

El modelo presidencial paraguayo en perspectiva: del peligro a la prudencia

di Diego Moreno Rodríguez-Alcalá*

Abstract: *The Paraguayan presidential model in perspective: from danger to caution* – The article addresses the functioning of the Presidential form of government in Paraguay, discussing its evolution and highlighting the present challenges.

Keywords: Presidentialism; Paraguay; Form of Government; Hypertrophic Presidentialism; Latin America.

“Algo habría de quedar en el espíritu popular que gravitaría por largo tiempo y que serviría de tara al esfuerzo colectivo en períodos de pretensiones democráticas: la incorporación al espíritu nacional de un hipertrófico sentido de autoridad”.

-J.J. Prieto

867

I. Introducción

En el mes de setiembre del año 1988, uno de los más destacados constitucionalistas paraguayos de su generación, el Profesor Justo J. Prieto, habría de realizar una ponencia en el marco del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, celebrado en Madrid, España. Lo hacía a un riesgo personal muy alto. Por aquel entonces, el dictador Alfredo Stroessner llevaba ya treinta y cuatro años de forma ininterrumpida en el poder, gobernando el país con mano dura, aplastando a la oposición y a la disidencia, y en general, a cualquiera que desafiase al régimen.

La conferencia del profesor Prieto llevaba por título “El estado peligroso constitucional. La hipertrofia presidencialista en la Constitución Paraguaya”¹. En ella, se describía el sistema presidencial paraguayo, resaltándose la concentración del poder en el Poder Ejecutivo, lo cual podía

* Agradezco a los profesores Jorge Melgarejo Raggini, Jorge Silvero Salgueiro y Rodrigo Ayala Miret por sus útiles comentarios a una versión previa de este trabajo. Los errores que permanecen son imputables únicamente al autor.

¹ J.J. Prieto, “El estado peligroso constitucional. La hipertrofia presidencialista en la Constitución Paraguaya”, 15 *La Ley Paraguaya*, 1989.

convertirse en un arma contra los ciudadanos “por parte de aquellos que inescrupulosamente tengan acceso al comando del poder político”. El Profesor Prieto describía el sistema político vigente, aquejado de una “hipertrofia presidencial”, en estos términos: “Es todo un mecanismo institucional dictatorial, pronto hipersensible -una violencia cernida- un peligro en fin, un peligro articulado. Es por ello por lo que aventuramos la idea atrevida de considerar a nuestra actual Constitución como un *estado peligroso*”².

Al año siguiente, la larga noche de la dictadura, y con ella, ese “estado peligroso” del que hablaba Prieto, habría de llegar a su fin. En febrero de 1989, el dictador fue derrocado en un golpe de estado militar, cuyo líder fue el General Andrés Rodríguez, consuegro del depuesto dictador, quien terminaría sus días en el exilio en Brasil.

Tras el golpe de estado, se inició un proceso de apertura democrática y de respeto a lasto de libertades públicas. Para completar el proceso de transición, la Constitución de 1967 entonces vigente se hacía, sin embargo, difícil de sostener. Dicha Constitución se asociaba a la persona del depuesto dictador, y contenía ciertos rasgos autoritarios que eran incompatibles con un régimen liberal y democrático. Entre las opciones que barajaban las élites de la época, triunfó la tesis de la reforma total por sobre la de una reforma meramente parcial. Esta reforma total habría de permitir la puesta a tono de la ley fundamental paraguaya con las demás constituciones de América Latina, cuyos países habían comenzado a transitar hacia la democracia desde finales de los años 70 y a lo largo de los 80, poniendo fin a un ciclo de dictaduras militares que violaban sistemáticamente los derechos de las personas.

Para llevar a cabo la reforma total, se convocó a elecciones generales en el año 1991 para elegir a los convencionales constituyentes. Tras las deliberaciones de la Convención Constituyente, que reunió a 198 convencionales de distintos partidos y movimientos por un periodo de seis meses, se adoptó el texto de la actual Constitución de la República del Paraguay de 1992, la cual entró en vigor el 20 de junio de ese año. Dentro del nuevo marco jurídico-constitucional y democrático adoptado, el gobierno habría de ser ejercido de manera más equilibrada, es decir, no únicamente por el Poder Ejecutivo de forma excluyente, sino por medio de los tres poderes del Estado, en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control.

Este rasgo esencial de la actual Constitución de Paraguay solamente puede entenderse a cabalidad desde el intento de acotar, en un marco razonable, las atribuciones presidenciales a fin de evitar el abuso, la arbitrariedad, y la violación sistemática de los derechos de las personas. Entre sus numerosos y novedosos institutos, destacan las reformas introducidas al Poder Ejecutivo y su relacionamiento con los demás poderes, la creación de órganos de naturaleza “extra poder” tendientes a moderar, entre otras cosas, el papel del presidente en el sistema político, al igual que un modelo de organización territorial descentralizado. De igual modo, la Constitución recogía un extenso catálogo derechos fundamentales, incluidos derechos destinados proteger a grupos vulnerables o tradicionalmente

² Ibid., énfasis añadido.

excluidos y marginalizados del sistema, todo ello bajo la fórmula del “Estado social de derecho”.

De esta manera, ese “estado peligroso” que describía Justo Prieto, y que era consecuencia, en su diagnóstico, de la concentración del poder en manos del ejecutivo, además de factores puramente fácticos en el ejercicio del poder, aunado a una cultura tradicionalmente autoritaria, debía ser revertido. Si bien el régimen recién derrocado era el que estaba más vivo en la conciencia de la generación que redactó la Constitución de 1992, lo cierto es que el país contaba con un frondoso historial de regímenes autoritarios. Parecía natural entonces aprovechar la coyuntura de la primera Convención Constituyente democrática de la historia del país para tratar de moderar el poder presidencial y evitar así una posible reincidencia en sus excesos en la nueva era política que se pretendía inaugurar³.

Este trabajo pretende describir el presidencialismo paraguayo y realizar un balance provisorio del mismo. Para dicho fin, y a modo de contextualización, en el apartado II se efectúa una brevísima síntesis histórica sobre el presidencialismo en el Paraguay a la luz de sus diferentes documentos constitucionales, y se muestra igualmente de qué manera lo que parece constituir un patrón histórico habría influido en la reconfiguración del modelo presidencial bajo la Constitución de 1992. En el apartado III se describe el modelo presidencial paraguayo establecido por la Constitución vigente de 1992, poniéndose de manifiesto las actuales atribuciones y condicionamientos que se imponen al presidente para el ejercicio de sus funciones. En el apartado IV se realiza un balance provisorio del modelo, y se exponen algunas críticas que se han hecho contra el mismo, así como algunas posibles refutaciones. Las conclusiones se exponen en el apartado V, donde se sugiere que la Constitución de 1992 ha permitido el paso de un “estado peligroso” a un “estado prudente”, el cual, con sus defectos, ha contribuido a una era democrática y de libertades públicas en la cual se ha podido contener la histórica tendencia hacia la concentración del poder y la tiranía en el Paraguay.

II. Evolución (e involución) del modelo presidencial paraguayo

A. Breve historia del presidencialismo en el Paraguay⁴

³ Sobre la caracterización de la Constitución de 1992 como la primera “democrática” de la historia del país, véase L. Bareiro, “La primera constitución democrática de la historia del Paraguay”, <http://www.cultura.gov.py/2011/05/la-primer-constitucion-democratica-de-la-historia-del-paraguay-en-1992/>; y B. Cano Radil, *Manual de derecho constitucional y político*, Asunción, Ediciones Jurídicas, 2003, p. 146.

