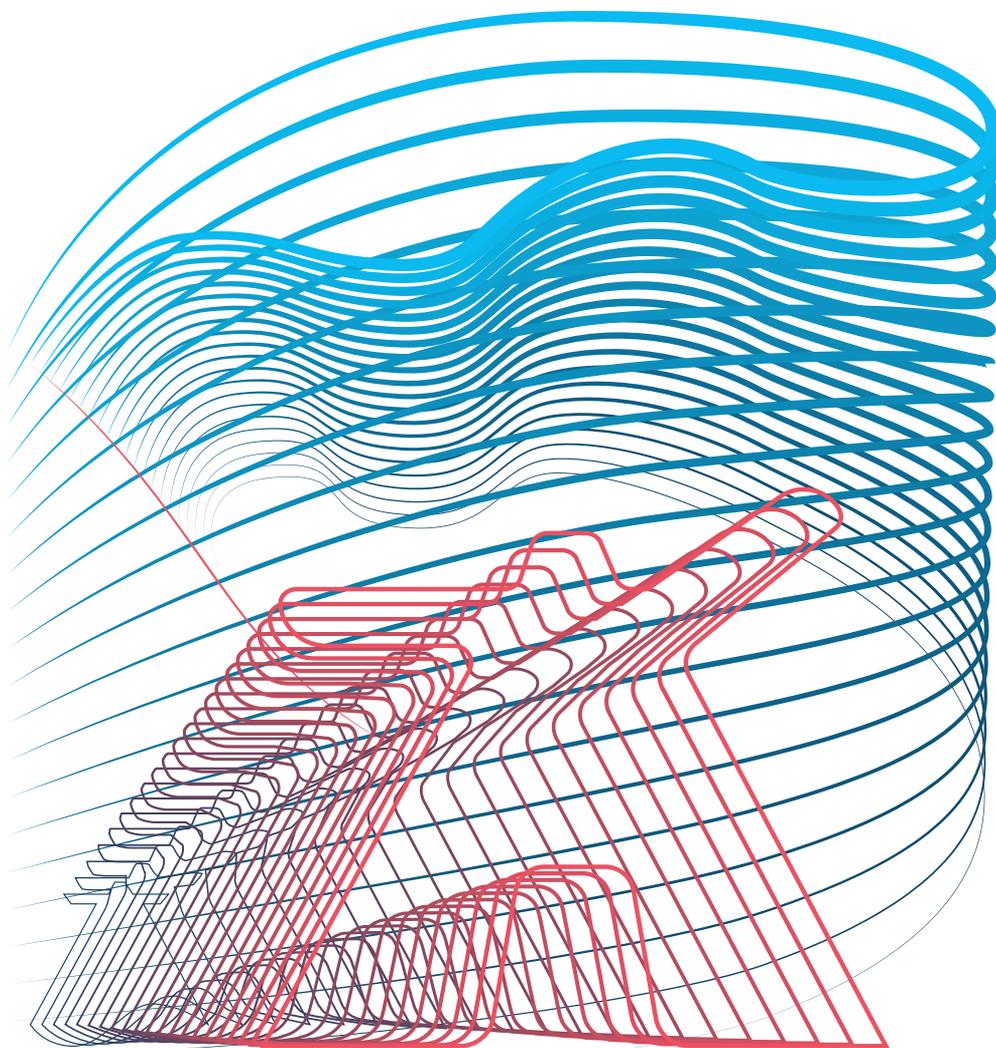


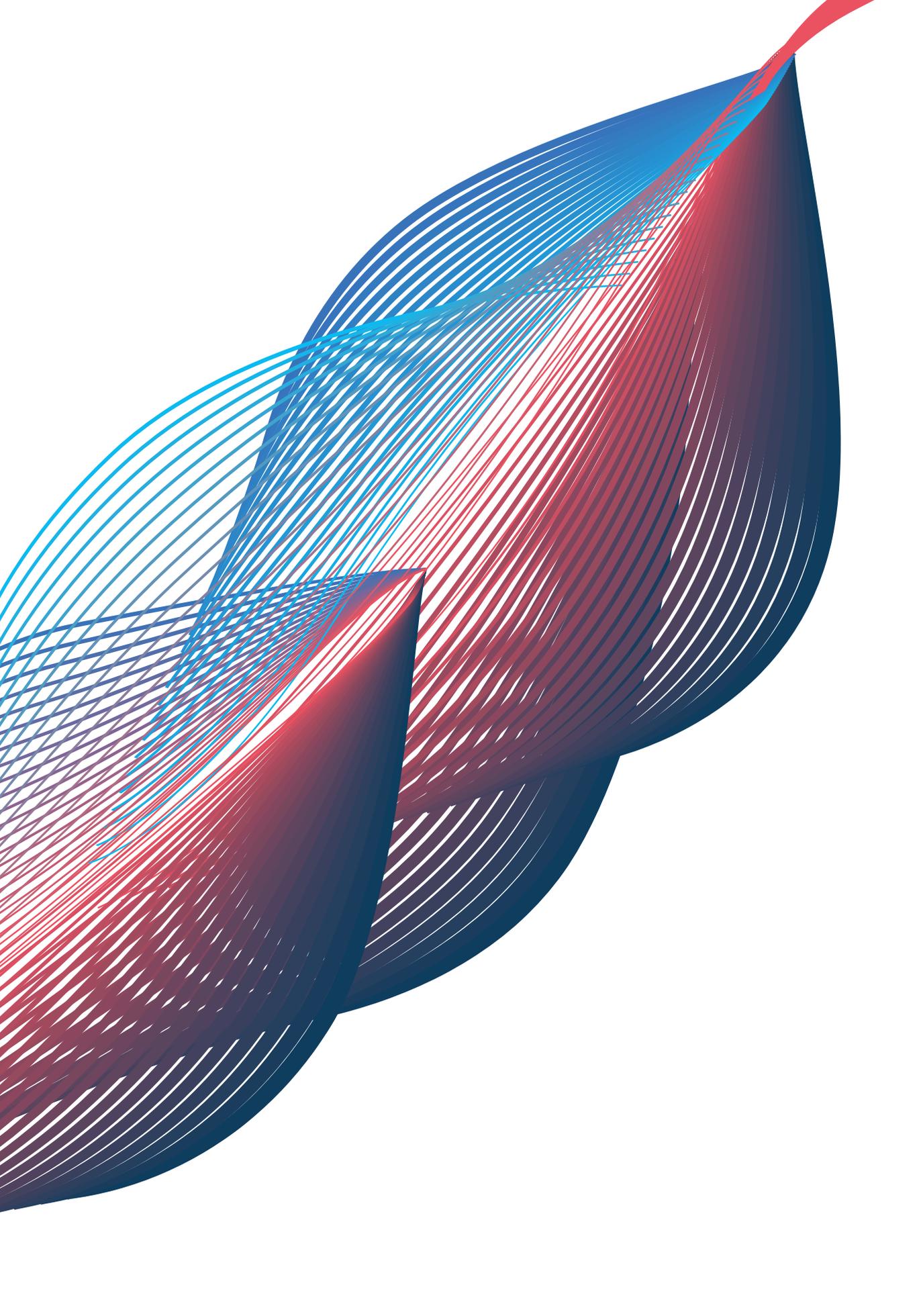
DEFENDER AL PUEBLO

¿Qué hacer para recuperar
la institucionalidad del
ombudsman?



CODEHUPY

Coordinadora de Derechos
Humanos del Paraguay



DEFENDER AL PUEBLO

¿Qué hacer para
recuperar la
institucionalidad
del *ombudsman*?

Edita

© Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (Codehupy)
Francisco Dupuis (5ta.) N.º 799 esquina
Ayolas. Asunción - Paraguay
codehupy@codehupy.org.py
www.codehupy.org.py

Equipo de investigación

Hugo Valiente
(investigador principal)
Katia Gorostiaga Guggiari
(investigadora asociada)

Edición

Rebeca González Garcete

Proyecto gráfico

Fábrica Memética
Juan Heilborn, Guadalupe Lobo, Willyam Matsumoto

Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay
Defender a Pueblo. ¿Qué hacer para recuperar la
institucionalidad del *ombudsman*?
Asunción, Paraguay: Coordinadora de Derechos
Humanos del Paraguay (Codehupy), 2022.
98 p.; 18x26 cm
ISBN: 978-99953-70-17-6

Derechos Humanos · Instituciones nacionales de
Derechos Humanos · Democracia · Constitución ·
Paraguay.

Las afirmaciones contenidas en este informe reflejan la posición institucional de la Codehupy y son de su responsabilidad legal y política.

Se autoriza la divulgación y/o reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio técnico, sin necesidad de permiso previo, siempre y cuando no sean alterados sus contenidos, se cite adecuadamente la fuente y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción a la Codehupy.

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea en el marco del proyecto «Ñamombarete Yvypóra Derécho Paraguái». Su contenido no necesariamente refleja los puntos de vista de Diakonia y la Unión Europea.

Esta publicación es de distribución gratuita y no tiene fines comerciales.

Primera edición, tirada de 1.000 ejemplares.

Hechos los depósitos que marcan las Leyes Nº 1328/98 De Derecho de Autor y Derechos Conexos y Nº 24/91 De Fomento del Libro.

ÍNDICE

6	PRESENTACIÓN
11	INTRODUCCIÓN
13	ASPECTOS METODOLÓGICOS
15	MARCO LEGAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO
16	Normativa nacional
21	Principios de París
23	FUNCIONES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO
25	SELECCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO
26	¿Quiénes eligen las autoridades de la Defensoría del Pueblo?
26	¿Cuándo?
26	¿Cuáles son los requisitos para acceder al cargo?
27	¿Cómo es el proceso?
31	PROCESOS DE SELECCIÓN DESDE 1993
37	CUMPLIMIENTO DE MANDATO
38	Funciones misionales
52	Funciones inconstitucionales
60	Funciones administrativas
76	Vulnerabilidad frente a la corrupción
79	CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES DEL GANHRI
89	CONCLUSIONES
94	RECOMENDACIONES

PRESENTACIÓN

Como parte de la contención social, se han distribuidos (sic) alimentos no perecederos a los siguientes lugares a beneficio de los pobladores del lugar, como también para la realización de ollas populares:

1. **Comunidad el Barrio San Blas - Cateura (...)**
2. **Comunidad del Barrio Republicano (...)**
3. **Comunidad del Bañado Sur Santa Ana (...)**
4. **Comunidad Caacupé mi (...)**
5. **Comunidades San Isidro y San Francisco, del Departamento de Cordillera (...)**
6. **Hogar de Reposo Simeona de Mariano Roque Alonso.**
(BAGP, 2021, 45)

Al revisar los Balances Anuales de Gestión Pública (BAGP) de la Defensoría del Pueblo se observa un sinnúmero de actividades de este tipo. El documento no especifica si las donaciones fueron hechas con recursos del Presupuesto General de la Nación (PGN) o fueron donativos privados que la institución canalizó. En principio, el problema no sería el origen de los fondos ni la peculiar manera en la que la Defensoría del Pueblo interpretó su mandato constitucional. Tampoco el hecho de que estas actividades, lejos de ser extraordinarias, forman parte de su quehacer habitual. De hecho, existe una dependencia creada en el organigrama —la Dirección General de Asistencia Social y Servicios Sociales— que se encarga de esta política asistencialista de forma permanente.

El problema es que, al margen de estas intervenciones caritativas, no exista ningún informe que la Defensoría haya presentado diagnosticando la desprotección social de grandes segmentos de la población, ni propuestas ni recomendaciones que apunten a solucionar los déficits. En síntesis, ninguna línea de acción que tenga

impacto estructural. Tras treinta años de creación de la institución y veintiuno de su funcionamiento efectivo nada se ha hecho para cambiar las relaciones de desigualdad presentes en la sociedad. Desigualdad que es explotada por muchas personas en la función pública para tejer las redes clientelares desde las que proyectan una carrera política.

El asistencialismo y las acciones prestacionales a veces son asumidas directamente por la entidad, como ejecutora de proyectos:

POHA ÑANA TEETE KUÑA MBARETE: durante el año 2021, la DP, continuó con la implementación dicho programa social [sic], que busca la reinserción laboral de mujeres cabezas de hogar, para que generen ingreso seguro, a fin de brindarles facilidades de tiempo para cumplir con las responsabilidades que conllevan sus respectivos hogares. Con el proyecto en cuestión, también se tiene por objeto fomentar la creatividad de las personas como elemento renovador en una comunidad, estimulando principalmente la salud emocional, la confianza la auto-estima [sic], en este caso de mujeres en estado de vulnerabilidad, a quienes la Defensoría del Pueblo. a través de la Dirección Gral. De Asistencia Social y Servicios Sociales ha proveído de los insumos (remedios empaquetados y frescos para mate y tereré, mesas de pallet y manual de capacitación) haciéndose un seguimiento permanente a las beneficiarias, quienes incluso han recibido la reposición de los kits de remedios. (BAGP 2021, 45-46)

En otros casos, la entidad interviene, «solucionando» caso por caso, con su intermediación para conseguir donaciones privadas:

La Delegada de Ciudad del Este. Abg. Blanca Segovia, ha recibido la solicitud de la señora F.S.E., quien ha solicitado la mediación de la DP para acceder a paquetes de pañales para adulto, debido a que su hermano ha quedado en estado vegetativo luego de un accidente de Tránsito. Esta Delegación ha canalizado el pedido de la recurrente ante la fábrica de Tintas BRASCOLOR ubicada en la Ciudad de Hernandarias, previo llenado del formulario de solicitud, hacen la entrega de 50 pañales para adulto. **Resultado:** se ha conseguido la provisión de 50 pañales para adulto destinado al uso del hermano de la recurrente. Finiquitado con **Resolución 49/2021.** (BAGP 2021, 47)

En alianza con la Fundación Jesús Responde, la DP, logró obtener en donación cuatro sillas de ruedas, a fin de entregar en donación a personas identificadas con las necesidades de dicho insumo. Resultados: En fecha 19/11/2020, se realizó la entrega de silla de ruedas al menor de edad E.F.V, con diagnóstico de mielomeningocele y pie bot, quien fue acompañado por su madre la señora M.C.T. Finiquitado por **Resolución N° 035/2020**. (BAGP, 2020: 32)

En otros casos, las donaciones son más grandes:

La Delegada de Caazapá, Abg. Noelia Boggino, conociendo el estado de extrema pobreza de muchas familias del Asentamiento Roque Sarubbi, procedió a la campaña de recolección y distribución de prendas de vestir, calzados y libros en buen estado a fin de entregar en donación a la escuela y pobladores del lugar. Dicho acto de donación, se realizó el 28/02/2020 conforme ACTA DE ENTREGA de las donaciones de libros para la Escuela y prendas de vestir para personas de escasos recursos. Las donaciones fueron recibidas por el Sr. D.R.V., presidente de la Comisión Vecinal. Finiquitado por **Resolución N° 02/2020**. (BAGP, 2020: 31)

Los ejemplos de este tipo abundan. No es que la institución no haga nada. Pero, lo que alcanza a hacer no tiene mucha relación con su misión constitucional. Es una burocracia activista, pero sin consecuencias para transformar las políticas públicas y prácticas institucionales en derechos humanos. Quizá, todo lo contrario.

La Defensoría se fue a la B

En marzo 2019 el Subcomité de Acreditación de la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés)¹ confirió el estatus B a la Defensoría del Pueblo del Paraguay. Esta certificación significa que la institución no es completamente independiente y que no cumple con su mandato, conforme a los Principios de París. Específicamente, se la calificó negativamente porque el proceso de designación del titular no es lo suficientemente amplio y transparente, el proceso de remoción no es independiente ni objetivo, la entidad no tiene un nivel razonable de financiación, no ejerce el mandato de alentar la ratificación de tratados de derechos humanos y no interactúa con los sistemas de protección internacional de derechos humanos presentando informes y/o comunicaciones, apoyando o participando de las misiones de los procedimientos públicos es-

1 Es una instancia internacional, conformada por las defensorías del pueblo del mundo, para la certificación de las instituciones.

peciales y supervisando o promoviendo el cumplimiento de recomendaciones internacionales, entre otras recomendaciones².

Diversos órganos de tratados y el Consejo de Derechos Humanos han pronunciado recomendaciones en similar sentido. En 2017, el Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer señaló su preocupación ya que la institución no se encuentra en conformidad con los Principios de París y por el alcance limitado de su mandato «en lo que se refiere al examen y formulación de recomendaciones sobre las denuncias presentadas por mujeres por la violación de su derecho humano a la igualdad entre los géneros», recomendando el pleno cumplimiento de los Principios, así como el fortalecimiento institucional para que su mandato incluya «la eliminación de todas las formas y los motivos de discriminación»³.

En 2019, el Comité de Derechos Humanos señaló similares motivos de preocupación, y recomendó al Estado paraguayo:

formalizar y aplicar un proceso de selección y nombramiento claro, transparente y participativo; proporcionar los recursos financieros y humanos suficientes para que pueda desempeñar su mandato; y aumentar su cooperación con los sistemas regionales e internacionales de derechos humanos⁴.

2 Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI), *Informe y recomendaciones del periodo de sesiones del Subcomité de Acreditación, Ginebra*, 11 a 15 de marzo de 2019, 10-14.

3 Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico del Paraguay* (Doc. ONU CEDAW/C/PRY/CO/7, 22 de noviembre de 2017), párr. 14-15.

4 Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico del Paraguay* (Doc. ONU CCPR/C/PRY/CO/4, 20 de agosto de 2019), párr. 10-11.

En el último Examen Periódico Universal (EPU) efectuado al Paraguay, en mayo de 2021 durante la sesión del Consejo de Derechos Humanos de la ONU, varias delegaciones —entre ellas Chile, Costa Rica, Finlandia, India, Indonesia, Irlanda, Malasia, México, Namibia, Nepal, Pakistán, Rumania, Ucrania y Estados Unidos— recomendaron establecer un procedimiento transparente y participativo para la elección del Defensor del Pueblo que garantice el pluralismo, la independencia y la selección basada en una trayectoria en la defensa de los derechos humanos⁵.

El Estado paraguayo se comprometió ante la comunidad internacional a cumplir con todas estas recomendaciones⁶. En similar sentido, se pronunció recientemente el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares⁷.

Es prácticamente un consenso que la Defensoría del Pueblo del Paraguay no cumple con su misión constitucional y no es independiente de la estructura partidaria y política del Gobierno al que debe controlar. Partiendo de esta premisa, mediante este informe, la Codehupy busca responder a dos desafíos: diagnosticar cuáles fueron las distorsiones de la práctica institucional que nos han llevado hasta este escenario catastrófico y qué se debe hacer para recuperar la institucionalidad de esta pieza clave del sistema nacional de protección de derechos humanos.

5 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Paraguay* (Doc. ONU A/HRC/48/9, 12 de julio de 2021), párr. 118.17 a 118.29.

6 Consejo de Derechos Humanos, *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal. Paraguay. Adición. Observaciones sobre las conclusiones y/o recomendaciones, compromisos voluntarios y respuestas del Estado examinado* (Doc. ONU A/HRC/48/9/Add.1, 14 de septiembre de 2021).

7 Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. *Observaciones finales sobre el segundo informe periódico del Paraguay* (Doc. ONU CMW/C/PRY/CO/2, 12 de abril de 2022), párr. 26-27.

INTRODUCCIÓN

La recuperación de la democracia en América Latina implicó, además de la modernización del sistema político, la introducción de numerosas normas jurídicas con el objetivo de evitar el retorno a gobiernos dictatoriales que calaron hondo en las esferas políticas, económicas y sociales. Dichos gobiernos, como se pudo demostrar después, se dedicaron a instalar un sistema de violación permanente de los derechos humanos, principalmente de los derechos a la vida, a la integridad física y a la libertad.

Esto último generó una ola de reivindicaciones de diversa índole, desde reparaciones económicas hasta de verdad, memoria y garantías de no repetición. En atención a ello, los países que retornaron a la democracia se vieron obligados a crear mecanismos e instituciones para responder a dichas demandas. Una de las innovaciones con dicho objetivo fue el *ombudsman*, también conocido como defensor del pueblo⁸.

8 Ponencia presentada por Lorena González Volio en el XXVIII Congreso Internacional de Latin American Studies Association–LASA, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 11 al 14 de junio de 2009.

La Constitución paraguaya de 1992 incorporó esta figura a la institucionalidad estatal, inspirada en la Defensoría del Pueblo establecida en la Constitución española de 1978⁹. Nuestra Carta Magna define al Defensor del Pueblo como un comisionado parlamentario con un claro perfil de institución de control y de magistratura de persuasión¹⁰.

Este informe, en primer lugar, presenta un repaso de las principales normas que regulan a la institución. Luego se hace alusión a las funciones de la Defensoría del Pueblo, para pasar al proceso de selección del cargo. Inmediatamente después presenta una evaluación del cumplimiento del mandato misional, se destacan otras funciones atípicas y se analiza la gestión administrativa de sus recursos. Después, se examina el cumplimiento de las recomendaciones de la GANHRI. En los apartados finales, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

9 Modesto Elizeche Almeida, *El Defensor del Pueblo: su recepción en el Derecho Paraguayo* (Asunción: El Gráfico, 1993).

10 La idea de la Defensoría del Pueblo como «magistratura de persuasión», desarrollada por la Defensoría del Pueblo del Perú, remite a la idea de una instancia oficial con la competencia de «decir el derecho», de señalar la responsabilidad del funcionario público, con decisiones no jurisdiccionales cuya fuerza deriva de la validez de los criterios jurídicos y la corrección de ética política sobre los que se sostienen, antes que en la coacción. Esta naturaleza se ve fortalecida en el carácter que adquirió el *ombudsman* tras su recepción en el constitucionalismo iberoamericano, al adicionarse a sus facultades clásicas la representación en los procesos constitucionales en defensa de derechos individuales o intereses colectivos (hábeas corpus, amparo, hábeas data e inconstitucionalidad), en otros procesos judiciales o administrativos, así como en la presentación de *amicus curiae* ante el sistema interamericano de derechos humanos, pero también como instancia que facilita el monitoreo de las políticas públicas con enfoque de derechos humanos. Ver: Defensoría del Pueblo del Perú, *Primer Informe Anual. Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 1997-1998* (Lima: Defensoría del Pueblo, 1998), 10-13. Carlos Alza Barco, «La magistratura de persuasión: Impacto de la Defensoría del Pueblo del Perú en las políticas sociales» (conferencia, Latin American Studies Association, Congreso LASA 2009, 11 al 14 de junio de 2019).

