



# El Estado Paraguayo

*¿Qué es, para qué es,  
cómo funciona y  
cómo participamos  
en él?*



# Siglas

CA	Carta Encíclica Centesimus Annus
CDSI	Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia
CEP	Conferencia Episcopal Paraguaya (2026). Carta Pastoral sobre el Bien Común
CN	Constitución de la República del Paraguay
FT	Carta Encíclica Fratelli Tutti
GS	Constitución Pastoral Gaudium et spes
RN	Carta Encíclica Rerum Novarum

Proyecto: *Formación de Agentes desde una cultura democrática con agendas ciudadanas para partidos y candidatos departamentales del Paraguay.*

**Dirección:** Alberdi 782 casi Humaitá. Asunción- Paraguay

**E-mail:** programas@pastoralsocialnacional.org.py

**Teléfonos:** +595 981 989011 +595 992 261892

*Abril 2026*

Impulsado por:



con el apoyo de:





## ¿Qué es el *Estado*?

Es la organización política y jurídica que ejerce autoridad legítima sobre una población dentro de un territorio determinado. Su función es ordenar la convivencia social mediante leyes, instituciones y políticas públicas. Es la única institución que posee el monopolio legítimo de la fuerza, es decir, solo el Estado puede usar la coerción de manera legal para mantener el orden (Max Weber 1864-1920), “siempre dentro de los límites del orden moral para procurar el bien común” (GS, 74). Si es así, los ciudadanos están obligados en conciencia a obedecer (ídem).

El Estado surge ante la conciencia de insuficiencia que sienten las personas, las familias y las sociedades para lograr una vida plenamente humana. Por eso la Iglesia afirma que:



*La comunidad política nace, pues, para buscar el bien común, en el que encuentra su justificación plena y su sentido y del que deriva su legitimidad primigenia y propia”. (GS, 74).*

Pero cuando la autoridad pública, rebasando su competencia, oprime a los ciudadanos, estos no deben rehuir las exigencias objetivas del bien común; les es lícito, sin embargo, defender sus derechos y los de sus conciudadanos contra el abuso de tal autoridad, guardando los límites que señala la ley natural y evangélica. (GS, 74)

## Principales características:

Tiene territorio, población y gobierno.



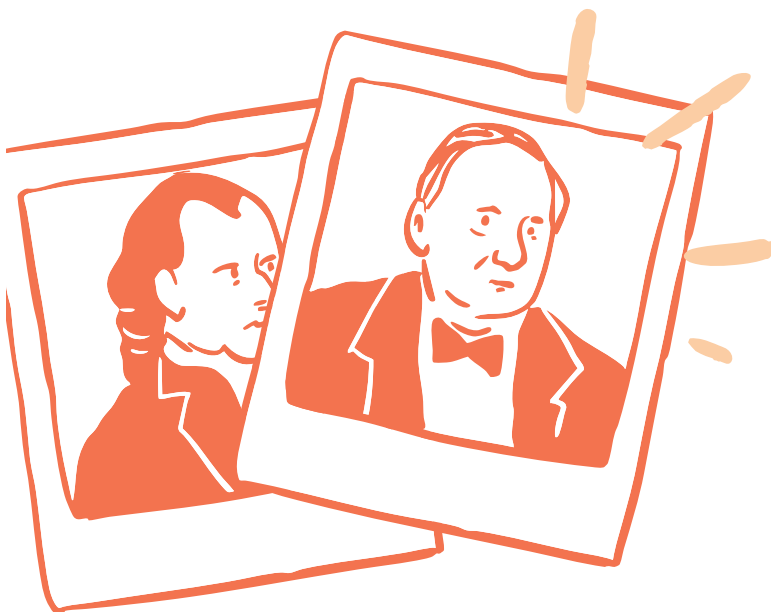
Posee instituciones administrativas, judiciales y políticas.



Puede implementar decisiones en todo el territorio.



Representa intereses colectivos, no individuales.



En Paraguay, el Estado se formó tempranamente como un gobierno centralizado y fuerte, especialmente durante el mandato de Gaspar Rodríguez de Francia (1814–1840) y el período de los López, particularmente bajo Carlos Antonio López (1844–1862).