⁴ La historia del presidencialismo es en buena parte la historia del constitucionalismo en Paraguay. Sobre el punto, la literatura es abundante. A título de referencia, véase J.C. Mendonca and D. Mendonca, “Breve historia del constitucionalismo paraguayo”, Asunción, Intercontinental, 2011; J.J. Prieto, *Constitución y Régimen Político en el Paraguay*, Asunción, El Lector, 1987, pp. 38-51; J.J. Prieto, “Epílogo. El constitucionalismo y las constituciones paraguayas”, en *La Constitución paraguaya concordada*, 3ª ed., Asunción, 1990; E. Camacho, *Lecciones de derecho constitucional*,

Paraguay se independizó de España en 1811. En 1813, se dicta el Reglamento de Gobierno, aprobado por el Congreso General⁵, que es considerado como el primer documento político para la organización del poder público en la historia del Paraguay independiente. Se trata de un documento breve y rudimentario, aunque tiene el mérito de haber establecido la forma republicana de gobierno (Paraguay se constituyó en la primera república de América del Sur). En dicho reglamento, se acude a la figura romana del consulado, y se establece un gobierno bicéfalo, en el cual dos cónsules habrían de controlarse recíprocamente y compartir sus atribuciones en el ejercicio del poder⁶.

El consulado tuvo una vida efímera. En 1814, el Congreso General convocado proclama la dictadura temporal de José Gaspar Rodríguez de Francia, y dos años después, lo proclama Dictador Perpetuo “con calidad de ser sin ejemplar”, con lo cual el país se aleja de cualquier ideal constitucional moderno y se adentra en lo que será una larga historia autoritaria. El Dictador Francia habría de regir los destinos del país con mano dura, gobernando a su sola voluntad y al margen del imperio de la ley hasta su muerte en 1840, implementando una política aislacionista que le permitió consolidar su poder y resguardar la independencia de la naciente república, amenazada principalmente desde Buenos Aires y el Imperio del Brasil.

En 1844, y tras un periodo de transición en el que se suceden distintos gobiernos y un breve periodo de restauración del consulado, se adopta la “Ley que Establece la Administración Política, y demás que en ella se contienen”. Después del Reglamento de 1813, este es el segundo documento público de relevancia para la organización del poder en el Paraguay, y en él se establece, por primera vez desde la independencia, la figura del “Presidente de la República”. El presidente goza, según esta ley, de amplísimos poderes, lo cual permitió a Carlos Antonio López -una figura prominente de la historia paraguaya del siglo XIX y un arquetipo de liderazgo presidencial fuerte en el país-, gobernar de forma autoritaria hasta su fallecimiento en 1862. Aunque muchos pretenden ver algunas bondades en la ya citada ley de 1844, lo cierto es que la misma no era en puridad una constitución ni tenía la intención de serlo. Son famosas las duras críticas que en ese sentido dirigió el argentino Juan Bautista Alberdi contra la orientación autoritaria de este texto⁷.

Asunción, Intercontinental, 2015, cap. 2; B. Cano Radil, cit., caps. VI y VII; y L. Mariñas Otero, *Las constituciones del Paraguay*, Centro Iberoamericano de Cooperación, 1978.

⁵ Los “congresos” que se reunían en esta época de forma esporádica y para tratar asuntos de interés general no guardan una equivalencia con el funcionamiento de los poderes legislativos en su acepción moderna.

⁶ Sobre la influencia de las instituciones romanas en la post-independencia, véase, por ejemplo, O. Paciello, “Instituciones romanas en la independencia del Paraguay”, conferencia dictada en la Universidad Nacional de Asunción, mayo de 1994; C. Pierangelo, *Modelo institucional romano e independencia: República del Paraguay, 1813-1870*, Asunción, Comuneros, 1986; J.B. Alberdi, *Escritos póstumos*, Buenos Aires, 9, 1899, pp. 433 y ss.

⁷ J.B. Alberdi, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*, In Octavo, 2012, cap. IX. Entre otros comentarios, Alberdi sostiene que estamos ante “la Constitución de la dictadura o presidencia omnipotente...un contrasentido constitucional” (p. 54); la ley “tiene especial cuidado en no nombrar una sola vez, en todo su texto, la palabra libertad” (p. 58); es un régimen “egoísta,

Posteriormente, y previa modificación de la Ley de 1844 en 1856 para facilitar su acceso al cargo de presidente, el hijo de Carlos Antonio López, el Mariscal Francisco Solano López, habría de gobernar el país, hasta que estalla la guerra contra la Triple Alianza (Brasil, Argentina y Uruguay, 1865-1870), que culmina finalmente con la muerte de López (hijo) en Cerro Corá. La guerra devastó al Paraguay en términos demográficos y en todos los órdenes de la vida política, económica, social y cultural. Según ciertas estimaciones, su población se redujo de 1.300.000 a 300.000 habitantes. Tras la ocupación de Asunción, las fuerzas aliadas consienten la formación de un gobierno provisorio con el cual negociar sus intenciones anexionistas y otros términos que pusiesen fin a la guerra, aunque la presencia de las fuerzas de ocupación duraría por varios años más.

En ese contexto, se decide convocar a una Convención Nacional Constituyente entre los pocos varones mayores de edad sobrevivientes, así como los exiliados y otros paraguayos que habían regresado tras la guerra. Como resultado, se adopta la Constitución de 1870. Se trata de la primera constitución liberal y garantista de la historia del Paraguay, inspirada fundamentalmente en la Constitución de Argentina de 1853 (aunque bajo la figura de un Estado unitario). Contenía un catálogo de derechos liberales y políticos y preveía la división tripartita y relativamente equilibrada de poderes. No obstante, la desolación tras la guerra hizo muy difícil que pudiese cobrar arraigo cualquier forma de gobierno constitucional estable⁸. Aun así, la Constitución se mantuvo en vigor durante más de sesenta años.

El proceso liberal habría de llegar a su fin después de otra guerra en la que se vio envuelto el Paraguay, esta vez contra Bolivia, a raíz de una disputa por el territorio chaqueño (1932-1935). Al terminar la guerra, se produce una revolución, conocida como la “Revolución Febrerista” de 1936, inspirada en las corrientes anti liberales que se expandían en Europa por aquel entonces. Tras el fracaso de la revolución, y después de una breve restauración de la Constitución de 1870, se adopta, mediante un decreto (y un plebiscito posterior a su vigencia), la Constitución de 1940, de rasgos totalitarios, bajo la presidencia del héroe de la Guerra del Chaco, el entonces General José Félix Estigarribia.

Bajo el influjo de las ideas de la época, esta Constitución habría de brindar el manto legal para la larga noche autoritaria que habría de cernirse sobre el Paraguay, con una marcada influencia militar en la vida política. El Presidente Estigarribia fallece a las pocas semanas de ser aprobada la Constitución en un accidente de aviación. Tras su deceso, el General Higinio Morínigo gobernó autoritariamente y sin parlamento durante casi ocho años, sirviéndose de la Constitución de 1940. Posteriormente, y tras una época convulsa, incluida una guerra civil conocida como la “Revolución de 1947”, el Partido Colorado (Asociación Nacional Republicana) retoma el poder, del cual había sido desalojado después de una revolución en 1904⁹.

escandaloso, bárbaro, de funesto ejemplo y de ningún provecho a la causa del progreso y cultura” de América del Sur (p. 58).

⁸ Véase, por ejemplo, O. Paciello, “La Constitución de 1992 y las transformaciones operadas en la vida nacional”, en AA.VV., *Comentario a la Constitución*, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 1997, p. 353-4.

⁹ Los dos partidos tradicionales del Paraguay son el Partido Liberal Radical Auténtico (originalmente Centro Democrático) y la Asociación Nacional Republicana (Partido

En 1954, accede al poder mediante un golpe el General Alfredo Stroessner, quien posteriormente logrará consolidarse con el apoyo de los militares y del Partido Colorado. Tras gobernar inicialmente al amparo de la Constitución de 1940, el dictador convoca a una Convención Constituyente en 1967, cuando se ve imposibilitado de presentarse nuevamente como candidato a presidente. Si bien la nueva Constitución de 1967 pretendía disimular algunos rasgos de su antecesora y en algunos casos introduce mejoras importantes en materia de derechos y garantías, continuó no obstante en la misma línea al otorgar amplísimos poderes al presidente. Aunado a la distorsión en la práctica de ciertas figuras constitucionales, dicha Constitución le permitió permanecer en el poder gobernando con mano dura hasta su derrocamiento, previa reforma constitucional en 1977 para posibilitar su reelección indefinida.

