

ARTÍCULO ORIGINAL

<https://doi.org/10.30545/juridica.2025.jul-dic.3>

Acción de inconstitucionalidad y Estado de Derecho en Paraguay

Constitutional Review and the Rule of Law in Paraguay

Diego Abente Brun¹, Félix Leonardo González González²

¹ The George Washington University, Elliott School of International Affairs, Washington, Estados Unidos.

² Universidad Católica "Nuestra Señora de la Asunción", Facultad de Ciencias Jurídicas y Diplomáticas. Asunción, Paraguay.

RESUMEN

Este artículo examina el Estado de Derecho en Paraguay desde una perspectiva politológica, con énfasis en la acción de inconstitucionalidad como mecanismo esencial para preservar la supremacía constitucional y proteger los derechos fundamentales. A pesar de contar con un marco jurídico formalmente robusto, se identifican tensiones entre el diseño institucional y su aplicación práctica, particularmente en lo relativo al acceso equitativo a la justicia. Mediante una metodología de caso crítico, el estudio analiza cómo el funcionamiento del sistema judicial refleja la vigencia efectiva del imperio de la ley. Se describen las características del control de constitucionalidad en Paraguay, sus efectos jurídicos y su comparación con otros modelos latinoamericanos. El artículo concluye que el fortalecimiento del Estado de Derecho requiere que se optimice el procesamiento de las acciones de inconstitucionalidad para asegurar de manera efectiva la igualdad ante la ley.

Palabras clave: Estado de Derecho, acción de inconstitucionalidad, imperio de la ley, independencia judicial.

¹ **Correspondencia:** Ph.D. Diego Abente Brun (dabente@gwu.edu)

Conflictos de Interés: Ninguno.

Financiamiento: Ninguna.

Recibido: 28/08/2025; aprobado: 12/11/2025.

 Este artículo se publica en acceso abierto bajo Licencia Creative Commons.

ABSTRACT

This article examines the rule of law in Paraguay from a political science perspective, focusing on constitutional actions for unconstitutionality as a key mechanism to uphold constitutional supremacy and protect fundamental rights. Despite a formally robust legal framework, the study identifies tensions between institutional design and practical enforcement, particularly regarding equitable access to justice. Using a critical case methodology, the analysis evaluates how the judicial system's operation reflects the effective enforcement of the rule of law. It explores the characteristics of constitutional review in Paraguay, its legal effects, and its comparison with other Latin American models. The article concludes that, to ensure the effective enforcement of the law, it is essential to guarantee that constitutional actions are processed promptly and effectively guarantee equality before the law.

Keywords: Rule of law, judicial review, enforcement of the law, judicial independence.

INTRODUCCIÓN

El estudio de la política judicial se ha convertido en un tema relevante de análisis en el campo de la ciencia política comparada, disciplina en la cual hasta entonces había recibido escasa atención. Numerosos autores han publicado artículos académicos y libros realizando contribuciones significativas a esta problemática, denominada en la prolífica literatura en inglés *judicial politics*.

Entre dichos aportes se destacan el pionero estudio comparativo de Shapiro (1981), la contribución de Hirsch (2004) sobre lo que denomina la "juristocracy" y el iluminador análisis de Ginsburg (2003) sobre cómo los tribunales constitucionales de las nuevas democracias de Asia surgieron como resultado de cálculos estratégicos de las élites para conservar el poder o protegerse de sus rivales, más que de un compromiso con el constitucionalismo o los derechos humanos.

Sin embargo, como se observa en dicha literatura, la ciencia política aborda el estudio de la política judicial no sólo como un conjunto de

normas y procedimientos sino como un espacio donde se entrecruzan intereses, estrategias y dinámicas de poder político. Por ello es preciso advertir al lector que este análisis, su premisa, su desarrollo y sus conclusiones, se realizan desde la perspectiva de las ciencias políticas, no desde la de las ciencias jurídicas.

En el caso de América Latina los estudios han puesto especial énfasis en la independencia y fortaleza del poder judicial, por ejemplo, Helmke y Ríos-Figueroa (2011); Llanos, et al. (2016); Castagnola y Pérez-Liñán (2025); Ríos-Figueroa y Staton (2014); Sánchez (2012); y Verner (1984).

En el caso de Paraguay, se destacan dos aportes académicos principales. El primer estudio (Basabe, 2015) se centra en la corrupción, el clientelismo y la cooptación, y argumenta que estas prácticas, instituciones informales, han impedido el surgimiento de un poder judicial independiente. El segundo, (Castagnola, et al., 2024) desplaza el objeto de estudio al denominado activismo judicial y sostiene que el

poder judicial paraguayo se caracteriza por un activismo judicial por defecto que funciona como una forma de justicia compensatoria para un número muy específico de derechos individuales.

Este artículo propone abordar esta problemática de manera diferente. Su objetivo específico es indagar en qué medida el Estado de Derecho, como marco legal constitucional, se corresponde con la vigencia efectiva del imperio de la ley en los casos de inconstitucionalidad. Si bien esta acción no constituye la única medida válida para examinar esta cuestión, la misma representa una variable de fundamental importancia porque permite explorar la judicialización de los derechos, que es un fenómeno distinto a la judicialización de la política o la politización de la justicia.

