

SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN  
DE DERECHOS HUMANOS

## Un *ombudsman* a la altura de sus responsabilidades



A las puertas de un juicio político, acorralado por denuncias y sin la protección de Honor Colorado, Miguel Godoy renunció al cargo como titular de la Defensoría del Pueblo. Queda el desafío de hacer del *ombudsman* una verdadera figura aliada de la defensa de los derechos humanos, cumpliendo estándares esperados para su función y no un mero títere del partido hegemónico, como ha sido hasta ahora.

**Palabras claves:** *Defensoría del Pueblo, juicio político, Poder Legislativo, políticas públicas, corrupción.*

**Mario J. Barrios Cáceres**

COORDINADORA DE DERECHOS HUMANOS DEL PARAGUAY (CODEHUPY)

En este artículo se analizará el estado de situación del sistema nacional de protección de derechos humanos, poniendo un foco en la Defensoría del Pueblo, organismo del Estado paraguayo que cumple el rol de Institución Nacional de Protección de Derechos Humanos, conforme al diseño institucional establecido por la Constitución.

## **SITUACIÓN DEL DERECHO EN 2022**

### **IRREGULAR SELECCIÓN DEL DEFENSOR DEL PUEBLO**

Debido a desavenencias motivadas por cuoteo político que impedían la mayoría necesaria para la elección del nuevo defensor del Pueblo (DP), al cierre de la edición del informe pasado se reportaba que, a pesar de la presentación de ternas, la Cámara de Diputados había reconfirmado sin mayores debates —y sin que exista una evaluación pública ni una rendición de cuentas de su período anterior— a Miguel Ángel Godoy Servín y dejado vacante el cargo del defensor Adjunto. Esta situación dejaba un panorama complejo<sup>1</sup>.

Esta reconfirmación fue el último capítulo de una serie de negligencias y tergiversaciones que acompañan desde hace varios años al proceso de designación de este órgano extrapoder y que se caracterizan por una deliberada inexistencia de regulación que lo exponen a la colusión política; así como la selección basada en criterios políticos y no en la idoneidad de los candidatos o candidatas. Esta última debe ser entendida como un conjunto de competencias y aptitudes de carácter técnico, legal y moral, obligando imperativamente a considerarlas a quien disponga la designación de una persona en la función pública.

La gravedad de esta omisión termina repercutiendo en la designación de titulares incompetentes para el cargo y plantea posteriormente distorsiones respecto a cuestiones tales como la continuidad en el mandato mediante la tácita reconducción incorporada inconstitucionalmente o extenderlo más allá de la legislatura que lo designa, conforme el artículo 277 de la Constitución.

La Ley N.º 2103/2003<sup>2</sup> «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 su sucesor(a). En su momento, fue una solución política para mantener en el cargo al primer DP electo, tras el término de su mandato. Según la Constitución, el titular dura en funciones cinco años, que deben

1 Camilo Filártiga Callizo y Leonardo Gómez Berniga, «Protección de derechos frente a una institucionalidad débil», en *Derechos Humanos en Paraguay 2021* (Asunción: Codehupy, 2021), 540-554.

2 Ley N.º 2103, del 13 de mayo de 2003 «Que prevé la prórroga de funciones en la Defensoría del Pueblo interín asuma su sucesor», *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 20 de noviembre de 2022, <https://bacn.gov.py/archivos/4378/20151116110030.pdf>

ser coincidentes con el periodo del Congreso que lo eligió (artículo 277). La disposición contenida en la Ley N.º 2103/2003 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<sup>3</sup>.

En la práctica, estos procesos de selección han contado hasta aquí con candidaturas dependientes y designaciones negociadas, producto de 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. Como consecuencia, ante el cierre de 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 a fin de 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.

## **MÚLTIPLES QUESTIONAMIENTOS A LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

Este organismo fue diseñado como un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios.

### **Lo que debería cumplir la Defensoría del Pueblo**

Regulados por el artículo 279 de la Constitución y el artículo 10 de la Ley N.º 631/1995, «Orgánica de la Defensoría del Pueblo», entre sus deberes y atribuciones se encuentran: recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra violaciones de los derechos humanos y otros hechos que establecen la 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.

Igualmente, la ley señala que podrá acceder a los sitios donde se denuncie la comisión de tales hechos.

---

3 *Ibidem* 1.

