

Paraguay

Estudio jurídico nacional sobre el edadismo y la discriminación por edad

Este estudio ha sido producido en relación con el informe global de HelpAge International: *Promoción de la igualdad para las personas mayores* →



Según la ley de derechos humanos, los Estados acuerdan combatir la discriminación y avanzar hacia la igualdad. Esto requiere la adopción una de legislación integral contra la discriminación que prohíba todas las formas de discriminación en todos los ámbitos de la vida por una lista abierta y extensa de motivos, incluida la edad.¹ La ley debe establecer el marco que promueva la igualdad para las personas mayores y debe instalar los mecanismos de implementación y cumplimiento necesarios que garanticen el acceso a justicia y reparaciones para las víctimas.

El marco jurídico paraguayo no cumple con estos requisitos.

Obligaciones de igualdad y no discriminación

Ratificación del tratado	Ratificado	Denuncias individuales
ICCPR	✓	✓
ICESCR	✓	✗
ICERD	✓	✗
CEDAW	✓	✓
CRPD	✓	✓
CRC	✓	✓
CAT	✓	✓
ICMW	✓	✗
CPED	✓	✗

Paraguay ha aceptado obligaciones de no discriminación por medio de la ratificación de tratados internacionales en materia de derechos humanos. El Estado es parte del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ICCPR), el cual incluye un derecho autónomo a la no discriminación y prohíbe la discriminación con respecto a todos los derechos del Pacto.²

Paraguay también es parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ICESCR), así como de cada tratado por motivos específicos: la Convención Internacional sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación Racial (ICERD), la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CRPD). Se alienta a las personas que han experimentado discriminación por edad a presentar sus denuncias directamente a los comités de Derechos Humanos, CEDAW y CRPD luego de haber agotado los recursos nacionales. Además, Paraguay es parte de instrumentos pertinentes a nivel regional en materia de derechos humanos. El Estado ha ratificado la Convención Americana sobre los Derechos Humanos. Sin embargo, el Estado no ha ratificado la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia, que dispone garantías importantes de no discriminación, ni la Convención Interamericana para la Protección de los Derechos Humanos de las Personas Mayores, que presenta un marco específico para la protección de los derechos de las personas mayores.

Prohibición de la discriminación por edad

Alcance personal	
¿Ha adoptado el Estado una legislación integral?	✗
¿Ha adoptado el Estado una legislación específica sobre igualdad por edad?	✓
¿Crea esta ley un derecho vinculante a la no discriminación?	✗

Paraguay no ha adoptado una legislación integral contra la discriminación, a pesar de las recomendaciones de los órganos de tratados de la ONU.³



EQUAL RIGHTS TRUST

HelpAge

International

Ante la ausencia de tal legislación, las protecciones contra la discriminación son un mosaico y están fragmentadas en diferentes leyes y políticas. El Artículo 46 de la Constitución declara que «los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos». Esta misma disposición presenta una prohibición amplia de discriminación. Sin embargo, no hay una lista de motivos enumerados bajo este artículo, por tanto queda poco claro si la «edad» estaría reconocida como una característica protegida. La edad se encuentra expresamente enumerada como motivo bajo el Artículo 88 de la Constitución, el cual prohíbe la discriminación contra los trabajadores. Sin embargo, como se observa bajo el título de cumplimiento más adelante, no hay mecanismos claros establecidos por la Constitución que hagan cumplir esta garantía, por lo que su impacto es sustancialmente limitado.

Fuera de la Constitución, Paraguay ha adoptado algunas legislaciones específicas sobre igualdad que regulan los derechos de grupos particulares. Entre estas, la principal para los propósitos del presente estudio es la Ley N.º 1885 del 2002 sobre las personas mayores. Según la ley, a las personas mayores se les confiere prioridad en áreas como atención médica, vivienda, alimentación, transporte, educación y empleo. El Artículo 3 de la ley además otorga el derecho a la no discriminación a todas las persona mayores en el ejercicio de funciones públicas o privadas. Al igual que con la Constitución, no existen mecanismos específicos establecidos para el cumplimiento de esta garantía, lo que limita su efectividad. Fuera de estas leyes, también se han adoptado disposiciones individuales de no discriminación que se aplican a aspectos particulares de la vida. Por ejemplo, el Artículo 9 del Código Laboral prohíbe la discriminación de trabajadores por motivos de «raza, color, género, religión, opinión política o condición social». Si bien la edad no está expresamente incluida en la lista como una de las características protegidas, se podría considerar una forma de «condición social». El Artículo 47 del Código también dispone que las cláusulas de los contratos laborales que fijan salarios más bajos con base en la edad, entre otros factores, deben ser anulados y declarados sin valor.

Alcance personal	
¿Se prohíbe la discriminación múltiple?	?
¿Se prohíbe la discriminación por asociación?	?
¿Se prohíbe la discriminación por percepción?	?