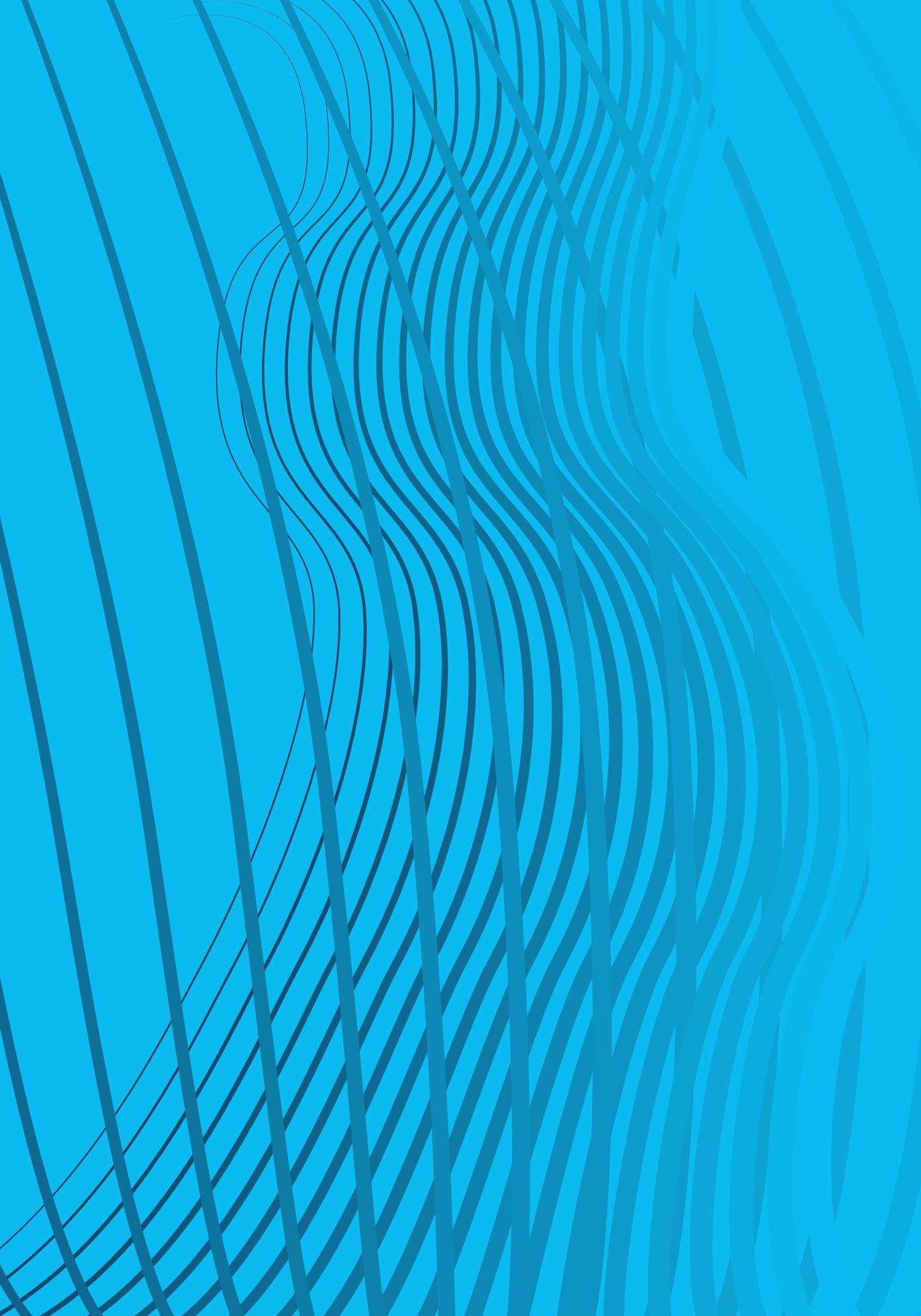
ASPECTOS METODOLÓGICOS

Se utilizaron metodologías propias del monitoreo de derechos humanos. Igualmente, se realizó una revisión documental de fuentes primarias y secundarias y entrevistas semiestructuradas a informantes claves.

Respecto de las fuentes primarias, se revisaron los Balances Anuales de Gestión Pública (BAGP), que es un instrumento de rendición de cuentas en base del Presupuesto por Resultados que se aplica en la administración pública paraguaya. Se han revisado las leyes específicas que regulan la institución y otros informes financieros y de gestión disponibles en virtud de la Ley N.º 5189/2014 «Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay».

Mediante la Ley N.º 5282/2014 «Libre acceso a la información pública y transparencia gubernamental», se recurrió al Portal Unificado de Información Pública, a fin de acceder a información relacionada de otras fuentes públicas como la Honorable Cámara de Senadores, la Honorable Cámara de Diputados, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda y la Secretaría de la Función Pública. Asimismo, se utilizaron los padrones electorales de la Asociación Nacional Republicana Partido Colorado (ANR), del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y del Partido Patria Querida (PPQ)¹¹. A partir de los datos obtenidos a través de las fuentes primarias revisadas, se realizaron diversos tipos de análisis cuantitativos descriptivos a fin de demostrar la evolución —o involución— de las partidas presupuestarias asignadas a la Defensoría del Pueblo, los nombramientos y contrataciones realizados, la afiliación política de los funcionarios y funcionarias, las indemnizaciones a víctimas otorgadas, las denuncias o quejas recibidas y finiquitadas, entre otros.

11 Se agradece al diputado Sebastián Villarejo por compartirlo.



MARCO LEGAL DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Seguidamente se presenta el marco normativo que rige a la Defensoría del Pueblo, base para evaluar el grado de cumplimiento de la institución respecto de sus deberes constitucionales y la congruencia con los estándares definidos en los Principios de París.

NORMATIVA NACIONAL

Constitución de la República (1992)

La Defensoría del Pueblo es la primera institución en ser mencionada dentro de la sección de otros organismos del Estado, siendo desarrollada en los artículos 276 a 280.

El primero de los artículos expresa la definición: «El Defensor del Pueblo es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios. En ningún caso tendrá función judicial ni competencia ejecutiva».

El artículo 277 establece claramente que el Defensor del Pueblo «gozará de autonomía e inamovilidad» y que «durará cinco años en sus funciones, coincidentes con el período del Congreso», pudiendo ser reelecto. La única vía de remoción será el juicio político.

Asimismo, es sumamente relevante el artículo 278, pues indica que dentro de su mandato el Defensor del Pueblo «no podrá formar parte de ningún poder del Estado ni ejercer actividad político partidaria alguna».

Los deberes y las atribuciones del Defensor del Pueblo se establecen en el artículo 279:

- recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los derechos humanos y otros hechos que establecen esta Constitución y la ley;
- requerir de las autoridades, en sus diversos niveles, incluyendo los de los órganos policiales y los de seguridad en general, información para el mejor ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna. Podrá acceder a los locales en los cuales se denuncie la comisión de tales hechos. Es también de su competencia actuar de oficio;
- emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos;
- informar anualmente de sus gestiones a las Cámaras del Congreso;
- elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que, a su juicio, requieran pronta atención pública; y
- los demás deberes y atribuciones que fije la ley.

Por último, la Carta Magna establece en su artículo 280 que las funciones del Defensor del Pueblo deberán ser reguladas por la ley.

Ley N.º 631/1995 «Orgánica de la Defensoría del Pueblo»

En su artículo 2 esta ley establece que las funciones de la Defensoría del Pueblo son: «la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios».

Sobre la inamovilidad, el artículo 5 refuerza la disposición constitucional (artículo 277). Además, desarrolla las causas de terminación de sus funciones:

1. renuncia, presentada ante la Cámara de Diputados;
2. expiración de mandato;
3. muerte o incapacidad de hecho sobreviniente declarada por la Corte Suprema de Justicia;
4. haber cumplido la edad de 75 años; y
5. juicio político en los términos establecidos por la Constitución.

Además de las obligaciones establecidas en la Constitución Nacional, la Ley N.º 631 detalla en su artículo 10 los siguientes deberes y atribuciones:

1. recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos por violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales y en las leyes, aún cuando tales violaciones sean cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales;
2. requerir de las autoridades, en sus diversos niveles, incluyendo las de los órganos judiciales, Ministerio Público, policiales y los de seguridad en general, información para el ejercicio de sus funciones sin que pueda oponerse reserva alguna. Podrá acceder a los locales en los cuales estime conveniente hacerlo o donde se denuncie la comisión de tales hechos. Si fuere necesario, recabará del Juez competente la orden de allanamiento y registro de domicilio correspondiente, pudiendo utilizar el auxilio de la fuerza pública;

3. emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos;
4. informar anualmente de sus gestiones a las Cámaras del Congreso;
5. elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos, que a su juicio requieran pronta atención pública;
6. denunciar ante el Ministerio Público las violaciones de derechos humanos cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales, así como las de personas particulares;
7. interponer Hábeas Corpus y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que le asiste a los particulares;
8. actuar de oficio o a petición de parte para la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios;
9. promover las acciones tendientes a la protección de los intereses difusos¹²;
10. ejecutar proyectos y programas para divulgar y promover el conocimiento y la práctica de los derechos humanos y sus mecanismos de protección, por sí o con la participación de otras organizaciones gubernamentales o no gubernamentales;
11. sugerir la modificación de normas o procedimientos implementados en los órganos del Estado o de las conductas de sus funcionarios, cuando éstas violaren los derechos de las personas. Podrá también hacerlo con el propósito de mejorar los servicios de la administración y el funcionamiento de los órganos del Estado.
12. elaborar los siguientes informes:
 - **informe anual** en él se dará cuenta del número y tipo de las denuncias recibidas, las que hubieran sido rechazadas y sus causas, las investigadas y el resultado de las mismas, los nombres de las autoridades o funcionarios que no hubieren justificado adecuadamente los comportamientos que le fueran cuestionados o que hubieren obstaculizado la actuación de la Defensoría

¹² Los intereses difusos son bienes colectivos, es decir, aquellos cuyo goce es de carácter común, pertenecen a un grupo indeterminado de personas no necesariamente vinculados por una misma relación jurídica y referidos a un bien indivisible y no fraccionable (*Ibidem* 8, 177).

del Pueblo. Este informe se presentará a las Cámaras del Congreso al inicio de cada período anual de sesiones;

- **informe especial** a cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando lo considere necesario o fuere requerido, atendiendo a la gravedad y la urgencia del caso;
 - **informe individual** presentado a los recurrentes, a fin de comunicar el resultado de la actuación solicitada; y
 - **informe de divulgación** sobre la situación de los derechos humanos.
13. nombrar y remover al personal a su cargo, de conformidad con el Reglamento Interno, dentro de los límites presupuestarios.

Ley N.º 838/1996 «Que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989»

La Ley N.º 838/1996 establece que quienes sean considerados víctimas de la dictadura deberán recurrir a la Defensoría del Pueblo a fin de la substanciación de los reclamos indemnizatorios. Esta institución será la encargada de evaluar las pruebas presentadas y de resolver la calificación y la indemnización correspondiente (artículo 3).

Ley N.º 4013/2010 «Que reglamenta el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio y establece el servicio sustitutivo al mismo en beneficio de la población civil»

Esta ley determina que el Defensor del Pueblo será el encargado de recibir todas las solicitudes de objeción de conciencia al servicio militar obligatorio (SMO) y deberá someterlas inmediatamente al Consejo Nacional de Objeción de Conciencia al Servicio Militar Obligatorio (cuya presidencia está a su cargo). Este Consejo resuelve las declaraciones de los objetores, asigna el servicio civil sustitutivo, así como organiza y ejerce la superintendencia de su prestación. Esta norma también faculta a la institución a percibir contribuciones especiales —es decir, el cobro de una suma de dinero a cambio de no realizar el servicio civil sustitutivo— por parte de quienes declararon su objeción antes de la vigencia de la ley.

Ley N.º 2103/2003, «Que prevé la prórroga de funciones en la Defensoría del Pueblo ínterin asuma su sucesor»

A través de esta ley se legalizó el principio de tácita reconducción, probablemente fundándose en el artículo 280 de la Constitución Nacional. Con esta medida, el titular de la Defensoría del Pueblo continúa en funciones, aunque el Poder Legislativo no convoque a la renovación del mandato al inicio cada nueva legislatura, hasta tanto se designe un nuevo titular.

Cuestionamientos a las leyes complementarias

A pesar de la clara normativa constitucional que señala que la Defensoría del Pueblo no tiene competencia administrativa, dos leyes relevantes para la política del Estado de respeto a los derechos humanos —la política de indemnizaciones a víctimas de la dictadura y la gestión de la objeción de conciencia al SMO—, le otorgan dicha atribución o tipo de competencia.

Con respecto a la Ley N.º 2103, la reconducción carecería de validez. En su momento, fue una solución política para mantener en el cargo al primer Defensor del Pueblo electo, tras el término de su mandato. Según la Constitución, el Defensor del Pueblo dura en funciones cinco años, que deben ser coincidentes con el periodo del Congreso que lo eligió (artículo 277). La disposición contenida en la Ley N.º 2103 va de contramano con la Constitución, porque modifica, mediante una ley de inferior jerarquía, el precepto constitucional que establece que el mandato de la Defensoría del Pueblo debe ser renovado por cada legislatura y concordar con la duración de esta.

PRINCIPIOS DE PARÍS

Se conoce con este nombre a las recomendaciones relativas al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos resultantes de una reunión técnica internacional realizada en París en octubre de 1991 a iniciativa del Centro de Derechos Humanos. Dicha reunión contó con la participación de representantes de instituciones nacionales, Estados, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), entre otras organizaciones.

Posteriormente, en el año 1992, la Comisión de Derechos Humanos hizo suyas esas recomendaciones. El respaldo de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993 contribuyó a que esos principios sean reconocidos por la comunidad internacional¹³.

Los Principios de París son *soft law*, como se conoce en el derecho internacional de los derechos humanos. Es decir, son un conjunto de directrices normativas y de política pública que compilan y sintetizan las mejores prácticas consuetudinarias de la comunidad internacional. Su observancia permite a los Estados garantizar los mejores estándares de independencia y funcionalidad para sus Defensorías del Pueblo.

Aunque difieren ligeramente en la letra de la normativa nacional, los Principios de París hacen alusión a las mismas funciones. Algunas atribuciones requieren especial mención. Una de las más interesantes tiene que ver con la función consultiva que debe tener, en particular, la de hacer recomendaciones al Gobierno, informar sobre cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos, entre otros.

Asimismo, siempre según los Principios de París, la institución tiene la facultad de revisar toda la legislación destinada a la ampliación de la protección de los derechos humanos pudiendo, incluso, proponer una nueva norma o bien la modificación de una ya existente. Al igual que lo establecido en la normativa nacional, la institución debe elaborar informes sobre la situación de esos derechos, colaborar con aquellos informes que debe presentar el Gobierno ante los organismos internacionales, tanto de carácter regional como internacional, entre otros.

Los Principios de París insisten también en la colaboración para la elaboración de programas relativos a la enseñanza e investigación en la esfera de los derechos humanos y proponer su aplicación en todas las etapas educativas, así como en los ámbitos

¹³ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Resolución 48/134 Instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos* (Doc. ONU A/RES/48/134, 4 de marzo de 1994).

profesionales. En relación con eso, abundan al recomendar que se deben dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación mediante la información y la enseñanza. Para todo esto, proponen recurrir a todos los medios de comunicación.

Además, y en sentido similar al artículo 277 de la Constitución, los Principios de París recomiendan que los nombramientos de los integrantes de la institución garanticen la independencia y el pluralismo. Asimismo, indican que se debe contar con la participación de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil interesadas en la promoción y defensa de los derechos humanos.

También señalan que la Defensoría del Pueblo debe disponer del presupuesto necesario para contar con una infraestructura apropiada para el correcto desarrollo de sus funciones.

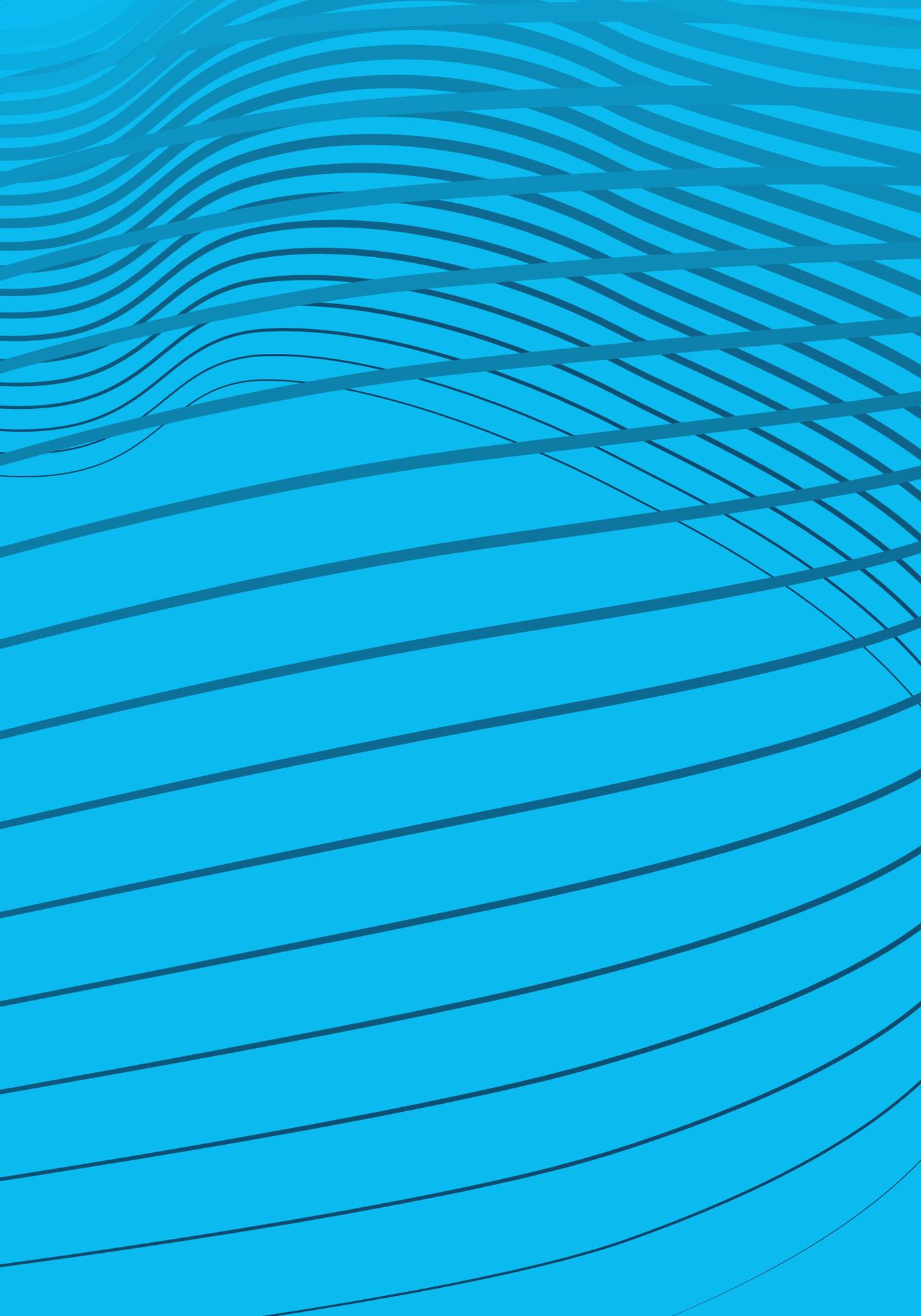
Por lo demás, proponen que la institución trabaje de manera coordinada con los órganos de carácter jurisdiccional u otros encargados de la promoción y protección de los derechos humanos. Esto último se complementa con la recomendación de establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de la promoción y protección de los derechos humanos.

FUNCIONES DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Analizando las normas nacionales, se advierte que la Defensoría del Pueblo tiene, esencialmente, dos tipos de funciones.

- **Funciones misionales.** Se destacan las de recibir e investigar denuncias, elaborar informes sobre derechos humanos, acceder a los lugares donde presuntamente se cometen violaciones de derechos humanos, emitir censuras, promover amparos y hábeas corpus en defensa de derechos, promover acciones tendientes a la defensa de los intereses difusos, así como ejecutar programas o proyectos tendientes al conocimiento y práctica de los derechos humanos.
- **Funciones administrativas.** Principalmente, las de gestión presupuestaria y del personal público.

Igualmente, la institución tiene algunas **funciones que exceden a sus propios objetivos**. Son la gestión de procesos de indemnizaciones a las víctimas de la dictadura y la objeción de conciencia, así como otras funciones asistenciales. Es importante reiterar que estas funciones van en contra de la normativa constitucional que señala que la entidad no tiene competencia administrativa.





SELECCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

El Estado debe establecer un procedimiento de selección para el cargo Defensor del Pueblo conforme a los Principios de París, que sea transparente, participativo, que garantice el pluralismo y la independencia, con criterios de elección de las candidaturas basados en la reconocida trayectoria en la defensa de los derechos humanos. ¿Cuántos de estos requisitos se observan en la práctica?

¿Quiénes eligen las autoridades de la Defensoría del Pueblo?

En su artículo 277, la Constitución establece que el Senado debe proponer una terna de candidaturas, la cual debe ser evaluada por Diputados. Si en la Cámara Baja se logra la mayoría de dos tercios, quedan seleccionadas las autoridades de la Defensoría del Pueblo (Defensor y Adjunto). En caso de no alcanzar esa mayoría, vuelve al Senado.

¿Cuándo?

Conforme establece la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo en su artículo 4, la propuesta de la terna por parte de la Cámara de Senadores deberá ser «dentro de los cuarenta y cinco primeros días del inicio del período legislativo constitucional». A su vez, la Cámara de Diputados dispone del mismo plazo para elegir una de las propuestas.

Tomando en cuenta que la legislatura electa inicia el período legislativo en el mes de julio del año en que se realizaron las elecciones generales, la terna debería estar conformada para mediados de agosto y el nombramiento por la Cámara de Diputados debería ocurrir a finales de septiembre de ese mismo año.

¿Cuáles son los requisitos para acceder al cargo?

La Constitución señala que los requisitos son los mismos requeridos para el cargo de diputado, es decir, contar con nacionalidad paraguaya natural y haber cumplido veinticinco años (artículo 278, en relación con el 221). La Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo agrega un requisito más: «estar en pleno goce de los derechos civiles y políticos» (artículo 7). Un requerimiento formal y casi redundante, ya que no podría acceder al cargo una persona sobre quien pese una condena que la inhabilite para acceder a la función pública.

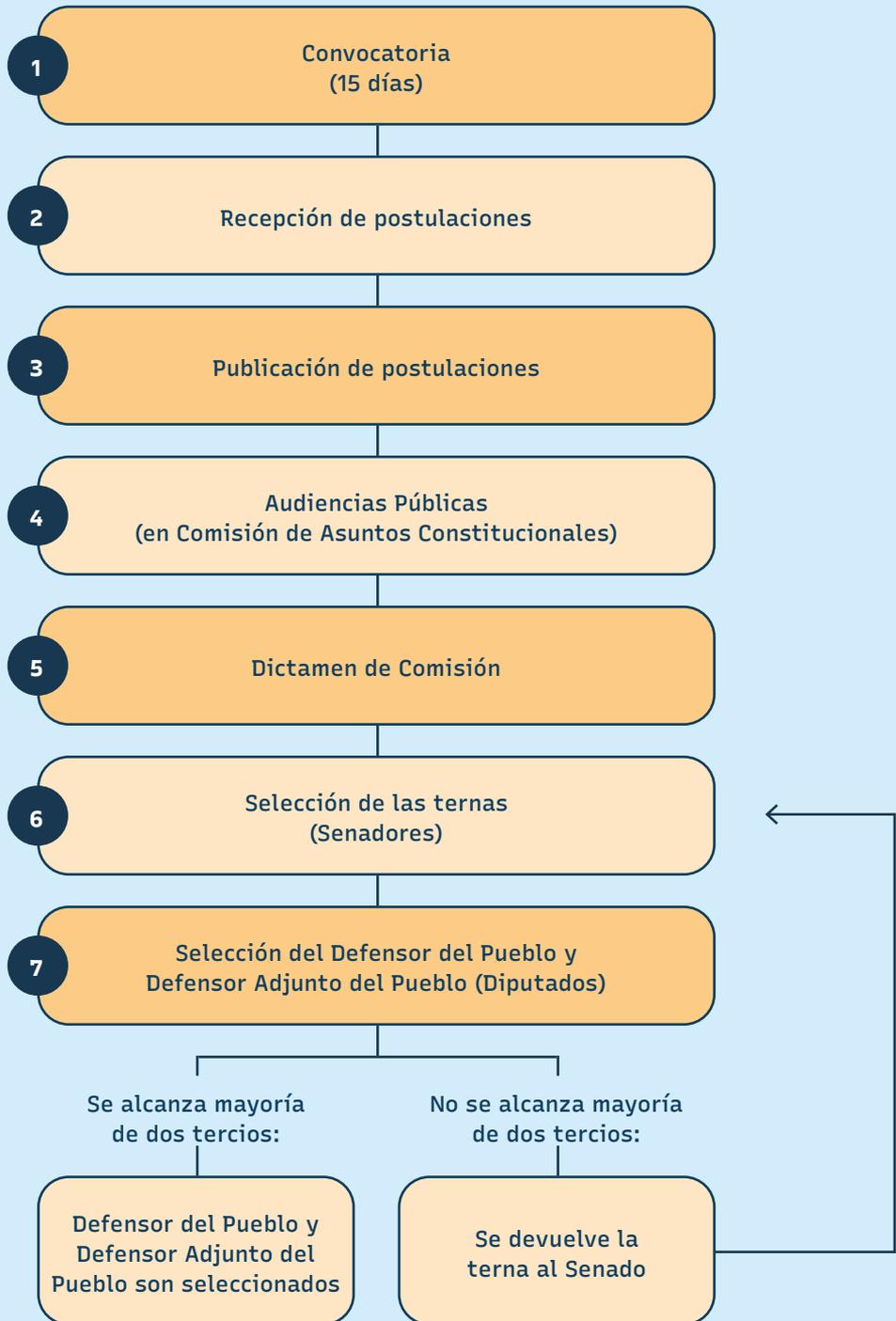
¿Cómo es el proceso?

