

## DERECHOS EN EMERGENCIA. EL SURGIMIENTO DE UNA DEMOCRACIA ILIBERAL EN PARAGUAY DURANTE EL COVID-19

Jorge SILVERO-SALGUEIRO\*

Yo pensé que los pobres saldrían a asaltar y robar los mercados por hambre, pero fueron los políticos quienes salieron a robar el dinero de los pobres.

Tuit viral durante el COVID-19.

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La democracia iliberal.* III. *Las normas jurídicas sobre el COVID-19.* IV. *Las libertades encapsuladas y aisladas.* V. *A manera de conclusión.* VI. *Fuentes bibliográficas.*

### I. INTRODUCCIÓN

En plena pandemia del COVID-19<sup>1</sup> los derechos se encuentran en una situación de emergencia en el Paraguay. Todo comenzó a inicios de marzo de 2020 y tras 4 meses no se avizora una mejoría. Se trata de una rápida mutación del sistema político a una democracia iliberal<sup>2</sup> aprovechando la emergencia sanitaria. Eso es lo más ruin.

---

\* Código ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2721-6883>.

<sup>1</sup> COVID-19 es la abreviación en inglés de *Coronavirus disease 2019* conforme a la Organización Mundial de la Salud.

<sup>2</sup> Silvero Salgueiro, Jorge, “El impacto del COVID-19 en el sistema político paraguayo: ¿Hacia una “democracia iliberal?””, en Arcaro Conci, Luiz Guilherme (org.), *O Direito Público em tempos pandêmicos. 9 países, 11 trabalhos e uma porção de inquietudes*, São Paulo, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 131-144, disponible en: <https://emporiiododireito.com.br/uploads/livros/pdf/1589289975.pdf>.

Si bien la democracia paraguaya<sup>3</sup> no era tal, calificada como una “*flewed democracy*”<sup>4</sup> con un puntaje de 6.24, el más bajo dentro de esa categoría en Sudamérica según el índice de democracia de 2019 de *The Economist*, presentaba más bien déficits institucionales antes que graves restricciones de derechos para la ciudadanía en general, sin contar la situación vulnerable de ciertos grupos o comunidades en sus demandas específicas. Sin embargo, en la actualidad se observa un deterioro considerable en las libertades públicas<sup>5</sup> producto de una concepción autoritaria en la forma de abordar la pandemia, que se refleja en que las personas no son tratadas como sujetos de derechos, responsables en sus obligaciones cívicas y comunitarias.

En ese sentido, en el reciente conjunto de normas gubernamentales, que se detallan más abajo, subyace erradamente el pensamiento que se puede tomar cualquier medida administrativa o sanitaria y simplemente justificarlas en la emergencia sanitaria. Si bien es cierto que ciertas restricciones a algunos derechos constitucionales son posibles, ello sin embargo no exonera de sopesar si las medidas son necesarias, indispensables y acordes a una finalidad (proporcionalidad) que de otro modo empeoraría las condiciones en relación al conjunto de derechos en la sociedad. El principio básico que la emergencia sanitaria *per se* no justifica cualquier restricción de derechos es ignorado constantemente, no existiendo en las exposiciones de motivos de las resoluciones legales en cuestión cierta razonabilidad compatible con el Estado de derecho que justifique dichas decisiones.<sup>6</sup>

La constante en el accionar del gobierno es que se toman decisiones y se comunican haciéndole saber a la ciudadanía que las mismas son obligatorias, bajo pena, incluso, de restricciones a la libertad personal en caso de

---

<sup>3</sup> Flecha, Víctor Jacinto y Martini, Carlos, *A treinta años del golpe. Autoritarismo y Democracia en Paraguay*, Asunción, Servilibro, 2019; Sánchez Gómez, José Tomás y González Bozzolasco, Ignacio (eds.), *Reflexiones sobre política paraguaya*, Asunción, Terere cómplice, 2020.

<sup>4</sup> Véase, *The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*, en internet: <https://www.economist.com/graphic-detail/2020/01/22/global-democracy-has-another-bad-year>. Además, “The Economist clasifica a Paraguay entre las democracias defectuosas”, Periódico *Ultima Hora*, 1 de febrero de 2020, Asunción, disponible en: <https://www.ultimahora.com/the-economist-clasifica-paraguay-las-democracias-defectuosas-n2867896.html>

<sup>5</sup> De acuerdo al informe La Libertad en el Mundo 2019 de Freedom House Paraguay es calificado como “parcialmente libre” con un puntaje de 65/100, compartiendo con Bolivia y Venezuela el final de la tabla entre los países de Sudamérica. Véase: <https://freedomhouse.org/country/paraguay/freedom-world/2020>.

<sup>6</sup> En el considerando del Decreto Núm. 3576 del Poder Ejecutivo se establece lacónicamente: “Que es prioridad del Gobierno Nacional la protección de la salud de los habitantes y en interés de la comunidad, lo cual amerita medidas restrictivas, ante el avance a nivel mundial de la pandemia del COVID- 19”.

incumplimiento. El paternalismo autoritario es patente, más aún cuando ni siquiera tiene lugar un debate parlamentario sobre el carácter y justificación de tales decisiones. En un Estado constitucional, de tipo liberal, el *hashtag* #QuédateEnCasa es primeramente una recomendación gubernamental en apoyo a políticas públicas de salud. Para que se convierta en un deber legal #DebesQuedarteEnCasa se requiere de la activación de ciertas categorías jurídicas como el Estado de excepción o el toque de queda (si hubiera) mediante los mecanismos y formas establecidas en el orden constitucional respectivo. Asimismo, un estado de alarma o emergencia por una crisis sanitaria requiere de ciertos justificativos básicos, condiciones y requisitos especiales para su puesta en funcionamiento. Pero ni aún en esos supuestos podría existir una *capitis diminutio* de tal magnitud donde a la ciudadanía en general se le imponen una serie de prohibiciones por medio de disposiciones unilaterales decididas por el Poder Ejecutivo y se criminaliza su incumplimiento con penas de penitenciaría de seis a diez y ocho meses como está sucediendo en Paraguay.

De esta forma, el gobierno paraguayo aisló a la ciudadanía de sus derechos constitucionales y le creó un nuevo marco normativo de emergencia en contraposición a la Constitución democrática de 1992.<sup>7</sup>

El problema de derechos se agrava dado que los casos de corrupción<sup>8</sup> aumentaron considerablemente durante el COVID-19 utilizando las facilidades en la contratación pública proveída por la deficiente legislación de emergencia que relajó los controles y creó rendiciones de cuenta ineficientes. En contraposición, a la ciudadanía se le limitó sus posibilidades de manifestación y a ciertos activistas sociales que denunciaron la corrupción se les procesó penalmente con cargos surgidos justamente durante el COVID-19, como abajo se detalla. Esta situación constata que justamente enfermedades pre-existentes como la corrupción<sup>9</sup> se agudizan en tiempos de emergencia sanitaria. La pandemia fue también un motivo para un endeudamiento

<sup>7</sup> Silvero Salgueiro, Jorge, “25 años de la Constitución de 1992”, en: *Comentario a la Constitución. Homenaje al Vigésimo Quinto Aniversario. Corte Suprema de Justicia*, Paraguay, t. V, 2018, pp. 313-342, disponible en: <https://www.pj.gov.py/ebook/coment-const-5.php>.