Es también de su competencia actuar de oficio, emitir censura pública por actos o por 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, etc.

### **Lo que realmente hace**

En la práctica, se ha dado una distorsión de sus funciones, con la duplicación de actividades, siendo superpuestas a las asignadas a otras instituciones públicas, como la Secretaría de Acción Social, o la presentación de amparo constitucional en defensa de ciertos derechos, en cuanto desatiende otros de igual gravedad.

Le atribuyeron encargarse de la cuestión de la objeción de conciencia y la indemnización de víctimas de la dictadura. Ambos asuntos deberían realizarse por otras entidades estatales.

### **Resultados de la mala gestión**

El desempeño del *ombudsman* durante el periodo 2016-2021 fue observado internacionalmente, conforme a las recomendaciones formuladas en el marco del Examen Periódico Universal, por ejemplo.

Asimismo, durante su gestión se dio el descenso de estatus a la categoría B ante la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI, por sus siglas en inglés).

### **Falencias encontradas en la administración 2016-2021**

Un reciente estudio de la Codehupy<sup>4</sup> identifica una serie de falencias imputables a la administración del anterior DP (2016-2021), tomando como base los deberes dispuestos en el artículo 10 de la Ley N.º 631/1995.

Así, en cuanto a la presentación de los distintos informes —tales como aquellos de periodicidad anual a las cámaras del Congreso al inicio de cada periodo anual de sesiones; los informes especiales, a cualquiera de las cámaras del Congreso; los informes individuales, presentados a los recurrentes o los de divulgación sobre la situación de derechos humanos—, a la fecha, desde que se ha instalado la oficina de la Defensoría del Pueblo, no se han elaborado.

Respecto a la recepción e investigación de «denuncias, quejas y reclamos por violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, tratados internacionales y en las leyes, aun cuando tales violaciones sean cometidas

4 Codehupy, *Defender al Pueblo. ¿Qué hacer para recuperar la institucionalidad del ombudsman?* (Asunción: Codehupy, 2022).

por personas que actúen en ejercicio de funciones estatales»<sup>5</sup>, se observa que los temas más frecuentemente denunciados y atendidos están relacionados con asuntos municipales y servicios públicos, pueblos indígenas, área penal, salud, mujer, niñez y adolescencia y cuestiones laborales.

De acuerdo a la investigación referenciada, respecto a la censura por actos contrarios a los derechos humanos, entre el 2016 y 2021, la Defensoría del Pueblo recibió más de 50 mil quejas y solamente ejerció la censura pública en dos ocasiones: en febrero de 2020, 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»<sup>6</sup>; y en mayo de 2022, contra la diputada Celeste Amarilla 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 y la reputación»<sup>7</sup>.

Otra de las falencias identificadas ha sido la carencia de enfoque de litigio estratégico en la actuación de la Defensoría, ya que se limita a presentar en su mayoría temas relacionados a la salud, dejando de lado otros temas urgentes de la agenda de derechos humanos.

Respecto a otra de sus atribuciones, la de formular recomendaciones de creación y modificación de normas, paradójicamente el defensor del Pueblo ha entorpecido el proceso de avance normativo en materia de derechos humanos. Tan solo unas pocas muestras de este oxímoron: el rechazo de la DP al proyecto de ley de creación de la Dirección Nacional de Verdad, Justicia y Reparación, basado en una presunta vulneración del principio constitucional de separación de poderes; y su oposición al Plan Nacional de Derechos Humanos, 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 como promoción del aborto masivo, así como su rechazo a cualquier acción basada en la construcción de la sexualidad como «promueve la ideología de género». Por otra parte, ha omitido pronunciarse respecto de otras normas en materia de derechos humanos cuya sanción y promulgación se hallan pendientes hace años, como la Ley Contra toda Forma de Discriminación, presentada en el 2015.

La Defensoría del Pueblo no cuenta con programas permanentes o campañas de concienciación cívica sobre los derechos humanos. Tampoco se utilizan

5 Artículo 10, inciso 1 de la Ley N.º 631/1995, disponible en *Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación*, acceso el 20 de noviembre de 2022, <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/normativa/Ley%20Nro%20631-95.pdf>

6 Resolución de la Defensoría del Pueblo N.º 01/20 del 11 de febrero de 2020. Nota de la Defensoría del Pueblo N.º 233 del 14 de febrero de 2020.

