

LA CONSTITUCIÓN NACIONAL BAJO LA LUPA ¿ESTAMOS PREPARADOS PARA EL CAMBIO?

A National Constitution under the magnifying glass
Are we ready for change?

GONZÁLEZ AYALA, Cristian David*

Universidad Autónoma San Sebastián, San Lorenzo, Paraguay
cdga201555@gmail.com

* Abogado, Notario Público, Master en Planificación de Política y Estrategia Nacional por las FFAA del Paraguay, Especialista en Justicia Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad de Bolonia, funcionario Judicial – Poder Judicial Paraguay. Docente Universitario.

Recibido: 01-octubre-2024

Aceptado: 03-febrero-2025

Como citar

González Ayala, C. D. (2025). La Constitución Nacional bajo la lupa: ¿Estamos preparados para el cambio?. *ARANDUASS. Revista Científica Multidisciplinaria*, 2(1), 115–124.

Resumen

El artículo analizó las fortalezas y debilidades de la Constitución Nacional de la República del Paraguay 1992, entendida como el resultado político-jurídico de la transición democrática tras el fin de la dictadura. Su estructura maximalista, la fuerte protección de derechos y la creación de instituciones de control son presentadas como fortalezas que permitieron más de tres décadas de estabilidad republicana y alternancia democrática. No obstante, se identificaron importantes debilidades: deficiencias técnicas en la redacción, ambigüedades aprovechadas para interpretaciones discrecionales, sobrecarga normativa y una parte orgánica cuestionada por la ineficiencia de órganos como Gobernaciones, Juntas Departamentales o el propio sistema de justicia, debilitado por la intromisión política. Las críticas ideológicas revelan tensiones entre posturas conservadoras y progresistas respecto a familia, propiedad, derechos de minorías, pueblos indígenas y modelo de Estado. Se discute, además, si Paraguay necesita una constitución minimalista, maximalista o intermedia, subrayando la importancia de un texto claro que reduzca conflictos interpretativos. El artículo también explica los procedimientos de reforma y enmienda, así como sus límites, destacando que alterar la estructura del Estado exige necesariamente una Convención Constituyente. Se enfatiza que todo cambio constitucional es, ante todo, político, no meramente técnico: implica redistribución del poder y requiere amplios acuerdos sociales. Se concluye que antes de abrir un proceso constituyente se debe evaluar si existe la madurez política, institucional y social suficiente para sostener un debate profundo, evitar rupturas y construir consensos mínimos que aseguren la legitimidad de una eventual nueva Constitución.

Palabras Clave: Constitución Nacional, reforma constitucional, enmienda, análisis jurídico, debate político.

Abstract

The article analyzes the strengths and weaknesses of the 1992 National Constitution of the Republic of Paraguay, understood as the political-legal outcome of the democratic transition following the end of the dictatorship. Its maximalist structure, strong protection of rights, and creation of oversight institutions are presented as strengths that enabled over three decades of republican stability and democratic alternation. However, significant weaknesses are identified: technical drafting deficiencies, ambiguities exploited for discretionary interpretations, regulatory overload, and an organic section criticized for the inefficiency of bodies such as Departments, Departmental Boards, or the judicial system itself, weakened by political interference. Ideological critiques reveal tensions between conservative and progressive positions regarding family, property, minority rights, indigenous peoples, and the State model. The article also discusses whether Paraguay needs a minimalist, maximalist, or intermediate constitution, emphasizing the importance of a clear text that reduces interpretive conflicts. It explains the procedures for reform and amendment, as well as their limits, highlighting that altering the structure of the State necessarily requires a Constituent Assembly. It emphasizes that any constitutional change is, above all, political, not merely technical: it involves redistribution of power and requires broad social agreements. The conclusion is that before initiating a constituent process, it is necessary to assess whether there is sufficient political, institutional, and social maturity to sustain a profound debate, avoid ruptures, and build minimum consensuses that ensure the legitimacy of a potential new Constitution.

Keywords: National Constitution, constitutional reform, amendment, legal analysis, political debate.



I. INTRODUCCIÓN

La Constitución es el pacto político fundamental de una nación (Schmitt, 1928/2009). Como advertía Carl Schmitt hace casi un siglo, cuando un pueblo decide dotarse de una ley suprema está adoptando una decisión política existencial cuya fuerza vinculante dependerá de la intensidad y amplitud de esa decisión.

La Constitución paraguaya de 1992 surgió en un contexto histórico marcado por el fin de la dictadura stronista y la transición democrática. La Convención Nacional Constituyente, reunida entre diciembre de 1991 y junio de 1992, plasmó el anhelo colectivo de seguridad jurídica, respeto al Estado de Derecho y descentralización del poder tras 35 años de autoritarismo (Paraguay, 1992).