<sup>8</sup> “La gran pandemia a vencer en el Paraguay es la corrupción”, Editorial, Periódico Última Hora, 30/04/20, Asunción, disponible en: <https://www.ultimahora.com/la-gran-pandemia-vencer-el-paraguay-es-la-corrupcion-n2882810.html>. “Corrupción en Paraguay impide el desarrollo y la calidad de vida”, Editorial, Periódico Último Hora, 31 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.ultimahora.com/corrupcion-paraguay-impide-el-desarrollo-y-la-calidad-vida-n2887942.html>.

<sup>9</sup> Mendonca, Daniel, *Corrupción: un estudio sobre la corrupción en Paraguay*, Paraguay, Intercontinental Editora, 2005. En el índice de percepción de la corrupción de 2019 de Transparencia Internacional Paraguay se encuentra al final de la tabla entre los países sudamericanos

internacional del Paraguay por la suma de 1 600 millones de dólares americanos<sup>10</sup> y sin que todavía el Congreso u otra instancia haya verificado la rendición de cuentas respectiva el Gobierno ha anunciado nuevamente otro endeudamiento por 350 millones de dólares americanos<sup>11</sup> dado que el primer préstamo se ha agotado.

A su vez, la corrupción no solo es un problema de enriquecimiento ilícito del sindicado, sino que afecta seriamente las reglas de juego de la democracia electoral. En su mayoría, los actuales casos de corrupción están vinculados a grupos de poder dentro del partido gobernante, la Asociación Nacional Republicana (ANR-Partido Colorado)<sup>12</sup> que luego en elecciones obtiene una preeminencia en su aparato electoral producto de una mayor capacidad económica rompiendo así las reglas de igualdad en la competencia. Es aquí, donde la debilidad institucional en referencia al control del financiamiento ilícito de las campañas políticas juega un rol preponderante. La ANR-Partido Colorado gobernó 43 años (1946-1989) hasta el derrocamiento del Dictador General Alfredo Stroessner (1954-1989) y luego 27 de los 31 años de la era “democrática”, en total 70 años en el periodo 1946-2020. Su capacidad de mantenerse en el poder a cualquier costa no debe sobreestimarse.

A todo ello se suma, que el gobierno colorado del Presidente Mario Abdo (2018-2023) tenía un reto electoral en el año 2020 con elecciones municipales en todo el país, pero las mismas fueron tempranamente suspendidas por un año, con lo cual, se privó a la ciudadanía de dar su parecer sobre la actual gestión política en las urnas. En el caso boliviano, las elecciones nacionales fueron postergadas de mayo a septiembre de 2020.<sup>13</sup> En Para-

---

con 28 puntos de una escala de 0 al 100, justamente con Venezuela. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results>.

<sup>10</sup> Véase, la página del Ministerio de Hacienda sobre dicha deuda por causa del COVID-19, disponible en: <https://www.rindiendocuentas.gov.py/covid/perfilprestamo>

<sup>11</sup> El Presidente Mario Abdo presenta plan de reactivación y anuncia nueva deuda de US\$ 350 millones, Periódico ABC, 29/06/20, disponible en: <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/06/29/mario-abdo-aclara-que-el-nuevo-endeudamiento-sera-de-us-350-millones/>

<sup>12</sup> Véase caso “DINAC”: “Melgarejo fue uno de los financistas de la campaña política que llevó a Marito a la Presidencia de la República”, Édgar Melgarejo renuncia como presidente de la DINAC, Periódico ABC, 16/04/20, disponible en: <https://www.abc.com.py/nacionales/2020/04/16/edgar-melgarejo-renuncia-como-presidente-de-la-dinac/>. Véase caso “Insumos chinos” vinculado a la Senadora colorada Lilian Samaniego: “Una empresa de los Samaniego recibió cerca de US\$ 1 millón del clan Ferreira”, Periódico La Nación, 14/04/20, disponible en: <https://www.lanacion.com.py/investigacion/2020/05/14/una-empresa-de-los-samaniego-recibio-cerca-de-us-1-millon-del-clan-ferreira/>

<sup>13</sup> Véase, Tribunal Supremo Electoral boliviano: <https://www.oepf.org.bo>.

guay, ya a inicios de marzo 2020 el Tribunal Superior de Justicia Electoral<sup>14</sup> propuso postergar las elecciones municipales de noviembre de 2020, que finalmente por decisión del Congreso Nacional por Ley 6547/20 se pospusieron hasta por un año (noviembre de 2021).<sup>15</sup> En el Congreso paraguayo existe mayoría de la ANR-Partido Colorado en ambas cámaras.

A continuación, se presenta algunas ideas acerca de la democracia iliberal, luego se detallan las normas jurídicas que regulan el COVID-19. Seguidamente, se analizan casos de libertades encapsuladas y aisladas durante la pandemia. Finalmente, unas breves palabras de conclusión.

## II. LA DEMOCRACIA ILIBERAL

La vulnerabilidad de la democracia paraguaya ha sido un tema de estudio recurrente.<sup>16</sup> A medida que pasan los años la democracia se ensombrece como cuando aumenta el narcotráfico con tentáculos en la política.<sup>17</sup> Si bien es cierto que desde la vuelta a la democracia (1989) han tenido lugar elecciones presidenciales y parlamentarias (generales) regularmente cada cinco años, con una amplia participación de partidos políticos de oposición. Sin embargo, elecciones generales también se han dado regularmente durante los 35 años de la dictadura de Stroessner. De modo que el mero hecho de contar con elecciones no acredita a la calidad del régimen político.

Un estudio del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) de la Universidad Vandebilt reveló que: “En Paraguay, un promedio de 31.6% de los ciudadanos confían en las elecciones, de acuerdo con la ronda 2016/17 del Barómetro de las Américas. Esta cifra representa una caída importante de nueve puntos porcentuales en comparación con

---

<sup>14</sup> El TSJE se compone de tres miembros, dos de los cuales son de extracción colorada y uno liberal, el cual es “padastro” del Presidente Mario Abdo, pues es la pareja de su madre, sin que se aparte de las causas relacionadas al mismo. Disponible en: <http://www.moopio.com/de-la-mano-de-ministro-liberal-ingreso-la-hermana-planilera-de-abdo-a-tsje.html>

<sup>15</sup> Justicia Electoral recomienda posponer las Elecciones Municipales para el 2021, reporte de noticias, Tribunal Superior de justicia Electoral, 23/03/20. Disponible en: <https://tsje.gov.py/noticias/leer/8529-justicia-electoral-recomienda-posponer-las-elecciones-municipales-para-el-2021.html>

<sup>16</sup> Mendonça, Daniel, *Democracia vulnerable: un estudio sobre el sistema político paraguayo*, Intercontinental Editora, Asunción, 2010.

