

Asunción, 28 de Enero de 1992

"A CONSIDERACION DE
LA COMISION
REDACCION
28 ENE 1992

Señor Presidente

de la Convención Nacional Constituyente

Diputado Oscar F. Ynsfran

Señoras y Señores Convencionales:

Estamos a las puertas de uno de los momentos más importantes de nuestra historia independiente. Nos aprestamos a refundar el Estado Paraguayo. Ustedes, los convencionales electos el pasado 1 de Diciembre, enfrentan la enorme responsabilidad de satisfacer el anhelo popular asegurando que la refundación del Estado sea también la fundación del Estado Democrático, como norma y como práctica. Nosotros, los ciudadanos y ciudadanas agrupados en el Encuentro Nacional, confiados en que sabrán ser fieles a la voluntad popular e interpretando la aspiración de cambio y democratización de la ciudadanía paraguaya, les hacemos llegar estas reflexiones como una contribución a esta transcendental tarea.

En vez de ofrecer otro ante-proyecto de Constitución que se sume a los numerosos ya presentados, nos proponemos aquí reflexionar sobre algunos aspectos que consideramos claves para asegurar que el nuevo Estado Democrático que todos los paraguayos queremos quede firmemente plasmado en la nueva constitución. Nuestras observaciones están organizadas en tres acápites. En el primero consideramos brevemente la importancia de redactar una

constitución consensuada. En el segundo examinamos los problemas de una constitución reglamentarista y los peligros de una carta excesivamente general. Finalmente, en el tercero, analizamos los lineamientos generales para una nueva Constitución, abarcando básicamente los aspectos referentes al ejercicio democrático del poder y los mecanismos implementables para el acceso al mismo.

I

LA CONSTITUCION: PACTO POLITICO DE CONSENSO

La Constitución es el pacto político fundacional de un Estado. El mismo término, constitución, nos indica que se trata del acto de constituir una sociedad política. Como pacto fundacional debe por tanto reunir el requisito fundamental del consenso, necesario - aunque no suficiente- para garantizar su legitimidad, estabilidad, y durabilidad. Una Constitución de consenso es una Constitución que responde a los intereses y las demandas de todos los sectores de la población no sólo en su origen -la libre elección del constituyente- sino también en su normativa.

La experiencia del derrumbe de las democracias en América Latina nos demuestra que con frecuencia uno de los factores más destabilizadores de este sistema político ha sido precisamente la exclusión -de jure o de facto- de las demandas de importantes segmentos de la población, situadas tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político. Cuando esta exclusión se refleja en una normativa constitucional guiada por intereses sectarios y excluyentes, la tarea de la construcción de una sociedad

democrática se vuelve extremadamente difícil, sino francamente imposible. En efecto, aquellos sectores marginados estarán tratando constantemente de alterar un orden constitucional que perciben, equivocada o acertadamente, como lesivo a sus legítimos intereses y aspiraciones. Esto erosionará la legitimidad del texto constitucional y se convertirá en un caldo de cultivo de actitudes y grupos anti-democráticos.

El consenso es vital, entonces, porque un pacto que no se sustente en el sentir de la ciudadanía toda, y por ende carezca de suficiente legitimidad, no podrá convertirse en el cimiento de un sistema estable y duradero. Importante siempre, el consenso es aún más vital en procesos de fundación de regímenes democráticos, como es el caso nuestro. Estos procesos, y la literatura política comparada lo demuestra con elocuencia, requieren como condición para su culminación exitosa un alto grado de legitimidad que solo puede lograrse a través del más amplio consenso político.

Por ello pensamos que cuando resultare imposible lograr un consenso amplio en torno a un punto substancial, no atingente a los derechos y garantías básicas, es preferible que la resolución del impasse se realice en el plano de la legislación o la negociación política y no en el de la normativa constitucional. De esa manera se rescata la solidez de una norma constitucional que nadie cuestiona y se deja que los aspectos conflictivos sean resueltos en un terreno que facilite su eventual alteración por la simple vía legislativa o política y no por el complicado expediente de la enmienda o incluso reforma constitucional. Con ello se asegura el consenso en la normativa constitucional y se reivindica también el

derecho a marcar las diferencias en la esfera legislativa o el campo político.