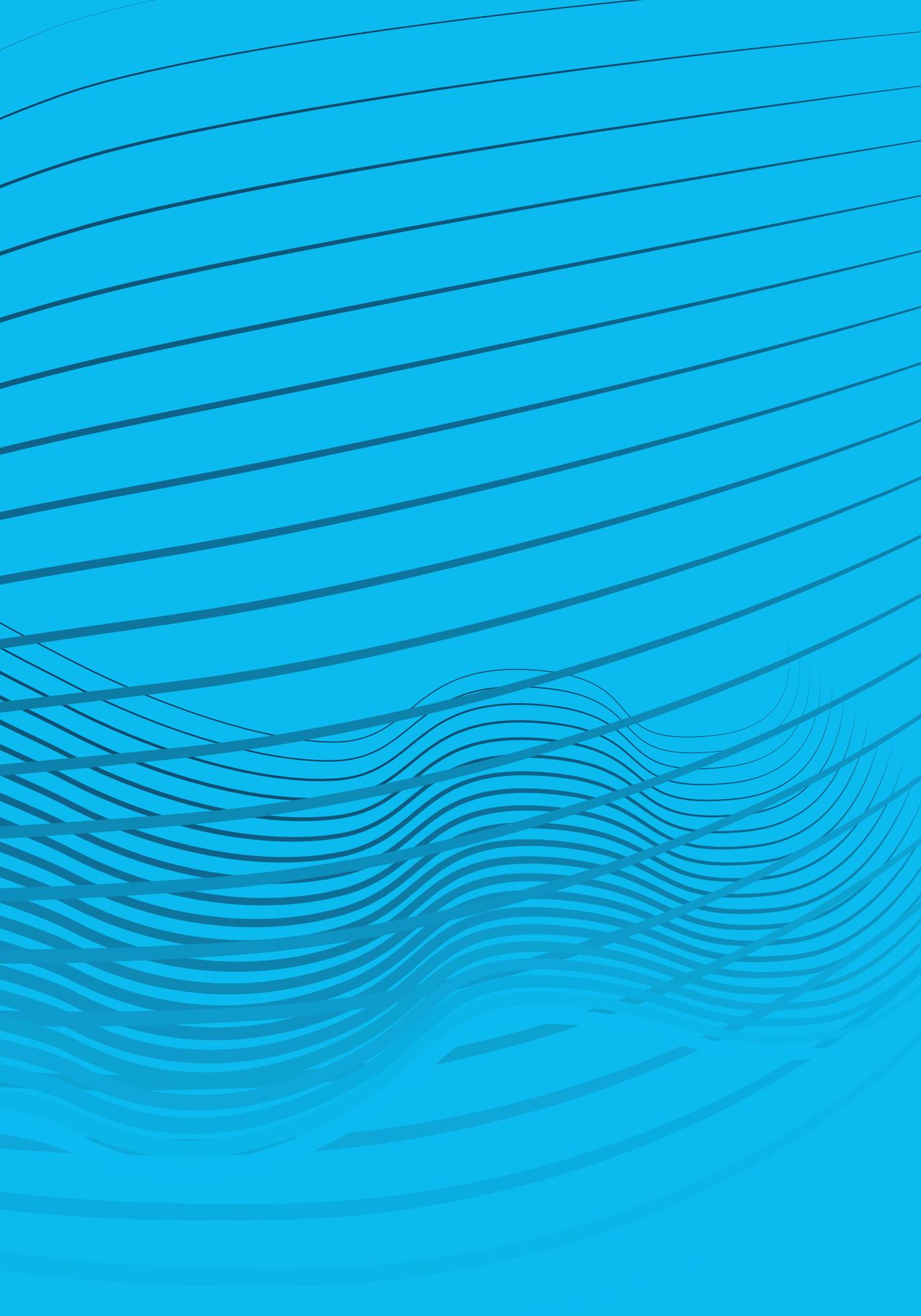
El proceso de selección **no está reglado**, salvo la aplicación de los reglamentos de sesiones de las cámaras del Legislativo. Al no existir un reglamento o protocolo del proceso, optamos por hacer una sistematización de lo que ha sido la práctica institucional observada hasta ahora, en particular, en el último proceso de selección realizado en 2021.

- 1. Convocatoria.** Faltando entre tres a cuatro meses para que se produzca la vacancia en el cargo, mediante resolución, la Presidencia de la Cámara de Senadores llama a concurso público para que personas físicas o entidades propongan candidaturas para los cargos de Defensor del Pueblo y de Defensor Adjunto del Pueblo. Este llamado es publicado en la página web del Senado, sus redes sociales y, durante cinco días, en la versión impresa de dos diarios de gran circulación del país. La documentación requerida es el *curriculum vitae* (CV) de la persona postulada.
- 2. Recepción de postulaciones.** A partir de la publicación de la convocatoria, hay quince días corridos para presentar propuestas al correo electrónico institucional de la Secretaría General del Senado.
- 3. Publicación de postulaciones.** Una vez cerrada la convocatoria, las postulaciones y CV que hayan sido recibidos se publican en la web institucional del Senado.
- 4. Audiencias públicas.** Todas las candidaturas recibidas son giradas por la Presidencia a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Senadores. La Comisión convoca a audiencia pública a todas las personas postuladas, conforme el orden en que se hayan presentado. Se realizan en promedio entre diez y quince audiencias por día. Las audiencias son realizadas en forma presencial y se transmiten en vivo por el canal digital Senado TV en YouTube. En las audiencias, las personas postulantes son invitadas a exponer sus propuestas en torno a su candidatura y responden, si las hubiere, las preguntas que formulen los integrantes de la Comisión presentes.
- 5. Dictamen de la Comisión.** La Comisión de Asuntos Constitucionales emite un dictamen, recomendando una terna para cada cargo, que es elevada a la plenaria de la Cámara de Senadores. En caso de no existir acuerdo, pueden existir dictámenes en mayoría y en minoría.

- 6. Selección de la terna en plenaria.** La Cámara de Senadores, en sesión ordinaria, considera el o los dictámenes de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Como estos no son vinculantes, cualquier integrante de la Cámara Alta puede proponer modificaciones a las ternas o una terna alternativa. A través de las distintas bancadas o por acuerdos interpartidarios previos, se mocionan todas las ternas y se llevan a votación nominal. Los votos se emiten por la terna completa propuesta, no por las candidaturas específicas. Resulta seleccionada la terna que obtenga la mayoría de los votos de los senadores y senadoras presentes. La ciudadanía puede seguir la sesión plenaria por el canal digital Senado TV.
- 7. Selección de titulares en la Cámara de Diputados.** Conformadas las ternas, estas son remitidas a la Cámara de Diputados, que las estudia en plenaria. Para la elección de ambos cargos, se requiere mayoría de dos tercios de los diputados y diputadas presentes en la sesión. En caso de no alcanzarse esa mayoría calificada, por falta de acuerdo político previo, las ternas son devueltas a la Cámara de origen. Esta sesión también es pública y puede seguirse por TV Cámara.

DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO DE SELECCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO





PROCESOS DE SELECCIÓN DESDE 1993

La Defensoría del Pueblo recién empezó a ser operativa diez años después de su creación constitucional. A continuación, presentamos la cronología de los hechos relacionados al proceso de selección de las autoridades de la Defensoría del Pueblo desde los primeros intentos hasta el último mandato.

1993-1998
Periodo legislativo
sin nombramiento

Si bien se inició el proceso de selección, no se logró designar a un titular. De unos 78 candidatos y candidatas, el Senado conformó la terna para los cargos de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Adjunta. Sin embargo, el proceso terminó siendo contaminado por la selectividad partidaria y dos integrantes de la terna renunciaron, por lo que fue devuelta por Diputados.

2001
Primera designación
de autoridades

Las negociaciones lograron la mayoría requerida recién el 11 de octubre de 2001, con la designación de Manuel Páez Monges —un antiguo funcionario colorado durante la dictadura— como Defensor del Pueblo y Raúl Marín —afín al opositor Partido Encuentro Nacional— en la Defensoría Adjunta. Debían durar en el cargo hasta el 2003.

2004
Reelección de
Páez Monges

El 28 de octubre de 2004, Páez Monges fue reelecto y el liberal Edgar Villalba fue designado como adjunto.

2008-2016
Continuidad

El mandato de Páez Monges y Villalba feneció en julio de 2008, pero por el principio de tácita reconducción¹⁴ continuaron en el cargo hasta el 2016. En medio hubo una propuesta fallida en el 2011, cuando el Senado logró conformar ternas propuestas a la Cámara de Diputados, pero la renuncia de dos candidatas obligó a declarar desierto el concurso en agosto de 2013, dos años después.

14 Como ya se mencionó, la Ley N.º 2103/2003 «legalizó» el principio de tácita reconducción, al disponer que una vez vencido el mandato del titular de la Defensoría del Pueblo podrá continuar en el cargo ejerciendo sus funciones hasta tanto asuma el sucesor.

2016 Nuevas autoridades

El Estado paraguayo finalmente logró designar un nuevo titular del mandato en noviembre de 2016. La designación recayó en Miguel Godoy, como titular, y Carlos Vera Bordaberry, como adjunto, tras alcanzar la mayoría de dos tercios de los presentes (41 votos de una alianza entre la ANR, y los opositores Avanza País y Encuentro Nacional). Godoy presentaba un perfil vinculado al activismo gremial¹⁵.

2019-2021 Continuidad

En marzo de 2019, siete senadores presentaron un proyecto de resolución por el cual se llamó a concurso para la conformación de ternas para los cargos de Defensor del Pueblo y Defensor Adjunto, atendiendo a que el mandato había fenecido el 1 de julio de 2018. Sin embargo, el proyecto fue desactivado por un acuerdo en sentido contrario a la letra de la Constitución, que otorgó a Godoy un término de mandato hasta noviembre de 2021¹⁶.

2021 Nueva convocatoria

Antes del fenecimiento del plazo en 2021, la Cámara de Senadores convocó nuevamente a concurso, en coincidencia con un llamado a los cargos de Contralor y Subcontralor de la República y una vacancia en la Corte Suprema de Justicia. En noviembre, fueron presentadas en sesión de Cámara de Senadores cuatro ternas para defensor titular y la misma cantidad para el adjunto. Estuvieron conformadas de la siguiente manera:

- **Para defensor titular.** Por el Partido Colorado, se mocionó una terna integrada por Miguel Ángel Godoy (titular en el cargo en ese momento), Alejandra Peralta y Narciso Ferreira, todos ellos afines al partido de gobierno. La concertación Frente Guasu y Partido Patria Querida mocionaron sus respectivas ternas, además de un senador colorado que lo hizo apartándose de su bancada. Finalmente, este renunció a su opción en la votación de segunda vuelta para otorgar la

¹⁵ Godoy, si bien es ubicado como afín al cartismo, movimiento interno del Partido Colorado, no se encuentra actualmente afiliado a dicha agrupación; no así Vera Bordaberry, quien es afiliado de la ANR desde el 2000. Godoy, por su parte, al momento de su elección como Defensor, se encontraba en campaña a favor de su candidatura como miembro por el gremio de abogados en el Consejo de la Magistratura. Fue funcionario del Ministerio Público y del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados entre el 2004-2008. Posterior a ese paso por la función pública, se dedicó al ejercicio privado de la profesión. En agosto de 2011, Godoy ya había conformado la terna del cargo de Defensor Adjunto, proceso que fue posteriormente declarado desierto.

¹⁶ Proyecto de Declaración «Por el cual se llama a concurso para la conformación de terna de candidatos al cargo de Defensor del Pueblo y Defensor del Pueblo Adjunto, y se establece el procedimiento para la presentación de postulantes», presentado por los senadores Desirée Masi, Stephan Rasmussen, Georgía Arrúa, Paraguayo Cubas y Fidel Zavala, *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, 28 de marzo de 2019.

mayoría necesaria a la terna oficialista, que fue seleccionada por 22 votos a favor, la mitad más uno de los 42 presentes¹⁷.

- **Para el defensor del Pueblo adjunto.** El oficialismo colorado propuso a Rafael Ávila, Oscar Forestieri y Natalia Sosa Flores. El Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA) y el Partido Patria Querida, presentaron sus respectivas ternas. Por su parte, un senador colorado, operando de modo individual, propuso una terna propia. Finalmente, fue electa por mayoría la terna propuesta por el Partido Colorado¹⁸.

2021 Confirmación de Godoy y nuevo adjunto

A solo un día de la sesión en el Senado y sin mediar mayor debate, la Cámara de Diputados confirmó en el cargo a Miguel Godoy con 61 votos, frente a 11 a favor de Alejandra Peralta y 3 para Narciso Ferreira. La elección de Defensor Adjunto quedó sin definirse por falta de quórum¹⁹. Tras varios intentos fallidos, por no reunirse la cantidad de votos necesaria, finalmente, en diciembre de 2021 fue designado el colorado Rafael Ávila²⁰. De esta forma, la reelección de Miguel Godoy se realizó sin una previa evaluación ni rendición de cuentas de su gestión anterior. Todo el proceso de selección de ternas en la Cámara de Senadores, así como la posterior elección en Diputados, se efectuó sin debate ni justificación basada en el mérito de los candidatos seleccionados. Primaron acuerdos partidarios previos, adoptados sin publicidad ni escrutinio público.

17 «Sesión Extraordinaria de la Cámara de Senadores 02-11-2021» [Archivo de video], *Senado TV py*, 2 de noviembre de 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=m-XSg5Lj538>

18 «La Cámara de Senadores conformó la terna para defensor del pueblo y el adjunto», *Honorable Cámara de Senadores*, 2 de noviembre de 2021, acceso el 7 de noviembre de 2021, <http://www.senado.gov.py/index.php/noticias/noticias-presidencia/8835-la-camara-de-senadores-conformo-la-terna-para-defensor-del-pueblo-y-el-adjunto-2021-11-02-17-22-32>

19 «Con 61 votos el actual Defensor del Pueblo es reelegido en el cargo», *Honorable Cámara de Diputados*, 3 de noviembre de 2021, acceso el 7 de noviembre de 2021, <http://www.diputados.gov.py/index.php/noticias/con-61-votos-el-actual-defensor-del-pueblo-es-reelegido-en-el-cargo>

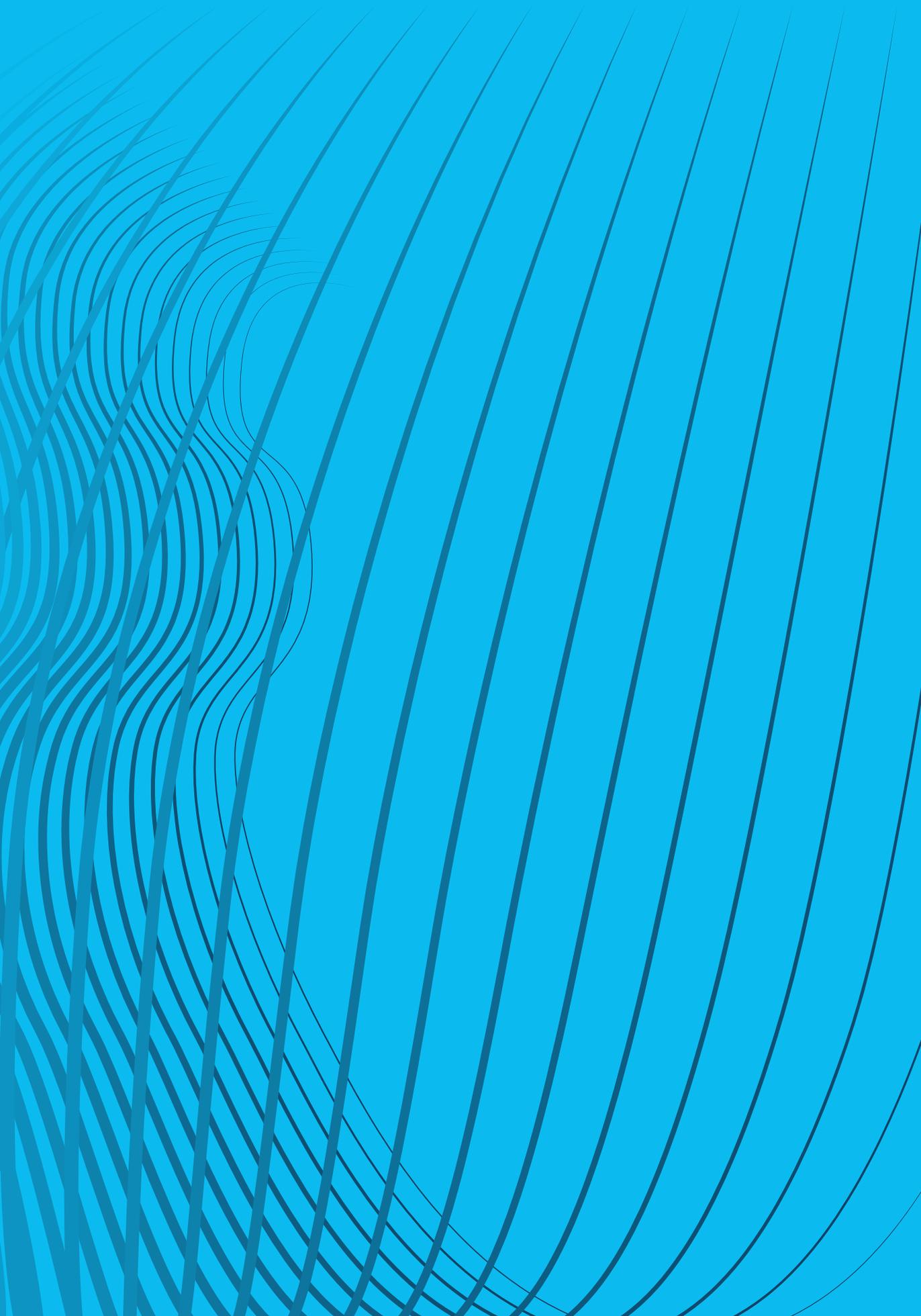
20 Ávila, abogado afiliado a la ANR, tampoco tiene experiencia o trayectoria en la defensa de los derechos humanos. Si bien estuvo en la función pública en el período 2010-2012 como relator en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, toda su trayectoria profesional se dio en el sector privado, como despachante de aduana y director de un puerto privado, principalmente.

2022 **Renuncia de Godoy**

En septiembre de 2022, diputados de la oposición y algunos del oficialismo colorado presentaron acusación para iniciar el proceso de destitución de Miguel Godoy, en base al procedimiento de juicio político. La acusación se fundamentó en un sinnúmero de causales que iban desde la corrupción hasta el acoso a funcionarias de la entidad. El 29 de ese mes, Godoy presentó renuncia al cargo, invocando motivos personales de salud. Sin embargo, detrás hubo otro motivo. Lo cierto es que Godoy había perdido finalmente el respaldo del movimiento Honor Colorado, del expresidente Horacio Cartes, cuya bancada en la Cámara de Diputados reunía los votos necesarios para impedir que la acusación lograra la mayoría calificada para su procedencia. La renuncia de Godoy, amenazado por un juicio político en ciernes, debe ser interpretada en el marco de la disputa en las primarias electorales del Partido Colorado, de cara a las elecciones del 2023. La Cámara de Diputados aceptó su renuncia y convocó a Rafael Ávila para asumir como Defensor del Pueblo.

2023 **Próxima selección**

Tras las próximas elecciones generales, previstas para el 30 de abril de 2023, se instalará una nueva legislatura para el periodo 2023-2028. Entre julio y diciembre de 2023, la próxima legislatura deberá realizar el proceso de selección de los cargos de Defensor del Pueblo y Defensor Adjunto.



CUMPLIMIENTO DEL MANDATO

Con el objetivo de analizar el cumplimiento del mandato de la Defensoría del Pueblo, este apartado está dividido en tres secciones. Primeramente, se hará referencia a sus principales funciones misionales. Luego, se mencionarán las funciones de carácter inconstitucional, entre las que se destacan las indemnizaciones de víctimas de la dictadura y lo relacionado a los procesos de objeción de conciencia al SMO. Finalmente, en la tercera se hará referencia a las funciones administrativas.

FUNCIONES MISIONALES

Específicamente, se analizan aquí la elaboración de informes, la recepción e investigación de denuncias y quejas, las censuras públicas, las garantías constitucionales, los proyectos de modificación de normas, las acciones para la defensa de los intereses difusos y las acciones de promoción, divulgación y educación en derechos humanos.

Para este análisis, se recurrió principalmente a los BAGP proveídos por la Defensoría del Pueblo. Cabe aclarar que, aunque pudieran parecer exhaustivos a primera vista, estos balances presentan lagunas, carecen de uniformidad y, por momentos, resultan altamente confusos o contradictorios.

Presentación de informes sobre derechos humanos

Quizá la función misional más característica que tiene establecida la Defensoría del Pueblo en su diseño constitucional sea la presentación de informes sobre la situación de los derechos humanos. A continuación, analizamos el cumplimiento de los cuatro tipos de informes que la Defensoría del Pueblo tiene la obligación de elaborar y publicar.

- **Informes anuales.** Desde su inicio de funciones, no existe constancia alguna de que la Defensoría del Pueblo haya presentado el informe anual a ambas Cámaras del Congreso al inicio del periodo anual de sesiones. Estos informes deben ofrecer, con frecuencia anual, un diagnóstico de la situación de los derechos humanos en el país, a partir de los casos en los que la Defensoría tomó intervención, con un señalamiento de los nombres de las autoridades o funcionarios públicos responsables.
- **Informes especiales.** Tampoco existe evidencia de que la Defensoría del Pueblo haya presentado informes sobre situaciones o casos especiales a alguna de las cámaras del Poder Legislativo. A través del Sistema de Información Legislativa del Poder Legislativo (SilPy) se tiene constancia de que las cámaras solicitaron a la Defensoría algunos informes, que fueron respondidos: sobre el cumplimiento por parte de la entidad del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad 2015-2030²¹, sobre el cumplimiento de

21 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 19 de septiembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/121077>

la Ley de Objeción de Conciencia²² y sobre denuncias acerca del despido de funcionarios de la institución²³. Estos informes se refieren más bien a aspectos de la gestión administrativa de la Defensoría cuestionados por el Poder Legislativo, antes que a informes sobre situaciones o casos de violaciones a los derechos humanos.

- **Informes individuales.** Se desconoce si la Defensoría ha dado cumplimiento a este tipo de informes a los recurrentes, que deben ser realizados para comunicar el resultado de la actuación solicitada.
- **Informes de divulgación sobre la situación de los derechos humanos.** No se tiene registro de la publicación de este tipo de informes, desde que la Defensoría del Pueblo inició sus funciones.

En la web institucional de la Defensoría del Pueblo existe una sección del menú de contenido que refiere a «Informes». En dicha sección, sin embargo, se encuentran disponibles al público los BAGP y otros instrumentos de gestión administrativa y presupuestaria que la entidad debe presentar al Ministerio de Hacienda, como parte del ciclo presupuestario. Es obligatorio que estos documentos sean públicos, no obstante, no suplen la ausencia de todos los demás informes que la Defensoría del Pueblo debe elaborar y presentar conforme a su mandato constitucional.