Para definir el Estado de Derecho este artículo utiliza los criterios del Informe del Secretario General de Naciones Unidas (s. f.) que define el Estado de Derecho como:

“...un principio de gobernanza según el cual todas las personas, instituciones y entidades, tanto públicas como privadas, incluido el propio Estado, están sujetas a leyes que son promulgadas públicamente, aplicadas de manera equitativa y juzgadas de forma independiente, y que además son consistentes con las normas y estándares internacionales de derechos humanos. Este principio exige la adopción de medidas que garanticen la adhesión a los principios de supremacía de la ley, igualdad ante la ley, responsabilidad ante la ley, imparcialidad en la aplicación de la ley, separación de poderes, participación en la toma de decisiones, certeza jurídica, prevención de la arbitrariedad, así como transparencia procesal y legal.”

La acción de inconstitucionalidad traza su origen al denominado *judicial review*, en referencia al

caso *Marbury vs. Madison* (1803), en el que la Corte Suprema de EE. UU., bajo la presidencia de John Marshall, afirmó explícitamente la autoridad judicial para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, institucionalizando así la revisión judicial como un control esencial dentro del sistema de pesos y contrapesos.

El objetivo principal de la acción de inconstitucionalidad es garantizar la supremacía de la Constitución y proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos frente a normas o actos que puedan vulnerarlos. Además, la acción de inconstitucionalidad actúa como un contrapeso frente a posibles excesos del Ejecutivo o del Legislativo. Finalmente, su diseño, accesibilidad y efectividad reflejan la capacidad de un sistema judicial para garantizar la igualdad ante la ley y la protección de los derechos fundamentales.

Índices de evaluación del Estado de Derecho

Las evaluaciones del Estado de Derecho, al igual que otros índices desarrollados en el ámbito de la ciencia política, se fundamentan en el análisis de determinadas variables clave que resultan comunes a todos los países. Este índice evalúa el grado de transparencia, imparcialidad, independencia, predictibilidad, y ecuanimidad en la aplicación de las leyes. A tal efecto incorpora el análisis de indicadores tales como la independencia del Poder Judicial, el cumplimiento de los mandatos judiciales, la corrupción y el acceso ciudadano a la justicia.

Este enfoque permite la elaboración de índices longitudinales, que posibilitan el seguimiento de la evolución de cada país a lo largo del tiempo, así como índices transversales, que facilitan la comparación entre distintas regiones. En la

mayoría de los casos, la construcción de estos indicadores se realiza a partir de la generación y procesamiento de información proporcionada por expertos. Este procedimiento es conocido en las ciencias sociales como “*consenso intersubjetivo*” o, en inglés, “*scholarly consensus*”. Entre los índices de mayor reconocimiento internacional destaca Varieties of Democracy, V-Dem, una base de datos de gran amplitud desarrollada por especialistas de reconocido prestigio basados en la Universidad de Gotemburgo, que se ha consolidado como una referencia fundamental en la medición de la calidad democrática y del Estado de Derecho a nivel global.

El conjunto de datos de Varieties of Democracy, (V-Dem), es ampliamente reconocido como la fuente estándar y autorizada en la investigación en ciencia política. Se utiliza extensamente en publicaciones académicas revisadas por pares y cuenta con el respaldo de destacadas instituciones académicas y de políticas públicas. Por ejemplo, Springer destaca a V-Dem como el conjunto de datos más grande actualmente disponible para la investigación empírica sobre democracia, subrayando su sofisticación metodológica y su papel central en los estudios comparativos sobre calidad democrática (Schlenkrich, 2021). Cambridge University Press, a través de revistas como *Perspectives on Politics*, ha publicado numerosos estudios que utilizan datos de V-Dem para analizar la sociedad civil, el cambio de régimen y el retroceso democrático (Cambridge University Press, s.f.). Las revistas académicas de referencia en la disciplina, como *American Political Science Review*, *American Journal of*

Political Science, *British Journal of Political Science*, *Democratization*, *Political Studies*, *Latin American Research Review*, *Latin American Politics and Society*, *Revista de Ciencia Política*, entre otras, la incluyen como fuente para los artículos académicos sobre la materia. Además, el Banco Mundial incluye el conjunto de datos V-Dem Core en su plataforma Data360, reconociendo su valor para medir la gobernanza democrática en 175 economías desde 1789 hasta 2024 (World Bank, s.f.). Esta amplia adopción institucional subraya el estatus de V-Dem como una herramienta fundamental en el estudio de la democracia.

En las tablas 1 y 2 se reportan los resultados de V-Dem para el período 2002-2024 que demuestran que los valores asignados a Paraguay en una escala de 0 a 1 se hallan significativamente por debajo de los de Sudamérica y Europa. En la figura 1 se observan los resultados para un periodo más largo, 1950-2024.

Un segundo abordaje de la temática consiste en evaluar el Estado de Derecho desde el punto de vista de la opinión ciudadana. Los estudios de LAPOP (Latin American Public Opinion Survey) y de Latinobarómetro son considerados la referencia académica para estudios de esta naturaleza y citados en todas las revistas académicas sobre América Latina. En las tablas 3 y 4 se aprecia la evaluación del Estado de Derecho, en este caso medido en términos de la confianza en la justicia. Los resultados señalan de manera consistente que menos de un cuarto de los entrevistados confía en la Corte Suprema de Justicia.

Tabla 1. Índice de Estado de Derecho de V-DEM para Europa, Sudamérica y Paraguay, 2002–2012.