Por la misma razón de legitimidad por la que es importante consensuar la Constitución, consideramos indispensable no establecer barreras desmesuradamente altas para la posible enmienda o reforma de la carta magna. Por una parte, es obvio que resultaría necio negarse a introducir, eventualmente, las modificaciones aconsejadas por la experiencia de nuestra democracia en construcción. Por otra parte, es igualmente claro que una democracia verdadera no puede cerrarse a la posibilidad de cambio cuando se han llenado requisitos razonables. Dejar cerradas las puertas a la consideración de una eventual enmienda constitucional, cuando una parte importante de la ciudadanía lo reclama, implicaría hacer de la carta política un corset y no un marco flexible y seguro sobre el cual asentar una democracia en pleno desarrollo.

En resumen, hagamos del consenso la guía y meta de estas deliberaciones y convirtámoslo en la piedra angular de la constitución y por ende del sistema democrático que nos proponemos construir.

II

REGLAMENTARISMO Y CONSTITUCION

Considerable debate existe acerca del tipo de Constitución que necesitamos para establecer y consolidar la democracia. Hay quienes argumentan que, más que una Constitución, se necesita un extenso Reglamento de Gobierno -a la Brasileña- que regule hasta los

aspectos más específicos del quehacer nacional. Otros, proponentes de una supuesta constitución "liberal," exigen una carta "mínima" que se reduzca a establecer los principios mas básicos que regulan las relaciones entre los poderes del estado. En tratando de obviar las limitaciones del otro, ambos enfoques incurren en errores tan o más graves de los que pretenden evitar.

Los problemas de la concepción neo-liberal

Los "liberales" a ultranza ignoran que la constitución no es solo un pacto político sino también un pacto social. No se trata solamente de establecer las relaciones entre los poderes del Estado, ni únicamente de garantizar la independencia del Poder Judicial, ni exclusivamente de asegurar la supremacía de la soberanía popular sobre la de los poderes fácticos, ni de establecer apenas los derechos políticos fundamentales de la ciudadanía.

En efecto, de qué dogma se deriva que los derechos de la ciudadanía se limitan a la esfera política? De qué axioma se deduce que la Constitución debe garantizar el derecho a la propiedad pero no el derecho al acceso equitativo a la tierra y la vivienda, el derecho a elegir la educación que uno prefiere pero no el derecho a recibir una educación apropiada aunque no se pueda pagarla, el derecho a optar por un sistema de salud privado pero no el derecho a recibir cuidados médicos en instituciones públicas?

La Constitución es tanto lo que dice como lo que no dice. Si los principios fundamentales de la justicia social, si los derechos sociales básicos como el acceso a la educación, la salud, la

cultura, la tierra, y la propiedad en general no están constitucionalmente garantizados, el bienestar de la ciudadanía quedaría al arbitrio de los gobiernos o sujeto a los vaivenes de leyes que pueden cambiar constantemente de acuerdo a mayorías circunstanciales. Con ello se alienarían vastos segmentos populares que padecen de urgentes necesidades sociales y se estrecharía significativamente la base de apoyo de la democracia. No solo de libertades políticas vive el hombre.

A mayor abundamiento, las constituciones llamadas "mínimas" existen más en la teoría y la idealización que en la práctica, y, como en el caso de la norteamericana, demandan un proceso de expansión a través de enmiendas formales (existen 26, de las cuales sólo la primera contiene 10 artículos) e informales casi permanente. Por ejemplo, se realizaron recientemente las audiencias para la confirmación del Juez Clarence Thomas nominado por el Presidente Bush para reemplazar al renunciante Thurgood Marshall en la Corte Suprema de Justicia. Como en anteriores ocasiones, esta nominación generó un intenso debate político e ideológico. Porqué? Será acaso que los demócratas temen ser apresados por los republicanos? O que los republicanos sospechan que otro juez no haría lugar a los recursos de **habeas corpus** interpuestos a favor de sus correligionarios? Obviamente no.