Considerada en su momento anguardista, ya que garantiza la democracia al establecer que la soberanía popular es fuente del poder, se reconocen los derechos inalienables de los ciudadanos; y, sobre todo, se profundiza y desarrolla la democracia, resaltando su carácter “pluralista” y “participativo”.

Su supremacía frente a los demás ordenamientos jurídicos ha quedado establecida mediante sus fundamentos de convivencia civil que garantizan el Estado de Derecho, sus mandatos permanecen fuera de la disponibilidad de los intereses políticos, por no ser alterables o modificables por poderes públicos en sus actuaciones ordinarias, considerándose a los mandatos constitucionales incluso como límites a los poderes del Estado (Constitución Nacional Paraguaya 1992, 2016).

Nuestra Carta Magna inicia con un preámbulo que resalta los principales valores a ser resguardados, “la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la justicia, la democracia y la independencia”. Se estructura en dos partes, divididas nuevamente en títulos, capítulos y secciones. La primera contiene la parte dogmática, en ella se consagran las declaraciones fundamentales, se establecen derechos, deberes y garantías constitucionales. La segunda contiene la parte orgánica, en estas se encuentran las regulaciones del ordenamiento Político de la República y organización de los Poderes del Estado. Fue sancionada el 20 de junio

de 1992 tras seis meses de intenso debate entre los convencionales constituyentes, quienes luego de ser electos como tales, se reunían constantemente en el salón de convenciones del Banco Central del Paraguay con el fin de elaborar una Carta Magna.

Fortalezas y Debilidades.

Iniciamos con una de las interrogantes más debatidas en los últimos tiempos: ¿debe la Constitución paraguaya de 1992 ser reemplazada por una nueva, o basta con introducir modificaciones específicas y puntuales? En la sociedad paraguaya se observan múltiples corrientes de opinión, aunque solo parece existir consenso en dos o tres aspectos centrales.

Lo primero que hay que decir es que la Constitución del 1992 permitió al Paraguay 32 años de democracia republicana que nunca antes conoció en su historia, pasando su mayor prueba con la entrega pacífica, por primera vez de un gobierno de un signo político a otro, en alternancia democrática sin cuestionamientos.

Pocos son quienes reclaman un cambio ideológico completo, no se escuchan voces contra la democracia y la república como forma de gobierno, aunque algunos intentan crear una diferencia - más aparente que real - entre democracia participativa y representativa. Sí parece haber agudas discusiones en cuestiones éticas morales relacionadas a la estructura de la familia, la igualdad en elecciones sexuales, y en menor medida, pero no menos trascendentes a la cuestión de la propiedad y el manejo del capital.

En este punto se debe decir, una cuestión que debería plantearse como preliminar si se va a proceder a un cambio total de la Constitución: ¿qué tipo de constitución queremos? Minimalista o Maximalista. Una constitución minimalista es aquella que regula sólo las cuestiones esenciales, las que inexcusablemente deben estar consagradas en ella; el mejor ejemplo es, seguramente, la constitución de los Estados Unidos. Una constitución maximalista es la que no se detiene en lo sustancial, sino que invade competencias que normalmente serían consideradas como propias del legislador común; son constituciones muy extensas y “reglamentaristas”; ejemplo de este tipo

de constitución, posiblemente, sea la brasilera (Mendonca, 2008). Desde luego se pueden encontrar constituciones que se ubican en una categoría intermedia. Personalmente, me inclino por la intermedia, pues la experiencia nos ha mostrado que existen figuras constitucionales que necesariamente debe ser reglamentada, como la figura de juicio político. Es necesario establecer dentro de la misma el debido proceso que hacen al juicio político, con plazos claros que establezca el tiempo para contestar, preparar y ofrecer pruebas, el derecho a defenderse y sobre todo conocer con antemano el proceso al cual será sometido, esto es un asunto que no puede ser pasado de alto en la próxima constitución.

El presente trabajo tiene por objeto analizar las fortalezas y debilidades de la Constitución de 1992, identificar las principales críticas que recibe en la doctrina y la práctica, exponer los procedimientos de reforma y enmienda, y concluir con una reflexión sobre la preparación real del Paraguay — política, jurídica y social— para afrontar un eventual proceso constituyente.

Características generales de la Constitución de 1992

La Constitución paraguaya es un texto maximalista y reglamentarista de 291 artículos, divididos en Preámbulo, Parte I (Declaraciones fundamentales, derechos, deberes y garantías) y Parte II (Ordenamiento político y organización de los poderes del Estado) (Constitución de la República del Paraguay, 1992).