País	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Paraguay	0.33	0.38	0.4	0.4	0.41	0.42	0.51	0.51	0.51	0.51	0.46
Europa	0.8	0.8	0.8	0.81	0.81	0.81	0.81	0.81	0.81	0.81	0.81
Sudamérica	0.61	0.61	0.61	0.61	0.6	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61	0.61

Nota. V-Dem Institute (2024).

Tabla 2. Índice de Estado de Derecho de V-DEM para Europa, Sudamérica y Paraguay, 2012–2024.

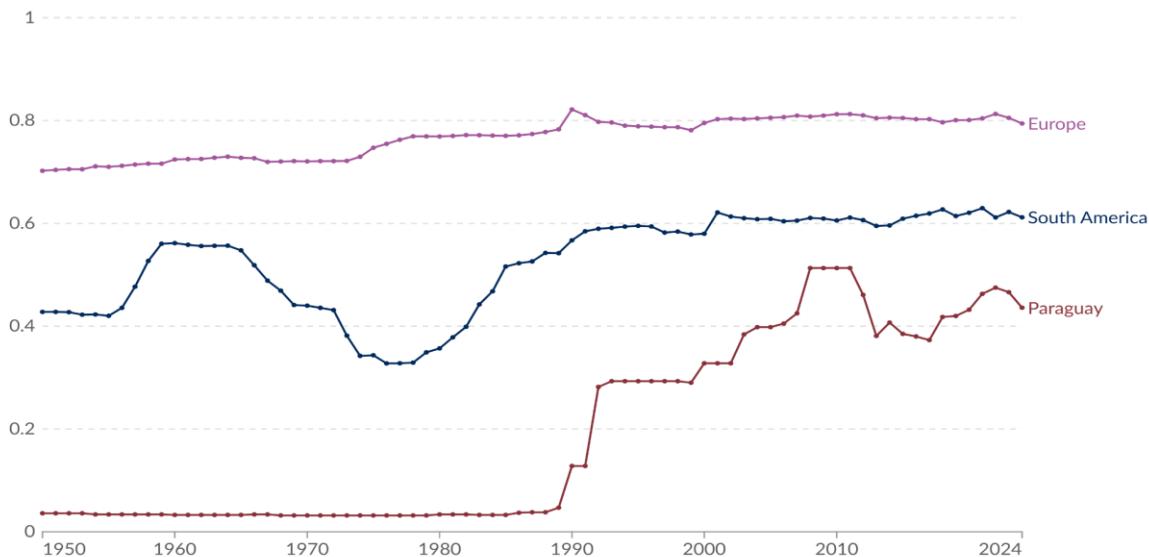
País	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Paraguay	0.38	0.41	0.39	0.38	0.37	0.42	0.42	0.43	0.46	0.47	0.47	0.47
Europa	0.8	0.81	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.81	0.81	0.79
Sudamérica	0.59	0.6	0.61	0.61	0.62	0.63	0.61	0.62	0.63	0.61	0.62	0.61

Nota. V-Dem Institute (2024).

Rule of Law Index, 1950 to 2024

Our World
in Data

Data by V-Dem¹. Expert estimates of the extent to which the government complies with the law, courts are independent, laws transparent, justice accessible, corruption absent, and the bureaucracy is impartial. The index ranges from 0 to 1 (most rule-based).



Nota: V-Dem Institute (2024). Visualizado por Our World in Data (2025).

Figura 1. Índice de Estado de Derecho de V-DEM para Europa, Sudamérica y Paraguay, 1950–2024.

Tabla 3. Confianza ciudadana en instituciones públicas en Paraguay (2006–2023).

Año	Fuerzas Armadas	Municipalidad	Congreso Nacional	Corte Suprema de Justicia	Presidente	Partidos Políticos
2006	42	43	20	19	19	18
2008	36	35	13	13	12	12
2010	52	48	25	25	51	22
2012	44	45	27	27	41	21
2014	54	48	28	28	42	20
2016	58	49	18	27	28	17
2019	53	47	22	26	42	21
2021	52	45	25	25	43	20
2023	51	41	25	24	23	17

Nota: Adaptado de El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el pulso de la democracia en Paraguay (2023), (Eds. C. Agarwal, L. Alcaraz Corrales, F. Boidi, L. Ortiz, & M. Rodríguez), p. 34, Gráfico 2.7, por LAPOP Lab, Vanderbilt University, 2024. Recuperado de <https://www.vanderbilt.edu/lapop/paraguay/ABPRY2023-Pulso-de-la-democracia-final-20240508.pdf>

Tabla 4. Confianza en el Poder Judicial en América Latina, 2024.

País	Confianza (%)
Uruguay	50
Paraguay	28
Guatemala	28
Colombia	23
Argentina	23
Venezuela	18
Perú	18
Chile	18
Ecuador	16
Bolivia	13
Sudamérica	28

Nota: Adaptado de Corporación Latinobarómetro (2024).

En síntesis, la evaluación del Estado de Derecho no es positiva, así se la juzgue desde la perspectiva de los expertos utilizando un conjunto de variables relevantes o desde el punto de vista de la confianza de la ciudadanía.