Lo que sucede es que la Constitución mínima termina siendo ampliada o restringida por la Corte Suprema, que a través de su jurisprudencia resuelve la constitucionalidad o inconstitucionalidad de principios tales como el derecho a la

privacidad, el derecho a la igualdad de las mujeres, el derecho a implementar la legislación que remedie los males de la esclavitud y la segregación racial, el derecho a poner límites a los derechos de propiedad, etc. Y mientras que algunos jueces se subscriben a la teoría estrecha del "significado original" y utilizan la Constitución como un documento "mínimo" --y como resultado niegan que dichos derechos posean protección constitucional-- otros adoptan una filosofía judicial más amplia, inspirándose en el espíritu, pero contextualizando la interpretación de la Constitución con los que otorgan a dichos derechos status constitucional .

Lo que el caso norteamericano demuestra es que existe un amplio terreno de derechos políticos, sociales, personales, y religiosos, individuales y colectivos, que son campo específico para la normativa constitucional y que son tratados de esa manera ya sea en la Constitución o través de la jurisprudencia de la Corte Suprema. Porque entonces dejar su elaboración al arbitrio de una institución no elegida por el pueblo como ser la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal Constitucional, si se lo adoptase? Porque no establecer esos principios en la Constitución misma y con diáfana claridad? Porque no dejar que la interpretación judicial se reduzca a un ejercicio casuístico en vez de convertirse en un mecanismo informal para enmendar la constitución, ampliándola o restringiéndola, constantemente?

En síntesis, la posición "liberal" a ultranza es engañosa y peligrosa. Es engañosa porque su aparente neutralidad hacia la

cuestión social constituye en realidad una toma de posición, disfrazada, que termina por acentuar las inequidades existentes. Y es peligrosa porque al ignorar la problemática social de los sectores desposeídos erosiona la base de apoyo de la democracia y alimenta el argumento extremista de que, después de todo, la democracia no es sino una "formalidad."

Los peligros del reglamentarismo

Al otro extremo del espectro del debate constitucional se sitúan quienes confunden Constitución con leyes. Con el loable propósito de dar respuestas a sentidas y largamente postergadas necesidades sociales, quienes abogan por este enfoque terminan convirtiendo a la Constitución en una suerte de extenso catálogo de buenas intenciones y mejores deseos.

La implementabilidad y la rigidez constituyen dos de los problemas más serios del reglamentarismo. El problema de la implementabilidad tiene que ver con la posibilidad real de convertir los preceptos constitucionales en realidades tangibles. En muchas oportunidades será grande la tentación de incluir en la Constitución infinidad de aspiraciones sociales. Podríamos incluso contemplar un torneo de oratoria con convencionales compitiendo en torno a la pregunta: Quién dá más? Es fácil escribir, pero es difícil hacer y de nada sirve prometer lo que no se puede cumplir. El resultado de esta posición es que genera el descreimiento de la ciudadanía, que observa como la Constitución resulta ser un

documento que se distingue más por la medida en que se la ignora o viola que por su observación.

La rigidez es la otra cara de la moneda. El reglamentarismo conduce a una Constitución corset tan inflexible que puede llegar a hacer el país virtualmente ingobernable. Si como en el caso brasileño se regulan en la Constitución hasta las tasas de interés, los gobiernos estarán atados de pies y manos. En realidad ni haría ya falta un Parlamento, porque la Constitución contemplaría todos los preceptos legales habidos y por haber incluyendo los porcentajes del presupuesto a ser asignados a cada área. Con este reglamentarismo, no habría posibilidad de responder y adaptarse a las cambiantes situaciones económicas. No se podrían reducir las erogaciones en casos de necesidad ni aumentarlas cuando sea posible. Es más, la política virtualmente cesaría de existir porque, en un solo y simple acto constitucional, se resolverían todos los conflictos.

Lo que el reglamentarismo populista no comprende es que aunque la constitución debe establecer las bases fundamentales del pacto político y social, ella no es un código laboral, ni un código agrario, ni un código ecológico, ni un código moral, ni mucho menos una sumatoria de todos esos códigos. Es es cambio un compromiso político sobre el que todas las leyes y códigos se irán a basar. Establece las líneas maestras, no los detalles; los principios, no los mecanismos.