Entre sus principales fortalezas destacan:

- La amplia protección de derechos humanos y la incorporación de tratados internacionales (art. 141).
- El fortalecimiento del Congreso y la limitación del poder presidencial como respuesta al hiperpresidencialismo previo (Lezcano Claude, 2017).
- La creación de instituciones de control y contrapeso (Defensoría del Pueblo, Consejo de la Magistratura, Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados) (Constenla, 2010; Lezcano Claude, 2012).

Críticas a la Constitución de 1992

En otros aspectos la Constitución ha sido menos exitosa, como ser:

- *Críticas técnicas:*

Desde el punto de vista de la técnica legislativa, la Constitución presenta desorden, vaguedades y errores gramaticales que facilitan interpretaciones discrecionales (Mendonca, 2011). Ejemplos claros son los artículos 5, 27, 37, 46, 120 y 125, donde el mal uso de conectivas, signos de puntuación o la falta de concordancia genera confusión jurídica (Mendonca, 2011), las garantías ciudadanas no aparecen sistematizadas adecuadamente y, se han individualizado innumerables ambigüedades que son aprovechadas por intereses de turno en el momento de realizar una interpretación antojadiza y conveniente, tal como describe el profesor Juan Carlos Mendonça Bonnet al referir “Las vaguedades y ambigüedades siempre son aprovechadas por quienes tienen interés en llevar agua a su molino de manera torcida (Mendonca, 2011). Si se va a cambiar la Constitución es conveniente servirse de la ocasión para mejorar estos aspectos. Así, por ejemplo, se lee en el Art. 5 que “(el genocidio y la tortura... son imprescriptibles”); obviamente el genocidio y la tortura no pueden ser imprescriptibles, sino los delitos de genocidio, tortura, etc. En algunos casos se advierte un mal uso de los signos de puntuación o de las conectivas “y” y “o” (Arts. 27, 37, 120, 125, etc.); en otros casos no hay concordancia entre el epígrafe y el texto del artículo (Art. 46); algunas veces los errores son burdos, como cuando el Art. 46 establece “las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no se consideran como factores discriminatorios...”, ya que, obviamente, no pueden haber protecciones “sobre desigualdades injustas”, sino “contra desigualdades injustas” (Mendonca Bonnet, 2011). Por ello es necesario en una virtual reforma, tener una atención más acabada en cuestiones gramaticales que a simple vista parecen irrelevantes, pero en la práctica pueden ser decisivas, especialmente cuando estas se refieren al ordenamiento político de la República y el funcionamiento del Estado.



- *Críticas a la parte Orgánica de la Constitución:*

Sin lugar a dudas en este punto se encuentran las principales críticas, nacen interrogantes tales como; si las instituciones creadas han cumplido su fin, o si las mismas son necesarias o pueden ser modificadas. Dentro de ellas tenemos Las Gobernaciones y Juntas Departamentales han mostrado ineficiencia estructural (Lezcano Claude, 2012). La Defensoría del Pueblo no ha cumplido cabalmente su función de control (Paraguay, 1995; Constenla, 2010; Quesada et al., 2005). Otro punto de constante debate es la necesidad de reestructuración del Poder Judicial y de los Órganos que guardan estrecha relación con el mismo, esto en busca de garantizar su independencia, debido a la fuerte intromisión de la clase política.

Si bien es claro que en base a la doctrina de “equilibrio de poderes”, los constituyentes consideraron necesario la presencia de representantes del legislativo en espacios claves. El Consejo de la Magistratura y el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, diseñados para garantizar la independencia judicial, terminaron politizados y son hoy los principales responsables de la pérdida de confianza en el Poder Judicial (Simon, 1985; Lezcano Claude, 2012; Landa, 2006), atendiendo que con su intromisión han generado presión y zozobra a los encargados de impartir justicia en pos de sus intereses personales .

- *Críticas ideológicas:*

En este punto surgen diferencias importantes, si bien existen críticas, las mismas son producto de cuestiones ideológicas o puntos de vista subjetivos, motivados por la formación integral de cada individuo; de manera de ejemplo tenemos que para varios grupos de opinión nuestros pueblos indígenas han sido descuidados constitucionalmente (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017), y la tan necesaria reforma agraria no parece tener bases constitucionales sólidas. En algunas opiniones se busca el reconocimiento de estos pueblos como naciones autónomas, lo que implica consecuencias jurídicas e incluso de integridad territorial difíciles de administrar.