El control de constitucionalidad en Paraguay: Marco Normativo

El sistema de control de constitucionalidad en Paraguay se basa en un conjunto de pilares normativos fundamentales, cuya comprensión es esencial para analizar su funcionamiento. La literatura especializada, identifica la existencia de cuatro vías principales para ejercer este control y un equilibrio entre aquellas consagradas expresamente en la Constitución de la República del Paraguay de 2002 y las que han sido desarrolladas por la jurisprudencia. (Lezcano Claude, et al., 2017; Mendonca, 2006; Moreno, 2018; Moreno, 2022; Ramírez Candia, 2017; Silvero, 2008; Torres Kirmser & Fossati, 2012; Torres Kirmser, 2018; Villalba Bernié, 2021).

El rol central en la defensa de la supremacía constitucional recae en el Poder Judicial. Conforme al Artículo 247 de la Constitución, esta institución es designada como la custodia de la Constitución, asumiendo las funciones

esenciales de interpretarla, asegurar su cumplimiento y hacerla cumplir. Por otra parte, el Artículo 137, en su apartado final, prescribe la carencia de validez de cualquier disposición o acto de autoridad que se contraponga a los principios y mandatos de la Constitución.

En directa relación con la protección de los derechos fundamentales, el Artículo 131 de la Constitución instituye el concepto de "garantías" como los mecanismos procesales destinados a asegurar la efectividad de los derechos consagrados constitucionalmente. Dentro de estas garantías, se incluyen figuras como la inconstitucionalidad, el hábeas corpus, el amparo y el hábeas data. Es este artículo el que también traza las dos formas principales de activar el control de constitucionalidad que tienen explícita previsión constitucional: la Acción de Inconstitucionalidad, que debe ser interpuesta directamente ante la Corte Suprema de Justicia, y la Excepción de Inconstitucionalidad, cuya particularidad radica en que puede ser invocada en cualquier instancia procesal, siendo elevada posteriormente a la Corte para su resolución definitiva.

Este marco normativo se complementa con regulaciones de orden infra constitucional. Específicamente, el Código Procesal Civil (CPC) y leyes accesorias como la Ley N.º 879/91 y la Ley N.º 609/95, desarrollan aspectos procedimentales. En este sentido, los Artículos 542, 555 y 560 del Código Procesal Civil especifican los efectos de una sentencia de inconstitucionalidad, que se traducen en la inaplicabilidad de la norma declarada contraria a la Constitución Nacional para el caso concreto, y/o la nulidad de la resolución impugnada.

Además de las vías explícitamente constitucionales, el sistema paraguayo ha desarrollado formas de control de constitucionalidad de construcción jurisprudencial. Una de ellas es la Consulta Constitucional, ha sido practicada en virtud del Artículo 18 del CPC (atribuciones condenatorias de los jueces), aunque sin previsión expresa como figura autónoma. Este mecanismo tradicionalmente permitía a los magistrados elevar una consulta a la Corte Suprema de Justicia cuando existía incertidumbre sobre la constitucionalidad de una norma a ser aplicada en un litigio particular. Esta vía fue conceptualizada a partir de la jurisprudencia (con el Auto y Sentencia N.º 362 del 13 de junio de 2006 marcando un antecedente clave en el sistema digital de jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia).

Sin embargo, la jurisprudencia reciente de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia ha adoptado una nueva postura mayoritaria que considera inexistente la figura jurídica de la Consulta Constitucional como figura procesal. Los fundamentos de esta posición radican en la carencia de un sustento normativo actual. Se argumenta, en cambio, que las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia y de la Sala Constitucional no incluyen la facultad de evacuar consultas (Arts. 259 y 260 CN). En su lugar, se sostiene que todos los jueces de cualquier instancia tienen el deber y la facultad de ejercer directamente el control de constitucionalidad y convencionalidad en sus decisiones, aplicando el principio de jerarquía normativa y fundando sus fallos en la Constitución, sin necesidad de remisión a la Corte Suprema de Justicia (Acuerdo y Sentencia N.º 422 del año 2023 y siguientes de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia).

Una cuarta modalidad de control constitucional, la Acción Declarativa de Certeza Constitucional, surgió en el año 1999. Siendo parte de las acciones declarativas, se encuentra regulada en el Artículo 99 del Código Procesal Civil, y su interpretación debe realizarse juntamente con el Artículo 247 de la Constitución Nacional. Este procedimiento fue ideado para dirimir situaciones en las que exista duda o ambigüedad acerca de la interpretación de una norma constitucional en un contexto determinado. Al igual que la Consulta Constitucional, este procedimiento cuenta con el respaldo de constitucionalistas nacionales como Torres Kirmser (2018), Ramírez Candia (2017 y Villalba Bernié (2021).

En síntesis, si bien algunos autores argumentan la existencia de dos vías para el control de constitucionalidad (Villalba Bernié, 2021; Mendonça, 2006) otros (Ramírez Candia, 2017; Escobar Garay, 2023; y Lezcano Claude, 2024) sostienen que existe más vías para el control de constitucionalidad: la Acción de Inconstitucionalidad y la Excepción de Inconstitucionalidad (con rango constitucional y legal); y la Consulta Constitucional y la Acción Declarativa de Certeza Constitucional (de origen jurisprudencial). Cabe destacar que la mayoría de los autores coinciden en que la decisión sobre la constitucionalidad recae en un órgano concentrado (la Sala Constitucional o el Pleno de la Corte Suprema de Justicia), y que el efecto de la declaración de inconstitucionalidad es inter partes, limitándose al caso concreto (González González, 2023).