Ninguna de las leyes mencionadas ofrece protección expresa contra la **discriminación múltiple o interseccional** que ocurra por motivos de edad ni ningún otro. Por otra parte, la ley nacional no especifica si el trato diferencial por **asociación** de una persona con un grupo que comparta una característica de protección, o una **percepción** (sea precisa o no) de que una persona pertenece a dicho grupo, están incluidos en la prohibición de discriminación. Por lo tanto, el alcance personal de la ley no es claro. En relación a esto, se observa que la Ley N.º 1885 solamente prohíbe la discriminación hacia las personas mayores, definidas en la ley como personas de 60 años o más. Otras personas que sufran discriminación por percepciones relacionadas a la edad y no tengan la edad cronológica de este grupo (por ejemplo, trabajadores de 50–59 percibidos como mayores por su color de pelo, o trabajadores de 40–49 percibidos como menos hábiles en el uso de la tecnología debido a estereotipos etarios) quedan desprotegidos, lo cual representa una brecha de protección significativa.

Conducta prohibida	
Discriminación directa	✓
Discriminación indirecta	?
Acoso	?
Denegación de ajuste razonable	?

Ninguna de las leyes mencionadas distingue, ni define, distintas formas de conductas prohibidas. Mientras que la prohibición incluye claramente la discriminación directa, no queda claro si incluye la **discriminación indirecta** ni el **acoso basado en motivos**. En 2019, el Ministerio del Trabajo emitió una resolución administrativa sobre acoso y violencia que establece un procedimiento de denuncias para casos de acoso en el lugar de trabajo. Si bien la resolución no prohíbe expresamente la discriminación por edad, se podría otorgar un grado de protección a las personas mayores en este (limitado) ámbito de la vida. Ninguna de las leyes arriba mencionadas reconoce expresamente la denegación de ajustes razonables como forma de discriminación por discapacidad o por cualquier otro motivo. En las Observaciones Finales del Comité sobre los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad de 2013 se criticó al Estado en relación a esto, haciendo un llamado al Paraguay a que «adopté una legislación que prohíba la discriminación», que reconozca expresamente la denegación de ajustes razonables como una forma de conducta prohibida.⁴

Estas leyes no establecen reglas específicas relativas a la **justificación** en casos de discriminación, aunque se establece una **excepción** particular a la prohibición bajo el Artículo 3 de la Ley N.º 1885. Dicha provisión clarifica que la prohibición de discriminación hacia personas mayores podría no aplicarse a las personas con «discapacidades físicas o mentales». La elección de palabras de esta provisión demuestra una fuerte estigmatización. Esta excepción es extremadamente amplia en su alcance y se basa en estereotipos negativos relativos al envejecimiento y la discapacidad. Con relación a esto, es claro que el Artículo 3 no alcanza a cumplir con los requerimientos de las leyes internacionales, que disponen que el derecho a la no discriminación debe aplicarse por igual a todas las personas que comparten una característica protegida.

Deberes de igualdad y otras medidas de igualdad

Junto con la eliminación de la discriminación, los Estados deben promover la igualdad para los miembros de grupos discriminados, incluidas las personas mayores. Esto, a su vez, requiere la adopción e implementación eficaz de un conjunto integral de medidas igualitarias proactivas y orientadas que busquen identificar y abordar las barreras estructurales para la participación igualitaria. De manera a cumplir con sus obligaciones de no discriminación e igualdad bajo el derecho internacional, muchos Estados han promulgado deberes de igualdad que requieren a las autoridades públicas y otros garantes de derechos, como empleadores y proveedores de servicios, a evaluar el impacto de sus políticas e incorporar los derechos de grupos discriminados en sus trabajos.

El Artículo 46 de la Constitución Paraguaya dispone que «[l]as protecciones que se establezcan sobre las desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino [factores] igualitarios». Se podría leer que esta disposición permite (aunque sin requerirlo expresamente) la adopción de medidas de **acción positiva**, pero esto no se explicita. Algunas medidas específicas diseñadas *ostensiblemente* para el beneficio de las personas mayores han sido adoptadas en Paraguay, pero estas quedan fuera del alcance de análisis del presente estudio.

Si bien el Estado ha adoptado políticas, planes y programas pertinentes a la protección de los derechos humanos de las personas mayores, la ley en su totalidad no impone una obligación legal específica para que los garantes de derechos adopten **políticas y estrategias de igualdad** relacionadas a las personas mayores, ni para incorporar sus derechos. De igual forma, la ley no requiere la adopción de una **evaluación de impacto de igualdad** para identificar y mitigar los impactos de leyes y políticas discriminatorias (relativas a la edad) antes de su adopción.

Cumplimiento e implementación

Para garantizar el acceso a la justicia para las víctimas de discriminación se requiere un amplio rango de medidas. Esto incluye la creación y dotación adecuada de instituciones facultadas para hacer cumplir el marco jurídico; la mejora de las normas nacionales que rigen las pruebas y evidencias en los casos de discriminación; y la prestación de asistencia y ayuda jurídica, junto con medidas de adaptación y accesibilidad procesal, para eliminar los obstáculos financieros y físicos de la justicia. Aunque los Estados pueden adoptar enfoques ligeramente diferentes en cuanto a la aplicación y el cumplimiento de la ley de igualdad, en todos los casos debe garantizarse a las personas que han sido objeto de discriminación el derecho a buscar un recurso jurídico y una reparación efectiva.