<sup>17</sup> Mendonça, Daniel, *Paraguay. Las sombras de la democracia*, Intercontinental Editora, Asunción, 2019. Martini, Carlos, Nuestra vulnerable democracia, Periódico ABC, 31/03/19. Disponible en: <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/suplementos/cultural/nuestra-vulnerable-democracia-1800594.html>

la ronda de 2014 (40.8%)”. Dicho porcentaje sitúa a Paraguay en el puesto 18 entre 22 países americanos. La explicación del propio estudio es que: “Paraguay se encuentra en un rango bajo en comparación con otros países de la región, con algo menos de un tercio de los entrevistados (31.6%) que reporta confiar en las elecciones. Este bajo nivel de confianza podría estar vinculado a prácticas ilegales que están extendidas en algunas regiones y que son popularmente conocidas, y que indiscutiblemente opacan al proceso electoral, como la compra de votos y las encerronas, algo que se reporta tanto en medios de comunicación (Peregil 2013) como en informes de misiones de observación electoral (OEA 2013)”.<sup>18</sup>

En ese sentido, las últimas elecciones generales de 2018 fueron especialmente críticas por su falta de transparencia, donde las denuncias de fraude llegaron a tal extremo que el principal candidato de la oposición no reconoció la victoria del candidato del Partido Colorado,<sup>19</sup> cuando que, en anteriores elecciones, dicho reconocimiento había sido un acto de confianza clave para un inicio con cierta legitimidad de los respectivos periodos presidenciales a pesar de la desconfianza ciudadana en las elecciones.

En el caso paraguayo, técnicamente y a pesar de la percepción ciudadana, el gobierno actual fue electo “democráticamente”, pues más allá de las acusaciones políticas no se abrió ninguna investigación oficial sobre el fraude denunciado y, finalmente, los poderes del Estado fueron conformados conforme a los resultados oficiales. Esto hace que la primera condición para la categoría de democracia iliberal quede satisfecha.

Fue Fareed Zakaria quién en 1997 llamó la atención sobre “*Democratically elected regimes, often ones that have been reelected or reaffirmed through referenda, are routinely ignoring constitutional limits on their power and depriving their citizens of basic rights and freedoms.*” Para él, en una democracia illiberal, “la democracia florece, pero no el liberalismo constitucional”.<sup>20</sup> En este punto, el caso paraguayo se aparta un poco, pues, en los últimos años no se ha dado un florecimiento electoral, aunque sí se cuenta con una crisis del liberalismo constitucional.

---

<sup>18</sup> Boidi, María Fernanda / Zechmeister, Elizabeth J., Cultura política de la democracia en Paraguay y en las Américas, 2016/17, Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad. USAID / Vanderbilt, 2018, p. 16. En internet: [https://www.vanderbilt.edu/lapop/paraguay/AB2016-17\\_Paraguay\\_Country\\_Report\\_V3\\_05.03.18\\_W.pdf](https://www.vanderbilt.edu/lapop/paraguay/AB2016-17_Paraguay_Country_Report_V3_05.03.18_W.pdf)

<sup>19</sup> Véase, el reporte de la Deutsche Welle: <https://www.dw.com/es/paraguay-oposición-denuncia-fraude-electoral/a-43517327>

<sup>20</sup> Zakaria, Fareed, “The Rise of Illiberal Democracy”, *Foreign Affairs*. November–December 1997, pp. 22-43. En internet: <https://www.foreignaffairs.com/articles/1997-11-01/rise-illiberal-democracy>

Otros estudios sobre los regímenes políticos en América Latina han encontrado asimismo una equivalencia entre el estado de dichos regímenes y la practicidad de aplicar la categoría conceptual de democracia liberal al estado de cosas que pretendían describir y analizar. Smith y Ziegler, Profesores de la Universidad de Chicago, expresaron:

Em 1980, havia três democracias liberais e três iliberais; em 1990, já eram quatro as liberais e nove as iliberais; no final dos anos 1990, chegou mesmo a haver doze iliberais; e por volta de 2000, eram seis liberais e nove iliberais. A democracia iliberal tornou-se, assim, a forma mais comum, difundida e visível de organização política na América Latina... Não importa o critério —número de países, volume demográfico, países-anos acumulados—, a democracia iliberal emergiu como a modalidade dominante de regime político na região.<sup>21</sup>

Por su parte, Smith en otro trabajo hacía alusión a la comparación entre el concepto de “democracia delegativa” de Guillermo O’Donnell y la idea de democracia liberal señalando: “En resumen, la democracia delegativa alude a la concentración excesiva de poder; la democracia iliberal remite a la aplicación de dicho poder para restringir las libertades y derechos”.<sup>22</sup>

La pretensión de utilizar el concepto de democracia iliberal en relación a países de América Latina se ha sostenido en el tiempo. Últimamente, Corrales, profesor de Ciencias Políticas en Amherst College, Massachusetts, expresó: “América Latina, sin embargo, sigue siendo una región donde con frecuencia el iliberalismo encuentra correspondencia”.<sup>23</sup>

### III. LAS NORMAS JURÍDICAS SOBRE EL COVID-19

Existen 3 grupos de normas diferentes en relación al COVID-19. Primeramente, las normas constitucionales y supraconstitucionales que determinan el ámbito de la salud y los derechos. Estas normas son pre-COVID-19.

---

<sup>21</sup> Smith, Peter H. y Ziegler, Melissa R., “Democracias liberal e iliberal na América Latina”, *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 1, 2008, pp. 31-57. La cita fue tomada de la publicación en portugués: *Opinião Pública*, vol. 15 núm. 2, Campinas, noviembre de 2009, p. 363.

<sup>22</sup> Smith, Peter H., *La Democracia en América Latina*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 27, disponible en: <https://www.marcialpons.es/media/pdf/100842769.pdf>.

<sup>23</sup> Corrales, Javier, “¿La democracia latinoamericana puede resistir al autoritarismo populista?”, *The New York Times*, 06/11/18, disponible en: <https://www.nytimes.com/es/2018/11/06/espanol/opinion/opinion-corrales-democracia-america-latina.html>.

En segundo lugar, la Ley núm. 836 de 1980 denominada Código Sanitario, que proviene de una época autoritaria. En tercer lugar, el conjunto de disposiciones dictadas durante la pandemia.

### 1. *Las normas constitucionales y supraconstitucionales*

El derecho a la salud está contemplado en el artículo 68 de la Constitución de 1992 en los siguientes términos: “El Estado protegerá y promoverá la salud como derecho fundamental de la persona y en interés de la comunidad”. A su vez, establece: “Toda persona está obligada a someterse a las medidas sanitarias que establezca la ley, dentro del respeto a la dignidad humana”.

*El primer resultado* de esta normativa es que la salud es un derecho fundamental de la persona. Cuando se señala que “el Estado protegerá y promoverá la salud (también) “en interés de la comunidad” no significa que el interés comunitario prevalecerá sobre la salud individual. No existe en el constitucionalismo moderno el sacrificio de un individuo en aras de la comunidad como si se tratara de una sociedad antigua. La obligación del Estado de proteger y promover la salud tanto en su vertiente personal como comunitaria, resalta el doble valor de la salud que protegiendo a cada individuo también se protege a la comunidad. Además, la salud es un concepto interdependiente, donde el entorno comunitario es fundamental para mantener la propia salud individual. Por eso, no pueden ser vistas como categorías contrapuestas, sino deben ser armonizadas e integradas. De manera concordante, la Constitución consagra de igual manera el derecho de toda persona a habitar en un ambiente saludable y ecológicamente equilibrado (artículo 7o.).