## 1.1 Finalidades del Estado

La Doctrina Social de la Iglesia ha insistido en que la vida económica y la vida política deben orientarse al Bien Común, fundado en la dignidad de toda persona humana. Y el Estado cumple esa finalidad esencial, que se expresa tanto en la ley como en la práctica. El Bien Común abarca diversas áreas; algunas son tangibles y otras intangibles.

### Tangibles:

**Garantizar** la satisfacción de necesidades colectivas para que las actividades económicas se orienten a dicho bien común. (CA, 48).

**Suplantar:** Interviniendo de forma excepcional cuando los sectores sociales o las empresas no pueden satisfacer necesidades vitales. (CA, 48)

**Controlar el monopolio:** El Estado tiene el derecho y el deber de intervenir cuando situaciones de monopolio impiden el desarrollo (CA, 48).

**Fomentar el desarrollo socioeconómico:** Implementando políticas públicas en educación, salud, infraestructura y bienestar social.

**Garantizar** la propiedad privada, pero siempre supeditada al bien común.



## Intangibles:



**Asegurar** condiciones para la convivencia pacífica, la paz entre los habitantes.

**Proveer seguridad y orden:**

Mediante instituciones encargadas de la seguridad pública y el control del orden interno, para que quien trabaja pueda disfrutar de los frutos de su trabajo. (CA, 48).

**Promover justicia:** A través de un sistema judicial que resguarde los derechos fundamentales de las personas.

**Garantizar** la libertad individual.

**Promover** el cultivo y disfrute de los bienes culturales y la tolerancia.

La comunidad política y la Iglesia son independientes y autónomas, cada una en su propio terreno. Ambas, sin embargo, aunque por diverso título, están al servicio de la vocación personal y social del hombre. (GS,76)

En nuestra Constitución, la República del Paraguay se constituye en **Estado Social de Derecho** (Art.1) que es el cimiento para un país justo: donde todos participemos, las autoridades rindan cuentas y nuestros derechos sean una realidad. Sin embargo, en el día a día, esto todavía no se cumple del todo. Existen problemas económicos y políticos.

El Estado Social de Derecho es un sistema donde el Estado es garante de la justicia social y de un nivel de vida digno para todos. Significa que, aunque hay libre mercado, el Estado puede intervenir para garantizar la igualdad de oportunidades y el ejercicio de todos sus derechos, como el acceso a la salud, la educación, la vivienda, el trabajo y otros (los DESC). Al respecto, la DSI dice:

“ *“La comunidad política existe en función de aquel Bien Común, en el que encuentra su justificación plena y su sentido” (CDSI, 384), pues “Una democracia sin valores se convierte fácilmente en un totalitarismo visible o encubierto, como demuestra la historia” (CA, 46).*

## 2. Organización del Estado Paraguayo

La Constitución de la República del Paraguay de 1992 organiza el Estado paraguayo de la siguiente manera:

**Es unitario**, es decir, que existe una sola entidad política soberana para todo el territorio, aunque con mecanismos de descentralización.

**Es indivisible**, lo que significa que la soberanía no se fragmenta territorialmente. No puede haber territorios “liberados” ni entidades que actúen paralelas al Estado.

**Es descentralizado** en la forma que la Constitución y las leyes establecen, lo que habilita la existencia de gobiernos locales y departamentales con autonomía dentro de sus competencias. Adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista.



Estos principios reflejan una visión constitucional que combina unidad nacional con descentralización política y administrativa para impulsar tanto la cohesión estatal como la participación local. Además, significa que el Estado tiene dos grandes obligaciones al mismo tiempo:

## Respetar la ley y los derechos

Todas las autoridades deben actuar conforme a la Constitución y las leyes. Nadie está por encima de ellas. Ningún funcionario del gobierno puede hacer algo que está fuera de la ley, según sus funciones, y tampoco puede ignorar unas leyes, aplicando solo algunas.



## Promover justicia social

No basta con que exista igualdad legal; el Estado debe trabajar activamente para reducir desigualdades e inequidades y asegurar condiciones dignas de vida.