22 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 19 de septiembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/115143>; «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 19 de septiembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/112019>

23 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 19 de septiembre de 2021, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/110483>

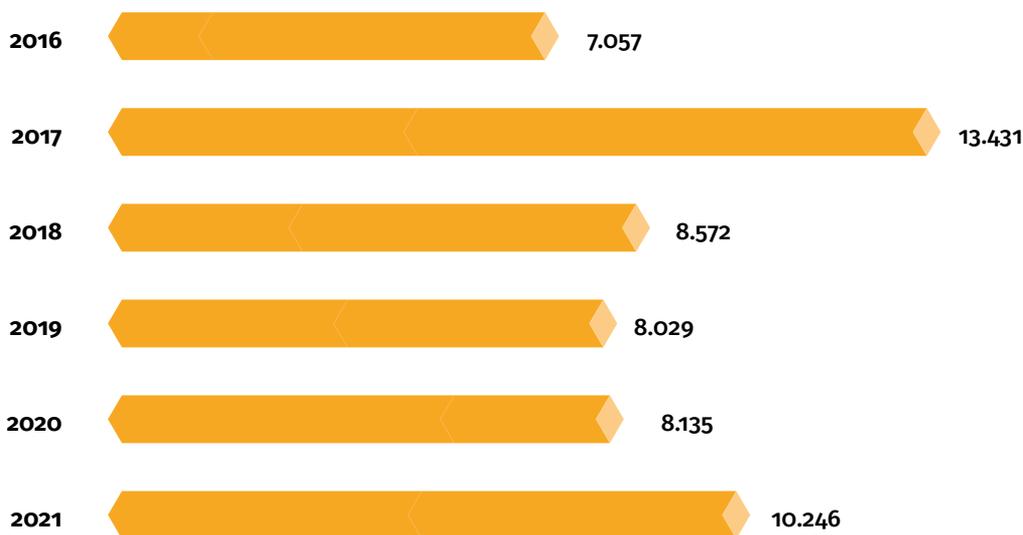
Recepción e investigación de quejas y denuncias

Una de las funciones principales de la Defensoría del Pueblo es la recepción e investigación de denuncias, en particular, aquellas referidas a violaciones de derechos humanos. En relación con esto, existen cinco modalidades de acción por parte de la institución: intervención de oficio, mediación, control del debido proceso, canalización de reclamos y garantías constitucionales.

Conviene apuntar que, según los BAGP de los años comprendidos entre 2016 y 2021, los temas más frecuentes denunciados y atendidos están relacionados con asuntos municipales y servicios públicos, pueblos indígenas, área penal, salud, mujer, niñez y adolescencia y cuestiones laborales.

En el gráfico 1 puede verse la cantidad de quejas recibidas en los referidos años. Las cifras excluyen las presentaciones de objeción de conciencia, pero sí incluyen las solicitudes de indemnizaciones a víctimas de la dictadura.

GRÁFICO 1 CANTIDAD DE QUEJAS Y DENUNCIAS RECIBIDAS 2016-2021



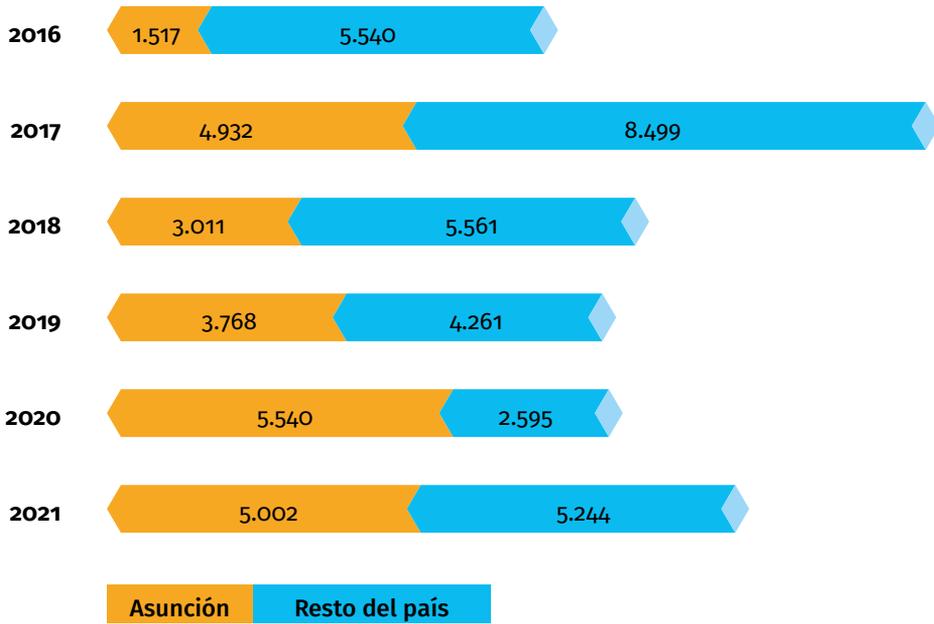
Fuente: Elaboración propia con datos de BAGP 2016-2021.

Sin embargo, es necesario apuntar que estos datos no son del todo precisos porque la unidad de medida tomada es la asistencia brindada. En algunos casos se toma como unidad el expediente. En otros, como en el trámite de las indemnizaciones, se contabiliza como «asistencia» cada una de las actividades administrativas probatorias dentro de un expediente, por ejemplo, la recepción de una solicitud, la toma de un testimonio, la desgrabación de una entrevista, el acompañamiento de una víctima al Ministerio de Hacienda, etc. Es decir, las cifras están «infladas» y no reflejan variables que puedan ser comparadas entre sí. Los números no representan casos o víctimas, sino actividades o acciones, que pueden ir desde el envío de una nota, un pedido de información hasta la derivación de una solicitud a otra entidad.

Tomando en cuenta el BAGP del 2021, las áreas que más acciones conllevan, las de los grupos vulnerables (27%), el acceso a la justicia (16%) y las indemnizaciones a víctimas de la dictadura (12%) suman en conjunto más de la mitad de las «denuncias» recibidas. La primera de las áreas incluye cuestiones tales como el acompañamiento a audiencias por violencia doméstica, mediación en prestaciones alimentarias, gestiones para la pensión de adultos mayores, entre otras.

Para el 2021, la institución tiene, además de su sede central en Asunción, catorce delegaciones en diferentes ciudades del país. Al desglosar las quejas y denuncias por territorio, se puede ver en el gráfico 2 que del 2016 al 2018 hubo un mayor número fuera de la capital. Luego en 2019 y 2021 las cantidades no presentaron tanta diferencia, pero en el 2020 en Asunción se recibió en doble con respecto al interior. Existe una preponderante centralización de la actividad institucional en la capital, una característica de la administración pública paraguaya.

GRÁFICO 2 CANTIDAD DE QUEJAS Y DENUNCIAS SEGÚN TERRITORIO



Fuente: Elaboración propia con datos de BAGP 2016-2021.

Sobre cuántas de las quejas y denuncias recibidas fueron finiquitadas, en la tabla 1 se consignan los datos recabados de los BAGP. El año de mejor desempeño fue el 2021, con 87,7% y el menor, el 2017, con 60,8%. Sin embargo, los balances no presentaron datos de los años 2018 y 2019, desconociéndose el motivo.

TABLA 1 CANTIDAD DE QUEJAS Y DENUNCIAS FINIQUITADAS

Años	Finiquitadas	Porcentaje
2016	5.208	73,8%
2017	8.168	60,8%
2018	Sin datos	
2019	Sin datos	
2020	6.799	83,6%
2021	8.986	87,7%

Fuente: Elaboración propia con datos de BAGP 2016-2021.

Ahora bien, con respecto a este punto, tampoco es claro lo que se comprende como «finiquito». En lugar de corresponder a la resolución de un caso de violación a los derechos humanos, el concepto pareciera más bien indicar el final de la gestión o intervención de la institución, el destino final del documento en el procedimiento de su gestión. Al leer los BAGP de los años considerados, se observa que con una resolución de finiquito se da fin a cualquier tipo de actividad de la Defensoría, incluyendo actividades oficiosas que difícilmente puedan considerarse una intervención contra la administración, con resultado favorable. Por ejemplo, en el 2020 leemos que:

Durante el mes de marzo y abril de 2020, viendo la necesidad de educar a la población que no tiene mayor acceso a los medios de comunicación y a las redes sociales; para evitar la propagación de la enfermedad originada por el Covid 19 e impedir el aumento de la cantidad de contagiados en el país, además de ayudar de alguna manera a las personas de escasos recursos, la Delegada de Caazapá, preparó boletines informativos y preventivos, referentes a la pandemia, a su vez, distribuyó como resultado de su autogestión, un kit de limpieza personal, compuesto por un jabón de coco, un jabón de lavar, un detergente y una esponja. Dichas actividades fueron desarrolladas en el Asentamiento Roque Sarubbi, en el Barrio Senavitat, entre otros lugares. Finiquitado por **Resolución N° 046/2020**. (BAGP, 2020: 32)

Censuras públicas

Otra de las funciones constitucionales que tiene la Defensoría del Pueblo es emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos. A pesar de dicho mandato, de acuerdo con los BAGP analizados, a lo largo de los años de funcionamiento de la institución, este recurso fue utilizado tan solo en dos oportunidades.

1. **Febrero de 2020.** Se emitió censura pública contra el ministro de Educación por «las falencias en los materiales de enseñanza, con errores ortográficos y de concordancia distribuidos a todas las escuelas públicas del país»²⁴.
2. **Mayo de 2022.** Se emitió censura pública contra la diputada Celeste Amarilla (PLRA) porque «acostumbra a vilipendiar, denigrar e imputar hechos punibles a ciudadanos paraguayos, tanto a trabajadores docentes como a sus propios colegas parlamentarios y hasta a nivel internacional contra un exmandatario [Horacio Cartes] en un programa de una importante cadena de noticias», considerándose estas acciones como «comportamientos contrarios a los derechos humanos que garantizan la protección de la honra o reputación»²⁵.

Resulta llamativo, sin embargo, que habiendo recibido más de 50 mil quejas y denuncias en el periodo comprendido entre los años 2016 y 2021, no hayan sido merecedoras de una acción similar otras situaciones de derechos humanos, cuyos responsables deberían igualmente estar individualizados con nombre y apellido.

Los resultados de la gestión 2016-2021 parecieran indicar que la censura pública fue utilizada más bien para atacar a adversarios políticos o parlamentarios críticos a un determinado sector del partido de Gobierno, antes que como un recurso con que cuenta la institución para corregir prácticas institucionales contrarias a los derechos humanos.

24 Resolución D.P. N.º 01/20 de 11 de febrero de 2020.
Nota D.P. N.º 233 de 14 de febrero de 2020.

25 Resolución D.P. N.º 06/22 de 12 de mayo de 2022.
Nota D.P. N.º 80 de 12 de mayo de 2022.

Garantías constitucionales

Al igual que en los casos de quejas y denuncias, la revisión de las garantías constitucionales presentadas por la Defensoría del Pueblo resulta una tarea ardua debido a la poca sistematicidad de los documentos de la institución. No obstante, se ha logrado realizar un listado lo más detallado posible de las mismas, para el periodo comprendido entre 2016 y 2021 (tabla 2).

TABLA 2 GARANTÍAS CONSTITUCIONALES PRESENTADAS POR LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN EL PERIODO 2016- 2021

Año	Fecha	Parte accionada	Tipo de garantía
2017	10-03	IPS	Recurso de amparo para la atención de una embarazada.
	10-03	ANDE	Acción de amparo constitucional para la restitución del servicio de energía en un supuesto caso de ocupación.
	12-05	FF. AA.	Hábeas corpus preventivo para mujer privada de libertad por solicitar permiso para amamantar.
	07-07	IPS	Acción de amparo constitucional para la adquisición de medicamentos para una asegurada.
	17-10	IPS	Amparo constitucional para el acceso a un <i>bypass</i> coronario para una asegurada.
2018	07-05	MSPBS	Recurso de amparo para que un ciudadano pueda acceder a medicación y tratamientos necesarios.
2019	Sin datos	IPS y MSPBS	Recurso de amparo en representación de pacientes con cáncer para el acceso a las medicaciones y tratamientos.
	Sin datos	Empresas MUV y UBER	Recurso de amparo para garantizar la libertad laboral de los conductores de MUV y UBER.
	09-11	Asociación de Cuidacoches de Vehículos de Asunción y Área Metropolitana	Recurso de amparo para prohibir el desarrollo de sus actividades en las inmediaciones del estadio General Pablo Rojas.
2020	Enero a Diciembre	IPS y MSPBS	96 amparos constitucionales para la provisión de servicios médicos de alta complejidad.
2021	Enero a Diciembre	IPS y MSPBS	95 amparos constitucionales para el efectivo acceso a la salud.

Fuente: Elaboración propia con datos de BAGP 2016-2021.

Más allá del listado, deviene necesario hacer un análisis general de los casos. La institución presentó 199 amparos constitucionales y un hábeas corpus preventivo durante la gestión 2016-2021. La mayoría de las acciones presentadas tienen que ver con cuestiones de salud, tales como adquisición de medicamentos o prestación de servicios de alta complejidad. No han sido abordados otros temas, igualmente urgentes, de la agenda de derechos humanos.

Por su gravedad y distorsión, llama la atención el amparo presentado en el 2019 en contra de trabajadores informales de calle, con el fin de impedir el trabajo de cuidado de vehículos durante la final de la Copa Sudamericana en Asunción. Mediante esta acción, la Defensoría obtuvo, como medida cautelar, una orden judicial que autorizó a la Policía Nacional a realizar aprehensiones a quienes trasgredieran la medida. Una intervención carente de enfoque de derechos para el abordaje de un complejo problema de exclusión y vulnerabilidad sociales, a la vez que un mal uso de la garantía constitucional del amparo.

Por otra parte, destaca la **carencia de un enfoque de litigio estratégico** en la actuación de la Defensoría. La institución tuvo una experiencia anterior en este sentido, que llevó a la Corte Suprema de Justicia a dictar una jurisprudencia histórica sobre el derecho de acceso a la información de fuente pública, aplicando el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, interpretado conforme al precedente de la Corte Interamericana en el caso «Claude Reyes vs. Chile»²⁶. En su momento, esta decisión marcó un punto de inflexión que repercutió en la adopción de la Ley N.º 5189/2014, norma que favoreció estructuralmente a la transparencia gubernamental²⁷.

Infelizmente, este enfoque de litigio estratégico no se volvió a observar en la práctica posterior. La misma reiteración incesante e indefinida de amparos en materia de salud indica que no se abordan las causas estructurales de la denegación del derecho. No existen propuestas que apunten a modificar las causas fiscales o de modelo de gestión que explican el desfinanciamiento de la salud pública. Los amparos quizá den solución individual a los pacientes que son asistidos, pero no se evita que la situación afecte a otras víctimas que acceden a los recursos judiciales o se repita en el futuro, con las víctimas que vendrán. Cuando carece

26 Acuerdo y Sentencia N.º 1306 de 15 de octubre de 2013 en el expediente: Acción de Inconstitucionalidad en el juicio: «Defensoría del Pueblo c/ Municipalidad de San Lorenzo s/ Amparo». Año: 2008 – N.º 1054.

27 Mediante esta norma, todas las instituciones del Estado deben publicar en sus webs institucionales la nómina salarial completa del funcionariado, entre otros datos de gestión presupuestaria. Desde entonces, esa información es de libre acceso para la ciudadanía y la prensa, lo que ha contribuido a mejorar substantivamente las bases del escrutinio social sobre la cosa pública.

del enfoque de litigio estratégico, la judicialización del derecho a la salud puede contribuir a generar más brechas de desigualdad en la salud, porque solo se benefician del servicio quienes tienen la capacidad de acceder a la justicia.

Recomendaciones de creación y modificación normas

Otra de las funciones misionales de la Defensoría del Pueblo es la facultad de sugerir la modificación de normas o procedimientos implementados por los órganos del Estado cuando atentan contra el respeto, la protección y la garantía de los derechos humanos. En relación con esto, entre los años 2016 y 2021, el Defensor del Pueblo elaboró dos anteproyectos de leyes, rechazó uno, presentó un proyecto de ley, realizó una recomendación y efectuó dos pronunciamientos (tabla 3).

TABLA 3 ACCIONES PARA LA CREACIÓN Y MODIFICACIÓN DE NORMAS

Año	Concepto
2017	Borrador de anteproyecto de modificación de la Ley N.º 27/1990 que prohíbe denominar bienes del Estado con nombre de personas vivientes y deja sin efecto las denominadas con el nombre del exdictador, sus ascendientes, descendientes, colaterales vivos o extintos.
	Rechazo al proyecto de ley de creación de la Dirección Nacional de Verdad, Justicia y Reparación.
	Proyecto de ley «Por la [sic] cual se establecen normas regulatorias para la adquisición de medicamentos de sanatorios privados y seguros médicos».
	Recomendación para la creación de la Dirección Nacional de Censo Agropecuario.
2019	Elaboración del anteproyecto de ley «Que autoriza el pago al Ministerio de hacienda de los casos de violaciones de derechos humanos durante el periodo de 1954 a 1989 con resolución favorable de la Defensoría del Pueblo».
2020	Pronunciamiento a favor del proyecto de ley N.º 6634 «Que erradica la discriminación en razón de maternidad y paternidad y garantiza la igualdad de condiciones para el acceso, selección y admisión en las unidades académicas de formación de la Policía Nacional».
2021	Pronunciamiento a favor del proyecto de ley «Para prevenir, sancionar y erradicar la violencia política contra las mujeres por razones de género».

Fuente: Elaboración propia con datos del BAGP 2016-2021.

Con respecto al anteproyecto sobre seguros médicos privados, el Defensor explicó que: «tiene como misión precautelar los derechos de los consumidores de servicios de salud ante los poderosos sanatorios privados»²⁸.

En cuanto a la propuesta —también del 2017— de creación de la Dirección Nacional de Censo Agropecuario, el Defensor del Pueblo declaró:

Con la creación de esta Dirección podríamos sumar al rol del Estado para que finalmente éste logre promover y estimular la calidad de vida de los productores agropecuarios, fundado en el reconocimiento de la dignidad humana tal como lo establece el texto de nuestra Ley fundamental²⁹.

El rechazo de la Defensoría del Pueblo al proyecto de ley de creación de la Dirección Nacional de Verdad, Justicia y Reparación —realizado asimismo en el 2017—, se basó en una presunta vulneración del principio constitucional de separación de poderes.

Se desconoce el contenido específico de los demás proyectos presentados. De todos modos, estos no han sido presentados o patrocinados por legisladores ni se han transformado en normas.

En otros momentos, la Defensoría fue un obstáculo para el avance normativo en materia de derechos humanos, como con respecto al Plan Nacional de Derechos Humanos (PNDH)³⁰. Este plan fue producto de un proceso amplio, pluralista y participativo de consultas. Sin embargo, la Defensoría se opuso al mismo argumentando su rechazo a la despenalización del aborto, a la inclusión de metas y objetivos relacionados al derecho a la salud sexual y reproductiva, a los que calificó de promoción del «aborto masivo», así como su rechazo a «cualquier acción basada en la construcción de la sexualidad como promueve la Ideología de Género»³¹. El plan fue oficialmente adoptado, pero eliminándose los acuerdos y consensos alcanzados con la sociedad civil antes de su adopción en los temas de: interrupción del embarazo, igualdad y no discrimi-

28 «Quieren evitar sobrepuestos de fármacos en sanatorios», *ABC Color*, 27 de abril de 2017, acceso el 3 de octubre de 2021, <https://www.abc.com.py/edicion-impresa/locales/quieren-evitar-sobrepuestos-de-farmacos-en-sanatorios-1588205.html>

29 «Defensor del Pueblo propone la creación de una “Dirección Nacional de Censo Agropecuario”», *Defensoría del Pueblo*, 9 de septiembre de 2017, acceso el 3 de octubre de 2021, <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/09-08-2017-noticias-Defensoria-propone-crear-la-Direccion-Nacional-de-Censo-Agropecuario.html>

30 Decreto N.º 10474 del 6 de marzo de 2013.

31 Nota D.C. 2311/2011 de 9 de diciembre de 2011.

minación, promoción y protección de derechos de personas LGBTI y derechos de pueblos indígenas³². Un indicativo de la falta de institucionalidad que permite que la ideología personal antiderechos del Defensor se convierta en la posición institucional.

Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo ha omitido pronunciarse respecto de otras normas en materia de derechos humanos cuya sanción y promulgación se hallan pendientes hace años. Como ejemplo, basta con mencionar la Ley contra toda forma de discriminación, presentada en el 2015 y, según el Sistema de Información Legislativa, aún sigue en trámite, o bien, el proyecto de Ley de Salud Sexual, Reproductiva y Materno perinatal que está pendiente de tratamiento desde el año 2008, entre otras iniciativas legislativas que se encuentran bloqueadas por la acción de grupos de presión vinculados al fundamentalismo religioso y sectores políticos conservadores.

Entonces, aunque existen acciones orientadas a la creación y modificación de normas, estas carecen de impacto, no son sostenidas ni se encuentran vinculadas a objetivos estratégicos institucionales. El cumplimiento de esta función es parcial y sesgado, lo que deja en evidencia la ausencia de un enfoque integral y universal de los derechos humanos.

32 Ministerio de Justicia y Trabajo, *Plan Nacional de Derechos Humanos* (Asunción: Ministerio de Justicia y Trabajo, 2013).

Acciones para la defensa de los intereses difusos

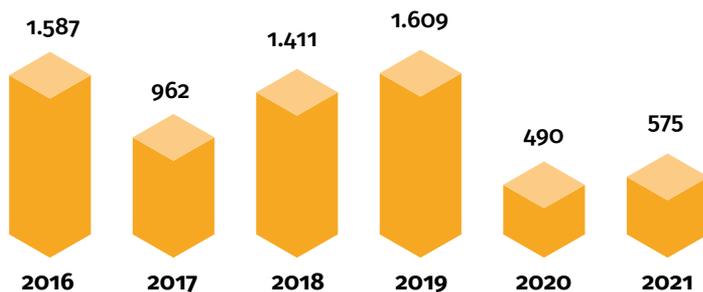
Revisados los BAGP —única fuente de información disponible de la Defensoría del Pueblo— la única mención encontrada es que «es deber de la Institución promover acciones tendientes a la protección de los intereses difusos» (BAGP, 2020: 62). Según el organigrama institucional, existe una Dirección General de Medio Ambiente, con personal asignado en la planta de personal. En el BAGP de 2021 se informan actividades de esta dependencia, pero solamente se reporta su participación en reuniones de coordinación regional de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (BAGP, 2021: 87-88).

No se ha observado que la Defensoría del Pueblo haya promovido acciones para la defensa de los intereses difusos, como el patrimonio cultural o los derechos ambientales.

Acciones de promoción, divulgación y educación en derechos humanos

Según los BAGP 2016-2021, las acciones de promoción, divulgación y educación en derechos humanos alcanzaron a un total de 6.634 beneficiarios y beneficiarias (gráfico 3).

GRÁFICO 3 ACTIVIDADES DE DIVULGACIÓN Y CONCIENTIZACIÓN SOBRE DERECHOS HUMANOS



Fuente: Elaboración propia con datos de BAGP 2016-2021.

Es necesario hacer una evaluación crítica del cumplimiento de esta función, ya que los datos ofrecidos por los BAGP incluyen indistintamente como acciones de educación, otras actividades que difícilmente puedan ser enmarcadas como acciones de promoción, divulgación y educación. Entre estas, cabe mencionar la desgrabación y digitalización de testimonios y los asesoramientos. Así también, en algunos años se reportan como acciones de este tipo la participación de funcionarios de la Defensoría en eventos de coordinación interinstitucional o protocolares, como la Reunión de las Altas Autoridades de Derechos Humanos del Mercosur, la reunión de la Red de Derechos Humanos del Poder Ejecutivo, entre otras similares.

Lo cierto y lo concreto es que la Defensoría del Pueblo no cuenta con programas permanentes o campañas de concienciación cívica sobre los derechos humanos. Tampoco se utilizan los medios de comunicación pública con que cuenta el Estado para el efecto. Esto repercute en el alto desconocimiento que la ciudadanía tiene tanto sobre el tema, como del rol que cumple la institución.