La Constitución como pacto político-social

En conclusión, para evitar la falacia de la constitución "mínima" y los peligros del reglamentarismo excesivo hace falta concebir la constitución como un pacto político y social. Como un pacto, porque debe ser esquemático y principista, estableciendo los parámetros político-sociales pero dejando que el contenido de las políticas públicas sea elaborado por los gobiernos de acuerdo a los preceptos constitucionales y la voluntad de la ciudadanía. Como un pacto político, porque debe garantizar los derechos civiles y políticos de la ciudadanía, limitar el alcance del poder público, y, a través de una adecuada organización del poder estatal, asegurar la vigencia de la democracia representativa y participativa. Y como un pacto social porque partiendo de la base de nuestra actual realidad socio-económica debe establecer los principios sobre los cuales asentar la construcción de una sociedad justa y próspera.

III

LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA NUEVA CONSTITUCION

Consideraciones Previas

En la búsqueda de aportar algunas ideas sobre lo que pudiera ser una Constitución Nacional más democrática, se intenta en esta parte del trabajo sentar algunos principios elementales a ese respecto.

Por ende, presentamos un conjunto de consideraciones sobre las instituciones que juzgamos de capital importancia en la Constitución. Con esta formulación esperamos aproximarnos al objetivo de democratizar nuestra Carta Magna y mediante ella brindar a la sociedad paraguaya una posibilidad de evolución en tal sentido.

En ese orden de cosas y considerado el Estado como forma de organización política de la sociedad, además de la manifestación formal de su existencia, éste debe encontrar en la Constitución la organicidad que permita el desarrollo de un modo civilizado de convivencia. Ello se traduce en la posibilidad de conciliar la pluralidad de intereses de sus habitantes, de los intereses de éstos con los del Estado y los del Estado con otros Estados.

La Constitución y tres grandes campos para su estudio

A pesar de que el estudio de la Constitución puede ser hecho de diversas maneras, hemos preferido para su análisis dividirla en tres grandes temas: el Acceso al Poder, el Ejercicio del Poder y los Derechos y Garantías del Ciudadano. En este trabajo y a fuerza de ser breves, hemos de enfocar exclusivamente los dos primeros confiados en que los largos años de autoritarismo habrán enseñado a nuestros constituyentes la necesidad de preservar y ampliar los derechos y garantías de la ciudadanía.

El porque de esta metodología

Dentro del ejercicio del Poder, al establecer la forma y organización del Estado, se está determinando también la estructura del mismo.

Igualmente, al establecer los órganos del Poder y el modo en que éstos funcionan y se relacionan con la sociedad, se están determinando las características orgánicas y funcionales del Estado.

Por otro lado, si sumamos al establecimiento de un régimen político específico las características orgánicas y funcionales del Poder, estamos determinando el sistema de gobierno del Estado.

En cuanto al acceso al Poder, este es un tema que nos permite examinar todo lo referente al sistema electoral, el sistema de partidos y a las formas de participación que tienen el individuo y las organizaciones en la vida política del Estado.

Finalmente, los derechos y garantías reconocidos a la persona humana ante el Estado, ya sea en forma individual o colectiva, así como los mecanismos institucionales para el ejercicio de los mismos, hacen parte inexcusable del análisis de las instituciones fundamentales de una Constitución.

Hechas estas consideraciones, empezaremos el análisis de las instituciones jurídico-políticas imprescindibles dentro de nuestra Constitución Nacional, buscando aportar elementos de juicio que puedan contribuir a su perfeccionamiento.

1. El Ejercicio del Poder

Decíamos que, a efectos metodológicos, dividiríamos el análisis de la Constitución de tres grandes campos de estudio. En tal sentido creímos oportuno empezar por el Ejercicio del Poder y, dentro del mismo, abordar los diferentes aspectos de la problemática referida a la relación entre los Poderes y entre éstos y la sociedad.

1.1 Forma del Estado y Régimen Político

La Descentralización del Estado y la Desconcentración del Poder

La Constitución del 67 establece que el Paraguay es una República unitaria e indivisible y que adopta para su gobierno la democracia representativa. El precepto constitucional encierra no sólo la forma del Estado sino también el régimen político del mismo.

