoral, corrupción, instrumentación de la justicia y pasión por el autoritarismo no fueron paridos por la

Constitución de 1992. Es más, defendemos la tesis, que estas taras culturales y cívicas devienen desde Domingo Martínez de Irala y su conflicto con Alvar Núñez Cabeza de Vaca, y se hubiesen agudizado a no ser por la Constitución de 1992. Una Ley Fundamental que pese a sus errores, goza de un interesante equilibrio en la distribución de derechos, deberes y obligaciones en el imprescindible pacto entre gobernantes y gobernados.

La Constitución del 92, en general, se define como "Presidencialista con control parlamentario". Nunca tuvimos un régimen político con un Congreso tan activo, y diferente al modelo de 1940 y 1967. Congreso que goza de notables competencias de control sobre el Ejecutivo y que no se emplearon con real eficiencia, pese a varios períodos legislativos, con mayoría opositora al ejecutivo de turno por deficiencia de sus integrantes, no por ausencia de mecanismos políticos idóneos. Un sistema institucional intermedio entre el Presidencialismo al estilo norteamericano, y el parlamentarismo europeo.

#### **IV) EL PODER CONSTITUYENTE. NATURALEZA**

Creímos oportuna esta reflexión ante la enorme preocupación que tenemos sobre si estamos en mejores condiciones veinte años después para la empresa de una Reforma Total de la Constitución de 1992. Tenemos una dirigencia política más madura y responsable de sus obligaciones. Un Estado más orgánico, aumentó o disminuyó la conflictividad social. Son temas de gran trascendencia a reflexionar cuando se menciona un Poder Constituyente sea originario o derivado, este es el motivo por el cual agregamos esta meditación. Cuidado con aumentar la anomía y la crisis buscando su solución por medidas correctivas sumamente peligrosas sino se administran con circunspección y visión de Estado, anteponiendo aunque suene ingenuo los intereses de la Patria a los personales o sectarios.

Resulta que una comunidad política organizada tiene un instante fundacional, donde hombres y mujeres, las más de las veces, por medio de representantes legítimos, deciden organizarse, estructuran sus órganos de gobierno y fijan los respectivos derechos, deberes y competencias de gobernantes y gobernados. Este acto primigenio por el cual se instituye una comunidad política organizada es el Poder

Constituyente. Fundada la sociedad política es de esperar el normal desarrollo de los poderes constituidos, que deben actuar en el marco de esa Constitución pactada.

Si el poder constituido modifica la Constitución, por mecanismos no previstos, acontece una ruptura del Estado de Derecho acordado. El poder constituido que excede sus funciones es extralegem, al reformular competencias originales marcadas desde la ley fundacional.

Como una Constitución es una transacción sobre las relaciones reales de poder, quebrado el marco jurídico, nos alejamos del derecho e imperan las correlaciones de fuerza y poder.

No olvidar que el derecho es la única defensa del débil frente al poderoso y garantía del gobernante ante los gobernados. Si rompemos los frágiles vínculos del derecho se inicia la ley de la selva y nos alejamos de una convivencia civilizada.

Una norma constitucional no impedirá, dislocado el Estado de Derecho, que en un conflicto entre los poderes legislativo, ejecutivo y judicial se imponga a falta de un mecanismo institucional idóneo, la voluntad "arbitraria" del más fuerte. Como la tendencia natural es mantener la unidad del poder del Estado, este fenómeno fáctico sucede para evitar su disgregación, obviamente, el peor de los males. Un Poder Constituyente equilibrado debe tener en cuenta estas posibilidades.

Ningún Estado de Derecho en el mundo es poseedor de una fórmula perfecta para evitar el desviacionismo del poder constituido, cuando haciendo gala de la fuerza simbólica o efectiva del Estado impone su voluntad, y desconoce derechos constitucionales, generando episodios y procesos autoritarios.