Una de las deficiencias más significativas del marco jurídico paraguayo es la ausencia de mecanismos efectivos de aplicación y cumplimiento. Ni la Constitución ni la Ley N.º 1885 establecen un proceso claro por el cual se pueden reparar las violaciones a los derechos de igualdad y no discriminación. Asimismo, el Código Laboral no establece un procedimiento para impugnar los actos de discriminación, aunque se establecen normas específicas para las violaciones de otros derechos laborales (por ejemplo, en caso de despido improcedente), que pueden ser aplicables en algunos casos. En principio, una persona que haya sido objeto de una discriminación que infrinja el Artículo 9 de la ley puede presentar una denuncia en virtud del Código Civil y solicitar una compensación económica por daños morales. Sin embargo, no existen normas establecidas para la transferencia de la **carga de la prueba** en los casos de discriminación y, en ausencia de tales normas, las dificultades para probar la discriminación pueden resultar un obstáculo insuperable para la justicia.

Paraguay no cuenta con un **organismo de igualdad** estatutario, aunque se ha establecido una «Defensoría del Pueblo» en virtud del Artículo 279 de la Constitución. La Oficina de la Defensoría del Pueblo está organizada estructuralmente en diferentes departamentos, y cada uno es responsable de abordar asuntos específicos en materia de derechos humanos. Entre estos departamentos se encuentra el Departamento para Personas Mayores, que es responsable de brindar asistencia, guía, acompañamiento e intervención *ex officio* en las denuncias presentadas por personas mayores. Sin embargo, la Defensoría del Pueblo no tiene poderes de ejecución estrictos, lo que limita su eficacia. Además, la institución ha sido acreditada sólo con el estatus «B» por la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, lo cual significa que no cumple plenamente con los Principios de París en materia de independencia.⁵

Brechas y oportunidades

La ley paraguaya contiene varias brechas que socavan la protección de los derechos de igualdad y no discriminación en la práctica. Si bien el Estado ha adoptado una legislación de igualdad específica para la edad, esta legislación no genera un derecho a la no discriminación aplicable de forma independiente, y la ley establece una amplia excepción a la prohibición que amenaza con estigmatizar a las personas mayores con discapacidad y a arraigar los estereotipos relativos a la edad. Aunque la Constitución —en principio— prohíbe la discriminación por edad, no hay mecanismos claros establecidos para el cumplimiento de esta garantía.

Si bien el Código Laboral ofrece cierta protección contra la discriminación, la ley no define las diferentes formas de conductas prohibidas, ni prohíbe expresamente la discriminación múltiple, la discriminación por asociación, ni la discriminación por percepción. Además, la ley no estipula una transferencia de la carga de la prueba para casos de discriminación, impidiendo el acceso a la justicia a las personas mayores que quieren hacer cumplir sus derechos. De conformidad con los hallazgos de los órganos de derechos humanos en este ámbito, es fundamental que Paraguay adopte una legislación integral contra la discriminación para abordar estas brechas.

Notas finales

1. Para acceder a un diálogo sobre el marco de derechos humanos en materia de discriminación por edad ver HelpAge International, *Promoción de la igualdad para las personas mayores, 2022*, disponible en: www.helpage.org/AgeEquality
2. Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos, Artículos 26 y 2(1).
3. Ver, por ejemplo, las Observaciones Finales del Comité de Derechos Humanos sobre Paraguay, Doc. de la ONU CCPR/C/PRY/CO/4, 2019, párrs. 14–15.
4. Observaciones finales del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad sobre Paraguay, doc. de la ONU CRPD/C/PRY/CO/1, 2013, párrs. 13–14. Hay que tener en cuenta que algunas otras leyes sí exigen a ciertos garantes de derechos que realicen ajustes razonables para las personas con discapacidad en ámbitos discretos de la vida. Ver, por ejemplo, la Ley N.º 4962 de 2013, Artículo 8 y a la Ley N.º 3540/08, Artículo 24.
5. Más información en Alianza Global de las Instituciones Nacionales de los Derechos Humanos, estado de acreditación a partir del 3 de agosto de 2021, disponible en: <https://ganhri.org/wp-content/uploads/2021/08/StatusAccreditationChartNHRIs.pdf>

El presente informe ha sido realizado con la generosa financiación de la AARP.



HelpAge International
PO Box 70156, Londres
WC1A 9GB, Reino Unido
Tel +44 (0)20 7278 7778
info@helpage.org
www.helpage.org

Número de registro de organización benéfica:
288180



@HelpAge



HelpAge International

Diseñado por TRUE www.truedesign.co.uk

Copyright © HelpAge International 2022
Este documento cuenta con una licencia internacional Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>