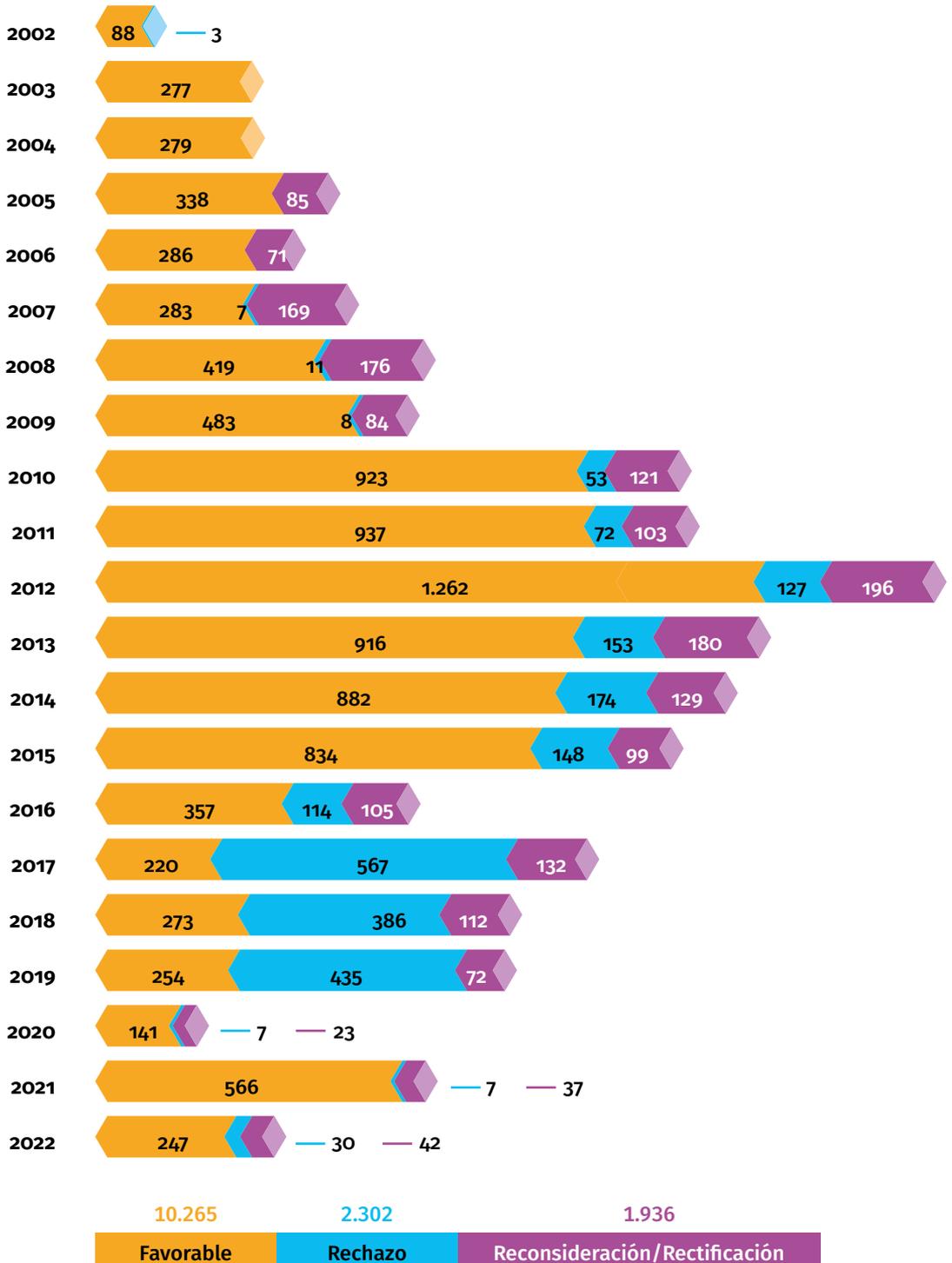
FUNCIONES INCONSTITUCIONALES

Indemnización de víctimas de la dictadura

La política de indemnizaciones a víctimas de la dictadura presenta un esquema administrativo complejo, en tres etapas. La recepción, evaluación de pruebas y méritos, así como la calificación del beneficio corresponden a la Defensoría del Pueblo, previo traslado a la Procuraduría General de la República, que deberá emitir un dictamen. Finalmente, el Ministerio de Hacienda tiene la competencia para asignar los pagos que tuvieron resolución favorable de la Defensoría del Pueblo. A partir de una reforma de la ley del 2011 (Ley N.º 4381), se le otorgó carácter vinculante a la intervención de la Procuraduría.

Tabulando los datos abiertos ofrecidos por la entidad, vemos que desde que se inició su aplicación, hasta finales de julio de 2022, la Defensoría del Pueblo emitió 10.265 resoluciones concediendo una indemnización, 2.302 resoluciones de rechazo y 1.936 resoluciones sobre cuestiones de trámite: recursos de reconsideración, ampliación, corrección de errores, etc. (gráfico 4). Según lo informado por la institución en su último BAGP, 7.148 expedientes sobre indemnización estaban pendientes, además de las 167 solicitudes nuevas que habían ingresado ese año (BAGP, 2021: 22).

GRÁFICO 4 RESOLUCIONES DE INDEMNIZACIONES A VÍCTIMAS DE LA DICTADURA



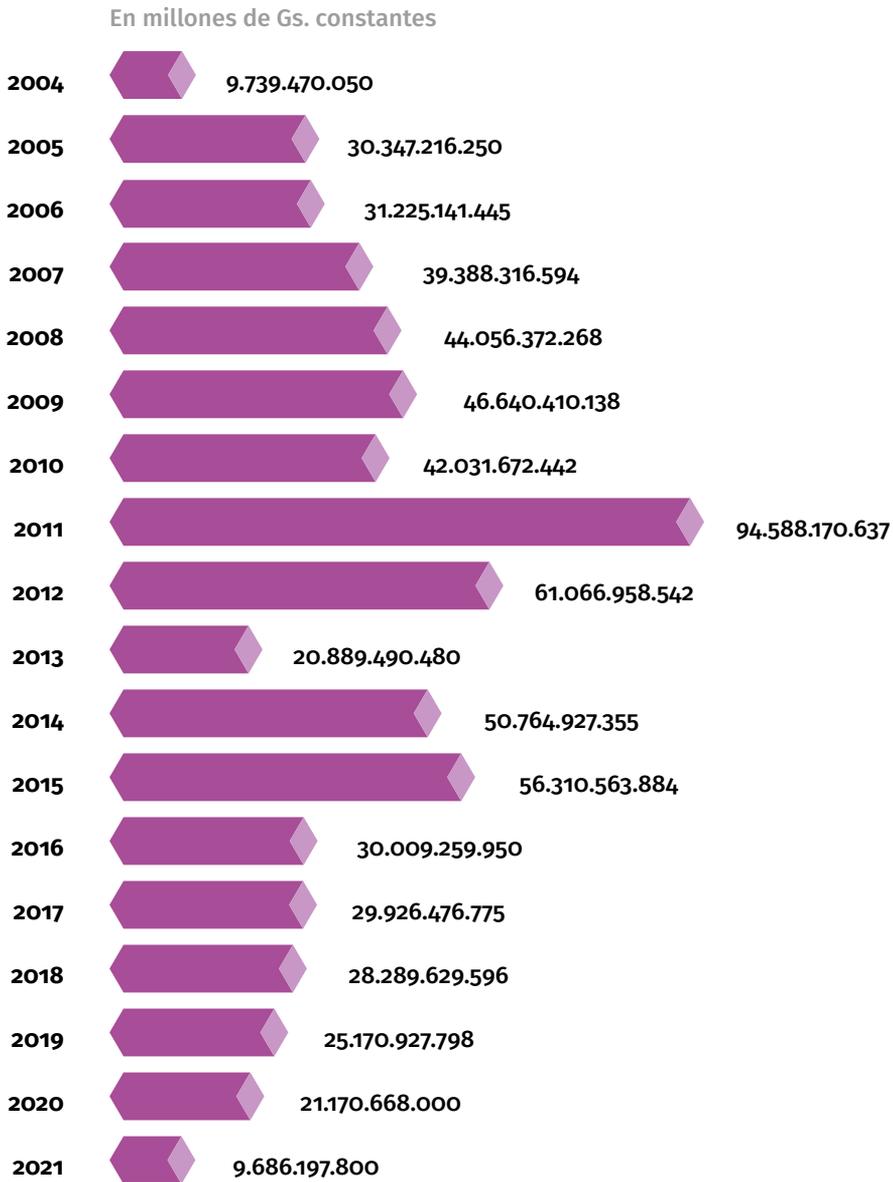
Fuente: Elaboración propia con datos abiertos de la Defensoría del Pueblo.

Al analizar esta política a lo largo del tiempo, se observa que la actividad tuvo un pico de productividad en el periodo 2010-2012, cuando se dictaron el doble de las resoluciones que, en promedio, se dictaban anteriormente. A partir del 2013, la política pierde el nivel de productividad y, entre los años 2017-2019, aumentan significativamente las resoluciones de rechazo, a la par que disminuyen considerablemente los casos resueltos. Finalmente, en el periodo 2020-2022, el nivel de resolución de expedientes bajó a niveles inferiores de los que se alcanzaban en los primeros años de gestión.

La propia Defensoría del Pueblo expresó en su BAGP del 2017 que «los rechazos de las indemnizaciones a víctimas e hijos de víctimas de la dictadura, por parte de la actual administración» representaron un «ahorro al Estado paraguayo» (BAGP, 2017: 36). Se consideró como un logro de la institución el menoscabo del derecho a la reparación de las víctimas.

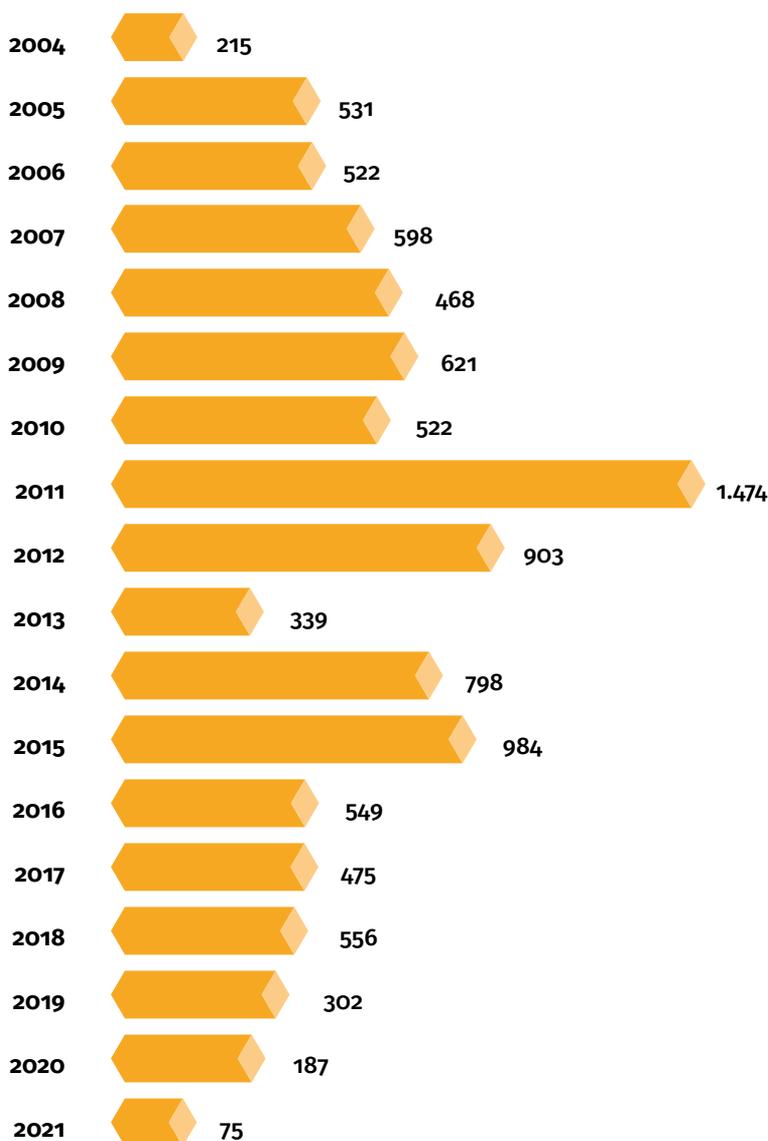
En cuanto a los pagos efectivos, desde que inició sus desembolsos en 2004 hasta agosto de 2021, el programa de indemnizaciones pagó poco más de 671 mil millones de guaraníes (USD 133 millones) a favor de 10.119 personas beneficiarias, entre víctimas directas y sus herederos(as) (gráficos 5 y 6). Por otro lado, el Estado adeuda más de 157 mil millones de guaraníes (USD 22.787.898) a 1.776 víctimas directas y 812 herederos y herederas en concepto de indemnizaciones, algunas acordadas en el 2013 y aún pendientes de pago.

GRÁFICO 5 INDEMNIZACIONES PAGADAS A VÍCTIMAS DE LA DICTADURA (2004-2021)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

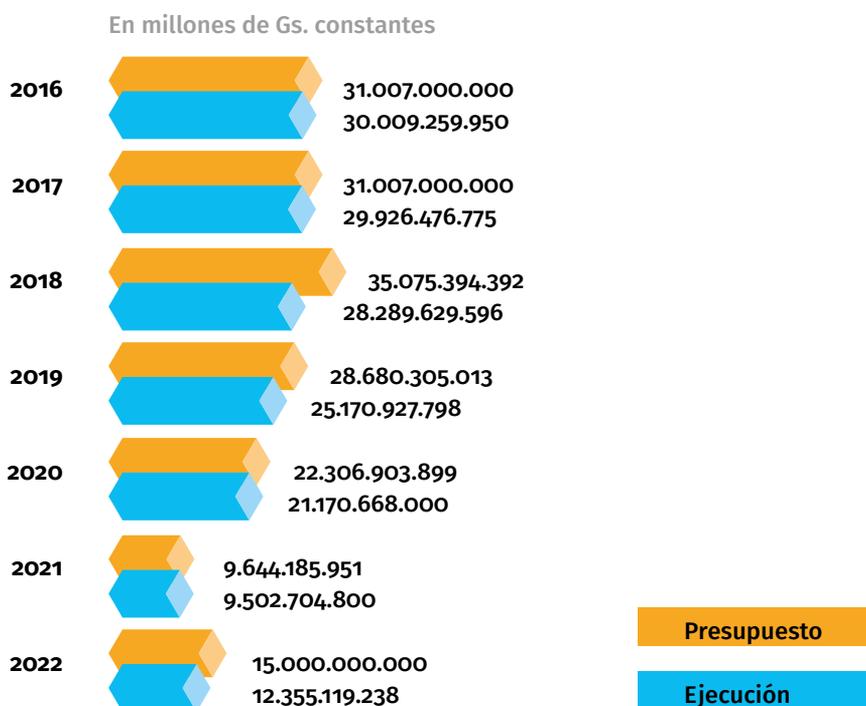
GRÁFICO 6 BENEFICIARIOS(AS) DE INDEMNIZACIONES A VÍCTIMAS DE LA DICTADURA (2004-2021)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Se observa la misma tendencia con los pagos (gráfico 7). Luego de picos en el bienio 2011-2012, cuando el Estado se puso al día, el pago efectivo de las indemnizaciones empezó a ser recortado. En el Ejercicio Fiscal 2021 se tuvo el peor año de desempeño, con una previsión presupuestaria de 9.644 millones de guaraníes (aproximadamente USD 1,4 millones), lo que supuso una reducción de -52,8% respecto del presupuesto del año anterior, que benefició apenas a 75 víctimas.

GRÁFICO 7 PRESUPUESTO APROBADO Y EJECUTADO EN INDEMNIZACIONES A VÍCTIMAS DE LA DICTADURA (2016-2022)



Fuente: Ministerio de Hacienda. Los datos de 2022 van hasta agosto.

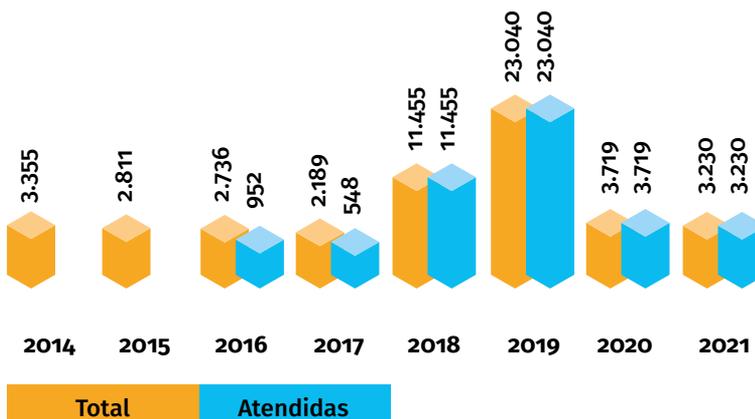
Para las víctimas de la dictadura, los resultados de este programa son insatisfactorios, por la falta de integralidad y la excesiva burocratización. Se cuestiona que el tipo de atención recibida por las víctimas en el procedimiento ante la Defensoría es inapropiado y contribuye a su revictimización. No existe acompañamiento ni contención psicológica, la recepción de testimonios se realiza en espacios inadecuados y por personal que no está calificado para ello. Incluso, se observó la falta de intérpretes para quienes hablan en guaraní. Lo más cuestionable de esta política, sin embargo, radica en que convive con la impunidad de la mayor parte de los criminales de la dictadura³³.

33 Hugo Valiente, «El dinosaurio sigue allí». En: *Derechos Humanos en Paraguay 2020* (Asunción: Codehupy, 2020), 463-478.

Objeción de conciencia

Tomando en cuenta los BAGP del periodo 2016-2021, se observa la progresión de solicitudes de objeción de conciencia recibidas y atendidas (gráfico 8). No existe una explicación de las variaciones tan substanciales en lo que respecta a la cantidad recibida de solicitudes entre los años señalados.

GRÁFICO 8 SOLICITUDES DE OBJECIÓN DE CONCIENCIA AL SMO



Fuente: Elaboración propia con datos de BAGP 2014-2021.

Como ya se ha señalado en la exposición del marco legal, la institución tiene competencias administrativas para el reconocimiento legal de los objetores y para la gestión y supervisión del cumplimiento del servicio civil sustitutivo. Del análisis de los BAGP disponibles, se observa que el servicio civil sustitutivo no empezó a implementarse sino hasta el 2020. De todas formas, su implementación ha sido, hasta ahora, residual. La institución abocó mayores esfuerzos en percibir las contribuciones pecuniarias determinadas por la Ley N.º 4013/2010. En su artículo 21, esta ley establece que quienes se hubieran declarado objetores de conciencia antes de su vigencia podrán optar por el pago de una contribución equivalente a cinco jornales mínimos (490.445 guaraníes, al 2022, equivalente a USD 70). Para el 2008, último año del que se tienen registros, se contaban en 131.936 los objetores declarados hasta ese momento³⁴.

La Defensoría del Pueblo tiene habilitada una cuenta bancaria para la percepción de estos ingresos desde el mes de julio de 2020, cuyo crédito desde su apertura hasta el 31 de diciembre de 2021 se observa en la tabla 4.

34 María Elena Meza Barboza y Vidal Acevedo, «Quince años de tire y afloje». En: *Derechos Humanos en Paraguay 2008* (Asunción: Codehupy, 2008), 231.

TABLA 4 PERCEPCIÓN DE CONTRIBUCIONES A OBJETORES DE CONCIENCIA (EN GUARANÍES)

Año	Monto
2020	1.479.337.292
2021	344.450.569
Total	1.823.787.861

La Defensoría del Pueblo ha reportado que efectuó visitas a empresas privadas (industrias, supermercados) para obligar a los empleados a «dar cumplimiento a la Ley N.º 4013/10 [...] de manera a poner en regla a todos sus empleados» con el pago de la contribución. Asimismo, se ha hecho este tipo de visitas a las colonias menonitas (BAGP, 2020: 67). También se reporta el envío de notas de similar tenor a entidades financieras privadas BAGP, 2021: 95).

Lo recaudado por la Defensoría en concepto de contribución es la denominada Fuente 30 de la institución, los recursos propios, y se aplica al financiamiento de partidas presupuestarias de la Actividad 2 – Certificación a Objetores de Conciencia, del Programa Central del presupuesto de la Defensoría (tabla 5). Estas partidas tienen un bajo porcentaje de realización. El destino principal de la Fuente 30 de la Defensoría es el pago del servicio de medicina prepaga privada que la entidad contrata corporativamente para sus funcionarios, correspondiendo al 88,1% en 2020 y al 80,7% en 2021, sobre el total del gasto que se financia con recursos propios.

TABLA 5 EJECUCIÓN DE LA FUENTE 30 DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO (EN GUARANÍES)

Año	Presupuestado	Obligado	Ejecución
2020	4.867.644.000	899.491.940	18%
2021	2.493.435.000	866.777.593	35%

Fuente: Ministerio de Hacienda.

FUNCIONES ADMINISTRATIVAS

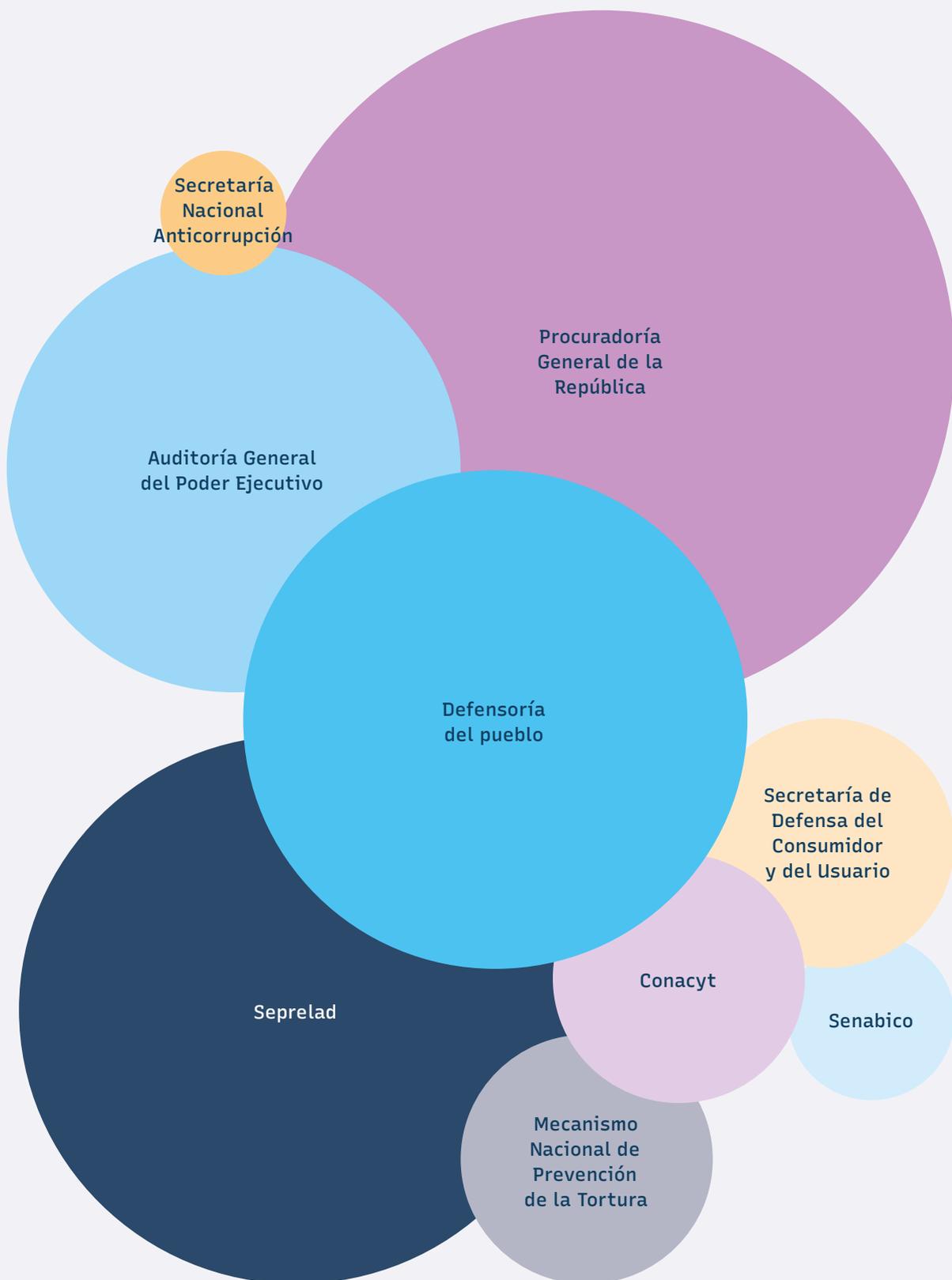
Además de las funciones misionales asignadas a la Defensoría del Pueblo a través de la CN y de la Ley Orgánica, le corresponden funciones administrativas de distinta índole. Entre estas, las principales son la gestión presupuestaria y del funcionamiento de la institución.

