

Fragmentación política e independencia judicial

Un estudio de las acciones de inconstitucionalidad, 1995-2015

Edición: Instituto Desarrollo,
Asunción, noviembre de 2018

“Este Proyecto es cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología-CONACYT con recursos del FEEI”

Fragmentación política e independencia judicial

Un estudio de las acciones de inconstitucionalidad, 1995-2015

Edición de Conferencia: Instituto Desarrollo,
Asunción, noviembre de 2018.

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CONACYT
Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología –
PROCIENCIA

Instituto Desarrollo
Guido Spano 2575
Asunción, Paraguay
(595 21) 612 1824
www.desarrollo.edu.py

Se autoriza el uso y la divulgación por cualquier medio del contenido de este libro, siempre que se cite la fuente.
El contenido de los artículos es de responsabilidad de las autoras y autores, y no refleja necesariamente, la postura del Instituto Desarrollo.

“Este Proyecto es cofinanciado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CONACYT con recursos del FEEL”

Índice

Presentación del proyecto	9
Prólogo.....	11
Introducción	12

PARTE 1: Hallazgos y análisis de resultados

SECCIÓN 1.1: El Control Constitucional y la Defensa de los Derechos en Paraguay 1995-2015	17
Introducción	17
I. Política y justicia en Paraguay	20
II. El control constitucional en el periodo democrático	24
III. Las Acciones de Inconstitucionalidad entre 1995 y 2015.....	27
Tipos de norma cuestionada	30
Los congresos más cuestionados.....	30
Las presidencias más cuestionadas	31
IV. Análisis multivariado.....	32
Decisiones sobre constitucionalidad.....	35
Disidencias en la Sala Constitucional	45
Conclusión: ¿"activismo por defecto"?	48

PARTE 2: Contexto político y jurídico

SECCIÓN 2.1: El contexto político y la Justicia en el Paraguay.	
Una síntesis de hechos relevantes en los 28 años de democracia	55
La Justicia del stronismo y de los primeros años de la transición.....	55
La nueva configuración del sistema judicial a partir de la Constitución de 1992	62

Gobierno de Wasmosy. El Pacto de Gobernabilidad y la nueva Corte Suprema de Justicia	64
El intento golpista de 1996 y la emergencia política del “oviedismo”	68
Procesos judiciales contra Oviedo en la Justicia Ordinaria y la Justicia Militar	70
Gobierno de Cubas Grau. Magnicidio y “marzo paraguayo”	72
Gobierno de González Macchi. Coalición de partidos y país en default.....	74
Gobierno de Duarte Frutos. Reformas económicas y recomposición de la Corte Suprema de Justicia.	77
Emergencia de nuevo liderazgo: Lugo candidato, Lugo Presidente. Alianza Patriótica para el Cambio.....	82
Juicio Político a Lugo y gobierno de Federico Franco.....	83
Gobierno de Horacio Cartes. Retorno de la ANR al Poder Ejecutivo	84
Algunos hitos y temas fundamentales en la Justicia	87
Bibliografía general:	97
SECCIÓN 2.2: El control de constitucionalidad en Paraguay.	
Normas y alcances.....	99
Presentación.....	99
El contexto constitucional	99
Supremacía de la Constitución Nacional en el derecho positivo paraguayo...99	
Órgano competente, control concentrado y efecto de la inconstitucionalidad declarada.....	100
El marco legal.....	103
Ley 609/95 que organiza la Corte Suprema de Justicia.....	103
Acción de inconstitucionalidad	104
Excepción de inconstitucionalidad	106
Tratamiento de la acción por parte del Pleno de la Corte	108
La consulta constitucional	109
Declaración de certeza constitucional	109
Recusaciones e inhibiciones	110
El marco reglamentario.....	110
Acordada 80/98 que reglamenta el funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia	110
El control constitucional como aplicación del equilibrio entre poderes.....	113
Conclusiones y recomendaciones para el proyecto de investigación.....	114
Reglas para la inclusión/exclusión de casos:.....	115
Bibliografía básica consultada	117

PARTE 3: Comentarios sobre los resultados del Proyecto

SECCIÓN 3.1 Por qué debería preocuparnos que Paraguay tenga una de las cortes constitucionales más activistas del mundo	121
--	-----

PARTE 4: Datos y componentes del Estudio

SECCIÓN 4.1: Definición, descripción y codificación de las variables a ser utilizadas para la construcción de la Base de Datos de Acciones de Inconstitucionalidad atendidas por la Corte Suprema de Justicia (Periodo 1995-2015)	131
Presentación.....	131
Breve descripción del proyecto.....	131
Marco teórico y conceptual.....	132
Nuestras hipótesis.....	133
Variables definidas para el diseño metodológico.....	133
Variable dependiente	133
Variables independientes (explicativas).....	133
Variables vinculadas al contexto político.	134
Variables vinculadas a las características propias de cada juez.....	136
Variables que describen los casos y los tipos de actores en juego en los juicios planteados.	139
A modo de conclusión	146
SECCIÓN 4.2: Informe final de la etapa de codificación de las bases de datos del proyecto de Fragmentación política e Independencia Judicial.	147
Anexo 1: Categoría de fallos excluidos del universo analizado	151
Anexo 2: Resoluciones a verificar los campos de votos con decisión	152
SECCIÓN 4.3: Libro de códigos	155
SECCIÓN 4.4: Descripción del proceso de análisis cuantitativo de las palabras claves en contexto (kwic)	165
Introducción	165
Objetivo.....	166
Descripción de la Metodología.....	166
Resultados y su discusión	170

Índice de Figuras

Figura 1:	Ministros salientes en la Corte Suprema de Paraguay, 1900-2017 ..	20
Figura 2:	Resultado de AI contra leyes o decretos	28
Figura 3:	AI según tipo de norma cuestionada	30
Figura 4:	Leyes inconstitucionales, según Congreso de origen	31
Figura 5:	Decretos inconstitucionales, según presidencia de origen	31
Figura 6:	Probabilidad de decisiones, según aprobación presidencial	38
Figura 7:	Probabilidad de decisiones, según apoyo legislativo	40
Figura 8:	Probabilidad de resultado, por accionante	45
Figura 9:	Probabilidad de voto dividido, según aprobación y apoyo legislativo	48
Figura 10:	Resultados de elecciones generales 1998. Fuente: TSJE.....	72
Figura 11:	Resultados de Elecciones Generales 2003. Fuente: TSJE.....	77
Figura 12:	Resultados de las Elecciones Generales de 2013. Fuente: TSJE.....	85
Figura 13:	Palabras principales y su frecuencia, Variable del tipo string promovida1	171

Índice de Tablas

Tabla 1:	Modelos de Inconstitucionalidad	36
Tabla 2:	Faccionalismo en la ANR y coaliciones legislativas	41
Tabla 3:	Efecto de indicadores alternativos de apoyo legislativo.....	43
Tabla 4:	Modelos de Disidencia.....	46
Tabla 5:	Los presidentes de la transición y la democracia.....	58
Tabla 6:	Principales hechos de la transición y la democracia.....	59
Tabla 7:	Resumen de votos	86
Tabla 8:	Código Python utilizado para el análisis de Palabras claves en contexto (kwic).....	168

Presentación del proyecto

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología - CONACYT Programa Paraguayo para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología PROCIENCIA

Proyecto de Investigación - Convocatoria 2015 PINV15-901

Proyecto:

Fragmentación política e independencia judicial: Un estudio de las acciones de inconstitucionalidad, 1995-2015.

Institución proponente:

Desarrollo, Instituto de Capacitación y Estudios

Instituciones Asociadas:

Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh

Department of Comparative Politics, University of Bergen, Noruega

Disciplina científica relacionada al proyecto:

Ciencias sociales y políticas

Equipo Técnico-Científico

Investigadores principales

Andrés Molina, Instituto Desarrollo

José María Costa, Universidad Nacional de Asunción

Investigadores asociados

Aníbal Pérez-Liñán, Universidad de Notre Dame

Andrea Castagnola, Universidad Torcuato Di Tella

Margarita Molinas, Instituto Desarrollo

Investigadores en formación

Sara Meza Arrúa, Instituto Desarrollo

Jorge Chamorro, Instituto Desarrollo

Daniel Ruiz Galli, Instituto Desarrollo

Coordinadora de proyecto

Tatiana López, Instituto Desarrollo

Periodo de implementación del proyecto:

Enero 2017 - Diciembre 2018

Objetivo general:

Identificar las condiciones que facilitan un funcionamiento más independiente del Poder Judicial en Paraguay. Impulsar el entrenamiento de nuevos investigadores para la utilización de recursos estadísticos en el área legal.

Objetivos específicos:

1. Generar datos sistematizados sobre las decisiones de la Corte Suprema de Justicia en acciones de inconstitucionalidad.
2. Entrenar a nuevos investigadores en el análisis empírico de las decisiones legales.
3. Expandir las teorías sobre comportamiento judicial, identificando el papel de la fragmentación del partido gobernante como variable explicativa de la independencia judicial.
4. Difundir el estudio y promover el área de “judicial politics” entre jóvenes abogados y politólogos de Paraguay.

Prólogo

El Proyecto “Fragmentación política e independencia judicial: Un estudio de las acciones de inconstitucionalidad, 1995 – 2015” fue llevado adelante desde enero del 2017 hasta diciembre del 2018 por un grupo de especialistas del Instituto Desarrollo, de la Universidad de Notre Dame y de la Universidad Torcuato Di Tella, y fue realizado gracias al apoyo financiero del CONACYT.

En este libro de discusión, presentamos un compendio de los trabajos que fueron realizados para llegar a los resultados de la investigación. En estos trabajos se evidencia la necesidad de lograr una coordinación de diferentes campos de investigación como las Ciencias Políticas, el Derecho Constitucional, Métodos Cuantitativos, la Economía y las Políticas Públicas.

El objetivo de este libro de discusión es poner a disposición de todos los interesados el camino por el cual el equipo de investigación tuvo que transitar para llegar a los resultados obtenidos en estos intensos dos años de construcción y descubrimiento.

El Instituto Desarrollo seguirá invirtiendo en la utilización de la base de datos construida a través de este proyecto, y alienta a investigadores de diferentes disciplinas al uso de la misma, teniendo como objetivo primordial la comprensión de la realidad que nos rodea, el aprendizaje que esto genera y la toma de decisiones basadas en el análisis e interpretación de datos estadísticos y patrones de comportamiento.

Introducción

El presente libro tiene como objetivo documentar los esfuerzos, metodología, productos y conclusiones a las cuales arribó el equipo que ha trabajado en este proyecto de investigación y pone a discusión de pares luego de 2 años de su inicio.

La parte 1 describe los resultados alcanzados como consecuencia de la aplicación de un modelo probabilístico. Esta parte del libro demuestra la interpretación de los resultados, la aplicación del modelo y las conclusiones a las cuales se arriban, luego de una serie de discusiones mantenidas para contextualizar los resultados obtenidos.

La parte 2 describe el contexto político y jurídico desde el advenimiento de la democracia, lo cual contribuye a ubicar a la Parte 1 en un ambiente de contextualización histórica y legislativa. Esta parte contribuye al entendimiento conceptual, describiendo de una manera balanceada los conceptos jurídicos necesarios para realizar un trabajo como este, conjugando lo riguroso con un lenguaje comprensible para cualquier ciudadano no versado en la jerga jurídica.

La parte 3 cuestiona al estudio desde un punto de vista macro, solapando los resultados numéricos con la interpretación desde el punto de vista jurídico-ciudadano de vocación democrática. Este apartado resulta en extremo interesante debido a la confrontación y al nexo que construye con futuros usos de información, datos y modelos cuantitativos para la comprensión de patrones en el ámbito de las ciencias jurídicas y políticas.

La parte 4 describe a través de ejemplos de productos los cimientos para la elaboración del estudio, tanto para la construcción como denominación de variables utilizadas en la implementación del modelo probabilístico. Para esto, y de manera que el estudio cumpla con la condición de replicabilidad, se ponen a consideración el libro de códigos para que investigadores del mundo comprendan la construcción de las variables y el proceso por el cual este equipo investigador tuvo que pasar para su definición.

Como mencionamos anteriormente, el objetivo de este libro es demostrar el proceso de construcción de los resultados obtenidos, deseando que el esfuerzo realizado atraiga a investigadores de diferentes disciplinas a aportar sus herramientas para que el término error sea cada vez menor.



PARTE 1:
Hallazgos y análisis de resultados



SECCIÓN 1.1

El Control Constitucional y la Defensa de los Derechos en Paraguay 1995-2015

Aníbal Pérez-Liñán, University of Notre Dame

Andrea Castagnola, UTDT

Introducción

¿Cuál es el rol de la justicia constitucional en la democracia paraguaya? Paraguay presenta un ejercicio del control constitucional especialmente intrigante a la luz de la literatura comparativa sobre política judicial. Por una parte, el contexto institucional presagia un poder judicial débil y deferente frente al poder político. Por otra parte, sin embargo, la Sala Constitucional de la Corte Suprema muestra niveles de declaraciones de inconstitucionalidad claramente superiores al de otras cortes constitucionales. Este capítulo documenta el patrón de decisiones frente a las acciones de inconstitucionalidad contra leyes y decretos entre 1995 y 2015, y desarrolla un argumento para explicar este enigma.

El contexto institucional paraguayo presenta varias características que anticipan un poder judicial débil. La ausencia de gobierno dividido –un factor ampliamente reconocido en la literatura como favorable a la independencia judicial– permite que los poderes ejecutivo y legislativo coordinen sus acciones para impulsar legislación con amplio respaldo político. Al mismo tiempo, subsisten reglas e instituciones informales refuerzan un legado histórico de dependencia política de los jueces. Según Basabe-Serrano¹, las reformas iniciadas con la Constitución de 1992 no han logrado dismantelar prácticas informales como la cooptación, el clientelismo y la corrupción, que permearon a la justicia durante años. La Corte Suprema fue purgada en 2003 y ha sufrido otros intentos fallidos de purgas. Estas prácticas convierten a los jueces en actores altamente vulnerables a las presiones políticas.

1 Basabe-Serrano. 2015. “Informal Institutions and Judicial Independence in Paraguay, 1954-2011”. *Law & Policy*, Vol. 37. N° 4, pp 350-378.

A pesar de estas condiciones, la Sala Constitucional ha mostrado una sorprendente propensión a enfrentarse con los poderes electos. Entre 1995 y 2004, la Sala declaró la inaplicabilidad de leyes y decretos en más del 90% de las acciones de inconstitucionalidad; entre 2005 y 2015, lo hizo en casi 60% de los casos. Este patrón coloca a la Sala Constitucional de Paraguay entre las cortes más activistas del mundo².

El argumento central de este capítulo es que el diseño de la justicia constitucional paraguaya –que combina el control centralizado con un efecto de las sentencias limitado a las partes en el proceso– ha generado la paradoja de un poder judicial que es cuantitativamente activista pero políticamente débil.

La Sala Constitucional resulta un actor clave para remediar la vulneración de los derechos individuales, pero su poder político frente a otras ramas de gobierno se ve efectivamente limitado por el marco institucional vigente. Mientras que el poder legislativo puede adoptar políticas de dudosa constitucionalidad con alcance general, la Sala Constitucional solamente puede revertir estas políticas en casos particulares. Dado que el Congreso no tiene la obligatoriedad de revisar las leyes declaradas inconstitucionales, el costo político de una sentencia desfavorable para los partidos es limitado. En contraste, el costo resulta alto para los ministros de la Sala, quienes ven multiplicarse el número de casos contra la misma norma. Mientras que un fallo favorable al gobierno reduce la probabilidad de futuras acciones de inconstitucionalidad, un fallo favorable a los accionantes invita a la movilización legal de numerosos actores afectados por la misma norma.

El capítulo se estructura en cuatro apartados más una conclusión. En la próxima sección se describe el contexto histórico de la corte, destacando que la transición democrática no fue suficiente para eliminar las condiciones que socavan la independencia del poder judicial frente al poder político. La sección siguiente describe las particularidades del diseño establecido por la Constitución de 1992, que combina control constitucional concentrado con efectos *inter partes* de las decisiones judiciales. El tercer apartado ofrece un análisis de casi cinco mil fallos de la Sala Constitucional en acciones de inconstitucionalidad (AI) contra leyes y decretos entre 1995 y 2015. Estos casos –que explícitamente ponen a la Sala Constitucional en un carril de confrontación con el ejecutivo o el legislativo– repre-

2 Como referencia comparativa, cabe destacar que la proporción de fallos de inconstitucionalidad en la Corte Suprema argentina ronda aproximadamente un tercio de sus decisiones, y en la Corte Constitucional colombiana es menor al 40%.

sentan aproximadamente un tercio de las acciones de inconstitucionalidad evaluadas por la Sala. Si bien la cantidad de declaratorias de inconstitucionalidad histórica de la Sala se redujo a partir de 2004, una amplia mayoría de fallos todavía establece la inaplicabilidad de leyes y decretos.

El cuarto apartado desarrolla un análisis estadístico multivariado para establecer qué factores políticos impulsan la declaración de inaplicabilidad de las normas y qué factores tienden a crear disidencias en la Sala Constitucional. El análisis revela que la popularidad del gobierno y las mayorías parlamentarias son factores políticos importantes que afectan la decisión de los jueces. Los efectos de la popularidad presidencial son consistentes con las expectativas teóricas: un mayor grado de aprobación pública del gobierno reduce la propensión de la Sala a declarar la inconstitucionalidad de las normas y aumenta el grado de disidencia interna en sus fallos. El efecto de las mayorías parlamentarias, por el contrario, desafía lo establecido por la literatura sobre política judicial y fragmentación partidaria³. La Sala Constitucional muestra mayor propensión a declarar la inaplicabilidad de las normas cuando enfrenta sólidas mayorías en el congreso.

La interpretación más plausible de este resultado es que las coaliciones mayoritarias, confiadas en la aprobación de sus proyectos, ponen poco cuidado en la formulación técnica de las leyes. Como consecuencia, la Sala Constitucional debe hacer lugar a numerosas acciones de inconstitucionalidad. Esta respuesta adversa frente a las mayorías parlamentarias se verifica incluso cuando consideramos la fragmentación de la ANR en el congreso, la formación de alianzas inter-partidarias, y las diferencias entre la Cámara de Diputados y el Senado.

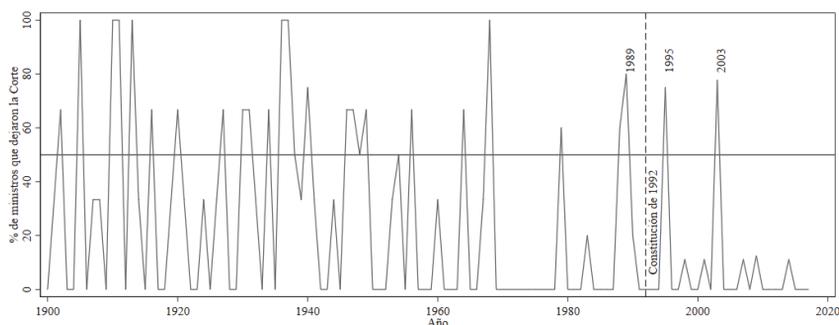
3 La literatura muestra que la existencia de mayorías parlamentarias aumenta la capacidad de represalia (vía juicio político) contra los jueces adversos al gobierno. Ver por ejemplo: Iaryczower, Matias, Pablo T. Spiller, and Mariano Tommasi. 2002. "Judicial Independence in Unstable Environments, Argentina 1935-1998." *American Journal of Political Science* 46 (4):699-716. Ríos-Figueroa, Julio. 2007. "Fragmentation of Power and the Emergence of an Effective Judiciary in Mexico, 1994-2002." *Latin American Politics and Society* 49 (1):31-57. Bill Chávez, Rebecca 2004. *The Rule of Law in Nascent Democracies. Judicial Politics in Argentina*. Stanford, California: Stanford University Press. Ferejohn, John, Frances Rosenbluth, and Charles R. Shipan. 2009. "Comparative Judicial Politics." In *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, ed. C. Boix and S. C. Stokes. Oxford: Oxford University Press.

I. Política y justicia en Paraguay

La caída del general Stroessner en 1989 puso fin a más de 34 años de dictadura e inauguró una transición democrática que trajo aparejada la creación de una nueva constitución, así como una ampliación de la competencia electoral. La Constitución de 1992 fortaleció la autonomía del Poder Judicial con el fin de limitar la manipulación de la justicia por parte de otros poderes. El surgimiento de la competencia electoral enterró el antiguo escenario de partido hegemónico y aumentó la fragmentación del Partido Colorado (ANR), reduciendo la capacidad de cualquier bloque político para influir sobre las decisiones judiciales.

Estas transformaciones profundas fueron sin embargo insuficientes para borrar los legados de una larga historia de politización de la justicia. En Paraguay, al igual que en otros países de la región, la Corte Suprema ha sido históricamente manipulada por el poder político⁴. Para ilustrar esta tendencia, la figura 1 muestra el porcentaje de ministros que abandonaron la Corte anualmente desde comienzos del Siglo XX. La figura muestra un patrón recurrente de inestabilidad. El tamaño limitado del cuerpo— el Superior Tribunal de Justicia y su sucesora, la Corte Suprema, tenían apenas tres miembros hasta 1968, y cinco miembros hasta 1995— facilitaba un recambio de las mayorías con apenas unas pocas vacantes. Como resultado, las mayorías en la Corte fueron reconfiguradas más de 20 veces durante este periodo.

Figura 1: Ministros salientes en la Corte Suprema de Paraguay, 1900-2017



4 Pérez Liñán, Aníbal, and Andrea Castagnola. 2009. “Presidential Control of High Courts in Latin America: A Long Term View (1904-2006)” *Journal of Politics in Latin America* 2:87-114.

El interés político por controlar la corte se materializó también a través del diseño institucional del Poder Judicial. Por ejemplo, en la Constitución de 1967 los miembros de la Corte Suprema eran designados por un periodo de cinco años, coincidente con el periodo del presidente y pudiendo ser reelectos (art. 196). La pertenencia partidaria a la Asociación Nacional Republicana-Partido Colorado se tornó un requisito para acceder a la magistratura. Durante el régimen de Stroessner, la falta de independencia de los jueces permeó las decisiones clave, socavando la legitimidad de la Corte⁵.

La Constitución de 1992 redujo el poder relativo del presidente en beneficio de los otros dos poderes del Estado⁶. En lo que respecta al Poder Judicial, el Presidente dejó de tener un rol decisivo en el nombramiento de los jueces, y el tamaño de la Corte Suprema fue ampliado a nueve miembros. Las y los ministros de la Corte pasaron a ser inamovibles en el cargo, pudiendo ser removidos solamente por juicio político y cesando en el cargo a la edad de 75 años (artículo 261). El Poder Judicial pasó a gozar de autarquía presupuestaria, y la Constitución le asignó un presupuesto “no inferior al tres por ciento del presupuesto de la Administración Central” (artículo 249). La constitución creó también varios órganos de control ligados al Poder Judicial como el Consejo de la Magistratura, Jurado de Enjuiciamiento, Contraloría General y la Defensoría del Pueblo. Como detallamos en la sección siguiente, asignó a la Corte Suprema el ejercicio del control de constitucionalidad, concentrado en su Sala Constitucional.

A pesar de estos cambios fundamentales, los partidos políticos preservaron diversos mecanismos para ejercer presiones sobre la Corte Suprema

5 Por ejemplo, el estado de sitio se mantuvo vigente durante 33 de los 35 años que duró el régimen de Stroessner, debido a que la Corte renovaba el plazo de tres meses establecido por la Constitución de forma casi automática. La vigencia del estado de sitio y su interpretación extensiva permitieron al ejecutivo adoptar medidas restrictivas a las libertades individuales, volviendo el “hábeas corpus” un instrumento poco eficaz para evitar arrestos y detenciones arbitrarias. Ver Costa, José María. 2018. “El Contexto Político y la Justicia en Paraguay. Una síntesis de hechos relevantes en los 28 años de democracia.” Documento de trabajo elaborado en el marco del proyecto de investigación “Fragmentación Política y Sistema Judicial” CONACyT Paraguay.

6 La nueva constitución prohibió la reelección presidencial, le quitó al Presidente la atribución de disolver el Congreso, gobernar por decretos y decretar el Estado de Excepción de manera unilateral. Otorgó al Congreso nuevas facultades de control e incorporó la figura del juicio político.

durante el periodo democrático⁷. Tres mecanismos merecen especial atención: el cuoteo, el cuestionamiento legislativo a los mandatos vitalicios, y las purgas.

El cuoteo, una práctica común en América Latina, consiste en distribuir la asignación de cargos en las altas cortes con un criterio negociado entre los partidos que deben aprobar las nominaciones. A tres años de promulgada la Constitución de 1992, se renovó la conformación de la Corte Suprema para configurar el nuevo cuerpo de nueve miembros. Por medio del cuoteo, la ANR designó cinco ministros, el PLRA designó tres, y el Partido Demócrata Cristiano, al ministro restante⁸. El acuerdo tuvo por objetivo lograr un equilibrio y balance de las fuerzas políticas al interior de la Corte, lo que debe entenderse en el contexto del pacto de gobernabilidad posterior a la transición democrática. El sistema de cuoteo requiere la disposición simultánea de múltiples vacantes en la Corte, por lo que su utilización está limitada a situaciones extraordinarias –o demanda la creación de vacantes en la Corte Suprema.

Las pujas por ejercer influencia sobre la composición de la Corte se vieron por ende enmascaradas como debates constitucionales sobre la duración del mandato de los ministros. El conflicto interpretativo entre el Congreso y la Corte se originó a partir del contraste entre los artículos 252 y 261 de la Constitución. El artículo 252, referido genéricamente al Poder Judicial, indica que los magistrados son designados por periodos de cinco años y que aquellos “que hubiesen sido confirmados por dos periodos siguientes al de su elección, adquieren la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los miembros de la Corte Suprema.” El 261 refiere exclusivamente a la Corte Suprema, estableciendo que las y los ministros “sólo podrán ser removidos por juicio político. Cesarán en el cargo cumplida la edad de setenta y cinco años.”

7 Un estudio comparativo de seis países en América Latina y África documentó que los operadores judiciales en Paraguay reconocen consistentemente la existencia de modos sutiles de interferencia en las decisiones judiciales, en particular sobornos y mecanismos clientelares. Sin embargo, las formas directas de interferencia, como las amenazas y los ataques verbales o físicos, han sido inusuales durante el periodo democrático. Llanos, Mariana, Cordula Tibi Weber, Charlotte Heyl, y Alexander Stroh. 2016. “Informal Interference in the Judiciary in New Democracies: A Comparison of Six African and Latin American cases.” *Democratization* 23 (7):1236-1253.

8 Costa, José María. 2018. *El Contexto Político y la Justicia en Paraguay. Una síntesis de hechos relevantes en los 28 años de democracia.* Documento de trabajo elaborado en el marco del proyecto de investigación “Fragmentación Política y Sistema Judicial” CO-NACyT Paraguay.

Históricamente, el Congreso ha afirmado su autoridad para confirmar a las y los ministros tras cinco años en el cargo, amparándose en la ley orgánica de la Corte Suprema de 1995⁹. La Corte, por el contrario, ha afirmado el mandato vitalicio de sus miembros hasta la edad de 75 años. La primera controversia sobre este tema surgió en 1999, cuando el grupo inicial de ministros completaba su primer quinquenio. El Senado confirmó en el cargo a cinco de los nueve ministros y no confirmó a tres¹⁰. Aunque el Presidente González Macchi avaló la decisión del Senado, los ministros no confirmados iniciaron acciones de inconstitucionalidad contra la ley orgánica. Como muestra de que el consenso en este punto trascendía la Sala Constitucional, el Pleno de la Corte Suprema hizo lugar a las acciones, estableciendo que el mandato de los ministros está regulado exclusivamente por el artículo 261 (Acuerdos y Sentencias N° 222 y 223 de 2000).

A pesar de estas decisiones, el conflicto de interpretación permaneció abierto. El Senado continuó designando ministros y ministras “por cinco años” en el texto de sus resoluciones¹¹. En abril de 2012 el Senado intentó declarar que el mandato de siete ministros había vencido (Resolución N° 824/2012)¹². Durante 2016 y 2018 se presentaron situaciones similares pero el Senado no logró abrir vacantes en la Corte. La Sala Constitucional, por su parte, reafirmó la inamovilidad de los ministros en sucesivas acciones de inconstitucionalidad (Acuerdos y Sentencias N° 557/2007, 1149/2008, 947/2009, 949/2009). También respondió a esta controversia emitiendo acciones declarativas de certeza constitucional, un instrumento empleado para afirmar su interpretación en ausencia de un caso concreto contra una norma (Acuerdo y Sentencia N° 1010/2015).

Estas acciones defensivas de la Corte Suprema no aseguraron completamente la estabilidad de sus miembros. El Gráfico 1 muestra que el patrón histórico de inestabilidad se mantuvo incluso después de la transición a la democracia. La conformación mayoritaria de la Corte fue renovada en 1995, con la implementación de la estructura de nueve ministros adoptada

9 El artículo 19 de la Ley N° 609/95 estableció que: “Cumplido el periodo para el cual fueron designados (...) los ministros de la Corte Suprema de Justicia seguirán en el ejercicio de sus funciones hasta tanto sean confirmados o nombrados sus sucesores...”.

10 Resolución N° 421, de 5 noviembre de 1999. Los ministros no confirmados eran Jerónimo Irala Burgos, Felipe Santiago Paredes y Enrique Sosa Elizeche.

11 Por ejemplo, Resolución 558 del 10 de diciembre de 2010, designando a Luis María Benítez Riera y Gladys Ester Barreiro de Módica.

12 Óscar Bajac, Sindulfo Blanco, Antonio Fretes, César Garay Zuccolillo, Víctor Núñez, Raúl Torres Kirmser, y Alicia Pucheta.

por la Constitución de 1992, y fue reconfigurada en 2003, tras la renuncia de cuatro miembros y el juicio político a otros dos.

El Presidente Nicanor Duarte Frutos desplegó una estrategia de purga para “pulverizar a la Corte”, como había prometido durante su campaña electoral. Tras asumir el cargo en 2003, amenazó a seis ministros con un juicio político. Cuatro ministros renunciaron y los dos restantes fueron enjuiciados y destituidos por el Senado¹³. Estas seis vacantes fueron ocupadas en 2004 por candidatos nominados por la coalición gobernante¹⁴. Entretanto, los dos ministros destituidos acudieron al Sistema Interamericano de Derechos Humanos para denunciar la violación a sus derechos y la falta de independencia del Poder Judicial. La Sala Constitucional eventualmente ordenó su reincorporación en 2009, pero la decisión fue anulada, bajo presiones políticas, por el Pleno de la Corte.

Como mostramos en las secciones siguientes, la reconfiguración política de la Corte en 2004 redujo la proporción de decisiones inconstitucionales de la Sala de manera significativa, pero no logró “domesticarla”. Hacia 2006, la Sala Constitucional ya mostraba nuevamente un patrón proactivo, y una amplia mayoría de sus decisiones continúa siendo adversa a los poderes ejecutivo y legislativo.

II. El control constitucional en el periodo democrático

La Constitución de 1992 reconoció la jurisdicción de la Corte Suprema “para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas” (artículo 132) y organizó su funcionamiento en tres salas: Constitucional, Penal y Civil. Cada sala se integra con tres miembros elegidos en el seno de la corte, al inicio del periodo judicial (Ley 609/95 art. 8). El sistema de control constitucional posterior a 1992 presenta dos características distintivas: es un sistema concentrado en la Sala Constitucional, pero sus efectos están limitados a las partes en el proceso.

Control concentrado. La Corte Suprema –y en su seno, la Sala Constitucional– es la única instancia con capacidad para declarar la inaplicabilidad

13 Jerónimo Irala Burgos, Luis Lezcano Claude, Felipe Santiago Paredes y Raúl Sapena Brugada renunciaron en diferentes etapas del proceso. Carlos Fernández Gadea y Bonifacio Ríos Ávalos fueron destituidos por el Senado.

14 Adicionalmente, Enrique Sosa Elizeche (Liberal) había renunciado en febrero, antes de la elección presidencial de abril, y fue reemplazado por Víctor Núñez (Colorado) en mayo. Por ende, siete vacantes se produjeron en 2003.

de una norma. La ley orgánica que organiza la Corte Suprema establece la posibilidad de convocar al pleno de la Corte cuando un ministro lo solicite (ley 609/95, artículo 16), pero en lo que respecta a acciones de inconstitucionalidad, esta opción es raramente utilizada.

A pesar del modelo concentrado, existen pocas restricciones para el acceso a la justicia constitucional. Cualquier persona está facultada para presentar acciones contra normas de carácter general (leyes, decretos y resoluciones) o disposiciones de carácter particular (sentencias judiciales, definitivas o interlocutorias)¹⁵. Las normas pueden ser cuestionadas por medio de dos instrumentos: la acción de inconstitucionalidad, presentada por la parte afectada directamente ante la Corte Suprema de Justicia –el foco en este capítulo– o la vía de la excepción de inconstitucionalidad, iniciada por una de las partes en un juicio ante tribunales inferiores. En este caso, la o el juez a cargo del proceso debe consultar a la Sala Constitucional sobre la aplicabilidad de la norma cuestionada¹⁶.

Este diseño implica que un gran número de cuestiones llegan directamente a la Sala Constitucional, la cual carece de control efectivo sobre su agenda. La Sala no admite casos a través de un recurso equivalente al *certiorari*, y sólo tiene la facultad de rechazar *in limine* aquellas acciones de inconstitucionalidad que no cumplan con los requisitos formales para su presentación. Para tales fines se creó la Oficina de Admisibilidad dentro de la Corte. Si la presentación en cuestión no es rechazada, debe ser analizada por la Sala.

Efectos *inter partes*. El artículo 260 de la Constitución establece que la Sala Constitucional puede declarar “la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto, y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a este caso.” Por ende, si una norma es declarada inconstitucional, la invalidez de dicha norma solo beneficiará a quien planteó la acción judicial y no a terceros que podrían encontrarse también perjudicados.

A diferencia de otras cortes constitucionales, la Sala Constitucional de Paraguay no dispone de un instrumento legal para transformar un conjunto

15 José María Costa (2017) El Control de Constitucionalidad en Paraguay. Normas y Alcances. Reporte técnico para el estudio sobre “Fragmentación política e independencia judicial”, CONACYT.

16 A partir de 1999, la Sala Constitucional reconoció también las acciones declarativas de certeza constitucional para emitir interpretaciones fuera del marco de casos concretos.

de sentencias de inaplicabilidad con validez *inter partes* en un criterio general de inconstitucionalidad con validez *erga omnes*. Esto significa que debe fallar de manera reiterada –a menudo cientos de veces– en referencia al mismo asunto. Cuando indicamos en las secciones siguientes que la Sala determinó la “inconstitucionalidad” de una norma, el alcance de la decisión siempre debe entenderse como un efecto de inaplicabilidad *inter partes*, limitado a cada caso concreto.

Existe una doctrina incipiente de la Corte Suprema que sugiere que las raras decisiones sobre inconstitucionalidad emitidas por el Pleno tienen validez *erga omnes*. Esta interpretación se funda en el artículo 137 de la Constitución, que expresa que “carecen de validez todas las disposiciones y actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución.” Como parte de las controversias sobre la inamovilidad de los ministros, por ejemplo, la Corte afirmó que “corresponde declarar la inconstitucionalidad del artículo 19 de la Ley N° 609/95, con los alcances previstos en el artículo 137 in-fine de la Constitución Nacional, habida cuenta que esta resolución la adopta la Corte Suprema de Justicia reunida en pleno” (Acuerdo y Sentencia N° 222/2000). Esta doctrina, sin embargo, ha sido aplicada de manera inconsistente, es controversial, y su efectividad se ve limitada por el hecho de que el Pleno decide menos del 1% de las acciones de inconstitucionalidad¹⁷.

El diseño institucional paraguayo crea entonces un sistema de control judicial con propensión a la sobrecarga: las demandas se concentran en la Sala Constitucional, pero ésta carece de poder de veto para actuar como “legislador negativo.” Es importante señalar que, si bien el desarrollo de la doctrina incipiente sobre el alcance de las decisiones del Pleno permitiría responder a esta sobrecarga a través de decisiones con validez *erga omnes*, este instrumento generaría también nuevos e importantes dilemas para la democracia.

El control constitucional produce una tensión para la teoría democrática conocida como la dificultad contra-mayoritaria¹⁸. Las y los ministros no son elegidos por sufragio universal, y sin embargo tienen capacidad

17 Para un análisis crítico de esta doctrina, ver: Moreno Rodríguez Alcalá, Diego. 2018. “Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional.” In *Comentario a la Constitución – Tomo V – Homenaje al Vigésimo Quinto Aniversario*, ed. C. Montanía Cibils and E. Santander Donna. Asunción: Corte Suprema de Justicia - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 279-312.

18 Bickel, Alexander. 1986. *The Least Dangerous Branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. 2ª ed. New Haven, CT: Yale University Press.

de declarar inaplicables leyes y decretos promulgados por actores elegidos democráticamente. Esta particularidad genera una tensión para la teoría democrática. Por una parte, la legitimidad de las decisiones judiciales se vuelve cuestionable cuando éstas son contrarias a la voluntad de la mayoría. Por otra parte, el control constitucional es una instancia deliberativa por excelencia, capaz de proteger a los grupos minoritarios que ven sus derechos vulnerados por la mayoría¹⁹. En el caso de los Estados Unidos, un estudio de Dahl sobre el control constitucional reveló que los jueces raramente votan en contra de normas legitimadas por la mayoría, despejando así los temores contra-mayoritarios sobre la corte²⁰. En el caso de Paraguay, la evidencia presentada en la sección siguiente muestra que la Sala Constitucional ha sido una institución contra-mayoritaria, debido a la gran cantidad de sentencias contrarias a las mayorías parlamentarias, pero no necesariamente anti-popular ya que sus decisiones son sensibles a la opinión pública y garantizan la defensa de los derechos ciudadanos.

III. Las Acciones de Inconstitucionalidad entre 1995 y 2015

¿Qué tipos de casos resuelve la Sala? ¿Quiénes son los actores que recurren a la justicia constitucional para resolver sus problemas? ¿Qué tipo de normas son las más cuestionadas? ¿Qué gobiernos fueron más cuestionados por la Sala? Para responder estas preguntas y poder entender el universo de casos con los que se enfrenta la Sala Constitucional, el Instituto Desarrollo creó una base de datos para analizar el control constitucional en el periodo democrático²¹. La base de datos incluye AI contra decretos del Poder Ejecutivo o leyes del Poder Legislativo (o ambos simultáneamente) resueltas en la Sala Constitucional entre 1995 y 2015. Fueron seleccionados dichos fallos debido a que colocan al poder judicial en potencial conflicto con el presidente y el Congreso. Dicho universo de casos permite dar cuenta del rol del Poder Judicial en la mediación en los conflictos entre los poderes y su capacidad de desafiar al poder político.

19 Ver por ejemplo: Ely, John Hart. 1980. *Democracy and Distrust. A Theory of Judicial Review*. Cambridge, MA: Harvard University Press. Sunstein, Cass R. 2001. *Designing Democracy. What Constitutions do*. New York: Oxford University Press. Habermas, Jürgen. 1996. *Between facts and norms: contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. Cambridge, MA: MIT Press

20 Dahl, Robert. 1957. "Decion-Making in a Democracy: The Supreme Court as a National Policy-Maker." *Journal of Public Law* 6 (Fall):279-295.

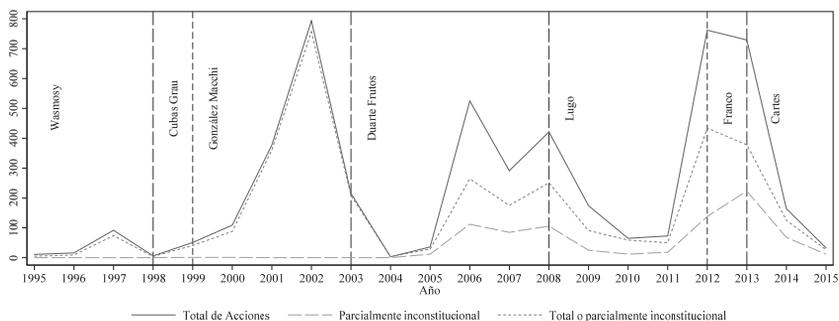
21 La base de datos fue creada entre marzo y diciembre de 2017 por el equipo del Instituto Desarrollo: Margarita Molinas, Jorge Chamorro, Sara Meza y Daniel Ruiz.

Para el armado de la base de datos se codificaron las decisiones de la Sala Constitucional, extraídas de la página web de la Corte Suprema de Justicia (<http://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>). Entre 1995 y 2015 la Sala Constitucional resolvió un total de 14.744 AI²², de las cuales 4,946 (34%) fueron las exclusivamente AI sobre leyes y decretos²³. Casi la totalidad de estas acciones fueron resueltas en la Sala Constitucional mientras que solamente seis fueron decididas por el Pleno de la Corte.