Al igual que para otros la reforma agraria si bien es una necesidad, trae consecuencias directas a otro derecho constitucional que es la propiedad privada, sustentando que, al no existir un control por parte de las autoridades competentes, genera como consecuencia ocupaciones ilegales de territorios por parte del campesinado, bajo la supuesta bandera de la reforma agraria.

En la cuestión valórica, axiológica o demológica, hay una fuerte tensión actual entre parte de la sociedad que adopta una corriente auto-denominada progresista, reclamando el matrimonio entre personas del mismo sexo, el derecho a adoptar de los mismos, el reconocimiento de la familia múltiple e incluso el de algunas formas de aborto. Por otra parte, otros grupos identificados como tradicionales (Badeni, 1994) (aunque a veces en forma peyorativa) sostienen la necesidad de mantener la familia tradicional, se oponen al aborto en cualquiera de sus formas y consideran necesaria la protección fuerte de la propiedad privada.

En cuanto al sistema de Gobierno algunos solicitan un cambio, señalando que el poder del Congreso Nacional parece invadir en exceso las facultades ejecutivas, de modo que el sistema se ha convertido en la práctica en un “pseudo parlamentarismo”, y que dicho sistema sólo genera un atraso en la discusión de las políticas públicas, de los llamados “temas país” o “transversales”, que suelen quedar relegados por las necesidades de una política inmediata. Otros, en cambio, resaltan el valor del sistema, manifestando que ha cumplido su fin máximo “el equilibrio del poder”, y evitar la tendencia propia de nuestra cultura política, de concentrar el poder para “mandar” sin limitación.

Un juego auténticamente democrático tiene que permitir a los políticos ofrecer y a los ciudadanos elegir, de entre opciones ideológicas ampliamente diversas y dispares, la diversidad ideológica es uno de los valores más elevados de un sistema auténticamente democrático. Pero, si la constitución asume un compromiso ideológico muy claro y definido, esa diversidad que la constitución debería

proteger se ve coartada por ella misma, lo cual suena a paradoja.

Por ejemplo, una constitución no debería comprometerse de manera fuerte ni con una ideología conservadora ni con una progresista, debería ser lo más neutra posible (Mendonca, 2008). Si la constitución comprometida ideológicamente exige a futuros gobernantes el cumplimiento del proyecto de quienes la elaboraron, o si les impone a esos gobernantes trabas al plan votado por la mayoría, entonces no podemos calificar a esa constitución como suficientemente democrática, ya que ata y constriñe a quienes han logrado la adhesión popular en un momento dado. Todo aquello que no sea de estricta necesidad, debe quedar abierto a decisiones futuras y no a determinaciones adoptadas de manera anticipada por un grupo reducido de personas.

- *Crítica general al estilo de redacción:*

Finalmente, la experiencia práctica nos ha demostrado que nuestro país requiere de una redacción categórica y clara; ha quedado expuesto con qué facilidad la interpretación literal se ha utilizado para desviar el texto de la norma, con miras a satisfacer intereses particulares. De afrontarse un proceso de cambio de la Constitución, debe buscarse una redacción técnica sólida, aun con sacrificio de simpleza, donde su texto deba ser claro, evitando las interpretaciones oportunistas. Somos un pueblo demócrata joven, y por lo tanto lleno de vicios de inexperiencia que deben tratar de limitarse mediante ideas diseñadas sin fisuras.

No obstante, las posiciones a favor de la Reforma Constitucional en la clase política se posicionan con más fuerza, por lo que nos permitimos exponer temas e institutos constitucionales que deben ser analizados.

Formas de Reformar la Constitución Nacional

Es necesario aclarar que la modificación de la Constitución de 1992 puede conseguirse por dos vías:

- a) *Reforma* (art. 289): Establecida en el artículo 289 de la Carta Magna, proceso que puede ser

iniciado a requerimiento del veinticinco por ciento de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, el Presidente de la República o treinta mil electores, en petición firmada (Constitución Nacional Paraguaya, 1992, 2016; Campo Cervera, 2012).

La declaración de la necesidad de la reforma sólo puede ser aprobada por mayoría absoluta de dos tercios de los miembros de cada Cámara del Congreso. Declarada esta necesidad se designa por voto popular una asamblea constituyente que se avocará al estudio de las reformas a la Constitución, para crear lo que el propio texto Constitucional llama una “nueva” (Constitución Nacional Paraguaya 1992, 2016) Constitución.