Además de estos principios constitucionales, la Iglesia visibiliza otros principios que están presentes en el Estado, tales como: La **Solidaridad** (que de hecho se activa en el sistema de seguro social y jubilatorio); la **Participación** (en el sufragio, el control y las opiniones y propuestas); el **Bien Común** (ya explicado); el **Destino Universal de los Bienes** (evitando el acaparamiento de las propiedades y bienes); la **Subsidiariedad** (ayudando temporalmente a sectores, familias, sociedades y empresas que sufren limitaciones o colapsos).

## 2.1 División de Poderes y recíproco control

Y en 1891, el Papa León XIII anticipaba que *“Es necesario...que haya quienes se dediquen a las funciones de gobierno, quienes legislen, quienes juzguen y, finalmente, quienes con su dictamen y autoridad administren los asuntos civiles y militares”*. (RN, 25) Coherente con esta idea, la Constitución paraguaya organiza el ejercicio del poder público mediante el principio clásico de separación de poderes con sistemas de equilibrio, coordinación y control recíproco entre ellos (art. 3). Ninguno puede concentrar funciones que correspondan a otro.

### A. Poder Ejecutivo

Está encabezado por el Presidente de la República, quien representa al Estado, es Jefe de Estado y de Gobierno y dirige la política general del país. El Presidente es elegido por sufragio universal, directo y secreto por un período de cinco años y no podrá ser reelecto en ningún caso. (CN, Art. 229. De la duración del mandato).

El Vicepresidente lo reemplaza en casos de ausencia temporal o definitiva.

El Ejecutivo administra la función pública a través del Gabinete de Ministros y promulga las leyes (una vez que el Legislativo las apruebe), administra los recursos públicos, dirige la política exterior y es responsable de la seguridad interna y externa, comandando las fuerzas armadas y policiales.



## B. Poder Legislativo (Congreso Nacional)

El Congreso es bicameral y está compuesto por:

Cámara de Senadores: 45 miembros elegidos a nivel nacional.

Cámara de Diputados: 80 miembros elegidos por departamentos según distritos electorales.

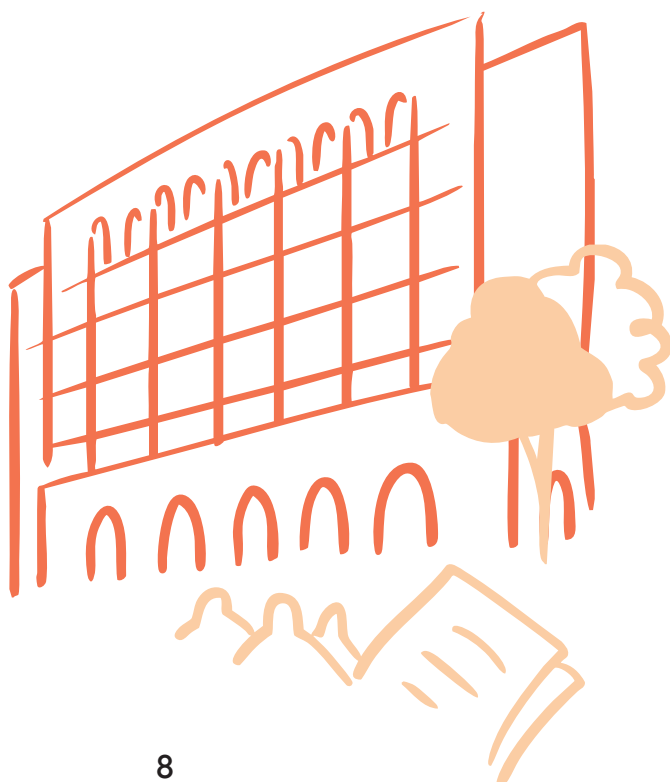
Los miembros de ambas cámaras ejercen sus funciones por cinco años y pueden integrar comisiones que fiscalizan al Ejecutivo, debaten y aprueban leyes, reforman el marco jurídico y supervisan la gestión del Gobierno.



## C. Poder Judicial

Está encabezado por la Corte Suprema de Justicia, compuesta por nueve ministros, máximo órgano del sistema judicial.

El Poder Judicial es independiente y responsable de interpretar la Constitución y las leyes, garantizar el acceso a la justicia, proteger los derechos fundamentales y resolver conflictos entre particulares o entre particulares y el Estado. El sistema incluye tribunales y juzgados especializados.