Finalmente, es preciso mencionar que, a diferencia de los sistemas de common law, en los que la Corte Suprema ejerce un control discrecional mediante el “writ of certiorari” (orden discrecional de revisión), el

ordenamiento paraguayo no contempla esta figura, como tampoco el “stare decisis” (doctrina del precedente). Por el contrario, la Constitución Nacional impone al Poder Judicial el deber de resolver todas las cuestiones sometidas a su control, conforme a lo dispuesto en los artículos 137, 247 y 259. En este marco, la Sala Constitucional realiza un examen de admisibilidad de las acciones de inconstitucionalidad presentadas (Acordada N.º 979/2015), que puede derivar en el rechazo in limine por defectos formales. Sin embargo, este procedimiento no equivale al certiorari, pues no implica discrecionalidad para seleccionar qué casos estudiar, sino únicamente un filtro de legalidad formal o chequeo de requisitos legales para su procedencia.

En contraste, los demás países de América Latina ofrecen un panorama variado. La tabla 5 resume las características principales en los países de América del Sur.

METODOLOGÍA

Este artículo analiza el Estado de Derecho en Paraguay desde una perspectiva politológica, tomando como eje central la acción de inconstitucionalidad y su impacto en la vigencia del imperio de la ley. El estudio combina una metodología cualitativa para la definición del objeto y el enfoque analítico con una aproximación cuantitativa en la construcción del instrumento de validación. Se adopta un diseño de caso crítico para evaluar la solidez del Estado de Derecho en Paraguay, utilizando la acción de inconstitucionalidad como variable analítica principal. Esta elección metodológica responde a la necesidad de superar las limitaciones de los dos enfoques discutidos en la Introducción y en la sección 2: el análisis de la interacción entre instituciones formales e informales (Basabe,

2015) y las evaluaciones basadas en percepciones ciudadanas o de expertos (LAPOP, 2024; Latinobarómetro, 2024).

La metodología de caso crítico consiste en estudiar un caso que, por sus características paradigmáticas, permite poner a prueba una afirmación, teoría o generalización más amplia, como ser en este caso la vigencia efectiva del Estado de Derecho. Este enfoque permite una exploración profunda y empírica de fenómenos institucionales complejos, tal como lo sugieren Ragin y Becker (1992) y George y Bennett (2005). La acción de inconstitucionalidad se considera una variable idónea para este propósito, dado su papel central en la protección de derechos fundamentales de la ciudadanía y en la preservación de la supremacía constitucional.

El estudio se basa en la construcción de una base de datos que permite poner el foco de análisis en la relación entre la ciudadanía y la justicia y no en los conflictos entre los poderes del Estado, actores gubernamentales, entes autónomos o actores subnacionales.

Para ello, el estudio contabiliza las acciones de inconstitucionalidad presentadas contra actos normativos y resoluciones judiciales, e identifica aquellas que considera "repetitivas", es decir, decisiones similares sobre una misma materia.

La unidad de análisis es el número de acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la Corte Suprema de Justicia de Paraguay. El periodo de estudio abarca los años 2017 a 2024, seleccionado por la disponibilidad de datos sistematizados y por su relevancia en el contexto post-reforma constitucional. Los datos fueron obtenidos del sistema de jurisprudencia digital de la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional. (s.f.).

Este enfoque permite una aproximación empírica rigurosa, aunque se reconoce que el análisis se limita a una sola figura jurídica. Futuras investigaciones podrían ampliar el espectro a otras garantías constitucionales para una visión más integral del sistema judicial paraguayo.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

El estudio investigó el número de casos de acciones de inconstitucionalidad contra actos normativos entre 2017 y 2024. El estudio clasifica las acciones en tres grupos, que, siguiendo la terminología de Castagnola et. al. (2024) los denomina "familias".

La familia 1 incluye los casos vinculados con la Seguridad Social: Ley N° 2345/03 (Reforma Caja Fiscal) y sus modificatorias (Leyes N° 3542/08, N° 4252/10), Decretos Reglamentarios (N° 1579/04, N° 2982/04), y Decretos N° 8202/06 y N° 7209/06. Ley N° 2856/06 (Caja Bancaria) y sus modificaciones (Ley N° 4773/12), específicamente Art. 41 y Ley N° 4317/11 (Veteranos/Lisiados), Decretos y Resoluciones de la Dirección de Pensiones No Contributivas (DPNC-MH).

La familia 2 incluye los casos relacionados con la Función Pública: Ley N° 1626/00 (Función Pública), Ley N° 700/96 (Doble Remuneración), Ley de Organización Administrativa (LOA) de 1909 (Art. 251), y Decretos reglamentarios (N° 14434/01, N° 16244/02).

La familia 3 reúne todos otros actos normativos como la Ley N° 4333/11 (Importación de vehículos usados), Ley N° 2421/04 (Reordenamiento Fiscal) y Ley N° 125/91 (Régimen Tributario), Leyes anuales del Presupuesto General de la Nación (PGN) y sus

decretos reglamentarios, Ordenanzas Municipales, etc.

La primera observación que llama la atención de quien los analiza es el alto número de casos. Ello se debe a que el diseño constitucional obliga a interponer la acción caso por caso porque la acción de inconstitucionalidad es centralizada e inter partes. Los esfuerzos por hacerla erga omnes fueron derrotados por estrecho margen en la Convención Nacional Constituyente de 1992.