Si pretendemos que la nueva Constitución mantenga el unitarismo como forma de Estado, deberemos sin embargo prever un eficiente sistema de descentralización, sin que ello nos lleve a quebrantar el criterio unitario para mantener la gobernabilidad necesaria.

Así tenemos que en torno a la nueva Constitución el debate se centra principalmente es cómo descentralizar el Estado y si para llegar a ello es indispensable cambiar a la forma unitaria a la federal.

Nuestro criterio es el de mantener la forma unitaria del Estado, ya que por razones culturales, económicas y de extensión geográfica, la descentralización puede hacerse eficientemente aún con esta forma de Estado.

En consecuencia, no es necesario modificar la forma del Estado para conseguir la descentralización. Sin embargo se hace indispensable cambiar su actual estructura, para aproximarla a modelos más descentralizados, como de hecho existen en otros Estados unitarios. En ese sentido, la estructura u organización político-territorial del Estado es fundamental a los efectos de su descentralización.

En el campo de la reestructuración del Estado, consideramos tan imprescindible como la descentralización administrativa la desconcentración del Poder o descentralización política del Estado. Para ello es necesario implementar una mayor cuota de autonomía para las regiones o departamentos.

Constitucionalmente el Estado Paraguayo se estructura en Departamentos y, dentro de ellos, en Municipios. En cuanto a criterios limítrofes de estas dos figuras, es la legislación quien se encarga de incorporarlos, y es así que aparecen los Distritos como límite jurisdiccional de los Municipios. Es importante también asegurar que las unidades territoriales no sean creaciones administrativas ficticias sino que respondan a realidades económicas y culturales concretas.

En la nueva Constitución debemos llenar estas figuras de un contenido descentralizador real y dotar a sus autoridades de

atribuciones más amplias con un criterio de verdadera autonomía para no seguir siendo meras delegadas del Poder central.

En el caso de los Municipios, ellos deben protagonizar los cambios a partir de la modificación de la legislación. Además de elegir sus autoridades, la competencia de las mismas debe ser establecida con precisión para evitar o por lo menos disminuir eventuales conflictos de competencia y superposición de funciones entre las instituciones municipales y nacionales.

Se trataría pues de incorporar elementos de claro contenido descentralizante, en el aspecto administrativo y político, para los Departamentos y los Municipios del país.

Para citar sólo algunos de estos elementos, empecemos por: la potestad de elegir directamente las autoridades departamentales y municipales, percibir una parte importante de los impuestos generados en su jurisdicción, contar con bienes propios, establecer planes de desarrollo, capacidad para contratar y administrar sus finanzas y finalmente, la facultad para dictarse normas de uso local que no afecten ni se superpongan a la legislación nacional.

Ampliar la Democracia con la Participación Ciudadana en el Gobierno

En compleja conexión con el unitarismo de nuestro Estado, que no ha sabido dar con fórmulas efectivas de descentralización, se halla una intrincada red de disposiciones constitucionales atinentes al régimen político que atentan contra una equilibrada relación entre los Poderes y la participación ciudadana en el gobierno.

La nueva Constitución debe no sólo abandonar el centralismo exacerbado y eliminar los mecanismos concentradores de poder que afectan el relacionamiento entre los Poderes, sino también instaurar un sistema que nos libere del actual encasillamiento constitucional del régimen político dentro de la democracia representativa.

Una restricción tan limitante no garantiza la democratización del ejercicio del poder y puede incluso obstaculizar la participación ciudadana y generar dificultades en la implementación de los diversos sistemas de consulta popular. A diferencia de la democracia indirecta o gobierno por delegación representativa, las formas semidirectas de la democracia como el plebiscito, el referendun, la iniciativa popular, y el período de información pública previa, acercan al ciudadano a su Gobierno y lo integran a la conducción del Estado.

En resumidas cuentas la nueva Constitución debe, en lo posible, obviar toda calificación sobre la democracia y dejar que ésta surja del sistema de gobierno previsto y las figuras alternativas y complementarias que se le incorporen. En nuestros días, la intervención del ciudadano en la gestión política no puede seguir constreñida a la elección periódica de sus autoridades sino debe ser ampliada por todos los mecanismos jurídicos que el Estado tenga a su alcance. El Plebiscito, el Referendun, la Iniciativa Popular, y el período de información pública previa, pueden resultar instrumentos muy útiles para ese efecto.