La principal variable de interés es el fallo de la Sala. La decisión de los ministros se codificó de forma tricotómica: (1) decisión favorable a la norma (aplicabilidad de todos los artículos cuestionados); (2) inconstitucionalidad parcial (inaplicabilidad de algunos de los artículos cuestionados) y (3) inconstitucional total (inaplicabilidad de todos los artículos cuestionados).

La figura 2 muestra el resultado de las acciones de inconstitucionalidad decididas contra leyes o decretos en el periodo estudiado. Los años con mayor actividad para la Sala fueron 2002, 2006, 2012 y 2013. Durante este periodo, las decisiones de la Sala tuvieron un alto nivel de consenso entre los ministros y se orientaron consistentemente a cuestionar las normas emitidas por el Congreso y el presidente, notándose una reducción de las declaratorias de inconstitucionalidad a partir de los últimos años.

Figura 2: Resultado de AI contra leyes o decretos



22 La localización de los fallos se realizó hasta la fecha 16 de mayo del 2017 y se buscaron todos los fallos que tenían la palabra “inconstitucionalidad” dentro de la carátula de los expedientes, también todas las que fueron emitidos por la “sala constitucional” y todos los que fueron atendidos por “el pleno”.

23 La decisión de incluir la sentencia se tomó en base a la información proporcionada por la carátula del caso, en una etapa posterior se fueron descartando algunas sentencias debido a que se trataban de una aclaratoria o certeza constitucional sobre una acción de inconstitucionalidad.

La evidencia indica un cambio a partir de 2004. Entre 1995 y 2004, la Sala declaró la inconstitucionalidad de las normas analizadas en el 93% de sus fallos (casi siempre haciendo lugar a la acción contra la totalidad de los artículos cuestionados), mientras que en el periodo 2005-2015, declaró la inconstitucionalidad de casi 60% de las normas analizadas, invalidando la totalidad (33%) o una parte (25%) de los artículos cuestionados. En lo que respecta al nivel de consenso también se evidencia un cambio, debido a que en el primer periodo no hubo disidencias en el 97% de las sentencias, mientras que en el segundo periodo el porcentaje de votos unificados descendió al 88%.

Si bien en el segundo periodo se observa una Sala Constitucional más prudente y con mayores niveles de disidencia, existe una tendencia histórica a tomar decisiones en contra del Congreso y del presidente en pos de los derechos de los accionantes. Este patrón es extremadamente inusual en las democracias modernas. No conocemos otros casos en los que una corte constitucional produzca una tasa de fallos adversos al gobierno tan elevada.

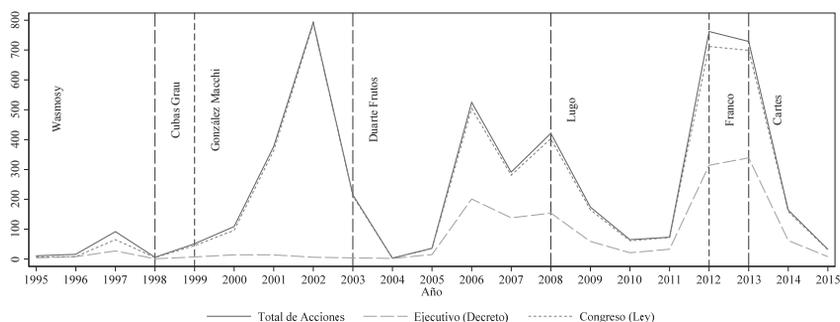
La figura 2 indica también que las presidencias de Luis González Macchi y Federico Franco fueron los periodos en los cuales se registró una tasa más alta de fallos de inconstitucionalidad. Resulta tentador concluir que las normas emitidas durante estos gobiernos sufrieron cuestionamientos a su legitimidad porque ambos presidentes no fueron electos por voto popular. Sin embargo, y teniendo en cuenta que no todos los fallos emitidos durante estos años impugnaron normas sancionadas por los presidentes en ejercicio (como se verá a continuación), es necesario ahondar con mayor detenimiento en el patrón de decisiones.

Un análisis del periodo de González Macchi revela que, en 2002, más de 500 casos versaron sobre un mismo tema: los intentos de recorte a las pensiones de las viudas de excombatientes de la Guerra del Chaco, establecidos en la Ley Presupuestaria. Este ejemplo sugiere que el “activismo” o protagonismo de la Sala Constitucional está sobredimensionado en las estadísticas por el alcance *inter partes* de sus decisiones. Existe una dinámica ciudadana en pos de la defensa de sus derechos: las sentencias favorables de la Sala en casos específicos promueven la presentación en masa de otros accionantes en casos similares, obligando a la Sala a resolver repetidamente sobre el mismo tema.

Tipos de norma cuestionada

La figura 3 muestra que la gran mayoría de las declaraciones de inconstitucionalidad fueron emitidas exclusivamente contra leyes (71%); un número pequeño de fallos invalidó la aplicación simultánea de leyes y decretos (24%), y un número mucho menor afectó exclusivamente decretos (5%). Asimismo, es posible observar un comportamiento diferenciado a partir del 2004. Entre 1995 y 2004, los decretos raramente fueron blanco de ataque. Si bien a partir del 2005, las acciones de inconstitucionalidad contra leyes siguieron predominando, los decretos presidenciales se tornaron un blanco más frecuente, y las acciones contra decretos alcanzaron el 40% del total. Resulta sorprendente que, a pesar del intento del Presidente Nicanor Duarte por “pulverizar” a la Corte, a partir del 2004 el Poder Ejecutivo comenzó a ser más cuestionado y a enfrentar más declaratorias de inconstitucionalidad sobre sus acciones.

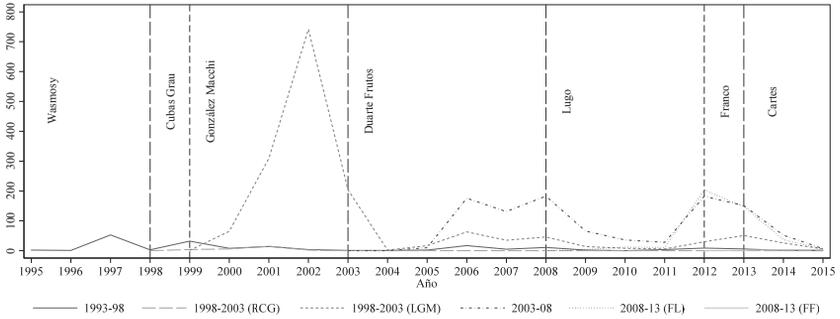
Figura 3: Al según tipo de norma cuestionada



Los congresos más cuestionados

La Sala declaró la inconstitucionalidad de numerosas leyes elaboradas por el Congreso Nacional. La figura 4 muestra el origen de estas leyes al momento en que fueron declaradas inaplicables. Los Congresos más cuestionados fueron los de 1998-2003 y de 2003-2008. Los fallos de la Sala contra leyes aprobadas en 1998-2003 generalmente tuvieron lugar durante la misma presidencia de González Macchi. En contraste, los fallos contra leyes aprobadas en 2003-2008 tuvieron lugar al final del periodo, y posteriormente en 2012-2013 (involucrando, por ejemplo, temas impositivos que reaparecieron tras algunos años).

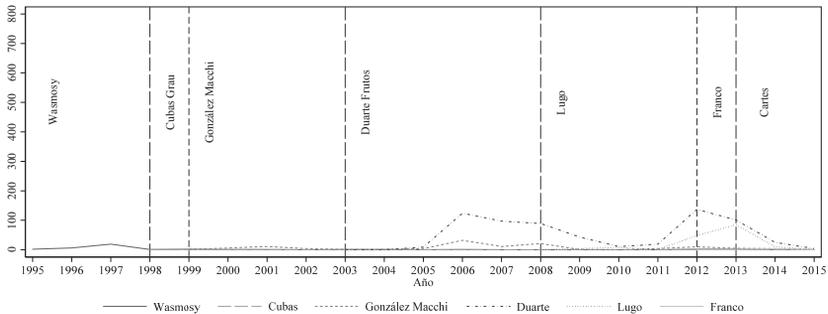
Figura 4: Leyes inconstitucionales, según Congreso de origen



Las presidencias más cuestionadas

Como fue mencionado anteriormente, hasta 2004 existieron pocos casos contra decretos presidenciales, pero a partir del 2005 dicha tendencia se revirtió. Desde entonces, la Sala ha declarado numerosos decretos inaplicables, siendo la administración de Nicanor Duarte Frutos la más cuestionada. Los decretos sancionados por Duarte Frutos comenzaron a ser cuestionados a partir del 2006, evidenciando un cierto declive durante la presidencia de Fernando Lugo, pero aumentando en el periodo del presidente Franco (ver figura 5). Es importante notar que, al igual que en el caso de las leyes, las normas cuestionadas en 2012-13 se originaron en administraciones previas (Duarte y Lugo).

Figura 5: Decretos inconstitucionales, según presidencia de origen



IV. Análisis multivariado

¿Qué factores permiten explicar el comportamiento de la Sala Constitucional? La sección previa muestra que las decisiones de la Sala se han centrado en la defensa de derechos ciudadanos más que en la mediación de conflictos entre poderes. La vasta mayoría de sus fallos declara la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas. Existe sin embargo un cambio histórico. A partir de 2004 se observa una menor proporción de fallos de inconstitucionalidad, y ha crecido la práctica de declarar inaplicable parte de la normativa objetada sin impugnarla en su totalidad. No obstante, la Sala aún mantiene una tasa de inconstitucionalidad notablemente alta en términos comparativos. Por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia, reconocida por su activismo, declara la inconstitucionalidad en aproximadamente 38% de los casos²⁴. El periodo reciente también muestra un cambio en los patrones de votación: mientras que entre 1995 y 2004 las votaciones eran unánimes, entre 2005 y 2015, el 22% de los fallos presentó una votación dividida.

Las páginas siguientes desarrollan un análisis multivariado para identificar los principales factores que explican la propensión de la Sala Constitucional a declarar la inconstitucionalidad de las normas, así como la creciente disidencia a partir de 2005. En esta sección esbozamos el diseño de investigación y las variables empleadas en el análisis, y en las secciones siguientes presentamos las principales conclusiones del análisis cuantitativo.

Las unidades de análisis en nuestro estudio son los fallos de la Sala Constitucional, lo que representa un total de 4.946 fallos para el periodo analizado (excluimos seis casos decididos en el Pleno). Utilizamos dos modelos estadísticos de regresión logística para responder a las preguntas de investigación. El primer modelo estima la probabilidad de que la Sala declare una norma inconstitucional (esto es, inaplicable en el caso concreto). La variable dependiente es tricotómica, recibiendo valores de 0 si la Sala no hace lugar a la AI (es decir, norma es declarada constitucional), 1 si declara la inconstitucionalidad parcial (es decir, de algunos de los artículos cuestionados) y 2 si declara la inconstitucionalidad de todos los artículos cuestionados. El segundo modelo permite calcular la probabilidad que la Sala vote de forma dividida. La variable dependiente es dicotómica, reci-

24 Rodríguez-Raga, Juan Carlos. 2011. "Strategic Deference in the Colombian Constitutional Court." In *Courts in Latin America*, ed. G. Helmke and J. Ríos-Figueroa.

biendo valores de 0 si el voto fue unificado y 1 cuando un magistrado votó en disidencia.

Ambos modelos incorporan un conjunto de variables explicativas, inspiradas por la literatura sobre política judicial, para explorar qué factores inciden en el comportamiento de la Sala Constitucional: la aprobación presidencial al momento del fallo judicial, el apoyo al presidente en el congreso, si el fallo refiere a una norma aprobada por el gobierno actual o por un gobierno anterior, el tipo de norma, el tiempo transcurrido desde la sanción de la norma, y la naturaleza del accionante. Para evaluar la capacidad de acción estratégica de la Sala, incluimos también interacciones entre la aprobación del gobierno y el indicador que captura si el fallo afecta al gobierno actual, y entre el grado de apoyo legislativo y el mismo indicador.

Aprobación presidencial. Aunque resulta imposible conocer con certeza la tasa de aprobación del gobierno para periodos en los que no existen datos de encuesta, utilizamos los datos existentes para estimar una función latente que nos permite evaluar la popularidad del gobierno al momento en que la Sala decide un caso. La tasa de aprobación de la gestión de gobierno fue estimada combinando datos de múltiples fuentes. Nuestra base de datos integra cifras de aprobación producidas por 12 encuestadoras (ATISNEAD, CIMADESEMP, COIN, FIRST, GEO, IBOPE-CIES, ICA, LAPOP, Latinobarómetro, MORI, MR, y Servicios Digitales) para diversos meses y años entre 1995 y 2015. Estos valores fueron tratados como una serie mensual (con un gran número de valores perdidos) y modelados como una función latente de (1) una variable dicotómica para cada administración, (2) una función cuadrática del número de meses transcurridos para cada presidente, y (3) la tasa de aprobación estimada por el Executive Approval Project (<http://www.executiveapproval.org>). Nuestra estrategia de estimación presenta dos ventajas: acompaña de manera cercana la *tendencia* latente estimada por Executive Approval Project ($r = 0,84$), pero al mismo tiempo se aproxima más cercanamente a los *niveles* de aprobación reportados por las encuestas originales. Este indicador varía entre 7,7% y 77,9%.

Apoyo parlamentario. Para medir el grado de respaldo parlamentario, utilizamos el porcentaje de escaños controlados por el partido del presidente en la Cámara de Diputados, al que sumamos el porcentaje de curules controlados por los partidos aliados durante periodos en que existieron coaliciones legislativas. Verificamos también los efectos de esta variable utilizando una serie de indicadores alternativos que consideran el faccio-

nalismo dentro del Partido Colorado, y el grado de apoyo en el Senado. En la sección siguiente detallamos la construcción de estas variables con información para cada periodo histórico.

Administración actual. Esta variable dicotómica refleja si la norma cuestionada (decreto o ley) fue aprobada durante el periodo de gobierno actual o durante un periodo anterior. La intuición sugiere que la Sala Constitucional debería actuar con mayor cautela frente a normas emitidas por el gobierno actual, y más libremente frente a normas aprobadas en el pasado. Cuando un fallo refiere a más de una norma, la norma más reciente es tomada como referencia para codificar esta variable. Cuando un presidente dejó el cargo antes del final de su mandato (Cubas, Lugo), tratamos la nueva administración como un nuevo periodo de gobierno (González Macchi, Franco). Un 42% de los fallos refieren a normas del gobierno actual, contra un 58% referentes al gobierno anterior.

Tipo de norma: Esta variable refleja si la AI refiere a un decreto (la categoría de referencia), a una ley, o refiere simultáneamente a decretos y leyes. Como señalamos previamente, una amplia mayoría de los casos (71%) afectan leyes, o leyes y decretos (24%). Solamente un 5% de los fallos involucran exclusivamente decretos. Es importante destacar entonces que la Sala Constitucional opera en nuestra muestra fundamentalmente como una institución de control sobre las decisiones del Congreso y sobre la interpretación de las leyes por parte del ejecutivo. (La muestra no incluye decisiones sobre resoluciones ministeriales y otras normas de menor rango).

Periodo fundacional. Este indicador dicotómico captura el periodo fundacional de la Sala Constitucional entre 1995 y 2004. Un 34% de los casos (1.673) fueron decididos entre 1995 y 2004, mientras que el restante 66% (3.273) fue decidido entre 2005 y 2015. Esto sugiere un notable incremento en la tasa de actividad de la Sala Constitucional, de un promedio de 167 fallos por año en la primera década, a unos 297 fallos anuales en el segundo periodo.

Edad de la norma. Una variable continua mide los años transcurridos desde que la norma cuestionada fue aprobada. La hipótesis es que para los jueces podría ser menos costoso políticamente declarar la inaplicabilidad de una norma muy anterior al periodo actual. Este indicador, que varía entre 0 y 106 años, nos permite distinguir el efecto de la edad de la norma de la reacción estratégica de la Sala frente a una norma aprobada por el

gobierno actual (capturada por la variable dicotómica mencionada anteriormente).

Accionante. Finalmente incorporamos un grupo de variables dicotómicas que identifican quiénes inician las acciones de inconstitucionalidad: Individuos (la categoría de referencia, que cubre 65% de las acciones), Empresas privadas (3,7%), Organizaciones civiles (1,5%), Funcionarios públicos (23%), Gobiernos locales (5,6%) y otros accionantes desde el Estado (una categoría residual para 0,5% de las acciones, que incluye unas pocas acciones iniciadas por el ejecutivo, por el congreso, y por las empresas públicas).

Decisiones sobre constitucionalidad

La Tabla 1 presenta los modelos estadísticos sobre las decisiones de la Sala. Las cuatro columnas reportan regresiones logísticas de tipo ordinal que capturan la probabilidad de que la Sala declare (1) solo algunos artículos de la norma o (2) todos los artículos cuestionados como inconstitucionales (la categoría de referencia es que no haga lugar a la demanda).

Uno de los desafíos fundamentales para el análisis estadístico de estos fallos es que las decisiones tienen efectos *inter partes*, por lo que múltiples fallos refieren a la misma norma y estas decisiones no son independientes entre sí. Para abordar este problema, utilizamos dos estimadores alternativos. El primer estimador (modelos 1.1 y 1.2) asume que los residuos estadísticos de las observaciones referidas a normas aprobadas en el mismo año no son independientes entre sí. El segundo estimador (modelos 1.3 y 1.4) asume además que la probabilidad latente de que la Sala declare inconstitucional una ley o decreto es similar cuando decide sobre normas aprobadas en el mismo año. Esta probabilidad latente tiene varianza aleatoria y está distribuida de manera normal.

Tabla 1: Modelos de Inconstitucionalidad

	1.1	1.2	1.3	1.4
Aprobación presidencial	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
Coalición en Diputados	0.00 (0.01)	0.00 (0.01)	-0.01** (0.00)	-0.01** (0.00)
Administración actual	1.19* (0.51)	-2.04 (1.67)	0.87** (0.12)	-3.20** (0.78)
Actual*Aprobación		-0.02 (0.02)		-0.02* (0.01)
Actual*Coalición		0.08* (0.03)		0.10** (0.01)
Tipo de norma:				
Ley (Congreso)	1.44** (0.45)	1.14* (0.51)	1.54** (0.19)	1.35** (0.19)
Ley y decreto	1.58** (0.46)	1.31** (0.48)	1.50** (0.21)	1.35** (0.21)
Periodo 1995-2004	2.58** (0.69)	1.58** (0.56)	3.53** (0.21)	1.96** (0.24)
Tiempo desde sanción	-0.00 (0.02)	0.00 (0.02)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)
Accionante:				
Empresa privada	0.85 (0.46)	0.81 (0.50)	0.66** (0.20)	0.63** (0.19)
Organización civil	-1.13* (0.56)	-1.03 (0.59)	-0.87** (0.28)	-0.77** (0.28)
Funcionarios	-0.70* (0.33)	-0.72* (0.31)	-0.43** (0.12)	-0.30* (0.12)
Gobierno local	0.24 (1.26)	0.32 (1.25)	-1.03** (0.19)	-0.94** (0.19)
Otros (Estado)	-0.09 (0.59)	-0.05 (0.58)	0.11 (0.47)	0.17 (0.47)
Constantes:				
1 (Parcial o plena)	1.72* (0.68)	1.42* (0.63)	1.67** (0.44)	1.02** (0.40)
2 (Inconst. plena)	2.72** (0.67)	2.41** (0.65)	2.77** (0.44)	2.14** (0.40)
Varianza aleatoria			2.64** (0.96)	1.75** (0.62)
N	4946	4946	4946	4946
Pseudo-R	.22	.23		
Chi^2	94.56	236.50	940.46	895.14
Log-L	-3858.52	-3804.87	-3640.32	-3596.76

Modelos de regresión logística ordinal. El orden de la variable dependiente captura el rechazo a la AI, una declaración de inaplicabilidad parcial, o una declaración de inaplicabilidad plena de todos los artículos cuestionados. * $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

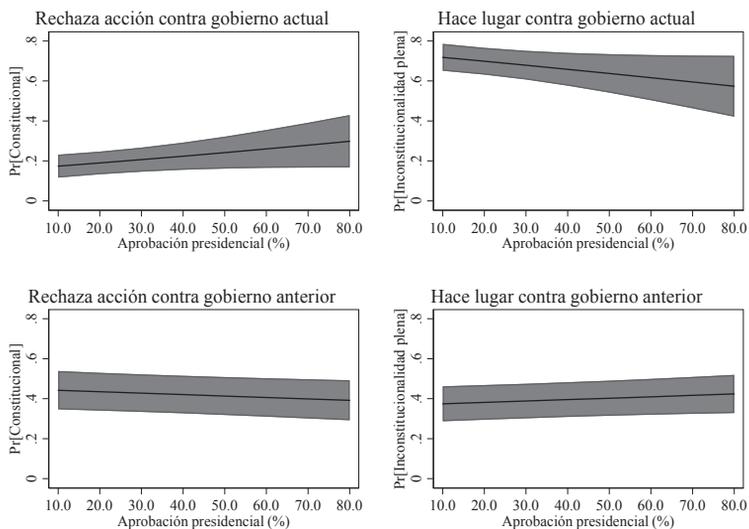
Aprobación presidencial. La Tabla 1 sugiere que la Sala Constitucional no es extremadamente sensible a la popularidad del presidente, aunque ofrece cierta evidencia sobre el impacto de la opinión pública en sus decisiones. La variable que mide los niveles de aprobación presidencial no presenta efectos significativos en los tres primeros modelos, pero muestra un efecto consistente con el comportamiento de otras cortes constitucionales en el modelo 1.4. La aprobación presidencial no afecta las decisiones sobre normativa de periodos anteriores, pero influye levemente en las decisiones sobre el periodo contemporáneo.

La probabilidad de que la Sala declare la inconstitucionalidad total de la normativa reciente se reduce cuando el presidente es más popular, mientras que aumenta en cambio la posibilidad de que la Sala no haga lugar a la demanda o declare apenas la inconstitucionalidad parcial. Cuando la Sala toma decisiones sobre normativa reciente, una mayor aprobación presidencial reduce el riesgo de un fallo de inconstitucionalidad plena, e incrementa la probabilidad de una decisión de constitucionalidad o de inconstitucionalidad parcial²⁵.

La Figura 6 permite evaluar las implicaciones sustantivas de estos efectos. La figura refleja el efecto de la aprobación presidencial utilizando cuatro simulaciones basadas en el modelo 1.4. Las simulaciones de la fila superior asumen que la norma fue aprobada por el gobierno actual, mientras que las simulaciones de la fila inferior asumen que la norma fue aprobada por un gobierno anterior. Para comparar los resultados divergentes, las simulaciones de la primera columna muestran la probabilidad de que la Sala rechace la acción de inconstitucionalidad, mientras que las simulaciones de la segunda columna muestran la probabilidad de que la Sala haga lugar plenamente a la acción de inconstitucionalidad. Para estimar estas probabilidades, los valores de aprobación presidencial fueron modificados en función de las simulaciones, mientras que las variables de control fueron mantenidas en sus valores observados.

25 El efecto marginal de la aprobación presidencial el modelo 1.4 es de -0,0019 para un fallo de inconstitucionalidad plena; de 0,0017 para una decisión de constitucionalidad, y 0,0003 para un fallo de inconstitucionalidad parcial ($p < 0,05$ en todos los casos).

Figura 6: Probabilidad de decisiones, según aprobación presidencial



Las simulaciones de la fila superior muestran que la probabilidad estimada de que la Sala rechace una acción de inconstitucionalidad crece ligeramente cuando el gobierno es más popular, aproximadamente de un 0,17, cuando la aprobación es del 10%, a un 0,30 cuando es del 80%. Como contracara, la probabilidad de que declare la inconstitucionalidad de todos los artículos cuestionados se reduce de 0,72 cuando la aprobación es del 10% a 0,57, cuando es del 80%. Si bien estas tendencias sugieren cierto comportamiento estratégico en la Sala, muestran también que la opinión pública no altera su orientación general. La probabilidad de que la Sala reconozca la constitucionalidad de una norma reciente es consistentemente baja, y el riesgo de que declare la inconstitucionalidad de todos los artículos cuestionados es consistentemente elevado. Reforzando la intuición sobre un cierto comportamiento estratégico, estas tendencias no se verifican para normas aprobadas en periodos anteriores (simulaciones de la fila inferior). La probabilidad de que los magistrados decidan en favor de normas “antiguas” es mucho más equilibrada, y en estos casos la popularidad del gobierno no tiene efectos discernibles sobre la decisión.

Apoyo parlamentario. Un segundo factor clave para evaluar el comportamiento estratégico de la Sala Constitucional es la conformación de las mayorías en el congreso. Los resultados de la Tabla 1, sin embargo, sugieren que el comportamiento de los magistrados desafía las expectativas

teóricas. Si bien el modelo 1.3 parece indicar una ligera tendencia a reducir las decisiones de inconstitucionalidad cuando las coaliciones parlamentarias son más amplias, el análisis presentado en los modelos 1.2 y 1.4, que distingue entre las normas recientes y aquellas aprobadas por gobiernos previos, ofrece una conclusión más compleja.

A diferencia de otras cortes constitucionales, la Sala es más propensa a declarar la inconstitucionalidad plena de la legislación reciente cuando las coaliciones parlamentarias son más amplias. Es también menos propensa a reconocer la constitucionalidad o declarar la inconstitucionalidad parcial. Esta respuesta inusual frente a la composición del congreso no se verifica cuando la Sala decide sobre legislación antigua.

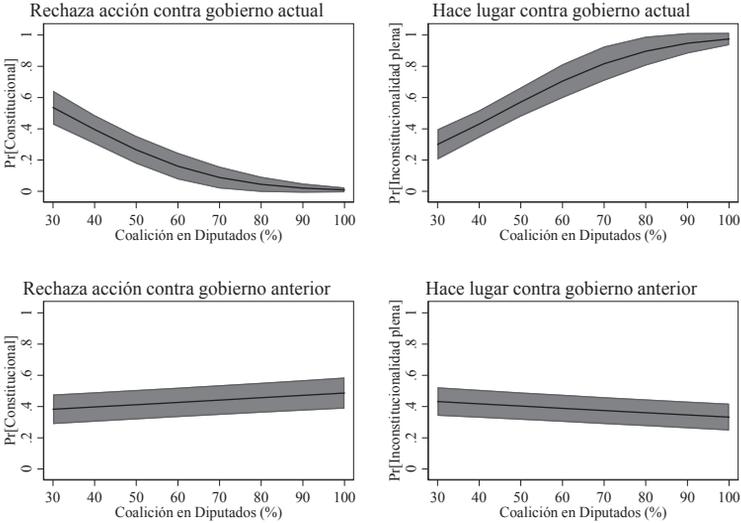
Para ilustrar este patrón, la figura 6 presenta cuatro simulaciones similares a las de la figura 5, basadas en el modelo 1.4. En este caso manipulamos el tamaño de la coalición en la Cámara de Diputados en lugar de alterar la popularidad presidencial. Las simulaciones de la fila superior muestran que, cuando la Sala decide sobre legislación emitida por el gobierno actual, una coalición legislativa más amplia *reduce* la probabilidad de que la AI sea rechazada y *aumenta* el riesgo de que la norma sea declarada plenamente inconstitucional. Paradójicamente, si un presidente minoritario con 30% de apoyo en la Cámara negocia una ley en el congreso, el riesgo de que la ley sea impugnada por la Sala es de apenas 0,30; pero si el presidente controla una “aplanadora legislativa” con 80% de las bancas, el riesgo se eleva a 0,95.

Este patrón sorprendente no se verifica en decisiones sobre normativa antigua. Al igual que en la figura 6, las tendencias observadas en las simulaciones de la fila inferior son notablemente diferentes a las de la fila superior. La probabilidad de que Sala declare inaplicable una norma con mayor trayectoria histórica es cercana a 0,40, y no aumenta con el tamaño de la coalición parlamentaria actual. El análisis sugiere entonces que los accionantes impugnan exitosamente las normas recientemente aprobadas, especialmente cuando éstas tienen amplio respaldo legislativo. Las normas que no son impugnadas en el corto plazo tienen mayor oportunidad de sobrevivir a la administración que les dio origen.

Una posible explicación para el patrón observado en la fila superior de la figura 7 es que las coaliciones legislativas amplias, confiadas en su poder mayoritario, dedican menos tiempo a debatir el contenido de los proyectos de ley y ponen menor atención en la formulación técnica de la legislación aprobada. Esto explicaría que los accionantes apelen a la Sala Constitu-

cional como la última instancia para desafiar a estas mayorías legislativas, y que la corte encuentre más difícil sostener la constitucionalidad de las normas una vez que éstas resultan cuestionadas.

Figura 7: Probabilidad de decisiones, según apoyo legislativo



Más allá de esta posible interpretación, resulta esencial verificar que estos resultados se sostienen cuando consideramos medidas alternativas del apoyo parlamentario al presidente. Aunque el gobierno dividido es prácticamente desconocido en Paraguay, tres factores complican la formulación de una medida clara de apoyo parlamentario: la fragmentación del Partido Colorado a partir de los años noventa, la formación de alianzas parlamentarias informales en diferentes periodos, y la estructura bicameral del congreso, que permite diferentes niveles de apoyo en la Cámara Baja y en el Senado.

Para considerar estos factores de manera sistemática, la Tabla 2 divide el periodo histórico estudiado en 11 sub-periodos parlamentarios. Cada uno de estos momentos refleja un cambio en la cohesión del Partido Colorado o en el apoyo brindado por otros partidos a la coalición de gobierno. La información, basada en fuentes secundarias y reportes de prensa, intenta aproximar la cambiante situación parlamentaria a lo largo de los años. Para sistematizar la información sobre el faccionalismo Colorado, identificamos tres situaciones posibles: faccionalismo bajo, cuando casi la totalidad del partido parece respaldar al presidente de la ANR; faccionalismo medio,

cuando una bancada minoritaria (entre un cuarto y un tercio del bloque de la ANR) desafía al presidente; y faccionalismo alto, cuando un grupo significativo (entre un tercio y la mitad del bloque) se distancian del ejecutivo. Dado que no existen medidas sistemáticas de cohesión partidaria en la ANR para el periodo reciente, utilizamos esta escala ordinal para ajustar el tamaño del partido de presidente en cada cámara, ponderando el porcentaje de escaños de la ANR por 0,90 en periodos de bajo faccionalismo; por 0,75 en periodos de faccionalismo medio; y por 0,60 en periodos de faccionalismo alto.

Tabla 2: Faccionalismo en la ANR y coaliciones legislativas

Periodo	Presidente (Partido)	Faccionalismo ANR	Alianzas	Fuentes faccionalismo
8/1995 – 8/1998	Wasmosy (ANR)	Medio. Índice de Rice varía entre 52 y 61, es decir 76% y 81% de respaldo de ANR en Diputados		Molinas et al. (2004)
8/1998 – 3/1999	Cubas Grau (ANR)	Alto. Apoyo de Oviedistas: 57% de ANR en Diputados (24/3/1999) lo respaldó en juicio político.		Pérez-Liñán (2009)
3/1999 – 2/2000	González Macchi I (ANR)	Alto. Apoyo de Argañistas: Índice de Rice en 1999 fue de 30, es decir 65% de respaldo en Diputados.	PLRA PEN	Molinas et al. (2004) Pérez-Liñán (2009)
3/2000 – 8/2003	González Macchi II (ANR)	Medio. Apoyo de Argañistas: 77% de ANR en Diputados (6/9/2001) y 50% en el Senado (5/12/2002) lo respaldó en juicio político.	PEN	Pérez-Liñán (2007)
8/2003 – 8/2004	Duarte I (ANR)	Bajo	PPQ PEN	
8/2004 – 7/2006	Duarte II (ANR)	Bajo		
7/2006 – 8/2008	Duarte III (ANR)	Medio. Bloque oficialista con 29 de 39 miembros en Diputados (74%). Vice-presidente Castiglioni se distanció en 2007.		OEA (2009: 6) ABC Color: https://bit.ly/2lpEija

8/2008 6/2012	– Lugo (Tekojoja)	(No ANR)	PLRA PEN PS PDP	
6/2012 8/2013	– Franco (PLRA)	(No ANR)	A N R , U N A C E PDP	
8/2013 6/2014	– Cartes (ANR)	Bajo		
6/2014 8/2018	– Cartes (ANR)	Medio. Sólo 12 de 18 senadores de ANR (67%) apoyaron acuerdo de Cartes y Llano para presidencia del Senado		ABC Color: https://bit.ly/2lr4R7y

Nota: En periodos de faccionalismo bajo, asumimos que 90% de la ANR en cada cámara respaldaba al presidente; en periodos de faccionalismo medio, 75%; en periodos de faccionalismo alto, 60%. Los partidos en alianza se suman a la coalición del presidente.

Utilizando la información de la Tabla 2, construimos ocho medidas alternativas del respaldo legislativo: (i) una medida “ingenua” que captura el porcentaje no-ponderado de escaños del partido del presidente en la Cámara de Diputados; (ii) una medida ponderada, ajustando el tamaño de la ANR por su grado de faccionalismo en la Cámara de Diputados; (iii) una medida que suma el tamaño no-ponderado del partido del presidente y el tamaño de los partidos de su coalición en la Cámara de Diputados (ésta es la medida empleada en la Tabla 1); (iv) una medida que combina el tamaño ponderado del partido presidencial y el tamaño de los partidos aliados en Diputados; (v) una medida ingenua que captura el tamaño no-ponderado del partido del presidente en el Senado; (vi) una medida ponderada del partido en el Senado; (vii) una medida que combina el tamaño no-ponderado del partido y su coalición en el Senado; y (viii) una medida que combina el tamaño ponderado del partido y la coalición en el Senado.

Con el fin de asegurar que los resultados de la Tabla 1 resulten robustos en diferentes especificaciones, re-estimamos el modelo 1.2 utilizando todas estas medidas alternativas de apoyo parlamentario. Para cada uno de estos modelos, calculamos el efecto marginal del apoyo legislativo sobre la probabilidad de que la norma sea declarada plenamente inconstitucional, distinguiendo cuando la norma fue aprobada por un gobierno anterior y cuando fue aprobada por el gobierno actual. Los resultados de este ejercicio son resumidos en la Tabla 3. La información de la fila III (coloreada) corresponde al modelo 1.2 originalmente reportado en la Tabla 1.

Tabla 3: Efecto de indicadores alternativos de apoyo legislativo

Modelo	Cámara	Indicador de apoyo	¿Considera facciones?	Gobierno anterior	Gobierno actual
I	Diputados	Partido	No	-0.001	-0.002
II	Diputados	Partido	Sí	0.005	0.017*
III (1.2)	Diputados	Coalición	No	0.000	0.010**
IV	Diputados	Coalición	Sí	0.006	0.018**
V	Senado	Partido	No	-0.002	0.002
VI	Senado	Partido	Sí	0.003	0.016**
VII	Senado	Coalición	No	0.001	0.010**
VIII	Senado	Coalición	Sí	0.006	0.014**
IX	Diputados	Original	Sí	-0.001	0.001

Notas: Los valores indican el efecto marginal del crecimiento de la bancada legislativa en la probabilidad de que la norma sea declarada plenamente inconstitucional. El efecto fue estimado para normas aprobadas por el gobierno actual y por gobiernos anteriores, utilizando un estimador equivalente al modelo 1.2 (Tabla 1). Las medidas de apoyo legislativo capturan el tamaño de la bancada aliada al presidente en el momento de la decisión judicial, excepto la medida de la bancada “original” (en la última fila) que refiere al tamaño de la coalición legislativa que originalmente aprobó la norma.

* $p < 0,05$ ** $p < 0,01$

Los resultados de esta prueba son notablemente robustos: en todos los casos –excepto cuando utilizamos las medidas ingenuas de apoyo parlamentario, que no consideran ni el faccionalismo de la ANR ni la posibilidad de coaliciones– el análisis muestra que la Sala es más propensa a declarar la inconstitucionalidad de una ley reciente cuando la coalición parlamentaria tiene mayor tamaño, sin importar la Cámara considerada. Este efecto no se verifica cuando la sala decide sobre legislación aprobada por un gobierno anterior.

Estos resultados refuerzan la idea de que las leyes formuladas por una “aplanadora legislativa” son más vulnerables en la arena constitucional. Pero, ¿se aplica este argumento a las leyes aprobadas en cualquier periodo histórico? Los modelos de la Tabla 1 nos permiten distinguir si el apoyo legislativo al presidente en ejercicio afecta de modo diferente las decisiones de la Sala cuando estas decisiones refieren a una norma del gobierno actual o del gobierno anterior. Resulta razonable pensar que el tamaño de la coalición presente no afecta las decisiones sobre normativa anterior, aprobadas por una coalición diferente, y de allí que los resultados de la penúltima columna en la Tabla 3 no sean significativos. Pero una implicación de la

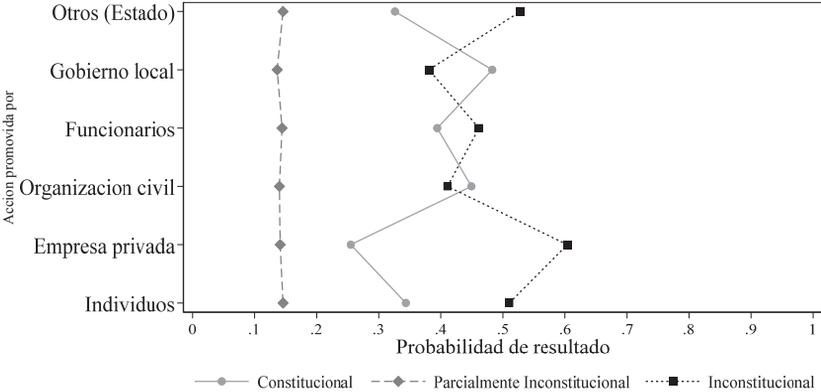
tesis sobre la vulnerabilidad constitucional de las “aplanadoras legislativas” es que, si una ley fue aprobada por una amplia coalición mayoritaria en el pasado, también debería ser vulnerable cuando se presenta una acción de inconstitucionalidad contra ella posteriormente.

¿Son las normas creadas por las aplanadoras legislativas del pasado vulnerables frente a una acción de inconstitucionalidad en el presente? Como prueba para esta hipótesis, construimos una última medida de respaldo legislativo que mide el tamaño aproximado de la coalición parlamentaria “original” en la Cámara de Diputados al momento en que se aprobó la ley (en lugar de medir el respaldo al presidente actualmente en ejercicio). Por ejemplo, si la Sala decide hoy sobre una ley aprobada en 1964, la medida asume que el 66,7 de los diputados, por ser de la ANR, respaldaron su sanción en aquel año. Evidentemente, esta medida contiene un considerable grado de error, por dos razones: (1) algunas acciones de inconstitucionalidad refieren a múltiples normas aprobadas en diferentes años, y resulta difícil identificar la coalición original relevante; (2) algunas pocas acciones (225 casos) refieren a normas aprobadas antes de 1995. Para las leyes aprobadas antes de 1995, utilizamos el tamaño del partido de gobierno en Diputados al momento de la aprobación, mientras que, para leyes aprobadas después de 1995, dada la relevancia creciente del faccionalismo Colorado y las coaliciones informales en el periodo reciente, utilizamos la medida (iv) que combina el tamaño ponderado del partido y la coalición en Diputados. Los resultados del modelo que emplea este indicador, reportados en la fila IX de la Tabla 3, no ofrecen resultados significativos. Resulta difícil establecer si este resultado nulo refleja que las mayorías legislativas del pasado no cometían errores de técnica legislativa similares a las mayorías contemporáneas, si la Sala es más sensible frente a los errores constitucionales cometidos por los legisladores contemporáneos, o si el resultado nulo es simplemente producto de nuestras dificultades para medir con precisión el tamaño de las coaliciones que respaldaron las leyes décadas atrás.

Otras variables explicativas. La Tabla 1 sugiere también algunas explicaciones adicionales para las decisiones de la Sala. En primer lugar, las acciones contra leyes tienen mayor probabilidad de éxito que las AI centradas exclusivamente en decretos presidenciales. En segundo lugar, y aun controlando por el tipo de norma y por variables políticas (popularidad y coaliciones legislativas), la evidencia sugiere que el periodo fundacional, entre 1995 y 2004, presencié un mayor nivel de acciones declarando la inconstitucionalidad de una norma que el periodo actual. Tal como mostramos en secciones anteriores, existe una menor probabilidad de que una

acción presentada a partir de 2005 dé lugar a un fallo de inconstitucionalidad. Tercero, el tiempo transcurrido desde la sanción de una norma no tiene efectos significativos sobre la decisión de la Sala en ningún modelo. Finalmente, los resultados sugieren que las empresas privadas tienen más probabilidad de éxito en sus acciones de inconstitucionalidad que los ciudadanos individuales. En contraste, organizaciones civiles, funcionarios públicos y gobiernos locales tienen en promedio menos éxito que los accionantes individuales. En cualquier caso, sin embargo, las decisiones tienden a favorecer a los accionantes: la probabilidad de obtener una declaración de inconstitucionalidad parcial es similar (cerca a 0,14) para todos los grupos, y la de obtener una declaración de inconstitucionalidad plena varía entre 0,38 (cuando los accionantes son gobiernos locales) y 0,60 (para empresas privadas). La figura 8, basada en el modelo 1.4, muestra la probabilidad esperada de un resultado para cada tipo de accionante.