Como se observa en la tabla 6, en el período 2017-2024 se resolvieron 6.167 casos. En términos de litigiosidad el año 2019 registró el número más alto de sentencias contra actos

normativos y la tendencia ha sido hacia la disminución con en torno a 500 casos hasta 2023 y un aumento a 924 en el año 2024.

El 78.8 % de los casos se refieren a los temas de seguridad social y relación laboral de funcionarios públicos. Más allá de los números y sus porcentajes debe tenerse en cuenta que a medida que se sucedieron los casos desde la Sentencia 0, es decir la primera en la materia, cada uno de los demandantes tuvo que recurrir a un abogado, realizar trámites costosos, y esperar además un largo tiempo para que se le reconozca un derecho que ya se le había reconocido a quien lo precedió en la acción.

Tabla 5. Comparación de los modelos de control de constitucionalidad y sus efectos en América Latina.

País	Tipo de Control	Efecto
Argentina	Difuso: cualquier juez puede declarar la inconstitucionalidad de una norma, incluso de oficio, como lo ha reconocido la Corte Suprema de Justicia.	Inter partes: en las decisiones de inconstitucionalidad sólo afectan a las partes involucradas en el caso concreto, aunque la jurisprudencia de la Corte Suprema puede tener un efecto persuasivo en casos similares.
México	Mixto: el control de constitucionalidad se realiza principalmente de manera concentrada a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), pero también existen mecanismos de control difuso en casos específicos, como el juicio de amparo.	Inter partes: en el juicio de amparo. Erga Omnes: en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales resueltas por la SCJN.
Paraguay	Mixto, con predominancia concentrada: la Corte Suprema de Justicia (CSJ) es el órgano principal encargado de declarar la inconstitucionalidad de normas. Sin embargo, existe un control difuso limitado, ejercido por jueces al resolver garantías constitucionales como el hábeas corpus y el amparo.	Inter partes: aunque en algunos casos la CSJ ha adoptado jurisprudencialmente la posibilidad de declarar inconstitucionalidades con efectos erga omnes, lo que ha generado debates doctrinarios sobre su validez.
Chile	Concentrado: el Tribunal Constitucional es el único órgano encargado de declarar la inconstitucionalidad de las leyes.	Erga omnes: en las decisiones del Tribunal Constitucional tienen efectos generales y eliminan la norma del ordenamiento jurídico.
Colombia	Concentrado: la Corte Constitucional es el órgano encargado de realizar el control de constitucionalidad.	Erga omnes: en las decisiones de la Corte Constitucional tienen efectos generales y son vinculantes para todos los ciudadanos y autoridades.
Perú	Mixto: el Tribunal Constitucional realiza un control concentrado, pero los jueces también pueden ejercer un control difuso al inaplicar normas inconstitucionales en casos concretos.	Inter partes: en el control difuso. Concentrado: en las decisiones del Tribunal Constitucional.

País	Tipo de Control	Efecto
Ecuador	Concentrado: la Corte Constitucional es el órgano encargado de declarar la inconstitucionalidad de las normas.	Erga omnes: las decisiones de la Corte Constitucional tienen efectos generales y eliminan la norma del ordenamiento jurídico.
Brasil	Mixto: el Supremo Tribunal Federal (STF) realiza un control concentrado, pero también existe un control difuso ejercido por los jueces en casos concretos.	Inter partes: en el control difuso. Erga omnes: en las decisiones del STF dependiendo del tipo de acción presentada.
Bolivia	Concentrado: el Tribunal Constitucional Plurinacional es el único órgano encargado de declarar la inconstitucionalidad de las normas.	Erga omnes: en las decisiones del Tribunal Constitucional tienen efectos generales.
Uruguay	Concentrado: la Suprema Corte de Justicia es el único órgano encargado de declarar la inconstitucionalidad de las normas.	Inter partes: en las decisiones de la Suprema Corte de Justicia sólo afectan a las partes involucradas en el caso concreto.

Tabla 6. Acciones resueltas (2017-2024) por familia de casos.

Año	Familia 1 Seguridad social	Familia 2 Función Pública	Familia 3 Otros actos normativos	Total
2017	478	131	303	912
2018	764	41	283	1088
2019	929	58	233	1220
2020	337	22	56	415
2021	391	56	85	532
2022	452	16	87	555
2023	403	17	101	521
2024	719	45	160	924
Total 2017-2024	4.473	386	1.308	6.167

Nota: Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional. (s.f.). Sistema de Jurisprudencia. <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>

Tabla 7. Porcentaje de acciones resueltas (2017-2024) por familia de casos.

Año	Familia 1 Seguridad social	Familia 2 Función Pública	Familia 3 Otros actos normativos
2017	52,4%	14,4%	33,2%
2018	70,2%	3,8%	26,0%
2019	76,1%	4,8%	19,1%
2020	81,2%	5,3%	13,5%
2021	73,5%	10,5%	16,0%
2022	81,4%	2,9%	15,7%
2023	77,4%	3,3%	19,4%
2024	77,8%	4,9%	17,3%
Total 2017-2024	72,5%	6,3%	21,2%

Nota: Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional. (s.f.). Sistema de Jurisprudencia. <https://www.csj.gov.py/jurisprudencia/>

Estos datos son similares a los obtenidos por Castagnola et al. (2024) para el periodo 1995-2015 que muestran que hubo 4,517 casos que repiten 430 sentencias anteriores, 91 % del total, y que solo 4 de las 430 concentraron el 72 % de los casos. Sin embargo, este alto número de casos no debería ser interpretado como el activismo judicial (Castagnola & Pérez Liñán, 2025) pues el activismo judicial se comprende mejor a partir del tipo de asuntos abordados y de la naturaleza de las partes involucradas en la litis.