- b) *Enmienda constitucional* (art. 290): Esta se da a iniciativa de una cuarta parte de los legisladores de cualquiera de las Cámaras del Congreso, del Presidente de la República o de treinta mil electores, en petición firmada. El texto íntegro de la enmienda debe ser aprobado por mayoría absoluta en la Cámara de origen. Aprobado el mismo, se requiere igual tratamiento en la Cámara revisora. Aprobada la enmienda por ambas Cámaras del Congreso, se convoca a un referéndum. Si el resultado de este es afirmativo, la enmienda quedará sancionada y promulgada, incorporándose al texto constitucional.

La enmienda está limitada a ciertas materias, pues no puede recurrirse para modificar aspectos referentes a la organización del Poder Público y su ejercicio. Es así, que no se debe utilizar el procedimiento indicado de la enmienda, sino el de la reforma, para aquellas disposiciones que afecten el modo de elección, la composición, la duración de mandatos, o las atribuciones de cualquiera de los Poderes del Estado y respecto de las disposiciones de los Capítulos I, II, III y IV del Título II, de la Parte I de la Constitución (Constitución de la República del Paraguay, 1992; Campo Cervera, 2012).

Cualquier alteración de la forma de elección, composición, duración o atribuciones de los poderes del Estado exige necesariamente reforma vía Convención Nacional Constituyente (Lezcano Claude, 2012; Michelena, 2003), y en principio una vez convocada esta asamblea, ella puede volver a estudiar toda la Constitución y reformar todos los



aspectos requeridos. Como veremos más adelante, pudiera surgir la duda respecto de si ¿es posible convocar una Asamblea Constituyente limitada sólo a reformar aspectos específicos de la Constitución?

Los procesos de cambio de una Constitución. Lecciones de la historia constitucional.

Todo cambio constitucional es, ante todo, un problema de poder y no un problema meramente técnico-jurídico (Locke, 2000; Montesquieu, s. f.; Alcántara et al., 2005). Aquí se trata de exponer cuándo y por qué una Constitución termina por ser reformada o reemplazada por otra; en términos más simples y directos es muy importante saber cuál es la motivación que exige el cambio constitucional. Esto es muy importante, como veremos casi todos los círculos de opinión y partidos políticos dicen estar de acuerdo en modificar la Constitución, pero pocos lo están en la causa, motivo o los puntos principales pasibles de modificación.

La historia comparada muestra que las grandes reformas o reemplazos constitucionales suelen producirse tras crisis profundas (guerras, revoluciones, colapso de regímenes) o por la emergencia de nuevas mayorías ideológicas aplastantes (Meyer & Reyna, 2005; Pasquino, 2004), porque las cuestiones constitucionales de un país son problemas de poder y no problemas meramente jurídicos (Locke, 2000; Montesquieu, s. f.). Es decir, no debemos caer en la tentación de creer que el proceso de cambio constitucional es un proceso de juristas expertos que diseñan fórmulas en busca de solucionar los problemas de nuestra Nación. Debemos comprender que el cambio de la Constitución es esencialmente un cambio político donde estará en juego la distribución del poder. Reiteramos la cuestión no se limitará a sentar a un grupo de juristas renombrados a encontrar la mejor manera de expresar las normas fundamentales que regirán los destinos de un país, sino que se tratará, se discutirá y se presionará por cada grupo de interés u organización social, con el objeto de ampliar o limitar el poder de quienes lo ejercerán, y de expresar los acuerdos ideológicos y políticos mínimos que garanticen la paz social. Sólo en base a ese consenso previo, los juristas podrán entregarse al diseño de las normas que mejor

reflejen la voluntad política-social alcanzada. Estos acuerdos son indispensables para diseñar el nuevo texto constitucional en un ambiente democrático donde nadie debe imponer su sola voluntad, será una tarea difícil, que puede resultar titánica.

Esta discusión política y social es la que decidirá - según las mayorías que hubiere - como serán las reglas de juego a partir del cambio de la Constitución. La discusión jurídica acompañará la decisión política procurando la redacción más perfecta de las reglas acordadas.

En base a lo que venimos diciendo es que queda demostrado cuán importante es saber y escuchar las razones que inspiran a quienes reclaman un nuevo modelo constitucional. Sólo conociendo con claridad estas motivaciones en la discusión previa, nos permitirá en gran parte anticipar que tan difícil será llegar a los acuerdos que permitan sacar adelante una Constitución reformada, o incluso darnos cuenta que si las diferencias son tan grandes e insalvables no sea prudente intentar un cambio constitucional.