## 2.2 Órganos autónomos y otros mecanismos

La Constitución de 1992 incorpora, además de los tres poderes clásicos, organismos constitucionales autónomos con funciones específicas para fortalecer el equilibrio institucional y garantizar controles independientes:

### A. Tribunal Superior de Justicia Electoral

Es el ente constitucional encargado de organizar, supervisar y validar los procesos electorales, proteger la voluntad popular y administrar los registros electorales.



### B. Contraloría General de la República

Órgano constitucional con autonomía administrativa y funcional que supervisa y controla la gestión económica y financiera del Estado, incluyendo departamentos y municipios, con facultad para auditar cuentas públicas y sancionar irregularidades.



### C. Defensoría del Pueblo (Ombudsman)

Institución autónoma encargada de defender los derechos humanos y los intereses colectivos y difusos, canalizar peticiones ciudadanas y promover el cumplimiento de los derechos constitucionales, sin función judicial.



## D. Ministerio Público y Procuraduría General

El Ministerio Público acusa en nombre de la sociedad en casos penales y vela por el interés público en procesos judiciales.

La Procuraduría General de la República representa judicialmente y defiende los intereses del Estado.



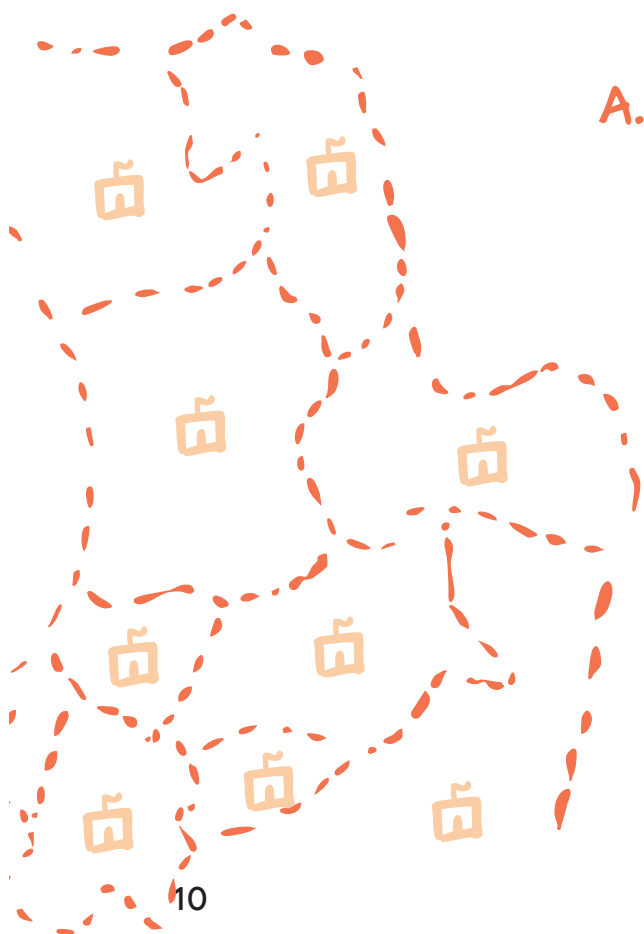
## 2.3 Organización territorial y descentralización

La Constitución también regula la estructura territorial del Estado paraguayo sobre la base de unidad con descentralización:

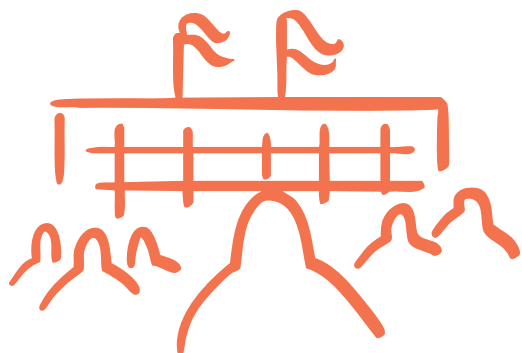
### A. Departamentos

El territorio nacional está dividido en 17 departamentos y el distrito Capital (Asunción), con gobiernos propios.

Los departamentos tienen autoridades electas (gobernador y junta departamental) con competencias políticas y administrativas para gestionar asuntos dentro de sus respectivos territorios.