1.2 Forma de Gobierno

Del Autoritarismo al Presidencialismo

En el Estado paraguayo, su forma de gobierno está predefinida por dos características complementarias, es una república y adopta la democracia como régimen político.

Pero estas características no son suficientes para determinar la forma de gobierno. Ella deviene de la estructuración de los Poderes reconocidos por la Constitución y la relación que ella establece entre los mismos.

La forma de gobierno determina las atribuciones de cada Poder y, en función a ello, la mayor o menor preponderancia que adquiere cada uno en la conducción del Estado. En otras palabras, la forma de gobierno es la resultante del sistema de división, relación y equilibrio de los Poderes del Estado.

Más allá de la diferencia que puedan establecer las personas que lo detentan, de la estructuración del poder depende en mayor o menor medida lo democrático o no de su ejercicio.

Tenemos así que entre las dos formas básicas de gobierno utilizadas en los regímenes democráticos, la presidencialista y la parlamentaria, el Paraguay tiene una larga tradición volcada hacia la primera de ellas.

El Presidencialismo, muy acentuado en las dos últimas Constituciones, ha buscado su justificación histórica en la necesidad de un Ejecutivo fuerte que evite el desgobierno que imperó por mucho tiempo.

Como se puede ver, la gobernabilidad es un tema recurrente en la historia política paraguaya, llena de convulsiones sociales, golpes de Estado y revoluciones. Al margen de la dudosa legitimidad de los gobiernos electos que condujeron nuestro país, muchos más han sido los gobiernos civiles o militares de facto.

Desde el punto de vista Constitucional, el error proviene de la solución jurídica propuesta para solventar el problema de la gobernabilidad. Confundir un Poder Ejecutivo de facultes amplias, con un Poder Ejecutivo sin control Parlamentario ni posibilidad de revisión judicial de sus actos no es la vía de acceso a la gobernabilidad buscada sino al autoritarismo.

La previsión de formas que garanticen judicialmente el control de la legalidad de las actuaciones del Presidente y sus Ministros, la constitucionalidad de las leyes y decretos y de todo acto de autoridad, convierten al ciudadano en custodio de la legalidad. La creación de mecanismo reales de resguardo a nivel Constitucional, no sólo posibilita que el ciudadano pueda recurrir al Poder Judicial para solicitar su auxilio, sino hace que las propias autoridades ejerzan un saludable control recíproco.

Cabe ahora determinar la conveniencia o no de modificar la forma de gobierno, de la presidencial a la parlamentaria, o si bastaría con desconcentrar el Poder de manos del Ejecutivo y establecer resortes de control sobre el mismo.

A nuestro juicio corresponde mantener el modelo presidencialista, ajustando las funciones del Ejecutivo a límites

aceptables de gobernabilidad, y estableciendo los mecanismos de control necesarios para evitar abusos de Poder por parte de éste.

1.3 La Relación entre los Poderes

En un presidencialismo, democráticamente estructurado, la relación entre los Poderes del Estado puede y debe ser armoniosa. Ello es factible a partir de que los tres Poderes desempeñan funciones diferentes, pero complementarias, en la dinámica del Estado. Legislar, administrar y juzgar, lo uno lleva a lo otro y el conjunto hace a un buen gobierno.

Lo que corresponde en una organización democrática del gobierno, es determinar con precisión las atribuciones de cada Poder. Ello evita la superposición de funciones y las tensiones entre los Poderes.

En ese sentido, el Ejecutivo, electo directamente por el pueblo, debe conservar la facultad de nombrar y remover a sus Ministros, administrar el país, ejercer la comandancia en jefe de las Fuerzas Armadas, reglamentar y ejecutar las leyes sancionadas por el Legislativo y establecer las medidas de urgencia.

El Legislativo, también electo directamente por el pueblo, debe retener la exclusividad en cuanto a la sanción, modificación y derogación de las leyes y la aprobación de los tratados internacionales.