Ésta es, en resumidas cuentas, la historia del presidencialismo bajo las constituciones y leyes fundamentales del Paraguay independiente. Cuando se adopta la actual Constitución de 1992, el Paraguay había estado gobernado durante más de la mitad de su vida independiente por dictaduras y regímenes autocráticos¹⁰. El resto lo conformaban gobiernos a cuyo frente se hallaban caudillos que gobernaban de forma personalista, o bien, gobiernos inestables abruptamente interrumpidos por golpes de Estado y revoluciones, o que habían accedido al poder sin oposición alguna, con breves y contadas excepciones de gobiernos presidenciales relativamente estables¹¹.

B. La reconfiguración del modelo presidencial en la Convención Constituyente de 1992

Ante este relato, no es de extrañar que la Convención de 1992, y tras la caída de la última dictadura militar, se haya decidido atemperar el poder presidencial y otorgar un rol más protagónico al Congreso como órgano representativo del pueblo por excelencia. También se pretendió dotar al Poder Judicial de las herramientas normativas necesarias para que pudiese funcionar con la independencia de la que había carecido a lo largo de la historia política del país. En otras palabras, se trataba de instaurar un genuino equilibrio entre los tres poderes del Estado.

De allí que en 1992 se haya reconfigurado el orden político e institucional del país. Sin el contexto histórico proveído en la sección anterior, y sin entender las implicaciones del “estado peligroso” del que

Colorado). Ambos se fundan en 1878 y siguen teniendo una marcada influencia en la vida política del país. Para un estudio reciente sobre sus orígenes históricos, véase F. Chamorro, *El nacimiento de los partidos políticos en Paraguay*, T. I y II, Asunción, 2020.

¹⁰ Me ha refrescado la memoria sobre este punto, en nada trivial, el profesor y colega Robert Marcial González.

¹¹ Según un estudio, en el periodo comprendido entre la adopción de la Constitución de 1870 hasta la fecha, tenemos que solo doce presidentes han logrado culminar sus mandatos, de un total de cincuenta y siete. Por otra parte, el promedio de duración de cada presidencia, tomando en cuenta distintas eras, es además sumamente exiguo (de entre once a dieciocho meses, según el periodo, y con presidencias que han durado un solo día). Véase R. Filizzola Serra, “El largo camino desde una dictadura a una democracia de baja calidad”, en AA.VV., *Anuario Paraguayo de Derecho Constitucional*, La Ley Paraguaya, 2020, pp. 189-190.

hablaba Prieto en 1988, no es posible captar la razón de ser de los principios fundamentales que informan el nuevo ordenamiento institucional de la República. Para el constituyente de 1992, resultaba imperioso desterrar –o al menos, rediseñar radicalmente– algunas instituciones que tendían a consolidar el presidencialismo “fuerte” e incluso autoritario que había padecido tradicionalmente el país. Figuras como las del “estado de sitio”, o de la posibilidad de gobernar a través de decretos-leyes, ambos ejercidos de forma abusiva, debían ser morigeradas o directamente suprimidas, al igual que la atribución de disolver el parlamento o la irresponsabilidad política del presidente, así como aquellas normas destinadas a controlar y someter al Poder Judicial desde el Ejecutivo.

En general, la doctrina ha descrito al presidencialismo resultante del diseño de la Constitución de 1992 como un presidencialismo “atenuado” o “moderado”, con lo cual se quiere dar a entender que las disposiciones de la ley fundamental de 1992 han sido contempladas para contener el poder que las constituciones anteriores –en particular, las ya mencionadas constituciones de 1967 y 1940– otorgaban al Poder Ejecutivo. Ahora bien, esto no necesariamente quiere decir que el modelo sea más “moderado” que el de otros regímenes presidenciales, ni tampoco que padezca de algún tipo de disfunción de la cual carecen otros sistemas presidenciales en el derecho comparado. De hecho, bajo la Constitución paraguaya de 1992, el presidente goza de más atribuciones de las que podría poseer el presidente bajo un modelo presidencial puro, como el estadounidense¹².

Por otra parte, dentro del entramado de normas que configura el sistema presidencial actual, y en sintonía con otras constituciones de la región, la ley fundamental paraguaya ha incorporado varias figuras propias de un sistema parlamentario. Tal sería el caso, por ejemplo, de la figura de la interpelación o del voto de censura para ciertos funcionarios, aunque los alcances son, como se verá, limitados. En ese sentido, si bien el sistema es claramente presidencialista, no deja de contener elementos híbridos que se alejarían del modelo presidencial puro¹³.

A continuación, describimos con mayor detalle algunos rasgos normativos del sistema. Un estudio completo sobre el presidencialismo en el Paraguay, y sobre las relaciones entre los distintos poderes del Estado, debería incluir además otras variables, entre ellas, un análisis multidisciplinario que incluya el sistema de partidos y el sistema electoral, las actitudes culturales de los actores clave del sistema, etc., sobre todo si lo que se pretende es desentrañar el poder real del presidente¹⁴. De todas

¹² J.A. Cheibub, Z. Elkins y T. Ginsburg, “Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspective”, 89 *Texas Law Review* 1707.

¹³ En general, sobre el punto, véase D. Valadés, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, 2007.

¹⁴ Como bien señala Negretto, “[e]l poder real de los presidentes resulta de una interacción compleja entre sus atribuciones formales, las convenciones constitucionales no escritas, las características del sistema de partidos y de la organización partidaria y la fortaleza de otras instituciones. También importan factores extra-institucionales, como son las preferencias cambiantes de los actores políticos y las características del contexto social y económico”. (G.L. Negretto, “La reforma del presidencialismo en América Latina. Hacia Un modelo híbrido”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Vol. 27, No. 1, p. 134.)

maneras, nuestro cometido aquí es más acotado. Se pretende únicamente situar el presidencialismo paraguayo y sus contornos normativos e institucionales en el contexto de su historia constitucional. Al mismo tiempo, y si bien ello requeriría un estudio más acabado, pretendemos dar a entender que el modelo presidencial paraguayo no constituye un caso aislado en América Latina, y tampoco se trata de algún tipo de presidencialismo congénitamente disfuncional desde el punto de vista derecho comparado.

III. Rasgos generales del Poder Ejecutivo en la Constitución de 1992

De acuerdo a la Constitución vigente, el Poder Ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, quien es Jefe de Estado y Jefe de Gobierno al mismo tiempo. Es decir, representa al Estado y dirige la administración general del país, como suele ocurrir en los regímenes presidenciales. También se prevé la figura de un vicepresidente, aunque con funciones bastantes limitadas y de escasa trascendencia política¹⁵.

En cuanto al modo de elección, el Presidente de la República es electo en elecciones directas por mayoría simple de votos. No existe la figura del balotaje, lo cual, dicho sea de paso, habría dificultado -entre otros factores- la alternancia, y al mismo tiempo, ha facilitado el predominio de la Asociación Nacional Republicana (Partido Colorado), que gobierna el país desde hace 70 años, con un breve intervalo durante la presidencia de Fernando Lugo (2008-2012)¹⁶.

El presidente dura cinco años en el cargo, y no puede ser reelecto, lo cual es un condicionamiento importante al poder presidencial. La reelección fue un tema particularmente sensible para la Convención Constituyente de 1992¹⁷, habida cuenta la experiencia de la enmienda constitucional de 1977 a la anterior Constitución, lo cual permitió la reelección indefinida del último dictador. A pesar de ello, a lo largo de la transición, ha habido presidentes que han intentado, infructuosamente, modificar la Constitución para extender su mandato o perpetuarse en el poder¹⁸.

El presidente cuenta con el apoyo de ministros, quienes tienen a su cargo la dirección y gestión de los negocios públicos. Puede nombrarlos y removerlos libremente, sin necesidad de autorización del Congreso. Es decir, el presidente posee amplias facultades para conformar libremente su

¹⁵ Acaso su función más relevante sea la de permitir la conformación de alianzas meramente electorales entre distintos sectores políticos, que con el transcurso del tiempo corren suertes dispares, aunque las más de las veces suelen acabar enfrentados políticamente.