Claramente, podrá cuestionarse que las motivaciones para reclamar un cambio pueden ser de las más variadas, incluso puramente emotivas o sentimentales. Sin embargo, en este punto la historia constitucional viene en nuestro auxilio y nos permite resumir las corrientes principales que suelen invocarse para exigir cambios a una Constitución. Insistimos, se trata de resumir las grandes motivaciones en un marco de presentación político-jurídica, sin considerar las motivaciones - en este caso- como cuestiones puramente personales o sentimentales. Así explicado, podemos exponer los siguientes escenarios posibles, como justificación para reclamar el cambio en una Constitución vigente:

- *La Constitución puede ser reformada o enmendada para introducir en ella aclaraciones o mejoras de técnica legislativa;* como resultado de problemas concretos de su aplicación. Se trata de una justificación que normalmente tendrá sus bases en los problemas de aplicación por parte de los Tribunales de la República, de las reglas concretas contenidas en la Constitución, debido a la mala redacción de normas o contraposición de una con otra. En tales casos se trata de reformas o enmiendas



puntuales referidas a temas en los que normalmente hay consenso general, que hacen el proceso de reforma muy simple y poco traumático. En el caso concreto del Paraguay, cuando el aspecto es pasible de enmienda sin necesidad de una nueva Constituyente el problema suele resolverse con un acuerdo político que no conlleva trastornos sociales importantes; sin embargo, si es necesaria una reforma constitucional, entre nosotros hay una dificultad adicional, pues cuando el aspecto a reformar exige una Convención Constituyente, se nos presenta el problema que no puede convocarse – o al menos es muy discutible - una Constituyente sólo para modificar un aspecto específico, es decir, una vez convocada, esta Convención Constituyente podrá analizar y eventualmente enmendar toda la Constitución, no sólo ciertos puntos específicos que se quiere modificar.

- *La Constitución puede ser reformada o enmendada para adecuarla a los tiempos;* como fue el caso de las recordadas “enmiendas de la Constitución Norteamericana”. Se trata de agregar a la Constitución instituciones que nacen a la luz de corrientes socio políticas que pasan a ser dominantes en una sociedad, y exigen que su Constitución las refleje. Entre nosotros puede ser el caso de la reciente enmienda para el voto de paraguayos en el exterior. Si bien en este caso la discusión no fue tan disentida por la sociedad, existen otros clamores propios de nuestros tiempos, cuyo contenido ideológico hace que los acuerdos sean más difíciles, como una eventual reforma de la Constitución con el fin de incluir la igualdad plena de derechos civiles y de familia para personas de un mismo sexo.

En nuestra realidad constitucional estos clamores de contenido ideológico exigen la convocatoria de una Convención Nacional Constituyente, por no ser susceptibles de acuerdos parciales inmediatos, presentándose el mismo problema ya referido en el punto anterior, que es la imposibilidad de convocar a una Constituyente sólo para la revisión de un

punto concreto, al abrirse las puertas de una reforma, todos los puntos establecidos en ella podrán ser puestas en revisión y ser modificados.

- *La Constitución puede ser reformada o enmendada por considerar que las figuras o instituciones que ella ha creado no han dado el resultado esperado por los constituyentes que las proyectaron;* esto sería el caso del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y la figura de la Senaduría Vitalicia. En este punto ya no se trata de corregir normas dudosas o agregar algunas reglas nuevas de adecuación a los tiempos. En este tipo de reformas institucionales nos centramos en la distribución del poder y organización del Estado, puntos en que será necesario un alto conceso y acuerdo entre todos los sectores de la sociedad, bajo la interrogante, ¿han cumplido su fin?, deber mantenidos, modificados o suprimidos?

Por ello consideramos que sea cual sea el tipo de motivación para reclamar cambios en la Constitución, estos primeros tres puntos se centran exclusivamente en aspectos específicos dentro del cuerpo constitucional, más simples o complejos, más o menos políticos y de poder, pero siempre acotadas a discutir instituciones concretas dentro del marco de un espíritu o ideología constitucional que se respeta y no se quiere cambiar.

Distinto y mucho más complejo es el caso de una motivación más profunda que ahora pasamos a referir.

- *La Constitución a la vez puede ser reemplazada por otra, reclamando una nueva ideología fundamental en las reglas de convivencia social.* A modo de ejemplo escuchamos constantemente que ciertos sectores rechazan el modelo de democracia representativa y exigen un modelo de democracia participativa; en otros casos oímos a grupos de opinión reclamar un cambio total del sistema de regulación de la propiedad, a otros exigir una constitución progresista respecto de las formas y regulación de la familia.

En la historia constitucional el proceso de nacimiento de una Carta Magna nueva desde lo ideológico, normalmente se da como resultado de un cambio político-social muy profundo, generalmente con grados de violencia, como el término de una dictadura, una guerra civil, una revolución o la formación de una mayoría política aplastante que impone su visión de sociedad mediante la creación de una nueva Constitución - como fue el caso de Venezuela-. Pocos son los casos en que una Constitución es reformada completamente por un acuerdo político social en condiciones de convivencia democrática normal. Generalmente es el estado de convulsión social el que hace necesario un nuevo texto constitucional completo, pensado en un nuevo proyecto de sociedad.