Figura 8: Probabilidad de resultado, por accionante



Disidencias en la Sala Constitucional

Si bien las variables explicativas consideradas en la Tabla 1 no consiguen explicar plenamente el mayor “activismo” de la Sala Constitucional observado en el periodo 1995-2004, estas variables sí parecen suficientes para explicar la mayor tasa de disidencia observada en la Sala durante el periodo 2005-2015. La Tabla 4 presenta cuatro modelos de regresión logística binaria en los que la variable dependiente captura si la Sala emitió un fallo dividido. Los modelos reproducen las opciones de la Tabla 1: incluyen residuos agrupados por el año de la norma en las columnas 4.1 y 4.2 y

efectos aleatorios en 4.3 y 4.4; asimismo, capturan el efecto distintivo de las variables políticas sobre los fallos que afectan la administración actual (a través de un término de interacción) en los modelos 4.2 y 4.4. La variable dicotómica que captura las diferencias en el periodo 1995-2004 pierde significación estadística en tres de estos cuatro modelos.

Tabla 4: Modelos de Disidencia

	4.1	4.2	4.3	4.4
Aprobación presidencial	0.00 (0.01)	-0.00 (0.01)	0.00 (0.00)	-0.00 (0.00)
Coalición en Diputados	0.00 (0.01)	0.00 (0.01)	0.00 (0.00)	0.00 (0.00)
Administración actual	-1.11 (0.70)	-4.01* (1.76)	-1.47** (0.17)	-4.63** (0.88)
Actual*Aprobación		0.07** (0.03)		0.07** (0.01)
Actual*Coalición		0.03 (0.02)		0.03 (0.02)
Tipo de norma:				
Ley (Congreso)	0.21 (0.38)	0.31 (0.35)	-0.07 (0.25)	0.04 (0.25)
Ley y decreto	0.98* (0.43)	1.07* (0.42)	0.94** (0.28)	0.97** (0.27)
Periodo 1995-2004	-0.96 (0.58)	-0.86* (0.38)	-0.08 (0.24)	-0.01 (0.29)
Tiempo desde sanción	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.01 (0.01)
Accionante:				
Empresa privada	0.11 (0.28)	0.05 (0.28)	0.21 (0.25)	0.18 (0.25)
Organización civil	0.33 (0.45)	0.25 (0.41)	0.44 (0.33)	0.38 (0.33)
Funcionarios	0.68** (0.22)	0.63** (0.24)	0.82** (0.14)	0.79** (0.14)
Gobierno local	-0.59 (0.85)	-0.62 (0.85)	-0.36 (0.24)	-0.40 (0.24)
Otros (Estado)	0.40 (0.55)	0.33 (0.55)	0.57 (0.54)	0.52 (0.54)
Constante:	-2.15** (0.45)	-2.01** (0.40)	-2.36** (0.37)	-2.25** (0.38)
Varianza			0.37* (0.15)	0.38* (0.16)
N	4946	4946	4946	4946
Pseudo-R	.14	.15		
Chi^2	304.74	611.19	321.57	334.83
Log-L	-1834.42	-1816.26	-1784.27	-1765.09

Modelos de regresión logística binaria. La variable dependiente captura la presencia de disidencia.

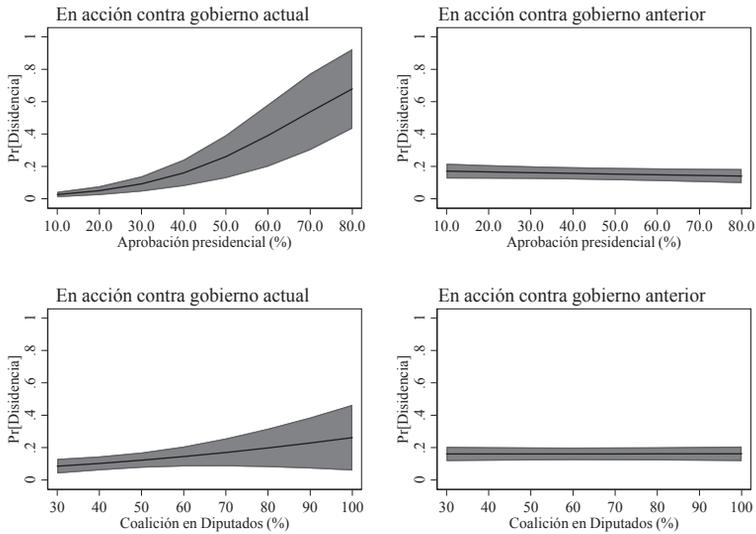
* $p < 0.05$, ** $p < 0.01$

Los resultados de este análisis indican que la cohesión de la Sala Constitucional responde a la popularidad del presidente más que a la fortaleza del congreso. Cuando la Sala decide en casos actuales, un incremento en la aprobación presidencial aumenta el riesgo de disidencia (el efecto marginal es 0,006, $p < 0,01$), mientras que un incremento en el tamaño de la coalición legislativa produce un efecto débil y no significativo (0,002, $p = 0,12$). Cuando la Sala decide sobre legislación aprobada por gobiernos anteriores, ninguna de estas variables tiene impacto sobre su cohesión interna.

La Figura 9 presenta simulaciones que muestran el efecto de estas variables sobre la probabilidad de disidencia, a partir de los resultados del modelo 4.4. Las dos figuras de la fila superior ilustran el efecto de la aprobación presidencial en casos vinculados al gobierno actual y a gobiernos anteriores. Si la Sala decide en una acción contra el gobierno actual, la probabilidad estimada de un fallo dividido crece de 0,02, cuando la aprobación presidencial es de apenas 10%, a 0,57, cuando la aprobación es de 80%. Esto sugiere que la Sala se torna más deliberativa cuando debe ejercer su papel contra-mayoritario frente a un gobierno popular. Como muestra el panel de la derecha, la popularidad del gobierno actual no tiene efecto alguno cuando los fallos refieren a legislación de un gobierno anterior.

Las figuras en la fila inferior de la figura 9 reflejan el impacto esencialmente nulo de la coalición parlamentaria sobre la disidencia interna en la Sala. Si bien una coalición más amplia parece incrementar la probabilidad de disidencia en acciones contra el gobierno actual (en el panel izquierdo), los intervalos de confianza sugieren que esta tendencia es efectivamente indistinguible del efecto nulo claramente observado para legislación de un gobierno anterior (en el panel derecho).

Figura 9: Probabilidad de voto dividido, según aprobación y apoyo legislativo



Curiosamente, la Sala vota de manera más cohesionada cuando debe emitir una sentencia que afecta al gobierno actual. El modelo 4.3 sugiere que, controlando por otros factores, la probabilidad de un fallo dividido se reduce en promedio en un 11% si el caso involucra legislación reciente. Es decir que la Sala se muestra más unificada cuando analiza legislación emitida por el gobierno actual, pero esta cohesión se ve afectada por el nivel de popularidad del gobierno. En contraste, la sala tiende a mostrarse más dividida cuando analiza legislación emitida por gobiernos anteriores, pero estas divisiones no reflejan el respaldo público al gobierno en ejercicio.

Pocas otras variables, más allá de las mencionadas, parecen explicar las disidencias en la Sala. Los resultados de la Tabla 4 sugieren que las acciones complejas que cuestionan simultáneamente leyes y decretos tienen una mayor propensión a generar disidencia que los casos que involucran solamente leyes o decretos, y que las acciones iniciadas por funcionarios públicos han inspirado más votos divididos.

Conclusión: ¿"activismo por defecto"?

Los resultados de este estudio muestran que la Sala Constitucional ejerce su papel contra-mayoritario con cierta cautela, respondiendo a la apro-

bación pública de la gestión de gobierno cuando toma decisiones sobre legislación aprobada por un gobierno actualmente en funciones. Aunque el riesgo de que la Sala declare la inconstitucionalidad plena de una norma es siempre elevado, este riesgo decae levemente cuando la popularidad del gobierno crece, aumentando en cambio la posibilidad de que la Sala declare la inconstitucionalidad parcial o no haga lugar a la acción de inconstitucionalidad. De la misma forma, la Sala tiende a mostrar más división interna cuando el gobierno en el poder es más popular.

El hallazgo más notable del análisis estadístico es que la Sala Constitucional desafía la experiencia de otras cortes constitucionales en su relación con las mayorías parlamentarias. Cuanto mayor es el tamaño de la coalición que respalda al gobierno en el congreso, mayor es la probabilidad de que la Sala declare la inconstitucionalidad plena de las normas. Esta pauta contra-mayoritaria se manifiesta explícitamente cuando la Sala pondera leyes sancionadas por el gobierno actualmente en funciones. Cuando, por el contrario, las acciones de inconstitucionalidad refieren a normativa de gobiernos anteriores, la composición actual del congreso no tiene efecto alguno sobre los fallos. Las pruebas estadísticas muestran que este resultado es robusto cuando se utilizan medidas alternativas de respaldo legislativo al presidente, considerando el faccionalismo interno del Partido Colorado, incluyendo el apoyo de las alianzas inter-partidarias, o sustituyendo el respaldo en la Cámara de Diputados por el respaldo observado en el Senado. La evidencia sugiere consistentemente que la Sala muestra menos deferencia frente a un poder legislativo más fuerte, lo que desafía las teorías convencionales sobre separación de poderes.

La principal explicación para este patrón explícitamente contra-mayoritario radica en la posibilidad de que el congreso formule legislación técnicamente débil cuando cuenta con mayorías muy amplias. Dado que estas mayorías pueden funcionar como una “aplanadora legislativa” el congreso puede aprobar legislación de dudosa constitucionalidad con escasas resistencias, dejando a los ciudadanos afectados la tarea posterior de cuestionar la legislación frente a la Sala Constitucional. Los magistrados enfrentarían entonces una tensión entre sus preferencias jurídicas sinceras, que indican que debe hacerse lugar a la acción de inconstitucionalidad, y su situación estratégica, que los lleva a enfrentar a un congreso unificado. Aunque la evidencia en favor de esta interpretación es todavía limitada, los datos sugieren que la Sala ha optado consistentemente por afirmar sus preferencias sinceras, declarando la inconstitucionalidad en una enorme cantidad de fallos.

Este escenario produce tres características distintivas del control constitucional paraguayo. En primer lugar, la proporción de decisiones emitidas por la Sala Constitucional contra los poderes ejecutivo y legislativo es extremadamente elevada. Este aparente “activismo” no es interpretado necesariamente como un mayor protagonismo del Poder Judicial sobre los otros poderes del estado. La Sala resuelve pocos casos de conflictos entre actores estatales, y concentra su trabajo en acciones de inconstitucionalidad iniciadas por personas físicas. La principal función de la Sala Constitucional es entonces resolver disputas entre ciudadanos y el estado, antes que resolver disputas entre poderes. Asimismo, muchas de estas acciones versan sobre un mismo tema por lo cual la Sala estaría reiterando mismas decisiones.

En segundo lugar, el aparente “activismo” o protagonismo del poder judicial resulta relativamente inofensivo para el poder político, que no enfrenta en la Sala Constitucional a un “legislador negativo” con capacidad para revertir políticas de manera general. La Corte Suprema ha desarrollado cierta jurisprudencia que le permite emitir decisiones con alcance general, pero los partidos políticos, como contraparte, han preservado una serie de mecanismos –cuoteo, purgas, y disputas sobre duración de los mandatos– que les permiten ejercer presión sobre la Corte. Carente de instrumentos efectivos para ejercer control *erga omnes*, la Sala Constitucional se encuentra ejerciendo activismo judicial “por defecto”, en la medida en que debe repetir, una y otra vez, sentencias de alcance limitado contra la misma norma.

En tercer lugar, este escenario genera la correlación negativa entre mayorías legislativas y activismo judicial. La literatura comparativa sobre política judicial sugiere que las mayorías de gobierno amplias obtienen mayor deferencia de parte de los jueces. En Paraguay, por el contrario, las “apladoras legislativas” aprueban más legislación controversial, lo que crea más trabajo para la Sala Constitucional. Esta dinámica impulsa el patrón por el que la Sala debe emitir un mayor número de sentencias adversas cuando las mayorías legislativas son más sólidas. Existen buenas razones para pensar que este patrón contra-mayoritario se origina en las fallas del proceso legislativo y no en las preferencias de los ministros, dado que la Sala Constitucional no es propensa a desafiar a la opinión pública.

El modelo de revisión constitucional paraguayo, en el que la Sala centraliza las decisiones constitucionales y éstas tienen efecto restringido a las partes del proceso, hace que una decisión de inaplicabilidad tenga, en la

mayor parte de los casos, bajo costo político para el congreso y alto costo operativo para la Sala. Mientras que el congreso solamente ve la aplicación de su ley suspendida en casos particulares –y la legislación se mantiene intacta– la Sala Constitucional, habiendo sentado un precedente, abre las compuertas a un flujo creciente de casos, a menudo cientos de demandas referidas a la misma norma. De este modo, se genera un escenario en el que la Sala puede declarar la inconstitucionalidad de las normas en casi todas las acciones consideradas, y el congreso sin embargo carece de incentivos claros para derogar las leyes afectadas o para mejorar la calidad de la legislación en el futuro.



PARTE 2:
Contexto político y jurídico



SECCIÓN 2.1

El contexto político y la Justicia en el Paraguay. Una síntesis de hechos relevantes en los 28 años de democracia

José María Costa¹

***Resumen:** El presente documento de trabajo pretende brindar el contexto político y de desarrollo del sistema judicial en un periodo específico de la historia reciente del Paraguay, abarcando desde el inicio de la transición democrática (1989) hasta nuestros días. Se ocupa de describir los principales hechos políticos nacionales, el juego de fuerzas políticas que han intervenido en las diversas coyunturas, las influencias o participación de grupos de poder formal o fáctico (como las Fuerzas Armadas o sectores sociales), así como el impacto que tuvieron en las reformas constitucionales o legales, o en la actuación del sistema judicial.*

La Justicia del stronismo y de los primeros años de la transición

La época de la dictadura stronista estuvo marcada por instituciones del Estado copadas por personeros del régimen y del Partido Colorado. El Poder Judicial, de acuerdo a la Constitución Nacional de 1967 estaba encabezado por la Corte Suprema de Justicia, con cinco miembros, todos ellos electos por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. El requisito de la pertenencia partidaria a la Asociación Nacional Republicana, aunque no escrito en la Constitución ni ley alguna, era condición ineludible para el acceso a un cargo público, y todavía más para una magistratura judicial.

El Poder Judicial se hallaba sometido políticamente a los mandatos del régimen, a tal punto que consentía y legitimaba, por ejemplo, la vigencia y perennidad del Estado de Sitio (en virtud del artículo 79 de la Constitución) decretado por el dictador, haciendo que periódica y automáticamente se renovase el plazo de 3 meses establecido como máximo para su vigencia, siempre en base a los argumentos de la protección de la “paz pública,

1 Magíster en Política Global (Universidad de Salamanca), Abogado y Licenciado en Ciencias de la Comunicación (Universidad Nacional de Asunción). Catedrático de Derecho de la Información y de Teoría y Práctica de Periodismo (UNA).

el orden y la seguridad nacional”. Con ello, el Poder Ejecutivo tenía carta blanca –y “constitucional”- para adoptar numerosas medidas restrictivas de libertades, e incluso privar de libertad a opositores políticos, bajo la aquiescencia del Poder Judicial, hasta el cual llegaban pedidos de hábeas corpus en procura de la libertad de perseguidos políticos, garantías que eran sistemáticamente denegadas por la Corte.

“... como prueba de la preocupación del régimen (stronista) por tener siempre una herramienta institucional que ampare sus actos represivos, durante 33 de los 35 años que duró su gobierno, Stroessner mantuvo vigente el estado de sitio... El artículo 79 permitía la detención de personas y prohibía reuniones. La interpretación extensiva que le daban los jueces a su aplicación volvía inútil la figura del hábeas corpus. El preso político quedaba fuera de toda teórica protección legal. Estaba detenido “por orden superior” y ningún abogado podía hacer nada al respecto. El estado de sitio se usó tantas veces durante el stronismo que, más que un recurso constitucional excepcional, fue una norma usual de toda la actividad político-partidaria de oposición. Recién dejó de prorrogarse en abril de 1987... Las leyes y la Constitución se adaptaban al largo brazo de la represión política que buscaba “enemigos de la paz pública” en todos los pliegues de la sociedad paraguaya...”²

En los últimos años de la dictadura, en su fase de descomposición final, con el quiebre interno en el Partido Colorado, que supuso la preferencia de Alfredo Stroessner por el naciente movimiento interno de los “militantes colorados stronistas” y la exclusión del partido del sector “tradicionalista” liderado por Juan Ramón Chaves y Luis María Argaña, el Poder Judicial avaló todo cuanto fuera necesario para la “tranquilidad” del régimen.

En el penúltimo periodo presidencial de Stroessner, la Corte Suprema de Justicia estuvo integrada por los Doctores Luis María Argaña, Alexis Frutos Vaesken, Francisco Pussineri, Justo Pucheta y José Alberto Correa. Argaña, proveniente de la rancia élite colorada, fue presidente del alto tribunal hasta 1987, al ocurrir este quiebre en el partido de gobierno. El mismo renunció a ese cargo luego del “atracó” de los “militantes stronistas” en la asamblea partidaria que debía elegir autoridades del partido y candidatos para los comicios de 1988. Entonces, Argaña se convirtió prácticamente en

2 Neri Farina, Bernardo y Boccia Paz, Alfredo. El Paraguay bajo el Stronismo 1954-1989. Colección la Gran Historia del Paraguay. ABC Color y Editorial El Lector. Asunción,

el líder civil colorado opositor al stronismo en la interna colorada, aunque su actuación no era abiertamente de oposición.

Esta fractura en el coloradismo fue el factor desencadenante principal del movimiento golpista que, centrado en el liderazgo militar del Gral. Andrés Rodríguez, comandante del Primer Cuerpo de Ejército, y el liderazgo civil de Luis María Argaña, provocó en la jornada del 2 y 3 de febrero de 1989 la caída del régimen que llevaba más de 34 años de vigencia ininterrumpida.

Derrocado Stroessner, el Gral. Rodríguez asumió la presidencia de la República con apoyo de la disidencia interna colorada y toda la oposición, así como con el beneplácito de la comunidad internacional. La proclama golpista contenía una alusión importante a la “democratización” del Paraguay y a la “vigencia de los derechos humanos”.

Las instituciones en general fueron recompuestas en sus membresías por el nuevo estatus del régimen surgido del golpe. Entre ellas, la Corte Suprema de Justicia. En los primeros tiempos de la transición, el máximo tribunal de la República estuvo integrado por los doctores José Alberto Correa (Presidente), y los miembros Justo Pucheta Ortega, Francisco Pusineri Oddone, Albino Garcete Lambiasse y Benito Pereira Saguier. Luego, el Dr. Pucheta sería reemplazado por el Dr. Jerónimo Irala Burgos, y posteriormente, el Dr. Pereira Saguier lo sería por el Dr. Carlos Víctor Kohn Benítez. Estos magistrados completaron el periodo hasta que por imperio de la nueva Constitución de 1992, debió renovarse la composición de la Corte, desde ese momento ya con 9 miembros y dividida en tres salas: la Constitucional, la Civil y la Penal, ambos aspectos novedosos en toda la historia del Poder Judicial.

En general, tras el golpe de 1989, en el sistema judicial la mayor parte de los magistrados judiciales se mantuvo en sus cargos. El proceso de recambio vendría luego, con el tiempo, a través de la atribución constitucional de la propia Corte de renovar los cargos judiciales y luego, más profundamente, con las reglas establecidas por la nueva Constitución Nacional promulgada en junio de 1992.

Con las elecciones generales convocadas ese año 1989 para “legitimar” el nuevo proceso, el Gral. Andrés Rodríguez fue electo Presidente de la República para completar el periodo hasta el año 1993. Las cámaras del Congreso fueron renovadas con la participación de fuerzas políticas tanto del coloradismo como de la oposición.

Aunque no se puede hablar de un acto eleccionario transparente totalmente, pues se utilizaron los padrones provistos desde la dictadura y bajo la conducción de la misma Junta Electoral Central que apañó todas las comedias electorales del régimen stronista, los comicios de 1989 se realizaron en un clima de amplias libertades públicas, con participación amplia de todos los sectores políticos, con un Partido Colorado que había reintegrado a sectores internos excluidos y hasta exiliados por el stronismo, y con mucha participación ciudadana y observación electoral de instituciones del exterior.

Un acto sustancial y significativo en la configuración del nuevo tiempo político fue la aprobación de la Ley 1/89 que ratificó por parte de Paraguay la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), con lo cual se daba formalidad y mensaje internacional al propósito de la proclama golpista en el sentido de la promoción y defensa de los Derechos Humanos.

Tabla 5: Los presidentes de la transición y la democracia³

- Gral. Andrés Rodríguez (1989-1993). Lideró el golpe que derrocó al dictador Alfredo Stroessner. Asumió de forma interina la Presidencia. En mayo de 1989 resultó electo por voto popular para completar el periodo presidencial hasta 1993.
- Juan Carlos Wasmosy (1993-1998). Primer civil en asumir la Presidencia de la República en prácticamente 5 décadas. Electo en elecciones nacionales junto a Ángel Roberto Seifart como vicepresidente.
- Raúl Cubas Grau (1998 - 1999). Fue compañero de dupla de Lino Oviedo en la elección interna de la ANR. Al ser inhabilitado Oviedo por efecto de una condena militar por el intento golpista de 1996, Cubas quedó como candidato a Presidente, junto a Luis María Argaña, para la vicepresidencia. Fue sometido a juicio político por los sucesos del “Marzo paraguayo” pero renunció antes de que se suscitara el proceso.
- Luis Ángel González Macchi (1999 - 2003). Asumió luego de la renuncia de Cubas Grau, ya que era presidente del Congreso.
- Nicanor Duarte Frutos (2003 - 2008). Electo en elecciones generales.
- Fernando Lugo (2008-2012). Electo en elecciones generales. Fue el primer Gobierno no colorado desde la caída de la dictadura. Fue destituido el 22 de junio del 2012 mediante un juicio político.
- Federico Franco Gómez (2012-2013). Vicepresidente electo en el 2008, asumió la Presidencia tras la destitución de Lugo. Es la primera vez en las últimas 6 décadas que un afiliado del liberalismo asume la presidencia de la Nación.
- Horacio Cartes Jara (2013 - 2018). Electo como candidato al Partido Colorado, al cual se afilió apenas un tiempo atrás con la intención de iniciar su carrera política. Empresario del negocio financiero y tabacalero.

³ Fuente: <http://www.abc.com.py/especiales/25-aniversario-del-golpe-de-1989/los-momentos-de-latransicion-1204417.html>

Tabla 6: Principales hechos de la transición y la democracia

<p><i>De manera a dar una panorámica sintética y rápida de la coyuntura nacional en el periodo posterior a la caída de la dictadura stronista, mencionaremos a continuación los principales hechos políticos acaecidos en Paraguay. La compilación se ha basado en datos de archivos periodísticos y referencias de varias obras sobre la historia reciente, entre ellas, el libro “El Paraguay actual”, del autor Diego Abente Brun.</i></p>
1989
<p>2 y 3 de febrero. Golpe de la Candelaria. Alfredo Stroessner es derrocado por un movimiento golpista encabezado por el Gral. Andrés Rodríguez, quien asume de forma interina la Presidencia de la República.</p>
<p>6 de febrero. Rodríguez disuelve el Congreso de la Nación y convoca a elecciones generales para el 1 de mayo.</p>
<p>1 de mayo. Elecciones generales. El Gral. Andrés Rodríguez, candidato del Partido Colorado, gana por amplio margen y es proclamado presidente constitucional de la República para completar el periodo hasta el año 1993.</p>
1990
<p>2 de marzo. Mediante Ley 1/90, el Paraguay cuenta con un nuevo Código Electoral, que introduce innovaciones como el voto directo en las elecciones internas de los partidos políticos (sustituyendo el sistema de convenciones y compromisarios) y la posibilidad de crear e inscribir movimientos políticos.</p>
1991
<p>26 de marzo. Los presidentes de Argentina, Carlos Menem, de Brasil, Fernando Collor de Melo, del Uruguay, Luis A. Lacalle, y de Paraguay, Andrés Rodríguez, firman el Tratado de Asunción, con el que se crea el Mercado Común del Sur (Mercosur).</p>
<p>26 de mayo. Primeras elecciones municipales en la era democrática, y con voto directo. Por primera vez, intendentes municipales son elegidos por voto popular, pues el sistema anterior daba atribución al Poder Ejecutivo de designar a los intendentes de las ciudades. En Asunción gana líder social Carlos Filizzola al frente de un movimiento independiente. Por primera vez en décadas, muchos intendentes no pertenecen al Partido Colorado.</p>
<p>12 de junio. La Asamblea Nacional decide impulsar la reforma total de la Constitución Nacional. A fines de ese año se harán las elecciones de convencionales constituyentes.</p>
1992
<p>20 de junio. Se promulga la Nueva Constitución Nacional.</p>
<p>22 de diciembre. Descubrimiento del denominado Archivo del Terror, que contiene documentos vinculados a la represión por parte de la dictadura y en especial relacionados al Operativo Cóndor.</p>
1993
<p>12 de enero. Paraguay acepta formalmente la competencia y jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.</p>
<p>9 de mayo. Elecciones generales. Victoria de la dupla del Partido Colorado, integrada por el Ing. Juan Carlos Wasmosy y el Dr. Ángel Roberto Seifart.</p>
1994

15 de marzo. Primera gran marcha de organizaciones campesinas hacia la Capital. Anualmente estas marchas se repetirán en reclamo por mejores condiciones.
2 de mayo. Tras varias jornadas de tensión en el campo, en San Pedro, en medio de enfrentamiento de campesinos con fuerzas policiales, resulta muerto el dirigente campesino Sebastián Larroza. Esto da pie a una huelga general.
1995
Mayo: Estalla la crisis financiera con la intervención de los bancos paraguayos Bancopar y General.
5 de setiembre. Inicia otra huelga general tras el asesinato del campesino Pedro Giménez.
1996
22 de abril. Crisis militar e intento golpista por parte del Gral. Lino Oviedo quien se niega a acatar la orden de relevo y retiro que dictó el Presidente Wasmosy.
1997
22 de setiembre. Lino Oviedo gana las elecciones internas del Partido Colorado y se convierte en candidato presidencial. Luego, mediante proceso en el ámbito militar, ratificado ante la Corte Suprema de Justicia, se lo condena a 10 años de prisión por el intento golpista del año 1996 y con ello queda inhabilitado. Asume la candidatura presidencial su compañero de dupla, Raúl Cubas Grau, y como candidato a vicepresidente va Luis María Argaña.
1998
10 de mayo. Elecciones generales. Amplio triunfo del Partido Colorado, con lo cual se consagra como nuevo Presidente Raúl Cubas Grau, y como vicepresidente, Luis María Argaña. La dupla opositora integrada por Domingo Laíno y Carlos Filizzola termina derrotada.
18 de agosto. Apenas tres días después de asumir, el presidente Cubas conmuta la pena militar de Lino Oviedo y dispone su libertad. Se desata una nueva crisis política.
19 de agosto. La disidencia colorada (principalmente argañista) y los bloques de la oposición impulsan el juicio político del Presidente Cubas Grau.
1999
23 de marzo. El vicepresidente de la República, Luis María Argaña, es asesinado en plena calle de la Capital mientras se trasladaba con su vehículo a la sede de la Vicepresidencia. Nueva crisis política. Diversos sectores atribuyen el homicidio a Oviedo quien vuelve a desaparecer de la escena pública. Este crimen da pie a lo que luego se conoce como el “Marzo Paraguayo”. Miles de manifestantes se congregan en las plazas del Congreso para reclamar justicia por el crimen y pedir el juicio político contra el Presidente Cubas.
26 de marzo. Los niveles de tensión llegan al máximo en las plazas del Congreso. Francotiradores provocan la muerte de siete manifestantes, Los muertos son: Cristóbal Espinola, Henry Díaz Bernal, José Miguel Zarza, Víctor Hugo Molas, Manfred Stark, Armando Espinoza y Tomás Rojas. Las cámaras del Congreso aceleran el juicio político contra Cubas.
27 de marzo. Renuncia del Presidente Cubas. Parte exiliado rumbo a Brasil. Luis González Macchi, por entonces presidente del Congreso, asume como Presidente. Lino Oviedo huye hacia Argentina para luego ir a Brasil en busca de refugio.
2000

18 de mayo. Nuevo intento golpista encabezado por oficiales y suboficiales de Caballería y Artillería. La rebelión acaba siendo desarticulada.
11 de junio. Tras varios meses de clandestinidad y permanente huida, Lino Oviedo es detenido en Foz de Iguazú.
13 de agosto. Julio César “Yoyito” Franco, candidato del PLRA, gana las elecciones generales para la Vicepresidencia de la República. En la escena política, se considera que el apoyo del ovedismo fue determinante para este triunfo frente al candidato del coloradismo, Félix Argaña, hijo del asesinado Luis María Argaña,
2003
15 de agosto. Nicanor Duarte Frutos asume como Presidente de la República.
2004
29 de junio. Lino Oviedo regresa de Brasil, después de haber estado primero asilado en Argentina, luego prófugo y clandestino durante más de seis meses y finalmente preso en Brasil.
2005
27 de agosto. El grupo armado autodenominado Ejército del Pueblo Paraguayo (EPP) elimina a balazos al suboficial inspector de Policía Andrés Ceferino Brítez (35), en la colonia Maracaná de Canindeyú. Es considerado por muchos el primer ataque del grupo.
2006
16 de agosto. Fallece a los 93 años en Brasilia Alfredo Stroessner en el hospital Santa Luzia, donde estaba internado desde hace un mes. Sus restos fueron sepultados en la capital del vecino país, donde pasó los últimos 17 años de su vida exiliado.
2007
6 de setiembre. Lino Oviedo logra su libertad condicional, al cumplir la mitad de su condena por el intento de golpe de Estado en 1996.
2008
15 de agosto. Asume la presidencia Fernando Lugo, de la Alianza Patriótica para el Cambio, con apoyo del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA).
2011
Mayo. El Frente Guasu inicia su plan de movilización para promover la figura de la reelección.
10 de setiembre. Fallece el exministro del Interior de la época de Stroessner, Sabino Augusto Montanaro. Está acusado y denunciado en Paraguay por crímenes de lesa humanidad, por atentados contra los derechos humanos y por delitos económicos.
2012
22 de junio. Juicio político contra el Presidente Fernando Lugo. Es destituido y en su reemplazo asume el vicepresidente Federico Franco, del PLRA.
29 de junio. Los socios del Mercosur, gobiernos afines a la línea política de Fernando Lugo, suspenden a Paraguay del Mercado Común del Sur (Mercosur) por haberse considerado la destitución de Lugo como un quiebre democrático. El presidente uruguayo admite que “lo político está por encima de lo legal”, al justificar la determinación.
2013

3 de febrero. Oviedo fallece en un accidente, luego de que el helicóptero en el que viajaba desde Concepción se estrellase en la estancia La Mocha, departamento de Presidente Hayes.
--

29 de abril. Elecciones generales. Resulta vencedor el colorado Horacio Cartes.
--

La nueva configuración del sistema judicial a partir de la Constitución de 1992

Un punto clave para la estructuración del nuevo tiempo político, y un reclamo coincidente de todos los sectores políticos avenidos a participar en el proceso de transición, resultaba ser la necesidad de promover una nueva Constitución Nacional que reemplace a la de 1967 que fuera el arma política de la última fase de la dictadura.

En cumplimiento de ese propósito se realizaron elecciones constituyentes en noviembre de 1991, de las que resultó ganador el Partido Colorado con una mayoría por demás significativa. La Asamblea Nacional Constituyente fue integrada tras dichos comicios.

Tras seis meses de sesiones, la Convención terminó su trabajo y la nueva carta política de la República del Paraguay fue promulgada. Momentos de tensión hubo también en esta última parte de la convención pues a raíz de la inclusión de una cláusula “transitoria” que prácticamente fue puesta para evitar cualquier intento de nueva candidatura presidencial del Gral. Rodríguez y ni siquiera de alguien de su entorno familiar, surgieron rumores de crispación en los mandos militares y hasta en el propio arco cercano al Presidente. Incluso se temía la posibilidad de un nuevo movimiento de “autogolpe” para desbaratar el plan de los convencionales constituyentes. Finalmente, el 29 de junio de 1992, el Poder Ejecutivo promulgó la Constitución Nacional con lo cual quedó zanjada esta preocupación.

La Constitución Nacional de 1992 aportó muchas novedades al escenario político nacional. Podríamos resumir las más importantes en las siguientes:

1. La configuración de un modelo formal de “Estado Social de Derecho”, centrado en el reconocimiento y la defensa de la dignidad de la persona humana, con lo cual la promoción y vigencia de los Derechos Humanos adquieren una relevancia histórica para el nuevo tiempo político. Esto se ve en el profuso desarrollo y enumeración de los derechos políticos, sociales, económicos, culturales, con aplicaciones y consideraciones inéditas en materia constitucional en el Paraguay.

2. El inicio de un proceso de descentralización política del Estado paraguayo, surgido a partir de la fuerza que tuvieron las representaciones partidarias “del interior” en la propia Asamblea Constituyente. El modelo surgido, si bien híbrido e incluso con contradicciones internas (como la de promover gobernadores departamentales electos por sufragio popular, pero considerados “representantes” del Poder Ejecutivo en cada región).
3. La creación de varias instituciones u órganos “extra poder”, principalmente ligadas a la configuración del sistema judicial (Consejo de la Magistratura, Jurado de Enjuiciamiento) o al control de las finanzas públicas (Contraloría General de la República), o a la promoción de los derechos humanos (Defensoría del Pueblo), entre otros.
4. La reducción de las atribuciones del Poder Ejecutivo frente a la ampliación de las del Poder Legislativo. Es la consecuencia directa del modelo altamente centralizado en la figura presidencial que data de las épocas anteriores y que encuentra en esta nueva configuración una “reacción” que marcará un sistema de debilitamiento del poder Ejecutivo, frente a un incremento de la influencia y fuerza de las cámaras del Congreso.
5. La creación de una Justicia Electoral que viene a ser propuesta como un órgano extra poder y cuyo nacimiento es producto de la desconfianza generada por el modelo anterior -profundamente corrompido y parcialista- basado en el protagonismo de los partidos para la organización y juzgamiento de los procesos electorales.
6. La promoción de normativas inéditas que apuntan, aunque sea formalmente, a una mayor autonomía del Poder Judicial, con el establecimiento de varios puntos, entre ellos, los más relevantes:
 - a. Mínimo presupuestario para el Poder Judicial y autarquía en materia presupuestaria.
 - b. Inamovilidad de los ministros de la Corte Suprema de Justicia hasta la edad de 75 años, cuando opera de facto su cese.
 - c. Sistema de estabilidad e inamovilidad de los magistrados de instancias inferiores que opera gradualmente en base a designaciones y confirmaciones posteriores en sus cargos.
 - d. Mecanismo de selección de jueces novedoso, basado en un Consejo de la Magistratura que es integrado por representantes de los Poderes del Estado y de la sociedad civil.

A propósito, algunos autores señalan la particularidad de este nuevo modelo adoptado constitucionalmente:

“La Constitución de 1992 también incluyó diversas disposiciones intentando reformar el sistema judicial. Estableció una amplia definición de los derechos humanos, así como también un nuevo marco institucional para los tribunales de justicia. La constitución además buscó promover la independencia de la justicia: estipuló que el 3% del gasto público sea asignado al poder judicial y estableció que ningún juez pueda tener puestos partidistas. Además, se dispuso la creación de un jurado para enjuiciar a los jueces (independiente del control de la Corte Suprema) y de un Consejo de la Magistratura para seleccionar a los jueces. Sin embargo, muchas de estas iniciativas nunca fueron completamente implementadas (o nunca implementadas). El resultado fue, en algún sentido, un poder judicial más autónomo, aunque difícilmente competente”⁴.

Gobierno de Wasmosy. El Pacto de Gobernabilidad y la nueva Corte Suprema de Justicia

Promulgada la Constitución Nacional en junio de 1992, el próximo gran desafío político en el país fue el proceso electoral tendiente a la elección de nuevas autoridades nacionales, ya bajo las pautas marcadas por la nueva Carta magna. El Paraguay se preparaba para tener su primer gobierno liderado por un civil, no un militar, en décadas. La Asociación Nacional Republicana, con la hegemonía todavía vigente y ratificada con las elecciones de 1989 donde obtuvo la clara mayoría el Gral. Andrés Rodríguez, se preparaba entonces para definir sus propios liderazgos políticos internos desligados –al menos formalmente- del poder militar. El proceso interno colorado, sin embargo, no pudo desarrollarse exento de la todavía subsistente influencia castrense. La enemistad política entre Rodríguez y el líder civil colorado Luis María Argaña, surgida desde el momento en que aquél se “engolosinó” con el poder tras el derrocamiento de su consuegro Stroessner, avanzó y se profundizó en el Partido Colorado. Argaña construyó un poder interno basado en su figura y su predicación política, frente al todavía influyente poder militar aliado con sectores empresariales que

4 Molinas, José y otros. “De la concentración a la fragmentación. El juego político en Paraguay en los últimos 50 años”. En “El Juego Político en América Latina”. BID, 2010. Recuperado de <http://desarrollo.org.py/admin/app/webroot/pdf/publicaciones/08-10-2015-17-15-18-1545137426.pdf>

vieron la oportunidad de “jugar” en el escenario partidario con miras a asegurarse niveles de poder propios en el Gobierno de la República.

Así fue que desde el “rodriguismo” (cuyo liderazgo formal era del Presidente Rodríguez, pero la “fuerza” fáctica la concentraba el Gral. Lino César Oviedo) se “pactó” con ese sector empresarial que desde décadas atrás había sido “bendecido” con las grandes obras públicas, sobre todo para el desarrollo de la Hidroeléctrica de Itaipú. El “elegido” del sector fue el Ingeniero Juan Carlos Wasmosy, colorado al que se le adjudicó siempre un pasado ligado al Partido Liberal, pero cuya “sociedad” con el poder databa del stonismo justamente como líder de esos empresarios (ingenieros en su mayoría) que vieron crecer su poder y dinero mediante las concesiones de obras públicas. La interna colorada se echó a andar. Del otro lado, Argaña liderando el “Movimiento Tradicionalista”, con un gran apoyo popular y político entre la dirigencia colorada más activa e histórica.

Las elecciones internas dieron como resultado formal la victoria de Wasmosy⁵ aun cuando en las primeras horas después de las votaciones se había anunciado el triunfo de Luis María Argaña, incluso saludado como victorioso por los demás sectores internos en disputa. Hubo evidentes maniobras en el entorno de la comisión electoral, las actas de las votaciones fueron trasladadas de un lugar a otro, y cuando aparecieron, fueron objeto de una custodia sin parangón y no se permitió la revisión por parte de los apoderados de los sectores internos. Finalmente, se anunció que la victoria fue de Wasmosy por una diferencia de alrededor de mil votos. El movimiento argañista se sintió estafado y solo la visión política de largo plazo quizás de su líder haya evitado una fractura histórica de la ANR. Argaña consideró siempre a Wasmosy como un usurpador de la primera magistratura y su sector se ocupó de practicar una verdadera oposición al gobierno en el Parlamento, con lo cual Wasmosy se vio permanentemente acosado y presionado por una posición desventajosa en el Legislativo.

Las elecciones generales de 1993 finalmente fueron una nueva ratificación de la hegemonía colorada, aunque ya bastante afectada por aquella quebrantada interna. Juan Carlos Wasmosy se consagró presidente de la República en unas elecciones que fueron fuertemente cuestionadas por el movimiento “Reconciliación Colorada” (liderado por Argaña), incluso con

5 La sospecha de fraude electoral a favor del candidato “oficialista”, Wasmosy, siempre estuvieron presentes. Décadas después, el senador Juan Carlos Galaverna admitió que en aquellos comicios, se “fraguó” el resultado para dar como ganador a Wasmosy y evitar así que Argaña, por entonces ya “enemigo personal”, tanto de Rodríguez como Oviedo, acceda a la nominación presidencial por la ANR y por consiguiente, llegue a la presidencia.

acusaciones de fraude. Los incidentes posteriores a las elecciones, como el traslado de las actas electorales a un sitio desconocido, y el anuncio días después de los resultados, contribuyeron a incrementar esas sospechas, aunque finalmente el sector argañista terminó aceptando los resultados.