Por otro lado, la Constitución dispone que “*en ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general*” (artículo 128), lo cual a llevado a interpretaciones antojadizas. Cabe distinguir que la regulación sobre salud está en un capítulo sobre derechos, mientras que dicha primacía en el de deberes. Desde un enfoque estructural, los deberes deben ser interpretados para el propósito pretendido, sin que los mismos tengan un impacto fuera del deber mismo. Las obligaciones son concretas y específicas. En ese sentido, en el mismo artículo 128 se resalta el deber de “*colaborar en bien del país*” y de acuerdo con las cargas públicas que determinan la Constitución y la ley. Por tanto, nadie podrá alegar un interés personal para no cumplir con aquellas cargas que son igualmente obligatorias para toda la colectividad. La función de la norma en cuestión es impedir que alguien solicite una exoneración de la obligación colectiva.



Cualquier otra asignación interpretativa que quiera darse a la cláusula sobre el interés general debe ser bien cuidadosa. En ese sentido, Rodríguez-Arana, presidente del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, advierte:

El problema, como veremos, se encuentra en que el interés general no es un cheque en blanco, no es una fórmula abierta que permita el desencadenamiento de las potestades administrativas sin más. Necesita ser demostrado en lo concreto, precisa ser puntualizado con detalle, debe ser específico y fácil de aprehender por la ciudadanía. De lo contrario, el concepto se convierte en un peligroso expediente para el autoritarismo y el ejercicio unilateral del poder... El principio de supremacía del interés general sobre el interés particular ha sido censurado en algunas ocasiones recurriendo al peligro que se cierne si tal supremacía no se concreta adecuadamente, sino se apoya en el ordenamiento jurídico, si simplemente se usa, con ocasión y sin ella, para la dominación política y social. Algo que lamentablemente, en Europa también, ha acontecido en el pasado... Esta pretendida supremacía en manera alguna impide, como reconoce la profesora Cassia Costadello, que ambos intereses público o general, y particular, no puedan entenderse complementariamente, incluso armónicamente.<sup>24</sup>

*El segundo resultado* es que se establece un principio de legalidad en materia de salud, el cual se enmarca dentro del Estado de derecho. En otras palabras, si el Estado pretende imponer medidas sanitarias al individuo deberá hacerlo por medio de una ley expedida por el órgano democrático representativo, estando el legislador limitado a su vez por el respeto a la dignidad humana. Medidas sanitarias impuestas sin ley que restrinjan gravemente derechos, son simplemente inconstitucionales. Esta disposición también está acorde a la regla, que restricciones a derechos constitucionales no pueden hacerse por normas jurídicas inferiores a la ley, pues quien las expide no cuenta con la legitimidad democrática para normar reglas comunitarias fundamentales.

Por su parte, la Constitución de 1992 no cuenta con una figura como “estado de alarma”, pero el artículo 202, inciso 13 dispone: “Son deberes y atribuciones del Congreso: expedir leyes de emergencia en los casos de desastre o de calamidad pública”.

---

<sup>24</sup> Rodríguez-Arana, Jaime, *El interés general en el Derecho Administrativo: Notas introductorias*, Aída Ópera Prima de Derecho Administrativo, año 6, opus núm. 11, enero-junio de 2011, p. 75, disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/opera-prima-derecho-admin/issue/view/100>.

Nuevamente, se hace referencia a un principio de legalidad en materia de emergencia, correspondiéndole al legislador dicha decisión fundamental. Por cierto, no está en juego si el sistema político es más presidencialista o parlamentarista en relación a quién decide dichos temas. El enfoque constitucional que prevalece es más una idea de protección de derechos, donde se reserva dicha materia al legislador como forma de garantizar publicidad y de dar andamiaje a una democracia deliberativa que sope-se en un debate previo qué tipo de restricciones estarían acorde al marco constitucional y que constituyan finalmente unas medidas de mínima intervención en el ámbito de derechos personales.

En cambio, en la Constitución de 1992 sí está contemplado el Estado de Excepción en el artículo 288 que entre otras cosas establece: “El decreto o ley que declare el Estado de Excepción contendrá las razones y los hechos que se invoquen para su adopción... así como los derechos que restrinja”. Seguidamente dispone:

Durante la vigencia del Estado de Excepción, el Poder Ejecutivo solo podrá ordenar, por decreto y en cada caso, las siguientes medidas: la detención de las personas indiciadas de participar en algunos de esos hechos, su traslado de un punto a otro de la República, así como la prohibición o la restricción de reuniones públicas y de manifestaciones.

Si el Poder Ejecutivo declara el Estado de Excepción por decreto, “deberá someterlo dentro de los ocho días a la aprobación o rechazo del Congreso.” “El Estado de Excepción no interrumpirá el funcionamiento de los poderes del Estado, (ni) la vigencia de esta Constitución”.

El artículo 288 es determinante porque regula la situación más extrema prevista para el ordenamiento constitucional paraguayo. Aún en este caso, el principio es que la vigencia de los derechos constitucionales continúa, estando limitadas las restricciones a derechos concretos y sobre todo sujetas al control del legislador, excluyendo un actuar solitario del Poder Ejecutivo, justamente para evitar excesos. El sistema constitucional paraguayo está construido sobre una base de coordinación y recíproco control entre los poderes del Estado (artículo 3).

En el ámbito internacional la norma fundamental en materia de pandemias es el Reglamento Sanitario Internacional (RSI) de la Organización Mundial de la Salud.<sup>25</sup> El RSI resalta la plena vigencia de los derechos fun-

---

<sup>25</sup> “La Asamblea Mundial de la Salud está facultada para adoptar reglamentos destinados a prevenir la propagación internacional de enfermedades, que, una vez adoptados por la Asamblea de la Salud, entran en vigor para todos los Estados Miembros de la Organización

damentales en todo momento, salvo ciertas restricciones expresamente establecidas. El artículo 3 consagra el principio que: “1. La aplicación del presente Reglamento se hará con respeto pleno de la dignidad, los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas”. Sin que quepa una discusión o duda de si las medidas sanitarias pueden estar desvinculadas del respeto a los derechos humanos y las libertades.

Como se observa, el marco constitucional e internacional consagra a la salud como un derecho fundamental de la persona y no permiten que las medidas sanitarias que se deban imponer en emergencia sean ajenas a la idea de respeto a los derechos humanos. Las formas de la cuarentena del siglo XIX no pueden ser replicadas en el siglo XXI, tanto desde un enfoque epidemiológico como constitucional. Las sociedades avanzan y el actuar conforme a los derechos humanos es la impronta.