Gestión presupuestaria

Para el 2022, la Defensoría del Pueblo cuenta con un presupuesto de 13.945 millones de guaraníes, equivalente a aproximadamente USD dos millones. Si esta asignación de recursos es mucha o poca, es una cuestión que solo puede responderse relativamente, en función de otras variables que expliquen cuánto de este dinero se ejecuta, en qué se gasta, la calidad del gasto, la corrección de su ejecución y la trazabilidad del destino de dichos recursos.

Comparando con otras instancias estatales similares, a cuyo cargo se tienen misiones constitucionales o legales de control o gestión de denuncias, podemos notar que el presupuesto de la Defensoría es diez veces menor que el presupuesto de la Contraloría General de la República o equivale al 60% de los recursos con que cuenta Procuraduría General de la República. Pero, por otra parte, es ligeramente inferior al de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (Seprelad). Asimismo, es superior al presupuesto de la Auditoría General del Poder Ejecutivo; es más del doble que el del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, de la Secretaría de Defensa del Consumidor y del Usuario o del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt); es más del triple que el presupuesto de la Secretaría Nacional Anticorrupción y es cuatro veces mayor que el de la Secretaría Nacional de Administración de Bienes Incautados y Comisados (Senabico).

COMPARATIVO DE PRESUPUESTOS INSTITUCIONALES - AÑO 2022



Conforme a lo advertido en la evolución de dicho presupuesto, en los últimos once años se ha mantenido una tendencia hacia el crecimiento. Es decir, en líneas generales, la institución ha mantenido su presupuesto institucional (gráfico 9).

GRÁFICO 9 EVOLUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2011- 2022)



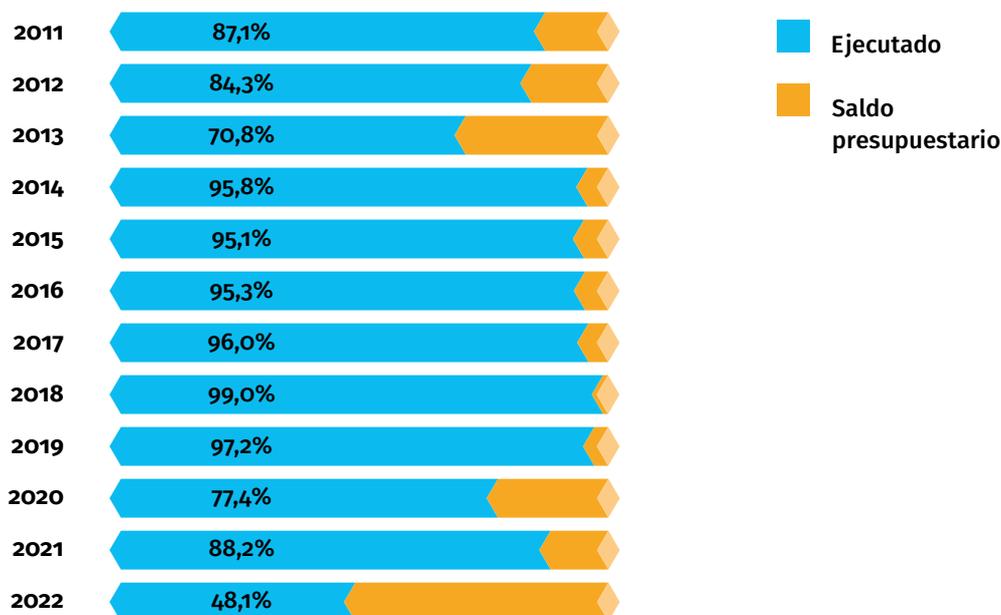
Fuente: Ministerio de Hacienda.

La ejecución presupuestaria es calificada de «Aceptable» por parte de la Contraloría General de la República³⁵. Se mantiene en un promedio de 89,6%, con algunos años excepcionales como el 2013 y el 2020, cuando se aplicaron restricciones financieras, debido a políticas de austeridad fiscal y a la pandemia del COVID-19, respectivamente. Estas restricciones afectaron y fueron comunes a toda la administración pública (gráfico 10).

Se observa, asimismo, una menor ejecución en el periodo 2020-2021, debido a la mayor dependencia de los recursos institucionales, es decir, hay más gasto planificado que debería pagarse con las contribuciones que se espera cobrar a los objetores de conciencia (Fuente 30). Como estos ingresos se realizan en una muy baja proporción respecto de lo proyectado (18% y 35% para los años 2020 y 2021, respectivamente), las partidas que dependen de los mismos quedan sin ser ejecutadas.

35 Contraloría General de la República, *Informe y dictamen sobre el informe financiero del Ministerio de Hacienda Ejercicio Fiscal 2020* (Asunción: Contraloría General de la República), 129.

GRÁFICO 10 EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2011-2021)



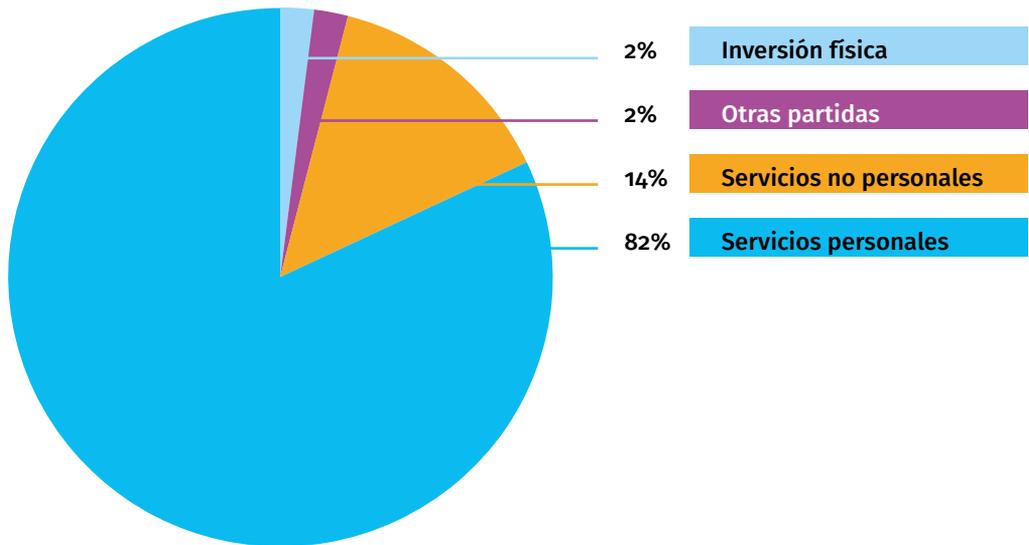
Fuente: Ministerio de Hacienda.

Al analizar la composición del gasto efectivamente ejecutado, tomando como periodo de referencia el decenio 2011-2021 (gráfico 11), se constata que más de las tres cuartas partes del gasto se efectúa en el pago de servicios personales, en todos sus conceptos. Es decir, el pago de salarios, honorarios y otros rubros de personal (aguinaldo, bonificaciones, horas extra, etc.). En segundo lugar, con un 14% del gasto efectivo, figuran los servicios no personales. Estos incluyen al pago de los servicios básicos (agua, energía eléctrica, telefonía), pasajes y viáticos del personal por traslados, servicio de limpieza de las sedes institucionales, el pago del alquiler de las sedes arrendadas. Bajo ese grupo de gastos también se incluyen otros gastos de personal, que están encubiertos, como la contratación de un seguro médico privado para el personal³⁶.

³⁶ De acuerdo con los datos abiertos de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en los últimos diez años (2011-2021) la Defensoría del Pueblo adjudicó contratos por valor de 10.463 millones de guaraníes (USD 1,5 millones aproximadamente), con las empresas de medicina prepaga Santa Clara S.A. y Servicio Integral Médico S.A. (SIME S.A.).

Partidas inferiores se aplican a los grupos de gastos de bienes de consumo e insumos, que son aquellos suministros consumibles dentro del ejercicio fiscal, en particular los bienes de consumo de oficinas (papelería, tinta, cartones, etc.) y, principalmente, los combustibles y lubricantes.

GRÁFICO 11 COMPOSICIÓN DEL GASTO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2011- 2021)



Fuente: Ministerio de Hacienda.

Un monto muy inferior se aplica a las inversiones físicas: corresponden principalmente a la adquisición de vehículos, equipos informáticos y mobiliario de oficina. Para 2021, el patrimonio de bienes de uso de la entidad se compone de nueve vehículos institucionales, mobiliario y equipos electrónicos³⁷.

Cuántas oficinas tiene la Defensoría del Pueblo es otro dato que presenta algunas divergencias. En 2016, se informó que se tenían 33 delegaciones, en once departamentos y 23 ciudades. Para el 2021, se reportó que son catorce delegaciones, en nueve departamentos. Lo cierto es que las delegaciones no cuentan con oficinas propias, deben desempeñar sus funciones en espacios cedidos por las Municipalidades, Gobernaciones o, en algunos casos, por personas particulares (BAGP, 2016: 28; BAGP, 2021: 8).

³⁷ Por un valor total de 1.570 millones de guaraníes (USD 227.600 aproximadamente).

La sede central de la institución, en la capital, es un edificio que perteneció al Instituto de Desarrollo Municipal (IDM), ente público extinguido en 2003 (Ley N.º 2078/2003).

Gestión del personal público

Régimen legal aplicable

La Defensoría del Pueblo promovió una acción de inconstitucionalidad contra ciertos artículos de la Ley N.º 1626/2000 «De la Función Pública», norma que regula el estatuto del funcionariado en el servicio civil y que era aplicable a la entidad. La acción se dirigió específicamente a declarar inaplicables las disposiciones que obligan a realizar concursos públicos de oposición para el ingreso y la promoción, tanto de los nombrados como del personal contratado, así como para reducir de ocho a seis horas la jornada laboral en la entidad.

La sala constitucional admitió la demanda³⁸ en abril de 2017. Dos años después, declaró inaplicable toda la ley para la Defensoría del Pueblo, argumentando que la misma viola su independencia funcional (art. 277 de la Constitución) y la Ley Orgánica, que establece que es una facultad del Defensor «nombrar y remover al personal a su cargo, de conformidad con el Reglamento Interno, dentro de los límites presupuestarios» (art. 10 inc. 13)³⁹.

En consecuencia, en la actualidad, el Defensor del Pueblo goza de la más amplia discrecionalidad a la hora de contratar, nombrar o destituir funcionarios y funcionarias públicos. En efecto, no tiene la obligación de realizar concursos públicos de oposición o concursos de méritos. También se ha registrado la remoción de funcionarios y funcionarias cuya antigüedad ya les confería estabilidad en el cargo. La ausencia de normas claras y estables que regulen la carrera del funcionariado determina varias distorsiones, como la ausencia de procedimientos para comprobar la idoneidad, la falta de un régimen de carrera, la inexistencia de criterios objetivos y preestablecidos para los despidos, etc. Las medidas adoptadas por el último Defensor, encaminadas a sustraerse de la obligación de hacer concursos públicos, indican menor transparencia y falta de igualdad en el acceso a la función pública.

38 El Auto Interlocutorio (AI) N.º 900 del 20 de abril de 2017 resolvió como medida cautelar la suspensión de los efectos de las normas impugnadas, mientras se tramitó la acción.

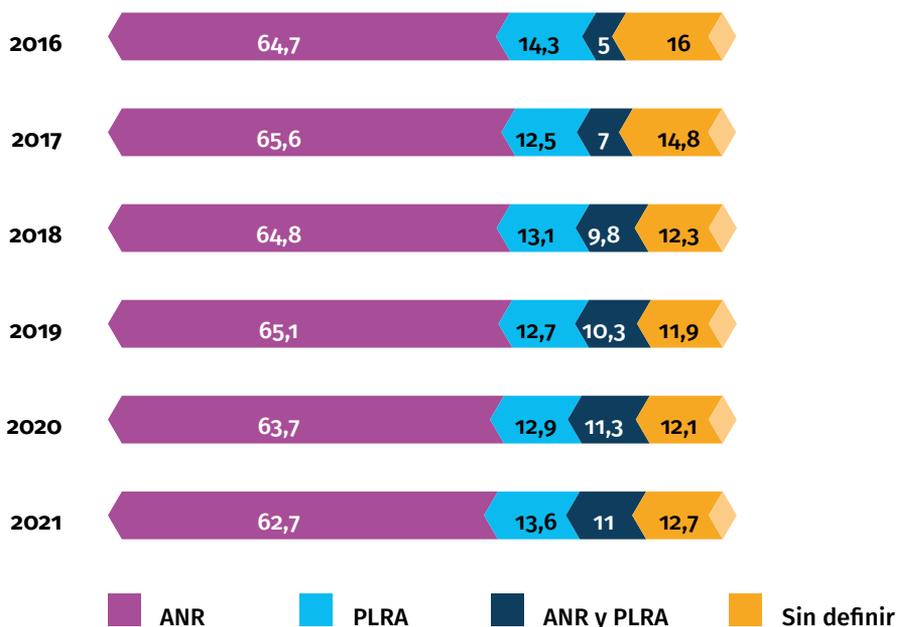
39 Acuerdo y Sentencia N.º 245 de 24 de abril de 2019 en el expediente «Acción de inconstitucionalidad: Miguel Ángel Godoy Servín – Defensor del Pueblo – c/ Arts. 1, 2, 7, 15, 27, 35 y 59 de la Ley N.º 1626/00; arts. 82, 135 num. D), 136, 144 num. f) y g) del Anexo A del Decreto N.º 6715/17”. Año 2017. N.º 224».

Criterios partidarios en la gestión del funcionariado

La discrecionalidad en la gestión del personal es funcional a la administración prebendaria del sector público, que concibe el acceso a la función pública como una prerrogativa exclusiva del partido de Gobierno. Esta premisa nos llevó a realizar un cruce de la nómina de personal de la Defensoría del Pueblo, disponible en la web institucional, con los padrones partidarios de la ANR, PLRA y PPQ.

- Funcionarios y funcionarias permanentes por afiliación.** Los datos obtenidos (gráfico 12) demuestran una amplia mayoría de afiliados a la ANR: un promedio de 64,4%. También aparecen casos de doble afiliación, tanto a la ANR como el PLRA, que juntan un 9,1% en promedio. En cuanto a los afiliados al PLRA, son 13,2% en promedio. El promedio restante (13,3%) está conformado por aquellos de los cuales no se obtuvo datos, sea porque no están afiliados a ningún partido o son de otros no tradicionales.

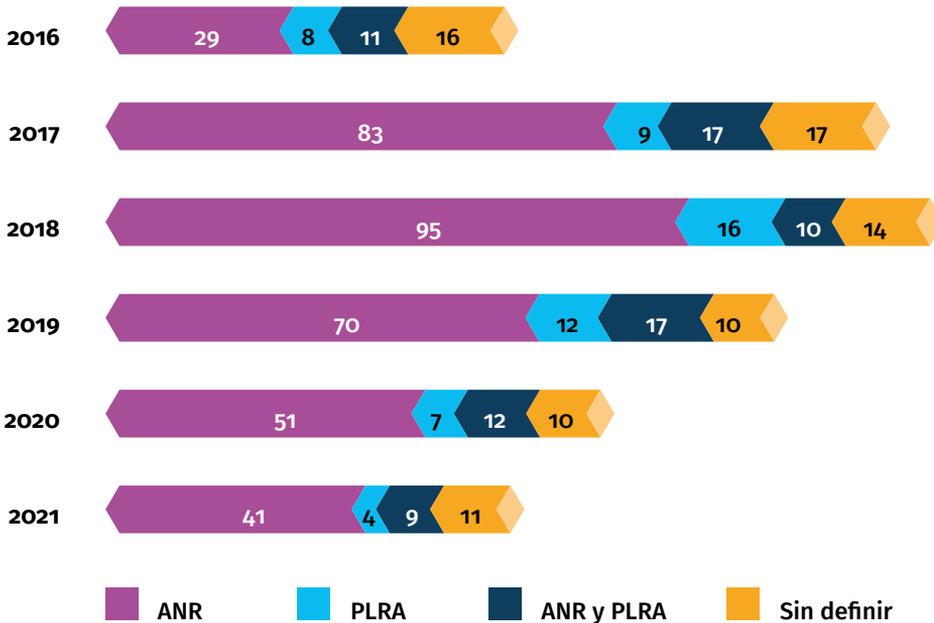
GRÁFICO 12 PORCENTAJE DE FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PERMANENTES POR AFILIACIÓN



Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensoría del Pueblo, la ANR, el PLRA y PPQ.

- Funcionarios y funcionarias contratados por afiliación.** También hay una absoluta mayoría de personas contratadas afiliadas a la ANR (gráfico 13). Igualmente, se observa un aumento de contrataciones tanto en un año electoral, como en los dos primeros años de gestión de Miguel Godoy. En efecto, en el 2018 se elevó el número de contrataciones de personas afiliadas al Partido Colorado (subió de 83 a 95). Sumados, los afiliados a ambos partidos tradicionales pasaron de 92 a 111. Y la cantidad de contratados y contratadas prácticamente se triplicó, particularmente aquellos pertenecientes al partido de gobierno.

GRÁFICO 13 FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS CONTRATADOS POR AFILIACIÓN (2016- 2021)

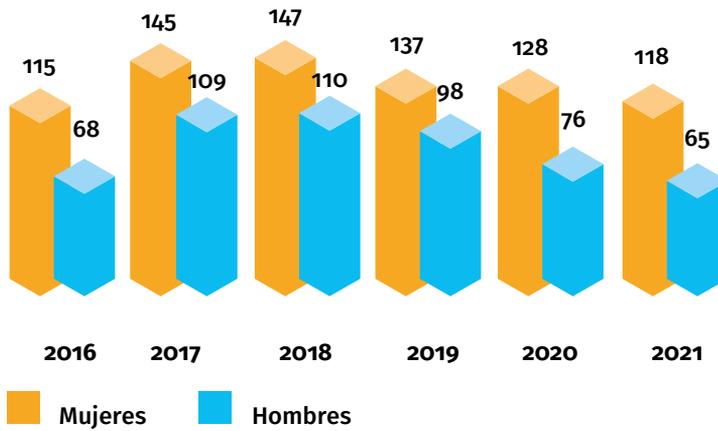


Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensoría del Pueblo, la ANR, el PLRA y PPQ.

Composición por sexo del funcionariado

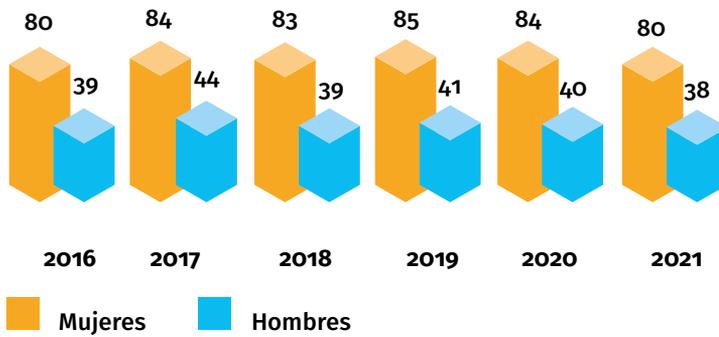
Se analizaron las planillas finales desde el año 2016 al 2021 (gráficos 14, 15 y 16). Los resultados demuestran que predominan las mujeres, principalmente en el grupo de permanentes, donde la diferencia está más marcada. Se mantiene un promedio de 60,4% mujeres ante 39,6% hombres.

GRÁFICO 14 TOTAL DE FUNCIONARIOS(AS) PERMANENTES Y CONTRATADOS(AS), POR GÉNERO



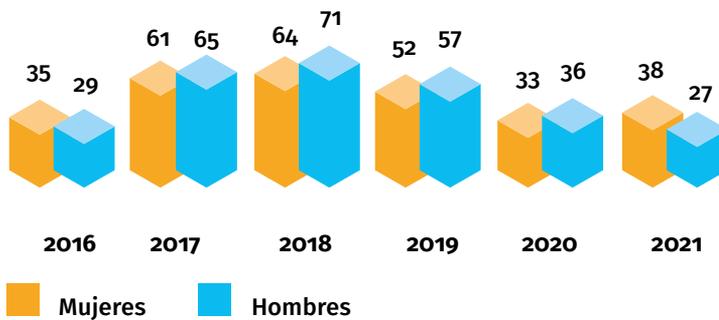
Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensoría del Pueblo.

GRÁFICO 15 FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS PERMANENTES DISTRIBUIDOS, POR GÉNERO



Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensoría del Pueblo.

GRÁFICO 16 FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS CONTRATADOS, POR GÉNERO

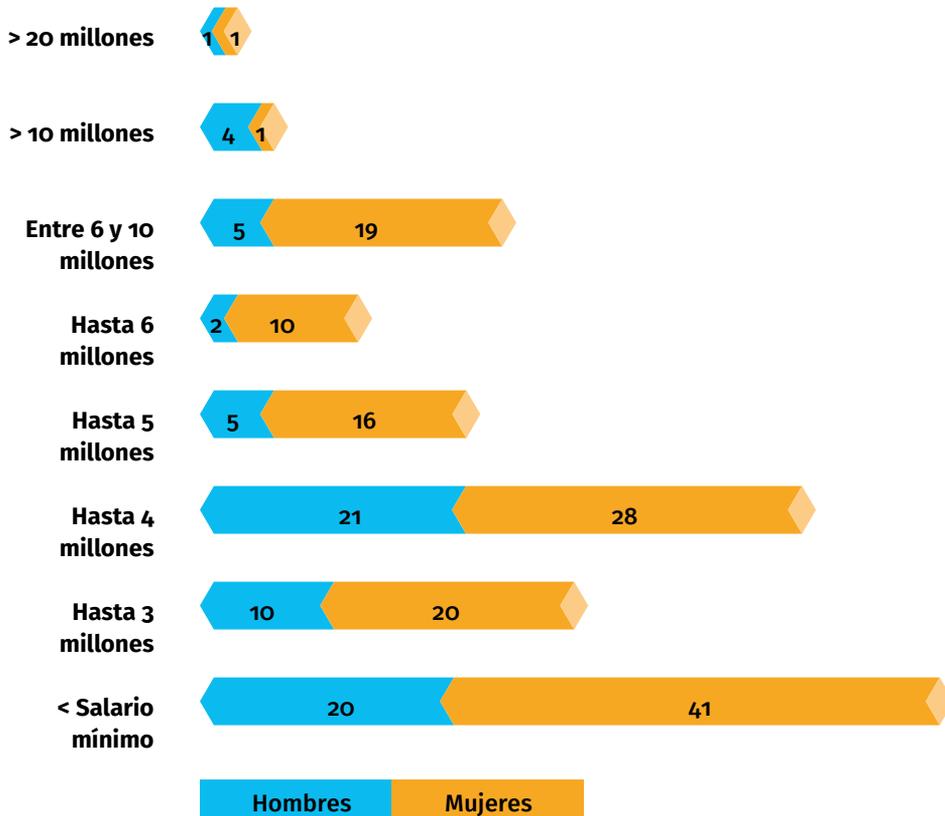


Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensoría del Pueblo.