Definidas y asentadas las nuevas autoridades del gobierno, empezaba la tarea de dotar al Estado de aquellas instituciones o reformas que la nueva Constitución Nacional vino a incorporar. Entre ellas, integrar la nueva Corte Suprema de Justicia con los nuevos parámetros: pasar de 5 a 9 miembros designados con el nuevo sistema aprobado donde el Consejo de la Magistratura (nueva institución extra poder) debía liderar el proceso de selección para una terna por cada cargo que fuera elevada al Senado para que designara a cada ministro, y luego se tuviera el acuerdo constitucional del Poder Ejecutivo.

No sería un proceso fácil. Sería la primera vez en la historia en aplicarse este sistema de selección, pero además, en un contexto político en el cual estaba fresca la definición –electoralmente hablando- de las porciones de poder y participación en el escenario político por parte de las organizaciones partidarias.

Esa “cuota de participación” en el escenario político fue quizás clave para que el Partido Colorado y el propio Presidente Wasmosy hayan optado por no pretender jugarse a hacer valer su hegemonía en este proceso de selección de nuevos ministros del sistema judicial. En verdad, las cifras llevaban a considerar una estrategia mucho más “realista” e “inteligente”, pues los rencores todavía frescos de la interna colorada podrían llevar –eso quizás temieron- a los disidentes internos (el movimiento argañista) a buscar componendas con la oposición antes que cerrar filas en torno a la posición “institucional” de la ANR.

La clave de este pacto fue el líder opositor Domingo Laíno, que por segunda vez en la transición quedaba derrotado frente al Partido Colorado en su afán de llegar a la Presidencia de la República. Laíno vio probablemente la oportunidad de obtener cuotas de poder a cambio de garantizar un ambiente de “paz social” con el Gobierno, atendiendo que era la ocasión histórica en que debían configurarse nuevas instituciones creadas o reformadas por la novel Constitución. Las nuevas o reformadas instituciones, y sobre todo los nuevos cargos, brindaban una apetitosa e histórica oportunidad para satisfacer una demanda creciente a partir del clientelismo político del cual tanto el oficialismo como la oposición se mostraron siempre afectos.

“El Pacto de Gobernabilidad marcó un hito en la historia el país, ya que a través de él se expresó el reconocimiento del Partido Colorado de la imposibilidad de continuar ejerciendo el poder absoluto de manera solitaria, abriendo la posibilidad de compartir el poder con los partidos de la oposición.

El Pacto fue propuesto por el liberal Domingo Laíno, y firmado por el Partido Colorado, el PLRA, el PRF y el Partido Demócrata Cristiano en octubre de 1993. El mismo consistió en entregar una cuota de participación en cargos y responsabilidades públicas a miembros de los partidos de oposición, con el objetivo de reducir su potencial conflictividad, y asegurar así un consenso mínimo con relación a temáticas concretas, asegurando también la consolidación del sistema político.

El Pacto permitió la conformación de nuevas instituciones, nacidas con la Constitución de 1992, tales como la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Magistratura, la Contraloría de la República, la Fiscalía General del Estado y el Tribunal Superior de Justicia Electoral, todo gracias a un sistema de cuotas de cargos para cada uno de los partidos políticos con representación parlamentaria”⁶.

El mencionado pacto tuvo resultados en muchos ámbitos, sobre todo de la conformación de las instituciones surgidas o modificadas por la Constitución. Entre ellas, la Corte Suprema de Justicia.

Los nueve ministros elegidos en el marco de este acuerdo político entre el oficialismo y la oposición fueron:

Oscar Paciello, Carlos Fernández Gadea, José Raúl Torres Kirmser, Alicia Pucheta de Correa y Wildo Rienzi, postulados por la ANR.

Enrique Sosa, Luis Lezcano Claude, Elixeno Ayala, postulados por el PLRA.

Jerónimo Irala Burgos, postulado por el Partido Demócrata Cristiano.

Quizás se haya puesto mucha expectativa en este “pacto de gobernabilidad” por parte de sectores políticos, pero la consecuencia objetiva más práctica es que inauguró la costumbre del “cuoteo” en cuanto a cargos en los órganos del Estado y hasta en la función pública. Desde entonces, ese

6 Lachi, Marcelo. La construcción de la gobernabilidad en Paraguay. En “Germinal, Documentos de Trabajo”. Neo 7, Diciembre 2010. Centro de Estudios y Educación Popular Germinal. Asunción 2010.

modelo de “cupos” de poder negociados y distribuidos más o menos proporcionalmente entre los sectores partidarios se reprodujo en cuanta conformación de instituciones, integración de órganos de autoridad en todos los niveles de gobierno, e incluso, como mecanismo de “equilibrio” en los ámbitos internos de los partidos.

La adopción, por el sistema electoral renovado en 1991, del sistema “D’Hont” para definir la proporcionalidad de cargos electorales pluripersonales fue quizás un estímulo a ese nuevo concepto del “cuoteo” político en la función pública.

Al respecto, Lachi señala categóricamente:

“El Pacto de Gobernabilidad en los años sucesivos a su implementación, ha sido identificado por la prensa y muchos analistas políticos como la causa de todos los males de la democracia paraguaya, el evento fundamental que impulsó la práctica política del cuoteo y determinó la degeneración del debate político nacional, reducido a una simple repartija de espacios de poder en detrimento de cualquier búsqueda de entendimiento político sobre las grandes reformas políticas, económicas y sociales que necesitaría el país”.

El “cuoteo”, sin embargo, quizás pueda mostrar en su defensa un punto positivo. Si bien no ha logrado (ni era quizás el propósito real) instituciones autónomas o sustentadas en la meritocracia, sí logró un paso novedoso: la integración política pluralista de la membresía de muchas instituciones del Estado, entre ellas la propia Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, entre otros.

El intento golpista de 1996 y la emergencia política del “oviedismo”

Un hecho clave en el proceso de institucionalización democrática del Paraguay, y de consolidación del poder político por sobre el poder fáctico militar, fue el ocurrido en abril de 1996 bajo la presidencia de la República del Ing. Juan Carlos Wasmosy.

Tal como cuenta el mismo Wasmosy en sus memorias, cansado de la injerencia política del Gral. Lino César Oviedo, comandante del Ejército, resolvió en ese año determinar su pase a retiro.

Oviedo, que se creía el verdadero “padre” del advenimiento de la democracia a partir del golpe de 1989, tenía ambiciones megalómanas e intervenía en cuanto escenario político y de negocios pudiera. Su intromisión ya había causado problemas, enojos y advertencias de parte de la oposición

que seguía viendo como un factor de riesgo esta injerencia militar en la política. De hecho, una ley aprobada tiempo antes pero ya en el periodo de gobierno de Wasmosy (Ley 514/94, para muchos “pensada” precisamente para frenar el activismo partidario de Oviedo) pretendió poner un remedio institucional a la cuestión determinando a los militares en actividad la prohibición expresa de afiliación o de ejercer cualquier tipo de actividad política o partidaria de los mismos. Obviamente, al ensoberbecido comandante del Ejército esto no le hacía mella alguna para sus afanes de poder.

La “gota que colmó el vaso de la paciencia” de Wasmosy, en cuanto la intromisión de Oviedo en asuntos del gobierno y de la política, fue su influencia para que el Congreso rechace una nota reversal suscripta con el gobierno de Brasil para la construcción de un segundo puente entre ambos países sobre el río Paraná, motivado el militar por la exclusión de las empresas postulantes para la construcción de una en la que un amigo y socio comercial tenía intereses.

“Con esta gota que colmó el vaso presidencial, Oviedo terminaba de convertirse –desde la óptica de Wasmosy- en un peligro real y agudo para su gobierno, luego de haber sido considerado una especie de ‘garantía’ frente a los factores desequilibrantes que enfrentaba el Ejecutivo, entre los que destacaban un Parlamento de mayoría opositora, las crecientes demandas sociales en el campo y la crónica crisis económica”⁷.

El Presidente Wasmosy en su calidad de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas de la Nación emitió la orden general N° 91 el 22 de abril de 1996 para el pase a retiro del Gral. Oviedo y la entrega del mando del Comando del Ejército al Gral. Rodrigo Díaz Delmás. Informado de la decisión por el propio Wasmosy, Oviedo se rehusó a acatar la orden y se “atrincheró” en su comandancia generando, entre la tarde de ese día y toda la madrugada, la mayor crisis militar de la transición, con la amenaza de actuar contra el Presidente de la República si no retiraba dicha orden de relevo.

Las negociaciones diplomáticas y estrategias de dilación para “pasar la noche” en esa ocasión, que movilizaron incluso decisivas intervenciones de representantes de gobiernos extranjeros (principalmente EEUU, Brasil y el Mercosur) además de la venida de una delegación de cancilleres y el secretario general de la OEA al día siguiente, fueron algunos de los elementos que ayudaron a evitar la opción militar a la situación y encontraron una

7 Costa, José María y Ayala, Oscar. Operación Gedeón. Los secretos de un golpe frustrado. Editorial Don Bosco. Asunción, 1996. Segunda edición.

salida negociada que luego culminó, el día 24 con el retiro de Oviedo, su relevo de la comandancia del Ejército y el inicio desembozado ya de su carrera política.

La Corte Suprema de Justicia, por entonces presidida por el Dr. Raúl Sapeña Brugada, había dado un apoyo explícito al proceso institucionalista en este contexto. A posteriori, se abrió un juicio contra Lino César Oviedo acusado del delito de sedición, así como una investigación a cargo de la Comisión Bicameral de Investigación.

Procesos judiciales contra Oviedo en la Justicia Ordinaria y la Justicia Militar

Los sucesos de abril de 1996 provocaron la apertura de sendos procesos judiciales para investigar la supuesta comisión de delitos contra las autoridades constitucionales por parte del Gral. Oviedo. Esto ocupó gran parte de la dedicación tanto de la justicia ordinaria como de la militar durante los siguientes dos años, en medio de un escenario político donde Oviedo se sumaba ya con su condición de militar retirado y con un potencial electoral relevante en la interna del Partido Colorado.

El juez penal Alcides Corbeta, mediante Auto Interlocutorio N° 820 del 24 de abril de 1996, dispuso la apertura de un sumario para la averiguación “de supuestos delitos contra la autoridad pública y el orden público”, remitiendo oficios tanto a las cámaras del Congreso como al Presidente de la República en su calidad de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas para que informen de los hechos desarrollados en torno a la crisis militar de esos días. Por A.I. 1.121 del 14 de junio de 1996, el juez Corbeta dispuso incluir como procesado a Lino Oviedo, decretar su detención y denominar la carátula del expediente “Lino César Oviedo Silva s/delitos contra el orden público y la autoridad pública en Capital”. El 1 de julio siguiente, el mismo magistrado convirtió la detención en prisión preventiva y trabó embargo sobre los bienes del procesado Oviedo.

Este proceso habría de tener un sinuoso trajinar, con numerosos incidentes planteados por la defensa del ex militar, todo lo cual llevó a una dilación significativa. Entretanto, Oviedo, enterado de la orden de detención huyó del país. Se mantuvo prófugo hasta enero de 1998 cuando fue arrestado y llevado a prisión militar. Durante todo ese tiempo, su movimiento político creado tras su pase a retiro, la “Unión Nacional de Colorados Éticos” (UNACE) se había estado consolidando y ampliando con numerosas y ordenadas bases para disputar las internas del Partido Colorado con miras a

las elecciones nacionales de 1998. El candidato presidencial sería Oviedo y su candidato a Vicepresidente, Raúl Cubas Grau. Las elecciones internas de la ANR para elegir candidato a la presidencia se celebraron en septiembre de 1997 y resultó ampliamente ganadora la dupla Oviedo-Cubas Grau, superando a la dupla constituida por Luis María Argaña y Nicanor Duarte Frutos.

El Presidente Wasmosy, cuyo “ahijado” político puesto como candidato en la interna colorada, el ingeniero Facetti, obtuvo el tercer lugar en esa elección interna, se vio alterado por la victoria de Oviedo, su antiguo enemigo político. Tal es así que reactivó el sumario abierto contra Oviedo en el ámbito militar, promoviendo que el Tribunal Militar Extraordinario conformado para juzgar al mismo, terminara dictando el 8 de enero de 1998 la detención de Oviedo. Este era el principal encausado en un expediente abierto sobre “delitos contra el orden y la seguridad de las Fuerzas Armadas de la Nación e insubordinación ocurridos entre el 22 y 23 de abril de 1996 en distintas unidades militares de la República”.

El 9 de marzo de 1998 este Tribunal Militar Extraordinario condena a Oviedo a sufrir la pena de diez años de prisión militar y lo somete a “baja absoluta” del estado militar.

Contra esta decisión de la justicia militar, los defensores de Oviedo plantearon recursos de apelación y nulidad ante la Corte Suprema de Justicia (en la justicia ordinaria). La Corte trató el tema y resolvió, en virtud del Acuerdo y Sentencia N° 84 del 20 de abril de 1998, no hacer lugar a los recursos planteados y, por tanto, confirmó y dejó firme la condena dada en la Justicia Militar contra Oviedo.

La Corte estuvo integrada entonces por los ministros Raúl Sapena Brugada (presidente), Felipe Santiago Paredes, Elixeno Ayala, Enrique Sosa, Oscar Paciello Candia, Luis Lezcano Claude, y los miembros del Tribunal de Apelación en lo Civil y Comercial, doctores José Raúl Torres Kirmser, María Mercedes Boungermini Palumbo y Luis Mauricio Domínguez (por inhibición de los ministros Jerónimo Irala Burgos, Wildo Rienzi y Carlos Fernández Gadea).

Esta quizás es una de las sentencias más relevantes de la historia de la transición, objeto de elogios y críticas a la vez, por cuanto ha significado en la práctica la condena de un militar acusado de sedicioso, pero a la vez, la exclusión por vía judicial de un pre candidato a la presidencia de la República por parte del partido oficialista. Sin dudas, este hecho marcó el escenario político de manera determinante.

Gobierno de Cubas Grau. Magnicidio y “marzo paraguayo”

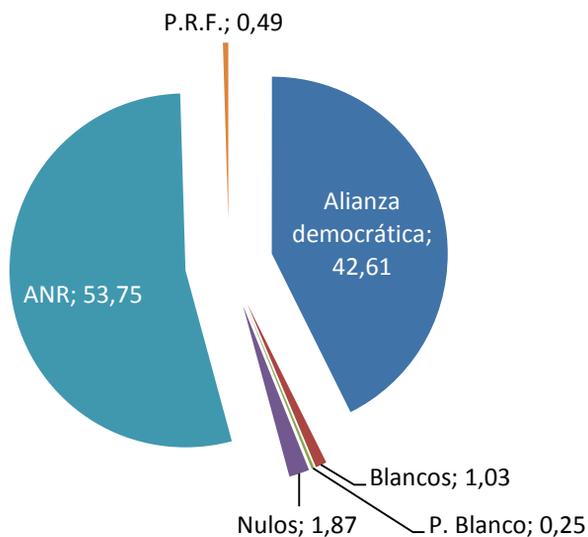
Condenado y preso, Oviedo fue despojado de su candidatura presidencial. Por efecto de las normas electorales, su compañero de dupla, Raúl Cubas Grau, asumió la candidatura presidencial como postulante de la ANR y como candidato a vicepresidente –paradójica pero legalmente- asumió el segundo mejor votado en las internas, esto es, Luis María Argaña, que así se “colaba” como postulante a la Vicepresidencia en la chapa de su archienemigo Oviedo.

Las elecciones de mayo de 1998 dieron a la ANR su más contundente victoria en toda la transición. La dupla Cubas Grau-Argaña triunfó con un 54 % de votos frente a la dupla de Domingo Laíno y Carlos Filizzola. De ahí en más la cuestión pasaba por lograr la gobernabilidad en la interna colorada entre dos facciones sustancialmente enfrentadas: el ovedismo y el argañismo.

Figura 10: Resultados de elecciones generales 1998. Fuente: TSJE.

Elecciones generales y departamentales 1998

Fecha: 10 de mayo de 1998	
Electores habilitados	2.049.449
Cantidad de votantes	1.650.725
Participación	80,54%



Total			Votos para Presidente/ Vicepresidente de la República					%		
N	Departamento	Electores	ANR	P.R.F.	P. Blanco	Alianza Democ.	Blancos	Nulos	Votos	Participación
0	Capital	285.044	133.533	2.222	614	109.133	1.687	4.058	251.247	88,14%
1	Concepción	67.927	24.382	312	117	24.852	466	954	51.083	75,20%
2	San Pedro	114.042	45.871	136	174	34.723	786	1.477	83.167	72,93%
3	Cordillera	109.540	49.069	220	161	43.425	770	1.448	95.093	86,81%
4	Guairá	75.375	36.871	196	114	22.288	593	871	60.933	80,84%
5	Caaguazú	160.065	66.400	280	275	53.988	1.318	2.084	124.345	77,68%
6	Caazapá	53.146	26.947	144	65	12.336	398	916	40.806	76,78%
7	Itapúa	166.831	72.978	538	379	49.456	2.155	3.438	128.944	77,29%
8	Misiones	47.035	21.076	195	95	15.504	438	801	38.112	81,03%
9	Paraguarí	103.501	48.781	240	402	29.881	778	1.213	81.295	78,55%
10	Alto Paraná	185.075	78.863	492	372	61.273	1.869	3.078	145.947	78,86%
11	Central	512.595	212.964	2.501	1.108	193.265	3.811	7.235	420.884	82,11%
12	Ñeembucú	39.134	17.532	215	78	11.395	623	988	30.831	78,78%
13	Amambay	43.423	16.812	289	89	15.388	415	1.015	34.008	78,32%
14	Canindeyú	37.234	16.275	43	41	12.301	241	556	29.457	79,11%
15	Pte. Hayes	32.075	12.874	94	70	8.508	333	392	22.271	69,43%
16	Alto Paraguay	5.113	2.312	7	6	1.615	55	87	4.082	79,84%
17	Boquerón	12.294	3.656	15	29	4.048	295	177	8.220	66,86%
	TOTAL	2.049.449	887.196	8.139	4.192	703.379	17.031	30.788	1.650.725	80,54%
	% votación		53,75%	0,49%	0,25%	42,61%	1,03%	1,87%		

Partido	Presidente	Vicepresidente	votos	%
ANR	Raúl Alberto Cubas Grau	Luis María Argaña Ferraro	887.196	53,75%
P.R.F.	Luis Alberto Campos Doria	Roberto Ferreiro Sanabria	8.139	0,49%
P.B.	Gustavo Eduardo Bader Ibáñez	Silverio Silvio Segovia Talavera	4.192	0,25%
Alianza	Domingo Laíno Figueredo	Carlos Alberto Filizzola Pallares	703.379	42,61%
Votos en blanco			17.031	1,03%
Votos nulos			30.788	1,87%
			1.650.725	

Prácticamente el primer acto de gobierno de Cubas Grau constituyó una nueva detonante feroz para crispas el escenario político. Por Decreto N° 117 de agosto de 1998, dispuso la conmutación de la pena del Gral. Oviedo a tres meses de prisión, con lo cual, ya compurgada esta pena, el mismo salió en libertad y volvió a las andanzas políticas como verdadero “dueño” de la presidencia de la República en la cual el sillón estaba ocupado formal-

mente por su compañero Cubas Grau, pero él se jactaba de tener “el bastón de mando” real.

La oposición y el argañismo se unen entonces en el Congreso para buscar la anulación del mencionado decreto y proponer formalmente un juicio político contra el presidente Cubas Grau. El primer objetivo se logró mediante una acción de inconstitucionalidad planteada por el Congreso ante la Corte Suprema de Justicia, la que por Acuerdo y Sentencia N° 415 del 2 de diciembre de 1998 declaró que dicho decreto era inconstitucional. En cuanto al juicio político, todo apuntaba a que se tendrían los votos necesarios para aplicarlo.

En medio de las negociaciones para avanzar con lo del juicio político, ocurre el hecho quizás más impactante de la historia política de la transición: el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña. El impacto de este magnicidio se vio inmediatamente con la movilización de fuerzas políticas del argañismo, aliadas con otros sectores sociales, campesinos y partidarios, para reclamar la renuncia de Cubas Grau, a cuyo aliado Lino Oviedo y sus seguidores empezaban a atribuir la autoría moral del crimen.

El congreso decidió iniciar el juicio político a Cubas Grau y los sectores oviedistas empezaron a promover un verdadero sitio del edificio legislativo para buscar evitar el tratamiento de dicho juicio. Esto avivó el fuego encendido con la mecha del magnicidio. Los sucesos del marzo paraguayo, con sus consecuencias de muerte de una decena de personas en las plazas, destrucción, crisis política, enfrentamientos armados y choques de manifestantes con fuerzas policiales, duraron varios días hasta la renuncia del Presidente Cubas Grau y la asunción del presidente del Congreso, Luis González Macchi, como presidente interino.

Gobierno de González Macchi. Coalición de partidos y país en default.

Con el asesinato del vicepresidente Luis María Argaña y la posterior renuncia del presidente Raúl Cubas Grau, se produjo una inédita “doble acefalía” en la Presidencia de la República. La Constitución Nacional había previsto una línea sucesoria para un caso de acefalía:

Artículo 234 - DE LA ACEFALÍA

En caso de impedimento o ausencia del Presidente de la República, lo reemplazará el Vicepresidente, y a falta de éste y en forma sucesiva, el Presidente del Senado, el de la Cámara de Diputados y el de la Corte Suprema de Justicia.

El Vicepresidente electo asumirá la presidencia de la República si ésta quedase vacante antes o después de la proclamación del Presidente, y la ejercerá hasta la finalización del periodo constitucional.

Si se produjera la vacancia definitiva de la Vicepresidencia durante los tres primeros años del periodo constitucional, se convocará a elecciones para cubrirla. Si la misma tuviese lugar durante los dos últimos años, el Congreso, por mayoría absoluta de sus miembros, designará a quien debe desempeñar el cargo por el resto del periodo.

En virtud de dicha línea sucesoria, el entonces presidente del Senado, el Dr. Luis González Macchi, miembro del sector “argañista” de la ANR, asumió la Presidencia de la República en forma interina. Ante la falta de especificación de una “doble acefalía”, y aunque muchos pretendieron interpretar que la última parte del artículo constitucional citado llevaba indefectiblemente a que se convoquen elecciones para elegir nuevo Presidente y Vicepresidente, los aliados políticos emergidos del “marzo paraguayo” acordaron que el Tribunal Superior de Justicia Electoral realice una “consulta” a la Corte Suprema de Justicia sobre la interpretación de dicho artículo.

En abril de 1999, el supremo tribunal judicial dispuso que correspondía al presidente interino, González Macchi, completar el periodo iniciado hasta su fenecimiento en 2003, y que, por otro lado, debía convocarse a elecciones para llenar el cargo de Vicepresidente. Esta decisión, que tuvo pleno acuerdo político entre los partidos y facciones triunfantes tras el “marzo paraguayo”, generó pronto y aún años más tarde numerosas críticas por la forma en que se provocó el pronunciamiento de la Corte (a través de una consulta y no en el marco de un proceso litigioso, como correspondería por no tener supuestamente la Corte la atribución de ser órgano consultivo).

Ese año de 1999, y por unos meses, se constituyó el primer gobierno de “coalición” en la práctica después de la experiencia tenida en la “primavera democrática” de 1946. Con un presidente de la ANR, los partidos por entonces opositores (PLRA, PRF) entraron a participar del gobierno asumiendo varios ministerios y entidades públicas. Entretanto, Cubas Grau gozaba del asilo político de la República Federativa del Brasil, mientras Oviedo había recibido el mismo estatus de parte del gobierno argentino.

No duró mucho esta coalición. A principios del año 2000, los liberales se apartan oficialmente, descontentos con varias decisiones de los colorados que encabezan el gobierno. En mayo de ese año el país vivió una nueva intentona golpista, provocada por militares afines al subsistente “oviedismo” en filas castrenses. Tanquetas del ejército incluso llegaron hasta el centro

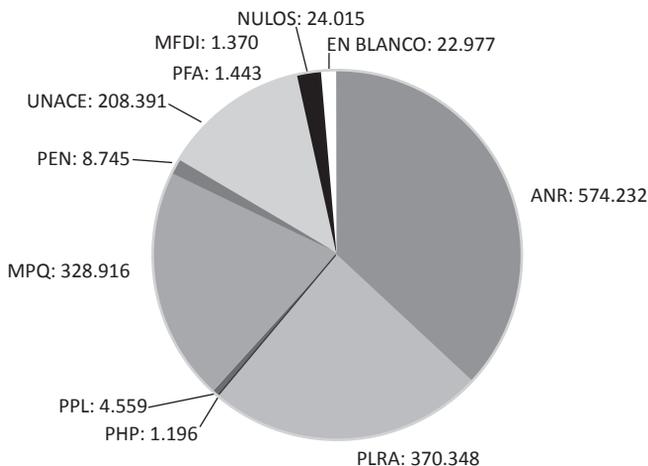
de Asunción y efectuaron disparos hacia el Congreso en una noche que, gracias a que no lograron los golpistas el apoyo necesario en otras armas, culminó sin una ruptura del proceso democrático. La mañana siguiente del 19 de mayo el país amaneció librado de un nuevo intento de quiebre institucional, pero profundamente afectado en su estabilidad política que, luego, en el devenir de los siguientes años, sería aún más agravada con la crisis económica y financiera que terminaría llevando al país a un default en sus cuentas internacionales.

En ese mismo año, el Dr. Julio César Franco (popularmente conocido con el sobrenombre de “Yoyito”), máximo dirigente por entonces del Partido Liberal Radical Auténtico, fue ungido Vicepresidente de la República en elecciones en las que ganó al candidato colorado, Félix Argaña (hijo del asesinado vicepresidente Argaña), contando con el apoyo disidente sector “oviedista” del Partido Colorado, que marcaría su “venganza” contra el argañismo con este respaldo y convertiría a Franco en un aliado con deudas políticas relevantes. El oviedismo abandonaría finalmente su partido original para fundar uno nuevo en el año 2002 bajo la denominación de “Partido de la Unión Nacional de Ciudadanos Éticos” UNACE.

De acuerdo al historiador Oscar Pineda, “el gobierno de González Macchi, que había comenzado con un inmenso apoyo y refrendo popular, con el tiempo se fue desgastando y cayó en el descrédito, minado de hechos de corrupción que salpicaron inclusive a la misma familia presidencial. Tuvo que afrontar dos intentos de juicio político promovidos por los mismos colorados, que al final no progresaron en el Congreso. En los últimos meses el país cayó en cesación de pagos y la economía se retrotrajo lo suficiente como para alarmar a los organismos internacionales”⁸.

En gran medida, aquellos intentos de juicio político planteados contra González Macchi no prosperaron debido principalmente al efecto automático que tendría su destitución con la asunción de la Presidencia por parte del vicepresidente Franco, liberal, algo que, obviamente no resultaba agradable para los colorados. Franco, de hecho, se convirtió en el mejor reaseguro de la permanencia de González Macchi al frente del Poder Ejecutivo.

8 Pineda, Oscar. Breve historia integral del Paraguay. Editorial Servilibro. Asunción, 2017. Pp 189.



Resumen nacional senadores

Lista	Sigla	Total votos	Porcentaje
1	ANR	508.506	32,93%
2	PLRA	374.854	24,27%
3	PRF	10.202	0,66%
4	PPS	67.462	4,37%
5	PHP	3.515	0,23%
6	PPL	16.151	1,05%
7	PDC	3.010	0,19%
8	MPQ	234.748	15,20%
9	PEN	31.212	2,02%
10	UNACE	211.078	13,67%
12	PFA	2.828	0,18%
15	PIA	3.791	0,25%
45	MFC	6.766	0,44%
50	MFDI	2.284	0,15%
	EN BLANCO	38.608	2,50%
	NULOS	29.207	1,89%
	TOTAL	1.544.222	

Distribución de escaños en el senado por partido

Lista	Sigla	Total de bancas
1	ANR	16
2	PLRA	12
4	PPS	2
8	MPQ	7
9	PEN	1
10	UNACE	7

Distribución de escaños en la cámara de diputados por partido

Lista	Sigla	Departamento																	Total de Bancas	
		0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16		17
1	ANR	3	1	2	3	1	3	2	3	1	2	2	7	2	1	1	1	1	1	37
2	PLRA	1	2	1	2	1	2		1	1	1	2	5		1	1				21
10	UNACE	1		1		1	1		1		1	2	2							10
8	MPQ	3							1			1	4				1			10
4	PPS	1											1							2
Total de bancas por dpto.		9	3	4	5	3	6	2	6	2	4	7	19	2	2	2	2	1	1	80

Gobierno de Duarte Frutos. Reformas económicas y recomposición de la Corte Suprema de Justicia.

Las elecciones del 2003 le dieron como ganador a la dupla postulada por el Partido Colorado, con Nicanor Duarte Frutos como presidente, y Luis Castiglioni como vicepresidente.

Figura 11: Resultados de Elecciones Generales 2003. Fuente: TSJE

Elecciones generales 2003

Fecha	27 de abril de 2003
Electores habilitados en total	2.405.108
Electores habilitados voto electrónico	1.102.255
Electores habilitados voto tradicional	1.302.853
Cantidad de votantes con urnas electrónicas	740.474
Cantidad de votantes con sistema tradicional	805.718
Cantidad de votantes en total	1.546.192
Participación	64,29%

Obs.: Fueron habilitados para votar con urnas electrónicas 1.102.255 ciudadanos, de los cuales votaron 740.474, lo que representa el 67,18% de los empadronados.

Resumen nacional – Presidente y Vicepresidente

Lista	Partido	Dupla presidencial	Sigla	Total votos	Porcentaje
1	Asociación Nacional Republicana	Nicanor Duarte Frutos - Luis Castiglioni Soria	ANR	574.232	37,14%
2	Partido Liberal Radical Auténtico	Julio César Franco - Eligio Campuzano	PLRA	370.348	23,95%
5	Partido Humanista Paraguayo	Teresa Notario - Armando Cáceres	PHP	1.196	0,08%
6	Partido Patria Libre	Tomás Zayas - Aurora Montiel	PPL	4.559	0,29%
8	Movimiento Patria Querida	Pedro Fadul - Daniel Codas	MPQ	328.916	21,28%
9	Partido Encuentro Nacional	Diego Abente Brun - María Elena Araújo	PEN	8.745	0,57%
10	Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	Guillermo Sánchez Guffanti - Víctor Sánchez Villagra	UNACE	208.391	13,47%
12	Partido Frente Amplio	Pedro Almada Galeano - Federico Santos Núñez	PFA	1.443	0,09%
50	Movimiento Fuera Democrática Independiente	Guillermo Hellmers - María A. Cano Radil	MFDI	1.370	0,09%
			NULOS	24.015	1,55%
			EN BLANCO	22.977	1,49%
			TOTAL	1.546.192	64,29%

El 15 de agosto de 2003 asumió la Presidencia de la República el Dr. Nicanor Duarte Frutos, abogado y periodista, quien construyó su liderazgo político en la ANR siendo primero viceministro de Educación (bajo el gobierno de Rodríguez), luego ministro de Educación (bajo el gobierno de Wasmosy) y luego, como candidato a vicepresidente en la dupla con Luis María Argaña, se había constituido en referente importante del movimiento “Reconciliación Colorada”, nombre oficial del argañismo.

Un discurso populista, marcado por la presencia de varios jefes de Estado de la región, entre ellos el mismísimo Fidel Castro que por primera vez visitaba el Paraguay, inauguró su presidencia en un acto multitudinario frente al Congreso.

Dicha línea populista se mantendría durante su gobierno, aunque por otro lado Duarte Frutos “hizo bien los deberes” ante las recomendaciones de los organismos financieros internacionales a fin de sacar al país del default económico, promoviendo en los dos primeros años de su gobierno profundas reformas en las leyes administrativas y financieras del país.

Con el liderazgo de su ministro de Hacienda, Dionisio Borda, el gobierno de Duarte Frutos planteó y obtuvo el apoyo en el Congreso para modificar leyes de jubilaciones, leyes tributarias, leyes orgánicas y administrativas del Estado.

Estas reformas, generadas tras los acuerdos con el FMI y otros órganos, produjeron fuertes críticas y resistencia en sectores afectados, en gremios de funcionarios públicos, así como en sectores campesinos. Hubo un periodo intenso de invasiones de propiedades rurales por parte de campesinos organizados, y empezaron a aparecer asentamientos “espontáneos” en zonas suburbanas, generalmente favorecidos por el populismo político de autoridades partidarias o municipales, y luego hasta del propio Duarte Frutos en el afán de recuperar su “perfil progresista” al que formalmente decía adherir desde su nuevo movimiento interno colorado.

Varios hechos luctuosos marcaron parte del tiempo de gobierno de Duarte Frutos. La tragedia del incendio del supermercado Ykua Bolaños, con un saldo de más de 400 muertos, fue uno de ellos. El otro fue la fortaleza alcanzada por grupos izquierdistas ya metidos en la estrategia guerrillera, que luego constituirían (hacia el 2008) el grupo extremista “Ejército del Pueblo Paraguayo”. El principal fruto de este protagonismo extremista fue en el 2004 el secuestro –y posterior asesinato- de Cecilia Cubas, hija del expresidente Raúl Cubas Grau, hecho de gran repercusión nacional y que desnudó la impericia y debilidad de los organismos de seguridad del Estado.

En el plano político, la fuerza que pudo obtener con llegada a la primera magistratura el Dr. Duarte Frutos no solo a aprovechó con las reformas económicas, sino con plantear y obtener el cambio de casi la totalidad de ministros de la Corte Suprema de Justicia. En agosto de 2004, un año después de arribar al Palacio de López, y con una alianza que rememoró el “pacto de gobernabilidad” de la época Wasmosy, consiguió en el Congreso los votos necesarios para amenazar con el juicio político a 6 ministros y cambiarlos por otros cuyos nombres fueron consensuados con el PLRA y el novel partido “Patria Querida”.

Por entonces, integraban la Corte Suprema de Justicia los ministros: Carlos Fernández Gadea, Bonifacio Ríos Ávalos, Antonio Fretes (quien reemplazo al fallecido Elixeno Ayala), Víctor Núñez, Wildo Rienzi, Enrique Sosa, Luis Lezcano Claude, Jerónimo Irala Burgos y Felipe Santiago Paredes.

Los ministros que debieron abandonar sus cargos por efecto de este “acuerdo político” logrado por Duarte Frutos, fueron:

1. Jerónimo Irala Burgos
2. Felipe Santiago Paredes
3. Enrique Sosa
4. Luis Lezcano Claude,
5. Carlos Fernández Gadea
6. Bonifacio Ríos Ávalos

Los cuatro primeros optaron por renunciar para no someterse al juicio político. Fernández Gadea y Ríos Ávalos aceptaron someterse a todo el proceso del juicio político, y luego de ser condenados y destituidos por esa vía, accionaron ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos para plantear la nulidad de ese proceso. El caso del primero perdió eficacia con su fallecimiento años después; mientras el caso del Dr. Ríos Ávalos avanzó hasta una propuesta de acuerdo con el Estado paraguayo que aún resta por definirse

Fueron elegidos y designados nuevos ministros de la Corte los siguientes:

1. Alicia Pucheta de Correa
2. José Raúl Torres Kirmser
3. César Garay Zuccolillo
4. Sindulfo Blanco
5. Miguel Oscar Bajac
6. José Altamirano

En los años de gobierno de Duarte Frutos, la Corte Suprema de Justicia se vio “invasada” de acciones de inconstitucionalidad contra leyes promovidas por el Poder Ejecutivo, especialmente la Ley 2421 de administración financiera y adecuación fiscal, así como la ley 2345 de reforma y sostenibilidad de la caja fiscal, y la ley 1626 del Funcionario Público. Hubo casi una producción “industrial” de fallos declarando en forma total o parcial (en ese tiempo empezaron a surgir los fallos “parciales”) de inconstitucionalidad sobre esas y otras leyes. Más de 500 resoluciones de la Sala Constitucional se refirieron ese periodo de 5 años a acciones de inconstitucionalidad planteadas por viudas de veteranos de la Guerra del Chaco que fueron afectadas en sus beneficios tanto por las nuevas normas administrativas como por artículos de las leyes del presupuesto nacional desde el año 2003 en adelante.

Por otro lado, en el año 2004 había regresado al país el ex general Lino César Oviedo para someterse a la justicia militar, entretanto su movimiento político ganaba espacio en la escena nacional. Hacia finales del periodo presidencial, y como parte de un acuerdo de “no agresión” entre los sectores políticos del nicanorismo y el oviedismo, se facilitó la liberación, vía judicial, del díscolo militar y su habilitación plena para poder ejercer funciones públicas, con lo cual se iría a convertir en candidato de su partido UNACE en las elecciones de 2008.

Duarte Frutos pretendió generar un camino “constitucional” para su reelección pero se halló no sólo con fuerte resistencia en el Poder Legislativo (al cual pretendió convencer de que la fórmula para dicha habilitación de la reelección era la enmienda y no la reforma constitucional), sino también, y principalmente, con una movilización ciudadana de niveles inauditos, propiciada por la oposición, y liderada por el entonces ex obispo Fernando Lugo, que en una multitudinaria manifestación en el 2006 reclamó la renuncia de Duarte Frutos por haber supuestamente violado la Constitución al postularse –y ocupar por breves horas- la presidencia del Partido Colorado ese año.

La Corte Suprema de Justicia tuvo un rol fundamental para “habilitar” a Duarte Frutos a postularse para dicho cargo, interpretando que ello no contradecía el requisito constitucional que obligaba al Presidente de la República a no dedicarse a otra función aparte de ésta.

No obstante, este hecho sirvió de disparador para la emergencia política de Fernando Lugo, que desde entonces en más fue visto como una fuerte opción para enfrentar al Partido Colorado en las elecciones de 2008.

Emergencia de nuevo liderazgo: Lugo candidato, Lugo Presidente. Alianza Patriótica para el Cambio

Con un Partido Colorado dividido por las internas donde Duarte Frutos pudo imponer la candidatura presidencial de su ex ministra de Educación, Blanca Duarte, la oposición tuvo una estrategia certera para generar la denominada “Alianza Patriótica para el Cambio” y postular, con partidos y sectores opositores, incluso de la izquierda, a Fernando Lugo para la Presidencia de la República.

El 20 de abril de 2008, las elecciones dieron como ganador, por escaso margen, al ex obispo Lugo, causando con ello la caída del Partido Colorado del gobierno después de 60 años, y generando el primer cambio pacífico de color partidario en toda la historia del país.

Pineda, al resumir la gestión de Lugo, señala:

“Fernando Lugo, que había llegado al cargo de obispo dentro de la jerarquía eclesial y había renunciado a su condición de religioso para liderar el movimiento opositor al coloradismo, empezó su nuevo gobierno con una imagen auspiciosa especialmente desde el punto de vista de la izquierda que ganó cada vez más espacios de poder. En el plano de la salud se buscó que la misma sea abaratada al máximo y que las consultas fueran completamente gratuitas. En lo relativo a la educación, se continuaron con varios proyectos entre los que se contaba el de una computadora por niño que se llegó a implementar en algunas localidades del país. El gobierno, a pesar de la influencia de la izquierda, en lo relativo a la economía se mantuvo conservador lo que unido al crecimiento de los rubros de exportación, principalmente de la soja y el ganado vacuno, produjeron buenos resultados macroeconómicos en los años 2010 y 2011. En este aspecto uno de los grandes éxitos del Gobierno fue sin lugar a dudas el acuerdo logrado con el Brasil por el que el gigante lusitano se comprometía a entregar más dinero al Paraguay por la energía utilizada de Itaipú. Sin embargo en lo relativo a la inseguridad, la misma antes que decrecer, siguió progresando y el movimiento armado llamado EPP llevó a cabo importantes secuestros como el del ganadero Fidel Zavala y ataques en el norte del país como el que se dio en el año nuevo del 2009 en Tacuatí...”

Lugo, como su antecesor Duarte Frutos, fue tentado por el propósito de la reelección. Sus adláteres movieron negociaciones políticas e interpretaciones constitucionales para “armar la estrategia” conducente al objetivo

de habilitar un proceso de enmienda constitucional, entendiéndose ésta como la vía y no la de la reforma, para promover la reelección presidencial. Esto turbó el ambiente político, por demás enrarecido sobre todo en la relación de Lugo con su principal fuerza política de apoyo, el PLRA.

Un hecho significativo en términos de escenario electoral ocurrió en octubre de 2011 con la aprobación, por la vía de referéndum, de un cambio en la Constitución Nacional que permitió, desde entonces y por primera vez en la historia, que paraguayos residentes en países extranjeros pudieran participar de las elecciones generales para elegir autoridades nacionales.