## 2. *La Ley N° 836 de 1980 “Código Sanitario”*

Es una ley pre-constitucional elaborada en una época autoritaria que contiene disposiciones contrarias a la Constitución. Por ejemplo, el artículo 13 dispone:

*En casos de epidemias o catástrofes, el Poder Ejecutivo está facultado a declarar en estado de emergencia sanitaria la totalidad o parte afectada del territorio nacional, determinando su carácter y estableciendo las medidas procedentes, pudiendo exigir acciones específicas extraordinarias a las instituciones públicas y privadas, así como a la población en general.*

Sin embargo, bajo la Constitución de 1992 no es el Poder Ejecutivo quien tiene atribuciones de regular las emergencias sino el Congreso Nacional, como se señaló más arriba. Por tanto, dicho artículo es inconstitucional. A pesar de ello, el actual Poder Ejecutivo dictó el Decreto 3619 del 24/05/20 “Por el cual se establecen medidas en el marco de la emergencia sanitaria declarada en el territorio nacional por la pandemia del coronavirus (COVID-19) correspondientes a la fase 2 del plan de levantamiento gradual del aislamiento preventivo general (cuarentena inteligente)” y en el considerando cita al artículo 13 como fuente de sus atribuciones, lo cual carece de sustento constitucional.

---

Mundial de la Salud, excepto aquellos que expresamente los rechacen dentro del plazo estipulado.” El RSI (2005) fue adoptado por la 58a Asamblea Mundial de la Salud el 23 de mayo de 2005 y entró en vigor el 15 de junio de 2007. Véase, el prefacio del RSI, p. VII, publicado por la OMS, Ginebra, 2008, disponible en: [https://www.who.int/ihr/IHR\\_2005\\_es.pdf](https://www.who.int/ihr/IHR_2005_es.pdf).

Asimismo, el artículo 26 establece:

las personas que padecen de enfermedades transmisibles y los portadores y contactos de ellas, podrán ser sometidos a aislamiento, observación o vigilancia personal por el tiempo y en la forma que determine el Ministerio, el que podrá ordenar todas las medidas sanitarias necesarias que tiendan a la protección de la salud pública.

Esta disposición no está de acuerdo con un enfoque de derechos humanos, pues el Poder Ejecutivo puede prácticamente tomar posesión de personas enfermas no para protegerlas, sino para garantizar supuestamente la salud pública, sin que medie una obligación de respeto y buen cuidado al enfermo para su recuperación. Es la advertencia que hacía anteriormente Rodríguez-Arana que el interés general puede derivar en autoritarismo. El artículo 26 también es utilizado por el Poder Ejecutivo para justificar las medidas que tomó en el Decreto 3619.

Otra regulación cuestionable es el artículo 310 que establece: “se considerará circunstancias agravantes la reiteración y la reincidencia, así como las transgresiones a las medidas dispuestas como obligatorias por el Poder Ejecutivo en un estado de emergencia. En estos casos se aplicará la mayor sanción al infractor”. Acá se contempla que el Poder Ejecutivo actúe en calidad de legislador y ejecutor estableciendo medidas obligatorias en un estado de emergencia y sancionando su incumplimiento.

Entonces, el Código Sanitario de 1980 delega en el Poder Ejecutivo una serie de atribuciones acorde a esa época de concentración de poder. Evidentemente, el actual Poder Ejecutivo eligió dicho modelo y dictó decretos en ese sentido con un sesgo iliberal.

### 3. *Las normas legales e infralegales*

En el caso paraguayayo del tratamiento jurídico de la pandemia del COVID-19<sup>26</sup> el Poder Legislativo ha expedido una ley,<sup>27</sup> pero se han dictado un número significativo de disposiciones infra-legales.<sup>28</sup> El Poder Ejecutivo

<sup>26</sup> Moreno Rodríguez A., Diego, “Constitución, emergencia sanitaria y restricción de derechos en Paraguay en el inicio de la pandemia”, en González Martín, Nuria y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, UNAM, 2020, pp. 157-165, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6195/3a.pdf>.

<sup>27</sup> Segura, Francisco (coord.), *Impacto del Coronavirus en el Derecho Paraguayo*, Intercontinental Editores, Paraguay, 2020.

<sup>28</sup> Los Decretos, Resoluciones y demás regulaciones sobre el COVID-19 se encuentran

ha expedido alrededor de 18 decretos. El Ministerio de Salud Pública alrededor de 26 resoluciones. La particularidad es que los decretos llevan la firma del Presidente de la República pero requieren ser refrendados por un Ministro para su validez. Las resoluciones ministeriales solo llevan la firma del Ministro del ramo, sin necesitar de un refrendo como forma de control. Aparte de ello, hay 12 protocolos, 6 instructivos y una directriz. ¿Cuál es la diferencia específica entre estas tres categorías? Tampoco se sabe a ciencia cierta. Solamente, tienen en común que figuran en la página de internet del Ministerio de Salud Pública y, por tanto, se deduce que fueron elaborados por dicha institución, pero estos documentos publicados en línea no llevan fecha ni la firma de la autoridad que la aprobó. Lo cual suscita la cuestión acerca de la obligatoriedad de los mismos como norma jurídica. ¿Son en realidad una norma jurídica vinculante? ¿Están simplemente los derechos individuales a disposición de cualquier funcionario del Ministerio de Salud Pública que pretenda restringirlos? Claramente, la importancia de estos protocolos, instructivos y directrices dependerá de si abordan temas sensibles como restricciones de derechos y con qué intensidad. En la medida que se responda afirmativamente a estos planteamientos es que dichas disposiciones servirán como ejemplo del surgimiento de una democracia iliberal, donde los ciudadanos están sometidos al Poder Ejecutivo sin mayores espacios de libertad.

En términos cronológicos, la primera regulación sobre el COVID-19 fue la alerta epidemiológica núm. 1 del 23/01/20 expedida por la Dirección General de Vigilancia de la Salud dependiente del Ministerio de la Salud Pública, que advertía sobre la epidemia de un nuevo coronavirus. El día 30 de enero la OMS declaró una emergencia de salud pública de importancia internacional (ESPII) conforme al Reglamento Sanitario Internacional (RSI).<sup>29</sup> Casi un mes después, el 28 de febrero el Ministerio de Salud Pública conformó el Centro de Operaciones de Emergencia por Resolución núm. 76 para dar respuesta a una eventual pandemia de coronavirus (COVID-19). El 9 de marzo se expidió el Decreto núm. 3442 del Poder Ejecutivo para implementar acciones preventivas ante el riesgo de expansión del COVID-19, conforme al Plan Nacional de Respuesta a Virus Respiratorios 2020. Dicho decreto no contenía medidas específicas, pero es el primer ins-

---

disponibles en la página del Ministerio de Salud Pública, disponible en: <https://www.msphs.gov/hy/covid-19.php>.

<sup>29</sup> Véase la declaración en: [https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-\(2005\)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-\(2019-ncov\)](https://www.who.int/es/news-room/detail/30-01-2020-statement-on-the-second-meeting-of-the-international-health-regulations-(2005)-emergency-committee-regarding-the-outbreak-of-novel-coronavirus-(2019-ncov)).

trumento donde se instruye a las Fuerzas Públicas (Policía y Militares) a colaborar con el Ministerio de Salud Pública. El 10 de marzo el Ministerio de Salud Pública expidió la Resolución núm. 90 sobre medidas para mitigar el COVID-19 y con la sola firma del Ministro de Salud Pública se restringieron derechos fundamentales. Así, se decidió, básicamente: “Suspender la realización de espectáculos públicos o privados de concurrencia masiva, reuniones políticas, gremiales y sociales, actividades religiosas y actividades recreativas. Suspender todo tipo de actividades en lugares cerrados, y; suspender las actividades educativas en todos los niveles de enseñanza”.