¹⁶ De todas maneras, el balotaje podría incrementar la posibilidad de que el congreso resulte aún más fragmentado políticamente, al fomentar una mayor competencia electoral.

¹⁷ Para una discusión, véase R. Ayala Miret, "Constitución, poder y límites: una breve reflexión sobre la prohibición absoluta de la reelección presidencial en el Paraguay ante una posible reforma constitucional", 27 *Revista Jurídica CEDUC* (2018).

¹⁸ Tal sería el caso de los presidentes Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), y Horacio Cartes (2013-2018). El intento de este último culminó con una grave crisis política, que incluyó una revuelta popular en la capital y el asesinato de un joven militante del Partido Liberal Radical Auténtico en la sede de su propio local a manos de la policía.

gabinete, a diferencia de otros regímenes presidenciales que imponen ciertas restricciones en este sentido. Aunque el Congreso define por ley la creación de ministerios, el establecimiento de nuevas carteras (o la supresión de las existentes), ello no ha sido fuente de crisis o de enfrentamientos particularmente graves entre ambos poderes. Cada uno de los ministros es el jefe de administración de la cartera su cargo, y promueve y ejecuta la política pública relativa a la materia de su competencia, bajo la dirección del presidente.

Los ministros se reúnen en un Consejo de Ministros, un órgano más bien ajeno a los sistemas presidenciales puros, pero previsto en otras constituciones latinoamericanas. Su función es más bien de carácter consultiva, e incluye entre sus atribuciones la coordinación de tareas ejecutivas, el impulso de la política, la deliberación sobre cuestiones de interés público, y en general, adoptar decisiones de distinta índole. En la práctica, sin embargo, la relevancia política del Consejo de Ministros ha sido más bien limitada, lo cual acaso pueda explicarse en función al fuerte liderazgo personalista y no deliberativo con el cual sigue siendo asociando al régimen presidencial.

A continuación, describimos con mayor detalle algunas de las principales atribuciones del presidente, así como algunas de las distintas normas e instituciones que condicionan el ejercicio del cargo.

A. Poderes del presidente

875

1. Atribuciones normativas

A diferencia de las constituciones de 1940 y de 1967, el presidente carece de la atribución de dictar decretos-leyes durante el período de receso parlamentario, una poderosa arma empleada para gobernar en detrimento del legislativo y violando el principio de la separación de poderes, y que puede fácilmente derivar hacia una forma de “hiperpresidencialismo”¹⁹. Al controlar y someter a los demás poderes del Estado, bajo las constituciones de 1940 y de 1967, el parlamento tenía por costumbre simplemente validar, tras el receso parlamentario, los decretos-leyes dictados por el presidente durante el mismo, con lo cual éste ejercía una buena parte de la función legislativa.

Ahora bien, aunque bajo la Constitución vigente el presidente no tiene la capacidad de dictar decretos-leyes, puede no obstante dictar decretos reglamentarios y autónomos, con el referendo del ministro del ramo. Sin embargo, dichos decretos tienen una jerarquía inferior a las leyes.

Además, bajo la Constitución de 1992, el presidente participa en el proceso de formación y sanción de las leyes y posee iniciativa legislativa. Si bien esta atribución contribuye a hacerlo partícipe del proceso de formación de la voluntad estatal y de intentar fijar en cierta forma la agenda, lo cierto

¹⁹ C.S. Nino, *Fundamentos de derecho constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2002, pp. 523 y ss. Para Nino el “hiperpresidencialismo” incluía otros rasgos adicionales que las constituciones de la región habían introducido, desviándose del modelo constitucional norteamericano.

es que, en un contexto de alta fragmentación, puede resultar políticamente costoso para el presidente aprobar leyes acordes a su programa de gobierno. Ahora bien, éste es un rasgo de no pocos sistemas presidenciales y no es privativo del Paraguay²⁰.

Por otra parte, el presidente puede proponer proyectos de ley con solicitud de urgente consideración, aunque esto al parecer no ha sido frecuente, ni siquiera en el marco de la pandemia del covid-19²¹. A diferencia del caso argentino, el presidente carece de la atribución para dictar decretos de necesidad y urgencia.

En cuanto a su capacidad reactiva, el presidente tiene la potestad de vetar las leyes sancionadas por el Congreso, total o parcialmente. Se trata sin duda de la herramienta más eficaz de control que el ejecutivo ejerce sobre el legislador. Ahora bien, el veto presidencial, a diferencia de la Constitución de 1967, puede ser rechazado por una mayoría absoluta de ambas cámaras (la Constitución anterior de 1967 exigía la mayoría absoluta más exigente de dos tercios). De todas formas, el veto es ejercido de forma frecuente, y no pocos vetos presidenciales acaban frenando eficazmente determinadas leyes que habían sido inicialmente sancionadas por el Congreso. En algunas ocasiones, los vetos se fundan en razones constitucionales, con lo cual se puede decir que el presidente, por medio del poder de veto, puede contribuir al mantenimiento de la supremacía constitucional²².

Otra cuestión a analizar es la capacidad del presidente de implementar aspectos de su programa por medio de referéndums. La figura se halla prevista, aunque de forma algo restringida, por la Constitución. Lo cierto es que el Código Electoral permite al presidente la iniciativa en materia de referéndums, aunque la decisión debe ser adoptada por ley del Congreso. De todas maneras, esta herramienta no ha sido empleada en treinta años de vigencia de la Constitución²³.

En materia presupuestaria, el presidente tiene la atribución exclusiva de preparar y presentar a consideración del Congreso el proyecto anual de Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, el Congreso tiene bastante libertad para introducir modificaciones por distintos motivos al proyecto

²⁰ Durante casi todos los periodos presidenciales bajo la Constitución vigente los presidentes han contado con parlamentos con mayoría opositora. Este fenómeno se ha dado igualmente en otros países de la región como norma desde 1978 en adelante. (Negretto, cit., p. 147). En los Estados Unidos, el fenómeno del *divided government* ha sido muy frecuente desde hace ya varias décadas.

²¹ Véase J. Silvero-Salgueiro, “Derechos en emergencia. El surgimiento de una democracia iliberal en Paraguay durante el COVID-19”, en N. González Martín (ed.), *Covid-19 y su circunstancia. Una visión jurídica plural de la pandemia*, Vol. V., Reflexiones comparadas, México, UNAM, 2021.

²² Sobre el punto, véase J. Carpizo, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 115, enero-abril de 2006, p. 67. Sobre el rol del presidente en la defensa de la Constitución se dirá algo más abajo, al abordar los poderes y limitaciones presidenciales en el marco del estado de excepción (véase *infra*, 3, en este mismo apartado).

²³ Nos referimos al referéndum legislativo, no al referéndum exigido en materia de enmienda constitucional, que fue empleado en 2011. Dicho sea de paso, el otro mecanismo de participación ciudadana directa previsto por la Constitución, la iniciativa legislativa, apenas ha sido utilizado en una sola ocasión, en el año 2022.

presentado, no siempre tomando en cuenta criterios de responsabilidad presupuestaria y fiscal, sino más bien atendiendo a criterios clientelares o de otra índole. Como es natural, esta práctica ha generado críticas y propuestas de reforma²⁴.

Finalmente, el presidente tiene iniciativa en materia de reforma y enmienda constitucional, que son los dos mecanismos para introducir cambios formales a la Constitución de 1992. De cualquier manera, debido a la onerosidad de estos procedimientos y a factores culturales contrarios a un clima de modificaciones formales a la Constitución, lo cierto es que la Constitución ha sido modificada en una sola oportunidad en sus treinta años de vigencia, con el fin de permitir el voto de los paraguayos residentes en el extranjero en las elecciones generales²⁵.