Es comprensible que cada sector de opinión, ya sea social, político o gremial, reclame cambios a la Constitución partiendo de supuestos distintos. Existen quienes reclaman una nueva Constitución, ideológicamente distinta, otros sectores sólo buscan reformas parciales a las instituciones que consideran ineficientes por diseño, o la incorporación de puntos específicos relacionados con sus luchas sociales particulares.

Es imposible no preguntarnos: ¿Cuándo se propone modificar la Constitución, desde que posición se reclama la reforma? No es lo mismo pretender la reforma en los aspectos referidos en los tres primeros puntos, que pretender la reforma total desde un fundamento ideológico completamente distinto. No es lo mismo reclamar la modificación de ciertos órganos, que reclamar el cambio de valores sociales tradicionales por otros generalmente denominados progresistas o modernos.

Es importante tener muy presente que no es lo mismo reclamar una reforma por sentir que ciertas instituciones concretas no han funcionado, a reclamar la reforma por el deseo de modificar la ideología básica que sustenta el texto. Es fácil advertir el problema en un tema tan sensible entre nosotros como la propiedad privada, o los derechos de las personas de elección sexual distinta, o la aplicación de la pena de muerte (recordando que Paraguay es signatario del Pacto de San José de Costa Rica) o el Sistema de Gobierno.

Creemos advertir – más se trata de pura intuición y no de un dato estadístico - que la mayoría de quienes reclaman la reforma no han pensado en un cambio en la protección de la propiedad o en una liberalización de las reglas de familia, pero otros grupos si están pensando en reclamar otra forma de propiedad o mayor libertad de elección sexual. Se trata de una cuestión de base ideológica profunda, que puede llevar a que el proceso de reforma constitucional se vuelva largo, y termine por imposición de mayorías más que por acuerdos, generando entonces en la minoría una sensación de que la Constitución no es legítima y pronto se reclamará de ella una nueva reforma. Es ésta la dificultad de abrir las puertas a un proceso de reforma constitucional, y demuestra lo difícil que es diseñar un ordenamiento magno que sea perdurable en el tiempo y genere la legitimidad social, o en palabras simples que la gente común “quiera a su Constitución”.

Igualmente nos parece advertir que muchos de los que reclaman un cambio de Constitución, no tienen muy claro exactamente qué y por qué se exige la reforma, ni el proceso político que implica el hecho de convocar a una Constituyente. Bueno es recordar que en 1992 hubo un pacto político previo que permitió al poder constituido funcionar normalmente, mientras se debatía en el Banco Central del Paraguay cuestiones que pocos políticos recuerdan.

Por otro lado muchos no se han detenido a pensar que la discusión de una constitución reformada no va a quedar limitada solo a los aspectos que al crítico particular de turno le molesta, toda la Constitución va a ser motivo de análisis; por lo que es legítimo preguntarse, si está la clase política y social paraguaya en condiciones de resolver pacíficamente y con acuerdos sólidos las reglas aplicables a las personas de elección sexual diferente, el derecho de la mujer de disponer de su cuerpo, las cuestiones éticas en cuanto a la formación de la vida en la medicina moderna, la propiedad privada, la responsabilidad directa del Estado y el sistema electoral ideal y un largo etc., todos temas donde hoy se aprecian divisiones profundas en la política partidaria y en la propia sociedad, divisiones que no existían en el año 1992.

No estamos en este punto tomando partido, sólo advertimos el peligro que significa un proceso de reforma sin acuerdos sociales y políticos previos,



que pueden crear enormes tensiones y divisiones en la sociedad paraguaya. En cambio, creemos que nuestra Carta Magna debe ser puesta en revisión, con el objeto de ajustar algunos aspectos que consideramos de importancia con miras a mejorar la calidad política y social de nuestro país, esto con el fin de afianzar la democracia y estado de derecho, pilares que debe ser observado en toda sociedad.

II. CONCLUSIONES

La Constitución de 1992 ha sido el instrumento que permitió al Paraguay transitar 33 años de democracia ininterrumpida, algo inédito en su historia. Sus deficiencias técnicas y algunas instituciones disfuncionales son reales y merecen corrección, pero no justifican por sí solas la convocatoria a una nueva Constituyente.