Estos actos "discrecionales" del poder constituido son destructivos del Estado de Derecho, excesos recurrentes en nuestra historia y que debemos contrarrestar acudiendo a un examen profundo de los grandes organismos formadores de nuestra identidad cultural. Debemos revisar los programas de estudios de las escuelas, colegios y

universidades. El rol de las Iglesias, los partidos políticos, las fuerzas vivas, etc.

Y en especial, no rehuir la responsabilidad de asumir que mientras reina la impunidad para el abuso del poder ninguna formación será suficiente ante la fuerza de la ejemplaridad de los gobernantes para actuar con el poder. Mientras los jóvenes y niños se acostumbren a convivir con la impunidad, nada habrá cambiado y no habrá diseño jurídico institucional que nos eleve del fondo del pozo que siente la ciudadanía.

Un Poder Constituyente originario o de Reforma (Total) es trascendente, al facultársele a sobrepasar el orden jurídico positivo vigente, y hasta a los poderes constituidos. Un Poder Constituyente originario o de Reforma Total actúa después de una revolución que modifica drásticamente el régimen político anterior, o por la destrucción del Estado tras un conflicto interno o externo. Al ser momentos liminares de la política práctica, rige con mayor ímpetu aún la correlación de fuerzas y no la lógica de las leyes.

Es la entidad jurídica formal más relevante en la historia de un Estado, y por lo menos, en teoría, no reconoce límite a su facultad extraordinaria de fijar un rumbo. Su horizonte y límite lo enmarca la correlación de fuerzas existente durante el debate del Poder Constituyente. Nada, ni nadie, puede impedir que se auto constituya en originario como sucedió en Colombia, Ecuador, Venezuela y acaece hoy en Bolivia.

## **V) LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1992. OPORTUNIDAD POLÍTICA**

Es hasta si se quiere un debate permanente la necesidad de una Reforma Constitucional en el país. Diversas expresiones del mundo político, jurídico y de la sociedad civil informan, recurrentemente, sobre la necesidad de realizar ciertos cambios.

Estas opiniones, las más de las veces apresuradas y generales, diluyen la dimensión real del problema. Desvían la atención y evitan concretar acuerdos políticos de una calidad diferente o una autocrítica

cultural que coadyuven a nuestra sociedad a levantarse de la actual postración ética, económica y política. La Reforma Constitucional no tiene que ser una excusa para ocultar la reflexión sobre nuestros males que se pueden resumir en una inmadurez institucional crónica. La idea de *politeia* todavía no forma parte de nuestros hábitos y costumbres,

Como primera aproximación al tema "Reforma Constitucional" y por experiencias vividas creemos peligroso impulsarla sin un previo consenso político. El marco de una campaña electoral para elegir constituyentes, donde se disputa el régimen político en una república, no es el escenario más conveniente.

Para colmo, en este particular momento, se mezclan, erróneamente, necesidades políticas, como por ejemplo cambiar la Corte Suprema, con una Reforma Constitucional. Síntoma preocupante sobre la estabilidad y el buen funcionamiento de las instituciones de la República.

Ir a una Reforma Constitucional no será fácil por las siguientes características socio económicas estructurales.

Un emergente sector populista imbricado y legitimado con postergaciones graves de los desposeídos, conviviendo con graves males sociales como el incremento del comercio de la marihuana en el campo, el lavado de dinero y el país como tránsito del tráfico de drogas duras. En un escenario de corrupción endémica y ausencia de calidad en la gestión pública.

Un sector propietario con escasa sensibilidad social, salvo notables excepciones que apuestan por modernizar el país. Que se mira el ombligo sin comprender que cuando los excluidos y marginados son más, el sistema político se quiebra, porque el desarrollo exige inclusión social.

Una historia de acumulación de patrimonio en el país no vinculado a la economía de mercado, ni a un régimen de libre competencia política económica. Con inmensos sectores con economía negra, posiblemente, igual o mayor que la formal con dinámica influencias políticas y judiciales.