Juicio Político a Lugo y gobierno de Federico Franco

Fernando Lugo no quedó exento del deterioro de la popularidad de su gobierno, como ocurre con la mayoría de los presidentes luego de pasada la mitad de su periodo. El descontento en el PLRA, principal aliado político, por los desplantes, por las pocas “retribuciones” en materia de cargos, por la preferencia explícita de Lugo de gobernar rodeado de sus “amigos izquierdistas” y de otros referentes antes, fue creciendo y minando una relación que llegó a su punto culminante en el 2012. Ese año, en uno de los tantos sitios invadidos por grupos campesinos radicalizados y, en algunos casos, con el visto bueno de parte de referentes del propio gobierno luguista, ocurrió la tragedia que marcó finalmente el destino del Presidente Lugo.

Siendo ministro del Interior el Dr. Calos Filizzola, presidente del Partido País Solidario y principalísimo aliado de Lugo, se determinó una intervención policial-fiscal en tierras (invadidas por campesinos) de la familia del antiguo dirigente colorado Blas N. Riquelme (que fuera clave en el ascenso de Rodríguez y Wasmosy). El relato del historiador Oscar Pineda nos sirve para reconstruir dicha luctuosa jornada:

“En horas de la mañana del viernes 15 de junio de 2012, en un procedimiento judicial policial de desalojo, en la estancia Campos Morombi, propiedad del empresario Blas N. Riquelme, en el distrito de Curuguaty, se produce un tiroteo infernal con el resultado nefasto de 17 muertos y más de 40 heridos por impactos de bala... En horas de la tarde, como fruto de esa mañana sangrienta y ante la presión de diversos estamentos entre los que se cuenta el Congreso Nacional, el presidente Fernando Lugo destituye al ministro del Interior, Dr. Carlos Filizzola, y al comandante de la Policía Nacional, Comisario General Paulino Rojas. Sin embargo esas medidas no bastan

para calmar las aguas y en los siguientes días se habla de enjuiciar políticamente al Presidente...”.

La crispación política aumentada por los sucesos de Curuguaty, el descontento de los liberales y la oportunidad de terminar sacando del escenario a un líder carismático como Lugo, propiciaron el acuerdo entre los principales referentes de la ANR y el PLRA para promover el juicio.

La crisis se instaló, Lugo aceptó someterse al juicio político desoyendo las sugerencias de sus “estrategas” de movilizar adherentes y copar las plazas del Congreso para evitar su destitución. Entretanto, aliados internacionales de los gobiernos afines ideológicamente llegaron para tratar de dar respaldo y evitar la caída de Lugo.

En un proceso sumarísimo, la Cámara de Diputados formuló la acusación y el viernes 22 de junio se llevó a cabo el juicio en el Senado, con el resultado de una amplia mayoría a favor de la destitución del Presidente Lugo. Ocurrido esto, asumió la Presidencia de la República el vicepresidente Federico Franco.

Una profunda crisis en las relaciones internacionales se provocó con esto, pues los gobiernos del Mercosur decidieron suspender a Paraguay en dicho órgano y retirar sus embajadores, así como ocurrió con otros países de la región. Sin embargo, restablecida la tranquilidad institucional, el gobierno de Franco logró el reconocimiento de la Unión Europea y de gobiernos clave como los de EEUU, Canadá, Alemania y otros.

Durante el gobierno de Franco se puso en vigencia el impuesto a la renta personal y el país logró colocar por primera vez los bonos soberanos en el exterior, fuente clave para el financiamiento de obras públicas, hecho que fue consolidándose en el gobierno posterior con mayores y frecuentes colocaciones que fueron ratificando el crecimiento de la confiabilidad en la política económica, financiera y monetaria del Paraguay.

Gobierno de Horacio Cartes. Retorno de la ANR al Poder Ejecutivo

La búsqueda de un nuevo liderazgo en el Partido Colorado llevó a varios de sus dirigentes históricos a motivar la inclusión en el partido de un “outsider” con buena “carrocería” financiera y con evidentes afanes de crecimiento hacia el escenario político. Horacio Cartes, empresario del sector tabacalero y financiero, que ganara mucha preponderancia también como dirigente del fútbol, apareció en la escena colorada. Se afilió y acto seguido buscó su postulación a la Presidencia de la República por ese partido, para

lo cual sus aliados internos tuvieron que forzar una reforma de los estatutos para poder permitir dicha candidatura.

Así, Cartes siendo candidato de la ANR arribó a la Presidencia de la República el 15 de agosto de 2013, triunfando sobre el candidato del PLRA Efraín Alegre, el de la izquierda moderada Mario Ferreiro y el de la izquierda más ortodoxa Aníbal Carrillo Iramain. Lino Oviedo, que se había postulado por tercera vez a la alta magistratura, falleció en plena campaña electoral en un accidente aéreo, con lo que su partido, que ya venía en declive electoral, terminó rezagado y empezó el sostenido camino hacia su disgregación.

Figura 12: Resultados de las Elecciones Generales de 2013. Fuente: TSJE

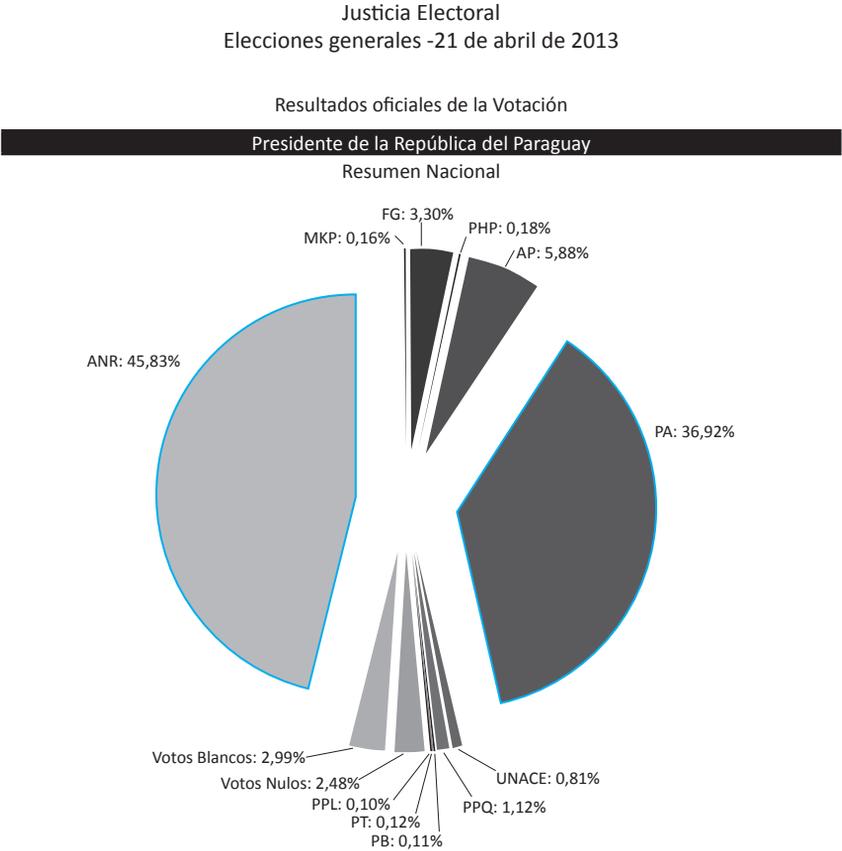


Tabla 7: Resumen de votos

Resumen de votos para Presidente/Vicepresidente			
Partido/Mov/Alianza/Concertación			Votos
1	Partido Colorado	Horacio Manuel Cartes Jara	1.104.169
3	Avanza País	Mario Aníbal Ferreiro Sanabria	141.716
4	Alianza Paraguay Alegre	Pedro Efraín Alegre Sasiain	889.451
5	Partido Humanista Paraguayo	Roberto Carlos Ferreira Franco	4.264
7	Unión Nacional De Ciudadanos Éticos	Lino César Oviedo	19.416
8	Partido Patria Querida	Miguel Carrizosa Galiano	27.026
10	Partido Blanco	Ricardo Martín Almada	2.767
14	Partido De Los Trabajadores	Eduardo María Arce Schaerer	3.011
40	Concertacion Nacional Frente Guasu	Aníbal Enrique Carrillo Iramain	79.573
55	Partido Patria Libre	Atanasio Galeano	2.416
69	Movimiento Kuña Pyrenda	Lilian Susana Soto Badaui	3.925
	Votos Blancos	Votos Blancos	72.066
	Votos Nulos	Votos Nulos	59.637
		Total De Votos	2.409.437
		Participación	68,52 %

Luego de las elecciones de mayo de 2013, y en el interregno post electoral, surgieron numerosas denuncias mediáticas sobre hechos de corrupción, así como reclamos de los medios hacia ambas cámaras legislativas (ya integrados sus nuevos miembros electos) para dar a conocer sus datos de salarios, asignaciones extraordinarias, viáticos, tanto de parlamentarios como de funcionarios. Los reclamos se acentuaron en agosto de ese año con la divulgación de nuevos hechos de corrupción, donde parlamentarios aparecían apañando nombramientos o cargos de funcionarios ligados a sus familias, o que no cumplían sus funciones en las instituciones asignadas.

Las campañas mediáticas y protestas ciudadanas llevaron a forzar de tal forma la situación, que el Presidente Cartes debió manifestarse a favor de la transparencia públicamente (“lo público debe hacerse público”, dijo a los medios) y la Corte Suprema de Justicia terminó dando un fuerte apoyo a la transparencia con un fallo judicial en una acción de inconstitucionalidad. El Acuerdo y Sentencia 1306 dictado el 15 de octubre de 2013, que puso fin a un largo litigio del ciudadano sanlorenzano Daniel Vargas Telles que buscaba que su municipio de San Lorenzo le proporcionara información sobre salarios y funciones asignadas a los funcionarios municipales, declaró formalmente el carácter de “derecho humano fundamental” del derecho a la información pública, aclaró e interpretó el artículo 28 de la CN en el sentido de detallar cuáles son “fuentes públicas de información” y señaló

explícitamente que los salarios y asignaciones de los funcionarios públicos no pueden ser considerados como datos de “la intimidad” sino deben hacerse públicos. Con este fallo, que representa un claro caso de activismo judicial a favor de un derecho humano de carácter colectivo, se provocó un efecto cascada y todas las instituciones del Estado se vieron obligadas –como hizo la propia Corte apenas dictado su fallo- a publicar en sus sitios web todos los datos financieros y de salarios pagados a autoridades y funcionarios. Esto también derivó en la presentación y sanción posterior de dos leyes relativas a la transparencia: La ley 5189 y la Ley 5282, ambas sancionadas y promulgadas en el 2014.

Fue esencial el protagonismo ciudadano en esta lucha, así como de la sociedad civil organizada que desde hacía una década venía bregando por una ley de acceso a la información a través del Grupo Impulsor del Acceso a la Información Pública (GIAI).

Cartes aprovechó esta situación para erigirse en un “promotor” de la transparencia, promulgando la ley 5282 en un inédito acto público y abierto en el Palacio de López, y tomando como un eje discursivo (y luego, de campaña) el tema de la transparencia.

En la última parte de su mandato, Cartes no pudo evitar la ya tradicional “tentación” de sus antecesores, y se embarcó –indirectamente a través de sus seguidores políticos y con el apoyo del Frente Guasu y un sector del PLRA- a la carrera por lograr una enmienda constitucional que le permitiera aspirar a la reelección. En marzo de 2017, el intento llevado a su máxima presión en el Parlamento, provocó una profunda crisis política que tuvo como escenario fuertes enfrentamientos en las calles entre manifestantes “contra la enmienda” y la Policía, todo lo cual tuvo un corolario dramático con el asesinato de un joven dirigente liberal en la propia sede del PLRA, por tiros de la Policía que atrató dicho local partidario. Los hechos, las protestas ciudadanas, la presión mediática y sobre todo, la presión manifiesta de parte de la Embajada de EEUU, que en una comunicación oficial señaló su postura respecto a la situación política, obligaron a Cartes a declarar públicamente que ya no pretendería su reelección.

Algunos hitos y temas fundamentales en la Justicia

Como último tópico, expondremos aquí de forma resumida algunos hitos principales y temas de relevancia para el sistema judicial en todo este tiempo descripto (más allá de los puntos ya enfocados en el transcurso de las páginas anteriores).

a. **La adhesión a instrumentos internacionales de protección de los Derechos Humanos**

Un hecho fundamental y hasta fundacional para esta nueva era en la República del Paraguay sin dudas constituyó, como se dijo antes, la formal adhesión del Estado paraguayo a diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, empezando por la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, mediante la Ley N° 1 del año 1989, la primera ley sancionada por el nuevo Congreso de la transición democrática.

Esto permitía a Paraguay sumarse al conjunto de naciones comprometidas con la defensa y protección de los derechos humanos, y asumir la condición de Estado orientado a circunscribirse a los estándares de la democracia republicana.

Esta decisión fue consolidada posteriormente con el reconocimiento del estado paraguayo de la competencia y jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ocurrida en enero de 1993. Con esto, Paraguay se sometía a esa jurisdicción internacional, lo que también implicaba la adhesión a la jurisprudencia y las interpretaciones que dicha Corte IDH hiciera de las normas contenidas en la Convención. Posteriormente, Paraguay también suscribió y ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como otros instrumentos internacionales sobre derecho de la niñez, sobre lucha contra la corrupción, sobre el Tribunal Penal Internacional, etc.

Todo esto tuvo un impacto “in crescendo” en el sistema judicial paraguayo, considerando que desde entonces y con los años siguientes, se hizo más que necesario incorporar el “control de convencionalidad” como mecanismo de interpretación y aplicación de las normas internas en los juicios. Paraguay, siendo parte del sistema interamericano a través de estos dos hechos, fue incluso juzgado y hasta condenado en varios casos planteados ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y llevados ante la Corte IDH.

La propia Constitución Nacional abrió paso para ratificar esta integración del Paraguay al orden jurídico internacional:

Artículo 141 - DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES

Los tratados internacionales válidamente celebrados, aprobados por ley del Congreso, y cuyos instrumentos de ratificación fueran can-

jeados o depositados, forman parte del **ordenamiento legal interno con la jerarquía que determina el Artículo 137.**

Artículo 143 - DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La República del Paraguay, en sus relaciones internacionales, acepta el derecho internacional y se ajusta a los siguientes principios:

- la independencia nacional;
- la autodeterminación de los pueblos;
- la igualdad jurídica entre los Estados;
- la solidaridad y la cooperación internacional;
- la protección internacional de los derechos humanos;
- la libre navegación de los ríos internacionales;
- la no intervención, y
- la condena a toda forma de dictadura, colonialismo e imperialismo.

Artículo 145 - DEL ORDEN JURÍDICO SUPRANACIONAL

La República del Paraguay, en condiciones de igualdad con otros Estados, admite un orden jurídico supranacional que garantice la vigencia de los derechos humanos, de la paz, de la justicia, de la cooperación y del desarrollo, en lo político, económico, social y cultural.

Al control de constitucionalidad que tiene la Corte Suprema de Justicia, por esta cuestión, ahora se le sumó la función de control de convencionalidad que, si bien debe hacerse desde los órganos judiciales inferiores, a nivel del supremo tribunal adquiere mayor relevancia y condición inexcusable por cuanto es la última instancia, tras la cual, en general, cualquier ciudadano que se sienta afectado en sus derechos humanos por el sistema judicial, podría recurrir al sistema interamericano de protección de dichos derechos.

b. Nuevo Código Penal en el Paraguay. El cambio del sistema inquisitivo al sistema acusatorio

Adherido el Estado paraguayo a los principales instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, era lógico pensar en la adecuación de las normas internas a los principios y estándares marcados por aquellos. La principal reforma en materia de normativas se dio con la nueva Constitución Nacional, y a continuación, con los cambios en diversas leyes, entre ellas, el Código Penal y el Código Procesal Penal.

La Constitución daba pie a la adopción de un sistema penal de tinte oral-acusatorio, contrario al sistema escrito-inquisitivo vigente hasta esa época. Las garantías formuladas en el marco del Estado Social de Derecho (adoptado por la nueva carta fundamental) hacían necesaria una profunda reforma penal.

Las nuevas ideas y el anteproyecto de nuevo código penal empezaron a pergeñarse en 1994 a iniciativa del entonces Fiscal General del Estado, Luis Escobar Faella, y con la fundamental participación del catedrático penalista Wolfgang Schone, que había sido contratado para dicha tarea y presidió una Comisión de redacción que finalmente produjo el documento base para la posterior ley⁹.

En julio de 1997 se aprobó el nuevo Código Penal (Ley 1.160) y un año después en julio de 1998, el Código Procesal Penal (Ley 1.286) que entró en vigencia en el año 2000. La Ley Orgánica del Ministerio Público, que daba sustento a la aplicación de ambos por parte de dicho órgano y su nuevo diseño constitucional, fue aprobada en el año 2000.

La Corte Suprema de Justicia tuvo participación en el estudio de dichos instrumentos tal como relata Wolfgang Schone:

“Desde su inicio la reforma del orden jurídico penal paraguayo contó con el apoyo de la Corte Suprema de Justicia. Este apoyo empezó con los consejos sabios de su ministro Jerónimo Irala Burgos y continuó con intervenciones cada vez más activas de toda la institución bajo sus presidentes Oscar Paciello, lamentablemente fallecido, Enrique Sosa Elizeche, Raúl Sapena Brugada y Wildo Rienzi Galeano. Efectivamente, los cambios de la legislación de fondo y de forma obligan a grandes esfuerzos de implementación que resultan en una reestructuración profunda del Poder Judicial y en innovaciones hasta edilicias y técnicas. Los resultados de estos esfuerzos afectan no sólo el trabajo diario de todos los servidores de la Justicia, sino también y sobre todo la percepción del sistema por parte de la ciudadanía. Es aquí donde se crea o se pierde la confianza en la Justicia y, con eso, en el Estado entero¹⁰”.

9 Guzmán Dalbora, José Luis. El nuevo Código Penal paraguayo (1997). En https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080521_95.pdf

10 Schone, W. Prólogo de “Código Penal de la República del Paraguay”. Edición de la Corte Suprema de Justicia. En http://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/Coleccion_de_Derecho_Penal_TomoI.pdf

Un código penal garantista, con definiciones de tipos delictivos y criminales más precisos y adecuados a los nuevos tiempos, un código procesal que instituye la oralidad y publicidad amplia en el proceso penal, con la carga de investigación en manos del ministerio público, son las claves de esta reforma sustancial en la administración de justicia.

“Con la reforma integral de la justicia penal se consigue la solución de los problemas que contrajo el modelo abandonado y que rigió por más de un siglo; problemas que negaban eficiencia y humanidad a la administración de justicia penal (justicia imprevisible, casi inaccesible, insegura, sin juicio previo, sin presunción de inocencia, mínimo derecho a la defensa, oscuridad de información para el justiciable, entre otros).

El modelo acusatorio de tinte adversarial, hoy convertido en sistema específico dentro del complejo sistema general de justicia paraguaya, establece como parámetro fundamental la imparcialidad del juez (órgano jurisdiccional), autoridad que deja de “investigar” y se dedica sólo a “juzgar”. Entonces, el Ministerio Público, órgano judicial autónomo, con la objetividad de actuación como regla principal, pasa a ocupar un rol protagónico activo (antes era sólo consultivo y alternativo), quedando bajo su directa responsabilidad la etapa preparatoria solamente dos de las tres etapas fundamentales del proceso penal: la investigación fiscal preparatoria que finaliza con la acusación ante el Juez. Así, el Ministerio Público investiga los hechos punibles de acción penal pública y asume el rol acusador (es el elemento activo-dinámico de la justicia penal de acción penal pública)”¹¹.

En los años subsiguientes a la puesta en vigencia de ambos códigos, movidos por una actitud casi populista, legisladores plantearon cambios en las normas de ambos códigos generando, en algunos casos, retrocesos importantes hacia el antiguo modelo inquisitivo, sobre todo con el retorno de criterios formales rígidos para incrementar el uso de la prisión preventiva como sanción anticipada, o para despojar a los jueces de garantía de atribuciones básicas de consideración para la aplicación de medidas alternativas a la prisión en caso de hechos punibles que sobrepasen la expectativa de pena de 5 años de prisión (crímenes).

11 Ministerio Público de la República del Paraguay. En <http://www.ministeriopublico.gov.py/historia-i4>

La “ley Camacho” (Ley 2341/2003 bautizada así porque fue impulsada por el senador Emilio Camacho) prácticamente derogó parte del concepto garantista para devolver una tónica inquisitoria al establecer parámetros que permitían extender los procesos de investigación penal más allá de los tiempos formulados inicialmente en el marco del estudio integral de ambos nuevos Códigos. Estas nuevas leyes y cambios normativos incorporados en ambos códigos provocaron acciones de inconstitucionalidad en varios casos, las que debieron ser atendidas por la Corte bajo la consideración de los principios de seguridad jurídica, garantía de la defensa y adecuación a los estándares internacionales en materia de derechos humanos.

No obstante, el retorno casi indisimulado hacia el modelo inquisitivo, sobre todo en materia del abuso de la prisión preventiva como medida sancionatoria anticipada, ha llevado al Paraguay a tener índices extraordinarios de prevenidos sin condena, los que representan el 77% de la población penal.

c. La independencia del Poder Judicial. Inamovilidad de ministros de la Corte y magistrados judiciales.

La consagración en la Constitución Nacional de 1992 del “Estado Social de Derecho” y de “un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control” entre los Poderes del Estado brinda un marco fundamental para la independencia del Poder Judicial. En su sección específica, en el artículo 248, la carta magna expresa de forma taxativa eso: “Queda garantizada la independencia del Poder Judicial” y agrega que “en ningún caso los miembros de los otros poderes, ni otros funcionarios, podrán arrogarse atribuciones judiciales que no estén expresamente establecidas en esta Constitución, ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir de cualquier modo en los juicios. Actos de esta naturaleza conllevan nulidad insanable”. Como si algo faltara, el mismo artículo 248 establece que “los que atentasen contra la independencia del Poder Judicial y la de sus magistrados, quedarán inhabilitados para ejercer toda función pública por cinco años consecutivos, además de las penas que fije la ley”.

Todo esto trata de consolidarse orgánicamente con las atribuciones de los órganos judiciales y con la creación de un sistema inédito y autónomo (en la forma) de designación y juzgamiento de los magistrados judiciales. Así, tanto el Consejo de la Magistratura (CM) como el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) aparecen como nuevas entidades destinadas, en principio, a generar mecanismos de designación y evaluación más plurales con relación a los actores judiciales.

La integración de ambos órganos por sectores políticos, y explícitamente basados en las mayorías parlamentarias, así como la membresía de colectivos sectoriales, también designados mediante elecciones, como el caso de los abogados y representantes de universidades, terminaron por minar de intereses políticos el sistema creado. A esto debe sumarse que los jueces designados solo podrían alcanzar su inamovilidad en el sistema tras dos confirmaciones en su cargo, lo cual le haría prisioneros de los avatares políticos y esclavos de un sistema de “lobby” partidario al que debieran someterse para cada intento de confirmación durante 15 años prácticamente.

Por otro lado, tras la aprobación de la Ley 609/95 que organiza la Corte Suprema de Justicia se afianzó el criterio de ciertos sectores políticos en el sentido de pretender interpretar que la Constitución Nacional sólo concede inamovilidad a los ministros de la Corte en el mismo sentido de los demás magistrados de inferior categoría (con su segunda confirmación en el cargo).

Es así que se han puesto en tela de interpretación y polémica estos dos artículos de la CN:

Artículo 252 - DE LA INAMOVILIDAD DE LOS MAGISTRADOS

Los magistrados son inamovibles en cuanto al cargo, a la sede o al grado, durante el término para el cual fueron nombrados. No pueden ser trasladados ni ascendidos sin su consentimiento previo y expreso. Son designados por periodos de cinco años, a contar de su nombramiento.

Los magistrados que hubiesen sido confirmados por dos periodos siguientes al de su elección, adquieren la inamovilidad en el cargo hasta el límite de edad establecido para los miembros de la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 261 - DE LA REMOCIÓN Y CESACIÓN DE LOS MINISTROS DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Los ministros de la Corte Suprema de Justicia sólo podrán ser removidos por juicio político. Cesarán en el cargo cumplida la edad de setenta y cinco años.

La ley 609 aprobada en junio de 1995 incluyó un artículo que prácticamente buscó derogar esta inamovilidad principio de designación que consagra el artículo 261 para los ministros de la Corte, aludiendo directamente al artículo 252, que consagra el sistema de adquisición de inamovilidad para los magistrados en general:

Artículo 19.- Recondición Tácita de la Función. Cumplido el periodo para el cual fueron designados, de acuerdo con el Art. 252 de

la Constitución y 8° de las Disposiciones Finales y Transitorias de la misma, los ministros de la Corte Suprema de Justicia seguirán en el ejercicio de sus funciones hasta tanto sean confirmados o nombrados sus sucesores conforme con el procedimiento constitucional.

Esta interpretación, contradictoria con el principio general del derecho que señala que ante una norma general y una norma específica que reglen sobre un mismo tema, primará la específica para los destinatarios específicos, pretendió hacerse valer en varias ocasiones en que los senadores en su mayoría buscaron cambiar ministros de la Corte al tiempo en que, transcurridos 5 años de su nombramiento, consideraban “cumplido su periodo” y debían ser “confirmados o no” en sus cargos.

Así, desde 1995 a esta parte, el artículo 19 de la Ley 609 vino actuando como una espada de Damocles permanente para los ministros de la Corte y fue periódicamente agitada por senadores de distintos sectores (con el apoyo de interpretaciones afines de parte de juristas marcadamente simpatizantes de esas posturas políticas) para pretender cambiar a ministros de la Corte sin recurrir al sistema de juicio político que consagra como único medio para su remoción el artículo 261 de la Constitución.

Podría decirse que la endeble independencia del Poder Judicial y de los ministros de la Corte se vio fuertemente afectada por este hecho desde 1995, aunque, hay que decirlo, los ministros encontraron la forma de no someterse a esta interpretación política generando varios de ellos dos mecanismos de aseguramiento de su continuidad en el cargo:

1. Los que recurrieron a buscar su continuidad a través de acción judicial de declaración de certeza constitucional para confirmar sus anteriores nombramientos dentro del sistema judicial (ministros que pasaron por cargos de jueces o camaristas) y con ello adquirirían inamovilidad en base a lo estipulado por el artículo 252.
2. Los que sin haber realizado una carrera judicial suficiente, plantearon acción de inconstitucionalidad contra el artículo 19 de la Ley 609 con lo cual, aseguraron su inamovilidad en base al artículo 261 de la Constitución Nacional.

Esto no ha obstado, sin embargo, a que en el Parlamento se planteara en diversas y posteriores ocasiones el proceso de “confirmación” cuando algún ministro cumplía su periodo, pero finalmente obligó a que en dicho Poder se buscara, si ello fuera el propósito, la remoción de los ministros por la vía del juicio político.

Así ocurrió en el 2016 cuando se empezó a gestar el acuerdo de diversas facciones de los partidos Colorado y Liberal, el proyecto de enjuiciar a los ministros Víctor Núñez, Garay Zuccolillo, Miguel Oscar Bajac y Sindulfo Blanco. El primero de ellos, presionado por la prensa y por los acuerdos políticos en contra suya, terminó optando por renunciar antes de someterse al juicio. Los demás decidieron continuar en sus cargos y, pese a que la Cámara de Diputados acusó a todos ellos y remitió los antecedentes al Senado para que iniciara el juicio político, todavía pudieron seguir en sus puestos hasta la actualidad debido a que el Senado nunca decidió abrir esa segunda parte del proceso de enjuiciamiento.

d. La “acción declarativa de certeza constitucional”, figura polémica que incrementa su presencia

La existencia o no, la validez o no, de esta figura o vía de impulso para el control constitucional es objeto de discrepancias en el ámbito jurídico y político. No obstante, la propia Corte Suprema de Justicia ha sostenido en sucesivas interpretaciones que la facultad para declarar con grado de certeza constitucional la validez de un acto normativo o interpretar su alcance, le está concedida a partir de las normas establecidas en el Código Procesal Civil, específicamente en el artículo 99 del mismo.

A saber, el artículo 99 del CPC establece lo siguiente:

Art. 99.- Acción puramente declarativa. El interés del que propone la acción podrá limitarse a la declaración de la existencia o no existencia de una relación jurídica, o a la declaración de autenticidad o falsedad de un documento.

La Corte Suprema de Justicia, en sus fallos, ha sostenido que “la acción declarativa de certeza constitucional es una especie del género más amplio de las acciones meramente declarativas previstas en el artículo 99 del Código Procesal Civil”. Asimismo, sostuvo que dicha norma “incorpora a la sistemática procesal el instituto de la acción declarativa y se vincula con la previsión del artículo 542 in fine del mismo cuerpo legal, según el cual la Corte Suprema de Justicia se halla autorizada a interpretar disposiciones constitucionales, estableciendo su alcance y sentido, en un caso concreto.” (Acuerdo y Sentencia 81/2017, “Acción declarativa de certeza constitucional en Santiago Peña Ministro de Hacienda Arts. 217 y 202 IC 10 de la Constitución Nacional).

Torres Kirmsler (2017) sostiene que esta figura “asomaba” en su uso por parte de la Corte en 1999, pero en los últimos años “la utilización institucional de la figura de la acción declarativa de certeza constitucional dio un

giro hasta si se quiere inesperado. Se han promovido varias demandas en tal sentido, y sobre todo se ha ampliado considerablemente el espectro de su aplicación, acentuándose sobremanera la finalidad preventiva del instituto, y sobre todo proponiéndose, de manera institucional, interpretaciones sobre distintas facetas y aristas de la aplicación de la Constitución Nacional, incluso para la adopción de decisiones de tipo administrativo por parte de poderes del Estado distintos al Judicial¹².

El mismo autor nos recuerda la primera vez en que la Corte recurrió a dicha figura. “La primera sentencia en tal sentido es el Acuerdo y Sentencia N° 191, del 27 de abril de 1999, dictada por el pleno de la Corte Suprema de Justicia. Allí se resolvió una consulta elevada por el Tribunal Superior de Justicia Electoral, a los efectos de determinar si, en la coyuntura de aquel tiempo, debía convocarse a elecciones simultáneas para los cargos de presidente o vicepresidente de la República; o solamente para la presidencia”.

Con el transcurrir de los años, la figura fue ampliando sus alcances y el uso por parte de los otros poderes del Estado le han dotado de trascendencia para dilucidar cuestiones de relevancia institucional. Como se mencionará en otro tópico, esta figura incluso sirvió para que ministros de la Corte Suprema de Justicia que habían cumplido 5 años en sus cargos lograran la “certeza constitucional” de que estaban acogidos a la inamovilidad de origen a través del artículo 261 de la Constitución Nacional, al contrario de la interpretación de los senadores que pretendían aplicarles el artículo 252 y requerir una nueva “confirmación” en el cargo.

Torres Kirmser señala que la ampliación del uso de esta figura “se verificó en cuanto al mérito de las causas propuestas por dicha vía ante la Corte Suprema de Justicia, y a los sujetos que la proponían. En efecto, otros poderes del Estado han utilizado dicha vía, solicitando específicamente de la Corte Suprema de Justicia un pronunciamiento de certeza constitucional sobre cuestiones de relevancia institucional”.

El uso de esta figura, por cierto, se ha incrementado últimamente también a partir de acciones de parte de ministerios del Poder Ejecutivo para buscar refrendar actuaciones o decisiones administrativas respecto a cuestiones presupuestarias o de procesos de concesiones o licitaciones. No es posible vaticinar si habrá una vuelta atrás en el uso de esta figura, pero sí es ya notoria y aún previsible para adelante, la polémica que suscita en el

12 Torres Kirmser, José Raúl. “Panorama reciente de la acción declarativa de certeza constitucional en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia”. Revista de la Facultad de Derecho UNA. Edición 2017. Asunción.

ámbito jurídico y político, sobre todo por la postura de legisladores que consideran que es una figura no admitida por la Constitución, y que por ello, incluso han usado esto como argumento para plantear el juicio político contra varios ministros de la Corte.

Bibliografía general

- Brítez, Edwin y Numan Caballero, Javier. El Paraguay actual Segunda Parte. 1989-2010. Ediciones El Lector-ABC Color. Asunción, 2010.
- Corte Suprema de Justicia. “Código Penal de la República del Paraguay”. En http://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/Coleccion_de_Derecho_Penal_TomoI.pdf
- CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *Fallos institucionales*. Asunción, División de Investigación, Legislación y Publicaciones, 1ª ed., 2000, tomo I.
- Corte Suprema de Justicia. La justicia en el Paraguay. Avances y cumplimiento de los compromisos en el marco de la Cumbre Judicial Iberoamericana. Asunción, 2010.
- Costa, José María y Ayala, Oscar. Operación Gedeón. Los secretos de un golpe frustrado. Editorial Don Bosco. Asunción, 1996. Segunda edición.
- Costa, José María. La Corte Suprema de Justicia en el rol de promotor de políticas públicas. En “El acceso a la información pública en Paraguay”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Corte Suprema de Justicia. Asunción, 2014.
- Diario ABC Color. Momentos de la transición. Especiales. <http://www.abc.com.py/especiales/25-aniversario-del-golpe-de-1989/los-momentos-de-la-transicion-1204417.html>
- Guzmán Dalbora, José Luis. El nuevo Código Penal paraguayo (1997). En https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080521_95.pdf
- Institut Internacional de Governabilitat. Diagnóstico institucional de la República del Paraguay. Proyecto Lagniks. PNUD. Asunción, 2002.
- Lachi, Marcelo. La construcción de la gobernabilidad en Paraguay. En “Germinal, Documentos de Trabajo”. Neo 7, Diciembre 2010. Centro de Estudios y Educación Popular Germinal. Asunción 2010.
- Ministerio Público de la República del Paraguay. Historia del Código Penal del Paraguay. En <http://www.ministeriopublico.gov.py/historia-i4>
- Molinas, José y otros. “De la concentración a la fragmentación. El juego político en Paraguay en los últimos 50 años”. En “El Juego Político en América Latina”. BID, 2010. Recuperado de <http://desarrollo.org.py/admin/app/webroot/pdf/publicacions/08-10-2015-17-15-18-1545137426.pdf>

- Neri Farina, Bernardo y Boccia Paz, Alfredo. El Paraguay bajo el Stro-nismo 1954-1989. Colección la Gran Historia del Paraguay. ABC Co-lor y Editorial El Lector. Asunción.
- Paredes, Roberto. ¿A dónde va Paraguay? Edición del autor. Asunción, 2009.
- Paredes, Roberto. 25 años de democracia 1989-2014. Ediciones Caba-llo de Troya. Asunción, 2014.
- Pineda, Oscar. Breve historia integral del Paraguay. Editorial Servili-bro. Asunción, 2017.
- Torres Kirmser, José Raúl. “Panorama reciente de la acción declarati-va de certeza constitucional en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia”. Revista de la Facultad de Derecho UNA. Edición 2017. Asunción.
- Wasmosy, Juan Carlos. Contra viento y marea. Se institucionalizaron las FFAA de la Nación. Editorial Servilibro. Asunción, 2006.

SECCIÓN 2.2

El control de constitucionalidad en Paraguay.

Normas y alcances

José María Costa¹

Presentación

El presente reporte tiene como propósito ofrecer una descripción general sobre las normativas vigentes en relación al tratamiento de las acciones de inconstitucionalidad en el derecho positivo paraguayo, desde su concepción a nivel constitucional, los alcances que se otorgan al sistema de control de constitucionalidad, hasta las demarcaciones procedimentales surgidas de la legislación reglamentaria pertinente, incluyendo las acordadas o disposiciones internas adoptadas por la propia Corte Suprema de Justicia al respecto.

El objetivo es proveer una visión general que ayude a comprender los principios y el marco conceptual-normativo del sistema de control constitucional y, asimismo, entender el andamiaje procedimental en el caso de los juicios presentados ante la Corte Suprema de Justicia para promover la inconstitucionalidad de normas legales y/o resoluciones y/o decisiones jurisdiccionales.

En la parte final del documento, se presentan las recomendaciones para reglas de inclusión/exclusión de casos judiciales en el marco del proyecto de investigación sobre “Fragmentación política e Independencia Judicial” que impulsa el Instituto Desarrollo.

1 Magíster en Política Global (Universidad de Salamanca), abogado y Licenciado en Ciencias de la Comunicación (Universidad Nacional de Asunción). Catedrático de Derecho de la Información y de Teoría y Práctica de Periodismo (UNA).

El contexto constitucional

Supremacía de la Constitución Nacional en el derecho positivo paraguayo

Como punto de partida para analizar el concepto y contexto que la Constitución Nacional de la República del Paraguay otorga al control de constitucionalidad, podemos expresar que la adopción en dicha carta del sistema de prelación de leyes clásico, basada en la pirámide de Kelsen, es indicativo de la supremacía absoluta que tiene la propia Constitución en la estructura general del derecho positivo nacional.

Artículo 137 - DE LA SUPREMACÍA DE LA CONSTITUCIÓN

La ley suprema de la República es la Constitución. Esta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado. ...

Carecen de validez todas las disposiciones o actos de autoridad opuestos a lo establecido en esta Constitución.

De acuerdo a lo establecido, el marco jurídico nacional no solamente reconoce a la propia Constitución como “ley suprema” por encima de todos los demás instrumentos jurídicos existentes o por existir, sino también otorga a dicha supremacía la capacidad de sustentar la “invalidez” de cualquier normativa (disposiciones o actos de autoridad) que se oponga a lo señalado por ella. Esta es la esencia y el sustento principal para el juicio de control constitucional que está definido y regulado en líneas generales a posteriori en la carta magna, en el capítulo correspondiente a las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia.

Órgano competente, control concentrado y efecto de la inconstitucionalidad declarada

Según la Constitución Nacional, la Corte Suprema de Justicia tiene la atribución general de “conocer y resolver sobre inconstitucionalidad” (Art. 259, inc. 5) y la Sala Constitucional tiene las siguientes obligaciones y atribuciones específicas, según el Art. 260:

“Son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional:

1. *conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a esta Constitución en cada caso concreto, y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a este caso, y*
2. *decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a esta Constitución.*

El procedimiento podrá iniciarse por acción ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, y por vía de la excepción en cualquier instancia, en cuyo caso se elevarán los antecedentes a la Corte”.

Señala Torres Kirmser (2007) que el estado paraguay adopta el sistema de control concentrado de constitucionalidad “en su acepción más pura”, pues es la Corte Suprema de Justicia el único órgano judicial con competencia para declarar la inconstitucionalidad de leyes o actos normativos en general, o de sentencias del ámbito jurisdiccional. Recuerda el autor que hasta el año 1995 (año del que partirá el proyecto de investigación) todavía persistía un “excepcionalísimo caso” en el que un juez podía declarar la inconstitucionalidad de una norma en un juicio de amparo, en base a lo que disponía el artículo 582 del Código Procesal Civil. Esta normativa fue modificada por imperio de la Ley 600/95, dictada a mediados de ese año y que señala lo siguiente:

Artículo 1º.- *Derógase el Artículo 580, Título II “DEL JUICIO DE AMPARO” de la Ley Nº 1.337 del 4 de septiembre de 1988, que promulga el CÓDIGO PROCESAL CIVIL y Modifícase el Artículo 582 del mismo cuerpo legal, que queda redactado de la siguiente forma:*

“Art. 582.- *Si para decidir sobre la acción de amparo fuere necesario determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de alguna ley, decreto o reglamento, el Juez, una vez constatada la demanda, elevará en el día los antecedentes a la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, la que en la mayor brevedad declarará la inconstitucionalidad si ella surgiere en forma manifiesta. El incidente no suspenderá el juicio que proseguirá hasta el estado de sentencia”.*

La Constitución, volviendo sobre el punto inicial, establece un sistema de control de constitucionalidad “concentrado” en manos de la Corte Suprema de Justicia, y de manera específica, en la Sala Constitucional de la misma. La declaración de inconstitucionalidad puede darse sobre normas de carácter general (leyes y otros instrumentos normativos, como decretos,

resoluciones), o disposiciones de carácter particular, como sentencias judiciales, definitivas o interlocutorias.

Al respecto, Lezcano Claude (2000) señala que en la doctrina se tienen dos tipos de caracterizaciones sobre el control de constitucionalidad. El primero, referente al tipo de órgano sobre el que recae la atribución: puede haber un control de tipo político o a cargo de un órgano político o legislativo; o bien, puede haber un control jurisdiccional. El segundo tipo de caracterización, se refiere a si el control es difuso (es decir, a cargo de cualquier instancia jurisdiccional) o si está concentrado (es decir, si solo puede realizarlo un órgano específico y ningún otro más). El autor sostiene que en Paraguay hay un sistema de control constitucional concentrado, pero con ciertas caracterizaciones que provienen del tipo de control descentralizado o difuso, como es el carácter “inter-partes” de las decisiones (no tienen efecto “erga omnes”).