Un proceso constituyente en el contexto actual — caracterizado por la ausencia de consensos básicos y la polarización ideológica— representa un riesgo mayor que los defectos que pretende subsanar. Resulta más prudente y realista avanzar en enmiendas puntuales (donde sea posible) o, en su defecto, construir primero los grandes acuerdos políticos y sociales que hagan viable una reforma exitosa y duradera.

REFERENCIAS

- Alcántara, M., García, M., & Sánchez, F. (2005). *Funciones, procedimientos y escenarios: Un análisis del Legislativo en América Latina* (1.ª ed.). España.
- Badeni, G. (1994). *Reforma constitucional e instituciones políticas*. Universidad de Michigan. MICHELENA ALBERTO “Los Límites de la Reforma Constitucional”, Lima - Perú 2003.
- Calamandrei, P. (1945). *La casación civil* (Tomo I, Vol. I). Editorial Bibliográfica Argentina.
- Campo Cervera, R. (2012). *La Constitución de la República del Paraguay, no la Constitución Nacional. Enmienda y reforma. Generalidades. Necesidad, conveniencia y oportunidad del proyecto*. En *Comentario a la Constitución* (Tomo IV). Corte Suprema de Justicia. <https://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/constitucional/Rodrigo-Campos-Cervera-La-Constituci%C3%B3n.pdf>
- Cano Radil, B. (2003). *Manual de derecho constitucional y político*. Editorial Catena S.A. https://www.portalguarani.com/2618_bernardino_cano_radil_/39796_manual_de_derecho_constitucional_y_politico_autor_bernardino_cano_radil_ano_2003.html
- Constenla, C. (2010). *Teoría y práctica del defensor del pueblo*. Bogotá, México D. F., Madrid, Buenos Aires.
- Constitución de la República del Paraguay* (1992.). https://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pry_anexo3.pdf
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017) *Diccionario Electoral*. San José de Costa Rica. <https://www.iidh.ed.cr/images/Publicaciones/Democracia/Tercera%20Edicion%20Diccionario%20Electoral%20Tomo%20I.pdf>
- Landa, C. (2006). *Tribunal Constitucional y Poder Judicial: Una perspectiva desde el Derecho Procesal Constitucional*. Lima. https://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/3661/TribunalConstyPoderJudicial_CesarLanda.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Lezcano Claude, L. (2012). *Apuntes para la reforma de la Constitución de 1992*. En *Comentario a la Constitución* (Tomo IV), 213 - 290. Corte Suprema de Justicia. https://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/Comentario_a_la%20Constitucion_%20Tomo_IV.pdf
- Lezcano Claude, L. (2017). Poder ejecutivo: propuestas de reforma constitucional. *Revista Jurídica de la Universidad Americana*, 1(1), 175–203. <https://revistacientifica.uamericana.edu.py/index.php/revistajuridica/article/view/126>



- Locke, J. (2000). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Editorial Tecnos.
<https://cursosluispatinoffyl.wordpress.com/wp-content/uploads/2019/08/john-locke.-segundo-tratado-sobre-el-gobierno-civil.pdf>
- Mendonca, D. (2008). *Análisis constitucional. Una introducción. Cómo hacer cosas en la Constitución* (2.^a ed.). Colombia.
<https://repository.urosario.edu.co/server/api/core/bitstreams/843f05d0-503b-4d1b-ab60-361ed5600df8/content>
- Mendonca, J. C. (2011). *Son inútiles las constituciones*. Asunción.
https://www.portalguarani.com/941_juan_carlos_mendonca_/15052_son_inutiles_las_constituciones_por_juan_carlos_mendonca_bonnet.html
- Meyer, L., & Reyna, J. L. (2005). *Los sistemas políticos en América Latina* (4.^a ed.). México.
- Michelena Alberto. (2003). *Los límites de la reforma constitucional*. Lima.
- Montesquieu. (s. f.). *El espíritu de las leyes* (Tomo I). Editorial Albatros.
- Paraguay. (1995). *Ley N.º 631 Orgánica de la Defensoría del Pueblo*. Poder Legislativo.
<https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/PA2%20Ley%20organica.pdf>
- Pasquino, G. (2004). *Sistemas políticos comparados: Francia, Alemania, Gran Bretaña, Italia y Estados Unidos*. Buenos Aires.
- Quesada, M. F., Steiner, A., & Gamboa, C. (2005). *El Defensor del Pueblo en Latinoamérica: un análisis comparativo* (T. T. Ankersen, Dir.). CEJA-Américas.
https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/1862/DefensoriaSPANISH_TomAnkersen.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Schmitt, C. (2009). *Teoría de la Constitución* (ed. original 1928). Alianza.
- Simon, D. (1985). *La independencia del juez*. Ariel.