La Constitución de 1992 tiene una ideología y define un régimen político preciso en sus artículos 1, 2, 3, 107 y 109. La tirantez entre quienes adhieren a proyectos populistas, sumados a otros clasistas confrontados con otro extremo conservador en quienes detentan el poder económico y social crea un paisaje político especial. Una compleja cohabitación que no empieza, ni a acomodarse y que se debe solucionar mediante consensos y mediaciones y no apuntando a resolverlo a votos en una campaña a elegir constituyentes o eventualmente en la propia Convención. Peligrosísimo. Recuerden no hay ninguna necesidad de cambiar la Constitución de 1992 para reducir la asimetría entre quienes tienen y los desposeídos. La pobreza, el atraso, la indigencia se erradican no con constituciones, sino con políticas públicas y voluntad política; y posiblemente algunas reformas legislativas.

Este no es un escenario auspicioso para una eventual Reforma Constitucional. La Reforma Constitucional nunca puede ser un atajo para el ajuste de cuentas políticas, económicas, ni sociales. Una Constitución Legítima y que perdure en el tiempo, no nace como una imposición de un sector sobre otro, lo prueba la historia, ni por la fuerza de las armas, ni por la fuerza de los votos.

De ser así, sería frágil su futuro, y modificable nuevamente al cambiar la correlación de fuerzas. Una Constitución con este derrotero no estabilizaría las instituciones, profundizaría el atraso, la pobreza y al final, como siempre sucede ante la ausencia de procesos modernos y desarrollistas, la asimetría social.

Una eventual Reforma Constitucional debe impulsarse cuando la sociedad, entre sus diferentes actores políticos, sociales y económicos, acuerde consensos amplios de gobernabilidad institucional, y esté destinada a estabilizar el funcionamiento eficiente del sistema.

Con nuestra recurrente crisis de hegemonía y el fracaso de los distintos gobiernos que se sucedieron tanto a nivel ejecutivo, como legislativo y judicial desde 1992, no sentimos un ambiente propicio para una empresa de tamaño envergadura.

Cuidado con abrir la Caja de Pandora, o buscar atajos para producir los necesarios cambios que necesitamos. En nuestras frágiles

democracias ir a un Reforma sin pactos previos, agudizará la crisis institucional, y puede ser el último gran error político del Presidente Fernando Lugo, que debe concluir su período constitucional.

Por otra parte, pensar en una futura Reforma y su convocatoria a Convención Nacional Constituyente abre interrogantes:

¿Una próxima Constituyente tendrá una mayoría absoluta de algún sector político o será realmente plural como en 1992 pese a la mayoría absoluta del coloradismo?

¿Se abrirán nuevas negociaciones en su seno o crispará aún más el ambiente político?

¿Si la Constituyente establece la disponibilidad de los cargos judiciales y fiscales, designando otros actores? ¿Con que mecanismo se los designará?.

¿Se revisará el régimen económico y de propiedad privada de un modo radicalmente distinto al actual previsto en el artículo 107 y 109?

Si hoy la dirigencia política fracasa en su oportunidad de articular acuerdos: ¿Una constituyente es el instrumento para emprender los cambios institucionales que las elites políticas fracasan a diario para ejecutar? Como lo testimonia diariamente las crisis recurrente entre poderes del Estado.

¿Unirá o dividirá aún más a la familia paraguaya y a la sociedad civil?

Compartimos que la Constitución de 1992 debe ser reformada, al igual que la Ley Electoral. Lo reconoce una mayoría absoluta del pueblo paraguayo según indican varias encuestas de medición pública, pero no acudamos a su reforma ante el actual fracaso de construcción de acuerdos.

¿Que garantiza que no suceda un fracaso aún mayor en una constituyente?

De una Reforma Constitucional nada es más peligroso que los palabreríos huecos, frases rimbombantes o slogans populistas que no harán más que confundir. Hay que precisar con meridiana claridad el régimen político, social y económico consensuado.

El Paraguay en el fondo, no tiene un problema de leyes, pese a ser conscientes que se podrá mejorar el actual marco jurídico. Nuestros obstáculos son culturales, y derivados de éste, institucionales para la construcción de elites.