2. Cabeza de la administración y de la fuerza pública

Al igual que otros sistemas presidenciales, el presidente interviene en el proceso de nombramiento de distintos funcionarios, y una parte importante de su poder se basa en esta atribución. Como han señalado Callizo y Ayala, el presidente tiene a su disposición cerca de cien dependencias ejecutivas, con cientos de miles de funcionarios públicos, las cuales ejecutan más del 90% del presupuesto público nacional²⁶. A esto añaden los autores la atribución de intervenir en la designación de los cargos de dirección de las represas hidroeléctricas binacionales de Itaipú y Yacyretá, que manejan presupuestos importantísimos en el contexto del país²⁷, a lo cual nosotros agregamos aun otra gran cantidad de entidades públicas (entes de seguridad social, entidades financieras, etc.) que dependen directa o indirectamente del Ejecutivo y que manejan recursos considerables²⁸.

El presidente puede designar no solamente un número importante de cargos dentro de la administración central a cuya cabeza se encuentra, sino que además, designa directamente, o bien, interviene junto con el Congreso, en la designación de funcionarios de rango constitucional. Así, presta acuerdo al Senado, de una terna conformada previamente por el Consejo de la Magistratura, para la designación de los ministros de la Corte Suprema de

²⁴ Véase, por ejemplo, R. Campos Cervera, *El derecho constitucional en debate*, Asunción, La Ley Paraguaya, 2022, pp. 157 y ss.

²⁵ Véase D. Moreno Rodríguez-Alcalá, “Problemas de diseño en los mecanismos de modificación formal de la Constitución”, en AA.VV., *XV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional (Ponencias)*, Arequipa, Universidad Católica de Santa María, 2022, pp. 197 y ss.

²⁶ C. Filártiga Callizo y R. Ayala Miret, “Hiperpresidencialismo y derechos fundamentales en tiempos de COVID-19. Un análisis del caso paraguayo”, *Derecho y Realidad*, 18, (36), 161-180.

²⁷ Ibid. Itaipú y Yacyretá son dos hidroeléctricas binacionales que constituyen emprendimientos con Brasil y Argentina, respectivamente. Son sumamente importantes para el Paraguay desde el punto de vista energético, y por ende, político y estratégico.

²⁸ Más allá de ser indicativo del poder presidencial, esta práctica perpetúa un sistema tradicionalmente clientelar, donde el Estado es visto como una suerte de “botín de guerra” a conquistar por las facciones electorales en pugna, lo cual, entre otros efectos nocivos, contribuye a debilitar la posibilidad de contar con un servicio civil estable, profesional, eficiente y altamente capacitado.

Justicia y los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral, los cuales, por lo demás, pueden ser destituidos únicamente por vía del juicio político²⁹. El Fiscal General del Estado es designado por el Poder Ejecutivo, con acuerdo del Senado, a propuesta en terna del Consejo de la Magistratura, y puede ser destituido únicamente vía juicio político. El Procurador General de la República, encargado de la defensa de los intereses patrimoniales del Estado, puede ser nombrado y destituido directamente por el presidente. Los miembros del Directorio de la Banca Central del Estado son designados por el Presidente, con acuerdo del Senado, al igual que los miembros de directorios de las entidades binacionales y los embajadores.

Además, el presidente tiene a su cargo el manejo de las relaciones exteriores del país, y puede indultar o conmutar las penas impuestas por los jueces y tribunales, previo informe de la Corte Suprema de Justicia.

Por último, el presidente es el Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas. En tal carácter, y conforme a la ley, dicta reglamentos militares, dispone de las Fuerzas Armadas, las puede organizar y distribuir. Además, nombra y remueve, por sí, a los comandantes de la Fuerza Pública. La Policía Nacional, con la misión de preservar el orden público, así como los derechos y la seguridad de las personas, entre otros, depende jerárquicamente del Poder Ejecutivo.

3. La defensa de la Constitución y el estado de excepción

La Constitución encomienda al Poder Ejecutivo un papel importantísimo, aunque no exclusivo, en la defensa de la Constitución, al punto de que entre sus deberes y atribuciones se encuentra el de cumplir y hacer cumplir la Constitución y las demás leyes³⁰.

Por otra parte, el presidente tiene un rol de primera magnitud en materia de estado de excepción, figura que ha venido a reemplazar al estado de sitio previsto en las constituciones anteriores.

Ahora bien, la Constitución de 1992 reguló muy minuciosamente la figura del “estado de excepción”, habida cuenta el abuso que se había hecho del “estado de sitio” previsto en las dos constituciones anteriores. Bajo la anterior dictadura, el estado de sitio había durado más de treinta años. Es más, la propia Constitución de 1967 fue redactada por la Convención Constituyente de aquel entonces bajo el estado de sitio³¹.

En ese sentido, el estado de excepción puede activarse únicamente bajo determinados supuestos (conflicto armado internacional o de grave conmoción interior). Lo pueden declarar tanto el Poder Ejecutivo como el

²⁹ Bajo la Constitución vigente, el presidente ha perdido la atribución de nombrar a jueces inferiores, con acuerdo de la Corte Suprema, consagrada en la anterior Constitución. Además, los jueces inferiores pueden ser removidos únicamente a través de un procedimiento sustanciado ante un nuevo órgano extra poder, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.

³⁰ Sobre la defensa de la Constitución en el contexto paraguayo, véase D. Moreno Rodríguez Alcalá, “El ‘guardián de la Constitución’” en la obra de Juan Carlos Mendonça, *La Ley Paraguaya*, p. 3355 (2020).

³¹ Prieto, “Epílogo”, cit. Sobre la figura del estado de sitio y su utilización en el Paraguay, puede consultarse Prieto, *Constitución y régimen político...*, cit.; y E. Camacho, *Constitución y estado de excepción*, Asunción, La Ley Paraguaya, 1990.

Congreso, en todo o parte del territorio nacional, por un término de sesenta días como máximo, prorrogables por treinta días más con la aprobación de la mayoría absoluta de ambas Cámaras. Ahora bien, en caso de que sea el Poder Ejecutivo el órgano que declare el estado de excepción, la medida debe ser aprobada o rechazada por el Congreso dentro del plazo de cuarenta y ocho horas. Únicamente durante el receso parlamentario, el Poder Ejecutivo puede decretar, por única vez, un Estado excepción por un plazo no mayor de treinta días, pero deberá someterlo dentro de los ocho días a la aprobación del Congreso, el cual debe ser convocado a una sesión a tal efecto.

Por último, las facultades del Ejecutivo bajo el estado de excepción también resultan acotadas para limitar al máximo su discrecionalidad, y se le obliga a informar a la Corte Suprema sobre los detenidos y sobre los lugares de detención o traslado de los afectados. Por lo demás, el estado de excepción no puede interrumpir el funcionamiento de los poderes del Estado, la vigencia de la Constitución, ni el habeas corpus.

Finalmente, el Congreso, por mayoría absoluta, puede disponer el levantamiento del estado de excepción en cualquier momento, y una vez finalizado, el Ejecutivo deber rendir un informe al Congreso dentro de un plazo no mayor de cinco días sobre sus actuaciones.

Cabe señalar que la figura ha sido utilizada en algunas ocasiones puntuales, sin generar consecuencias adversas sobre la estabilidad del sistema constitucional y democrático de gobierno.

B. Condicionamientos y controles al ejercicio de la función presidencial

879

1. Responsabilidad política del presidente

En el ejercicio de sus funciones, el presidente debe dar cuenta al Congreso, cada año, de las gestiones realizadas, e informar de la situación general de la República y sus planes de gobierno. Cualquiera de las cámaras del Congreso también puede solicitar informes al presidente sobre cualquier asunto de interés público, quien está obligado a responderlos en un plazo que no podrá ser menor de quince días.

A diferencia de lo que ocurría con las constituciones de 1940 y 1967, donde no existía la responsabilidad política del presidente, bajo la Constitución de 1992 el presidente puede ser sometido a juicio político. El modelo sigue a grandes rasgos la figura del *impeachment* norteamericano, de donde toma su inspiración, así como de la Constitución paraguaya de 1870. La acusación la formula la Cámara de Diputados y es el Senado el órgano que puede adoptar la decisión acerca de la remoción o no del cargo, la cual puede estar fundada únicamente en la comisión de delitos o en la causal de mal desempeño de funciones³².

A diferencia de otras figuras, esta herramienta de control ha sido empleada (o ha habido intentos de emplearla) en distintas ocasiones. En el año 2012 se produjo el juicio político que desembocó en la destitución del

³² Sobre el juicio político, véase J. Melgarejo, “El juicio político en Paraguay: la ‘pretendida’ necesidad de una ley reglamentaria” (manuscrito en poder del autor).

Presidente Fernando Lugo³³. Previamente, el Presidente Raúl Cubas Grau había sido sometido a juicio político en el año 1999, aunque no fue destituido en razón de que renunció previamente y fue asilado en Brasil tras una crisis sumamente grave que surgió a raíz del asesinato de su vicepresidente, Luis María Argaña. En el caso de Luis Ángel González Macchi (1999-2003), el mismo fue llevado a juicio político, siendo absuelto por la Cámara de Senadores a inicios del 2003. De igual modo, los presidentes Juan Carlos Wasmosy (1993-1998), Nicanor Duarte Frutos (2003-2008), y el actual Presidente Mario Abdo Benítez, recibieron amenazas de juicio político durante sus mandatos³⁴.

Finalmente, las cámaras del Congreso pueden constituir comisiones conjuntas de investigación sobre cualquier asunto de interés público. En tal carácter, si bien no pueden investigar al presidente ni a sus ministros, pueden no obstante investigar a directores y administradores de distintas instituciones a cuya cabeza se encuentra el Jefe el Ejecutivo.

2. Citación e interpelación de ministros y otros funcionarios

Por otra parte, habíamos adelantado más arriba que el modelo presidencial paraguayo incorpora ciertas figuras propias de los sistemas parlamentarios, como ser la interpelación y el voto de censura. El presidente y el vicepresidente no pueden ser citados ni interpelados por el Congreso. Sin embargo, cada Cámara, por mayoría absoluta, puede citar e interpelar individualmente a los ministros y a otros altos funcionarios de la administración pública y autoridades de otros entes, cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades. Ante la falta de concurrencia, o si la Cámara considera insatisfactorias sus declaraciones, ambas Cámaras, por mayoría absoluta de dos tercios, pueden emitir un voto de censura y recomendar su remoción del cargo al Presidente de la República, en su caso.

Si bien la censura no es vinculante –como ocurre en otros países de la región–, se trata no obstante de una herramienta adicional de control sobre el ejecutivo que sin duda puede ejercer una enorme presión sobre el presidente, sobre todo si la censura recibe el acompañamiento de la opinión pública.

Finalmente, cabe mencionar que el Congreso tiene la atribución de aceptar o de rechazar la renuncia del presidente y del vicepresidente, así como la de autorizar su ausencia del país. Todo esto es una muestra más del enorme celo que el constituyente ha puesto para ejercer un control eficaz sobre el presidente y rediseñar la arquitectura constitucional del Estado.

3. Imposibilidad de disolver el Congreso

³³ La destitución de Lugo mereció críticas de sus partidarios y de cierto sector de la comunidad internacional, quienes adujeron la violación del debido proceso, y hasta hubo acusaciones de “golpe”. El caso fue denunciado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y la denuncia fue admitida por este órgano.

³⁴ Agradezco a Jorge Melgarejo por estas referencias.

A diferencia de las constituciones de 1940 y de 1967, el presidente no puede disolver el Congreso, lo cual de todos modos es una figura ajena a un régimen presidencial puro. Eso sí, el presidente puede convocar a sesiones extraordinarias del Congreso, pero raramente hace uso de esta facultad. De hecho, el encargado de coordinar las relaciones entre el Ejecutivo y el Congreso es, según lo dispone la Constitución, el vicepresidente, cuyo papel en el sistema político, como se ha hecho notar, es de poca entidad.

Por lo demás, las Cámaras del Congreso han recuperado la facultad de prolongar las sesiones o de convocar a sesiones extraordinarias, lo cual no se hallaba entre las atribuciones previstas por la Constitución de 1967.

4. Otras prohibiciones y órganos que condicionan el funcionamiento del Poder Ejecutivo

Los órganos de gobierno descentralizados y los nuevos órganos extra poder establecidos por la Constitución de 1992 pueden ser también concebidos como un intento de domesticar el excesivo poder del ejecutivo otorgado por las anteriores constituciones³⁵.

En el caso de los órganos descentralizados, destaca la figura de las intendencias municipales y de las gobernaciones. Tanto los intendentes como los gobernadores, así como sus respectivas juntas, son electos de forma directa por los ciudadanos radicados en sus respectivas jurisdicciones. Sin embargo, en el caso de los gobernadores, a pesar de que su legitimación proviene del pueblo, es decir, de los votantes de cada departamento, la Constitución establece igualmente que el gobernador representa al Poder Ejecutivo en la ejecución de la política nacional, lo cual genera una cierta confusión acerca de si el gobernador se debe a sus electores o si se trata más bien de un simple brazo ejecutor de la política del ejecutivo.

Sea esto como sea, la interacción entre el presidente y los gobernadores e intendentes introduce una dinámica adicional de desconcentración de poder al sistema que obliga al presidente a negociar, establecer acuerdos, escuchar reclamos, quejas, etc., provenientes de las autoridades de todos los puntos del país. Además, y esto es más importante aún, este modelo importa una ruptura radical con relación a la normativa establecida bajo la Constitución de 1967, según la cual los delegados de gobierno y los intendentes municipales eran designados por el presidente de la República. Naturalmente, esto le aseguraba el control de todo el territorio del país.

Por otra parte, la creación de órganos extra poder y otras instituciones de rango constitucional, como el Consejo de la Magistratura, el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, la Contraloría General de la República, la Justicia Electoral y el Defensor del Pueblo, también cumplen un cúmulo de funciones que se entienden a la luz de que pretenden atemperar el carácter hipertrofiado de la presidencia en el sistema político, o bien, de imponerle ciertos controles en el ejercicio del poder.

Así, estos órganos o instituciones pueden contribuir a mitigar el rol del Ejecutivo en torno a ciertas decisiones. Tal es el caso del Consejo y

³⁵ L. Lezcano Claude, “De la preponderancia presidencialista al presidencialismo moderado”, 657 *La Ley Paraguaya* (1994).

del Jurado de Enjuiciamiento en cuanto a la designación y remoción de ministros de la Corte Suprema y demás magistrados. O bien, pueden constituir instancias adicionales de ejercicio de control sobre dicho poder del Estado. Tal es el caso de la Contraloría General de la República, que tiene a su cargo el control de las actividades económicas y financieras del Estado, o del Defensor del Pueblo, que debería en la práctica actuar de comisionado parlamentario para la defensa de los derechos humanos. Finalmente, estos órganos pueden restar atribuciones al Ejecutivo para salvaguardar la integridad del proceso democrático. Tal es el caso de la Justicia Electoral, instancia a cargo de la convocatoria, el juzgamiento, la organización, la dirección, la supervisión y la vigilancia de los actos y de las distintas elecciones.

IV. Balance

A. ¿Un genuino equilibrio de poderes?

De acuerdo a lo descrito, pareciera ser que en Paraguay se ha configurado normativamente un presidencialismo bastante razonable y no necesariamente excesivamente debilitado, como en ocasiones se ha dado a entender y como los calificativos de “atenuado” o “moderado” y hasta “débil” podrían insinuar³⁶.

Por un lado, el presidente dirige la administración general del país, tiene ciertas atribuciones normativas que en modo alguno son irrelevantes, puede en cierto grado influir en la agenda política, posee el poder de veto ante las decisiones del Congreso, puede realizar una importante cantidad de nombramientos de funcionarios para dirigir la administración del país, y tiene la fuerza pública a su disposición, además de la posibilidad de ejercer un importante liderazgo político en defensa de la Constitución por medio del estado de excepción. Ahora bien, al mismo tiempo, su poder se halla condicionado y controlado por medio de institutos y prohibiciones como la responsabilidad política, su incapacidad de disolver el Congreso, la imposibilidad legislar por decreto, y atribuciones limitadas en materia de estado de excepción, así como en la designación de otros altos cargos previstos constitucionalmente, etc.