Recién al día siguiente, el 11 de marzo la OMS declaró la pandemia. En el Paraguay, el 16 de marzo por Decreto núm. 3456 del Poder Ejecutivo se declaró Estado de Emergencia Sanitaria. El mismo día por Decreto núm. 3458 se ordenó el cierre de fronteras. El 17 de marzo por Resolución núm. 99 del Ministerio de Salud Pública se dispuso un “aislamiento preventivo general de la población” entre las 20:00 hs. y las 4:00 hs. que no es otra cosa que un eufemismo para un “toque de queda”, amenazándose con sanciones de la Ley núm. 836/80 Código Sanitario, la Ley núm. 716/95 que sanciona delitos contra el medio ambiente y el Código Penal. La anterior Resolución núm. 90 solo remitía a sanciones del Código Sanitario.

Pero, no fue hasta el 26 de marzo que el Poder Legislativo recién se pronunció sancionando la Ley núm. 6524 de Emergencia. Técnicamente, es más una “ley de autorizaciones”, por medio de la cual se delegan una serie de decisiones y atribuciones al Poder Ejecutivo para que este resuelva los temas y tras ello, el Poder Legislativo se llamó nuevamente a inactividad sobre el tema pandemia y restricción de derechos. La citada ley no menciona ni hace referencia a las restricciones de derechos y las libertades ciudadanas que, bajo ese estado de cosas, seguían siendo materia de decretos y resoluciones del Poder Ejecutivo. Lo cual, contrasta con lo señalado más arriba que en caso que el Poder Ejecutivo declare el Estado de Excepción, la Constitución ordena que el Poder Legislativo apruebe o rechace dicha medida en un plazo perentorio de cuarenta y ocho horas.

Después de la Ley núm. 6524 de Emergencia el proceso quedó totalmente en manos del Poder Ejecutivo que siguió regulando la crisis sanitaria sin frenos ni contrapesos. En ese sentido, un ejemplo es el artículo 2 del Decreto núm. 3576 que establece:

Dispónese que durante la FASE 1 del Plan, todos los habitantes deberán permanecer en su residencia habitual o en la residencia donde se encuentran, y solo podrán realizar desplazamientos mínimos e indispensables, para aprovisionarse de alimentos, medicamentos y artículos de limpieza, únicamente

dentro del horario de 05:00 hasta las 21:00 horas, pudiendo a dichos efectos, transitar los vehículos con chapas con terminación en números 1, 3, 5, 7 y 9 los días lunes, miércoles, viernes y domingo, y los vehículos con chapas con terminación en números 0, 2, 4, 6 y 8 los días martes, jueves y sábado, del periodo fijado en el presente decreto, en el mismo horario citado precedentemente.

Esta disposición es una típica norma iliberal. Demuestra que todo el poder está concentrado en el Poder Ejecutivo, es la parte en común que tienen los conceptos de “democracia delegativa” y de “democracia iliberal”. Pero, va más allá porque cambia el sentido del constitucionalismo liberal. Así, el artículo 9 de la Constitución de 1992 consagra el principio de autonomía de la voluntad al dictar: “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de la ella no prohíbe”. Pero, esta norma fundamental es ahora abrogada por un decreto ejecutivo que le confinó a las personas en Paraguay a enclaustrarse ahí donde están sea o no su residencia. Siendo una prohibición absoluta entre las 9 pm y las 5 am. En términos históricos, una disposición así pudo claramente inspirarse en el pensamiento político del Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia, Dictador Supremo y Perpetuo del Paraguay (1814-1840) con el carácter de ser “sin igual”.

El referido artículo 2 del decreto firmado por un presidente y su ministro de salud hacen las veces de una figura penal, pues para infringirle responsabilidad penal y criminalizar el incumplimiento el artículo 13 dispone severamente:

“Art. 13.- El incumplimiento de las medidas sanitarias establecidas en este decreto será sancionado conforme a las disposiciones de la Ley núm. 836/1980 - Código Sanitario, la Ley núm. 716/1995 “Que sanciona los delitos contra el medio ambiente”, el Código Penal vigente y demás leyes aplicables”. Que como se señaló mas arriba contemplan penas de penitenciaria de seis a diez y ocho meses. En este punto, la democracia iliberal se convierte, a la vez, en un Estado de policía.

Tal vez, como señala Merkl, podría decirse que en esta época el derecho administrativo se agota en un único precepto jurídico que establece un derecho ilimitado para administrar, no se reconoce ninguna clase de derechos al individuo frente al soberano; el individuo es contemplado como un objeto del poder estatal, antes que como sujeto que se relaciona con él. Esta concepción del Estado y de sus relaciones con los administrados ha sido denominada, particularmente con relación a sus últimas manifestaciones, Estado de policía.<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Gordillo, Agustín, *Teoría General del Derecho Administrativo*, t. 8, Madrid, 1984, p. 40. En internet: [https://www.gordillo.com/pdf\\_tomo8/capitulo01.pdf](https://www.gordillo.com/pdf_tomo8/capitulo01.pdf)

*El artículo 14 del mismo Decreto N° 3576 señala: “Exhórtase a los Poderes Legislativo y Judicial a tomar las medidas necesarias para el acompañamiento y colaboración en la gestión de las medidas dispuestas para la implementación de la FASE 1 del Plan de Levantamiento Gradual del Aislamiento Preventivo General por el Coronavirus (COVID-19)”. De esa forma, son los otros dos poderes quienes deben plegarse a los dictados del Poder Ejecutivo.*

El contrapunto con la propuesta paraguaya es el caso uruguayo. Ambos países tienen porcentajes muy bajos de fallecidos y de personas contagiadas,<sup>31</sup> pero mientras que en el uno primó el modelo autoritario, con alrededor de 3.320<sup>32</sup> personas imputadas por violar la cuarentena, en el otro gestionaron un modelo democrático cuyo resultado fue que no hubieron personas detenidas ni perseguidas por el Gobierno ni por ninguna otra autoridad.

El gobierno uruguayo optó por el modelo democrático, acompañado en la mayor parte de los puntos por la unanimidad de los partidos políticos con representación parlamentaria... El modelo aplicado no incluyó disponer la cuarentena obligatoria o total (para evitar el uso del vocablo confinamiento)... Dentro del modelo democrático, Uruguay optó por un subtipo exhortativo y no dispositivo.<sup>33</sup>

Claramente, esta experiencia uruguaya indica que hay otros caminos igualmente exitosos para gestionar y administrar una epidemia.

#### IV. LAS LIBERTADES ENCAPSULADAS Y AISLADAS

En el análisis de los derechos en tiempos de pandemia un caso grave afecta a la libertad personal de cada individuo. La libertad es un derecho protegido por el artículo 9 de la Constitución de 1992. Ahí mismo se regula el principio

---

<sup>31</sup> Véase el artículo Uruguay and Paraguay buck Latin America coronavirus trend, The Guardian, 25 de junio de 2020, disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2020/jun/25/uruguay-and-paraguay-buck-latin-america-coronavirus-trend>.