Derecho y política siempre están en movimiento, al cambiar la sociedad y necesitar expresarse nuevas fórmulas. El interrogante crítico es: ¿Cuándo es apropiado el traslado de la nueva realidad a un cuerpo normativo, en particular, una Constitución? Creemos en la oportunidad de actuar con suma cautela.

La sociedad y el Estado si bien cambian, requieren de una permanencia que permita diseñar y ajustar su desarrollo futuro sobre bases sólidas. Cimientos que no se deben cuestionar de un modo regular o cíclico según mayorías electorales coyunturales. Seamos cuidadosos y no alentar cambios fuera del marco constitucional, un mecanismo que evolucionará a la anarquía o la dictadura.

La historia enseña que las reformas constitucionales son producto de nuevos consensos que no se enmarcan en el esquema institucional vigente y en la actualidad no detectamos estos síntomas y preocupados sentimos la posibilidad de mayores dificultades para reeditar el ambiente democrático, plural y tolerante que reinó en la constituyente de 1992.

No olvidando que las constituciones deben contar con la aceptación de todos (o casi todos) los sectores de la sociedad. Mientras más personas se sientan representadas en una Carta Magna, más fácil será que la misma sea acatada y obedecida de forma voluntaria y libre. De lo contrario, podrá ser legal, pero no legítima y una constitución ilegítima es propia de las tiranías y dictaduras.

En la actualidad la reflexión debe centrarse si la Constitución consensuada en 1992 es útil o no para el Paraguay por la experiencia

vivida y en que temas precisos debería, eventualmente, ajustarse. Insistimos, no será sencillo recrear el ambiente de consenso y camaradería que la alumbró.

En el Paraguay estamos mal. Se profundiza el sentimiento de anomia social entre gobernantes y gobernados, como denunciarnos hace quince años en artículos firmados en el Diario Última Hora y otros libros y que nunca se comprendieron a profundidad.

No hay inversión pública, ni estabilidad política. El poder judicial está severamente cuestionado desde dentro y fuera del país<sup>2</sup>. Pero el interrogante es de hierro y requiere una demanda honesta: Esta triste realidad ¿Es consecuencia del erróneo diseño constitucional acordado en 1992 o responde a otras raíces más profundas?

## VI) PUNTOS A REFORMAR. DEBATE JURÍDICO

Es oportuno iniciar el debate jurídico e incluso político informal entre partidos y estamentos sobre una probable Reforma Constitucional. Este trabajo de consultas podría desplegarse este año y de arribarse a consensos importantes, que amerite una constituyente, en los temas judiciales y electorales convocarla a fines del 2013.

La Constitución de 1992 fue un texto acordado al salir de una dictadura larga y cruel. Se legisló bajo la sombra de Stroessner y una tradición nacional de pasión enfermiza de abuso del poder. No obstante, honestamente estimamos que si bien la Constitución del 92 adolece de algunas lagunas, incoherencias e imperfecciones cumplió su rol histórico de diseñar una sociedad plural, en un país sin tradición ni historia democrática.

Fue tan eficaz, pese a sus críticas, algunas justificadas y otras que solo buscaron ocultar intereses políticos sectarios o faccionalistas que con su texto y pese a los errores cometidos por la dirigencia política nacional logró dos objetivos centrales, para una etapa que pretendía dejar en el pasado la larga noche oscurantista de la dictadura.

---

<sup>2</sup> Cuando una persona comete una injusticia contra alguien, en el fondo se siente superior. Está seguro que su conducta injusta quedará impune y en esencia ultrajando en su dignidad al otro.

A veinte años de su sanción los gobernados ya no perciben como natural e inmodificable su condición de ciudadanos de segunda o tercera categoría. Ahora pretenden un status igual al de los gobernantes y otros sectores privilegiados. Siendo todos conscientes que el instrumento para ejercer una presión eficaz sobre el poder para que mediante sus órganos, satisfaga sus demandas es la protesta y cada vez más una contestación abierta.