Así, Lezcano Claude expone las siguientes características del sistema de control constitucional en Paraguay:

- a) *Es de tipo jurisdiccional, pues el órgano que ejerce el control (Corte Suprema de Justicia), es de carácter jurisdiccional.*
- b) *El mencionado control está a cargo de un órgano único y específico, que ejerce esa función en forma privativa.*
- c) *La cuestión de constitucionalidad puede ser planteada por vía de acción directamente ante la Corte Suprema de Justicia o por vía de excepción en cualquier instancia, en cuyo caso deben elevarse los antecedentes a la citada Corte.*
- d) *Debe existir petición de parte interesada que plantee la cuestión de inconstitucionalidad y solicite la declaración pertinente. Se admite también la declaración de oficio en algunos casos.*
- e) *Sólo se ejerce en causa judicial.*
- f) *Los efectos de la sentencia declarativa de inconstitucionalidad se limitan a las partes. En la parte pertinente se verá que cabe también la posibilidad de una declaración de inconstitucionalidad con efectos erga omnes.*

En cuanto al efecto derivado de la declaración de inconstitucionalidad, fue expresa la intención del constituyente de restringir el mismo y no darle un efecto “erga omnes”, con la intención de que la Corte Suprema de Justicia no adquiera una virtual función legislativa (derogatoria de leyes, en este caso).

Por imperio del artículo 260 de la Constitución, entonces, al establecer que las declaraciones de inconstitucionalidad tienen efecto “*en cada caso concreto*” se descarta por completo de que las mismas tengan efectos generales (carecen de lo que se conoce como efecto “*erga omnes*”). Es decir, sólo se aplica AL CASO y para beneficio del ACCIONANTE.

Esto tiene como consecuencia práctica que, ante la declaración de inconstitucionalidad de una ley, por ejemplo, dicha invalidez de aplicación de la norma solamente serviría y beneficiaría a quien planteó la acción judicial, no a terceros. Es decir, si otras personas quisieran beneficiarse con la NO APLICABILIDAD de dicha norma, también deberían accionar judicialmente por la vía de la inconstitucionalidad.

Como ejemplo, el caso de las acciones de inconstitucionalidad contra una norma reglamentaria del Ministerio de Hacienda que hace unos años impedía que las viudas de veteranos de la Guerra del Chaco cobrasen haberes de pensiones. Planteada la primera acción, y lograda la declaración de inconstitucionalidad de la norma específica, debieron plantearse cientos de acciones luego para que todas las “*viuditas*” recibieran el mismo beneficio de “*invalidar*” la norma reglamentaria y con ello acceder al cobro.

El marco legal

Ley 609/95 que organiza la Corte Suprema de Justicia

La Ley 609/1995 que organiza la Corte Suprema de Justicia desarrolla la regulación someramente diseñada en la Constitución Nacional y establece, de manera puntual, las competencias y atribuciones de la Corte y sus respectivas salas. Al respecto, dicha norma consagra las atribuciones de la Sala Constitucional, como derivación del enunciado constitucional:

“Artículo 11.- Competencia. Son deberes y atribuciones de la Sala Constitucional los siguientes:

- a) Conocer y resolver sobre la inconstitucionalidad de las leyes y de otros instrumentos normativos, declarando la inaplicabilidad de las disposiciones contrarias a la Constitución en cada caso concreto y en fallo que sólo tendrá efecto con relación a ese caso; y,*
- b) Decidir sobre la inconstitucionalidad de las sentencias definitivas o interlocutorias, declarando la nulidad de las que resulten contrarias a la Constitución.*

Artículo 12.- *Rechazo “in limine”. No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria.*

La Sala Constitucional puede rechazar “in limine” una acción judicial, de acuerdo a lo apuntado en el artículo 12 de la ley 609. Esto, ha dado origen a la creación (en la práctica tribunalicia) de una “oficina de admisibilidad” que se ocupa de revisar si las acciones presentadas podrán ser atendidas o no por la Sala, de acuerdo a si contienen todos los requisitos necesarios. Una vez aprobada la “admisibilidad” de la acción planteada, la Sala procede a su tratamiento.

Acción de inconstitucionalidad

Como bien lo dice la CN, el procedimiento de “inconstitucionalidad” puede iniciarse por la vía de la **acción de inconstitucionalidad**, ante la Sala Constitucional de la CSJ, o bien por la vía de la **excepción de inconstitucionalidad**, en cualquier instancia inferior (Juzgado, Tribunal), en el marco de un juicio y como una de las excepciones previas planteadas por algunas de las partes, ante lo cual, el juzgado o Tribunal, deberá elevar a la Corte dicho caso.

El Código Procesal Civil establece el procedimiento para las acciones de inconstitucionalidad. En todas ellas, se da participación al Ministerio Público y su dictamen no es vinculante. Transcribimos las partes pertinentes del CPC que hablan del procedimiento, donde ya se incorporan también los datos acerca de requisitos de la demanda, efectos de la sentencia (para cada caso concreto), forma de sustanciación, posibilidad de rechazo sin más trámite, etc.

Transcribimos a continuación los artículos pertinentes más relevantes del Código Procesal Civil para contextualizar el procedimiento en la vía de la acción de inconstitucionalidad:

Art. 550.- Procedencia de la acción y juez competente. *Toda persona lesionada en sus legítimos derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos que infrinjan en su aplicación, los principios o normas de la Constitución, tendrá facultad de promover ante la Corte Suprema de Justicia, la acción de inconstitucionalidad en el modo establecido por las disposiciones de este capítulo.*

Art. 551.- Imprescriptibilidad de la acción y su excepción. La acción de inconstitucionalidad contra actos normativos de carácter general es imprescriptible, sea que la ley, decreto, reglamento u otro acto normativo de autoridad, afecte derechos patrimoniales, tenga carácter institucional o vulnere garantías individuales.

Cuando el acto normativo tenga carácter particular, por afectar solamente derechos de personas expresamente individualizadas, la acción prescribirá a los seis meses, contados a partir de su conocimiento por el interesado.

Art. 552.- Requisitos de la demanda. Al presentar su escrito de demanda a la Corte Suprema de Justicia, el actor mencionará claramente la ley, decreto, reglamento o acto normativo de autoridad impugnado, o, en su caso, la disposición inconstitucional. Citará además la norma, derecho, exención, garantía o principio que sostenga haberse infringido, fundando en términos claros y concretos la petición.

En todos los casos la Corte Suprema examinará previamente si se hallan satisfechos estos requisitos. En caso contrario, desestimará sin más trámite la acción.

Art. 553.- Efectos de la demanda. La interposición de la demanda no suspende los efectos de la ley, decreto, reglamento, acto normativo o disposición impugnada, salvo cuando la Corte Suprema así lo dispusiere, a petición de parte, porque su cumplimiento podría ocasionar al reclamante un perjuicio irreparable. Dicha resolución, se dictará de inmediato y sin sustanciación.

En los mismos términos podrá conceder medidas cautelares, de acuerdo con las disposiciones de este Código.

Art. 554.- Sustanciación. La Corte Suprema sustanciará la demanda oyendo al Fiscal General del Estado, cuando se trate de actos provenientes de los Poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial. Se oirá además, en su caso, a los representantes legales de las Municipalidades o corporaciones; o a los funcionarios que ejerzan la autoridad pública de la cual provenga el acto normativo, citándolos y emplazándolos en el asiento de sus funciones, para que la contesten dentro del plazo de diez y ocho días.

Si hubiere cuestiones de hecho que requieran ser aclaradas o probadas, la Corte ordenará las diligencias para mejor proveer que sean necesarias.

La Corte pronunciará su fallo bajo la forma de Acuerdo y Sentencia Definitiva, en el plazo de treinta días.

Art. 555.- Efectos de la sentencia. La sentencia de la Corte Suprema sólo tendrá efecto para el caso concreto. En consecuencia, si hiciere lugar a la inconstitucionalidad, deberá ordenar a quien corresponda, a petición de parte, que se abstenga de aplicar en lo sucesivo, al favorecido por la declaración de inconstitucionalidad, la norma jurídica de que se trate.

Art. 556.- Acción contra resoluciones judiciales. La acción procederá contra resoluciones de los jueces o tribunales cuando:

- a) por sí mismas sean violatorias de la Constitución; o
- b) se funden en una ley, decreto, reglamento u otro acto normativo de autoridad, contrarios a la Constitución en los términos del artículo 550.

Art. 559.- Efectos de la demanda. La interposición de la demanda tendrá efecto suspensivo cuando se tratare de sentencia definitiva, o de interlocutoria con fuerza de tal. En los demás casos no tendrá ese efecto, salvo que, a petición de parte, la Corte Suprema así lo dispusiere para evitar gravámenes irreparables.

Art. 560.- Forma y contenido de la decisión y plazo para dictarla. La Corte Suprema pronunciará su fallo en la forma y en el plazo previstos en el artículo 554. Si hiciere lugar a la inconstitucionalidad, declarará nula la resolución impugnada, mandando devolver la causa al juez o tribunal que se le siga en orden de turno al que dictó la resolución para que sea nuevamente juzgada. Las costas sólo se impondrán al juez o tribunal en el caso previsto por el artículo 408.

El juez o tribunal a quien fuere remitida la causa, podrá resolverla, si correspondiere, aplicando una norma jurídica diferente a la declarada inconstitucional.

Art. 563.- Declaración de oficio por la Corte Suprema de Justicia. Cuando correspondiere, la Corte Suprema de Justicia declarará de oficio la inconstitucionalidad de resoluciones, en los procesos que le fueren sometidos en virtud de la ley, cualquiera sea su naturaleza.

Excepción de inconstitucionalidad

La ley 609/95 dispone lo siguiente con respecto a la excepción de inconstitucionalidad:

Artículo 13.- *Excepción de inconstitucionalidad. La Sala Constitucional tendrá competencia para conocer y decidir en las excepciones de inconstitucionalidad que se interpongan en cualquier instancia, de conformidad con lo establecido en el artículo precedente y en las leyes procesales.*

Por su parte, en el Código Procesal Civil se establecen los procedimientos para plantear la excepción. Transcribimos los artículos relevantes al respecto:

Art. 538.- *Oportunidad para oponer la excepción en el proceso de conocimiento ordinario. La excepción de inconstitucionalidad deberá ser opuesta por el demandado o el reconvenido al contestar la demanda o la reconvenición, si estimare que éstas se fundan en alguna ley u otro instrumento normativo violatorio de alguna norma, derecho, garantía, obligación o principio consagrado por la Constitución.*

También deberá ser opuesta por el actor, o el reconviniendo, en el plazo de nueve días, cuando estimare que la contestación de la demanda o la reconvenición se funda en una ley u otro acto normativo inconstitucional por las mismas razones. Este plazo se computará desde la notificación de la providencia que tiene por contestada la demanda o la reconvenición.

Art. 542.- *Forma y contenido de la decisión. La Corte Suprema de Justicia dictará resolución bajo la forma de sentencia definitiva, dentro de los treinta días de recibido el expediente. Si hiciere lugar a la excepción declarará la inconstitucionalidad de la ley o del instrumento normativo de que se tratare, y su consecuente inaplicabilidad al caso concreto.*

Cuando se tratare de interpretación de cláusula constitucional, la Corte establecerá su alcance y sentido.

Art. 543.- *Efecto de la excepción. La interposición de la excepción no suspenderá el curso del proceso principal, que llegará hasta el estado de sentencia.*

Art. 545.- *Oportunidad para promover la excepción en segunda o tercera instancia. Trámite. En segunda o tercera instancia el recurri-*

do deberá promover la excepción al contestar la fundamentación del recurso, basado en las causas previstas en el artículo 538.

El recurrente deberá hacerlo en el plazo de tres días, cuando estimare que en la contestación se haya incurrido en dichas causas. A los efectos del cómputo de este plazo, el Tribunal dispondrá que se notifique la contestación del recurso. Opuesta la excepción, regirán, en lo pertinente, las reglas previstas en los artículos precedentes.

Art. 546.- *Oportunidad para oponer la excepción en los juicios especiales. En los juicios especiales de cualquier naturaleza, el accionado deberá oponer la excepción al contestar la demanda, o ejercer el acto procesal equivalente a la misma.*

El accionante deberá promoverla en el plazo de tres días, desde la notificación de la providencia que tenga por contestada la demanda o por ejercido el acto procesal equivalente.

Art. 547.- *Oportunidad para oponer la excepción en los incidentes. El interesado deberá oponer la excepción al contestar el incidente; el incidentista deberá hacerlo en el plazo de tres días de notificada la contestación.*

La promoción de la excepción en los incidentes no impedirá que prosiga el curso del principal. Sólo se suspenderá el pronunciamiento de la sentencia definitiva si se tratare de incidente que afecte el fondo y tenga reconocido carácter suspensivo. En los demás casos, el juez o tribunal podrá dictar sentencia definitiva, aunque la Corte no hubiese resuelto la excepción.

Tratamiento de la acción por parte del Pleno de la Corte

La atribución general dada por la Constitución a la Corte en el sentido de entender en “inconstitucionalidad” y la atribución particular dada a la Sala Constitucional, da pie a lo que reglamentariamente se ha establecido para determinar cuáles casos, en qué circunstancias o ante qué hechos deben los juicios por “acciones de inconstitucionalidad” ser tratados “por el pleno de la Corte”.

La Ley 609 establece:

“Artículo 16.- *Ampliación de Salas. Cualquier Sala deberá integrarse con la totalidad de los ministros de la Corte Suprema de Justicia para resolver cualquier cuestión de su competencia cuando lo solicite*

uno cualquiera de los ministros de la Corte Suprema de Justicia. La solicitud deberá formularse dentro de los tres días de ejecutoriada la providencia de autos para resolver, y su cumplimiento será inmediato e inexcusable, sin que pueda alegarse dicha solicitud como causal de recusación. La misma se notificará a las partes para que puedan ejercer el derecho de recusación con causa y los Ministros de la Corte podrán, a su vez, excusarse.

Además, las acciones de inconstitucionalidad planteadas por decisiones de la Justicia Electoral son tratadas por el pleno de la Corte.

La consulta constitucional

Según Torres Kirmsner, el control de constitucionalidad puede ser impulsado además por vía de la “consulta constitucional”, pero de manera limitada a leyes o disposiciones normativas. Así se previene en el artículo 18, inciso a) del Código Procesal Civil, en la que se faculta a jueces o tribunales realizar dicha consulta a la Corte, remitiendo el expediente una vez que el mismo se halle en estado de resolución, a fin de que la máxima instancia efectúe dicho control de constitucionalidad si el juez inferior considera que la aplicación de una norma al caso concreto pueda ser contraria a disposiciones constitucionales.

Declaración de certeza constitucional

La existencia o no, la validez o no, de esta figura o vía de impulso para el control constitucional es objeto de discrepancias en el ámbito jurídico y político. No obstante, la propia Corte Suprema de Justicia ha sostenido en sucesivas interpretaciones que la facultad para declarar con grado de certeza constitucional la validez de un acto normativo o interpretar su alcance, le está concedida a partir de las normas establecidas en el Código Procesal Civil, específicamente en el artículo 99 del mismo.

A saber, el artículo 99 del CPC establece lo siguiente:

Art. 99.- *Acción puramente declarativa. El interés del que propone la acción podrá limitarse a la declaración de la existencia o no existencia de una relación jurídica, o a la declaración de autenticidad o falsedad de un documento.*

La Corte Suprema de Justicia, en sus fallos, ha sostenido que “la acción declarativa de certeza constitucional es una especie del género más amplio de las acciones meramente declarativas previstas en el artículo 99 del Có-

digo Procesal Civil”. Asimismo, sostuvo que dicha norma “incorpora a la sistemática procesal el instituto de la acción declarativa y se vincula con la previsión del artículo 542 in fine del mismo cuerpo legal, según el cual la Corte Suprema de Justicia se halla autorizada a interpretar disposiciones constitucionales, estableciendo su alcance y sentido, en un caso concreto.” (Acuerdo y Sentencia 81/2017, “Acción declarativa de certeza constitucional en Santiago Peña Ministro de Hacienda Arts. 217 y 202 IC 10) de la Constitución Nacional).

Es recomendable, por lo tanto, que en la investigación se incorporen los casos que bajo la figura de “declaración de certeza constitucional” ha atendido la Corte Suprema de Justicia en los años relacionados al periodo de estudio, dada la trascendencia de los temas planteados como fundamentalmente a la discrepancia y polémica que la aplicación de esta figura tiene en el ámbito jurídico y político.

Recusaciones e inhibiciones

Rigen las normas del código procesal civil en lo pertinente a las causales y procedimientos para las recusaciones y/o excusaciones de ministros de la Corte. La Corte en pleno debe resolver en los casos señalados. Si se acepta la recusación, se integra la sala con un ministro de otra sala. Si en el proceso de sustitución ya no hay ministros que no tengan causales de inhibición o recusación, la integración se hace con miembros de los Tribunales de Segunda Instancia, y así sucesivamente.

A los efectos de nuestra investigación, sólo sería pertinente codificar la actuación de los ministros “originarios” de la CSJ. Es decir los que han sido designados como ministros de la Corte de acuerdo a las disposiciones constitucionales, en contraposición a quienes, siendo camaristas o jueces, integren coyunturalmente la Corte para resolver casos en juicios específicos por efecto de las inhibiciones o recusaciones.

El marco reglamentario

Acordada 80/98 que reglamenta el funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia

La Acordada 80 del 9 de febrero de 1998 dispuso la reglamentación del funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia y sus salas, en base a lo dispuesto por la Ley 609/95.

En su artículo 1, dicha acordada determina que “la Corte Suprema de Justicia, de acuerdo con la Constitución Nacional y la Ley, funciona en sesiones plenarias, en salas jurisdiccionales y en comisiones”. La norma también establece las condiciones para la realización de las sesiones plenarias y consigna el modo en que se podrá dar la “ampliación” de salas para que las decisiones sean tomadas por el Pleno de la Corte:

Art. 60. - A los efectos de la ampliación de Salas, previsto en el Artículo 16 de la Ley N° 609/95, en la primera sesión semanal ordinaria de la Corte, se informará a los Ministros de los asuntos llevados a su conocimiento en la semana inmediatamente anterior, ya sea por la vía de acciones deducidas o por la vía de los recursos. Los Ministros, impuestos de tales informes, manifestarán su intención de que el o los asuntos que indique resulten tratados en plenario.

Art. 70. - Para el tratamiento y decisión de los juicios o causas sometidos a la consideración de la Corte en pleno, los Ministros formularán su deseo o intención de estudiarlo y proponer su voto. Realizada la votación el Presidente, que votará en último término, designará al ponente que redactará el voto de la mayoría. Todo Ministro que tome parte en la votación de una sentencia o auto definitivo firmará lo acordado aunque hubiere disentido de la mayoría; pero podrá, en éste caso, formular voto particular, en la misma forma, dejando constancia de sus puntos de disidencia.

Art. 80. - Las decisiones adoptadas por la Corte en pleno, en los casos señalados en el Artículo anterior, se registrarán bajo la forma de Acuerdo y Sentencia, en cuya parte resolutive se mencionará que la decisión es tomada por la “Corte Suprema de Justicia”.

Cuando la decisión es adoptada por una Sala de la Corte, en juicio o causa que no hubiese sido tratada en plenario, la parte resolutive de la decisión expresará que es asumida por la “Corte Suprema de Justicia” - Sala ... “.

Asimismo, la acordada señala las cuestiones de competencia para el Pleno y las diferentes salas:

Art. 160. - La Corte en pleno conocerá de:

a) Las contiendas de competencia entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Departamentales, entre éstos entre sí: entre los Gobiernos Departamentales y las Municipalidades, y las suscitadas entre éstas;

- b) *La determinación del fuero, en caso de contienda de competencia entre el fuero civil o militar;*
- c) *La recusación o excusación de sus Ministros. En la hipótesis de que el inhibido o recusado fuere el Presidente de la Corte, lo sustituirá el Vicepresidente 1°;*
- d) *Los asuntos sometidos a la Corte en pleno a petición de cualquier Ministro ; y,*
- e) *Todas aquellas cuestiones que por la Constitución o las leyes no tuvieren específica asignación de competencia a alguna de sus Salas.*

También se mencionan otras competencias de la Corte en pleno en el artículo 18:

Art. 18o. - *De conformidad con el Art. 3o., incs. i) y m) de la Ley N° 609/95, corresponde entender a la Corte Suprema de Justicia en pleno en los asuntos de:*

- a) *Adquisición, readquisición y pérdida de la nacionalidad paraguaya;*
- b) *Suspensión de la ciudadanía;*
- c) *Los recursos que establezca la Ley y las acciones de inconstitucionalidad deducidos contra decisiones del Tribunal Superior de Justicia Electoral;*
- d) *Cuestiones derivadas del derecho de asilo.*

Las cuestiones mencionadas en los incisos c) y d), serán tramitadas ante la Sala Constitucional, y el Presidente de ésta, antes del llamamiento de autos o del dictamiento de la Sentencia o decisión, comunicará el asunto tramitado en la primera sesión ordinaria de la Corte, para su tratamiento y decisión.

Las cuestiones mencionadas en los incisos a) y b), serán tramitadas ante la Sala Civil y Comercial, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Capítulo VIII de este Reglamento.

Para el caso de la Sala Constitucional, se establecen las siguientes competencias:

La Sala Constitucional conocerá de:

- a) *Aquellas cuestiones sometidas expresamente a su competencia por la Constitución Nacional (Art. 260) y la Ley N° 609, Arts. 11 y 13;*
- b) *Los casos de objeción de conciencia o de exoneración del Servicio Militar Obligatorio;*
- c) *Los recursos deducidos en los juicios de amparo constitucional;*
- d) *Los recursos interpuestos contra fallos de los Tribunales Militares (Constitución Nacional, Art. 174).*

En otro apartado, la acordada mencionada establece el sistema de sustitución de ministros en casos de excusaciones o recusaciones:

Art. 20o. - *Los Ministros de la Corte, en los casos de excusación o recusación serán sustituidos por sorteo por los Ministros de otras Salas.*

Si la excusación o recusación sobreviniere en una cuestión que debe ser objeto de tratamiento plenario el sustituto será nombrado de conformidad con las reglas de sustitución dispuestas por la Ley N° 879/81, Art. 200, inc. a), integrándose la Corte con los Magistrados del Tribunal correspondiente o afín a la materia de que se trate.

Art. 21o. - *Producida una recusación con causa, se dará vista al Ministro recusado y para resolver la incidencia se integrará la Sala respectiva con cualquier Ministro de otra Sala y si se tratare de un asunto en consideración por el pleno de la Corte, la integración se realizará conforme lo indicado en el artículo anterior.*

El control constitucional como aplicación del equilibrio entre poderes

La Constitución Nacional establece en su artículo 3 que “El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control”. Asimismo, determina que el Poder Judicial “es el custodio de esta Constitución. La interpreta, la cumple y la hace cumplir”, y agrega que “la administración de justicia está a cargo del Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia, por los tribunales y por los juzgados, en la forma que establezcan esta Constitución y la ley” (Artículo 247 CN).

De esta manera, la carta magna consagra el sistema de control inter poderes, y otorga al Poder Judicial la capacidad de ejercer la tarea de interpretación de la Constitución. Esto es esencial para entender y proyectar la

dimensión política y de equilibrio de poderes en la tarea jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia, ejercida principalmente a través del control de constitucionalidad.

Sostiene Lezcano Claude que hay dos direcciones relevantes en el mecanismo de control de constitucionalidad: el que establece un control “inter-órganos” y el que establece un control “intra-órgano”. En el primero, el control se ejerce sobre decisiones que provienen de otros órganos del Estado, y en el segundo, sobre órganos dependientes del sistema judicial, es decir, órganos jurisdiccionales..

“La distinción entre actos normativos y actos jurisdiccionales permite apreciar también que el control de constitucionalidad tiene dos direcciones muy importantes.

Por una parte, se puede hablar de un control inter-órganos, es decir, aquel que está orientado a la verificación de actos normativos emanados de otros órganos. En este caso se nota con mayor claridad el carácter político de la función de administrar justicia. El control de constitucionalidad constituye el medio más importante por el cual la Corte Suprema pone en ejecución, en lo que le corresponde, el sistema de recíproco control establecido en el artículo 3° de la Constitución. Actos normativos de otros órganos, no son sólo los que dictan el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, sino también los de los llamados órganos extrapoderes. En relación con este tipo de actos reviste particular importancia el carácter de intérprete final de la Constitución que se reconoce a la Corte Suprema de Justicia.

Por otra parte, hay un control intra-órgano, es decir, orientado hacia el interior del mismo órgano judicial. Se trata de un control de los actos jurisdiccionales, esto es, de los actos que se producen dentro del mismo Poder Judicial. (Lezcano Claude, El Control de constitucionalidad en Paraguay).

Esta situación contribuye a sostener aún más la recomendación de que a los efectos de este proyecto de investigación solamente deban considerarse las acciones de inconstitucionalidad que son planteadas contra decisiones originadas en otros órganos del Estado.

Conclusiones y recomendaciones para el proyecto de investigación

En el presente documento hemos relevado de manera general y sintética las características del sistema de control constitucional vigente en el derecho positivo paraguayo.

Hemos visto que se consagra un sistema de control constitucional concentrado, cuyo único órgano competente es la Corte Suprema de Justicia, y que hay dos maneras de ejercer dicho control en el ámbito jurisdiccional: por impulso de acción de parte o por consulta realizada a la Corte por parte de un juez inferior. Asimismo, en el caso de las acciones de parte, se tiene la vía de la acción de inconstitucionalidad y la vía de la excepción de inconstitucionalidad.

Ahora bien, a los efectos del proyecto de investigación sobre “Fragmentación política e independencia judicial”, cabe hacer algunas consideraciones y establecer algunas reglas de inclusión/exclusión de los casos para la determinación del universo a considerar en el estudio.

Reglas para la inclusión/exclusión de casos:

a. Regla por el tipo de recurso o vía planteada para promover la inconstitucionalidad.

1.	Acción de Inconstitucionalidad.	SI
2.	Consulta constitucional por un juez inferior	SI
3.	Declaración de certeza constitucional	SI
4.	Excepción de inconstitucionalidad.	NO

Se recomienda incluir solamente los casos de ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, CONSULTAS DE CONSTITUCIONALIDAD y pedidos de DECLARACIONES DE CERTEZA CONSTITUCIONAL.

En cuanto a las acciones de inconstitucionalidad, se recomienda incluirlas porque son la esencia del control constitucional, en acciones planteadas por personas (físicas o jurídicas) que procuran la invalidez de una norma de carácter general (ley, decreto, etc.) o particular (resolución, etc.) que afecta a algún derecho suyo. En estas decisiones podrían verse reflejados elementos del juego de poder político.

En cuanto a las consultas constitucionales que formulan jueces inferiores a la Corte, se recomienda incluirlas porque podrían representar la decla-

ración de inconstitucionalidad de normas de carácter general o particular, con lo cual también podrían subyacer motivaciones o elementos de juego de poder político.

Asimismo, se recomienda incluir los pedidos de certeza constitucional, por tratarse en primer lugar de una figura sobre cuya existencia jurídica se polemiza, incluso entre los poderes del Estado (desde el Poder Legislativo se ha impulsado un juicio político contra ministros de la Corte entre cuyos argumentos se expuso el uso de esta figura “que no existe en el derecho paraguayo”). En segundo lugar, la figura es utilizada generalmente para declaraciones sobre temas de alta relevancia política.

Se recomienda, finalmente, no incluir los casos de excepciones de inconstitucionalidad debido a que son parte de excepciones previas en juicios y, en su momento, también se planteará la exclusión de acciones de inconstitucionalidad que vayan contra resoluciones judiciales.

b. Regla por tipo de resolución

1	Acuerdo y Sentencia	SI
2	Auto Interlocutorio	NO
3	Providencia	NO

Solamente se deberían considerar las resoluciones de tipo “Acuerdo y Sentencia” de la Sala Constitución y/o del pleno de la Corte Suprema de Justicia, porque son las que dan fin al procedimiento y concluyen con la determinación de la validez constitucional o no de la norma atacada en la acción.

c. Regla por tipo de norma impugnada en la acción

1	Ley	SÍ
2	Decreto	SÍ
3	Resolución (ministerial, ente autárquico, ente binacional)	SÍ
4	Ordenanza Municipal/Departamental	NO
5	Resolución Municipal/Departamental	NO
6	Normas de carácter privado (resoluciones de sociedades, organizaciones, clubes, etc.)	NO
7	Normas de carácter particular (resoluciones judiciales)	NO

Se recomienda incluir solamente las acciones que impugnan leyes, decretos o resoluciones de ministerios, entes autárquicos, descentralizados o

binacionales (o sus artículos específicos). En este nivel de normas impugnadas podrían entrar en juego las discrepancias “inter-poderes”.

d. Regla por órgano competente

1	Sala Constitucional	SÍ
2	Pleno de la Corte	SÍ

Deben incluirse las acciones planteadas y tratadas tanto por la Sala Constitucional como por el Pleno de la Corte, sea que éste se integre de oficio o a pedido de alguno de sus ministros.

Finalmente, a partir del universo que resulte de la aplicación de estas normas de inclusión/exclusión y lleven a la construcción de la base de datos (con las definiciones de variables hechas en otro documento en este mismo proyecto) se podrá determinar la muestra que permita implementar el análisis correspondiente a los objetivos del proyecto de investigación.

Bibliografía básica consultada

Cuerpos normativos:

- Constitución Nacional.
- Código Procesal Civil.
- Ley 609/95 de organización de la Corte Suprema de Justicia.
- Acordada 80/98 de funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia.

Libros y textos jurídicos:

- **Lezcano Claude, Luis.** *El control de constitucionalidad en Paraguay. La Ley Paraguaya.* Asunción, 2000.
- **Mendonca, Juan Carlos.** La supremacía constitucional. Disponible en <http://www.pj.gov.py/ebook/monografias/nacional/constitucional/Juan-Carlos-Mendonca-Supremacia-constitucional-control.pdf>
- **Torres Kirmser, Raúl.** La praxis del control de constitucionalidad en el Paraguay. Corte Suprema de Justicia. Asunción, 2007.



PARTE 3:
Comentarios sobre los
resultados del Proyecto



SECCIÓN 3.1

Por qué debería preocuparnos que Paraguay tenga una de las cortes constitucionales más activistas del mundo

Diego Moreno R.A.¹

El trabajo de investigación llevado a cabo por los profesores Aníbal Pérez-Liñán y Andrea Castagnola constituye una contribución sin precedentes para el estudio de la justicia constitucional en Paraguay, ya sea desde la perspectiva de la ciencia política o del derecho constitucional. El trabajo no sólo ofrece un estudio empírico minucioso del resultado de los fallos en materia de control constitucional de la Corte Suprema a lo largo de veinte años –lo cual arroja datos sorprendentes–, sino que además, propone una explicación plausible a dichos hallazgos. Según la investigación, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia sería uno de los tribunales más activistas a nivel de derecho comparado. El estudio documenta que entre los años 1994 y 2004, la Sala declaró la inconstitucionalidad de más del 90% de las acciones planteadas contra leyes y decretos, y que entre 2005 y 2015, ese porcentaje, si bien disminuyó al 60%, se mantuvo de todas maneras a un nivel muy elevado en términos comparativos con otros países.

El propósito de este breve comentario es insinuar algunas reflexiones, aunque sea de forma esquemática, en torno a una serie de preguntas relacionadas a las cuales a mi criterio la teoría constitucional debería intentar aportar algún tipo de respuesta ante las notables cifras que arroja el estudio de Pérez-Liñán y Castagnola: ¿cuál debería ser el rol de nuestra Corte Suprema de Justicia o de su Sala Constitucional al ejercer el control judicial de las leyes y otros instrumentos normativos? ¿Deberíamos tener una Corte Suprema “activista”, o deberíamos más bien promover una cultura más balanceada en términos de respeto a la voluntad de los demás poderes

1 Doctor en Derecho Constitucional por la Universidad de Salamanca y Master en Derecho por la Universidad Columbia de la Ciudad de Nueva York. Autor de *Control Judicial de la ley y derechos fundamentales. Una perspectiva crítica*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid, Madrid, 2011.

Este estudio surge como una reflexión al trabajo titulado “El control constitucional y la defensa de los derechos en Paraguay 1994-2015”, de Aníbal Pérez-Liñán y Andrea Castagnola.

del Estado que ostentan la representación ciudadana cuando no surge que haya habido una violación inequívoca de la Constitución? ¿Deberían preocuparnos las cifras que arroja el estudio comentado?

Estas inquietudes tienen como telón de fondo el problema de la “objección democrática” al control judicial de la ley, también denominado, más impropriadamente, como la “dificultad contramayoritaria” (Bickel). En resumidas cuentas, este problema pretende poner de relieve el conflicto que suscita el hecho de que, en una sociedad pluralista en la cual cabe un amplio abanico de interpretaciones razonables sobre la Constitución, sea un órgano integrado por tres jueces no electos ni responsables electoralmente el que deba decidir con carácter definitivo acerca de lo que la Constitución dice o no dice, pudiendo contradecir incluso, mediante el poder de controlar la adecuación de las leyes a la Constitución, la voluntad de los demás poderes del Estado. De esta forma, los jueces intervienen en el desarrollo del proceso democrático y de las políticas públicas que pretendan implementar el legislativo y el ejecutivo, que son poderes que gozan de una mayor legitimidad democrática.

Una Corte Suprema que ignore por completo el problema de la objeción democrática al control judicial de la ley probablemente sea una Corte que tenga menos reparos con ser “activista”, es decir, con invalidar leyes que emanan del Congreso y que han sido promulgadas por el Ejecutivo, sin tener un sólido basamento constitucional para hacerlo. En la teoría y en la jurisprudencia constitucional comparada se ha tendido a concebir que las leyes gozan de una “presunción de constitucionalidad”, y que por tanto, el poder asignado a los jueces de declarar la inconstitucionalidad de las leyes debe ser empleado únicamente cuando resulte absolutamente inevitable para salvaguardar la supremacía de la Constitución. Pero me quedan dudas, con base al estudio de Pérez-Liñán y Castagnola, de que la Corte Suprema sea realmente consciente del delicadísimo rol que ejerce al controlar la adecuación de las leyes (y decretos) a la Constitución.

Un sistema político en el que el control judicial no se emplea de manera excepcional y con el debido respeto hacia las interpretaciones razonables que puedan tener el legislador y el ejecutivo sobre la Constitución, sino que constituye la regla (recordemos que entre el 60 al 90 por ciento de las leyes y decretos impugnados son declarados inconstitucionales), es un sistema al que cabe calificar de “patológico”, al menos a la luz del problema de legitimidad que plantea la objeción democrática al control judicial, el cual supone que la ley debería tener una suerte de “dignidad democrática”. En efecto, estos porcentajes ponen de manifiesto que de cada diez leyes o

decretos impugnados, seis a nueve de ellos atentan, según la Sala Constitucional, contra la Constitución. Lo cual quiere decir que, según la Sala Constitucional, nuestros representantes en el Congreso y el Poder Ejecutivo evidencian una tendencia a violar sistemáticamente la Constitución al legislar. Si esto es en efecto así, ello implica que vivimos en un Estado en el que los representantes de los ciudadanos y el Poder Ejecutivo se hallan empeñados en violar la Constitución, y esto no parece tener mucho sentido, ni siquiera en un sistema político con instituciones representativas tan débiles y una clase política con una cultura constitucional muy incipiente y precaria.

De allí que el exacerbado “activismo” de la Corte que se desprende del estudio comentado debería ser analizado, en una etapa posterior, con atención también al contenido y al resultado de las decisiones de la Corte. Esta cuestión no es en modo alguno trivial y puede llegar a tener una incidencia significativa sobre algunas de las conclusiones del estudio. Para entender las implicaciones de esta cuestión voy a distinguir previamente entre dos tipos de “activismos”. Por un lado, existe un activismo judicial “conservador”, del cual la Era *Lochner* en los Estados Unidos constituye un ejemplo paradigmático, y que no siempre goza de buena reputación. De otra parte, hay un activismo que acaso podría resultar normativamente más atractivo en sistemas políticos como el nuestro, y que pretende proteger los derechos de grupos en situación de vulnerabilidad, a la vez de robustecer la democracia y hacerla más abierta para todos los ciudadanos.

No obstante, a mi modo de ver, este último no es el “activismo” que se desprende de la jurisprudencia de nuestra Corte Suprema de Justicia. De allí que el título del trabajo de Pérez Liñán y Castagnola “El Control Constitucional y la Defensa de los Derechos en Paraguay” (énfasis añadido), aunado a los datos que se desprenden del mismo, puede inducir a error al lector desprevenido. Si bien los autores aclaran el sentido en el que emplean la expresión en cursivas (lo que los autores sugieren es que la Corte Suprema se pronuncia primordialmente sobre cuestiones que involucran derechos individuales y no sobre conflictos entre poderes o relativos a las atribuciones de órganos centrales y regionales²), lo cierto es que la expresión puede resultar engañosa.

A continuación ofreceré tres ejemplos, que a su vez muestran que un análisis de contenido de las sentencias –por difícil que resulte llevar a la prác-

2 Dicho sea de paso, esto se debe a que, en este punto, nuestro modelo de justicia constitucional es más “americano” que “kelseniano”.

tica-, puede no obstante incidir en las conclusiones del estudio. En primer lugar, a través de una cadena de resoluciones que se adoptaron a lo largo de varios años, la Sala Constitucional hizo lugar a una serie de acciones idénticas promovidas para invalidar leyes que prohibían la importación de vehículos usados de más de diez años de antigüedad. La Sala Constitucional alegó que dichas leyes violaban, entre otros, la libertad de concurrencia y el derecho a la igualdad, pero nunca sopesó otros bienes y derechos constitucionalmente protegidos y que podían haber motivado la aprobación de estas leyes, como el derecho a la vida y a la seguridad de las personas, a un medioambiente sano y ecológicamente equilibrado, y varios otros. Las decisiones fueron claramente activistas, ya que no tenían un anclaje firme en la Constitución, sino todo lo contrario. Resulta difícil que esta cadena de resoluciones pueda ser calificada de “protectora de derechos”, o peor aún, valorada positivamente. Como consecuencia del accionar de la Sala Constitucional, el Paraguay quizá sea el único país del mundo que no puede regular la importación de vehículos usados, y esto ha generado una serie de consecuencias gravitantes para la economía, el tránsito vehicular, el medioambiente, la seguridad de las personas, el transporte público, y otros asuntos de interés colectivo que competen no al poder judicial sino a los poderes legislativo y ejecutivo.

En otros dos casos recientes vinculados a temas tributarios de alto impacto social, la Corte Suprema también acogió favorablemente las acciones de inconstitucionalidad promovidas. Una de ellas fue planteada por un grupo de once agroexportadoras vinculadas al negocio de la soja contra un decreto que permitía la devolución de la totalidad del impuesto al valor agregado cuando se trataba de la exportación de bienes o productos industrializados. En la práctica, esto obligaba a devolver únicamente el 50% del impuesto a los promotores de la acción por la exportación de los bienes afectados, ya que el Ministerio de Hacienda los consideraba como no industrializados. Sin embargo, la Corte hizo lugar a la acción, bajo el argumento muy cuestionable –y para el cual el Ministerio de Hacienda estaba mejor equipado institucionalmente por tratarse de una cuestión técnica–, de que los productos exportados sobre los cuales versaba el impuesto eran en realidad “industrializados” y no bienes primarios, por lo cual correspondía la devolución íntegra del mismo. En otro caso similar, la Corte hizo lugar a una acción planteada contra una ley que imponía el impuesto al valor agregado a determinadas operaciones que realizaban las cooperativas, bajo el argumento muy endeble desde el punto de vista jurídico según el cual ésta no era una manera adecuada de “fomentar” la actividad cooperativa, según lo establece la Constitución. De esta forma, con estos dos

casos se privó al Estado de una importante fuente de recursos, valorada en alrededor de 190 millones de dólares anuales, que pudieron haber sido destinados a programas sociales dedicados a sectores vulnerables³. Nuevamente, es difícil valorar positivamente decisiones “activistas” de este tipo que interfieren con los procesos democráticos para la toma de decisiones en materia de políticas públicas y que carecen de un fundamento constitucional claro e indubitable⁴.