7 Resolución de la Defensoría del Pueblo N.º 06/22 del 12 de mayo de 2022. Nota de la Defensoría del Pueblo N.º 80 del 12 de mayo de 2022.

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. Con relación a las acciones para la defensa de los intereses difusos, no se ha observado que se hayan promovido acciones para la defensa de los mismos, como el patrimonio cultural o los derechos ambientales.

## **DENUNCIA POR COBRO INDEBIDO A OBJETORES DE CONCIENCIA**

A finales del mes de agosto de 2022, Godoy fue denunciado penalmente por el supuesto delito de exacción y cobro indebido de cánones a objetores de conciencia y arbitrariedades en su administración. El funcionario salió al paso de estas denuncias asegurando que todos los cobros se realizaron por medio del Banco Nacional de Fomento (BNF) y que luego se transfirieron a la institución vía Fuente 30, en el presupuesto.

En una entrevista a un medio gráfico, Godoy aseguró que todo se trataba «de una voraz persecución política en su contra, sin ningún contenido jurídico, sobre todo en lo que respecta a la objeción de conciencia», indicando que «los propios legisladores saben que el BFN es el ente recaudador de la objeción de conciencia, establecido a través de la Ley especial»<sup>8</sup>.

## **PEDIDO DE JUICIO POLÍTICO AL DEFENSOR**

Así las cosas, luego de dos semanas, se dieron ingreso en la Cámara de Diputados a los expedientes N.º D-2269111<sup>9</sup> y N.º D-2269112<sup>10</sup>, solicitando el pedido de juicio político al defensor del Pueblo por la comisión de mal desempeño de funciones. Los libelos incluyeron una vasta lista de causales, a saber, una gestión administrativa-financiera deficiente; manejo arbitrario de las indemnizaciones a víctimas de la dictadura por medio de esquema de reconsideración de pagos ya realizados en años anteriores, que devienen en aumento de jornales para la misma víctima; abuso de poder y de discrecionalidad en el manejo de recursos públicos y en la gestión del talento humano de la institución; incapacidad para el diseño e implementación efectiva del programa de promoción y defensa de los derechos humanos; recaudación ilegal de contribuciones a objetores de conciencia por fuera de las previsiones legales promoviendo una interpretación y aplicación deliberadamente

8 «Defensor del Pueblo lamenta la voraz persecución política que sufre por parte de Senadores», *La Nación*, 1 de septiembre de 2022, acceso el 12 de octubre de 2022, <https://www.lanacion.com.py/politica/2022/09/01/defensor-del-pueblo-lamenta-la-voraz-persecucion-politica-que-sufre-por-parte-de-senadores/>

9 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 12 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/126650>

10 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 12 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/126651>

errónea de la norma; y, finalmente, un actuar indecoroso reflejado en sus múltiples acciones contrarias a la dignidad de las personas, lenguaje discriminatorio, misógino, agresivo y no acorde con la investidura.

Entre las cuestiones administrativas se destacan la no utilización de las cuentas conforme a las normativas aplicadas según lo establecido en la Ley N.º 1535/1999 «De Administración Financiera del Estado»; el manejo de la cuenta caja chica o fondo fijo sin designación de encargado(a) para su utilización; la falta de documentación que respalde el control de entradas de los bienes de consumo e insumo; la incorrecta regulación en concepto de combustibles; la impresión tardía de comprobantes de ingresos; los registros tardíos de operaciones que demoraron hasta 45 días, las cuales fueron contabilizadas en fechas posteriores a su realización. Asimismo, se cuestionaron las inconsistencias de informes remitidos por la Defensoría del Pueblo con relación a marcaciones de funcionarios(as) en las distintas dependencias habilitadas; la deficiencia de control de personal con relación a la aplicación de multas por ausencias, salidas fuera del horario establecido; los legajos de rendición de cuentas incompletos; la falta de libros rubricados para órdenes de trabajo; las órdenes de trabajo de vehículos con deficiencias; el inventario de bienes sin valorizar; etc.

Los tópicos de la acusación incluyeron los actos de violencia protagonizados por Miguel Godoy: en un caso resultó víctima la jueza del Tribunal de Cuentas, Segunda Sala, María Celeste Jara; en otro, en ocasión de un motín en Tacumbú, fue agredida la ministra de Justicia, Cecilia Pérez. También se incluyó otro antecedente grave: la agresión verbal y física que protagonizó al golpear a su propio defensor del Pueblo Adjunto, quien lo denunció por agresión.