<sup>32</sup> Tuit, Fiscalía Paraguay: “Coronavirus: Fiscalía imputó a 3 320 personas en todo el país por violación a la cuarentena”, 15 de junio de 2020, disponible en: <https://twitter.com/MinPublicoPy/status/1272591940207468546?s=20>.

<sup>33</sup> Esteva Gallichio, Eduardo, “La vía jurídica uruguaya”, en González Martín, Nuria y Valadés, Diego (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, UNAM, 2020, pp. 191-201, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6195/3a.pdf>



de la autonomía de la voluntad: “*Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe*”.

Por su parte, el artículo 1 del Código Penal paraguayo contiene a la vez un principio de legalidad penal: “Nadie será sancionado con una pena o medida sin que los presupuestos de la punibilidad de la conducta y la sanción aplicable se hallen expresa y estrictamente descritos en una ley vigente con anterioridad a la acción u omisión que motive la sanción”. Es decir, si no está en la ley, nadie puede ser sancionado penalmente.

Sin embargo, pese a esta interconexión estricta y excluyente, entre libertad, Constitución y ley, sin que se pueda por otro medio normativo establecer algo diferente en dicha relación jurídica el Poder Ejecutivo paraguayo promulgó, por ejemplo, el Decreto 3619, de fecha 24/05/20, que en el artículo 17 establece: “El incumplimiento de las medidas sanitarias establecidas en este decreto será sancionado conforme a las disposiciones de la Ley N° 836/1980, Código Sanitario, la Ley N° 716/1995, “Que sanciona los delitos contra el medio ambiente”, el Código Penal vigente y demás leyes aplicables”.

En efecto, en dicho decreto los 16 artículos anteriores contienen una serie de medidas sanitarias que fueron establecidas unilateralmente y en base a su propia discreción por el Poder Ejecutivo. Con ello, prácticamente, el Poder Ejecutivo le dijo a la ciudadanía paraguaya, estas son las medidas por decreto (no por ley) que Uds. tienen que acatar y si no cumplen serán sancionados penalmente, lo cual incluye la pérdida de la libertad personal. Es decir, toda la regulación sobre la libertad personal quedó en forma inaudita a cargo de un solo poder del Estado. Y justo, del que no tiene competencia para ello.

El problema se agrava cuando el Ministerio Público, la Fiscalía General de la República, una institución que goza de autonomía funcional y que de acuerdo al artículo 266 de la Constitución debe ejercer sus deberes y atribuciones conforme a la ley, se aparta de este mandato constitucional de someterse a la legalidad, y en forma errada se somete a un decreto, una norma interna de un Poder del Estado, una norma infra-legal. El Ministerio Público toma este decreto como un mandato de actuar, con lo cual viola su propio principio de legalidad para ejercer sus funciones autónomas. La Fiscalía no puede recibir una orden para actuar por medio de un Decreto del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo, por su parte, no le puede decir al Ministerio Público lo que tiene que hacer. El Ministerio Público solamente puede iniciar una persecución penal por violación a la ley penal y por un

mandato legal. Fundamentar en un decreto el inicio de una imputación penal es, simplemente, una aberración legal y un actuar inconstitucional.

En marzo pasado todavía era peor la situación, pues la Fiscalía empezó a actuar e imputar a las personas en virtud de una resolución ministerial con la firma de una sola persona, el Ministro de Salud Pública. La resolución 99 del 17/03/20 del Ministerio de Salud Pública fue la primera disposición en ese sentido, que le decía a la Fiscalía, nosotros establecemos las medidas sanitarias, Uds imputen a los violadores, después vinieron varios decretos sucesivos.

Hay que señalar que el Poder Ejecutivo sí puede establecer medidas sanitarias, que en líneas generales son reglas de conducta, pero a la vez hay que diferenciar entre reglas de conducta sanitarias y reglas de conducta penales. Así, el Ministerio de Salud Pública tiene competencia para establecer reglas de conducta en relación a la prevención y mitigación de una epidemia, pero no tiene competencia de establecer por sí mismo reglas de conducta que sean el tipo penal que recibirá una sanción de restricción de libertad. El Ministerio de Salud Pública y el propio Poder Ejecutivo abusan de sus competencias e invaden al campo de las competencias exclusivas del Poder Legislativo. Los artículos constitucionales citados y el artículo 1 del Código Penal son clarísimos en materia de legalidad. Por ejemplo, una cosa es decir, a la entrada de un supermercado los ciudadanos guardarán una distancia mínima de un metro y medio para no contagiarse. Otra cosa es decir, qué violación de una medida sanitaria recibirá una sanción penal, lo cual corresponder al Poder Legislativo y esta función no puede ser delegada.

Por otro lado, se podría argumentar, que el Poder Ejecutivo solo señaló la ley donde estaba la sanción. Por ejemplo, la Ley N° 716 / que sanciona delitos contra el medio ambiente que en su artículo 10 establece: “Serán sancionados con penitenciaría de seis a dieciocho meses y multa de 100 (cien) a 500 (quinientos) jornales mínimos legales para actividades diversas no especificadas: b) Los que violen las vedas, pausas ecológicas o cuarentenas sanitarias”.

Pero, asimismo cabe recordar que en virtud del artículo 11 de la Constitución “*Nadie será privado de su libertad física o procesado, sino mediante las causas y en las condiciones fijadas por esta constitución y las leyes*”. La única cuarentena que podría enviar presa a la gente es aquella cuarentena fijada por Ley, no por decreto ni resolución ministerial. En Paraguay, tras más de 100 días de aislamiento general preventivo, en el lenguaje del Ejecutivo y sus nomas, en realidad no se cuenta con una cuarentena fijada por ley dictada por el Poder Legislativo. En el mismo sentido, cabe recordar que restringir derechos

constitucionales no es función de Poder Ejecutivo, sino del Poder Legislativo.

La pérdida de la libertad en tiempos de cuarentena adquiere también un perfil político y de persecución. Como se señaló más arriba, la corrupción recrudeció durante la pandemia. Debido de ello, activistas sociales reconocidos internacionalmente como la abogada Maria Esther Roa,<sup>34</sup> cuyo trabajo tuvo repercusión en *The New York Times*,<sup>35</sup> iniciaron una seria de movilizaciones y manifestaciones contra los funcionarios públicos corruptos. Ello le costó, que un Fiscal<sup>36</sup> la impute por un cargo inventado durante la cuarentena y no existente legalmente: “violación de la cuarentena por aglomeración”. Lo cual demuestra, el nivel de deterioro de las instituciones que están al servicio de los corruptos y persiguen a los ciudadanos libres.