CONCLUSIONES

El presente estudio ha permitido evidenciar las complejidades y desafíos que enfrenta el Estado de Derecho en Paraguay, particularmente en lo que respecta a la acción de inconstitucionalidad como mecanismo central para garantizar la supremacía constitucional y la protección de los derechos fundamentales. Si bien es cierto que la vigencia efectiva del Estado de Derecho no puede medirse con un solo criterio, el artículo argumenta que el control de constitucionalidad constituye un pilar fundamental del mismo.

A través de un enfoque metodológico basado en el análisis de un caso crítico y recurriendo a datos empíricos y comparativos, se constató que, pese a la existencia de un marco normativo robusto, la implementación efectiva y plena del Estado de Derecho es una tarea pendiente.

Entre los hallazgos más relevantes destaca la alta litigiosidad del sistema judicial, reflejada en el elevado número de acciones de inconstitucionalidad presentadas durante el periodo 2017-2024. Este fenómeno responde a un diseño institucional que obliga a la presentación de acciones caso por caso, con efectos inter partes y no erga omnes. Esta característica estructural pone de manifiesto las

dificultades del sistema judicial paraguayo para garantizar un acceso efectivo y equitativo a la justicia.

En efecto, esto es especialmente relevante cuando se trata de controversias entre el Estado y la ciudadanía, es decir cuando determinados artículos de leyes han sido declarados inconstitucionales en un caso específico, pero se siguen aplicando a quienes no están beneficiados de un fallo judicial. En la práctica, esto judicializa los derechos e impone una carga onerosa sobre los que no pueden accionar comprometiendo así el principio fundamental y fundacional de la igualdad ante la ley.

Esta situación no solo contradice disposiciones legales vigentes, como los artículos 542 y 544 del Código de Procedimientos Civiles, sino que contribuye a una percepción de debilidad institucional en el Poder Judicial. Aunque el marco constitucional actual no contempla el efecto *erga omnes* ni prevé mecanismos equivalentes a los existentes en modelos como el de Ecuador, Colombia o el Consejo Constitucional francés, existen alternativas para mitigar sus consecuencias. En este contexto, el Poder Legislativo tiene la facultad —y la responsabilidad— de impulsar reformas legales que permitan una aplicación eficiente y equitativa de las decisiones de inconstitucionalidad. El Poder Ejecutivo, por su parte, puede presentar proyectos de ley orientados a ese fin o derogar decretos o artículos de decretos declarados inconstitucionales. Incluso el Poder Judicial podría sugerir modificaciones normativas, aunque esta iniciativa deba manejarse con cautela para evitar interpretaciones que comprometan la separación de poderes. En suma, si bien el marco constitucional impone límites, el sistema político cuenta con

herramientas institucionales para avanzar hacia una justicia más accesible y coherente con los principios del Estado de Derecho.

En síntesis, aunque el marco normativo paraguayo prevé mecanismos claves para la defensa de la supremacía constitucional, su funcionamiento práctico dista de garantizar el pleno imperio de la ley. Este estudio contribuye a una mejor comprensión de las dinámicas que limitan la vigencia del Estado de Derecho en Paraguay y plantea la necesidad de profundizar en el análisis de las interacciones entre las instituciones formales e informales. Asimismo, se espera que los hallazgos aquí presentados sirvan como punto de partida para futuros estudios y como insumo para el diseño de políticas públicas orientadas al fortalecimiento del sistema judicial y, con ello, del Estado de Derecho en el país.

CONTRIBUCIÓN DE LOS AUTORES

Diego Abente Brun: Conceptualización, investigación, marco teórico, metodología, visualización, redacción-borrador original, redacción-revisión y edición. Félix Leonardo González González: Marco normativo, generación y procesamiento de la base de datos.