Por último, y aunque de una naturaleza distinta, las “acciones declarativas de certeza constitucional” constituyen otra muestra más de un “activismo” sumamente inquietante que ha acabado por generar disfunciones importantes en términos de institucionalidad democrática. A través de esta curiosa figura jurídica –que no encuentra precedentes en el derecho comparado– la Sala Constitucional se ha atribuido a sí misma la función de interpretar directamente la Constitución, sin importar si existe o no una ley o disposición de inferior jerarquía que someter a control. De esta forma, se ha convertido en un órgano que emite opiniones sobre cualquier tema de índole constitucional con alcance de “certeza”, sujeto únicamente a unos criterios de admisibilidad procesal sumamente laxos y discrecionales. Estas acciones han permitido a la Corte Suprema decidir sobre asuntos muy sensibles para la institucionalidad de la República, como por ejemplo, la improcedencia del llamado a elecciones para Presidente de la República en caso de doble acefalía de Presidente y Vicepresidente; la duración del mandato de los Ministros de la Corte Suprema; casos relativos a la emisión de bonos soberanos y su relación con la aprobación del presupuesto general de gastos, etc. Incluso se ha empleado esta herramienta para convertir a la Sala Constitucional en una especie de instancia revisora de las sentencias de otras salas de la propia Corte. En todos estos casos la Corte se atribuyó la facultad de “interpretar” por sí misma la Constitución, sin necesidad de que exista una ley o decreto impugnado, lo cual constituye una muestra más de cómo los demás poderes del Estado –y la ciudadanía en general– ven mermadas sus posibilidades de actuación democrática ante una Corte Suprema que evidencia una vocación a monopolizar la interpretación constitucional con exclusión de otros actores políticos y sociales.

3 El gobierno bajo el cual se hicieron lugar a estas acciones en su momento expresó esta preocupación. Véase: <https://www.ultimahora.com/fallo-la-corte-favor-aceiteras-le-costara-usd-140-millones-al-fisco-n1126406.html> ; y <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=972&n=9660>.

4 Llamativamente ambas decisiones se dieron apenas unos días después de que el movimiento del gobierno que las había impulsado perdió las elecciones internas de su partido.

A la luz de lo expuesto, los sorprendentes resultados del estudio de Pérez-Liñán y Castagnola deben constituir una fuente de preocupación para quienes consideran que en una comunidad democrática las decisiones deben ser adoptadas por los representantes electos de los ciudadanos, que las políticas públicas deben ser impulsadas primordialmente desde el Poder Ejecutivo con apoyo legislativo, y que la Constitución no debe constituirse en el monopolio de dos o tres jueces de la Sala Constitucional, sobre todo cuando ésta admite razonablemente más de una interpretación. Con base en lo expuesto en este comentario, quizá haya razones para dudar que uno de los factores explicativos del activismo exacerbado de la Corte esté dado por el hecho de que las leyes aprobadas por el Congreso y promulgadas por el Ejecutivo sean de “dudosa constitucionalidad”, “técnicamente débiles” o que sean “controversiales” o se originen en “fallas del proceso legislativo”. También hay razones para poner en entredicho que el accionar activista de la Corte sea “relativamente inofensivo” y que el control constitucional sea ejercido con “cautela”, al menos si nos guiamos por los ejemplos expuestos⁵. Tampoco considero que existan razones para suponer que la Corte haya volcado su excesivo activismo hacia la protección de los grupos más desaventajados de la sociedad (al contrario, en ocasiones los ha perjudicado), o con el objeto de promover algún tipo de bien social que pueda considerarse especialmente valioso de manera a justificar dicho activismo. Por eso considero necesario complementar los hallazgos del estudio con un análisis más profundo sobre el rigor jurídico y la calidad argumental de los fallos de la Sala Constitucional y los efectos que sus resoluciones han producido sobre las políticas públicas que los demás poderes del Estado han pretendido desarrollar, e incluso sobre la propia institucionalidad de la República.

Lo cierto es que, independientemente a estas apreciaciones, a partir de las herramientas que brinda el encomiable estudio de Pérez-Liñán y Castagnola, se abre una agenda de investigación sumamente sugestiva para el derecho constitucional paraguayo, la cual trasciende incluso a las preocupaciones iniciales de los autores y a las numerosas aportaciones que realizan

5 Los entrecomillados son del trabajo comentado, pp. 37-39 en la versión que me fue remitida para efectuar este análisis, aunque el contexto en el que los autores los emplean es en algunos casos algo distinto. Tampoco pretendo sugerir que ésta sea la explicación dada por los autores al activismo de la Corte, pues sus conclusiones son más complejas y elaboradas, ponderando diversas interacciones políticas y hasta el diseño de nuestro modelo de justicia constitucional que propicia un “activismo por defecto”.

desde la perspectiva de la ciencia política⁶. En definitiva, los autores han logrado aproximarnos hacia una mejor comprensión del funcionamiento de nuestra justicia constitucional y de su interacción con las distintas fuerzas que actúan dentro del sistema político.

6 Por ejemplo, a la luz de los problemas mencionados en este comentario y de los que surgen del estudio comentado –el cual abarca únicamente la revisión de leyes y decretos–, considero que deberíamos plantear un debate serio sobre la conveniencia de que la Sala Constitucional tenga además atribuciones de revisión de resoluciones judiciales, materia ésta que no necesariamente forma parte de la razón de ser originaria de la jurisdicción constitucional.



PARTE 4:

Datos y componentes del Estudio



SECCIÓN 4.1

Definición, descripción y codificación de las variables a ser utilizadas para la construcción de la Base de Datos de Acciones de Inconstitucionalidad atendidas por la Corte Suprema de Justicia (Periodo 1995-2015)

Presentación

El presente documento propone la definición, descripción y secuencia de pasos para la codificación de las variables a ser consideradas en la construcción de la base de datos conteniendo las acciones de inconstitucionalidad resueltas por la Corte Suprema de Justicia (sea la Sala Constitucional o el Pleno de la misma) en el periodo del estudio pautado (1995-2015). El documento fue redactado por el consultor en materia jurídica, en base a la propuesta original del proyecto de investigación y con los aportes del equipo de análisis y codificación responsable de la construcción de la base de datos.

En donde amerite, se podrán encontrar observaciones explicativas o comentarios del propio consultor sobre propuestas de variables o criterios que deben ser definidos por el conjunto de especialistas involucrados en esta investigación para su incorporación efectiva como parte del estudio. Tras el debate sobre este documento, entendemos, podríamos cerrar finalmente la identificación y selección de las variables y los procedimientos de codificación.

Breve descripción del proyecto

El Proyecto de investigación “Fragmentación política e independencia judicial” se propone, a partir de un análisis sobre la acción jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay y a la luz de las teorías del comportamiento judicial desarrolladas por las ciencias políticas. Es nuestro principal objetivo el identificar las condiciones que facilitan un funcionamiento más independiente del Poder Judicial en Paraguay.

En el marco de este propósito general, para el desarrollo del proyecto se utiliza como base teórica el modelo estratégico, que se caracteriza por analizar de qué manera el contexto político, u otros actores políticos y sociales influyen en los jueces a la hora de tomar decisiones en el plano jurisdiccional (Baum 1997; Epstein and Knight 1998).

Marco teórico y conceptual

La caída del general Stroessner en 1989 puso fin a 35 años de dictadura y abrió la transición democrática en Paraguay. La reforma constitucional de 1992 se convirtió en uno de los pilares más importantes para la construcción de un Poder Judicial independiente, y el paulatino surgimiento de la competencia política en la arena electoral permitió enterrar el antiguo escenario de partido único hegemónico. Si bien dichos cambios fueron celebrados, ¿hasta qué punto la emergencia de la democracia y la competencia política permitieron que los jueces paraguayos se convirtieran en verdaderos árbitros de los conflictos entre élites a través del ejercicio del control constitucional? El objetivo de este proyecto es responder dicho interrogante por medio del estudio de las votaciones de los jueces de la Corte Suprema de Justicia en los casos de control constitucional.

Paralelamente a los cambios constitucionales introducidos en 1992, la competencia política comenzó a ganar espacio en la arena electoral. A pesar de que el Partido Colorado se mantuvo como el principal actor del sistema, la competencia política impulsó (1) una progresiva fragmentación al interior del partido, (2) el fortalecimiento de las fuerzas opositoras, permitiendo finalmente el recambio presidencial en 2008, y (3) el surgimiento de terceras fuerzas partidarias.

Si bien una transición a la democracia no garantiza por sí misma la emergencia de un poder judicial independiente, la literatura indica que una mayor competencia política debería generar un efecto positivo en las instituciones judiciales del país. La lógica es la siguiente: a mayor competencia política, medida como fragmentación partidaria al interior del Congreso, mayor dificultad del partido gobernante para lograr la remoción de los ministros, y consecuentemente mayor independencia de los jueces en sus votaciones. Bajo dicho escenario los jueces podrían votar en contra del interés del gobierno sin recibir ninguna represalia. Estudios en México y Argentina han demostrado que a mayor fragmentación política, mayor probabilidad de que los jueces de la Suprema Corte voten de manera independiente (Chávez 2004; Iaryczower, Spiller, and Tommasi 2002; Ríos-Figueroa 2007; Sánchez, Magaloni, and Magar 2011).

El caso de Paraguay representa un caso de estudio excepcional para la literatura debido a las particularidades de su fragmentación partidaria. La teoría de la fragmentación política ha sido testeada solo en países en donde la competencia partidaria se ha dado entre diferentes partidos y no entre facciones de un mismo partido. El caso del Partido Colorado permitiría

estudiar si la competencia al interior de un partido tiene el mismo efecto para la independencia del Poder Judicial que la competencia entre diferentes partidos.

Nuestras hipótesis

H1. Los magistrados tienen menor propensión a declarar una norma inconstitucional cuando esta norma ha sido impulsada por el Poder Ejecutivo, pero

H2. Este efecto “deferencial” teorizado en H1 se reduce cuando el partido gobernante está más dividido; sin embargo,

H3. El efecto “deferencial” se fortalece cuando el juez ha sido nominado a su cargo por el presidente cuestionado.

VARIABLES DEFINIDAS PARA EL DISEÑO METODOLÓGICO

La tarea de verificación/contrastación de las hipótesis se realizará de acuerdo a un diseño metodológico que tiene como punto de partida la construcción de una base de datos con los fallos de la Sala Constitucional y el Pleno de la Corte Suprema entre los años 1995 y 2015, y que se organizará en dos grandes grupos: variable dependiente y un set de variables independientes conteniendo 3 sub-sets. A continuación, se presenta la definición, caracterización y modo de codificación sugerido.

Variable dependiente:

Resoluciones judiciales de la Corte Suprema de Justicia (Sala Constitucional y Pleno de la Corte) en juicios de Acción de Inconstitucionalidad planteados entre los años 1995 y 2015, y el sentido de las mismas, haciendo lugar o rechazando dichas acciones. De los más de 14.000 consignados en la base de datos de la CSJ, se seleccionarán los casos a ser codificados y analizados a partir de unos criterios de inclusión/exclusión establecidos en otro documento dentro del proyecto. **Fuente:** Base de Datos de Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. En <http://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>

VARIABLES INDEPENDIENTES (EXPLICATIVAS)

Se propone la definición de variables explicativas en relación a tres componentes básicos para el análisis de los casos, 1) el contexto político, 2) las características del juez, y 3) los datos específicos del fallo judicial.

VARIABLES VINCULADAS AL CONTEXTO POLÍTICO.

En este ámbito, se consideran las siguientes variables:

- 0.1. **Nombre del Presidente de la República.** Se consigna la identidad del Presidente de la República en tiempo de la resolución judicial. Fuentes: Tribunal Superior de Justicia Electoral.
- 0.2. **Partido al que pertenece el Presidente de la República.** Se consigna el partido político al que pertenece o está afiliado el Presidente de la República. Fuentes: Tribunal Superior de Justicia Electoral.
- 0.3. **Facción partidaria al que pertenece el Presidente de la República.** Se consigna la facción/grupo/movimiento interno al que pertenece o lidera el Presidente de la República en su partido. Fuentes: Tribunal Electoral partidario. Prensa de la época.
- 0.4. **Porcentaje de escaños del partido del Presidente de la República en el Senado.** Se consigna el porcentaje de escaños/bancas ocupados por senadores pertenecientes al partido del Presidente de la República. Fuentes: TSJE. Cámara de Senadores. Prensa de la época.
- 0.5. **Porcentaje de escaños del partido del Presidente de la República en la Cámara de Diputados.** Se consigna el porcentaje de escaños/bancas ocupados por diputados pertenecientes al partido del Presidente de la República. Fuentes: TSJE. Cámara de Diputados. Prensa de la época.
- 0.6. **Porcentaje de escaños de la facción del Presidente de la República en el Senado.** Se consigna el porcentaje de escaños/bancas ocupados por senadores pertenecientes a la facción partidaria del Presidente de la República. Fuentes: Cámara de Senadores. Prensa de la época.
- 0.7. **Porcentaje de escaños de la facción del Presidente de la República en la Cámara de Diputados.** Se consigna el porcentaje de escaños/bancas ocupados por diputados pertenecientes a la facción partidaria del Presidente de la República. Fuentes: Cámara de Diputados. Prensa de la época.
- 0.8. **Porcentaje de escaños de la coalición del Presidente en el SENADO.** Se consigna el porcentaje de escaños/bancas ocupados por senadores pertenecientes a una coalición/alianza que apoya al Presidente de la República. Fuentes: Cámara de Senadores. Prensa de la época.

- 0.9. Porcentaje de escaños de la coalición del Presidente en DIPUTADOS.** Se consigna el porcentaje de escaños/bancas ocupados por diputados pertenecientes a una coalición/alianza que apoya al Presidente de la República. Fuentes: Cámara de Senadores. Prensa de la época.
- 0.10. Tasa de aprobación de la gestión presidencial.** Se consigna, en base a encuestas o sondeos publicados en los años referenciales, el grado de aprobación/rechazo de la opinión pública hacia la gestión del Presidente de la República. Fuentes: Latinobarómetro, LAPOP, CIRD.

URL de las fuentes sugeridas:

Tribunal Superior de Justicia Electoral: <http://tsje.gov.py/>

Cámara de Senadores: <http://www.senado.gov.py/>

Cámara de Diputados: <http://www.diputados.gov.py/ww5/>

Asociación Nacional Republicana: <http://www.anr.org.py/>

Archive (arvhivos antiguos en la web): <https://archive.org/web/>

Latinobarómetro: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Encuesta LAPOP: <http://www.vanderbilt.edu/lapop-espanol/>

CIRD (documentos): <http://www.cird.org.py/>

Corte Suprema de Justicia: <http://www.pj.gov.py/>

Comentarios: *Las variables relacionadas a la facción partidaria del Presidente de la República son las que en esta investigación darían un aporte cualitativo particular, considerando que el caso paraguayo tiene la característica peculiar del poder que tienen los movimientos o facciones internas de los partidos a la hora de conformar mayorías en las cámaras legislativas y con ello dar soporte o no a los proyectos del Poder Ejecutivo, o, como analizaremos en este trabajo, dar mayor o menor probabilidad a un cuestionamiento político a la labor de ministros de la Corte y en consecuencia tener más o menos abierto el camino a un juicio político. La existencia de las “sub-bancadas” en las cámaras parlamentarias (tanto en el Senado como en Diputados) es una expresión contundente de este poder fraccionado al máximo. Un mismo partido puede tener dos y hasta tres bancadas en la misma cámara, que son reconocidas como tales y actúan de manera independiente del partido mismo, salvo la sub-bancada “oficialista”, generalmente la mayoritaria, que va de manera adherida a la postura oficial del propio partido y, en el caso de que se trate del partido de gobierno, provee el sustento político en el Congreso al Presidente de la República.*

Por otro lado, en cuanto a las coaliciones, cabe considerar las “coyunturales” (que son las que propician acercamientos o posturas comunes en orden a la votación de ciertos proyectos) o las “permanentes” (que son las que oficialmente han accedido al Poder Ejecutivo en el marco de una alianza formal entre partidos). Este último caso es el que vamos a reportar y en el periodo analizado se presentan dos coaliciones puntuales: la del periodo 1999-2003, bajo la presidencia de Luis González Macchi, cuya elección a partir de la renuncia del presidente Cubas Grau fue respaldada por el Partido Colorado, el Partido Liberal Radical Auténtico y el Partido del Encuentro Nacional; y la coalición denominada “Alianza Patriótica para el Cambio”, que llevó a la presidencia de la República a Fernando Lugo en el 2008, y estuvo integrada por el Partido Liberal Radical Auténtico, Partido Revolucionario Febrerista, Partido Demócrata Cristiano, Partido del Encuentro Nacional, Partido del Movimiento al Socialismo, el Frente Guasú y el Partido Democrático Progresista.

Considerando lo expuesto con anterioridad, se expone a continuación el set de variables que podrían considerarse, así como comentarios con respecto a variables sugeridas en el proceso pero que ameritan, a entender de este consultor, ciertos comentarios y en algunos casos, se sugiere descartarlas.

Variables vinculadas a las características propias de cada juez

0.11. Formación de posgrado/doctorado del Ministro. Se consigna si el ministro tiene, además del doctorado en Ciencias Jurídicas o Derecho, otra formación de posgrado. Fuente: Corte Suprema de Justicia.

Comentario: Esta variable fue planteada inicialmente en el proyecto. Considero que la misma podría ser descartada pues no aportaría ninguna explicación relevante al estudio, ya que todos los Ministros tienen (es condición necesaria para acceder al cargo) el grado de Doctor en Ciencias Jurídicas o Derecho.

0.12. Formación en otra lengua. Se consigna si el ministro ha tenido o no formación de posgrado en otra lengua. Fuente: Corte Suprema de Justicia.

Comentario: Considero que esta variable podría ser descartada pues no aportaría ninguna explicación relevante al estudio. En efecto, no parecería tener incidencia en las decisiones tomadas el hecho de que algún ministro

tenga o no formación académica en otro idioma. Esto, sumado al hecho –conocimiento a priori y en base a una lectura rápida de las hojas de vida de los ministros- de que son muy escasos los casos así, señalaría la poca relevancia de considerar esta variable.

0.13. Edad del magistrado. Se consigna la edad del ministro referido. Fuente: Corte Suprema de Justicia.

0.14. Perfil del Ministro. Se verifica y consigna el o los perfiles de formación/actuación pública de cada ministro. Fuentes: Corte Suprema de Justicia; prensa de la época de la selección del ministro. Se consideran las siguientes sub-variables:

0.14.1. **Perfil judicial.** Se consigna si el Ministro proviene del sector judicial, si ha hecho carrera en el sistema judicial y eventualmente su cargo de ministro podría considerarse la culminación de dicha carrera.

0.14.2. **Perfil académico.** Se consigna si el magistrado tiene un perfil ligado a la academia, a las ciencias jurídicas, a la investigación o la docencia, y su ingreso a la magistratura se dio desde dicho ámbito directamente.

0.14.3. **Perfil político.** Se consigna en el caso de que un magistrado tenga una trayectoria política anterior a su cargo judicial, su protagonismo en la vida político-partidaria o el hecho de que haya ocupado cargos políticos o de autoridad en el Estado.

0.14.4. **Perfil privado.** Se consigna en el caso de que un magistrado provenga de la actividad privada, del ejercicio de la abogacía en tribunales o en calidad de consultor jurídico para instituciones privadas.

Comentario: En la verificación de estas variables se podría recurrir a varias fuentes, tal como se señala, además de efectuar a posteriori un chequeo en base a consultas/entrevistas con expertos (abogados de la matrícula, analistas políticos, historiadores, etc.). Las fuentes de partida están en la propia Corte Suprema de Justicia y sus archivos de recursos humanos, donde se posee el legajo y las hojas de vida de los Ministros que han pasado o ejercen actualmente el cargo en la institución. Adicionalmente, la Dirección de Protocolo de la propia Corte puede poseer información sobre el particular. La consulta con archivos históricos y/o de prensa de la época de la integración de cada ministro a la Corte brindaría un segundo nivel de información y/o chequeo de la información inicial, sobre todo para obtener un perfil aproximado de cada ministro. Asimismo, la consulta con ex-

peritos ayudaría a un segundo nivel de chequeo. Se sugieren los siguientes nombres para eventuales entrevistas con expertos:

* Analistas políticos y periodistas: Carlos Martini, Roberto Pérez, Euclides Acevedo, Carlos Peralta.

* Abogados: Osvaldo Granada, Juan Carlos Mendonca, Oscar Llanes, Ángel Yubero.

* Funcionarios/magistrados: Alejandrino Cuevas (secretario general de la Corte por varios años), Delio Vera Navarro (presidente de la Asoc. de Jueces), Ángel Cohene (Presidente de la Asoc. de Magistrados Judiciales), Arnaldo Lévera (secretario de la Sala Constitucional por varios años).

0.15. Especialización. Se consigna el área o áreas de especialización en el campo jurídico o jurisdiccional del ministro. Fuente: Corte Suprema de Justicia, prensa de la época de su designación.

0.16. Afiliación política. Se consigna la filiación partidaria que tenga o no el ministro, en su caso, anterior a su ingreso a la magistratura. Fuente: Padrones partidarios. Corte Suprema de Justicia (Tribunal de Ética), Prensa de la época de su designación.

0.17. Ideología. Se consigna la tendencia ideológica o el perfil del ministro en su actuación jurisdiccional. Fuentes:

Comentario: En la verificación de esta variable se podría recurrir a varias fuentes, tal como se señala, además de efectuar a posteriori un chequeo en base a consultas/entrevistas con expertos (abogados de la matrícula, analistas políticos, historiadores, etc.). Debe definirse qué nomenclatura utilizar para esta variable en sentido binario. Por ejemplo, podría ser “garantista/no garantista”; “progresista/conservador”; “de izquierda/de derecha”; “activista/restrictivo”. El problema que surge al “catalogar” a cada ministro es que esta posición no surge de manera contundente de su hoja de vida ni siquiera de su pertenencia partidaria. La construcción de esta característica podría darse a través de esa consulta con expertos cuando las respuestas sean significativamente coincidentes, generando una variable basada en la percepción de conocedores del comportamiento del magistrado. Habrá que evaluar si incluir esta variable es conveniente o no a los efectos de la investigación. Además, es una variable más ligada al marco teórico de la corriente “actitudinal” de la explicación del comportamiento judicial.

Variables que describen los casos y los tipos de actores en juego en los juicios planteados.

3.1. Variables identificativas. Se consignan los datos de la resolución judicial. Fuentes: Resolución judicial analizada. Las variables a ser consideradas son las siguientes:

- **fcode:** Código de fallo (Año+num de decisión a cuatro dígitos).
Si aparecen dos fallos con la misma numeración en el mismo año se reenumera uno de ellos de la siguiente manera: 999X (para diferenciarlo y que no coincida con otro del mismo año).
- **year:** Año de la decisión.
Dentro del documento aparece la fecha al inicio (letras) y al final (números). Cuando se presentan inconsistencias de **año** dentro del documento se considera el que figura en el buscador (planilla de codificación Margarita). Cuando ambas fechas del documento son iguales pero difieren del buscador, se considera el **año** que figura en el documento.
- **mes:** Mes de la decisión a dos dígitos.
Dentro del documento aparece la fecha al inicio (letras) y al final (números).
Cuando se presentan inconsistencias de **mes** dentro del documento se considera el que figura en el buscador (planilla de codificación Margarita). Cuando ambas fechas del documento son iguales pero difieren del buscador, se considera el **mes** que figura en el documento.
- **num:** Número asignado por la corte a cuatro dígitos.
Dentro del documento aparece la numeración al inicio (letras) y al final (números).
Cuando se presentan inconsistencias de numeración dentro del documento se considera el que figura en el buscador (planilla de codificación Margarita). Cuando ambas numeraciones del documento son iguales pero difieren del buscador, se considera el que figura en el documento.
- **ano_const**

En esta variable se deberían consignar tanto el año de la presentación de la acción (que nos daría un contexto político determinado que podría actuar como condicionante del hecho mismo de la presentación y su propósito) como el año en que se toma la decisión (que también podría representar un contexto político condicionante, incluso diferente al anterior en el fondo y en su relevancia). Debe considerarse que en la mayoría de los casos, las acciones de inconstitucionalidad tardan varios años para llegar a su resolución, con lo cual es alta la probabilidad de cambios sustanciales entre el contexto político “de entrada” y el contexto político “de salida”.

0.18. Variable: DECISIÓN FINAL

Se consigna el sentido del fallo judicial: si se ha hecho lugar a la acción de inconstitucionalidad o se la ha rechazado, se encuentra al final del documento. Se cuenta con las siguientes opciones, las cuales se completan de forma binaria (1 SI, 0 NO). Fuente: Resolución judicial analizada.

- **hacelugar_final:** Se escribe 1 cuando la decisión de la Sala es HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad, de lo contrario 0.
- **nohace_final:** Se escribe 1 cuando la decisión de la Sala es NO HACER LUGAR a la acción de inconstitucionalidad, de lo contrario 0.

0.19. Variable: PROMOVIDA

Se consigna a la persona accionante, es decir, si quien ha impulsado la acción de inconstitucionalidad es una persona individual pública (autoridad, funcionario) o privada (ciudadano), es una institución pública (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Municipio, etc.) o del sector privado (Empresa, organización civil, etc.). Fuente: Resolución judicial analizada.

Las siguientes opciones se completan de forma binaria (1 SI, 0 NO) de manera a clasificar al accionante:

- **ejecutivo_prom:** 1= Si el Ejecutivo promueve la acción, de lo contrario 0.
- **legisla_prom:** 1= Si el Legislativo promueve la acción, de lo contrario 0.

- **municipio_prom:** 1= Si un Municipio promueve la acción, de lo contrario 0.
- **orgacivil_prom:** 1= Si una Organización Civil promueve la acción, de lo contrario 0.
- **ciudadano_prom:** 1= Si un Ciudadano promueve la acción, de lo contrario 0.
- **empresa_prom:** 1= Si una Empresa Privada promueve la acción, de lo contrario 0.
- **publicemp_prom:** 1= Si una Empresa Pública promueve la acción, de lo contrario 0.

Observación: En numerosas resoluciones figura que varias empresas privadas o ciudadanos presentaron conjuntamente una acción de constitucionalidad, ¿sería importante codificar esto se manera diferente?, agregando 2 columnas más: `ciudadanocolec_prom` y `empresacolec_prom`.

0.20. Variable: CONTRA

Se consigna contra qué tipo de instrumento/norma va dirigida la acción de inconstitucionalidad: Ley de la Nación, Decreto del Poder Ejecutivo, Resolución Ministerial, Resolución del Congreso o de alguna de sus cámaras, Ordenanza Municipal, etc. Fuente: Resolución judicial analizada.

A continuación, se presentan las variables a ser completadas de manera binaria. Si una acción de inconstitucionalidad es presentada contra 2 tipos de instrumentos, se completa con 1 en las columnas correspondientes.

- **decreto_contra:** 1= Si la inconstitucionalidad se presenta contra un DECRETO.
- **ley_contra:** 1= Si la inconstitucionalidad se presenta contra una LEY.
- **resolu_contra:** 1= Si la inconstitucionalidad se presenta contra una RESOLUCIÓN.

0.21. Variable: TEMA

Se consigna el fondo de la cuestión que se dilucida en la acción de inconstitucionalidad (generalmente representado por el tema abordado en el instrumento legal atacado). Fuente: Resolución judicial analizada.

En esta variable se consigna el tema que abarca el instrumento/norma contra la cual se presenta la inconstitucionalidad. Fuente: Resolución judicial analizada.

- **electoral_tema:** 1= Si el tema tratado es ELECTORAL.
- **tributario_tema:** 1= Si el tema tratado es TRIBUTARIO.
- **admin_tema:** 1= Si el tema tratado es ADMINISTRATIVO.
- **penal_tema:** 1= Si el tema tratado es PENAL.
- **civil_tema:** 1= Si el tema tratado es CIVIL.
- **laboral_tema:** 1= Si el tema tratado es LABORAL.

Observación: Es necesario establecer los criterios para determinar el tema de la ley, además determinar si es posible “marcar” más de un tema para cada norma.

Comentario:

- Debe agregarse un tema “constitucional” que estaría destinado a codificar acciones planteadas sobre certeza constitucional o interpretación de garantías constitucionales.
- Los temas deben ser definidos a partir del conocimiento de las normas o leyes/decretos/resoluciones atacados. Esto surgirá de la lectura y corroboración del contenido de dichas normas.
- El proceso sería manual, pues hay que determinar, a través de la lectura de la acción presentada, cuál es la norma (ley, decreto, resolución, etc.) atacada de inconstitucionalidad, y establecer a qué ámbito temático pertenece dicha norma (norma de leyes civiles, penales, laborales, tributarias, electorales, etc. o bien decretos de tipo administrativo, de tipo reglamentario para qué tipo de leyes, decretos generales, etc. o resoluciones de tipo administrativo o de organismos electorales, etc.) En este proceso será fundamental la identificación del tipo de norma con un conocimiento básico de estos ámbitos del Derecho.

0.22. Variable: TIPO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Se establece si la inconstitucionalidad es presentada como acción, certeza o consulta debido a que estos tres tipos se presentan en la muestra.

- **accion_tipo:** 1= Si es una ACCIÓN de inconstitucionalidad.
- **certeza_tipo:** 1= Si es una CERTEZA CONSTITUCIONAL.
- **consulta_tipo:** 1= Si es una CONSULTA CONSTITUCIONAL.

Observación: Se podría incluir una cuarta clasificación para establecer si la inconstitucionalidad es tratada por el PLENO DE LA CORTE, pleno_tipo.

Comentario: Se sugiere que la variable respecto al Pleno de la Corte debe ser incluida como otra variable, junto a su par referido al tratamiento por parte de la Sala Constitucional. No sería pertinente incluirla en esta como una cuarta opción.

0.23. Variable: MEDIA

Se consigna si el caso judicial o la acción de inconstitucionalidad fueron abordados de una manera visible y/o destacada por parte de la prensa. Fuentes: Prensa de la época.

Comentario: Esta variable no es fácil de verificar y construir, pero tiene una relevancia sustancial para establecer el grado de “mediatización” del caso judicial y, por consiguiente, inferir la posible influencia o no en la decisión judicial resultante. Explicar cómo se podría inferir. En general, podría considerarse que la mayor cobertura mediática de un tema sometido a decisión de la Corte, haría más proclive a ejercer algún tipo de influencia en la decisión jurisdiccional. En el caso de que la cobertura mediática, además, tenga una tendencia favorable o desfavorable a alguna de las posiciones posibles (aceptación o rechazo de la acción) también sería significativa su consignación en esta variable.

VARIABLES QUE SE REFIEREN A CADA JUEZ INDIVIDUAL

0.24. Variable: PRESENCIA

Se consigna la participación de cada uno de los jueces en los casos. Para el ejemplo usamos las variables referidas a RAÚL SAPENA BRUGADA (codificado como rasa, cada juez tiene su codificación).

- **rasa_habili:** Esta variable se utiliza para “habilitar” al juez que participa directa o indirectamente en el caso codificado. El objetivo es luego poder filtrar los ministros que votaron, estuvie-

ron presentes o inhibidos de los que no se encontraban activos en el momento.

o 1= HABILITADO

o 0= NO HABILITADO

- **rasa_ausente:** 1 = Si el Ministro se encuentra AUSENTE, es decir, no ha sido parte del tratamiento y la decisión.

En caso de figurar “en reemplazo de” se considera que el ministro titular estuvo ausente (no inhibido). Ante falta de aclaración o duda se considera simplemente que el ministro estuvo ausente.

- **rasa_inhibido:** 1 = Si el Ministro se encuentra INHIBIDO

Debe aparecer claramente la expresión “por inhibición” o “inhibido”.

0.25. Variable: STATUS

Se consigna el status del juez en la Sala Constitucional, se codifican las siguientes variables.

- **rasa_presidente:** 1= Si es el Presidente de la Sala.

El Presidente de la sala puede estar ausente, esto no implica que su reemplazo sea el nuevo presidente de la sala, es decir, puede presentarse 1 (ausente) en la variable **ausente** y 1 (Presidente) en la variable **presidente**.

En caso de no especificar quién es el Presidente, se recurre a revisar la resolución anterior del mismo año debido a que este permanece en el cargo durante el periodo febrero x a febrero x+1.

El Presidente de la Corte Suprema de Justicia preside las reuniones del Pleno. Es decir, cuando el Pleno de la Corte trata una acción de inconstitucionalidad y en el documento no especifique el Presidente, el mismo es el Ministro que preside la Corte Suprema.

- **rasa_titular:** 1= Si es Titular de la Sala.

También aparece la denominación “Miembro”.

- **rasa_reemplazo:** 1= Si es un REEMPLAZO de la Sala.

En caso de ausencia o inhibición en reunión del Pleno, el reemplazante no tiene rango de Ministro y no se encuentra codificado en el estudio.

0.26. Variable: ORDEN

Se consigna el orden de votación del juez de acuerdo a la secuencia de opiniones que figura en el documento. Fuente: Resolución judicial analizada.

- **rasa_preop:** 1= Si el Ministro es el preopinante.

Se consigna al ministro que tiene a su cargo el primer voto (preopinante), y quién es, de esta manera, el que abre el debate sobre el caso planteado.

- **rasa_segundo:** 1= Si el Ministro opina en segundo lugar.

Se consigna al ministro que vota en segundo lugar.

Comentario: Esto tiene importancia sobre todo en el caso de las acciones resueltas en Sala Constitucional, donde son tres los miembros, con lo cual el segundo voto, si coincide con el del ministro preopinante, ya causa la mayoría necesaria para dirimir el caso, y eventualmente hace declinar la importancia del tercer voto. Por lo tanto considero importante consignar esta variable.

0.27. Variable: SALA

Esta variable se utiliza para establecer si el Ministro pertenece a la Sala Constitucional.

- **sala_const:** 1= Si el Ministro corresponde a la Sala Constitucional.

Comentario: La pertenencia o no a la Sala Constitucional no me parece muy relevante. Basta saber si es un ministro de la Corte o no lo es (en el caso de los camaristas o jueces de menor rango que sustituyen a algún ministro por inhibición o recusación de éste). Lo que sí debería, creo, establecerse como variable es si el asunto fue tratado por la Sala Constitucional o por el Pleno (ver comentario anterior). Por lo tanto es una variable que puede aportar para el dato/registro, y en todo caso, en la sumatoria de casos ver la frecuencia de ministros originales de la Sala Constitucional resolviendo acciones. Puede mantenerse la variable, pero, insisto, deberíamos agregar una que nos señale que la acción fue tratada por el Pleno o por la Sala Constitucional.

0.28. Variable: HACER LUGAR

En esta variable se consigna la decisión individual de cada juez en el caso analizado. Fuente: Resolución judicial analizada.

- **rasa_hacetotal:** 1= Ministro vota por HACER LUGAR a la inconstitucionalidad.
- **rasa_nohace:** 1= Ministro vota por NO HACER LUGAR a la inconstitucionalidad.

Estos casos son los únicos codificables, en caso de encontrar otra denominación considerar lo siguiente:

HACER LUGAR = DEVIENE PROCEDENTE = DECRETE LA INCONSTITUCIONALIDAD EN SU TOTALIDAD = DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD = ACLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD

NO HACER LUGAR = RECHAZAR = SOBRESEER = DESESTIMAR = DECLARAR DESIERTO = HACER LUGAR PARCIALMENTE

OBSERVACIONES: Omitir las consideraciones secundarias: imponer costas. regular honorarios etc , las mismas no se codifican para el presente estudio.

A modo de conclusión

Las consideraciones hechas en este documento han sido resultado de las discusiones y debates planteados entre los miembros del equipo a cargo del proyecto de investigación, entre los que cito a Aníbal Pérez Liñán, Andrea Carmagnola, Andrés Molinas, Margarita Molinas y el que suscribe el documento. Asimismo, han ayudado a orientar estos debates y las decisiones en curso los diálogos mantenidos con reconocidos abogados expertos en diversas áreas, como los doctores Enrique Sosa, Hugo Estigarribia, Juan Carlos Mendonca y Osvaldo Granada Salaberry.

El documento está a disposición para su discusión, análisis y enriquecimiento a partir de las consideraciones que se crean pertinentes a los efectos de llegar a una construcción lo más ajustada y consensuada posible de la base de datos de referencia para el proyecto de investigación, la cual servirá como fuente de información para la matriz codificada y nutrirá el modelo de análisis propuesto en el proyecto.

SECCIÓN 4.2

Informe final de la etapa de codificación de las bases de datos del proyecto de Fragmentación política e Independencia Judicial.

Margarita Molinas, analista de sistemas, MSc.

A continuación, se presenta el informe final de la etapa de codificación de las bases de datos del proyecto de Fragmentación política e Independencia Judicial.

OE1. 1. Compilar información utilizando fuentes secundarias confiables y aprobadas por el equipo de investigadores seniors.

En base a las conversaciones realizadas en el equipo de investigadores, se decidió compilar datos en tres dimensiones del ámbito de estudio, que aportarían informaciones para el objetivo de la investigación, a saber:

- Dimensión 1: datos de los Ministros que integraron la Corte Suprema de Justicia en el periodo del estudio, 1995 – 2015.
- Dimensión 2: datos sobre fallos judiciales en acciones de inconstitucionalidad emitidos en el mismo periodo.
- Dimensión 3: datos sobre el contexto de poderes políticos en el periodo de estudio, medidos a través de los resultados de las elecciones presidenciales y para el Congreso (que está conformado por la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados).

La información que sustentarán las dimensiones 1 y 3 del estudio fue recogida desde la web, en páginas de la Corte Suprema de Justicia, la Justicia Electoral, las Cámaras de Diputados y Senadores, Facultades de Derechos, Padrones de partidos políticos, Revistas de Leyes, etc. (donde los Ministros estuvieron involucrados).

Para la dimensión del contexto político se recogió, además, información sobre las encuestas. Para la dimensión 2, se acudieron a los fallos de la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Es importante mencionar que dicha base está siendo actualizada permanentemente.

A continuación, se describe un esquema de acceso a dicha información.

- Se ha accedido a una colección de jurisprudencias ubicadas en la página web de la Corte Suprema de Justicia, cuya información fue mantenida por el INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS de la CSJ hasta el año 2016 y actualmente lo mantiene la Dirección de Estadísticas Judiciales.
- La información es de acceso público, a través del siguiente enlace: <http://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>
- La localización de los fallos se realizó hasta la fecha 16 de mayo del 2017 y se buscaron todos los fallos que tenían la palabra “inconstitucionalidad” dentro de la carátula de los expedientes, también todos los que fueron emitidos por la “sala constitucional” y todos los que fueron atendidos por “el pleno”.

Vale la pena tomar en cuenta que *no se puede tener certeza* de que se haya accedido a TODOS los fallos del periodo 1995 al 2015, por dos motivos:

1. La base se completa todos los días con nuevos fallos. Por ejemplo, al hacer una nueva búsqueda en fecha 9 de junio del 2017; utilizando las mismas palabras claves en el mismo periodo, el buscador arroja otra cantidad de fallos (son 100 resoluciones más). La respuesta a esta diferencia se encuentra en el hecho de que la base comenzó a implementarse a finales del 2015, por lo que aún se está mejorando la completitud de la información.
 2. Se han encontrado muchos errores ortográficos, lo que implica que el buscador no traerá los fallos donde, por ejemplo, la palabra “inconstitucionalidad” esté mal escrita. Y se supone que estos errores también se irán mejorando en el tiempo.
- Aun con las restricciones mencionadas, el equipo investigador decide aceptar como válido el universo de 14.744 fallos de la sala constitucional y el pleno de la corte, al que se accedió en la fecha de inicio de la codificación, es decir, al 16 de mayo del 2017.
 - El equipo investigador consideró muchas formas de clasificar la información de los fallos, para obtener una muestra significativa que proporcione datos relevantes a la investigación. Se buscó organizar los fallos con criterios de “políticamente relevante” por diversas razones, y se eliminó de la lista inicial aquellas resoluciones que hacían mención a temas poco relevantes como los casos de regulaciones de honorarios, cobro de guaraníes, acciones contra sentencias de procesos penales y

otros. En el anexo I figuran las categorías de fallos que se han excluido del universo.

- Luego del análisis y discusión de las posibles categorías de fallos a analizar, se decidió codificar y relacionar con el objetivo, todas las acciones de inconstitucionalidad contra leyes; decretos y decretos-ley. Se descartaron las acciones contra las resoluciones emanadas por Instituciones del Poder Ejecutivo, a menos que estas acciones se refieran a leyes, decretos o decretos-ley, específicos.
- Hay que resaltar que las decisiones se tomaron en base a la información proporcionada por la carátula del caso. En una etapa posterior, a ingresar a la resolución, fuimos descartando otras resoluciones que no se referían a “acción de inconstitucionalidad” propiamente, sino a una aclaratoria o certeza constitucional sobre una acción de inconstitucionalidad. La base final quedó conformada por 4.946 resoluciones.

OE2. Proponer, aplicar y monitorear la implementación de un sistema de codificación que permita el análisis sistemático de la información compilada. Colaborar en la elaboración de materiales a ser utilizados en el entrenamiento de investigadores juniors para la codificación de la información compilada en el punto 1.