El Siglo XXI en el Paraguay es la época del progresivo avance del principio de la igualdad a través de la estrategia de la protesta. Ya no se toleran diferencias agudas económicas, sociales o políticas; y la desigualdad que, a pesar de todo, permanecen, son percibidas como ilegítimas y que deben ser modificadas por fuerza de las leyes o de los hechos.

Muchos miran la Constitución de 1992 como si este fuera el camino. Nada más erróneo, ni equivocado. El atraso cívico y la desigualdad no son causados, ni son efectos directos de nuestra Carta Magna. En algunos casos pueden ser por deficiencias legales, nunca constitucionales; pero llegó la hora de asumir que estos conflictos nacen de una baja capacitación, de un espíritu sano de competencia ausente y de una mala calidad de las políticas públicas por corrupción, mediocridad e ineficiencia. Sin olvidar el cotidiano aporte del sector privado en estos tópicos.

El consenso de los diferentes miembros de una comunidad política democrática hace a la legitimación de cualquier Estado, aun el más democrático demanda este consenso en el respeto de las reglas de juego, donde la primera es la Constitución. Tener presente que el pueblo no es una suma abstracta de individualidades como pretende el mito liberal. Cada gobernado integra un colectivo directa o indirectamente con asimétrica cuota de poder en el control del gobierno y en el proceso de formación de las decisiones políticas. Lo anterior es la realidad, lo otro es una ficción jurídica que legitima y fundamenta la ideología democrática pero no la agota.

Por eso, si a la asimetría en la influencia del poder se le suma la arbitrariedad y el no respeto a las reglas de juego; se pone en entredicho el pacto fundacional de una sociedad democrática y el Estado Social de

Derecho, única motivación para que en el seno de una sociedad democrática los gobernados acepten someterse a los gobernantes.

Interrumpido este normal desarrollo de los hilos invisibles de la legitimidad, los gobernados se sienten liberados del deber de obediencia y el sistema jurídico civilizado que nos aleja de la violencia de la ley de la fuerza se diluye hasta extinguirse; al no cumplir su función de legitimar el poder constituido. Inicia una etapa de convulsiones o de revolución social y política.

Con estos principios fundamentales de una sociedad democrática la elite política y jurídica del Paraguay está jugando al borde de un abismo, arriesgando los hitos conquistados tras largos años de lucha contra la dictadura y trabajo en la construcción de la sociedad democrática. De allí que su conducta, su traición a los principios de la honestidad y respeto a las reglas procesales pactadas son imperdonables y causaron un daño, ojalá que no irreversible, a la consolidación del dificultoso sistema jurídico legítimo que intentamos construir.

Porque solo cuando el poder es estable y capaz de cumplir sus objetivos básicos (justicia, seguridad, educación, salud, desarrollo económico y un mínimo de equidad) justifica su propia existencia. Permite la adaptación de los gobernados a la cruel realidad de la vida con su mandato bíblico de ganarse el pan con el sudor de su frente.

Solo el respeto a las reglas constitucionales y del principio de legalidad garantiza, en un Estado de Derecho democrático, que no se quiebre el deber de obediencia de los gobernados hacia los gobernantes.

Entonces, creemos que las dos metas deseadas, retornando a la Constitución del 92 que anidaban en el corazón de los constituyentes fueron:

1. Organizar una sociedad plural con garantías ciudadanas tanto tiempo conculcadas, con un aceptable nivel de democracia electoral.
2. Permitir la expresión de las grandes mayorías, incluso la alternancia pacífica como sucediera en el 2008 con la

asunción al Poder Ejecutivo del Presidente Fernando Lugo, desplazando al coloradismo de forma democrática y pacífica. Rescatando, el aporte histórico de la mencionada nucleación política al conducir la primera alternancia pacífica en el poder nacional de toda la historia independiente del Paraguay.