## B. Municipalidades



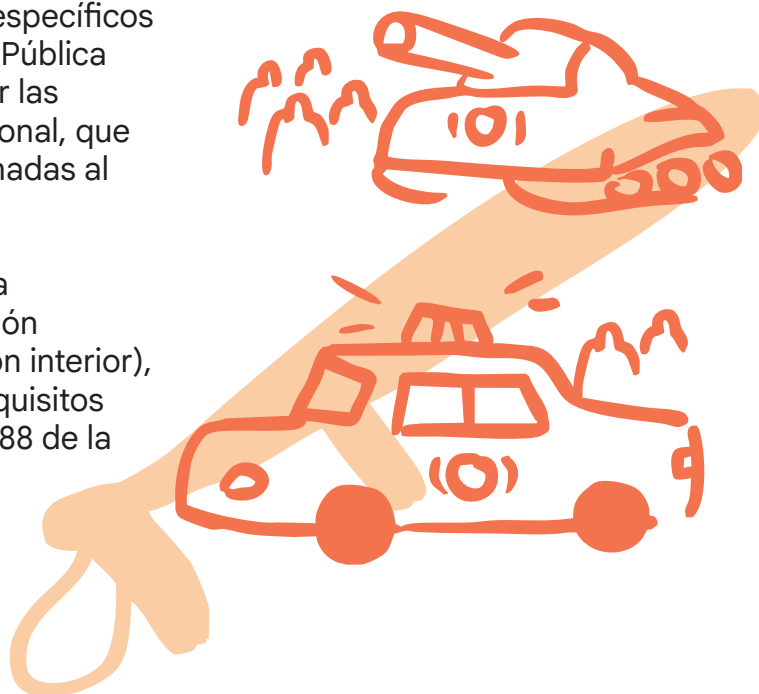
Los municipios (distritos) son entidades locales con personalidad jurídica propia y gozan de autonomía política, administrativa y normativa, así como autarquía financiera para la recaudación y administración de sus recursos. Los gobiernos municipales incluyen intendentes y juntas municipales electas por sufragio, y pueden asociarse entre sí para ejecutar proyectos de interés común. En la actualidad tenemos **263 municipios**.

Esta organización territorial busca acercar el ejercicio del poder a la ciudadanía, fomentar la participación en la gestión pública y responder con mayor eficiencia a las necesidades locales.

## 2.4 Fuerza Pública y Estado de excepción

La Constitución regula aspectos específicos del orden institucional: La Fuerza Pública está integrada exclusivamente por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, que deben ser profesionales, subordinadas al poder civil y no deliberantes.

También se prevén normas para la declaración de estado de excepción (emergencia nacional o conmoción interior), con el límite de 60 días y otros requisitos que se establecen en el artículo 288 de la CN.



# Los problemas de las instituciones del Estado

El problema central tiene que ver con la vigencia de un Estado que arrastra déficits estructurales: las instituciones son débiles, están segmentadas y son ineficientes en la provisión de servicios básicos y garantía de derechos consagrados constitucionalmente.



Se construyó un Estado de forma tardía, centralizada y patrimonial. La dictadura fortaleció las capacidades coercitivas (el uso de la violencia), no institucionales. La democracia expandió derechos y procesos electorales, pero no logró una transformación profunda del aparato estatal. En su última Carta Pastoral, los obispos advierten que la corrupción *“es un atentado directo al Bien Común y, por tanto, una ofensa a Dios”* y que su remedio es la participación organizada de la ciudadanía”. (CEP, 2026), ofreciendo algunos ejemplos:

“

*“participar en el consejo escolar, formar parte de la comisión vecinal que cuida la plaza, ir a la audiencia pública, exigir al municipio para que publique sus gastos, apoyar a las organizaciones civiles cuando son atacadas, defender a periodistas y comunicadores que investigan, promover en las parroquias escuelas de ciudadanía y de control social.”*

*(CEP, 2026).*

3.