Está claro entonces que, si bien el presidente posee algunas atribuciones típicas en materia ejecutiva, al mismo tiempo, sus atribuciones han sido acotadas a fin de evitar que el sistema pueda desembocar en algún tipo de hipertrofia presidencial o, peor aún, en una deriva autoritaria. Como ya se ha señalado, se observa incluso que el presidente cuenta con mayores atribuciones que bajo el modelo presidencial puro³⁷.

Por supuesto, conforme a lo expresado más arriba, la descripción de las normas no es todo lo que cuenta para determinar el poder real del presidente en el marco de un sistema político. De todas maneras, la disposición

³⁶ En el mismo sentido, J. Silvero Salgueiro, “La Constitución de la República del Paraguay del 20 de junio de 1992”, 92 *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* (1998), p. 527.

³⁷ Cheibub, Elkins y Ginsburg, cit., *passim*.

institucional establecida por la Constitución de 1992 sin duda es indicativa del tipo de modelo presidencial equilibrado que se pretendió diseñar³⁸.

B. Algunas críticas al modelo presidencial paraguayo

A pesar de esta valoración, ya en los primeros años de funcionamiento del sistema, algunos autores realizaron determinados cuestionamientos al modelo presidencial paraguayo bajo la Constitución vigente. Por ejemplo, en una influyente serie de trabajos, se señaló que bajo la Constitución vigente se había producido un notable desplazamiento de atribuciones del ejecutivo hacia el legislativo. Además, el Poder Ejecutivo acabó siendo, con la nueva Constitución, el más controlado de los tres poderes, y a su vez, el que menores controles ejercía sobre los demás³⁹. A partir de ahí, y en esta misma línea de investigación, se había insinuado, en sintonía con algunos estudios de ciencia política comparada en boga hace algunas décadas atrás, que el sistema no resultaba proclive a la gobernabilidad⁴⁰, y que, bajo un modelo presidencial como el adoptado, hasta sería preferible un sistema parlamentario⁴¹.

En realidad, si bien estas críticas eran poderosas y tenían un cierto atractivo (sobre todo en aquellos años), lo cierto es que, más que una anomalía local, la reconfiguración del ejecutivo y su relación con el legislativo bajo la actual Constitución había sido una tendencia regional y no exclusivamente paraguaya, aunque por supuesto, cada país ha acometido la labor de reingeniería constitucional con miras a transitar hacia la democracia con especificidades propias⁴². Por lo demás, estos estudios aún no habían permitido la suficiente puesta a prueba de la Constitución, que recién comenzaba a desenvolverse en el marco de una cultura política autoritaria y que había atravesado crisis políticas y económicas muy difíciles, además de resabios del militarismo que hoy se hallan en declive.

³⁸ En el mismo sentido, y considerando que se ha alcanzado un mejor equilibrio de poderes bajo la actual Constitución, J. Silvero Salgueiro, “Reforma política en Paraguay”, en D. Zovatto y J.J. Orozco Henríquez (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina*, México, UNAM/IDEA Internacional, 2008; M. Yore y M. Palau, “Presidenzialismo Moderado y Gobierno de Coalición. Emergencia y fracaso de una experiencia inédita”, BASE, 2000; y E. Fernández Arévalos, *Órganos constitucionales del Estado*, Intercontinental, Asunción, 2003, p. 46, entre otros.

³⁹ J.C. Mendonca Bonnet, “El equilibrio de poder en la Constitución de 1992”, en AA.VV., *Comentario a la Constitución*, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 1997.

⁴⁰ J.C. Mendonca Bonnet, “La gobernabilidad en la Constitución de 1992”, en AA.VV., *Comentario a la Constitución*, T. III, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 2007.

⁴¹ J.C. Mendonca Bonnet, “Del sistema presidencial al sistema parlamentario”, en AA.VV., *Comentario a la Constitución*, T. II, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 2002. En general, la obra del Profesor Mendonca Bonnet sobre este tema ha sido sumamente relevante, y al mismo tiempo, una de las primeras en analizar con rigor el sistema presidencial vigente. Está claro que no podemos hacer justicia en estas breves líneas a la riqueza de su contenido y a la fuerza de sus distintos planteamientos.

⁴² En la misma línea, J. Silvero Salgueiro, “El sistema de división de poderes en las Constituciones de Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay”, 1206 *La Ley Paraguaya* (1999). Negretto, cit., ofrece un análisis más complejo, ya que aborda múltiples dimensiones del poder presidencial, señalando que en algunas se ha producido un aumento del poder presidencial, en tanto que en otras, una disminución.

Por otra parte, según algunos estudios más recientes, no parece posible sostener la existencia de una correlación general entre esta reconfiguración institucional de fuerzas entre el ejecutivo y el Congreso y rupturas graves del sistema democrático. Es más, hasta se ha sugerido que un presidente con atribuciones más fuertes como antídoto a la fragmentación parlamentaria podría generar mayor inestabilidad al promover enfrentamientos más directos con un Congreso en el cual no tuviese mayoría⁴³. Por lo demás, aunque los regímenes parlamentarios puedan resultar normativamente atractivos⁴⁴, hoy en día, sin embargo, algunos autores se hallan tratando de reconciliar a América Latina con su pasado presidencial, sugiriendo distintas fórmulas para hacerlo funcionar de mejor manera en lugar de propiciar rupturas radicales⁴⁵.

En un sentido similar a la crítica recién apuntada, otros autores han sugerido que se deben reformar distintos artículos de la Constitución, presumiblemente con el objeto de dotar al poder ejecutivo de mayores atribuciones para hacer frente de forma más eficaz a las exigencias de la gobernabilidad⁴⁶. Lo cierto es que, más allá de algunas reformas puntuales que pudieran resultar razonables, no parece aconsejable proceder a una redistribución dramática de los deberes y atribuciones del Congreso y del presidente, sobre todo si con ello lo que se pretende es potenciar al ejecutivo y dotarlo de rasgos hipertróficos. A la luz de la historia del país, éste sería un camino proclive a conducir, precisamente, al “estado peligroso” descrito por Justo Prieto y al que aludíamos en la introducción.

En el extremo opuesto de estas críticas, otros autores han sugerido que Paraguay habría degenerado en una “democracia iliberal”, en la que el Poder Ejecutivo habría comenzado a deslizar peligrosamente hacia un Estado que restringe derechos injustificadamente y que va erosionando la democracia⁴⁷. Ahora bien, esta crítica parece dirigirse más bien hacia un determinado estilo de liderazgo presidencial que al modelo en sí mismo, y parece tomar como referencia, ante todo, las actuaciones del Poder Ejecutivo en el marco de la pandemia del covid-19. Pero lo cierto es que la pandemia ha sometido a una dura prueba a todas las democracias constitucionales del

⁴³ Negretto, cit., pp. 133-4.

⁴⁴ Véase, por ejemplo, C.S. Nino, “El Presidenzialismo y la justificación, estabilidad y eficiencia de la democracia”, 39 *Propuesta y control* (1990); y M. Alegre, “Por una democracia sin presidentes”, SELA Papers, 2006, disponible en: <https://openyls.law.yale.edu/handle/20.500.13051/17545>.

⁴⁵ Véase, por ejemplo, V. Helgesen y H. Fix-Fierro, “Presentación”, en A. Ellis, J.J. Orozco y D. Zovatto (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, México, UNAM/IDEA Internacional, 2009, donde se sostiene que “existe cada vez más evidencia de que los sistemas presidenciales son tan resistentes a crisis políticas o a impactos económicos como los sistemas parlamentarios” (p. XI); así como F. Fix-Fierro y P. Salazar Ugarte, “Presidentialism”, en M. Rosenfeld y A. Sajó (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, p. 642 (y la bibliografía allí citada).

⁴⁶ D. Mendonca, “Ingeniería constitucional y gobernabilidad democrática”, en D. Mendonca y M. Lachi (comps.), *Perspectivas constitucionales*, Asunción, Arandurá, 2006, pp. 57 y ss.

⁴⁷ J. Silvero, “Derechos en emergencia...”, cit.; Callizo Filártiga y Ayala Miret, cit.; y R. Ayala Miret, “Paraguay”, en R. Albert et al. (eds.), *2020 Global Review of Constitutional Law*, ICONnect, 2021.

mundo, y no solamente a la del Paraguay. Además, precisamente debido a su carácter extraordinario, es discutible si se trata de la mejor vara para medir o evaluar el funcionamiento global del sistema⁴⁸.

Más allá de las críticas –algunas de las cuales sin duda podrían tener una cierta plausibilidad–, lo cierto es que, a pesar de las numerosas crisis generadas bajo la vigencia de la Constitución (intentos de golpes de Estado militar, juicios políticos a presidentes, ministros de Corte Suprema y otros, doble acefalía de presidente y vicepresidente, magnicidios, mandatos inconclusos, graves crisis económicas y sociales, reivindicaciones y reclamos de grupos que han sido postergados, etc.), la Constitución de 1992 ha resistido y ha logrado consolidar el periodo democrático y de libertades más extenso de la historia del país, e incluso con un cierto crecimiento económico importante, aunque con elevados índices de desigualdad y exclusión⁴⁹.

Es cierto que, en estos treinta años de vigencia de la Constitución, los presidentes han tenido dificultades para gobernar (como en todas partes). Pero esto implica la necesidad de formar hábitos culturales tendientes a lograr pactos políticos que apunten a objetivos que tengan por objeto dar respuesta a las demandas de bienestar de la población y de los grupos en situación de vulnerabilidad, así como a lograr formas más cooperativas, inclusivas, deliberativas y participativas de articular, aprobar e implementar dichas políticas públicas, en conjunto con todos los actores potencialmente afectados por dichas decisiones⁵⁰.

Este es ciertamente un debate que no puede ser agotado en este lugar. Además, la democratización del Poder Ejecutivo y el sometimiento de la administración pública al imperio de la ley y al Estado derecho es todavía una tarea pendiente. Subsisten muchos enclaves autoritarios en el sistema político; una cultura de poco apego a los valores del Estado de derecho; poderes privados que capturan las instituciones y las manipulan en provecho de sus propios intereses sectarios, fomentando la corrupción; una clase política degradada, vinculada al crimen organizado y que vacía de contenido las instituciones más relevantes; una justicia que no ha sabido estar a la altura de las herramientas de las que se le dotó para ejercer un rol fundamental en

⁴⁸ Sobre el punto, véase F. Fukuyama, “The Thing That Determines a Country’s Resistance to the Coronavirus”, *The Atlantic*, 30 de marzo de 2020, argumentando que todos los sistemas políticos deben delegar autoridad discrecional al ejecutivo, especialmente en tiempos de crisis. A criterio del autor, la cuestión estriba más bien en el retorno de esas competencias una vez superada la situación de crisis. Disponible en: <https://www.theatlantic.com/ideas/archive/2020/03/thing-determines-how-well-countries-respond-coronavirus/609025/>. Por supuesto, esto no quiere decir que ese rol deba darse al margen de la legalidad constitucional.

⁴⁹ Sobre la temática de Constitución social y desigualdad, véase D. Moreno Rodríguez-Alcalá, “La brecha entre la Constitución social e igualitaria y la realidad democrática en Paraguay”, en J.A. Amaya y L. Mezzetti (coords.), *Democracia, presidenzialismo y populismo en América Latina*, Buenos Aires, Astrea, 2022.

⁵⁰ Como decía el Profesor Oscar Paciello, uno de los actores más relevantes de la Convención Constituyente de 1992, quienes critican la Constitución sobre la base de su supuesta “ingobernabilidad”, soslayan que bajo la Constitución actual, nadie puede por su solo arbitrio imponer decisiones a los demás: “los actos trascendentes de gobierno solamente pueden lograrse mediando un consenso nacional expresado en la coparticipación de las distintas fuerzas políticas en la toma de decisiones” (Paciello, “La Constitución de 1992...”, cit., p. 356).

la consolidación del Estado de derecho; y unos partidos políticos que no están, ni por asomo, a la altura de su cometido constitucional, etc.⁵¹

Por lo demás, la figura del presidente siempre ha sido problemática en las democracias constitucionales (un “monarca” electivo), y su importación desde los Estados Unidos a América Latina no ha sido efectuada sin grandes traumas cuyas consecuencias persisten hasta hoy⁵². Piénsese en la enorme influencia de los modelos presidenciales “fuertes” y cuasi monárquicos propiciados por figuras prominentes como Simón Bolívar, Juan y Mariano Egaña, Juan Bautista Alberdi, y en Paraguay, por Carlos Antonio López.

V. Conclusión: del estado peligroso al estado prudente

Habíamos comenzado en la introducción trayendo a colación a al constitucionalista paraguayo Justo Prieto y su caracterización del sistema político bajo la anterior Constitución autoritaria de 1967 como un “estado peligroso”, que “facilita el ejercicio arbitrario” del poder, cerniéndose como una amenaza para las personas, principalmente debido a la concentración del poder en manos del presidente⁵³. En contraposición, podría decirse que la Constitución de 1992 ha pretendido diseñar un “estado prudente”, es decir, un estado acorde a la cautela, a la moderación, a la sensatez y al buen juicio que la experiencia histórica de abusos y atropellos a los derechos de las personas a causa de un ejecutivo hipertrofiado aconseja⁵⁴.

Como se ha evidenciado a lo largo de este trabajo, la historia política y constitucional del Paraguay pudo haber motivado al constituyente de 1992 a crear un presidencialismo “atenuado” o “moderado” en relación al tradicional presidencialismo fuerte o autoritario. Solo en este contexto cabe emplear estos calificativos con rigor. Este modelo presidencial no solamente resulta prudente para dejar atrás el “estado peligroso” del que hablaba Justo Prieto en plena dictadura militar, sino que además, resulta plenamente compatible con una democracia constitucional que pretende un mejor equilibrio entre los poderes del Estado.

Más allá de las modas académicas del momento, lo cierto es que la perspectiva histórica nos permite un marco para evaluar con mayor objetividad el modelo presidencial paraguayo. Al mismo tiempo, la experiencia regional comparada, y el funcionamiento de los sistemas presidenciales en América Latina, también otorgan herramientas de análisis para efectuar una evaluación más objetiva sobre las bondades o defectos que pueda tener el sistema.

⁵¹ Según el artículo 124 de la Constitución, los partidos deben expresar el pluralismo y concurrir a la formación de las autoridades electivas, a la orientación de la política nacional, departamental o municipal y a la formación cívica de los ciudadanos.

⁵² R. Gargarella, *Crítica a la Constitución. Sus zonas oscuras*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2004, cap. 2.

⁵³ Prieto, “El Estado peligroso constitucional”, cit. Por supuesto, la concentración del poder en términos formales no era el único factor que propiciaba regímenes dictatoriales. Tradicionalmente, factores históricos, sociales y económicos de distinta índole han contribuido a la consolidación de una cultura de orientación autoritaria en Paraguay y en América Latina en general.

⁵⁴ Utilizo aquí las primeras dos acepciones que el Diccionario de la Lengua Española recoge de la voz “prudencia”.

Sea esto como sea, con sus ventajas y desventajas, y a pesar de las críticas que puedan hacerse al modelo, lo cierto es que Paraguay goza de un sistema político que hasta ahora ha logrado evitar la concentración excesiva del poder y una deriva al autoritarismo. El periodo más largo de vigencia de la democracia y las libertades públicas en Paraguay, con todos sus defectos y limitaciones, probablemente haya sido posible, en no poca medida, mediante el diseño prudente del modelo presidencial de la Constitución paraguaya de 1992⁵⁵.

Diego Moreno Rodríguez-Alcalá
Universidad Católica de Asunción
dmoreno28@yahoo.com

⁵⁵ Por supuesto, esta afirmación no implica en sí misma una defensa sin más del presidencialismo, cuyos rasgos son, desde una concepción democrática robusta, problemáticos.