Por otra parte, sin pretender agotar la temática de ningún modo, proponemos detener nuestra atención sobre estos puntos a ser estudiados en un eventual diálogo sobre las Reforma Constitucional.

1. Eliminar la exigencia del voto directo para todas las elecciones en cualquier nivel y cargo. Hay que legislar proporcionando la libertad de organización a las instituciones partidarias. El voto directo no solucionó los problemas de representación como se pretendió y casi extirpó un aspecto central de la política que es su función mediadora y articuladora de acuerdos entre los sectores de una misma nucleación política. Favoreció y cristalizó el faccionalismo y sobrevaloró la incidencia del dinero en las internas partidarias.
2. Posibilitar que un dirigente político se presente a candidato a presidente o vicepresidente y parlamentario al mismo tiempo. De lo contrario baja la calidad del Congreso, dramáticamente. En 1992 por presiones claramente electorales y demagógicas se diseñó para que existieran muchos más cargos de los necesarios en disputa, perjudicando la existencia de una dirigencia política entrenada en los asuntos públicos y creando condiciones para una franja dedicada a la política supernumeraria que demanda un Estado agregativo.
3. Incluir un referéndum, plebiscito e iniciativa popular no sujetos a la voluntad del Congreso. El pueblo debería tener algún mecanismo que habilite una consulta directa, realmente directa, para dirimir graves conflictos institucionales o tomar grandes decisiones nacionales. Por supuesto excluyendo ciertos temas de esta posibilidad y no

pudiéndose recurrir a este mecanismo más que una vez cada dos o tres años.

4. Eliminar las listas bloqueadas y cerradas o modificar las circunscripciones electorales para buscar instrumentos que acerquen más a los representantes de los representados.
5. Dotar de una mayor autonomía a los partidos políticos en su organización interna. Los ciudadanos deben estar en condiciones de defender por su propia actividad sus espacios en su seno y elegir entre las distintas opciones ofrecidas.
6. Descentralizar más el Estado, pero no a nivel de departamentos, una burocracia intermedia innecesaria que debe erradicarse. Fue una concesión en 1992 a las presiones demagógicas de crear cargos con fines electorales, aunque no se justificaren por carecer de competencias y territorio propio. La descentralización hay que enfocarla dando mayores funciones y fondos a los municipios, que por su validez histórica, sociológica y política son la forma primaria de la descentralización. Una descentralización real y efectiva es prioritaria en el Paraguay.
7. Erradicar las Senadurías vitalicias, no cumplió su misión y solo trajo conflictos. Es un auténtico despropósito interpretar la Constitución de 1992 sosteniendo que los Senadores vitalicios tienen fueros, porque el argumento es muy simple. Un Senador vitalicio no tiene fueros, porque detenta una nominación honorífica. Carece de fueros porque no cumple funciones de Senador.
8. Fueros parlamentarios. Las inmunidades son "garantías de funcionamiento", no deben interpretarse en forma personal o aplicarse a beneficios personales. Incorporar un mecanismo de control extra-parlamentario para evitar los abusos cometidos que fueron muchos. La corrupción en el congreso es inocultable, al igual que en el Poder Judicial y Ejecutivo.