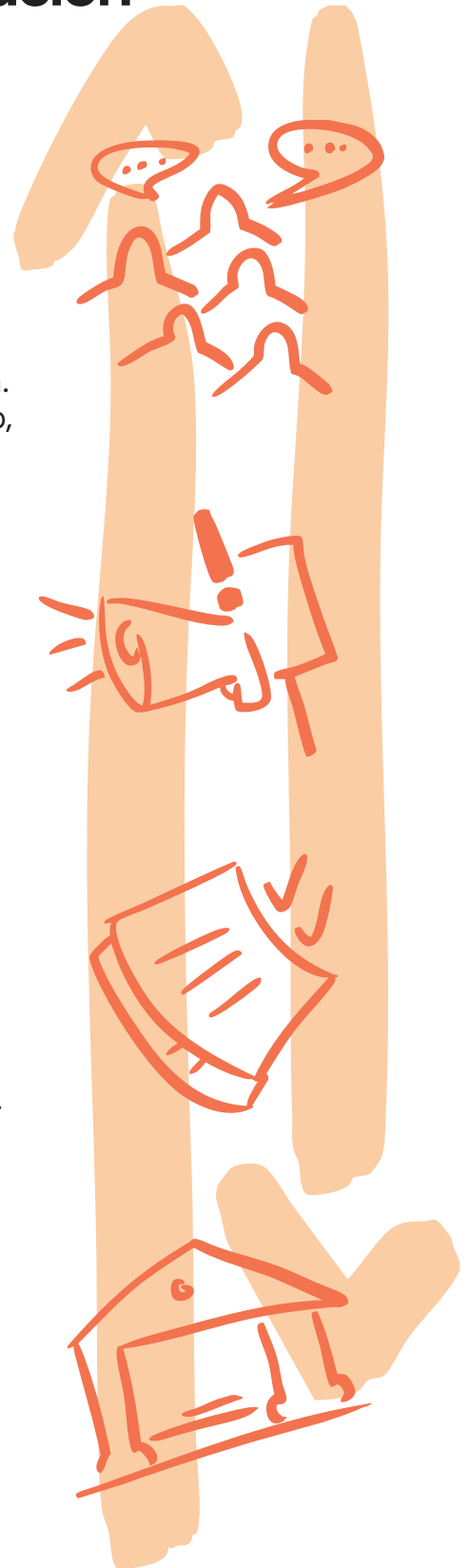
## Mecanismos de participación y control ciudadano

De acuerdo con la *Nota Doctrinal sobre el compromiso y la conducta de los católicos en la vida política* (2002) del cristiano no puede haber dos vidas paralelas: la vida “espiritual” por un lado, la vida “secular”, por el otro, como la vida de familia, del trabajo, de las relaciones sociales, del compromiso político y de la cultura. (6). Por eso la participación política del cristiano, basada en su conciencia, no es un aislamiento religioso sino un compromiso activo para construir un orden social justo que respete la dignidad humana.

Esta afirmación tiene sentido con el reconocimiento de la Constitución de que la soberanía pertenece al pueblo y ofrece herramientas para participar y controlar al Estado.

La Constitución es un modelo de Estado que combina democracia representativa con dispositivos de participación directa y mecanismos de control ciudadano del poder público.

En el contexto de la transición posterior a 1989, los constituyentes buscaron no solo reorganizar el poder estatal, sino también reconfigurar la relación entre Estado y ciudadanía, incorporando garantías jurisdiccionales, órganos extra poder (instituciones de control independiente) y mecanismos de democracia semidirecta. No obstante, todos comprobamos que la eficacia de estos dispositivos no ha mejorado sustancialmente la calidad de las instituciones o de los servicios públicos.



## 3.1 Marco constitucional de la participación ciudadana

La Constitución de 1992 establece que la soberanía reside en el pueblo y se ejerce conforme las reglas constitucionales. Justo un año antes, el Papa Juan Pablo II afirmaba precisamente que, en el Estado de derecho, la ley es soberana y no la voluntad arbitraria de los hombres. (CA, 44).

El modelo paraguayo adopta una democracia representativa con componentes participativos, entre los cuales destacan: **a) el derecho de petición, b) la iniciativa popular, c) el referéndum.**

Además, prevé las garantías constitucionales como: **a) el recurso de amparo, b) el habeas corpus, c) habeas data y d) el derecho de acceso a información pública.**

Por eso, Ferrajoli (2001) afirmaba que la legitimidad del Estado no se agota en el hecho de que un partido haya recibido el voto mayoritario, sino que se complementa con límites y controles.