Pirámide salarial

Tomando en cuenta los últimos datos disponibles de la nómina del personal, correspondientes al 2022 (gráfico 17), contabilizando solo los cargos activos (sin incluir en el análisis tres vacancias reportadas), tenemos una pirámide salarial con una base muy pronunciada. El 29,9% de la planta percibe remuneraciones inferiores al salario mínimo legal (menos de USD 360). El 68,6% de la nómina percibe remuneraciones inferiores a dos salarios mínimos legales (hasta USD 724 aproximadamente). Todos los estratos analizados están feminizados, menos los dos con mayores remuneraciones.

GRÁFICO 17 REMUNERACIONES MENSUALES, POR SEXO

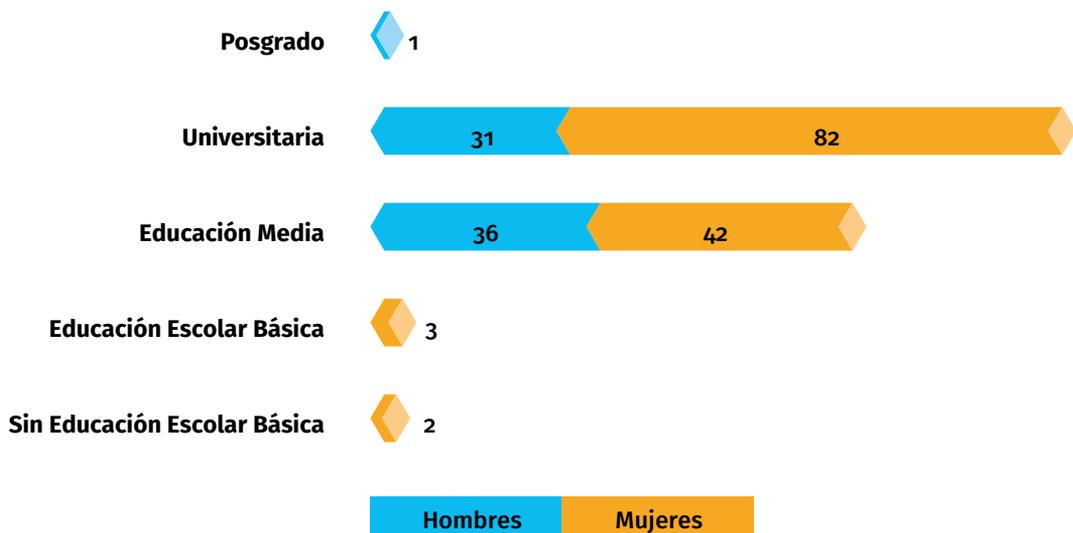


Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensoría del Pueblo.

Educación del personal

Al realizar el análisis de la planta de personal por el nivel educativo alcanzado, los datos muestran importantes diferencias de género. No obstante, en el conjunto total se resalta que poco más de la mitad de la planta posee un título universitario. La otra mitad la completa un funcionariado que cuenta con la educación básica concluida, o menos. Son las mujeres quienes más contribuyen a la composición del funcionariado con nivel educativo universitario (gráfico 18).

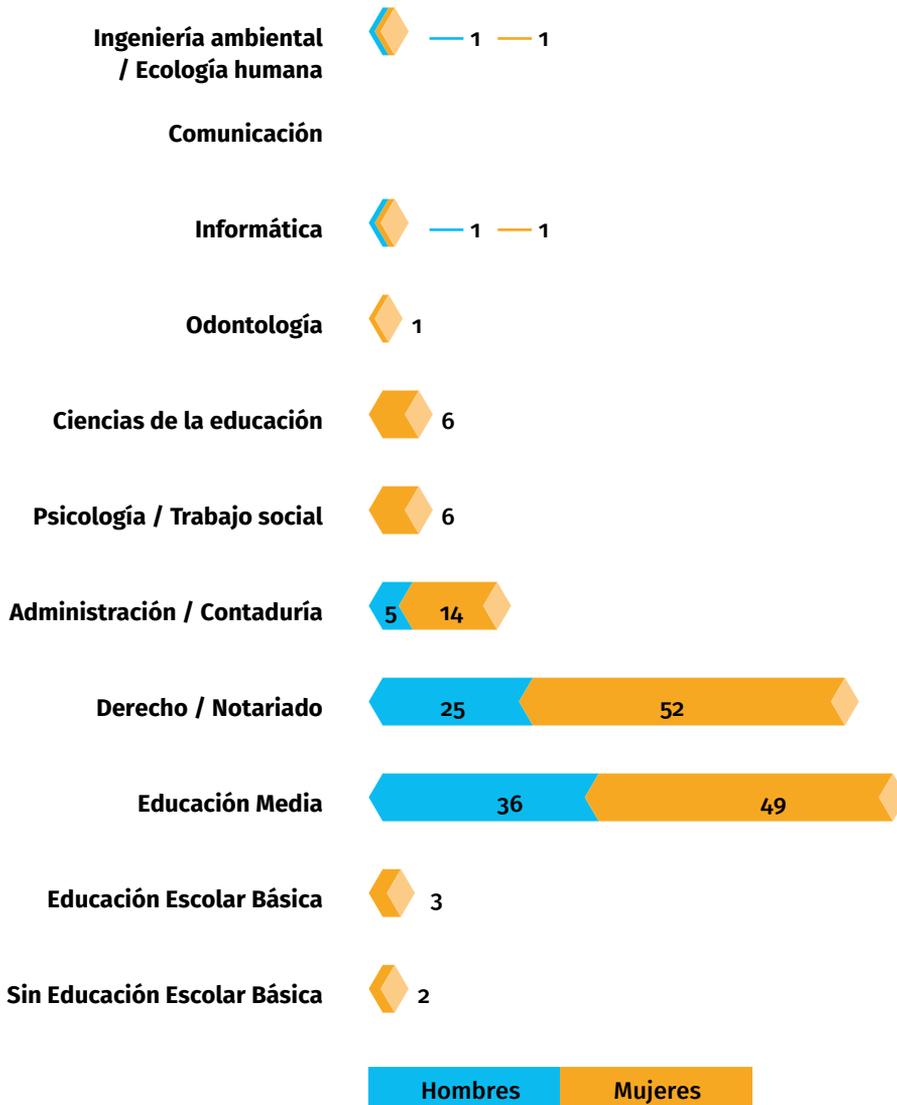
GRÁFICO 18 COMPOSICIÓN DEL FUNCIONARIADO, POR NIVEL EDUCATIVO Y SEXO



Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensoría del Pueblo.

Respecto del área de formación específica, son mayoría quienes tienen un grado en derecho, seguidos de quienes poseen formación en administración y/o contaduría y carreras afines. Ambos segmentos profesionales tienen un nicho preferente en la administración pública y responden a perfiles diseñados para el trabajo administrativo y burocrático del Estado (gráfico 19). Destaca que no se cuente con más profesionales en ciencias sociales o con perfiles apropiados para la intervención social.

GRÁFICO 19 COMPOSICIÓN DEL FUNCIONARIADO, POR FORMACIÓN ESPECÍFICA Y SEXO

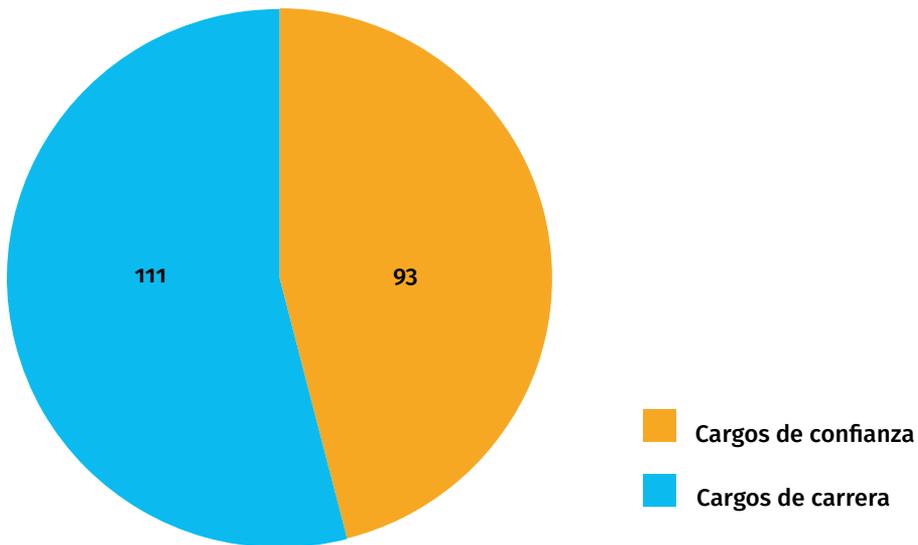


Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensoría del Pueblo.

Estructura administrativa de la planta

Casi la mitad de la planta está conformada por cargos de confianza (gráfico 20). En el análisis de los datos, se deduce que en la institución se considera como cargo de confianza hasta el nivel de jefatura de departamento, lo que configura una situación más flexibilizada que en el resto de la función pública, donde la carrera administrativa llega a niveles jerárquicos más altos.

GRÁFICO 20 COMPOSICIÓN DE LA NÓMINA POR CARGOS DE CONFIANZA Y DE CARRERA

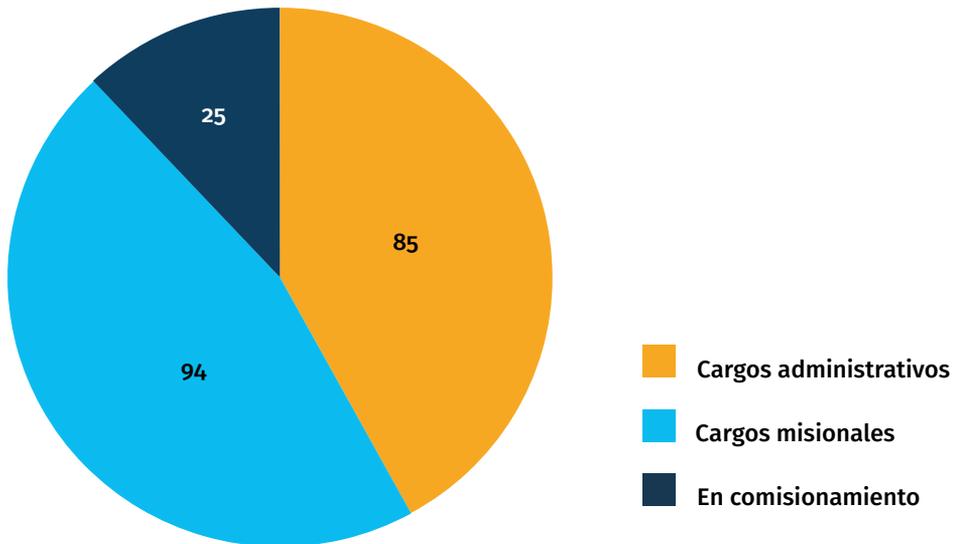


Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensoría del Pueblo.

Igualmente, se observa que casi la mitad de la nómina está conformada por cargos administrativos, abocados al funcionamiento burocrático de los ciclos presupuestarios y financieros de la institución, antes que al trabajo operativo o gerencial de la defensa de los derechos humanos (gráfico 21).

También llama la atención que un total de 25 personas se encuentran en comisión o traslado temporal en otras instituciones del Estado, principalmente en gobiernos municipales y, en menor medida, en las oficinas de Diputados y otros entes del Poder Ejecutivo. Si bien esta es una situación legalmente permitida por las leyes administrativas, resulta en una pérdida de recursos de la Defensoría, que son distraídos para otras finalidades ajenas a su misión.

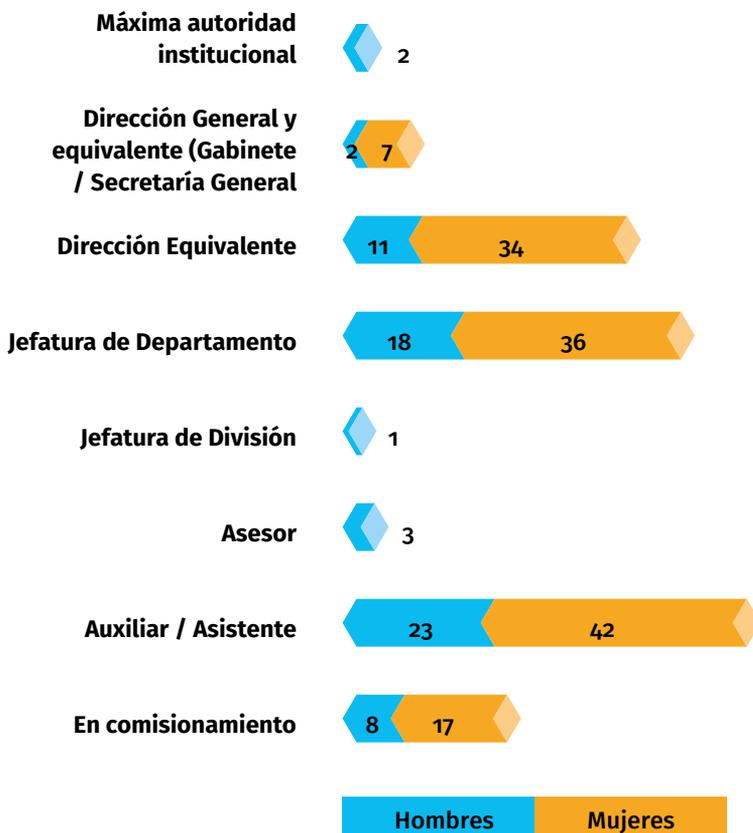
GRÁFICO 21 COMPOSICIÓN DE LA NÓMINA POR CARGOS ADMINISTRATIVOS Y MISIONALES



Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, analizando la composición del funcionariado respecto a su nivel jerárquico (gráfico 22), se observa que el 53,9% de la planilla está conformada por personas que se encuentran en cargos de alta gerencia pública, es decir, quienes ocupan desde el nivel de jefaturas de departamento, hasta llegar a las máximas autoridades institucionales. Las características de estos cargos son el poder decisorio sobre la gestión institucional, el manejo de información confidencial o reservada de la institución, la facultad de ejercer funciones de dirección, fiscalización o vigilancia.

GRÁFICO 22 COMPOSICIÓN DEL FUNCIONARIADO POR NIVEL JERÁRQUICO Y SEXO



Fuente: Elaboración propia con datos de la Defensoría del Pueblo.

VULNERABILIDAD FRENTE A LA CORRUPCIÓN

Los últimos reportes de auditoría de la Contraloría General de la República advierten que la institución presenta varios puntos de vulnerabilidad frente a la corrupción. El informe de auditoría sobre el Ejercicio Fiscal 2020 indicó que la institución mantiene un sistema de control interno con un desarrollo inicial bajo. En particular, se destacó que, si bien se cuenta con algunos instrumentos de gestión, como el Plan Estratégico Institucional con su matriz FODA y mapas de riesgo, estos no son aplicados. No hay políticas operacionales, evaluaciones de desempeño del personal o rendiciones de cuenta a la ciudadanía. Tampoco se comprobó la realización de auditorías internas, ni planes de mejora⁴⁰.

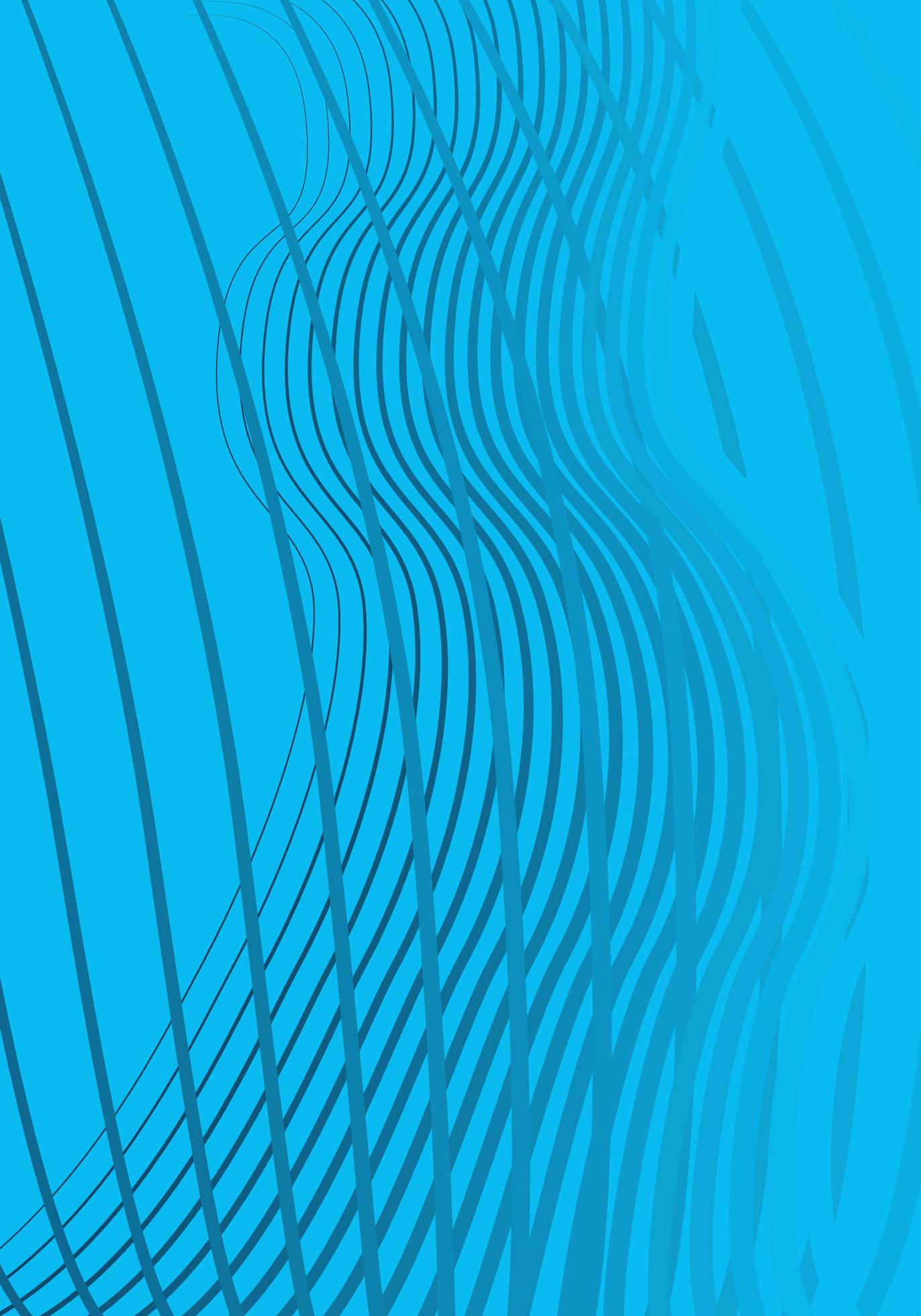
La auditoría sobre el Ejercicio Fiscal 2021 incluyó 52 observaciones, evidenciando significativas deficiencias sobre los estados financieros que no presentan razonablemente la situación financiera de la institución. Entre los muchos aspectos observados, se señaló que la institución no tiene mecanismos de control y registro eficiente de la adquisición de bienes de consumo e insumos y de los saldos de dichos bienes que no están en un inventario de bienes de consumo. No cuenta con un inventario de muebles y enseres. No tiene mecanismos de control eficientes sobre el uso de combustible, los vehículos institucionales no están debidamente registrados e identificados, no existen controles contables sobre el uso de los vehículos. No se aplican reglas que transparenten la carga de combustible a vehículos particulares. Asimismo, se realizan pagos por mantenimiento y reparaciones, sin que contablemente se registre el detalle de la reparación edilicia efectuada, entre otras irregularidades similares⁴¹.

⁴⁰ Contraloría General de la República, *Informe y Dictamen sobre el informe financiero del Ministerio de Hacienda. Ejercicio Fiscal 2020*. Tomo IV (Asunción: Contraloría General de la República, 2021), 235-239.

⁴¹ Contraloría General de la República, *Informe Final. Resolución CGR N.º 486/2021 (Artículo 1º, numeral 4). Auditoría Financiera / Cumplimiento a la Defensoría del Pueblo (DP)* (Asunción: Contraloría General de la República, 2022).

En lo que respecta al cobro de las contribuciones a los objetores de conciencia, se detectó el cobro de más de 337 millones de guaraníes (más de USD 48 mil), sin comprobantes de respaldo, es decir, sin emitir el comprobante de ingreso que es el instrumento de percepción de cualquier renta pública. El descargo presentado por la institución fue que no contaba con disponibilidad presupuestaria para la impresión del talonario.

Todos los descargos ofrecidos por la Defensoría fueron rechazados por el ente de control, que solicitó la investigación de las irregularidades detectadas y la aplicación de las sanciones legales correspondientes.



CUMPLIMIENTO DE RECOMENDACIONES DEL GANHRI

En su última evaluación del 2019, el Subcomité de Acreditación del GANHRI efectuó una serie de recomendaciones encaminadas a que la institución progrese y pueda alcanzar una certificación de categoría A. Entre las recomendaciones vinculadas al cumplimiento de su mandato, destacamos aquellas que tienen relevancia por la interacción de la institución con el sistema internacional de protección de derechos humanos, para alentar avances por parte del Estado paraguayo en el cumplimiento de sus compromisos internacionales en la materia.

Alentar la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos

El Subcomité de Acreditación del GANHRI señaló que la Defensoría del Pueblo no tiene un «mandato explícito de alentar la ratificación de instrumentos internacionales de derechos humanos o la adhesión a ellos». Sin embargo, no existen obstáculos normativos para que esta función sea ejercida a cabalidad.

Principalmente desde el 2013 en adelante, el Estado paraguayo ha frenado su política de adhesión a un multilateralismo basado en la protección de derechos humanos. En 2016 fue ratificado el último tratado importante en el contexto de Naciones Unidas, el protocolo sobre comunicaciones de la Convención de Derechos del Niño. No obstante, no ha reconocido aún la competencia contenciosa de otros órganos de tratados como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Comité contra la Desaparición Forzada y el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial⁴².

En el ámbito interamericano, los tres últimos tratados⁴³ —relacionados al racismo, a la discriminación y a la protección de adultos mayores— enfrentan una decidida oposición del Paraguay, argumentando razones religiosas, vinculadas al rechazo del reconocimiento de derechos al colectivo LGTBI. En el ámbito de Naciones Unidas, Paraguay manifiesta una decidida oposición a la ratificación del Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y al Acuerdo Regional sobre Acceso a Información, Participación Pública y Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, conocido como Acuerdo de Escazú, dos instrumentos que mejorarán ostensiblemente los niveles de protección en áreas sensibles como el medio ambiente, la salud, la educación, la vivienda o la protección social.

La Defensoría del Pueblo no ha manifestado posición alguna respecto de estos temas, ni ha llevado a cabo acciones para alentar la ratificación de estos instrumentos.

⁴² Hugo Valiente y Julia Cabello, «Un reloj que atrasa treinta años». En: *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción, 2021: Codehupy), 525-538.

⁴³ Concretamente, a la Convención Interamericana contra el Racismo, la Discriminación Racial y Formas Conexas de Intolerancia, la Convención Interamericana contra toda Forma de Discriminación e Intolerancia y la Convención Interamericana sobre la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores.

Presentar informes alternativos al Examen Periódico Universal y a los órganos de tratados

Desde que la República del Paraguay inició la ratificación de los tratados de derechos humanos de Naciones Unidas, se ha sometido en treinta ocasiones a un proceso de examen periódico, cifra que incluye a los tres ciclos del Examen Periódico Universal (EPU) llevados adelante hasta ahora. Ocho de estos exámenes periódicos ocurrieron antes de que la Defensoría de Pueblo iniciara sus funciones efectivas. En el resto de los procesos, solamente en seis ocasiones la institución presentó un informe, lo que señala un bajísimo nivel de colaboración con la vigilancia internacional y escaso aporte al cumplimiento de los compromisos internacionales de derechos humanos por parte del país (tabla 6).