El Poder Judicial, en cuya designación deben participar el Legislativo y algún otro órgano que seleccione los candidatos, debe gozar de absoluta independencia en cuanto a los asuntos de su

competencia para que autoridad alguna, fuera de los jueces y tribunales, pueda interferir en los procesos en curso. La garantía de inamovilidad de los jueces, en relación al Ejecutivo, y el acatamiento de los mandatos judiciales por las fuerzas del orden, son parte indispensable de una buena administración de justicia.

Pero esta división no es suficiente, por sí sola, para que el gobierno funcione de manera democrática. Es necesario además establecer los mecanismos de complementación y control recíproco entre los Poderes.

Se debe contar por lo menos con mecanismos de complementación como la presentación de proyectos de ley por el Ejecutivo para su tratamiento y sanción por el Congreso; la comparecencia de los Ministros a las sesiones del Congreso; la interpretación de las leyes en las sentencias judiciales, la reglamentación de las leyes por medio de los decretos presidenciales y varios otros.

En cuanto a los mecanismos de control o resortes constitucionales para el equilibrio de los Poderes, cabe señalar la importancia de contar con fuertes controles sobre el Ejecutivo, pero sin convertirlos en instrumentos que lo maniaten e imposibiliten el normal desempeño del gobierno. Los dos Poderes restantes también necesitarán de herramientas de control de sus actuaciones.

En lo atinente al Ejecutivo, es de suyo implementar algunas medidas de control como la interpelación de los Ministros, el Juicio Político al Presidente, la necesidad de aprobación

parlamentaria para la implementación de medidas excepcionales como el Estado de Sitio y cualquier otra restrictiva de las libertades públicas, así como la imposibilidad de disolver el Congreso, dictar decretos leyes, remover a los Jueces y ser reelecto en el cargo.

En el Poder Judicial, es imprescindible establecer la potestad judicial de declarar la inconstitucionalidad de las leyes, decretos y todo acto de autoridad que se oponga o violente la Constitución Nacional, lo que conlleva su inaplicabilidad absoluta o parcial, según el caso. También la autonomía judicial, expresada fundamentalmente por la inamovilidad de los jueces y la autogestión de sus finanzas, es condición sinequanum para el equilibrio de los Poderes.

En el Poder Legislativo, la facultad de autoconvocatoria de las Cámaras del Congreso y la extensión del periodo de sesiones del mismo son las premisas básicas para su autonomía. La potestad de fiscalizar las actuaciones de los Poderes Ejecutivo y Judicial mediante la interpelación de los Ministros, el Juicio Político al Presidente, la facultad de crear Comisiones de investigación y responsabilidad del juzgamiento de los miembros de la Corte Suprema de Justicia, refuerzan el carácter del órgano legislativo del Estado.

2. El Acceso al Poder

2.1 Los Organos del Estado y la Representación Ciudadana

Es fundamental y hace a la esencia misma de la democracia, que los órganos encargados de la conducción del Estado tengan un verdadero sentido de representación para la ciudadanía. Así pues, los tres Poderes que conforman el Gobierno de la República serán más o menos legítimos en la medida en que representen cualitativa y cuantitativamente a los electores.

Según lo ya expuesto, no es imposible distorsionar la voluntad popular por medios legales y hasta enmarcados en los criterios mínimos de la democracia. No se puede dudar que una asimetría en la relación entre representantes por circunscripción electoral y población representada en la misma o el porcentaje necesario para la elección del Presidente pueden lesionar profundamente el verdadero sentido de la representación o delegación de soberanía que hace el pueblo en sus autoridades y afectar así la gobernabilidad del Estado.

Sirvanos estas reflexiones para establecer la necesidad constitucional de determinar con precisión el significado y alcance de la representación. En ese orden de cosas y vista la posibilidad de incorporar nuevos elementos en las previsiones electorales de la Constitución, estimamos oportuno examinar figuras claves que hacen a la elección de las autoridades nacionales y, por qué no, departamentales y municipales.