- Con el equipo de investigadores junior, al inicio del proyecto se ha elaborado un borrador de manual de codificación, utilizando el método de árbol de decisiones. Este manual se ha elaborado utilizando de base la propuesta de manual que se ha recibido de los investigadores internacionales y las experiencias obtenidas en la primera etapa de codificación.
- La indicación a los investigadores Juniors, fue escribir todos los ítems que llamaran la atención y salieran de la rutina de codificación. Todas estas llamadas fueron transcritas al manual de codificación al finalizar esta etapa.
- La metodología utilizada para la codificación fue: dividimos el equipo en dos grupos: uno buscó información sobre los Ministros y el contexto político en el periodo del 1995 al 2015; otro equipo ingresó a las resoluciones buscando extrayendo las votaciones y verificando que las variables detalladas en en la base de jurisprudencia, fueran las correctas.

En la primera etapa de codificación se extrajeron los párrafos que interesaban al proyecto, tal como figuraba en la resolución. En la segunda etapa

de codificación se transformó esta información al código numérico que permitirá el análisis informático.

Todas las decisiones o llamadas de atención que se fueron realizando quedó registrado en los correos y planillas de codificación y luego transcritos al manual.

- Al terminar de mezclar todas las partes de codificación, se realizaron revisiones por muestreo y se trataron de identificar y corregir los errores sistemáticos, que hubo varios. Se realizaron verificaciones de 5 muestras (con reemplazos) de 100 resoluciones por muestras. La última arrojó un error menor al 1% de las resoluciones, por lo cual se dio por aceptada la base y se pasó a los investigadores seniors.
- En esta última etapa se realizaron algunas nuevas correcciones, relacionadas con problemas de percepción de lo que quisieron señalar los Ministros en sus votos. La mayor parte de las resoluciones corregidas se referían a situaciones donde las votaciones eran “hacer lugar parcialmente” pero que no era claro esa situación de “parcial”. Aun así, quedaron 32 resoluciones donde no se puede tener claro si es o no consistente los votos de los Ministros con la decisión final.
- Es importante que un abogado revise estas 32 resoluciones que fueron identificadas y que se coloca en el anexo ii. Así también es importante que el abogado analice, corrija y complete la codificación de la variable “tema” de la resolución.

Anexo 1: Categoría de fallos excluidos del universo analizado

TIPO DE ACCIÓN	Cantidad de Acciones
ACCIÓN EJECUTIVA / JUICIO EJECUTIVO	51
ACLARATORIAS	4
AMPARO	245
CAJA JUBILACIONES	22
CASACIÓN	102
CASOS CIVILES VARIOS	2266
CASOS JUDICIALES VARIOS	1573
CASOS PENALES VARIOS	1079
COMUNIDAD INDÍGENA	6
CONSULTA A LA C.S.J.	33
CONSULTAS CONSTITUCIONALES	188
CONTRA DECRETO	21
CONTRA ORDENANZA MUNICIPAL O INCUMPLIMIENTO DE	10
CONTRA RESOLUCIÓN INSTITUCIÓN PÚBLICA	1
CONTRA UNA O VARIAS LEYES	22
DECLARACIÓN DE CERTEZA	4
ELECTORALES	73
EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD	1
EXCEPCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO	701
FINANCIERAS O BANCOS PRIVADOS	96
HABEAS CORPUS O HABEAS DATA	109
INSTITUC. PÚBLICA - REGULACIÓN DE HONORARIOS	42
LABORALES DIVERSOS TEMAS	129
MUNICIPIOS Y/O GOBERNACIONES	155
PODER JUDICIAL	15
RESOLUCIÓN DE CÁMARA DE DIPUTADOS	16
RESOLUCIÓN DE CÁMARA DE SENADORES	6
RESOLUCIÓN DE CONSEJO DE LA MAGISTRATURA ó JURADO DE ENJUICIAMIENTO DE MAGISTRADOS	6
SIN CLASIFICAR	28
SINDICATOS; ASOCIACIONES DE EMPLEADOS; O SIMILAR	53
T.S.J.E.	30
TRANSPORTE PÚBLICO	126
TOTAL ACCIONES EXCLUIDAS	7213

Anexo 2: Resoluciones a verificar los campos de votos con decisión

Fcode	Título de la resolución
2006 0211	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: IGNACIO BLANCO c/ ARTÍCULO 9 DE LA LEY Nº 2345 DEL 24 DE DICIEMBRE DE 2003, DE REFORMA DE LA CAJA FISCAL y c/ ARTÍCULO 3 DEL DECRETO Nº 1579 DEL 30 DE ENERO DE 2004. AÑO: 2005 Nº 51.
2009 0008	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “FAUSTA CÁNDIDA ARAUJO VDA. DE ALLOU Y OTROS C/ ARTS. 5, 6, 8 Y 18 INC. U) DE LA LEY Nº 2345/2003 Y DECRETO Nº 1579 DEL 30/01/04”. AÑO: 2007 – Nº 501.
2011 0656	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “HIRMINA QUINTANA C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY Nº 2345/03 DEL 24/12/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO Nº 1579/2004”. AÑO: 2008 – Nº 1760.
2011 0659	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CARMELO MUÑOZ ROMÁN C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO Nº 1579/2004”. AÑO: 2008 – Nº 1051.
2011 0688	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CONTRA ARTS. 4 Y 5 DEL ANEXO DEL DECRETO Nº 6359/05 DEL 13/09/2005 Y ART. 24 DE LA RESOLUCIÓN Nº 1346 DEL 09/12/2005”. AÑO: 2010 – Nº 990.
2012 0509	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CONTRA ARTS. 2 Y 4 DE LOS ARTS. 14 Y 83 RESPECTIVAMENTE DE LA LEY Nº 125/91 MODIFICADA POR EL ART. 6 DE LA LEY Nº 2421/04 Y ART. 96 DEL DECRETO Nº 6359/05”. AÑO: 2008 – Nº 1565.
2012 0738	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “VISITACIÓN ANTONIA ROTELA DE BACIGALUPO C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY Nº 2345/2003 Y DECRETO Nº 1579/2004”. AÑO: 2008 – Nº 1898.
2012 1043	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “JUAN SILVIO TORRASCA GONZÁLEZ C/ ART. 9 DE LA LEY Nº 2345/2003 Y DECRETO Nº 1579/2004”. AÑO: 2009 – Nº 965.
2012 1106	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “OLGA NINFA TALAVERA TORRES C/ ART. 9 DE LA LEY Nº 2345/2003”. AÑO: 2005 – Nº 1001.
2012 1158	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “CONTRA ART. 1 DE LA LEY Nº 3542/2008 Y ART. 18 DE LA LEY Nº 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO Nº 1579/2004”. AÑO: 2009 – Nº 1825.
2012 1284	MARÍA MAGDALENA ROJAS VDA. DE FLEITAS Y CARITINA FIDENCIA FLEITAS ROJAS C/ ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY Nº 2345/2003
2012 1528	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “MARÍA HILDA DEL PUERTO VDA. DE RODRÍGUEZ C/ ART. 8 DE LA LEY Nº 2345/2003; DECRETO Nº 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY Nº 3542/2008”. AÑO: 2009 – Nº 991.
2012 1886	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: “SEBASTIÁN GAVILÁN BALOVIER C/ ART. 1 DE LA LEY Nº 3542/2008 Y ART. 18 DE LA LEY Nº 2345/2003”. AÑO: 2010 – Nº 1737.

Fcode	Título de la resolución
2012 2062	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CARLOS ALBERTO GAONA BENÍTEZ C/ ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N° 1579/2004" AÑO: 2010 – N° 917.
2012 2163	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CLETO VILLALBA C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3545/2008; ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2010 – N° 462.
2013 0600	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "RITA ELENA ORTIZ DE LYES C/ ARTS. 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2008 – N° 1162.
2013 0803	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ODILIA DIONISIA PASCUALA GONZÁLEZ VDA. DE PEDROZO C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/03, MODIFICADO POR EL ART. 1 DE LA LEY N° 3542/08 Y EL ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/03". AÑO: 2011 – N° 1154.
2013 1244	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "ROMUALDA ROJAS VALDEZ C/ LEY N° 2345/2003 Y RESOLUCIÓN DGJP N° 1922 DEL 31/07/2009". AÑO 2010. N° 11.
2013 1315	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARÍA LUISA GÓMEZ VDA. DE CHIUZANO C/ ARTS. 6, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2008 – N° 897.
2013 1479	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ELISA PEDRA VDA. DE ACOSTA C/ ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2009 – N° 1793.
2013 1674	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "TOMAS PAREDES OCAMPOS Y MIGUELÁNGEL QUIÑÓNEZ VELÁZQUEZ C/ARTS. 5 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 2 DEL DECRETO N° 1579/2004 Y ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008". AÑO 2009. N° 724.
2013 1860	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: I FORTE SUPREMA DE JUSTICIA "DARÍA LEZCANO VDA. DE TALAVERA C/ ARTS. 6, 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO: 2006 – N° 1220.
2013 1876	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "PABLO GUSTAVO GALEANO ROMERO C/ ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY 2345/2003 Y EL DECRETO N° 1579/2004". N° 919. AÑO 2010.
2013 2047	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: CORTE SUPREMA DE JUSTICIA "MIRTHA CONCEPCIÓN ORTIZ DE "CABRIZA Y GLORIA CONCEPCIÓN MASSI SOLÍS C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 Y ART. 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO, 2009. N° 1505.
2013 2107	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ART. 18 DE LA LEY N° 2345/2003; ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008 Y ART. 6 DEL DECRETO N° 1579/2004". AÑO 2009. N° 1864.
2014 0358	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "ANA MARÍA RAMÍREZ C/ ARTS. 6, 8 Y 18 INC. W) DE LA LEY N° 2345/2003".

Fcode	Título de la resolución
2014 0413	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "CONTRA ARTS. 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003". AÑO 2008. N° 1616.
2014 0627	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "GETULIO DE JESÚS MARTÍNEZ DUARTE C/ ART. 9 DE LA LEY 2345/2003 Y ARTS. 3 Y 6 DEL DECRETO N° 1579/04". AÑO 2010. N° 449 .
2014 0890	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "MARGARITA VERCELIA VÁZQUEZ DE GÓMEZ C/ ART. 8 DE LA LEY N° 2345/2003, LEY N° 3542/2008, ART. 1° Y CONTRA EL DECRETO N° 1579/2004". AÑO: 2011 N° 1761.
2014 0938	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "IGNACIO CÉSAR VERGARA RODRÍGUEZ C/ ART. 1 DE LA LEY N° 3542/2008; ARTS. 5, 8 Y 18 DE LA LEY N° 2345/2003 Y DECRETO N° 1579/2004".
2014 1244	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD EN EL JUICIO: "ROMUALDA ROJAS VALDEZ C/ LEY N° 2345/2003 Y RESOLUCIÓN DGJP N° 1922 DEL 31/07/2009". AÑO 2010. N° 11.
2015 0569	ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "PEDRO DOMINGO RUSO SKURISCH C/ RESOLUCIÓN N° 3021/11 DEL MINISTERIO DE HACIENDA; ARTS. 16 INC. F), 61, 62 Y 63 DE LA LEY N° 1626/00 Y LEY N° 700/96". AÑO: 2011 – N° 1871

SECCIÓN 4.3

Libro de códigos

Datos de los Ministros

Nombre: del Magistrado que integró la Corte Suprema de Justicia en el periodo 1995 al 2015.

Consideración:

Se incluyen a los magistrados de 2da. Instancia que conformaron las ternas como reemplazos de los Ministros titulares, en algunas resoluciones. Sin embargo no se buscaron información sobre ellos.

jcode: Código individual (150+año ingreso+dos dígitos)

Consideración:

Los códigos de los magistrados de 2da. Instancia que son reemplazos de los Ministros titulares tienen asignado un código secuencial.

mujer: Códigos: 0 Hombre 1 Mujer

sala: Códigos: 1= Sala Constitucional; 2= Sala Civil; 3= Sala Penal 4=Otra instancia 9=Sin Dato

aentrada: Año de entrada del ministro en la CSJ

asalida: Año de salida del ministro de la CSJ

fechaentrada: DD/MM/AA de entrada del ministro en la CSJ

fechasalida: DD/MM/AA de salida del ministro en la CSJ

departamento: Departamento donde nació el ministro

licenciatura: Universidad donde cursó sus estudios de derecho

Consideración:

Todos los Magistrados tienen que tener el título de abogado. Para ser Ministro de la Corte debe poseer título de Doctorado.

posgradomaestría: Lugar donde cursó su maestría 1=Paraguay, 2=Extranjero, 3=Sin maestría.

posgradomaestría2: No se identificó a ningún Magistrado con 2 Maestrías.

posgradodoctorado: Lugar donde cursó su doctorado 1=Paraguay, 2=Extranjero, 3=Sin doctorado.

posgradodoctorado2: Lugar donde curso su segundo o tercer doctorado 1=Paraguay, 2=Extranjero, 3=Sin doctorado.

posgradolengua: Si el ministro cursó alguno de sus posgrados en lugar de lengua no extranjera 1=lengua española, 2=lengua extranjera, 3=sin posgrado.

edad: Ingresar edad del juez al momento de asumir a la CSJ.

perfil_judicial: 1=SI FUE MAGISTRADO DE OTRAS INSTANCIAS, 0=No.

perfil_académico: 1=Académico 0= NO.

Consideración:

Se coloca el dato tal como aparece en la fuente. No se codifica, ya que casi todos tienen alguna cátedra en alguna universidad, aunque con muy distintos años de docencia y no se tiene información si publicó algún libro.

perfil_político: 1= CARGO ELECTIVO O SI tuvo al menos un cargo de relevancia en algún gobierno 0=Si no.

perfil_privado: 1= Si solo trabajó en el sector privado: 0= Si tuvo cargos públicos de relevancia, antes de ingresar como miembro de la CSJ.

especialización: Área de especialidad en derecho antes de entrar a la Corte.

afiliacionpoliticapre: Partido {facción?} del presidente que nominó al ministro.

afiliacionpolitica: No SE HA IDENTIFICADO una fuente para esta información.

ideología: No SE HA IDENTIFICADO una fuente para esta información.

salida: Razón de salida del ministro de la CSJ 1=fin del mandato, 2=muerte, 3=jubilación, 4=renuncia por problemas de salud, 5=renuncia por presión política, 6=juicio político, 7= otra razón 9= Sin Dato 0= No aplica.

Datos de los Fallos en las Resoluciones

Fcode: Código de fallo (Año + número de decisión en cuatro dígitos).

Consideración:

En caso de que se presenten dos casos con la misma numeración en el mismo año se renumera uno de ellos de la siguiente manera: 9999X (para diferenciarlo y que no coincida con otro del mismo año).

Year: Año de la decisión.

Consideración:

Cuando se presentan inconsistencias de **año** dentro del documento se considera el que figura en el buscador (planilla de codificación Margarita).

Cuando ambas fechas del documento son iguales pero difieren del buscador, se considera el **año** que figura en el documento.

mes: Mes de la decisión.

Consideración:

Dentro del documento aparece la fecha al inicio (letras) y al final (números). Cuando se presentan inconsistencias de **mes** dentro del documento se considera el que figura en el buscador (planilla de codificación Margarita).

Cuando ambas fechas del documento son iguales, pero difieren del buscador, se considera el **mes** que figura en el documento.

num: Número asignado por la corte.

Consideración:

Dentro del documento aparece la numeración al inicio (letras) y al final (números).

Cuando se presentan inconsistencias de numeración dentro del documento se considera el que figura en el buscador (planilla de codificación Margarita).

Cuando ambas numeraciones del documento son iguales pero difieren del buscador, se considera el que figura en el documento.

Jcode: Código individual del ministro (150+año ingreso+dos dígitos).

Si los magistrados que hacen la suplencia no son de la Sala Constitucional pero son de la Corte, se les da uno de los códigos ya asignados en la lista.

Si estos magistrados no son miembros de la Corte, se les asignó códigos compatibles que diferencien a los individuos: 150999901, 150999902, etc... Si la misma persona hace dos suplencias, recibió el mismo código.

nombre: Nombre del ministro (tomado de la sentencia).

ausente

0= Ministro estuvo presente.

1= Ministro estuvo ausente.

En caso de figurar “en reemplazo de” se considera que el ministro titular estuvo ausente (no inhibido). Ante falta de aclaración o duda se considera simplemente que el ministro estuvo ausente.

2= Inhibido.

Debe aparecer claramente la expresión “por inhibición” o “inhibido”.

9= Sin Dato.

status

1= Presidente de la sala.

El Presidente de la sala puede estar ausente, esto no implica que su reemplazo sea el nuevo presidente de la sala, es decir, puede presentarse 1 (ausente) en la variable *ausente* y 1 (Presidente) en la variable *status*.

En caso de no especificar quien es el Presidente, se recurre a revisar la resolución anterior del mismo año debido a que este permanece en el cargo durante el periodo febrero x a febrero x+1.

El Presidente de la Corte Suprema de Justicia preside las reuniones del Pleno. Es decir, cuando el Pleno de la Corte trata una acción de inconstitucionalidad y en el documento no especifique el Presidente, el mismo es el Ministro que preside la Corte Suprema.

2= Titular de la sala.

También aparece la denominación “Miembro”.

3= En reemplazo de titular.

9=No se puede obtener la información

preopinante

Orden de votación

Hasta el momento se numeraba el orden de votación, no como variable dicotómica original.

0= Ausente en la votación.

1 = Preopinante;

2= Segundo en el orden de votación;

3= Tercero en el orden de votación;

4, 5, 6...9 son los ministros cuando se trata de resoluciones votadas en el Pleno de la Corte.

99 = No aparece el orden de la opinión o en la resolución se presenta un orden incoherente.

sala

Sala originaria del ministro (reemplazos provienen de otras salas).

OPCIÓN 2
0= Sala Constitucional
1= Otra Sala.

Consideración:

En la base existe una hoja que llamamos “resumen de fallos” donde se señala la sala a la que el ministro pertenece, según la resolución. En la hoja Ministro también figura esa información.

voto¹

Se refiere al voto de cada ministro en favor a hacer lugar o no a la acción planteada.

0= No hacer lugar o ARCHIVAR.

1= Hacer lugar parcialmente.

2= Hacer lugar.

Las otras denominaciones se agruparon como sigue:

HACER LUGAR = DEVIENE PROCEDENTE = DECRETE LA INCONSTITUCIONALIDAD EN SU TOTALIDAD = DECLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD = ACLARAR LA INCONSTITUCIONALIDAD.

1 Este nombre de variable fue solicitado por Anibal en las últimas versiones de la base.

NO HACER LUGAR = RECHAZAR = SOBRESER = DESESTIMAR = DECLARAR DESIERTO = deviene improcedente.

SE ADHIERE AL PREOPINANTE = Se codificó el mismo valor que el voto del preopinante. El sentido de su votación.

SE ADHIERE = Cuando se adhiere a la opinión del que le antecedió en el orden de votación (no precisamente al preopinante de la resolución). Se codificó el mismo valor que el voto del que le antecede. El sentido de su votación.

ARCHIVAR: Es distinto de no hacer lugar, pero se le asignó el mismo código. Archivar implica que la resolución no se trata por extemporánea u otra razón.

HACER LUGAR PARCIALMENTE: En caso de que la acción de inconstitucionalidad sea contra una ley completa o varios artículos de una o más leyes y no se decreta la inconstitucionalidad de la totalidad de la misma.

Si la Sala Constitucional resuelve HACER LUGAR a una parte de los artículos y NO HACER LUGAR a la otra parte, la misma se codifica como HACER LUGAR PARCIALMENTE.

Consideración:

Se omitió las consideraciones secundarias: imponer costas. Regular honorarios etc, las mismas no se codifican para el presente estudio.

En la hoja Resumen de Fallos, existe una variable Voto Real, donde figura el valor real de la votación de cada ministro, es decir, tal como emite el voto o si se adhiere a algún ministro.

decisión²

0= Sala decide no declarar la inaplicabilidad (no hacer lugar).

1= Sala decide declarar la inaplicabilidad (hacer lugar).

2= Sala decide declarar la inaplicabilidad parcial (hacer lugar parcialmente).

Siempre que la decisión final sea “HACER LUGAR” a la acción de inconstitucionalidad, se declara que dicha ley, decreto o parte de ellas es inaplicable para ese caso. Es decir, al hacer lugar a la acción se asume que es inaplicable.

2 Este nombre de variable fue solicitado por Aníbal en las últimas versiones de la base

tipo

Es una variable con valor constante en esta versión, ya que solo se consideraron todas las acciones de inconstitucionalidad contra leyes o decretos, publicados en la base de datos de jurisprudencia del Poder Judicial, al 2 de mayo del 2017.

fecha

Fecha del fallo.

promovida1

Información sobre quién promueve la acción (texto del fallo). Se encuentra en el título o en el primer párrafo del cuerpo.

promovida2

Tipo de actor que promueve la acción:

1= Ejecutivo nacional.

2= Legisladores.

3= Municipio o gobernación (Intendente, Concejales, Gobernadores (exgobernadores), Miembros De La Junta Departamental Y Abogados En Representación De Los Municipios).

4= Organización civil. (Cooperativa, Sindicatos, Asociación De Empleados).

5= Ciudadano (uno o varios).

6= Empresa privada (una o varias, accionista de una sociedad).

7= Empresa del Estado (Ande, Copaco, Essap, Banco Central, Entidades Binacionales).

8= Empresa de Transporte.

9= Funcionarios o autoridades públicas.

Consideración:

Se sugirieron más categorías que a criterio de la codificación podrían aportar evidencias de influencias políticas en las decisiones.

contral

Se indica el nro de ley (leyes) o decreto(s) que se cuestiona en la acción de inconstitucionalidad.

contra2

Institución cuestionada:

1= Ejecutivo (decreto o decreto ley)

2= Congreso (ley)

3= Ambos (decreto y ley)

contra3

Año en que se presentó el fallo. Se obtiene del final del título, donde dice Año. No se puede identificar en todas las acciones analizadas.

contra4

Año de la normativa cuestionada (la más reciente). Si es contra una ley y una resolución, se coloca el año de la ley más reciente, ya que se acordó que la muestra es de acciones de inconstitucionalidad contra leyes o decretos.

tema

1= Electoral

2= Tributario

3= Administrativo

4= Penal

5= Civil

6= Laboral

7= Presupuestario

Consideración:

Esta variable no está del todo codificada. Debe ser revisada por una profesional del derecho.

A continuación, se transcribe una referencia rápida escrita por el Dr. José Costa

- Sugiero que se abra una categoría especial de “PRESUPUESTO” o “leyes de presupuesto”. Esto es algo muy específico, no así en cuanto a lo “administrativo” que abarca una cuestión más general.
- Sugeriría también, si se considerase conveniente, incluir una categoría de “leyes orgánicas” o algo así, que incluya las acciones contra leyes que han instituido u organizado entidades de rango cons-

titucional (por ejemplo, la Corte o la Policía Nacional) o legal. Esto, aunque podría integrarse a lo “administrativo” de manera general, creo que es muy específico.

Ejemplos:

LEY	Codificación
Ley 1857/2002	PRESUPUESTO (7)
Ley 1661/2001 presupuesto	PRESUPUESTO (7)
Ley 1444/99 transición penal	PENAL (4)
Ley 1534/2000 presupuesto	PRESUPUESTO (7)
Ley 700/96 (Reglamento art 105 CN doble remuneración)	Constitucional - Administrativa (3)
Ley 1227/97 presupuesto	PRESUPUESTO (7)
Ley 222/93 orgánica de la Policía Nacional	Orgánica - Administrativa (3)
Ley de organización administrativa del 22 junio 1909	Administrativa (3)
Ley 525/1994	PRESUPUESTO (7)
Ley 1335/1999 organiza el servicio diplomático	Administrativa (3)
Ley 217/93 establece beneficios a veteranos	Administrativa (3)
Ley 1382/1999	PRESUPUESTO (7)
Ley 1416 amplía y deroga art ley 213 cod trabajo AÑO 1999	LABORAL (6)
Ley 1019/96 y Ley 828/95	PRESUPUESTO (7)
Ley 828/95	PRESUPUESTO (7)
Ley 609/95 ORGANIZA LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA	ORGÁNICA - ADMINISTRATIVA (3)

media

1= Si el caso o fallo de la Sala aparece en un medio de comunicación.

Datos de Contexto

year

Año en que asumió el Presidente de la República.

mes

Mes en que asumió el Presidente de la República.

presidente

Nombre del presidente de la República.

partidopre

Partido del presidente.

faccionpre

Facción del Partido del presidente.

.partido_c

Porcentaje de escaños del partido del presidente en la Cámara de Diputados.

partido_s

Porcentaje de escaños del partido del presidente en la Cámara de Senadores.

facción_c

No se consiguió estos datos.

coalición

No se consiguió estos datos

aprobación: Tasa de aprobación de la gestión presidencial.

SECCIÓN 4.4

Descripción del proceso de análisis cuantitativo de las palabras claves en contexto (kwic)

Introducción

El Proyecto de investigación “Fragmentación política e independencia judicial” se propone a partir de un análisis sobre la acción jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay y a la luz de las teorías del comportamiento judicial desarrolladas por las ciencias políticas. Es nuestro principal objetivo el identificar las condiciones que facilitan un funcionamiento más independiente del Poder Judicial en Paraguay.

Este análisis requiere la aplicación de diferentes metodologías que pasan por métodos cuantitativos y cualitativos. Dada la extensión de la base de datos construida en este proyecto (14.788 resoluciones inicialmente recabadas en el periodo de tiempo de 20 años), la automatización de procesos para la identificación de patrones resulta ser una de las metodologías más apropiadas para diferenciar comportamientos aleatorios de aquellos que responden a un estímulo o incentivo determinado.

Esta complejidad obliga la utilización de software apropiado para la clasificación de acciones en contra de leyes, decretos y resoluciones, tratadas por la Sala Constitucional, que a su vez hayan significado la afectación política de fuerzas interesadas en un dictamen positivo o negativo ante una acción determinada.

El presente documento describe la metodología utilizada para el análisis de la variable promovida¹ de la base de datos del proyecto. El análisis permite la identificación de momentos a lo largo de los 20 años de análisis en donde la conjunción de eventos podría en un alto porcentaje correlacionarse con un evento político relevante, lo cual a posteriori permitirá contextualizar información que contribuya a aceptar o fallar en aceptar las siguientes hipótesis:

H1. Los magistrados tienen menor propensión a declarar una norma inconstitucional cuando esta norma ha sido impulsada por el Poder Ejecutivo, pero

H2. Este efecto “deferencial” teorizado en H1 se reduce cuando el partido gobernante está más dividido; sin embargo,

H3. El efecto “deferencial” se fortalece cuando el juez ha sido nominado a su cargo por el presidente cuestionado.

Objetivo

Esta nota técnica tiene como principal objetivo la descripción del proceso de análisis cuantitativo de las palabras claves en contexto (kwic) encontradas en el contenido de la variable del tipo string, *promovida1* en la base de datos producida por este proyecto de investigación. Este análisis se realiza con el propósito de identificar quiénes han sido los principales iniciadores de las acciones de inconstitucionalidad presentadas a la Sala Constitucional en el periodo en estudio 1995-2015 inclusive.

Descripción de la Metodología

La base de datos producida en esta investigación cuenta con 3 sets de variables independientes: (i) variables vinculadas al contexto político (10), (ii) variables vinculadas a las características propias de cada juez (4), y (iii) variables que describen los casos y los tipos de actores en juego en los juicios planteados.

Siguiendo en la misma línea de la metodología presentada en la nota técnica sobre la variable *contra1*, en ésta hacemos referencia a una variable que describe los casos y los tipos de actores en los juicios planteados denominada *promovida1*.

La variable *promovida1* consigna quién o quiénes presentan la acción de inconstitucionalidad a la Sala Constitucional. Éstos pueden ser individuos, grupos de individuos, funcionarios del sector público o privado, empresas públicas o privadas, organismos estatales como ministerios, municipalidades, entre otros. Fuente: Resolución judicial analizada.

Debido a que la base de datos analizada en formato Excel (.xlsx) es representada por una matriz de 4.955 filas que contiene datos específicos de la variable *promovida1*, es necesario que, para una mayor precisión, la infor-

mación contenida en esta variable sea clasificada acorde a los objetivos de la investigación.

Para eso, es necesario el uso de herramientas informáticas que permita el análisis de variables del tipo *string* (alfanuméricas), específicamente analizando la frecuencia de palabras en un contexto (frases) que permita identificar momentos en la historia en donde esta frecuencia (como uno de los atributos para la clasificación) indique el momento en el cual un análisis cualitativo en contexto tenga más chances de ser consistente.

Este tipo de análisis es denominado ***Key Words in Context***, (*kwic* acrónimo en lengua inglesa) que permite la identificación de palabras claves definidas por los investigadores con un contexto definido por un número de palabras precedentes y posteriores a la palabra definida como clave. La decisión de cuáles serán estas palabras claves se basó en un análisis previo que permitió determinar quiénes eran los principales iniciadores de las acciones de inconstitucionalidad en todo el periodo en estudio. El análisis kwic permite identificar conexiones subyacentes entre datos que parecen poco relevantes (Leech & Onwuegbuzie, 2008).

La creación del código fue realizada en conjunto por el grupo de investigación y su tratamiento en este caso específico para la variable *promovida1* es tratada en esta nota técnica.

El código fue elaborado en la herramienta libre Python en su versión 3.6 a través de la interfase Jupiter Notebook, también de uso libre. La decisión en el uso de esta herramienta está basada en el costo 0 para su acceso y en la facilidad de compartir dicho código con otros investigadores que deseen replicar el análisis o más aún explorar otras variables de la base de datos construida en la investigación.

Los paquetes utilizados para el desarrollo del código con los siguientes matplotlib, pyplot, seaborn, numpy y pandas.

En la Tabla 8 desarrollamos una explicación del código aplicado para el análisis de la variable *promovida1*.

Tabla 8: Código Python utilizado para el análisis de Palabras claves en contexto (*kwic*)

Código Python	Explicación del código
<pre>#import extension libraries %matplotlib inline import matplotlib.pyplot as plt import seaborn as sns import numpy as np import pandas as pd</pre>	<p>En la celda 1, se realiza el import de librerías necesarias para correr los análisis deseados, en este caso, todas corresponden a herramientas que permitirán: la visualización de datos estadísticos, formatos de entrada y salida, la utilización de computación científica y estructuras de análisis de datos respectivamente.</p>
<pre>#read the whole workbook wb_DBcode = pd.ExcelFile(r"C:\Users\Public\Documents\Python Scripts\DBcode.xlsx") #Rear de the first sheet (sheet_1) sheet_1 = pd.read_excel(r"C:\Users\Public\Documents\Python Scripts\DBcode.xlsx",sheet_name=0) #Rear de the second sheet (sheet_2) sheet_2 = pd.read_excel(r"C:\Users\Public\Documents\Python Scripts\DBcode.xlsx",sheet_name=1)</pre>	<p>Debido a que la base de datos se encuentra en .xlsx es necesario leerla de manera que Python reconozca la estructura de los datos, en este caso, el archivo xlsx es reconocido como archivo Excel y las hojas contenidas en este archivo son leídas una por una para encontrarse disponibles para su análisis en el momento en que sean llamadas por otra celda del código.</p>
<pre>#Display the name of the sheet names in the workbook read_sheets_name = wb_DBcode.sheet_names print(read_sheets_name,"\n") #Count sheets in the woork book print("Existen %d libros en el workbook"% len(read_sheets_name))</pre>	<p>Permite la identificación de los nombres de cada hoja Excel asignados en el archivo original.</p> <p>El comando permite visualizar las hojas activas en el documento importado a Python.</p>
<pre>string2=sheet_1["promovida1"] wordstring2=string2.str.cat(sep=', ') print(wordstring2)</pre>	<p>Se procede a denominar string2 a la variable promovida1 que se encuentra en este caso en la hoja 1 de la base de datos DBcode.</p> <p>El comando print permite visualizar en el ambiente Python el contenido de string 2 = contenido de la variable promovida1.</p>

<pre>import nltk nltk.download() from nltk.corpus import stopwords import io from nltk.corpus import stopwords from nltk.tokenize import sent_tokenize, word_tokenize #stopWORDS = set(stopwords. words('spanish')) STOPWORDS = {'HABRÉIS',... words2 = word_tokenize(wordstring2) wordsFiltered2 = [] for w in words2: if w not in STOPWORDS: wordsFiltered2.append(w) print(wordsFiltered2)</pre>	<p>Es importada la librería nltk, natural lenguaje toolkit, que permite la utilización de palabras del tipo stopword (como La, los, las, etc.) que son palabras innecesarias para el análisis.</p> <p>Luego, se procede a identificar cada palabra dentro del string y asignada a una variable, en este caso words2.</p> <p>Con el objetivo de eliminar las stopwords del string a ser analizado, se realiza un loop que verifica la existencia o no de los stopwords dentro del string a ser analizado, eliminando las stopwords y dejando un listado de palabras claves a ser analizadas y definidas en una variable del tipo string denominada wordsFiltered2.</p>
<pre>wordfreq2 = [] for w in wordsFiltered2: wordfreq2.append(wordsFiltered2.count(w)) print(wordfreq2)</pre>	<p>Se inicializa una nueva variable denominada wordfreq2 en donde las palabras contenidas en wordsFiltered2 son contadas a lo largo de todo el string, por lo que el largo de las variables wordsFiltered2 y wordfreq2 es el mismo, existiendo una correspondencia entre ambos vectores.</p>
<pre>import numpy as np nf2 = [] for x in wordfreq2: nf2.append('\'+str(x)+'\'') np.savetxt('numeric2.csv', nf2, delimiter=',', fmt='%s') import numpy as np wf2 = [] for x in wordsFiltered2: wf2.append('\'+str(x)+'\'') np.savetxt('alphanumeric2.csv', wf2, delimit- er=',', fmt='%s')</pre>	<p>En caso que ambos vectores deban ser utilizados en otros paquetes estadísticos para su análisis (esto es una preferencia personal) se indica la forma de grabarlos en format .csv</p>

<pre> for r in words2: if not r in STOPWORDS: appendFile = open('filteredtext2.txt','a') appendFile.write(" "+r) appendFile.close() wic2 = open('filteredtext2.txt', 'r').read(). split() #print(wic2) ngrams2 = [wic2[i:i+10] for i in range(len(wic2)-5)] #print(ngrams2) kwicdict2 = {} for n in ngrams2: if n[5] not in kwicdict2: kwicdict2[n[5]] = [n] else: kwicdict2[n[5]].append(n) #print(kwicdict2) for n in kwicdict2['VDA']: outstring2 = ' '.join(n[:2]).rjust(20) outstring2 += str(n[5]).center(len(n[3])+10) outstring2 += ' '.join(n[5:]) print(outstring2) </pre>	<p>Esta celda permite grabar en un archivo .txt aquellas palabras en la variable words2 que no se encuentran en el listado de palabras incluidas en la variable STOPWORDS.</p> <p>La variable wic2 permite leer el archivo txt filteredtext2, mientras que ngrams2 permite determinar el rango de lectura de palabras identificadas en filteredtext2 antes y después de la palabra clave asignada.</p> <p>Se inicializa una nueva variable denominada kwicdict2 y ésta a su vez es utilizada para crear la variable outstring2 conteniendo segmentos de frases que contienen a la palabra clave en contexto 'VDA' permitiendo analizar de manera cualitativa los resultados de la búsqueda realizados por este código.</p>
--	--

Resultados y su discusión

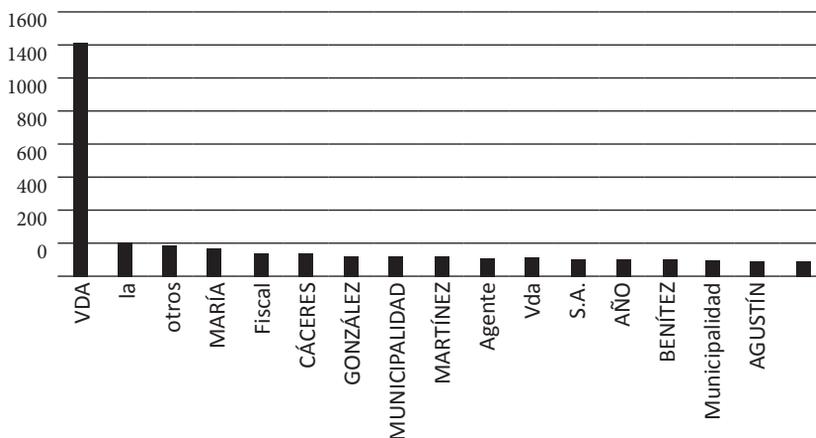
Primeramente, se realizó un análisis de la distribución de las principales palabras a lo largo de toda la variable *promovida1*. En la Figura 13, se puede ver la frecuencia de las principales palabras identificadas en este string.

En la figura 13 se aprecian las palabras con mayor frecuencia en la variable *promovida1*. La palabra "VDA" es la de más alta frecuencia, esta palabra corresponde a la abreviatura de viuda. El motivo detrás de la alta frecuencia de esta palabra responde a que las herederas viudas de veteranos y lisiados de la Guerra del Chaco presentaron acciones de inconstitucionalidad cuando se estableció un requisito de edad para acceder a sus pensiones.

La alta frecuencia de la palabra "MUNICIPALIDAD" (y su versión en minúsculas) podría indicar que entes descentralizados tienen acceso a instru-

mentos legales cuando sus derechos son violentados. Esto podría interpretarse como señal de descentralización del poder.

Figura 13: Palabras principales y su frecuencia, Variable del tipo string promovida1



En el Figura 13 se observa que la palabra “S.A.” (que hace referencia a empresas constituidas como sociedades anónimas) tiene una frecuencia muy inferior a “VDA” y otras palabras que hacen referencia a ciudadanos individuales. Esto podría indicar que la ley no se encuentra manejada ni destinada a empresas y grupos de poder.

El análisis de la variable promovida1 parece dar señales de una justicia descentralizada y para todos. Esta información es un producto intermedio que podrá ser utilizado como insumo para el análisis de los especialistas. La información es presentada de forma prudente debido a que constituyen resultados preliminares y no definitivos del análisis.

Una vez identificadas las palabras con mayor frecuencia, se procedió a realizar la búsqueda kwic con el objetivo de contextualizar las 3 palabras más relevantes. A continuación, se analizan los resultados obtenidos por las palabras claves ‘Vda’, ‘Fiscal’, ‘Municipalidad’, ‘Agente’ y ‘S.A.’ encontrados en la variable *promovida1* como los principales iniciadores de las acciones de inconstitucionalidad.

En total, se contabilizan 2.850 frases en donde la palabra ‘VDA’ es identificada con 2 palabras antecediendo a la palabra clave y 5 sucediéndola. En el caso de las versiones en minúsculas, ‘Vda’ es mencionada 238 veces, mientras que la palabra ‘vda’ es mencionada 38 veces. Este grupo puede ser

considerado un sector vulnerable de la población. La utilización de acciones de inconstitucionalidad por parte de este grupo podría ser parámetro del acceso a instrumentos legales por parte de la ciudadanía.

En el caso de la palabra ‘MUNICIPALIDAD’, la misma es mencionada 257 veces. De acuerdo a la base de datos, las municipalidades que presentaron acciones de inconstitucionalidad corresponden a todo el territorio nacional. Esto demuestra que cualquier municipio tiene igualdad de acceso a la ley y que la situación geográfica parece no ser un impedimento para acceder a la justicia.

Teniendo en cuenta la palabra ‘S.A.’, la misma es identificada 230 veces con 2 palabras antecedendo a la palabra clave y 5 sucediéndola. El listado de empresas producto de la búsqueda kwic nos permite apreciar que el uso de instrumentos legales parece no estar concentrado en un sector o grupo particular. No se identificó aglomeración de acciones para ningún determinado rubro o grupo empresarial.

Analizando los resultados de las 3 palabras y sus variantes de escritura (mayúsculas/minúsculas) se verifica que:

- a) Las acciones presentadas por personas físicas individuales como viudas son dominantes, existiendo una menor cantidad de acciones presentadas por personas jurídicas del sector público o privado, como municipalidades y sociedades anónimas.
- b) Es necesario continuar el análisis estableciendo una relación con los números de las leyes, decretos y resoluciones y años en que fueron presentadas las acciones por los sujetos.
- c) El análisis llevado a cabo optimiza el tiempo invertido en la comprensión de las magnitudes/importancia de los instrumentos legales en contra de los cuales se ha accionado.

Los resultados demostrados en esta sección serán utilizados como insumos a los especialistas en el análisis de la correlación política-Poder Judicial, focalizando el análisis a periodos de tiempo en donde los patrones demuestran un “crowding-in” de palabras relevantes para la investigación.

Se terminó de imprimir en diciembre de 2018.

Arandurã Editorial

Tte. Fariña 1028

Asunción - Paraguay

Teléfono: (595 21) 214 295

e-mail: arandura@hotmail.com

www.arandura.com