TABLA 6 CUMPLIMIENTO DE INFORMES ALTERNATIVOS ANTE EL EPU Y ÓRGANOS DE TRATADOS

Órgano	Año de examen	Informe de la Defensoría del Pueblo	Observaciones finales
Comité de Derechos Humanos	2019	No	CCPR/C/PRY/CO/4
	2013	Sí	CCPR/C/PRY/CO/3
	2005	No	CCPR/C/PRY/CO/2
	1995	N/A	CCPR/C/79/Add.48
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	2015	No	E/C.12/PRY/CO/4
	2007	No	E/C.12/PRY/CO/3
	1996	N/A	E/C.12/1/Add.1
Comité contra la Tortura	2017	Sí	CAT/C/PRY/CO/7
	2011	No	CAT/C/PRY/CO/4-6
	2000	N/A	A/55/44(SUPP)
	1997	N/A	A/52/44(SUPP)
	1993	N/A	A/49/44(SUPP)

Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer	2017	No	CEDAW/C/PRY/CO/7
	2011	No	CEDAW/C/PRY/CO/6
	2005	No	CEDAW/C/PAR/CC/3-5
	1996	N/A	A/51/38
Comité para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial	2016	Sí	CERD/C/PRY/CO/4-6
	2011	No	CERD/C/PRY/CO/1-3
Comité contra la Desaparición Forzada	2014	Sí	CED/C/PRY/CO/1
Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares	2022	No	CMW/C/PRY/CO/2
	2012	No	CMW/C/PRY/CO/1
Comité de los Derechos del Niño	2013	No	CRC/C/OPAC/PRY/CO/1 CRC/C/OPSC/PRY/CO/1
	2010	No	CRC/C/PRY/CO/3
	2001	No	CRC/C/15/Add.166
	1997	N/A	CRC/C/15/Add.27
	1994	N/A	CRC/C/15/Add.27
Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad	2013	No	CRPD/C/PRY/CO/1
Examen Periódico Universal	2021	Sí	A/HRC/WG.6/38/PRY/3
	2016	No	A/HRC/WG.6/24/PRY/3
	2011	Sí	A/HRC/WG.6/10/PRY/3

Fuente: Tabulación propia en base a datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Existen tratados sumamente estratégicos para la protección de los derechos humanos, respecto de los cuales la Defensoría nunca ha presentado un informe ante su órgano de protección, como son los casos de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o el Comité de los Derechos del Niño, por citar los más destacados. Respecto del EPU, la Defensoría ha participado en dos de los tres ciclos.

Analizando los seis informes que fueron presentados, se observa que los mismos no ofrecen una visión independiente o alternativa, ni evalúan la legislación, las políticas y las prácticas del Estado. Se tratan más bien de informes de rendición de cuentas propias, en los que la entidad defiende su gestión, ofreciendo información acerca de lo que ha realizado. Esto señala la notoria distorsión que presenta la entidad, ya que sus reportes parten de su identificación con el Gobierno al cual deben controlar y a cuyo examen internacional deben contribuir. La práctica de la Defensoría en esta materia ha sido un obstáculo o, al menos, una falta de colaboración con la supervisión de los órganos de tratados.

En un sentido similar, la institución no presenta peticiones o comunicaciones a los sistemas internacionales de protección, sean regionales o de Naciones Unidas. Tampoco colabora con los casos presentados por particulares u organizaciones de la sociedad civil, planteando presentaciones en calidad de *amicus curiae*.

Colaborar en las visitas al Paraguay de los titulares de los mandatos de procedimientos especiales

Desde que la República del Paraguay inició su política de adhesión al multilateralismo basado en derechos humanos, tras la caída de la dictadura en 1989 han sido once los procedimientos públicos especiales de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas (o de su órgano sucesor, el Consejo de Derechos Humanos) que han efectuado misiones *in loco* al Paraguay. De estas, diez han sido dentro del periodo en el que la Defensoría del Pueblo ya se encontraba en funciones. Los informes finales de los mandatos refieren haber recibido la colaboración de la Defensoría del Pueblo en cinco misiones (tabla 7).

TABLA 7 VISITAS AL PARAGUAY DE PROCEDIMIENTOS PÚBLICOS ESPECIALES

Mandato	Año de visita	¿Colaboró la Defensoría del Pueblo con la misión?	Documento final de la misión
Relatora Especial sobre desechos tóxicos	1998	N/A	E/CN.4/1999/46/Add.1
Relator Especial sobre la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía	2005	Sí	E/CN.4/2005/78/Add.1
Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes	2006	Sí	A/HRC/7/3/Add.3
Relator Especial sobre el derecho a la educación	2009	Sí	A/HRC/14/25/Add.2
Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias	2011	Sí	A/HRC/19/60/Add.1
Relatora Especial sobre la extrema pobreza y los derechos humanos	2011	No	A/HRC/20/25/Add.2

Mandato	Año de visita	¿Colaboró la Defensoría del Pueblo con la misión?	Documento final de la misión
Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas	2014	No	A/HRC/30/41/Add.1
Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental	2015	No	A/HRC/32/32/Add.1
Relatora Especial sobre los derechos de las personas con discapacidad	2015	No	A/HRC/34/58/Add.1
Relatora Especial sobre el derecho a la alimentación	2016	No	A/HRC/34/48/Add.2
Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de la esclavitud, incluidas sus causas y consecuencias	2017	Sí	A/HRC/39/52/Add.1

Fuente: Tabulación propia en base a datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Cabe acotar, sin embargo, que la «colaboración», en todos los casos, fue el haber recibido al titular del mandato que efectuó la visita y concedido una entrevista al mismo, en el conjunto de las otras entrevistas y/o reuniones que fueron otorgadas por las autoridades de gobierno paraguayas. No hubo otro tipo de colaboración.

Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos deben colaborar con los procedimientos públicos especiales de una manera más proactiva, en el sentido de ayudar, facilitar y participar de las visitas a países de los expertos de las Naciones Unidas.

Esto se logra cuando las instituciones son las que requieren la visita in loco, cuando proporcionan información calificada sobre la temática del mandato antes, durante y después de la misión, cuando organizan parte de la visita, preparando y acompañando visitas a territorios e instalaciones públicas donde ocurren las violaciones, como por ejemplo las comunidades indígenas o las cárceles. Nada de esto ocurre en el caso de Paraguay, donde la participación de la Defensoría, cuando se da, no representa una colaboración substancial.

Supervisar y promover la implementación de recomendaciones emanadas del sistema de derechos humanos

Correlato de su escasa colaboración con la supervisión internacional, la Defensoría tiene escasísima incidencia en el monitoreo del cumplimiento de las recomendaciones emanadas de órganos de tratados y en el cumplimiento de las sentencias dictadas por organismos internacionales de derechos humanos.

Verificando el Simore Plus⁴⁴, se constata que la Defensoría del Pueblo no monitorea el cumplimiento de las recomendaciones del Estado paraguayo. Se observa, asimismo, que sus planes institucionales (PEI y POA) no se alinean en función del logro de las recomendaciones. Junto con otras instituciones, la Defensoría del Pueblo es responsable del cumplimiento de 127 recomendaciones dirigidas al Estado paraguayo, por parte de órganos de tratados y en el EPU. De ese total, solamente 71 cuentan con información cargada en el Simore Plus, en el módulo de las acciones de seguimiento. Entre estas, solamente 25 se corresponden con reportes de rendición de cuentas que realizó la Defensoría del Pueblo. No se informa sobre las restantes 122. Las actualizaciones se corresponden a los años 2014, 2015 y 2018, por lo que tampoco constituyen un seguimiento real y oportuno⁴⁵. La entidad ni siquiera monitorea el cumplimiento de las recomendaciones que directamente la obligan a ella.

La Defensoría no apoya ni supervisa el proceso de cumplimiento de sentencias internacionales recaídas contra el Estado paraguayo en materia de derechos humanos, ni presta asistencia a las víctimas de otra forma. Paraguay tiene diez condenas dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y cinco casos en trámite ante ese tribunal. Por órganos de tratados de Naciones Unidas tiene siete condenas dictadas, seis del Comité de Derechos Humanos y una del Comité de los Derechos del Niño.

44. El **Sistema de Monitoreo de Recomendaciones (Simore)**, es una plataforma en línea, en la web del Ministerio de Relaciones Exteriores, que consiste en un módulo de información sistematizada de recomendaciones recibidas por el Paraguay por parte de órganos de tratados y procedimientos especiales de Naciones Unidas, así como de la Organización de Estados Americanos. El sistema permite, si es actualizado por las instituciones afectadas por la recomendación, el acceso a información sobre las acciones desplegadas por las instituciones del Estado, vinculadas al seguimiento e implementación de las mismas.

45. Consulta al Simore Plus, septiembre de 2022.

Paraguay cuenta con una instancia denominada Comisión Interinstitucional Responsable de la Ejecución de las Acciones Necesarias para el Cumplimiento de Sentencias y Recomendaciones Internacionales (CICSI)⁴⁶, responsable de cumplir a cabalidad con todas las sentencias. Hasta ahora, solamente el caso Ricardo Canese vs. Paraguay, dictado por la Corte Interamericana, se considera que ha sido plenamente cumplido⁴⁷.

⁴⁶ Creada por Decreto N.º Decreto N.º 1595/2009 y reestructurada sucesivamente por los Decretos N.º 10449/2013 y 4367/2015.

⁴⁷ Valiente y Cabello, «Un reloj que...», 526.

CONCLUSIONES

La Defensoría del Pueblo es un engranaje clave en la «sala de máquinas» de la Constitución paraguaya de 1992⁴⁸. Su diseño institucional buscó fortalecer un sistema de frenos y contrapesos, con funciones estatales compartimentadas en poderes separados. Se creó para que el Poder Legislativo —la encarnación por excelencia de la representación popular— pudiera controlar a los poderes de la administración y de la justicia, máximas expresiones de la concentración del poder para hacer cumplir la ley.

Este contrapeso se perfiló en un área de mayor importancia y sensibilidad en la relación de los representados frente al Estado: los derechos humanos. Por esto, la extrema degradación sufrida por esta institución, que la ha llevado a extraviar su sentido constitucional, afecta de una manera tan desproporcionada a la misma esencia de la democracia.

Las razones son incontestables. En primer lugar, resulta en una incomprensible renuncia de una facultad constitucional del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo y el Judicial. Y porque representa una inadmisibles cesión a favor de la concentración del poder, en desmedro de la representación popular. Es como si el Legislativo renunciara a su facultad constitucional del juicio político o abdicara de su poder de prestar acuerdos constitucionales.

Es un escenario catastrófico fundado, principalmente, por tres nudos problemáticos institucionales: falta de independencia política, especialmente respecto a la designación; distorsiones de misión y mandato; y cuestiones relacionadas a los recursos y su gestión.

⁴⁸ Para referirnos al diseño institucional de la parte orgánica de la Constitución, tomamos esa expresión de: Roberto Gargarella, *La Sala de Máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)* (Buenos Aires: Katz Editores, 2014).

Falta de independencia política de la institución

El problema central con la falta de independencia política de la Defensoría del Pueblo se relaciona con el proceso de designación, que se ha caracterizado por su falta de transparencia y selección no basada en la idoneidad. Esta situación repercute en la designación de titulares de mandato que plantean, posteriormente, un manejo distorsionado de los fines de la institución. La tendencia observada en los procesos de selección ha sido la siguiente:

- **Candidaturas «dependientes».** Debido a la falta de pluralismo político en el Poder Legislativo, el hegemónico partido de Gobierno termina imponiendo su mayoría en el Senado para ocluir la posibilidad de una candidatura independiente del poder político, conformando ternas en las que todos los integrantes son afines al partido de Gobierno o bien, directamente, cuadros dirigentes del mismo.
- **Designación «negociada».** Cerrada cualquier otra alternativa, la bancada del partido de Gobierno en la Cámara de Diputados negocia los votos que faltan con alguna de las bancadas minoritarias, para alcanzar los números necesarios para los dos tercios requeridos. Algunas veces, la negociación incluyó la cesión del cargo de Defensor del Pueblo Adjunto, de otro cargo de designación constitucional o, en el peor de los intercambios, en canje del respaldo a alguna que otra iniciativa legal.

Un aspecto diagnosticado como un elemento clave de esta distorsión es la **deliberada inexistencia de una regulación**. Esto hace que el proceso sea vulnerable a la colusión política y los requisitos de idoneidad sean prácticamente inexistentes.

Como principio constitucional, la **idoneidad debe ser la base para el acceso a las funciones públicas no electivas**. En este marco, la idoneidad debe ser entendida como un conjunto de competencias y aptitudes de carácter técnico, legal y moral. Este principio obliga a quien disponga la designación de una persona en la función pública a verificar el previo cumplimiento de procedimientos de selección y acreditación de idoneidad.

Distorsiones en cuanto a misión y mandato

Funciones inconstitucionales

La Constitución dispone que la Defensoría del Pueblo no tiene competencia administrativa ni judicial. En la práctica, sin embargo, cumple un sinnúmero de funciones de carácter administrativo que la terminan identificando —o solapando— con las entidades del Poder Ejecutivo, extraviándola de su misión constitucional de control y contrapoder. Esta situación es causada principalmente por dos distorsiones:

- **Errónea gestión asistencialista asumida por los titulares.** Las autoridades asumen funciones que corresponden a otras carteras del Estado. Esto se podría subsanar con la designación de personas idóneas para los cargos de la Defensoría del Pueblo.
- **Leyes que asignan roles administrativos en contra del mandato constitucional.** En particular, las leyes referentes a los sistemas de gestión de dos políticas públicas claves para los derechos humanos: las indemnizaciones a víctimas de la dictadura y la objeción de conciencia al servicio militar, sumada a la superintendencia del servicio civil sustitutivo. Estas funciones deberían ser transferidas a la cartera del Ejecutivo que tiene a su cargo la coordinación general de la política interna de derechos humanos, es decir, el Ministerio de Justicia.

Es importante señalar que uno de los casos mencionados en el punto anterior genera una distorsión extrema: la gestión del servicio civil sustitutivo se ata a la obtención de Fuente 30 es decir, los recursos propios con los que la institución financia su presupuesto. Así, están reunidos todos los ingredientes para una receta del fracaso: la institución independiente que debiera controlar los abusos de la administración pública es parte interesada y responsable de la administración, con la posibilidad de cometer ella misma abusos contra los administrados.

Duración del mandato

Principalmente, existen dos distorsiones respecto al mandato:

- **Periodo.** La decisión política de extender el mandato más allá de la legislatura que lo designa.
- **Continuidad.** La incorporación del inconstitucional principio de tácita reconducción, que habilita a que el Defensor del Pueblo continúe en el cargo a pesar de haber vencido su mandato.

Mala calidad del gasto público y mala gestión financiera

La institución dispone de razonables recursos financieros. En el conjunto del organigrama del Estado paraguayo, cuenta con un nivel de financiamiento público similar, a veces superior, que otros organismos de control administrativo o de derechos humanos. Sin embargo, presenta deficiencia en cuanto a la calidad del gasto y demuestra vulnerabilidad ante la corrupción.

En detrimento de recursos suficientes para gastos operativos en territorio, más de las tres cuartas partes del gasto que se efectúa va a parar a gastos de personal visibles (remuneraciones de la planta) y encubiertos (seguro médico privado, viáticos y pasajes).

En cuanto a la planta del personal, se caracteriza por:

- Ser numerosa.
- Haber ingresado sin pasar por un concurso público de oposición.
- No tener calificación específica en derechos humanos.
- Percibir salarios no competitivos.
- Estar altamente feminizada, pero no como consecuencia de una política de acción afirmativa o contratación preferente, sino a consecuencia de las malas remuneraciones y condiciones de trabajo precarizadas.
- Presentar un sesgo de preferencia hacia afiliados al partido político gobernante.
- No contar con un marco legal aplicado al funcionariado.

Es conveniente profundizar el último punto, pues es lo que hace altamente vulnerable la gestión administrativa ante la corrupción. El acceso a la función pública en la institución podría estar viciado de criterios indebidos y prebendarios. El hecho de que exista una sobre representación de funcionarios y funcionarias afiliadas al gobernante partido Colorado abonaría esta sospecha. Decimos que existe sobre representación porque estos conforman las dos terceras partes del total del funcionariado, en una relación desproporcionada y superior a la que se observa en el padrón electoral nacional y en el conjunto de la población del país.

Esto nos lleva a concluir que más allá de que al frente de la entidad se pueda designar a una persona idónea, no se podrá avanzar en la recuperación de la institucionalidad de la Defensoría del Pueblo mientras continúe con esta planta incompetente.

RECOMENDACIONES

A partir del diagnóstico enunciado en las conclusiones, se plantean una serie de recomendaciones básicas encaminadas a recuperar la institucionalidad de la Defensoría del Pueblo. Estas medidas deben ser consideradas como un programa mínimo, casi una precondition, para que la institución se reencause y asuma su rol como institución nacional responsable de la defensa de los derechos humanos.

Recomendaciones relacionadas con la independencia de la institución

A corto plazo

- La Cámara de Senadores debe reglamentar mediante resolución el proceso de concurso y selección de la terna para la Defensoría del Pueblo. Esta reglamentación debe contemplar, como mínimo, los siguientes aspectos:
 1. Amplia difusión de la convocatoria.
 2. Publicidad de todo el proceso.
 3. Institucionalización de la participación y veeduría independiente de representantes de la sociedad civil y las organizaciones de defensa de derechos humanos reconocidas por el Estado, en las audiencias públicas, en la evaluación de méritos y en la selección de la terna.
 4. Incorporación como requisitos del perfil de la convocatoria: a) Tener experiencia en las áreas que hagan al cumplimiento del mandato constitucional de la Defensoría del Pueblo, conforme a los Principios de París; y b) Tener reconocidos méritos en la defensa de los derechos humanos y notoria honorabilidad.

5. Un sistema reglado de evaluación de las candidaturas sobre la base de criterios predeterminados, objetivos y de acceso público.
6. Un método de selección que obligue a nominar integrantes de la terna que presten servicios en su propia capacidad individual y no en nombre de la organización o partido político al que representen o pertenezcan como afiliados.

A mediano plazo

- El Poder Legislativo debe modificar parcialmente el artículo 7 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, en el sentido de incorporar como requisitos para ser nombrado en el cargo de Defensor del Pueblo: a) Tener experiencia en las áreas que hagan al cumplimiento del mandato constitucional de la Defensoría del Pueblo, conforme a los Principios de París; y b) Tener reconocidos méritos en la defensa de los derechos humanos y notoria honorabilidad.

A largo plazo

- El sistema de partidos —en especial aquellas agrupaciones que se ubican en el espectro opositor— debe optimizar sus resultados electorales, obteniendo más votos y custodiando mejor sus resultados electorales, con miras a fortalecer la pluralidad política partidaria en las cámaras del Legislativo y, de ese modo, reflejar con mayor riqueza la diversidad política de la sociedad.

Recomendaciones relacionadas a la duración y término del mandato

A corto plazo

- La próxima legislatura, a ser instalada en las elecciones generales de 2023, debe designar a un(a) Defensor(a) del Pueblo y un(a) Adjunto(a), corrigiendo la distorsión inconstitucional actualmente vigente por una mala práctica del sistema político.
- Desde esa elección en adelante, respetar el precepto constitucional que ordena que el término de mandato del Defensor del Pueblo coincida con la legislatura que lo designó en el cargo.

A mediano plazo

- El Poder Legislativo debe derogar la Ley N.º 2103/2003.

Recomendaciones relacionadas a la distorsión del mandato constitucional

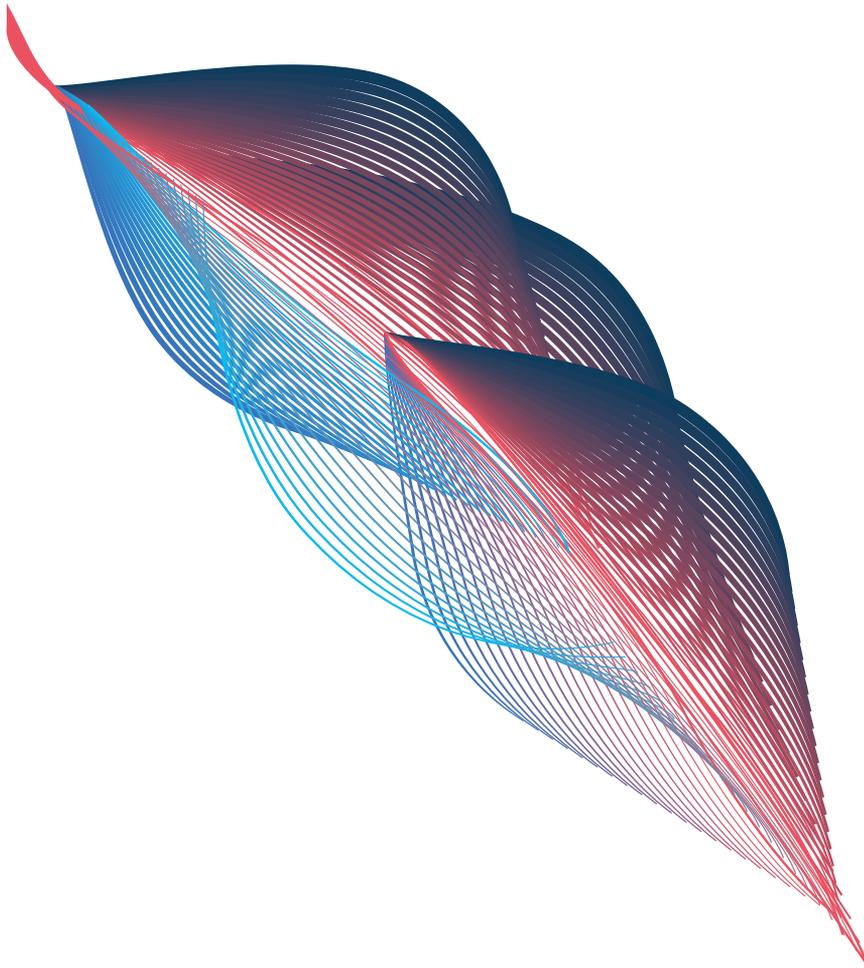
A mediano plazo

- El Poder Legislativo debe modificar parcialmente las Leyes N.º 4013/2010 y N.º 838/1996 y sus modificaciones, en el sentido de eliminar las inconstitucionales funciones administrativas que ambas normas asignan a la Defensoría del Pueblo. Dichas funciones deben ser transferidas al Ministerio de Justicia.

Recomendaciones relacionadas al fortalecimiento institucional

A mediano plazo, tras la designación de un nuevo titular del mandato

- La Defensoría del Pueblo, en coordinación con el Ministerio de Hacienda, debe realizar una reingeniería de su planta mediante la supresión y fusión de cargos en el Anexo de Personal de la institución. La planta permanente debe ser reducida, pero garantizando mejores remuneraciones que aseguren salarios competitivos para atraer profesionales diversificados, con alto perfil y con especialización en derechos humanos.
- La nómina actual de personas nombradas debe ser desvinculada e indemnizada, sin perjuicio de su derecho de volver a ingresar a la institución, mediante concurso público de oposición.
- La Defensoría del Pueblo debe renunciar a la acción de inconstitucionalidad planteada contra la Ley de la Función Pública y aplicar dicha normativa para garantizar el nombramiento de su personal a través de condiciones transparentes e igualitarias, sobre la base de la idoneidad, mediante concursos públicos de oposición.
- La Defensoría del Pueblo debe garantizar un régimen de carrera del servicio civil en su planta de personal, asegurando la estabilidad en el cargo de los puestos de carrera y la vigencia de derechos laborales en la entidad.



CON EL APOYO DE

La gente
cambia
el mundo

Diakonia



Unión Europea

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Codehupy y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.