Igualmente, se sumaron a la acusación la persecución, el hostigamiento, el maltrato y el acoso laboral y sexual a funcionarias. Por ejemplo, la exclusión de una funcionaria del seguro médico contratado por la Defensoría del Pueblo hizo que ella se viera obligada a gestionar su comisionamiento a otra institución; o casos de acoso sexual a otra funcionaria, así como difamación y calumnia a una funcionaria con 16 años de antigüedad, acompañados del maltrato sistemático y excesiva presión y sometiéndola a proceso penal en curso. Otra funcionaria de carrera, con 19 años de antigüedad, fue víctima de constantes traslados infundados y funciones no correspondientes, siendo hostigada, amenazada y perseguida de manera sistemática. Otra funcionaria, de 12 años de antigüedad, fue desvinculada mediante resolución arbitraria, sin previo sumario administrativo. Mientras, otro caso presentado fue el de una funcionaria que, denunciando precariedades, irregularidades en la administración, etc., recibió amenazas de agresión, además de haber sido degradada en su cargo, habiéndosele impuesto sanciones en abierta violación al debido proceso y al derecho a la defensa. Estas conductas especialmente

dirigidas contra funcionarias dan cuenta del carácter misógino y machista del defensor, incurriendo en diferentes formas de violencia conforme la Ley N.º 5777/2016.

También formaron parte de la acusación las veinte denuncias que obran en el Congreso, así como denuncias obrantes en otras entidades y organismos del Estado, y en organizaciones de la sociedad civil en materia de derechos humanos.

La solicitud de juicio político concluye en que el comportamiento de Miguel Godoy demostró «un serio desprecio por el resguardo de los intereses públicos y de los derechos humanos confiados a su custodia y una clara desviación de poder que menoscabó el prestigio y la honorabilidad de la institución a quien representa». La denuncia no solo recordó la violación sistemática de las normas aplicables por parte del DP, sino también su «mal desempeño de funciones por extralimitarse en sus deberes y atribuciones favoreciendo intereses personales sobre el interés personal», haciendo «gala de sus desórdenes de conducta públicamente, agrediendo verbal y físicamente a personas en un total contrasentido con su misión de defender los derechos humanos incumpliendo las obligaciones que le fueran conferidas». Así, de conformidad al artículo 225 de la Constitución Nacional, los diputados y las diputadas solicitaron la apertura de juicio político.

## RENUNCIA Y NUEVO DEFENSOR DEL PUEBLO

El 21 de septiembre de 2022, una semana luego de la presentación de los libelos, la diputada Katty González (PEN) —una de las firmantes— denunció un plan orquestado para plantar drogas en los vehículos particulares de quienes los suscribieron. Asimismo, manifestó que no existían las garantías necesarias para llevar a cabo un juicio político contra el defensor del Pueblo<sup>11</sup>. Ante este escenario, la diputada Norma Camacho —de la misma nucleación política y otra de las signatarias— propuso que se adelante la fecha para la sesión extraordinaria para el tratamiento del juicio político al defensor. Sin embargo, por falta de quórum, no se aprobó su moción.

Acorralado por la abrumadora cantidad de tópicos señalados como mal desempeño del alto funcionario, presionado por un juicio político y abandonado por el movimiento Honor Colorado de la ANR (Partido Colorado), que hasta ese momento lo venía sosteniendo, el 28 de septiembre de 2022, Miguel Ángel Godoy Servín presentó su renuncia al cargo de defensor del Pueblo. En su nota, dirigida al presidente de la Cámara de Diputados<sup>12</sup>, señaló que sobre

11 «Denuncian plan para amedrentar a firmantes del libelo acusatorio contra el defensor del Pueblo», *Cámara de Diputados*, 21 de septiembre de 2022, acceso el 15 de octubre de 2022, <http://www.diputados.gov.py/index.php/noticias/denuncian-plan-para-amedrentar-firmantes-del-libelo-acusatorio-contra-el-defensor-del-pueblo>

12 «Ficha Técnica del Expediente», *SilPy - Sistema de Información Legislativa*, acceso el 12 de octubre de 2022, <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/126740>



su persona «no se ha presentado denuncia alguna en el fuero penal sobre acoso ni maltrato», alegando que su estado de salud no le permitía estar expuesto a una situación interminable. Agradeció el apoyo recibido por parte de funcionarios y funcionarias, sosteniendo que esperaba que su renuncia «colabore a la paz de la institución». Igualmente, expresó su agradecimiento a las bancadas de la ANR y el PLRA por el apoyo en su designación, ratificando como corolario que durante su gestión no ha utilizado «un solo guaraní del Estado paraguayo» para su «beneficio personal».

Puesta a consideración del plenario de la Cámara Baja, se aceptó la renuncia de Godoy Servín, disponiéndose su sustitución por quien hasta ese momento era su adjunto, el abogado Rafael Luis Ávila Macke, a quien se tomó el juramento de rigor y quien asumió las funciones de defensor del Pueblo «por lo que resta del periodo 2021-2026»<sup>13</sup>.

Si bien el mes transcurrido desde su designación hasta el cierre de la presente edición es insuficiente para poder evaluar objetivamente el desempeño del nuevo defensor, se puede considerar de manera positiva que, durante octubre e inicios de noviembre, se han restituido derechos a funcionarias que habían sido destituidas por la anterior administración. Por otra parte, se ha reunido con el viceministro de Planificación, Programas y Proyectos del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), y participó de una mesa de trabajo con las comisiones de Derechos Humanos de ambas cámaras legislativas.

Asimismo, tomó intervención sobre supuestos hechos graves, referente a un presunto desalojo ilegal de la comunidad indígena 15 de Enero del pueblo ava guaraní, ubicada en el distrito de Nueva Toledo (Caaguazú), en donde dicho desalojo dejó a varias personas heridas, entre ellas, mujeres y niños. De igual manera, se han planteado amparos a favor de pacientes oncológicos. No obstante, cabe destacarse que persisten las prácticas asistencialistas que realizaba su predecesor, lo que hace indicar que esta duplicidad de funciones con otros entes seguirá formando parte de las actividades del nuevo defensor del Pueblo<sup>14</sup>.

## CONCLUSIONES

A pesar de haber sido confirmado para un nuevo periodo, acorralado por un juicio político, Miguel Ángel Godoy Servín presentó su renuncia al cargo de defensor del Pueblo. La suya fue una gestión cuestionada desde amplios sectores por un sinnúmero de irregularidades, que, si bien no fueron exclusivas de su gestión, son propias de la dinámica del proceso de selección del órgano extrapoder. La falta de institucionalidad, así como la inexistencia de

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Defensoría del Pueblo, *Sección Noticias*, 2022, en: <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/noticias.html>

regulación y la intromisión de las fuerzas políticas —que priorizan criterios indebidos no basados en la idoneidad—, hasta la fecha, han resultado en la designación de defensores del Pueblo incompetentes.

El nuevo *ombudsman* asume con una urgente y necesaria tarea: la de cumplir con las recomendaciones de órganos internacionales y poder así elevar el estatus de la Defensoría del Pueblo. Hasta aquí, las distorsiones en cuanto a la misión y el mandato de la institución, su falta de independencia política, así como la mala calidad del gasto público y la mala gestión financiera han privado durante casi tres décadas a la sociedad paraguaya de una primordial institución para la defensa de los derechos humanos. Mientras tanto, queda la pregunta: ¿hasta cuándo la intromisión política continuará privando a la ciudadanía de un *ombudsman* a la altura de sus responsabilidades?

## RECOMENDACIONES

- Reglamentar el proceso de concurso y selección de la terna para la Defensoría del Pueblo.
- 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, en cuanto a la experiencia y reconocidos méritos y honorabilidad.
- Derogar la Ley N.º 2103/2003.
- 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.
- Modificar parcialmente las Leyes N.º 4013/2010 (que reglamenta el ejercicio del derecho a la objeción de conciencia al servicio militar obligatorio) y N.º 838/1996 (que indemniza a víctimas de violaciones de derechos humanos durante la dictadura de 1954 a 1989 y sus modificaciones), en el sentido de eliminar las inconstitucionales funciones administrativas que ambas normas asignan a la Defensoría del Pueblo.

---

### Mario J. Barrios Cáceres

Abogado de derechos humanos y docente universitario. Programa de Posgrado en Antropología Social, Universidad Nacional de Misiones (Argentina). Miembro del equipo editor del presente informe.

Contacto: [mario.barrios.caceres@gmail.com](mailto:mario.barrios.caceres@gmail.com)