REFERENCIAS

- Agarwal, C., Alcaraz Corrales, L., Boidi, F., Ortiz, L., & Rodríguez, M. (Eds.). (2024). *El Barómetro de las Américas de LAPOP toma el pulso de la democracia en Paraguay (2023)*. LAPOP Lab, Vanderbilt University. <https://www.vanderbilt.edu/lapop/paraguay/ABPRY2023-Pulso-de-la-democracia-final-20240508.pdf>
- Basabe, S. (2015). Informal institutions and judicial independence in Paraguay, 1954–2011. *Law y Policy*, 37(4), 350–378. <https://doi.org/10.1111/lapo.12038>
- Castagnola, A., & Pérez-Liñán, A. (2025). La judicialización de la política y el control constitucional en modelos híbridos restringidos: El activismo judicial por "defecto" de Paraguay. *International Journal of Constitutional Law*, 22(5), 1380–1402. <https://doi.org/10.1093/icon/moe075>
- Castagnola, A., Bonzi, G., Franco, S., & Pérez-Liñán, A. (2024). Judicial activism in Paraguay: A reactive form of compensatory justice. En L. Hausegger y R. Sánchez Urribarri (Eds.), *Judicial activism in comparative perspective* (pp. 215–234). Peter Lang.
- Corte Suprema de Justicia – División de Investigación, Legislación y Publicaciones. (2012). *El Poder Judicial en el Paraguay: Actuaciones del Superior Tribunal de Justicia 1870–1900 (Tomo II)*. CSJ.
- Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional. (s.f.). *Sistema de Jurisprudencia. Corte Suprema de Justicia*. <https://jurisprudencia.csj.gov.py/>
- George, A. L., & Bennett, A. (2005). *Case studies and theory development in the social sciences*. MIT Press.
- Ginsburg, T. (2003). *Judicial review in new democracies: Constitutional courts in Asian cases*. Cambridge University Press.
- González González, F. L. (2023). El Rubik gris: Abordaje dilemático del sistema de control de constitucionalidad paraguayo. *Díkaion*, 32(1), 1–36. <https://doi.org/10.5294/dika.2023.32.1.10>
- Helmke, G., & Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. Johns Hopkins University Press.
- Helmke, G., & Ríos-Figueroa, J. (Eds.). (2011). *Courts in Latin America*. Cambridge University Press.
- Hirschl, R. (2004). *Towards juristocracy: The origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Latinobarómetro. (2024). *Informe Latinobarómetro 2024: Democracia y resiliencia*. Corporación Latinobarómetro. <https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>
- Lezcano Claude, L., Mendoza, G., Romero, P., y Ferreira, J. (2017). Control de constitucionalidad y Estado de derecho.

- Revista Jurídica de la Universidad Americana*, 2, 117–136.
- Llanos, M., Tibi Weber, C., Heyl, C., y Stroh, A. (2016). Informal interference in the judiciary in new democracies: A comparison of six African and Latin American cases. *Democratization*, 23(7), 1236–1253.
- Molinas, D., Ramos, J., Martens, J., & Orrego, R. (2023). Análisis de la actuación del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados del Paraguay 2010–2020. *Revista Científica Multidisciplinaria Jetypeka*, 3(2), 1–21. <https://doi.org/10.64660/jetypeka.v3i2.87>
- Mendonca, D. (2006). *Desempeño institucional del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados*. U.S. Agency for International Development y Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” (Eds.), Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados: Marco legal y desempeño institucional. USAID.
- Moreno, D. (2018). Veinticinco años de evolución de la justicia constitucional. Centro Internacional de Estudios Judiciales (Ed.), *Comentario a la Constitución. Tomo V. Homenaje al Vigésimo Quinto Aniversario* (pp. 288–291). Corte Suprema de Justicia.
- Moreno, D. (2022). Una defensa de los efectos inter partes de la declaración de inconstitucionalidad. *Revista La Ley Paraguaya*, 2, 341–344.
- Naciones Unidas. (s. f.). *What is the rule of law?* United Nations. <https://www.un.org/ruleoflaw/what-is-the-rule-of-law/>
- Pérez-Liñán, A., & Castagnola, A. (2016). Judicial instability and endogenous constitutional change: Lessons from Latin America. *British Journal of Political Science*, 46(2), 395–416.
- Ragin, C., & Becker, H. (Eds.). (1992). *What is a case? Exploring the foundations of social inquiry*. Cambridge University Press.
- Ramírez Candia, M. (2017). *Control de constitucionalidad*. Editorial Arandurá.
- Ríos-Figueroa, J., & Staton, J. K. (2014). An evaluation of cross-national measures of judicial independence. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 30, 104–137.
- Sánchez Urribarri, R. (2012). Politization of the Latin American judiciary via informal connections. En D. K. Linnan (Ed.), *Legitimacy, legal development and change: Law and modernization reconsidered*. Ashgate.
- Schlenkrich, O. (2021). Analyzing the Varieties of Democracy Dataset. En: *Origin and Performance of Democracy Profiles. Vergleichende Politikwissenschaft*. Springer VS, Wiesbaden. https://www.google.com/search?q=https://doi.org/10.1007/958-3-658-34880-9_3
- Shapiro, M. (1981). *Courts: A comparative and political analysis*. University of Chicago Press.
- Silvero, J. (2008). Justicia constitucional y amparo en Paraguay. En *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho* (Vol. 3, pp. 575–590). Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Torres Kirmser, R. (2018). Panorama reciente de la acción declarativa de certeza constitucional en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia. En Centro Internacional de Estudios Judiciales (Ed.), *Comentario a la Constitución. Tomo V. Homenaje al Vigésimo Quinto Aniversario* (pp. 343–381). Corte Suprema de Justicia.
- Torres Kirmser, R., & Fossati, G. (2012). Acerca de la denominada consulta constitucional. En Centro Internacional de Estudios Judiciales (Ed.), *Comentario a la Constitución. Tomo IV. Homenaje al Vigésimo Aniversario* (pp. 487–511). Corte Suprema de Justicia.
- V-Dem Institute. (2024). Rule of law index – V-Dem [Dataset]. En *Democracy report v15* [Original data]. Our World in Data. <https://ourworldindata.org/>
- Verner, J. G. (1984). The independence of supreme courts in Latin America: A review of the literature. *Journal of Latin American Studies*, 16(2), 463–506.
- Villalba Bernié, P. (2021). *Derecho procesal constitucional: Contenidos esenciales*. La Ley Paraguaya.
- World Bank. (s.f.). *V-Dem Core. World Bank Open Data*. https://data360.worldbank.org/en/dataset/VDEM_CORE