2.2 Instituciones Relacionadas con el Sistema Electoral

El Ballotage o Segunda Vuelta

En apartados anteriores hacíamos alusión a la gobernabilidad como pretexto histórico para implantar el autoritarismo en el Derecho Constitucional paraguayo y la necesidad de encausarlo hacia un presidencialismo democrático. En este subtítulo buscamos interpretar el verdadero sentido de la gobernabilidad y la representatividad ejercida por la figura del Presidente en una República unitaria descentralizada y democrática.

Lejos de ser un sofisma que justifique la incorporación de la figura del ballotage o segunda vuelta en la nueva Constitución Nacional, el problema de la gobernabilidad adquiere ribetes de gran trascendencia en un país dividido hasta hace poco en dos bandos políticos tradicionales.

Si coincidimos en que el otorgamiento de facultades casi omnipotentes al Ejecutivo nacional no es la solución democrática al problema de la gobernabilidad hemos de coincidir también en que el problema subsiste y que habrá que encontrarle otra solución que no conspire contra el régimen democrático de gobierno.

Es aquí donde el ballotage cumple una función por demás importante, pues viene a subsanar el problema de la gobernabilidad. Por qué decimos eso?. Porque habiendo tradicionalmente dos fuerzas antagónicas de intenciones hegemónicas y cabiendo la posibilidad de que una de ellas triunfe

en las elecciones por un margen muy estrecho, cabría también la interpretación en la fuerza perdidosa de que el triunfador no les representa porque el margen con el que ganó es mínimo y sumado el caudal electoral propio al de otros Partidos o Movimientos menores, sería mayor que el que bastó a los ganadores de las elecciones para llegar al Gobierno.

Este es el sustento lógico del ballotage que obliga a las fuerzas perdidosas, en elecciones donde el ganador no alcance a sobrepasar el 50% de los sufragios, a una segunda vuelta electoral donde sólo participen los dos primeros y donde necesariamente las fuerzas menores deben optar por apoyar a una o a otra de las que siguen en competencia.

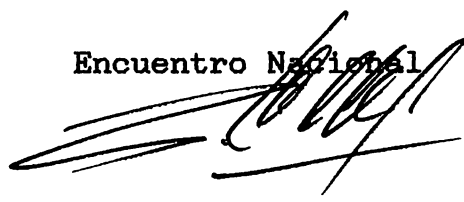
Esto no sólo ayuda a confirmar la preferencia del electorado, sino que induce a la gobernabilidad por el hecho de que el ganador de la segunda vuelta, debe necesariamente contar con más de la mitad del electorado y en consecuencia con la preferencia de la mayoría absoluta de la ciudadanía. No es así en los casos en que el triunfo puede darse con una mayoría relativa, llegándose a supuestos absurdos en que un candidato puede ser Presidente de la República con mucho menos votos que la suma de los sufragios obtenidos por sus adversarios, situación ésta que resta gobernabilidad en términos políticos y legitimidad en términos electorales.

Señor Presidente,

Señoras y Señores Convencionales:

Queremos terminar esta carta de reflexión retierándoles nuestros mejores votos por el éxito de las deliberaciones de esa Convención y nuestra confianza en que sabrán Ustedes ser fieles intérpretes del anhelo profundo de democratización de la ciudadanía paraguaya.

Encuentro Nacional



INDICE DE CONTENIDO

Introducción	1
I. La Constitución pacto político de consenso	2
II. Reglamentarismo y Constitución	4
Los problemas de la concepción neo-liberal	5
Los peligros del reglamentarismo	8
La Constitución como pacto político-social	10
III. Lineamientos generales para una nueva Constitución	10
Consideraciones previas	10
La Constitución y tres grandes campos para su estudio	11
El porqué de esta metodología	12
1. El Ejercicio del Poder	13
1.1 Forma de Estado y Régimen Político:	
La Descentralización del Estado	
y la Desconcentración del Poder	13
Ampliar la Democracia con la Participación	
Ciudadana en el Gobierno	15
1.2 Forma de Gobierno: Del Autoritarismo al	
Presidencialismo	17
1.3 La Relación entre los Poderes	19
2. El Acceso al Poder: Los Organos del Estado y la	
Representación Ciudadana	22
2.1. Instituciones Relacionadas con el Sistema	
Electoral: El Ballotage o Segunda Vuelta	23