9. Voto de Censura vinculante, el alto funcionario censurado debe separarse del cargo. Esta es la mejor solución, porque de lo contrario, asciende la escalada de confrontación entre Ejecutivo y parlamento.
10. Deberes y atribuciones del Congreso: Prohibirse que éste incremente el monto del Presupuesto enviado del Ejecutivo. Solo debería reprogramar, ni ampliar, ni crear egresos sin partidas. La falta de límites hace que los presupuestos se inflen innecesariamente y eso solo habilita para obstaculizar el control y hacer crecer aún más la burocracia central por los pedidos parlamentarios bajo extorsión.
11. Deberes y atribuciones del Vicepresidente. Presidir el Senado o directamente eliminar la figura, indagando otras alternativas para los casos de permiso, ausencia o vacancias del Presidente de la República. Al mismo tiempo no se perdería tanto tiempo en discutir la mesa directiva de esa cámara.
12. Corte Suprema de Justicia. Estudiar incorporar su inamovilidad desde su nombramiento. Las sentencias de inconstitucionalidad con efectos erga omnes implementar.
13. Introducir un Tribunal de Garantías Constitucionales, para evitar el recurrente conflicto entre Corte Suprema y Ejecutivo. Entre Corte y Congreso; y entre Congreso y Ejecutivo. Con la salvedad que estos roces son problemas políticos. Un Tribunal con una conformación jurídica y política con plenas facultades de arbitrar en los atolladeros mencionados. La premisa que le orientará, de crucial relevancia, es que los poderes constituidos son iguales y ninguno prima sobre el otro.
14. Hay que garantizar el real funcionamiento de las garantías, definiciones y principios que señalan el artículo 3° de la actual Carta Magna. Recordando que el modelo institucional de 1992 quedó trunco cuando por negociaciones se tuvo que ceder los efectos erga omnes ante las demandas de

inconstitucionalidad y el Tribunal de Garantías Constitucionales por un error de apreciación de los constituyentes no colorados.

15. Enjuiciamiento y remoción de magistrados. Conformar un Tribunal Especial con abogados de la matrícula con ciertos requisitos objetivos por sorteo y exclusión. Iniciada una denuncia contra el magistrado, fiscal o defensor público se integra el Tribunal Especial. Esas personas no integraran otro hasta que se concluya la lista a sortearse.
16. Consejo de la Magistratura. Es un "engendro" sin pies ni cabeza debe ser suprimido, volviendo al clásico vinculo donde elige el Senado de ternas que envíe el Ejecutivo y/o la Corte según grado, naturaleza o competencias en forma separada y/o complementaria. No comparto todavía la carrera judicial, salvo prueba en contrario, porque no creo en el sistema meritocrático de las instituciones de enseñanzas.
17. Contraloría General de la República, dotarla de potestad de querellar en forma adhesiva para que no se diluyan sus denuncias. Un aspecto a solucionar con una reforma legal sin rango constitucional. Enseñando Kelsen: "*La democracia sin control es a la larga imposible, pues el abandono de la autolimitación que representa el principio de legalidad supone la autodisolución de la democracia*". Tribunal de Cuentas y Contraloría General de la República deberían aclararse sus competencias para evitar los abusos judiciales y que los afectados manipulen el derecho con fines de lograr un estatus de impunidad.
18. En base a la experiencia evitar que la nueva Constitución sea muy reglamentarista en lo relativo a los poderes constituidos; facilitando modificaciones o ajustes a nivel legislativo sin tener que mellar su validez.

Solo resta hacer votos para que una futura y probable nueva Convención Nacional Constituyente supere la actuación y producto del esfuerzo de 1992 y no sea un retroceso en ninguno de los tópicos que

hacen a la esencia de los derechos, deberes y competencias de gobernantes y gobernados que hacen al funcionamiento del Estado Social de Derecho.

Alertando, con cierta vehemencia tener cuidado que el acudir a las leyes y su diseño no sea una mera excusa de una elite nacional que con estos subterfugios solo pretende disimular con hipocresía su mediocridad e incapacidad de construir generosamente una sociedad mejor, con menos asimetría y mayor equidad.

Será un real y concreto desafío nacional. Una prioridad de la voluntad política de los actores principales de las distintas elites en lo político, económico, intelectual y social para no seguir postergando a un país de enorme potencial en riquezas materiales, que habita una población pobre y extremadamente pobre por su falta de calidad en la administración pública.

Sugiriendo los siguientes objetivos como nación:

1. Expansión progresiva de los servicios públicos como escuela, vivienda y asistencia médica de calidad.
2. Mercados abiertos y competitivos sin especuladores, ni oligopolios.
3. Introducción de un sistema fiscal basado en el principio de la tasación progresiva.
4. Institucionalización de una disciplina del trabajo orgánica dirigida a tutelar los derechos de los campesinos, funcionarios, empleados y obreros frente a los empleadores.
5. Redistribución de la riqueza para garantizar a todos los ciudadanos un rédito mínimo acorde con su compromiso con la sociedad.
6. Persecución del objetivo del pleno empleo con el fin de garantizar a los ciudadanos un trabajo y que no dependen del asistencialismo inconducente o la prebenda.