## 3.2 Acciones constitucionales como instrumentos de control ciudadano

Uno de los rasgos distintivos del sistema paraguayo es la centralidad de las garantías constitucionales: la acción de amparo, la acción de inconstitucionalidad, hábeas corpus y el hábeas data. El amparo ha sido particularmente relevante en materia de salud, acceso a medicamentos y derechos laborales, consolidándose como un mecanismo de exigibilidad directa frente a omisiones estatales.

Sin embargo, esta expansión del litigio revela una paradoja: la judicialización del control ciudadano suple déficits estructurales de gestión pública. El fenómeno puede interpretarse como expresión de un Estado con demasiadas leyes, pero institucionalmente desigual, donde el acceso efectivo a derechos depende de la capacidad de movilización judicial y de quienes tienen recursos para presionar a la administración de justicia (O'Donnell, 1993). El Papa Francisco ya daba cuenta de esto:

“

*Nos sentimos también desamparados por nuestras instituciones desarmadas y desprovidas, o dirigidas al servicio de los intereses de unos pocos, de afuera y de adentro.”*

*(FT, 76).*



# Conclusión

Nuestra Constitución dice que Paraguay es un **Estado Social de Derecho**. Esto significa que el Estado debe garantizar que todos vivamos bien. Pero en la práctica, hay una distancia entre lo que dicen las leyes y lo que vivimos cada día. Para cerrar esa brecha, no basta con tener instituciones; necesitamos que funcionen de verdad.

“

*“Cuando ella no funciona, la armonía social se quiebra porque se pierde la confianza en las instituciones del Estado, se favorece la impunidad y la corrupción, al no existir sanciones efectivas.”*

*(CEP, 2026).*

Para que la democracia sea fuerte, no solo hay que cambiar personas, hay que mejorar cómo funcionan las instituciones: **a) Necesitamos instituciones sólidas donde el servicio sea eficiente y para todos, no solo para unos pocos; b) Un sistema de impuestos más equitativo y una distribución más justa. Que el Estado tenga recursos para salud y educación sin que sea una carga pesada para los trabajadores; c) El Presupuesto de la Nación debe ser claro. Debemos saber exactamente en qué se gasta nuestro dinero y que se use para lo que realmente importa.**

## ***Necesitamos un Estado al servicio de la gente.***

El gran desafío es lograr que el Estado deje de mirarse a sí mismo o a los intereses de unos pocos y empiece a mirar al país. Esto significa que debe ayudar a que cada paraguayo y paraguaya conozca sus derechos y sepa cómo exigirlos; y eso comienza con la educación. Pero si esta no funciona, tu participación es una necesidad, no sólo un derecho. Porque un Estado que nadie cuida es un Estado que se debilita y está ausente.

Este proyecto te invita a ser parte de una **red nacional de agentes pastorales comprometidos** con:

- Formación ciudadana desde la Doctrina Social de la Iglesia
- Construcción de agendas comunitarias
- Participación activa y control ciudadano
- Redes pastorales al servicio del bien común.



**Sé protagonista en tu diócesis, parroquia o comunidad.**  
**Tu liderazgo puede marcar la diferencia.**  
**Tove terehesape ambue nde rapicha raperã.**

Si presenciaste o experimentaste un comportamiento inapropiado de parte de algún personal o voluntario/a de la Pastoral Social Cáritas Paraguay, te animamos a denunciar a través de los canales que ponemos a tu disposición:

Correo: [quejasysugerencias@pastoralsocialnacional.org.py](mailto:quejasysugerencias@pastoralsocialnacional.org.py)  
Teléfono: 0991 639-135

**Salvaguardia: compromiso con el cuidado y la dignidad en nuestras comunidades**

[www.pastoralsocialnacional.org.py/salvaguardia-compromiso-con-el-cuidado-y-la-dignidad-en-nuestras-comunidades/](http://www.pastoralsocialnacional.org.py/salvaguardia-compromiso-con-el-cuidado-y-la-dignidad-en-nuestras-comunidades/)



# Fe, Ciudadanía y Bien Común.

## *Construyendo redes por la Democracia en Paraguay*

La Iglesia en Paraguay está llamada a fortalecer la participación ciudadana desde la Doctrina Social de la Iglesia, defendiendo la dignidad humana y promoviendo el bien común y la justicia social.

Impulsado por:



con el apoyo de:

