

Proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación

RED
CONTRA TODA FORMA
DE DISCRIMINACIÓN

TODAS
LAS PERSONAS SOMOS
IGUALES

Agrupación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Asesinados por Razones Políticas del Paraguay • Aireana, Grupo por los Derechos de las Lesbianas • Amnistía Internacional Paraguay • Asociación Afroparaguaya Kamba Cuá • Centro de Documentación y Estudios • Coordinadora por los Derechos de la Infancia y la Adolescencia • Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los Derechos de la Mujer, Paraguay • Coordinadora de Líderes Indígenas del Bajo Chaco • Coordinación de Mujeres del Paraguay • Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay • Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad • Decidamos, Campaña por la Expresión Ciudadana • Fundación Vencer • Fundación Yvy Marãe'ỹ • Grupo de Acción Gay, Lésbico y Transgénero • Grupo Luna Nueva • Las Ramonas, Organización de Feministas Jóvenes • Paragay • Tierra Viva, a los pueblos indígenas del Chaco • Fondo de Población de las Naciones Unidas • Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

APOYAN

Sistema de las Naciones Unidas en el Paraguay
B'nai B'rith Internacional
Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social
de la Honorable Cámara de Senadores

©2008 FADDAPY • AIREANA • AMNISTÍA INTERNACIONAL PARAGUAY • ASOCIACIÓN AFROPARAGUAYA KAMBA CUÁ • CDE • CDIA • CLADEM PARAGUAY • CLIBCH • CMP • CODEHUPY • CONAPRODIS • DECIDAMOS • FUNDACIÓN VENCER • FUNDACIÓN YVY MARĀE'Y • GAGLT • GRUPO LUNA NUEVA • LAS RAMONAS • PARAGAY • TIERRA VIVA • UNFPA • UNIFEM, como integrantes de la Red Contra Toda Forma de Discriminación

París 1031 c/ Colón, Asunción - Paraguay
Telefax: +595 21 423 875

Traducción al guaraní: Perla Álvarez Brítez
Miguel Ángel Verón Gómez

Revisión jurídica y edición
de la traducción al guaraní Fernando Robles

Se autoriza la divulgación y/o reproducción total o parcial de este material 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 Red.

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

Primera edición, tirada de 2.000 ejemplares.

Esta publicación fue posible gracias a la colaboración del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y de la Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO).

Diagramación: tercermundo
Compuesto en la tipografía Jeroky

Impreso en el Paraguay
febrero 2008

Impreso con el apoyo de



Índice

Presentación	5
Proceso de elaboración participativa del Proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación	7
Presentación del Proyecto de Ley	17
Nota de presentación oficial del Proyecto de Ley	19
Proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación	21
Directorio de las Comisiones de la Honorable Cámara de Senadores	46

Presentación

La Red Contra Toda Forma de Discriminación se complace en presentar el Proyecto de Ley contra Toda Forma de Discriminación. Esta iniciativa legislativa, actualmente en estudio y trámite ante la Honorable Cámara de Senadores, es el resultado de un largo proceso de elaboración participativa de una norma que tiene como fin la reglamentación del artículo 46 de la Constitución Nacional.

Esta ley arbitra mecanismos de protección de las personas frente a cualquier acto discriminatorio. Porque la diversidad humana es una de nuestras mayores riquezas, la misma debe ser protegida por el Estado, como un asunto de interés público y una cuestión de derechos humanos.

La deliberación pública en una democracia es la mejor garantía para la imparcialidad de las normas, procedimientos y sistemas que le dan vigencia efectiva y que permiten la protección de los derechos humanos de los individuos. En este marco, las leyes de una democracia son imparciales cuando no son sancionadas con vista a favorecer a determinadas personas o grupo social en específico, sino que son adoptadas por su sentido de justicia, por sus previsibles resultados en el logro del bien común, luego de haber tomado en cuenta y sopesado los intereses de todas las partes involucradas.

Esto sólo se logra en la medida en que las leyes fueron objeto de un adecuado e intenso debate público ciudadano. El presente material es un insumo básico para el logro de este propósito. Forma parte de las acciones que La Red impulsa para lograr la sanción y promulgación de este proyecto de ley, que fue producto de tres años de foros de consulta, de producción de pensamiento y la construcción participativa del anteproyecto de ley.

Ahora la tarea que nos alienta es impulsar su tratamiento y aprobación por las cámaras del Poder Legislativo, promoviendo un debate ciudadano real y público, liberado de tergiversaciones y mentiras. Esperamos que estos esfuerzos sirvan a la adopción de un instrumento que sea útil para enfrentar de manera adecuada toda forma de discriminación en el Paraguay.

Proceso de elaboración participativa del Proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación

Inicio y motivaciones

La Constitución Paraguaya de 1992 dispone la prohibición de toda discriminación en el artículo 46, pero éste no está aún reglamentado por lo que su aplicación es casi inexistente en la práctica. La prohibición constitucional no se ha traducido en una práctica de convivencia, ni en una medida para la aprobación de leyes o en un objetivo de las políticas públicas. Hasta hoy día, quien discrimina, sea una persona o el Estado, tiene total impunidad en el Paraguay.

Tiempo después de su vigencia, varias organizaciones de la sociedad civil empezaron a señalar la falta de una ley como un obstáculo a la vigencia real de las disposiciones del artículo 46 de la Constitución. Un referente en este aspecto fueron principalmente las organizaciones de mujeres¹.

En el 2003 se inició este proceso de trabajo contra toda forma de discriminación, a partir del impulso dado por la senadora Ilda Mayeregger, desde la presidencia de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Honorable Cámara de Senadores del Paraguay, junto al Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y al Centro de Documentación y Estudios (CDE).

Este proceso comenzó con una reflexión sobre las múltiples discriminaciones y con la búsqueda en el derecho comparado de mecanismos adecuados para enfrentarlas. El resultado de dicha reflexión es el libro *Discriminaciones y Medidas Antidiscriminatorias*², un documento que reúne 10 artículos teóricos sobre diferentes formas de

1 Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP). *Implementación de la Plataforma de Beijing en el Paraguay, 1995-2000*. Asunción, 2001, pág. 193.

2 Bareiro, Line (compiladora): *Discriminaciones y medidas antidiscriminatorias*. Debate teórico paraguayo y legislación comparada, Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social, CDE y UNFPA. Asunción, 2003.

discriminación en el Paraguay (por raza, por lengua, a pueblos indígenas, por discapacidad, por sexo y género, a grupos de edades, por orientación sexual, por motivos políticos y dos reflexiones sobre las discriminaciones y la construcción de ciudadanía) y la sistematización de la legislación antidiscriminatoria de 35 países.

El primer acto público de esta iniciativa fue la presentación de este primer volumen el 11 de julio de 2003. El material mostró dos importantes impactos inmediatos. Por una parte, integrantes de la Comisión de Equidad Social y Género de la Cámara de Diputados manifestaron su interés en participar activamente en los debates para elaboración de un proyecto de ley y, por la otra, ciertos colectivos discriminados, cuya situación no había sido abordada específicamente en ninguno de los trabajos del libro, reclamaron tener también un material teórico que trate las discriminaciones de las cuales son objeto.

Así empezaba un rico proceso de avance hacia un proyecto de ley reglamentaria del artículo 46 de la Constitución Paraguaya de 1992.

El Convenio por la no discriminación

Una de las principales conclusiones del documento de trabajo fue que la ausencia de una adecuada sanción legal en Paraguay a las prácticas discriminatorias determina que las víctimas queden desprotegidas ante la falta de mecanismos de protección que les faculten a dejar sin efecto el acto discriminatorio o a lograr su sanción.

Llevados por la convicción de que las medidas legislativas y judiciales pueden contribuir a un Paraguay sin discriminaciones, siempre y cuando se consiga hacer una normativa basada en un debate amplio, cuatro instancias decidieron articularse para desarrollar un proceso participativo que conduzca a adoptar mecanismos efectivos contra toda forma de discriminación.

El 9 de diciembre de 2003 la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social de la Cámara de Senadores, la Comisión de Equidad

Social y Género de la Cámara de Diputados, el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y el Centro de Documentación y Estudios (CDE) firmaron el *Convenio por la No Discriminación*. Tiempo después, se sumó al convenio la Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados.

Estas instituciones acordaron coordinar, por un plazo de tres años, acciones conjuntas «vinculadas a la movilización de apoyos y al proceso de debate en la sociedad paraguaya y de elaboración de un proyecto de ley contra toda forma de discriminación». El acuerdo se basaba en que no bastaba con elaborar un proyecto de ley y llevarlo al debate parlamentario. Se precisaba hacer un proceso participativo e incluyente de amplios sectores de la población paraguaya a efectos de identificar las formas concretas de discriminación, debatir acerca de posibles sanciones a quienes discriminan y de reparaciones a las víctimas, concertando un texto legal que refleje las inquietudes y propuestas de la sociedad paraguaya.

Foros de consulta ciudadana

En el 2004 se inició el proceso de debate ciudadano y público para la elaboración participativa del proyecto de ley. Estos foros de consulta ciudadana sirvieron de espacios de conocimiento, discusión y debate entre representantes de la sociedad civil y del Estado acerca de las situaciones de discriminación existentes en el Paraguay, y propuestas de contenido para la elaboración del anteproyecto. Estos foros se realizaron en cuatro de las ciudades más importantes (Concepción, Filadelfia, Ciudad del Este y Encarnación). En la capital se realizaron dos foros de consulta.

En total participaron de estos foros 494 personas, actores/as sociales de relevancia, autoridades nacionales, regionales y locales (un promedio de 82 personas por foro).

Ciudad	Fecha	Entidades coorganizadoras	Participantes
Asunción <i>Foro sobre Opción Sexual</i>	18 de mayo de 2004	Aireana Amnistía Internacional CODEHUPY Coordinación de Mujeres del Paraguay Comunidad Homosexual del Paraguay	97
Asunción	22 de junio de 2004		144
Concepción	13 de agosto de 2004	Gobernación de Concepción	65
Filadelfia	18 de septiembre de 2004	Gobernación de Boquerón	42
Ciudad del Este	1 de octubre de 2004	Gobernación de Alto Paraná OIT - Proyecto contra la Explotación Sexual Infantil	109
Encarnación	23 de octubre de 2004	Gobernación de Itapúa Kuña Róga	37

En los foros participaron tanto las autoridades departamentales como las del Convenio. Luego de la apertura por parte de las autoridades locales y parlamentarias, se realizaba un panel para ofrecer elementos conceptuales acerca de las discriminaciones. Tras una ponencia sobre el proceso de elaboración participativa de la ley, una segunda ponencia abordaba la no discriminación como concepto y sus formas más frecuentes de manifestación en la sociedad. El panel finalizaba con la presentación de las bases del anteproyecto de ley.

En la tercera parte de los foros, la que mayor tiempo insumía, se abría a la participación de la ciudadanía presente, que informaba a la mesa y autoridades parlamentarias presentes sobre formas de discriminación, las maneras de enfrentar la situación y sus ideas sobre posibles acciones en contra de esas discriminaciones, tanto para

sancionar a las personas o instituciones discriminadoras como para reparar a las víctimas. Frecuentemente desde el público se dirigían preguntas a la mesa.

Como material de apoyo para los debates ciudadanos se elaboró y publicó un cuadernillo de difusión basado en el documento sobre discriminaciones, que fue entregado a las personas participantes del foro, como material de información sobre el tema. También se entregaron ejemplares a otras organizaciones. Este material también se distribuyó en cantidades adicionales a participantes en los Foros, que lo solicitaron para su trabajo como docentes o como líderes comunitarios. En total se difundieron unos 2000 ejemplares del cuadernillo. Además, se elaboró y distribuyó un documento preliminar base para la propuesta de ley.

Estos foros permitieron obtener opiniones, críticas y sugerencias respecto a las situaciones de discriminación frecuentes, pero también de aquellas que todavía son tabú en el Paraguay, y de otras que ni siquiera son reconocidas como tales. Estos insumos sirvieron para incorporar el debate de actores políticos y sociales en la propuesta legislativa. El resultado final esperado era contar con un instrumento legal apoyado por la sociedad, y aplicado sin obstáculos por las autoridades y la sociedad paraguaya. Todos los foros fueron grabados y transcritos. En base a ese material se ha ido enriqueciendo el proyecto base, con las ideas que las personas consultadas fueron brindando.

Se profundiza el debate

Tras la publicación del primer documento de trabajo sobre discriminaciones, surgió la necesidad de elaborar un documento complementario que incluyera otras formas de discriminación que no fueron abordados en el primer estudio. En el segundo volumen se incluyeron artículos teóricos sobre discriminación por motivos de pobreza, a personas que viven con el VIH/SIDA (PVVS), a personas migrantes, en la atención a la salud y por motivos religiosos. Adicionalmente, se incluyó un artículo sobre normativa antidiscriminatoria ya existente en el Paraguay.

Posteriormente, en diciembre de 2005, ambos documentos de trabajo fueron compilados y vueltos a publicar en un solo volumen, el libro *Discriminaciones*³. El libro se presentó en un acto público durante el cual se entregó un ejemplar a las casi 200 personas que estuvieron presentes (especialmente autoridades nacionales, locales y representantes y líderes sociales y políticos/as), y posteriormente se distribuyeron más de 250 ejemplares a organizaciones sociales, instituciones públicas, a investigadoras/es, docentes, consultores/as y medios de comunicación. La reedición de ambos documentos se hizo necesaria debido a que se habían agotado las ediciones originales, y el debate había generado un mayor interés del público en contar con ese material teórico de base.

En paralelo, Hugo Valiente fue redactando el anteproyecto corrigiendo y modificando el documento base para incorporar las propuestas y modificaciones recogidas en los foros de consulta. Con el anteproyecto en avanzado estado de redacción, se organizó otro foro de consulta con aproximadamente 50 especialistas de instituciones y expertos/as con el fin de recabar opiniones, sugerencias y correcciones al documento base de la propuesta de ley. El objetivo de esta consulta especializada fue encontrar soluciones al principal obstáculo encontrado en la elaboración del anteproyecto, que consistía en la indefinición respecto a la institución administrativa que podría encargarse de recibir las denuncias y tomar las medidas pertinentes, de modo que el mecanismo previsto no fuera simbólico sino que se constituya en una herramienta efectiva para sancionar las discriminaciones.

3 Bareiro, Line (compiladora): *Discriminaciones. Debate Teórico Paraguayo. Legislación Antidiscriminatoria*. Honorable Cámara de Senadores - Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social; Honorable Cámara de Diputados - Comisión de Equidad Social y Género, Honorable Cámara de Diputados - Comisión de Derechos Humanos y Asuntos Indígenas, Centro de Documentación y Estudios, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Asunción, 2005.

2005: Año del avance fundamentalista

Una de la mayores dificultades para la elaboración del proyecto fue ubicar una institución que pudiese ser el ente rector de las políticas públicas antidiscriminatorias. Por tal motivo, se realiza en el mes de mayo de 2005 un taller de trabajo con especialistas sobre el Estado y funcionarios/as de instituciones que trabajan por la igualdad de poblaciones específicas. Ese mismo año se produce la reaparición con renovadas fuerzas de un grupo de presión, que nos obliga a replantear la estrategia del proceso.

Se trata de organizaciones fundamentalistas cristianas que, con apoyo de la jerarquía de las iglesias católica y anglicana, empiezan a incidir con éxito en el bloqueo de proyectos de legislación que se relacionan con los derechos humanos.

Su primera acción exitosa fue el rechazo por el Senado al proyecto de ley «Que crea el programa nacional de prevención y asistencia a las víctimas de hechos punibles contra la autonomía sexual y contra menores» que obtienen tras una impactante campaña de desinformación en septiembre de 2005. Lo notable es que el 22 de diciembre de 2004 esa misma cámara había aprobado el proyecto por amplia mayoría y en base al dictamen favorable de comisiones cuyos/as integrantes habían cambiado ahora sus votos.

Entre uno y otro momento, estos grupos fundamentalistas habían incidido con éxito en la Cámara de Diputados, instancia de revisión del citado proyecto de ley. Sus cuestionamientos principales se referían a la perspectiva de género y a la autonomía sexual. Pese a entender lo que es la perspectiva de género, en su crítica la equiparan a la opción sexual, defendiendo lo que denominaban el sexo natural en contra de la construcción cultural que equiparan a «algo sujeto a los deseos de cada cual»⁴. Lo notable es que la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Diputados propuso la incorporación de estas posturas, aunque en el plenario ganó la postura del rechazo absoluto.

Lo más grave para los derechos humanos en el Paraguay es el temor que tiene la clase política a las religiones. Así, el resultado fue que solamente siete diputados varones se atrevieron a votar a favor del

4 Documento de la FEDAVIDA presentado a la Cámara de Diputados, *sff*, aprox. julio de 2005.

proyecto de ley, al igual que 16 senadores y senadoras. Las y los demás congresistas del Paraguay se habían sumado a los deseos fundamentalistas.

Animados por el éxito de sus acciones, los grupos fundamentalistas cristianos avanzaron a bloquear otras leyes sensibles a las políticas de reconocimiento e inclusión y a los derechos humanos. En este paquete ingresaron al anteproyecto de ley contra toda forma de discriminación, que estábamos gestando de manera participativa.

El quiebre que marcó este cambio de actitud en determinadas mayorías parlamentarias significó un momento de suspenso en la presentación del proyecto y la ampliación del arco social impulsor de la iniciativa.

Acciones en el 2006

En el 2006, se priorizaron las actividades de revisión participativa del Anteproyecto de Ley. Entre junio y julio de 2006 el anteproyecto fue objeto de una revisión interna por parte de las organizaciones del Convenio, para luego ser revisado por juristas especialistas en diversas temáticas de los derechos humanos, como los profesores Modesto Elizeche y Soledad Villagra, y Julio Fretes, presidente de la Coordinadora Nacional por la Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad (CONAPRODIS) y de la Organización Paraguaya de Ciegos (OPC).

En estas reuniones se señaló la importancia y la pertinencia de contar con una ley contra toda forma de discriminación y los/las profesionales invitados/as asumieron el compromiso de apoyar esta iniciativa; además de aportar varias ideas, la más relevante fue la sugerencia de que la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo sea la instancia administrativa contra toda forma de discriminación.

Una vez que el anteproyecto estuvo más maduro, se abrió a una consulta más amplia con sectores estratégicos de la sociedad civil que se destacan por su lucha constante contra las discriminaciones: grupos feministas, de gay y lesbianas, de indígenas e indigenistas, de

personas con discapacidad, de PVVS y de personas que trabajan con VIH. Posteriormente y fruto de las conversaciones sobre el anteproyecto, se vio la importancia de hacer una reunión con las instancias gubernamentales que tendrían funciones de aplicación de la ley en caso de que fuera aprobada.

Para las consultas, a todas las personas invitadas se les entregó previamente un cuaderno de trabajo que contenía una presentación del proceso llevado adelante, la exposición de motivos y el texto íntegro del anteproyecto, con un espacio para realizar anotaciones al margen. Además, para la reunión con personas con discapacidad se preparó una versión del anteproyecto en sistema Braille y otra en formato auditivo (CD) para las personas no videntes, materiales que también fueron entregados previamente. Para la consulta realizada con organizaciones del sector de personas con discapacidad, a la que asistieron numerosas personas con discapacidad auditiva, se contó con una traductora de lenguaje de señas que facilitó la interacción entre los ponentes y las personas sordas y entre estas y sus compañeros/as de grupo de debate.

Reuniones de consulta y de trabajo con sectores estratégicos

Sector	Fecha	Organizaciones consultadas
Personas con discapacidad	21 de agosto de 2006	Centro de Rehabilitación del Impedido Físico, Escuela Paraguaya de Sordos, Fundación Sarakí, Centro de Sordos del Paraguay, Sin Barreras, Asunción High School, DENIDE, Escuela Santa Lucía, Centro de Rehabilitación para Personas Ciegas, CONAPRODIS, APAMAP, INPRO
Mujeres	22 de agosto de 2006	CLADEM PY, CONAMURI, Círculo de Abogadas del Paraguay, Coordinación de Mujeres del Paraguay (CMP)
Gay-lésbico	23 de agosto de 2006	Paragay, Aireana, GAG-LT, Amnistía Internacional
Indígenas	6 de septiembre de 2006	CONAPI, Tierraviva, CLIBCH, Espacios Kuchingi Mai Rekoty, A.H.S. «Mbyakuéra Rekové», Linaje

Sector	Fecha	Organizaciones consultadas
Organizaciones que trabajan con VIH	11 de septiembre de 2006	Fundación Vencer, Instituto Andrés Barbero, Prever Red de ONGs que trabajan con VIH/SIDA, UNICEF, Promesa, Ministerio de Educación y Cultura, OPACI
Instancias gubernamentales	19 de septiembre de 2006	INPRO, Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo, Dirección General del Trabajo-Viceministerio del Trabajo y Seguridad Social, Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia, Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República, SEDERREC-Repatriados, INDI, Defensoría del Pueblo

En todas las consultas se lograron aportes que, al provenir de diferentes ámbitos y grupos diversos que trabajan por la no discriminación, enriquecieron el documento en estudio y ayudaron a corregir inconsistencias, subsanar errores y mejorar sensiblemente el texto.

La última actividad realizada en el marco del Convenio interinstitucional fue un curso de formación de voceros y voceras, del que participaron personas de diversas organizaciones que trabajan por la no discriminación. Se realizaron seis talleres que tuvieron como objetivo el conocimiento de las demás discriminaciones y el manejo y apropiación del anteproyecto para su defensa. Además, se lograron acuerdos de compromiso para la defensa del anteproyecto una vez presentado en el Congreso.

El 9 de diciembre de 2006 el Convenio por la No Discriminación concluyó, habiendo alcanzado todos los objetivos que se habían propuesto las instituciones que la conformaron.

Presentación del proyecto de Ley

Con este camino recorrido se cerró una fase y se inició otra nueva en el 2007, en el que continúan los trabajos para lograr la aprobación del Proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación. Para esto se ha formado la **Red Contra Toda Forma de Discriminación**, con el lema **TODAS LAS PERSONAS SOMOS IGUALES**, integrada por personas de diversas organizaciones de la sociedad civil y agencias internacionales que están asentadas en el país, como el Sistema de Naciones Unidas. Las tareas a futuro son el seguimiento a este nuevo proceso para lo cual se han conformado dentro de la Red, equipos de trabajo a nivel político/organizativo, argumentativo y comunicacional.

El proyecto de ley fue entregado a la presidenta de la Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social, senadora Mirtha Vergara de Franco, en un acto público realizado el 16 de mayo de 2007 en la sala bicameral del Congreso Nacional. Al día siguiente, el proyecto de ley fue presentado formalmente para su trámite legislativo por los senadores Miguel Abdón Saguier (PLRA) y Carlos Filizzola (PPS), ambos integrantes de la citada comisión. En la siguiente sesión ordinaria de la Cámara de Senadores, el proyecto de ley fue girado a cuatro comisiones asesoras permanentes para su estudio y dictamen:

- Comisión de Equidad, Género y Desarrollo Social
- Comisión de Derechos Humanos
- Comisión de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo
- Comisión de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública

A partir de ahora se inician las tareas de defensa y promoción del proyecto de ley en las comisiones legislativas y ante el pleno de la Cámara de Senadores.

Esperamos que este proyecto sea positivo para el beneficio de todos y todas los/las paraguayos/as que soñamos con un país con igualdad y sin discriminaciones.

¡UNITE A LA RED CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN!

Asunción 17 de mayo del 2007.

Señor
DON ENRIQUE GONZÁLEZ QUINTANA
Presidente de la Honorable Cámara de Senadores
Presente

De nuestra mayor consideración:

Es un grato honor dirigimos a Vuestra Honorabilidad y por su intermedio a los demás miembros de este Alto Cuerpo Legislativo, con el objeto de poner a su consideración el proyecto de Ley: "CONTRA TODA FORMA DE DISCRIMINACIÓN", en virtud a lo establecido en el Artículo 105 del Reglamento Interno.

Esta propuesta legislativa se dá en el marco de un Convenio por la No Discriminación, donde firman dos comisiones legislativas, una agencia del Sistema de las Naciones Unidas y una organización no gubernamental, a este largo proceso que lleva ya 4 años, se van sumando otras organizaciones.

El proyecto de Ley, del que nos hacemos cargo, fue concebido a partir de un proceso participativo, con aportes teóricos compilados en dos documentos de trabajo, foros ciudadanos realizados en diversos puntos del país, materiales de difusión del tema, consultas a actores claves que trabajan la temática de derechos humanos, un libro Discriminación-es. Debate teórico paraguayo. Legislación antidiscriminatoria que reúne en un solo cuerpo todos los aportes teóricos, reuniones de consulta con sectores de las sociedad civil, talleres, entre otros.

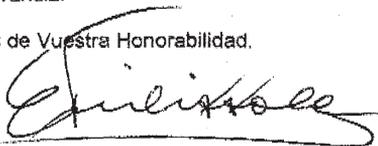
El principio constitucional que consagra el derecho a la no-discriminación no es suficiente, es necesario contar con una normativa que arbitre procedimientos idóneos y efectivos para denunciar, potestades precisas para que los poderes públicos puedan restituir a las víctimas de discriminación en sus derechos conculcados, disponer medidas adecuadas de reparación e imponer las sanciones pertinentes a los victimarios

Por todo lo expuesto anteriormente, Señor Presidente, solicitamos a los miembros de ésta Cámara le den a esta iniciativa legislativa el trámite urgente que las circunstancias imponen a un tema de tanta relevancia.

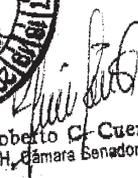
Sin otro particular nos despedimos de Vuestra Honorabilidad.

Atentamente,


MIGUEL ABDÓN SAGÜIER
Senador de la Nación


CARLOS FILIZZOLA
Senador de la Nación




Roberto C. Cuenca
H. Cámara Senadores

Proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación

Exposición de motivos

La no discriminación es la concreción a favor de las personas específicas del ideal universal de la igualdad, uno de los valores superiores que nuestra Constitución de 1992 reconoce como los fundamentos axiológicos del Estado paraguayo, junto con la dignidad humana, la libertad y la justicia.

La Constitución Paraguaya de 1992 consagró en su artículo 46 el derecho fundamental a la no discriminación en los siguientes términos:

«Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien.

Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios».

Además, el derecho fundamental a la no discriminación encuentra varias especificaciones en relación a otros derechos fundamentales.

En el artículo 88 de la Constitución Paraguaya de 1992, con relación a los derechos al trabajo, a las condiciones laborales justas, equitativas y satisfactorias y a la seguridad social, se señala:

«No se admitirá discriminación alguna entre los trabajadores por motivos étnicos, de sexo, edad, religión, condición social y preferencias políticas o sindicales.

El trabajo de las personas con limitaciones o incapacidades físicas o mentales será especialmente amparado».

Por otra parte, en el artículo 73 sobre el derecho a la educación, se consagra que entre los fines del sistema educativo está la «la eliminación de los contenidos educativos de carácter discriminatorio». A renglón seguido, en el artículo 74 se consagra que se garantiza el derecho de aprender y la igualdad de oportunidades al acceso a los beneficios de la cultura humanística, de la ciencia y de la tecnología, serán ejercidos «sin discriminación alguna».

En relación a la libertad de expresión, la Constitución prohíbe la discriminación en la provisión de insumos para la prensa así en el libre acceso al aprovechamiento del espectro electromagnético (artículos 27 y 30).

Otras cláusulas de derecho constitucional antidiscriminatorio garantizan la igualdad entre los/as hijos/as sin consideración de su nacimiento y filiación (artículo 53), y la adopción de medidas afirmativas de igualdad de oportunidades a favor de las mujeres (artículos 48 y 115 inciso 9) y de las personas con discapacidad (artículo 58).

Estas disposiciones constitucionales son concordantes con el derecho a la no discriminación consagrado por todos los instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Paraguay desde 1989, y de los convenios internacionales de la OIT relativos a la no discriminación en el mundo del trabajo.

La Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que fue ratificada por el Paraguay por Ley N° 1.215/86, en su artículo 1° define que

«La expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera».

En sus Observaciones finales al Paraguay de 2005, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer lamentó que la

legislación interna paraguaya careciera de una definición legal de la discriminación contra la mujer concordante con el art. 1 de la CEDAW, y en consecuencia estableciera una sanción contra la discriminación. El Comité recomendó que el Estado paraguayo adoptara medidas de carácter urgente en el ámbito legislativo para subsanar este vacío (CEDAW/C/PA/CC/3-5, 15 de febrero de 2005, párrs. 20-21).

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, ratificada por Ley N° 2.128/03, señala en su artículo 1° que:

«la expresión “discriminación racial” denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública».

Esta Convención asimismo obliga al Estado a declarar como acto punible toda difusión de ideas basadas en la superioridad o en el odio racial, toda incitación a la discriminación racial, así como todo acto de violencia o toda incitación a cometer tales actos contra cualquier raza o grupo de personas de otro color u origen étnico, y toda asistencia a las actividades racistas, incluida su financiación, así como el establecimiento de organizaciones establecidas para tales fines racistas y la participación en ellas (artículo 4).

Por su parte, la Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, ratificada por Ley N° 1.925/02, señala que:

«El término “discriminación contra las personas con discapacidad” significa toda distinción, exclusión o restricción basada en una discapacidad, antecedente de discapacidad, consecuencia de discapacidad anterior o percepción de una discapacidad presente o pasada, que tenga el efecto o propósito de impedir o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por parte de las personas con discapacidad, de sus derechos humanos y libertades fundamentales».

El Convenio de la OIT N° 111, relativo a la discriminación en materia de empleo y ocupación, ratificado por el Paraguay por Ley N° 1.154/66, define a la discriminación como:

- «a) Cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación.*
 - b) Cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación, que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.*
- 2 *Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en las calificaciones exigidas para un empleo determinado no serán consideradas como discriminación» (Art. 1).*

Asimismo, los más importantes instrumentos de derechos humanos ratificados por el Paraguay contienen cláusulas antidiscriminatorias, a saber: la Convención Americana de Derechos Humanos (Ley N° 1/89, arts. 1, 17.4, 17.5 y 24), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, «Protocolo de San Salvador» (Ley N° 1.040/97, arts. 3, 13.3.e, 16 y 18), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92, arts. 2.1, 3, 14.1, 23.4, 24, 25, 26 y 27), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N° 4/92, arts. 2.2, 3 y 10.3), y la Convención de Naciones Unidas sobre Derechos del Niño (Ley N° 57/90, art. 2).

Esta consagración constitucional y legal del derecho a la no discriminación tiene varias repercusiones. Por una parte, supone de un modo claro que el principio de igualdad ante la ley no solamente significa la igual aplicación de la ley, en un sentido formal y abstracto, a todas las personas por igual, sin considerar las profundas desigualdades de hecho que existen entre los sujetos y que hacen que las oportunidades no sean las mismas para todos y todas.

El principio contenido en el artículo 46 y en los instrumentos internacionales concordantes garantiza el reconocimiento de las desigualdades subjetivas a la hora de aplicar la ley, y protege las diferencias e identidades diversas que se dan en la sociedad, en términos en que la igualdad no signifique homogeneización.

Asimismo, este mandato exige del Estado acciones positivas, medidas y políticas que eliminen los factores y circunstancias que en la práctica contribuyen a que se mantengan las discriminaciones.

La prohibición constitucional de discriminación no cuenta con una legislación reglamentaria específica que disponga garantías de justicia y de sanción a su incumplimiento.

A pesar que el principio de no discriminación debe ser transversal a toda la legislación y a toda política pública o intervención institucional del Estado, no existe una legislación específica que defina el concepto de discriminación, que señale cuáles son los motivos por los cuales está prohibido discriminar, señale mecanismos de sanción y reparación de las discriminaciones y designe las competencias institucionales y las acciones específicas a tomar de cara a remover los obstáculos e impedir los factores que mantienen las discriminaciones existentes en Paraguay.

Un examen de la legislación paraguaya nos muestra que la recepción de estas cláusulas antidiscriminatorias ha sido insuficiente, y deja importantes claros de indefensión en áreas sumamente sensibles a la discriminación, como el acceso a la salud, la educación, la seguridad social o la vivienda, o frente a colectivos particularmente vulnerables a la exclusión y al no reconocimiento, como las minorías raciales o nacionales, las personas con opción sexual diferente a la norma heterosexual o las personas que conviven con el VIH.

En general, como consecuencia de este vacío legal, los actos discriminatorios de cualquier naturaleza cometidos tanto por actores privados como por las instituciones públicas quedan impunes, y las víctimas no son restituidas en sus derechos. Así como no existen garantías legales de protección, tampoco existen buenas prácticas que se encuentren generalizadas en la administración pública en materia de atención no discriminatoria a los/as usuarios/as de servicios públicos.

Sólo la prohibición de discriminar entre los electores/as en el acto eleccionario, como las discriminaciones en el ámbito del trabajo con respecto a la preferencia sindical, el embarazo de la mujer trabajadora y el derecho a igual salario por trabajo de igual valor, cuentan con mecanismos efectivos de sanción al discriminador y facultades precisas dispuestas por las leyes para que el Poder Judicial ordene la restitución en sus derechos de las víctimas. En estas materias resulta evidente que los sindicatos y los partidos políticos han demandado y desarrollado una tradición jurídica garantista, más allá que en la práctica dichas garantías sean exigidas y cumplidas.

Estos argumentos señalan la necesidad de contar con una normativa contra toda forma de discriminación, que arbitre procedimientos idóneos y efectivos para denunciar, y potestades precisas para que los poderes públicos puedan restituir a las víctimas de discriminación en sus derechos conculcados, disponer medidas adecuadas de reparación e imponer las sanciones pertinentes a los victimarios.

Estructura del proyecto de ley

1 Principios generales (artículos 1 al 5)

En el primer capítulo del proyecto de ley, se establecen las nociones básicas fundamentales relacionadas con el objeto y naturaleza de la legislación, su ámbito de aplicación, normas de interpretación y de solución en caso de duda, disponiendo siempre el principio de preeminencia de la norma más favorable a la tutela de la víctima de la discriminación.

2 Definiciones (artículos 6 al 9)

En el siguiente capítulo se establece el concepto de discriminación que se adoptará, aplicando las definiciones contenidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos citados.

De la misma manera, se enumeran del modo más amplio y comprensivo los grupos protegidos contra actos discriminatorios y cuáles son las situaciones específicas típicas que se considerarán discriminación.

También incluye las diferencias de trato que existen en la legislación y las prácticas de las instituciones que son legítimas y razonables y no pueden ser consideradas discriminatorias.

3 Sistemas y mecanismos de aplicación de la ley (artículos 10 al 25)

El proyecto avanza en la configuración de dos modelos de aplicación de la legislación antidiscriminatoria paraguaya, definiendo modelos institucionales de control administrativo, régimen de sanciones y garantías de tutela judicial en el sentido de dotar al derecho a la no discriminación del mayor margen de protección posible, pero garantizando una amplia variedad de alternativas para sancionar las conductas discriminatorias.

En primer término se faculta a la Dirección General del Derechos Humanos a recibir denuncias y a abrir sumarios de investigación en relación a hechos de discriminación provenientes del sector público o privado, con potestades expresas para imponer medidas administrativas en los sumarios (arts. 10 al 17).

Se tipifica el delito de violación de la igualdad entre las personas cuando el denunciado no restablezca la situación de igualdad ante la ley incumpliendo las medidas que le hayan sido impuestas por resolución firme dictada por la Dirección General del Derechos Humanos, penado con hasta dos años de privación de libertad o multa, composición y publicación de la sentencia (art. 18).

Se tipifica el delito de incitación a la discriminación, penado con hasta un año de privación de libertad o multa, composición y publicación de la sentencia (art. 19).

Se define a la discriminación practicada por un funcionario/a público/a, como falta grave, y sujeto a las sanciones de la legislación respectiva (art. 20).

Se define la discriminación cometida por un magistrado judicial en el ejercicio de sus funciones como causal de enjuiciamiento y remoción, de acuerdo con la legislación respectiva (art. 21).

Víctimas de discriminación se encuentran legitimadas para interponer acciones de amparo e inconstitucionalidad, sin perjuicio de las demás acciones administrativas y penales (arts. 22 y 23).

Se faculta al Ministerio Público a ejercer todas las acciones civiles conducentes a la cancelación de la personería jurídica de cualquier asociación que se proponga el fomento de la discriminación (art. 24).

Se asigna a la Defensoría del Pueblo, en el marco de su competencia constitucional, el control de la aplicación de las leyes antidiscriminatorias (art.25).

Proyecto

Ley N.º...

Contra Toda Forma de Discriminación

Capítulo I • Principios generales

Artículo 1º • Objeto de la ley.

Esta Ley tiene por objeto reglamentar el artículo 46 de la Constitución.

Artículo 2º • Obligación de respeto, protección y garantía. Obligación de adoptar medidas.

Es obligación del Estado respetar, proteger y garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos en la legislación para todas las personas, sin discriminación alguna. Es obligación del Estado prevenir, prohibir y sancionar todas las formas de discriminación cometidas por cualquier persona, grupo de personas, autoridades públicas del gobierno nacional, departamental o municipal, así como por entidades e instituciones públicas o privadas, en materia de derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, en el marco de lo establecido en la presente Ley.

A tal efecto, es obligación de las autoridades públicas adoptar todas las medidas encaminadas a eliminar los obstáculos y factores que mantengan y propicien las desigualdades y a promover la igualdad real y efectiva en dignidad y derechos.

Artículo 3º • Ley de orden público.

La presente Ley es de orden público. No podrán ser objeto de renuncia, transacción o limitación en contratos civiles, comerciales, y/o laborales individuales o colectivos, así como en reglamentos

internos de entidades públicas o privadas. Cualquier disposición en sentido contrario será nula.

Las asociaciones, organizaciones gremiales, partidos o movimientos políticos que se propongan fines discriminatorios no serán reconocidos.

Artículo 4° • Normas de interpretación.

Las disposiciones de la presente Ley deberán ser interpretadas y aplicadas de conformidad con los tratados internacionales de derechos humanos de los que el Paraguay es Estado Parte, incluidas las resoluciones y recomendaciones emanadas de los organismos creados por dichos convenios. En particular, la interpretación se basará en los siguientes tratados:

- A Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Ley N° 5/92);
- B Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N° 4/92);
- C Convención sobre los Derechos del Niño (Ley N° 57/90);
- D Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley N° 1/89);
- E Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, «Protocolo de San Salvador» (Ley N° 1.040/97);
- F Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N° 1.215/85);
- G Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, «Convención de Belem Do Pará» (Ley N° 605/95)
- H Convención Interamericana para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad (Ley N° 1.925/02)
- I Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (Ley N° 2.128/03);
- J Convenio N° 100 de la OIT Sobre Igualdad de Remuneración (Ley N° 925/64);
- K Convenio N° 111 de la OIT Sobre la Discriminación (empleo y la ocupación) (Ley N° 1.154/66);
- L Convenio N° 159 de la OIT Sobre la readaptación profesional y el

- empleo (personas inválidas) (Ley N° 36/90);
- M Convenio N° 169 de la OIT Sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Ley N° 234/93);
- N Otros tratados internacionales de derechos humanos que sean relevantes para la protección del derecho a la no discriminación que el Paraguay ratifique con posterioridad a la promulgación de la presente Ley.

Artículo 5° • Caso de duda.

Cuando se presenten dudas sobre la interpretación o aplicación de esta Ley, prevalecerán las normas más favorables para la protección de la víctima de la discriminación.

Capítulo II • De las definiciones

Artículo 6° • Definición de discriminación.

A los fines de la presente Ley, «discriminación» es toda distinción, exclusión, restricción o preferencia que se establezca por motivos de raza, color, linaje, origen nacional, origen étnico, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, incluida la afiliación a un partido o movimiento político, origen social, posición económica, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, estado civil, nacimiento, filiación, estado de salud, discapacidad, aspecto físico o cualquier otra condición social, que tenga por propósito o resultado menoscabar, impedir o anular el reconocimiento, disfrute o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos, libertades y garantías reconocidos a todas las personas en la Constitución, en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por la República del Paraguay o en la legislación nacional, así como en cualquier otra esfera de la vida pública.

Artículo 7° • Criterios de determinación.

La determinación de la raza o el color, el origen étnico, la orientación sexual y la identidad de género se basará en la autodefinición de la persona interesada.

Un acto discriminatorio será considerado como tal independientemente de que haya sido ocasionado por uno de los motivos enunciados en el artículo 6°, o por una combinación de ellos. Igualmente, un acto discriminatorio será considerado como tal independientemente de la cantidad de personas perjudicadas por el mismo y de quien lo realice.

Artículo 8° • Actos discriminatorios expresamente prohibidos.

Sin perjuicio de la definición contenida en el artículo 6°, serán considerados actos discriminatorios expresamente prohibidos los siguientes:

- 1 En el ámbito laboral público y privado
 - A Restringir la oferta de trabajo y empleo, el acceso, permanencia y ascenso en el mismo, así como la libre elección de empleo en base a alguno de los motivos enunciados en el artículo 6°;
 - B Establecer diferencias en la remuneración, viáticos, comisiones, capacitaciones laborales, prestaciones sociales y en las condiciones laborales para trabajos iguales o de igual valor, duración y eficacia sobre la base de alguno de los motivos enunciados en el artículo 6°;
 - C Establecer restricciones o privilegios sobre la base de la afiliación o pertenencia a un partido o movimiento político para el nombramiento o contratación, ascenso, cesantía y/o remoción en la función pública, respecto de cualquier cargo no electivo presupuestado en la administración pública nacional, departamental, municipal, entes autónomos, autárquicos, descentralizados y binacionales, con excepción de los cargos de confianza;
 - D Exigir la presentación o realización del test de embarazo como requisito de admisión o permanencia en cualquier empleo en el sector privado o público, salvo que sea razonable sostener que, debido a la naturaleza del trabajo, se ponga en riesgo la vida o la salud física y mental de la madre o del hijo en estado de gestación, de acuerdo a lo prescripto por la legislación laboral vigente;
 - E Exigir la presentación o realización del test de VIH como requisito de admisión o permanencia en cualquier empleo en el sector privado o público;

2 En el ámbito educativo

- A Impedir el acceso a la educación pública o privada, a becas y a cualquier otro beneficio o incentivo para la permanencia en el sistema educativo, en base a alguno de los motivos enunciados en el artículo 6°;
- B Exigir a los educandos la presentación de documentos o declaraciones que certifiquen su filiación o el estado civil de sus progenitores, en las instituciones de enseñanza de todos los niveles, sean públicas o privadas, o resolver la no admisión o expulsión de los educandos sobre la base de la filiación o el estado civil de sus progenitores;
- C Negar el ingreso, expulsar o aplicar sanciones disciplinarias o presiones de cualquier otra índole a cualquier estudiante de una institución de enseñanza de cualquier nivel, sea pública o privada, por causa de su embarazo, orientación sexual o identidad de género;
- D Establecer contenidos, métodos o materiales pedagógicos en los que se enseñen, promuevan o propicien actitudes discriminatorias o se asignen roles de subordinación o de superioridad a determinados grupos;
- E Negar o impedir el derecho a la educación indígena y en lengua materna, a las personas pertenecientes a los pueblos indígenas originarios del Paraguay;

3 En el ámbito de la salud

- A Negar o condicionar los servicios de atención médica a una persona sobre la base de alguno de los motivos enunciados en el artículo 6°, o impedir su participación en las decisiones sobre su tratamiento médico o terapéutico dentro de sus posibilidades;
- B Impedir el acceso a la seguridad social pública y privada y a sus beneficios o establecer limitaciones o restricciones para la contratación de seguros médicos, cuando tales restricciones se basen en el estado de salud actual o futuro, en una discapacidad o cualquier otra característica física;
- C Negar o limitar información, servicios e insumos sobre derechos reproductivos o impedir el libre ejercicio de la determinación del número y espaciamiento de los hijos e hijas;
- D Obligar a una persona a someterse a tratamiento médico y/o psicológico con el fin de alterar o modificar su orientación sexual;

- 4 **Otras formas de discriminación en ámbitos y servicios públicos**
- A Negar u obstruir el ingreso a cualquier servicio público o institución privada que preste servicios al público, así como limitar el acceso y libre desplazamiento en los espacios públicos, cuando dicha restricción se funde en alguno de los motivos enunciados en el artículo 6°;
 - B Omitir o dificultar el cumplimiento y/o la adopción de las medidas establecidas en la ley o por disposición de la autoridad competente para eliminar los obstáculos que mantienen o propician las discriminaciones;
 - C Omitir o dificultar la adopción de las medidas especiales de carácter temporal o las cuotas que, con el fin de acelerar la igualdad de hecho de grupos o personas tradicionalmente discriminados, se establezcan en la ley;
 - D Negar atención en cualquier servicio público al ciudadano o ciudadana monolingüe castellano o guaraní, en la lengua oficial en la que se exprese y entienda;
 - E Negar atención en cualquier servicio público al ciudadano o ciudadana que requiera de un medio de comunicación alternativo en virtud de una discapacidad auditiva y/o visual;
 - F Esta enumeración de circunstancias es meramente enunciativa. En caso de que el hecho discriminatorio no sea de los que están expresamente previstos en este artículo, se aplicará la definición del artículo 6°.

Artículo 9° • Diferencias de trato legítimas.

No serán consideradas discriminación, sino diferencias de trato legítimas:

- A Las disposiciones legales, acciones educativas o de políticas públicas que se adopten como medidas especiales de carácter temporal con el fin exclusivo de asegurar el adecuado progreso y acelerar la igualdad de hecho de grupos o personas tradicionalmente discriminados; siempre que estas medidas cesen una vez alcanzados los objetivos propuestos;
- B Las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en capacidades, conocimientos, calificaciones y competencias exigidas para el acceso, permanencia y ascenso en un empleo determinado, tanto en el sector público como en el privado;
- C Los requisitos académicos, de evaluación y calificación y límites de edad que se establecen en el ámbito educativo, así como las

exigencias académicas para el acceso a becas, exoneraciones y otros beneficios.

- D El régimen legal de protección integral que se establece a favor de la infancia y la adolescencia;
- E Los derechos de los pueblos indígenas acordados en la Constitución y en la legislación vigente;
- R Los derechos, privilegios, medidas de acción afirmativa y de protección especial que se establecen a favor de las personas con discapacidad en la Constitución, los tratados internacionales ratificados por el Paraguay y la legislación vigente;
- G Las diferencias de trato que se acuerdan entre ciudadanos y no ciudadanos en la Constitución y la legislación electoral, para el ejercicio del sufragio y para el acceso a cargos electivos;
- H El régimen de protección de la mujer durante el embarazo, el parto y el puerperio que se establece en la Constitución y en la legislación laboral y de seguridad social;
- I El fuero sindical, así como cualquier garantía de protección del derecho de sindicalización y negociación colectiva en los términos reconocidos por la Constitución, los Convenios de la Organización Internacional del Trabajo aplicables a la materia y la legislación laboral vigente;
- J El régimen de fueros y otros privilegios que acuerda la Constitución y la legislación vigente a los Miembros de las Cámaras de Senadores y Diputados, al Presidente de la República, al Vicepresidente, a los Ministros del Poder Ejecutivo, a los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, al Fiscal General del Estado, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, al Subcontralor, a los Ministros del Tribunal Superior de Justicia Electoral y al personal diplomático acreditado ante la República del Paraguay;
- K La preferencia de contratación laboral del trabajador o trabajadora de nacionalidad paraguaya, dentro del marco establecido por la Constitución, los convenios de la Organización Internacional del Trabajo aplicables a la materia y la legislación laboral vigente;
- L El apoyo preferente a favor del agricultor o agricultora de nacionalidad paraguaya en los planes de la reforma agraria, dentro del marco establecido por la Constitución y la legislación la vigente;
- M Las distinciones y exclusiones que existen entre asegurados y no asegurados en los servicios públicos y privados de seguridad social;
- N El establecimiento de instituciones de enseñanza de carácter privado que, por motivos de orden religioso o lingüístico, pro-

- porcionen una enseñanza conforme a los deseos de los padres o tutores legales de los educandos, siempre que dichas instituciones hayan sido reconocidas por las autoridades educativas competentes y estén sujetas a las exigencias de la Ley General de Educación y a la supervisión de las autoridades educativas oficiales, se ajusten a las normas que dichas autoridades hayan fijado y que la asistencia a dichas instituciones sea facultativa;
- Ñ Cualquier otra diferencia de trato establecida o fundada en la ley, que se base en criterios objetivos y razonables y que sea necesaria para el interés general.

Capítulo III • De las atribuciones de la Dirección General de Derechos Humanos

Artículo 10° • De la competencia.

Facúltase a la Dirección General de Derechos Humanos, dependiente del Ministerio de Justicia y Trabajo, para promover la eliminación de todas las formas de discriminación y el logro de la igualdad real y efectiva entre las personas, mediante la promoción y aplicación de la legislación antidiscriminatoria paraguaya, en el marco de las atribuciones que le fija esta Ley y sus reglamentos.

Artículo 11° • De las funciones.

Son funciones de la Dirección General de Derechos Humanos:

- A Actuar como organismo de aplicación de la presente ley, velando por su cumplimiento y la consecución de sus objetivos;
- B En coordinación con las instituciones del Estado, diseñar e implementar estrategias e instrumentos, así como diseñar, implementar y promover planes, programas, proyectos y acciones para prevenir y eliminar la discriminación;
- C Diseñar y proponer reglamentos modelo, guías de procedimiento y buenas prácticas y protocolos de atención a personas pertenecientes a grupos sociales discriminados en base a los motivos enumerados en el artículo 6°;
- D Desarrollar, fomentar y apoyar estudios sobre las prácticas discriminatorias en todos los ámbitos;

- E Recopilar y mantener actualizada la información sobre el derecho internacional y comparado en materia de discriminación, xenofobia y racismo, estudiar esos materiales y elaborar informes comparativos sobre los mismos;
- F Realizar estudios sobre las leyes y reglamentos administrativos vigentes, y recomendar, en su caso, de conformidad con las disposiciones aplicables, las modificaciones que correspondan;
- G Promover la desagregación de datos estadísticos producidos por la entidades públicas de acuerdo con los motivos de discriminación enunciados en artículo 6.º de la presente Ley;
- H Emitir dictamen en relación con los proyectos de ley en estudio en el Poder Legislativo, así como los proyectos de reglamentos que elaboren las instituciones públicas, en materia de derechos humanos y no discriminación;
- I Difundir los principios de la ley y los tratados internacionales en materia de no discriminación, y los resultados de los estudios que realice o promueva y las propuestas que formule;
- J Implementar campañas educativas y de concientización a favor de la igualdad entre las personas y encaminadas a la eliminación de actitudes discriminatorias, participando en la ejecución de esas campañas;
- K Recibir y centralizar denuncias sobre hechos discriminatorios, resolviendo sobre las mismas de acuerdo con lo establecido en la presente Ley, y llevar un registro de ellas;
- L Brindar servicios de asesoramiento integral y gratuito para personas o grupos víctimas de discriminación;
- M Proporcionar asesoría legal gratuita a víctimas de hechos de discriminación y, a pedido de parte interesada, solicitar vistas de las actuaciones judiciales o administrativas relativas a los temas de su competencia;
- N Proporcionar al Ministerio Público y a los tribunales asesoramiento técnico especializado en los asuntos relativos a la temática de su competencia;
- Ñ Cuando lo estime pertinente, realizar comunicados oficiales a la opinión pública sobre actitudes y conductas discriminatorias que pudieran manifestarse en cualquier ámbito de la vida nacional;
- O Celebrar convenios y establecer vínculos de colaboración con organismos nacionales o extranjeros, públicos o privados, que tengan similares objetivos a los asignados a la Dirección;
- P Formular denuncias penales ante el Ministerio Público, en el marco de lo establecido por la presente Ley;
- Q Las demás funciones que le asignen las leyes y reglamentos.

Artículo 12° • Procedimiento de denuncia.

Toda persona, grupo de personas o entidad con personería jurídica reconocida podrá presentar ante la Dirección General de Derechos Humanos denuncia sobre hechos de discriminación, en contra de personas físicas o jurídicas, entidades privadas y entes o servicios públicos, sin necesidad de patrocinio de abogado.

La denuncia también podrá formularse ante la Policía Nacional o ante la Defensoría del Pueblo, con la obligación de derivarla a la Dirección General de Derechos Humanos dentro del término de 24 horas, con expresa indicación a la víctima o al denunciante de los recursos y plazos con que cuenta.

La Dirección General de Derechos Humanos investigará y resolverá sobre las denuncias recibidas de acuerdo con las disposiciones de la presente Ley y su reglamento, dentro del plazo improrrogable de 30 días hábiles a partir de la formulación de la misma, previa audiencia del denunciado y teniendo en cuenta las pruebas aportadas por las partes así como las que ordene pertinente proveer. En todos los casos, se deberá convocar a las partes a procesos de conciliación, promoviendo una solución amistosa en base a medidas de satisfacción, pedido de disculpas y acciones encaminadas a la restitución de la víctima de la discriminación en sus derechos conculcados.

Se tendrán por ciertos los hechos alegados en la denuncia, salvo que se evidencie lo contrario de la investigación ordenada por la Dirección, cuando la denuncia sea dirigida en contra de una institución del Estado o servicio público, y la autoridad encargada de la entidad denunciada no comparezca a las audiencias de solución amistosa que sean convocadas o la denuncia no sea contestada en el plazo y la forma que reglamentariamente se determinen.

Vencido el plazo para resolver sin que exista pronunciamiento por parte de la Dirección General de Derechos Humanos, el expediente pasará, a solicitud de parte, al Ministro de Justicia y Trabajo quien decidirá sobre los méritos o dispondrá medidas para mejor proveer, dentro del plazo improrrogable de 10 días hábiles.

No serán admitidas las denuncias anónimas, pero la víctima podrá solicitar la reserva de su identidad, la que será pública sólo para las partes del procedimiento.

El procedimiento de denuncia será reglamentado por el Poder Ejecutivo.

Artículo 13° • Duplicidad de procedimientos.

En los casos en los que del relatorio de hechos denunciados y pruebas ofrecidas se observe, de acuerdo a la legislación laboral vigente, una violación del fuero sindical o del fuero maternal, la Dirección General de Derechos Humanos derivará sin más trámite la denuncia a la Autoridad Administrativa del Trabajo, con lo que quedará finiquitada su intervención.

Artículo 14° • De las resoluciones en los procedimientos de denuncia.

La Dirección General de Derechos Humanos dispondrá la adopción de las siguientes medidas administrativas para prevenir y eliminar la discriminación, en resolución fundada dictada en los procesos de denuncia establecidos en el artículo 12:

- A La impartición, a las personas o a las instituciones que sean objeto de la medida, de cursos o seminarios que promuevan la igualdad real y efectiva de las personas.
- B La fijación de carteles en establecimientos de quienes incumplan alguna disposición de esta Ley, en los que se promueva la modificación de conductas discriminatorias.
- C La presencia del personal de la Dirección para promover y verificar la adopción de medidas a favor de la igualdad de oportunidades y la eliminación de toda forma de discriminación en establecimientos de quienes sean objeto de la medida, por el tiempo que disponga la resolución.
- D La publicación de la resolución en un diario de gran circulación.
- E La imposición de medidas de cumplimiento obligatorio encaminadas a eliminar los factores que propicien o mantengan una situación de discriminación de facto denunciada;
- F La imposición de una multa de hasta cincuenta (50) jornales mínimos establecidos para actividades diversas no especificadas de la capital;

Dichas medidas podrán ser impuestas en forma conjunta o separada, atendiendo a la gravedad y extensión del hecho denunciado.

La resolución que imponga una medida administrativa establecerá el modo y el plazo en que ésta deberá ser cumplida, bajo apercibimiento de que en caso de negativa o reincidencia los antecedentes serán remitidos al Ministerio Público para su persecución penal.

Contra la resolución podrá recurrirse ante el Tribunal de Cuentas, mediante la interposición del recurso de apelación ante la mencionada autoridad, dentro del plazo de tres (3) días hábiles de notificada la misma, prorrogables en razón de la distancia de acuerdo a la legislación procesal civil vigente.

Artículo 15° • Del Consejo Asesor.

La Dirección General de Derechos Humanos contará con un Consejo Asesor ad honorem para el cumplimiento de la presente Ley, integrado por un/a representante de:

- A La Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores;
- B La Secretaría de la Mujer de la Presidencia de la República;
- C La Secretaría de la Niñez y la Adolescencia;
- E La Secretaría Nacional de Repatriados;
- D La Dirección General del Trabajo del Viceministerio del Trabajo y de la Seguridad Social;
- F El Instituto Nacional del Indígena (INDI);
- G El Instituto Nacional de Protección a Personas Excepcionales (INPRO);
- H El Viceministerio de la Juventud; y
- I Tres representantes de las organizaciones de la sociedad civil paraguaya que trabajan en el campo de la no discriminación.

Los representantes enumerados de los incisos A. a H. serán designados por la máxima autoridad de la institución respectiva. Los representantes a los que se refiere el inciso I. serán designados por el Poder Ejecutivo, a propuesta de las organizaciones de la sociedad civil con personería jurídica y con reconocida trayectoria de trabajo en el campo de la no discriminación.

Artículo 16° • De las funciones del Consejo Asesor.

Las funciones establecidas en el artículo 11, incisos B, C, D, F, G, H, J, N y Ñ serán ejercidas previo acuerdo del Consejo Asesor, en todos los casos.

Artículo 17° • De los recursos de la Dirección General de Derechos Humanos.

Para su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos, la Dirección General de Derechos Humanos contará con recursos que provendrán de:

- A Los fondos que le sean asignados anualmente en el Presupuesto General de la Nación;
- B Las ventas provenientes de sus bienes;
- C Los legados y donaciones;
- D Los recursos que reciba de la cooperación internacional;
- E El importe de las sanciones pecuniarias que imponga por aplicación de lo dispuesto en esta Ley, el que se remitirá al Ministerio de Hacienda para su ingreso a Rentas Generales de la Nación.

Capítulo IV • Hechos punibles contra la igualdad de las personas

Artículo 18° • Violación de la igualdad entre las personas.

El que arbitrariamente establezca o realice cualquier distinción, exclusión, restricción o preferencia de las definidas en los artículos 6° y 8° de la presente ley, y no restablezca la situación de igualdad ante la ley incumpliendo las medidas que le hayan sido impuestas por resolución firme dictada por la Dirección General de Derechos Humanos, será castigado con pena privativa de libertad de hasta dos años o multa.

En estos casos, en sustitución de la pena señalada, o conjuntamente con ella, serán aplicables las disposiciones de los artículos 59 y 60 del Código Penal.

En caso de que el inculpado fuera un funcionario que justificara que actuó por orden de sus superiores respecto de quienes se encontraba en estado de obediencia jerárquica, se estará a lo dispuesto por el artículo 318 del Código Penal.

La persecución penal del hecho dependerá de la instancia de la víctima o de la Dirección General de Derechos Humanos.

Artículo 19° • Incitación a la discriminación.

El que en forma idónea para perturbar la convivencia de las personas, públicamente, en una reunión o mediante las publicaciones señaladas en el artículo 14, inciso 3° del Código Penal, incitara a la discriminación en contra de cualquier persona o grupo de personas por motivos de raza, color, linaje, origen nacional, origen étnico, idioma, origen social, posición económica, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, estado civil, nacimiento, filiación, estado de salud o discapacidad, será castigado con pena de multa.

En los casos previstos en el presente artículo, en vez de la pena señalada, o conjuntamente con ella, se aplicará lo dispuesto en los artículos 59 y 60 del Código Penal.

La persecución penal del hecho dependerá de la instancia de la víctima o de la Dirección General de Derechos Humanos.

Capítulo v • De las responsabilidades administrativas

Artículo 20° • Discriminación por parte de un agente público.

Será considerada falta grave cualquier acto discriminatorio de los definidos en los artículos 6° y 8° de la presente ley cometido por parte de un/a funcionario/a público/a en el ejercicio de sus funciones, quien será sancionado/a de acuerdo con la legislación respectiva previo sumario administrativo, sin perjuicio de su responsabilidad penal y de los demás recursos administrativos y judiciales previstos en esta Ley.

Artículo 21° • Discriminación por parte de la magistratura.

La aplicación discriminatoria de la ley en resoluciones judiciales, o la fundamentación de sentencias en argumentos discriminatorios, de acuerdo a las definiciones de los artículos 6° y 8° de la presente Ley, constituyen mal desempeño de funciones, que autoriza la remoción de miembros de Tribunales de Apelación, Jueces de Primera Instancia, Agentes y Procuradores Fiscales y Jueces de Paz, de acuerdo con el procedimiento previsto en la legislación respectiva.

Capítulo VI • Otras garantías judiciales

Artículo 22° • Acción de amparo.

Toda persona o grupo de personas, físicas o jurídicas, partidos o movimientos políticos, o entidades con personería gremial o profesional, se encuentran legitimadas para interponer acción de amparo contra cualquier acto u omisión discriminatorio, en los términos establecidos por la Constitución y el Código de Procedimientos Civiles.

Artículo 23° • Acción de inconstitucionalidad.

Toda persona o grupo de personas, físicas o jurídicas, partidos o movimientos políticos, o entidades con personería gremial o profesional, lesionadas en sus derechos por leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas municipales, resoluciones u otros actos administrativos de carácter discriminatorio en los términos establecidos por la Constitución y la presente Ley, se encuentran legitimadas para el ejercicio de la acción de inconstitucionalidad.

Artículo 24° • De la disolución de la personería jurídica.

El Ministerio Público ejercerá las acciones civiles y administrativas conducentes a la disolución de la personería jurídica de las organizaciones gremiales, asociaciones, partidos o movimientos políticos,

o cualquier forma de persona jurídica, que se propongan como objetivos o fines el antisemitismo, el racismo, la xenofobia o cualquier otra forma de discriminación de acuerdo con la presente Ley.

Capítulo VII • De las atribuciones de la Defensoría del Pueblo

Artículo 25° • Atribuciones de la Defensoría del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo, en el marco de las atribuciones que le acuerda la Constitución y su Ley Orgánica, velará por el cumplimiento de la legislación antidiscriminatoria paraguaya.

A tal efecto incluirá un capítulo específico sobre la situación del derecho a la no discriminación y una evaluación de las medidas que se hayan adoptado al respecto en su informe anual a las Cámaras del Congreso.

Artículo 26° • De forma

Comisiones de la Honorable Cámara de Senadores a las que fue girado el Proyecto de Ley Contra Toda Forma de Discriminación
Periodo 2007-2008

Comisión Asesora Permanente de Equidad, Género y Desarrollo Social

Presidente:	Carlos Filizzola (PPS)	414-5221
Vice Presidenta:	Adriana Franco de Fernández (ANR)	414-5031
Relatora:	Mirtha Vergara de Franco (PLRA)	414-5120
Miembros:	Ada Solalinde de Romero (ANR)	414-5216
	Ana María Mendoza de Acha (PPQ)	414-5208
	Armando Espínola (PLRA)	414-5127
Jefa de Comisión:	Irene Ayala	
Días de reunión:	Martes, 08:30 hs.	
Ubicación:	Cámara de Senadores, 1° Piso	
Correo electrónico:	equidad@senado.gov.py	
Teléfonos:	414-5116; 414-5166	
Fax:	414-5113	

Comisión Asesora Permanente de Derechos Humanos

Presidenta:	Ana María Mendoza de Acha (PPQ)	414-5306
Vice Presidenta:	Adriana Franco de Fernández (ANR)	414-5031
Relator:	José Manuel Bóveda (PUNACE)	414-5032
Miembros:	Cándido Vera Bejarano (PLRA)	414-5124
	Estanislao Martínez (PPQ)	414-5204
Jefe de Comisión:	Leoncio Irrazábal	
Días de reunión:	Martes, 10:00 hs.	
Ubicación:	Cámara de Senadores, Planta Baja	
Correo electrónico:	ddhh@senado.gov.py	
Teléfonos:	414-5025 - 414-5065	

Comisión Asesora Permanente de Legislación, Codificación, Justicia y Trabajo

Presidente:	Marcelo Duarte (PPQ)	414-5212
Vice Presidente:	Juan Carlos Ramírez Montalbetti (PLRA)	414-5122
Relator:	Jorge Oviedo Matto (PUNACE)	414-5030
Miembros:	Alfonso González Nuñez (ANR)	414-5211
	Eusebio Ramón Ayala (PLRA)	414-5128
	Modesto Luis Guggiari(PLRA)	414-5126
	Julio César Fanego (ANR)	414-5219
	Emilio Camacho (PEN)	414-5119

Jefe de Comisión:	Humberto Fernández
Días de reunión:	Miércoles, 10:30 hs.
Ubicación:	Cámara de Senadores, Planta Baja
Correo electrónico:	legisla@senado.gov.py
Teléfonos:	414-5085; 414-5095

Comisión Asesora Permanente de Asuntos Constitucionales, Defensa Nacional y Fuerza Pública

Presidente:	Arsenio Ocampos Velázquez (PPQ)	414-5202
Vice Presidente:	Emilio Camacho Paredes (PEN)	414-5119
Relator:	José Manuel Bóveda (PUNACE)	414-5032
Miembros:	Juan Carlos Galaverna (ANR)	414-5207
	Nelson Argaña (ANR)	414-5225
	Julio César Fanego (ANR)	414-5219
	Oscar González Daher (ANR)	414-5215
	Silvio Ovelar (ANR)	414-5217
	Eusebio Ramón Ayala (PLRA)	414-5128
	Juan Carlos Ramírez Montalbetti (PLRA)	414-5122
	Juan Manuel Marcos (PLRA)	414-5130
	Miguel Carrizosa (PPQ)	414-5238

Jefe de Comisión:	Sergio Alcaraz Machuca
Días de reunión:	Lunes, 11:00 hs.
Ubicación:	Cámara de Senadores, Planta Baja
Correo electrónico:	constitu@senado.gov.py
Teléfonos:	414-5026; 414-5066; 414-5076