7. Combate pleno a la corrupción, la haraganería y la mediocridad imperante.
8. Un sistema de seguridad ciudadano eficiente y no sujeto a privilegios, ni arbitrariedades.
9. Una justicia independiente, pronta y económica. Un Congreso y Ejecutivo donde prime la excelencia y el patriotismo.

Objetivos como nación que obligan a diferencias cuales encontraran una respuesta en el marco jurídico constitucional e institucional y los que responden a una revolución educativa y axiológica. Porque la progresiva recuperación de la disciplina laboral y social, productividad, capacitación y honestidad no dependerá solo de las leyes, sino de las urgentes transformaciones que exigen nuestra cultura y compromiso institucional con la patria. No nos engañemos, ni mintamos demagógicamente a nuestro castigado y sufrido pueblo.

El Paraguay no necesita una revolución jurídica. Le es imperiosa una revolución política y cultural que nos levante del actual estado de postración, a fin de asimilar con eficiencia el potencial enorme que tenemos en riquezas naturales, étnicas y de ubicación geográfica durante las primeras décadas del Siglo XXI. Un tiempo de inflexión para sumarnos al carro de la globalización detectando nuestras ventajas comparativas y alianzas estratégicas a desplegar en este vertiginoso mundo de principios de siglo, en especial con Brasil y Argentina. O definitivamente confirmar nuestro atraso y cercanía institucional con la zonas más postradas del planeta.

Objetivos nacionales que demandan una elite capaz, competitiva, valiente y transparente que no esté dispuesta a más de lo mismo y se sienta en condiciones de refundar la República. Con prácticas políticas, cívicas e institucionales indispensables para la expansión económica y la equidad social. No existe, no habrá, ni siquiera será posible ningún atajo constitucional que resuelva esta problemática acuciante que nos desvela, nos compromete y nos compele a actuar.

Ante el presente diagnóstico y a veinte años de la sanción y promulgación de la Constitución de 1992, insisto, la más soberana, democrática y legítima de la historia institucional del Paraguay será determinante no afrontar el desafío de una Reforma de la Constitución, sin que ésta sea pactada entre las principales fuerzas políticas, sociales, económicas e intelectuales del país.

Podrían ser rondas amplias de consultas varias y a partir de las mismas ir construyendo textos alternativos por títulos, capítulos y temas a ser modificados. En ningún caso debería repetirse la experiencia de 1992 donde se podía cambiar todo, sin ningún parámetro de contención o acuerdo y que aspectos tan relevantes de la estructura institucional de la República esté sujeta a mayorías coyunturales, casuales o basada en pactos espurios de intereses sectarios o personales.

El riesgo será tan dramático que existe la eventualidad de perder las mejoras que eventualmente se puedan o deban incorporar. La sociedad paraguaya debe tener sumo cuidado de iniciar una aventura en tal sentido, pudiéndose trabajar durante el presente año e iniciar el proceso formal a partir de los comicios generales del 2013.

Veintidós años después no restan dudas sobre nuestros deberes, derechos y competencias como gobernantes y gobernados. Manos a la obra que las generaciones futuras nos esperan; porque, recordando con añoranza y reconocimiento al legendario Blas Garay, nunca más reciente que hoy su reflexión en el Diario La Prensa un 4 de julio de 1899:

*“No son precisamente principios lo que nos falta; con que se efectuaran los que las leyes han consagrado, tendríamos de sobra; aquí lo que se precisa son hombres, imbuidos en las nuevas corrientes de ideas que informan las ciencias sociales y capaces de digerirlas y aplicarlas racionalmente a la gobernación del Estado”.*