En otro caso similar, el empresario gastronómico Juan Galeano Grassi, que protestó por las restricciones al ejercicio de sus derechos y por convocar manifestaciones contra la corrupción también fue imputado por la Fiscalía. El sostuvo en twitter “Sr. Presidente @MaritoAbdo. Mientras los ladrones que saquearon el @msaludpy siguen libres y el país se va por la borda económicamente, el @MinPublicoPy me imputa por haber convocado a una caravana contra la corrupción e impunidad. Pueden imputarnos a todos, no vamos a parar”.<sup>37</sup>

Aparte de ello, si entramos a analizar desde un enfoque constitucional y de protección de derechos el proceso penal a que son sometidos los supuestos violadores de la cuarentena la situación se vuelve más grave. Los ciudadanos paraguayos no solo pierden su libertad, sino que quedan atrapados en un sistema burocrático y discrecional, que como en tiempos de la inquisición deben “confesar sus delitos” si es que quieren salir rápidamente y de la mejor manera de esa pesadilla, por supuesto, no olvidemos que tendrán que poner mucha dinero encima como reparación. Rápidamente, es un decir, pues el fiscal o los fiscales de entrada solicitan de 4 a 6 meses de tiempo para presentar el requerimiento conclusivo. Luego, podría venir una sentencia que tenga a los imputados sujetos a controles judiciales durante uno a tres años. El artículo 22 del Código Procesal Penal establece que al resolver la

<sup>34</sup> Maria Esther Roa denunció en Twitter su injusta imputación: <https://twitter.com/MariaERoa0/status/1269345091468120065?s=20>.

<sup>35</sup> In Paraguay, Fighting Graft With Eggs and Toilet Paper, *The New York Times*, 22 de abril de 2020, disponible en: <https://www.nytimes.com/2019/04/22/world/americas/paraguay-corruption.html?auth=login-email&login=email>.

<sup>36</sup> Fiscal imputó a abogada por violación de la cuarentena sanitaria, disponible en: <https://twitter.com/MinPublicoPy/status/1270502862833975304?s=20>

<sup>37</sup> <https://twitter.com/JuangGrassi/status/1273987325438164993?s=20>

suspensión del procedimiento el juez fijará un plazo de prueba de que no podrá ser inferior a un año ni superior a tres.

Recordemos que, tras la imputación, probablemente se tomen salidas alternativas al juicio penal ordinario, como ser *suspensiones condicionales del procedimiento*, donde el imputado acepta los cargos, y ahí se negocian donaciones entre la defensa y la fiscalía y para concluir se fijan reglas de conducta. Un procedimiento abreviado, donde también se abren las puertas a la corrupción y a la arbitrariedad y despotismo de los Fiscales. Por supuesto, existe una supervisión de un juez penal, pero si ya todo llega a su mesa como un acuerdo, ¿por qué el juez desatará el acuerdo?

## V. A MANERA DE CONCLUSIÓN

La emergencia sanitaria, analizada desde un punto de vista constitucional, tiene trazos de ser un proceso de delegación legislativa que favorece el predominio del Poder Ejecutivo en violación al principio de división de poderes.

El Poder Ejecutivo ha acumulado durante el COVID-19 facultades extraordinarias para suspender derechos constitucionales, sin que el Poder Legislativo ni Judicial realicen un control sobre sus acciones. Asimismo, el Poder Ejecutivo ha acumulado facultades extraordinarias para elaborar y modificar el Presupuesto General de la Nación, sin que cuente con ningún control parlamentario eficaz, asignando los rubros y recursos públicos según su único arbitrio y discreción. Asimismo, procedido a endeudar al Estado paraguay por 1 600 millones de dólares americanos, sin que se sepan el manejo de dichos fondos. Básicamente, no se ha visto en el sistema político de Paraguay tanta acumulación de poder desde la dictadura de Stroessner. Todo esto representa sin duda un estado de alarma constitucional.

Estos déficits en materia institucional y en el campo de las libertades permiten catalogar el régimen político paraguay como una “democracia iliberal.

## VI. FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

BOIDI, María Fernanda y ZECHMEISTER, Elizabeth J., *Cultura política de la democracia en Paraguay y en las Américas, 2016/17, Un estudio comparado sobre democracia y gobernabilidad*. USAID-Vanderbilt, 2018.

CORRALES, Javier, “¿La democracia latinoamericana puede resistir al autoritarismo populista?”, *The New York Times*, 06/11/18.

- ESTEVA GALLICHIO, Eduardo, “La vía jurídica uruguaya”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y VALADÉS, Diego (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, UNAM, 2020.
- FLECHA, Víctor Jacinto y MARTINI, Carlos, *A treinta años del golpe. Autoritarismo y Democracia en Paraguay*, Asunción, Servilibro, 2019.
- GORDILLO, Agustín, *Teoría General del Derecho Administrativo*, t. 8, Madrid, 1984.
- Índice de percepción de la corrupción de 2019 de Transparencia Internacional.
- La Libertad en el Mundo 2019 de Freedom House.
- MENDONCA, Daniel, *Corrupción: un estudio sobre la corrupción en Paraguay*, Paraguay, Intercontinental Editora, 2005.
- MENDONÇA, Daniel, *Democracia vulnerable: un estudio sobre el sistema político paraguayo*, Asunción, Intercontinental Editora, 2010.
- MENDONÇA, Daniel, *Paraguay. Las sombras de la democracia*, Asunción, Intercontinental Editora, 2019.
- MORENO RODRÍGUEZ A., Diego, “Constitución, emergencia sanitaria y restricción de derechos en Paraguay en el inicio de la pandemia”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria y VALADÉS, Diego (coords.), *Emergencia Sanitaria por COVID-19: Derecho constitucional comparado*, UNAM, 2020.
- RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime, “El interés general en el Derecho Administrativo: Notas introductorias”, *Aida Ópera Prima de Derecho Administrativo*, año 6, opus núm. 11, enero-junio de 201.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, José Tomás y GONZÁLEZ BOZZOLASCO, Ignacio (eds.), *Reflexiones sobre política paraguaya*, Terere cómplice, Asunción, 2020.
- SEGURA, Francisco (coord.), *Impacto del Coronavirus en el Derecho Paraguayo*, Paraguay, Intercontinental Editores, 2020.
- SILVERO SALGUEIRO, Jorge, “El impacto del COVID-19 en el sistema político paraguayo: ¿Hacia una “democracia iliberal?””, en ARCARO CONCI, Luiz Guilherme (organizador), *O Direito Público em tempos pandêmicos. 9 países, 11 trabalhos e uma porção de inquietudes*, São Paulo, Tirant lo Blanch, 2020.
- SILVERO SALGUEIRO, Jorge, “25 años de la Constitución de 1992”, en *Comentario a la Constitución. Homenaje al Vigésimo Quinto Aniversario*, Paraguay, Corte Suprema de Justicia, 2018, t. V.
- SMITH, Peter H. y ZIEGLER, Melissa R., “Democracias liberal e iliberal na América Latina”, *Latin American Politics and Society*, vol. 50, núm. 1, 2008. Misma publicación en portugués: *Opinião Pública*, vol. 15, núm. 2, Campinas, noviembre de 2009.

SMITH, Peter H., *La democracia en América Latina*, Madrid, Marcial Pons, 2009.  
*The Economist Intelligence Unit's Democracy Index*.

ZAKARIA, Fareed, "The Rise of Illiberal Democracy", *Foreign Affairs*, noviembre-diciembre de 1997.