



Revista de Derecho Privado

ISSN: 0123-4366

ISSN: 2346-2442

Universidad Externado de Colombia

RAVETLLAT BALLESTE, ISAAC; SANABRIA MOUDELLE, CLAUDIA PATRICIA

Los derechos humanos de la infancia y la adolescencia en Paraguay:
hacia un Defensor Adjunto para la Niñez que vele por su interés superior*

Revista de Derecho Privado, núm. 37, 2019, Julio-Diciembre, pp. 57-84
Universidad Externado de Colombia

DOI: <https://doi.org/10.18601/01234366.n37.04>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=417560694004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

Los derechos humanos de la infancia y la adolescencia en Paraguay: hacia un Defensor Adjunto para la Niñez que vele por su interés superior*

» ISAAC RAVETLLAT BALLESTÉ^{**}
» CLAUDIA PATRICIA SANABRIA MOUDELLE^{***}

RESUMEN: el objetivo de este estudio es poner en tela de juicio las funciones desempeñadas por el actual Departamento de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo de Paraguay y subrayar la necesidad de crear una nueva institución autónoma de defensa de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia. En ese contexto, se incorporan las recomendaciones consideradas como esenciales para que esta figura cuente con funciones reales de garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Paraguay.

* Fecha de recepción: 22 de agosto de 2018. Fecha de aceptación: 22 de abril de 2019.

Para citar el artículo: RAVETLLAT BALLESTÉ, I. y SANABRIA MOUDELLE, C. P., “Los derechos humanos de la infancia y la adolescencia en Paraguay: hacia un Defensor Adjunto para la Niñez que vele por su interés superior”, *Revista de Derecho Privado*, Universidad Externado de Colombia, n.º 37, julio-diciembre 2019, 57-84, doi: <https://doi.org/10.18601/01234366.n37.04>

** Universidad de Talca, Talca (Chile); profesor asociado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Doctor en Derecho y Maestría en Derecho de Familia e Infancia, Universidad de Barcelona, Barcelona (España). Director del Centro de Estudios sobre los Derechos de la Infancia y la Adolescencia, Universidad de Talca (Chile). Vocal del Observatorio de la Infancia, Generalitat de Cataluña (España). Secretario general, Asociación para la Defensa de los Derechos de la Infancia y la Adolescencia (ADDIA). Contacto: iravetllat@utalca.cl. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3857-8150>.

*** Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social del Paraguay, Asunción (Paraguay); encargada de promoción de los derechos del niño. Magíster en Derecho de Familia e Infancia, Universidad de Barcelona, Barcelona (España). Magíster en Globalización, Desarrollo y Cooperación, Universidad de Barcelona, Barcelona (España). Experta en Políticas Sociales de Infancia, Universidad Complutense de Madrid, Madrid (España). Contacto: sanabriamouuelle@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8106-6412>.

PALABRAS CLAVE: Defensor Adjunto para la Niñez y la Adolescencia, derechos de la infancia y la adolescencia, defensor de los derechos del niño, Convención sobre los Derechos del Niño, interés superior del niño.

The Human Rights of Children and Adolescents in Paraguay: Towards an Autonomous Defender who Looks After their Best Interest

ABSTRACT: The aim of this study is to question the functions performed by the current Department of Children and Adolescents of the Ombudsman of Paraguay and to highlight the need to create a new autonomous institution for the defense of the human rights of children. In this context, it will conclude with the recommendations considered essential so that figure has real functions to guarantee the rights of children and adolescents in Paraguay.

KEYWORDS: Ombudsman for Children, Children's Rights, Defender of Children's Rights, Convention on the Rights of the Child, Best Interest of the Child.

SUMARIO: Introducción. I. Orígenes de la institución y su posterior expansión en Europa. II. Realidad existente en América Latina. III. Naturaleza legal de las defensorías de los derechos de la niñez y la adolescencia. A. Atendiendo a su origen, desarrollo, mandato y posición. B. Atendiendo a su relación de dependencia con un *Ombudsman* general: modelo individualizado o integrado. C. Atendiendo a las funciones encomendadas. IV. Principios y elementos que debieran informar la actuación del Defensor Adjunto para la Niñez y la Adolescencia en Paraguay. A. Autonomía e independencia en sus actuaciones. B. Reconocimiento institucional. C. Representatividad de las voces y visiones de los niños, niñas y adolescentes. D. Promoción de los entornos respetuosos con los derechos de la infancia y la adolescencia. E. Interés superior del niño/a. F. Dotado de *auctoritas*. Conclusiones. Referencias.

Introducción

Una de las recomendaciones efectuadas por el Comité de los Derechos del Niño al Estado paraguayo (2010) guarda relación directa con la necesidad de definir con mayor claridad el mandato conferido al Departamento de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo. Esta dependencia, creada en el año 2005 para dotar de mayor visibilidad a la infancia y la adolescencia dentro de la institución del *Ombudsman* general paraguayo, parece no haberse consolidado definitivamente dentro del organigrama interno del mencionado organismo nacional¹. Tal circunstancia, lleva a

1 En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño en sus Observaciones finales al tercer informe periódico presentado por el Estado paraguayo (febrero de 2010) se pronuncia afirmando: "El Co-

cuestionarnos acerca de la idoneidad y las características del modelo de defensoría por los derechos de la niñez y la adolescencia elegido para el Estado paraguayo y a plantearnos la posibilidad de hacerlo evolucionar, o directamente transformarlo, hacia una figura adjunta a la Defensoría del Pueblo dotada de mayores niveles de autonomía, visibilidad e incidencia social².

Además, la falta de sintonía o confusión de atribuciones existente entre el actual Departamento de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo y las defensorías de la niñez propiamente dichas, creadas estas últimas por el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley n.º 1.680/01), añade, si cabe, una mayor sensación de desorden y descoordinación dentro del sistema, evidenciando un histórico desencuentro institucional entre ambas instancias que en nada favorece a nuestros niños, niñas y adolescentes³.

mité acoge complacido el establecimiento en 2005 del Departamento de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo. Sin embargo, le preocupa que su personal sea escaso, y que su mandato no sea lo suficientemente claro para permitirle actuar con eficacia en defensa de los intereses del niño. Le preocupa así mismo que los informes anuales de la Defensoría del Pueblo no se difundan adecuadamente entre la población en general, especialmente los niños. El Comité recomienda al Estado parte que defina claramente el mandato del Departamento de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo. Recomienda así mismo al Estado parte que adopte medidas para promover el funcionamiento eficaz de la Defensoría y la difusión efectiva de sus informes entre la población en general, especialmente los niños, y que se cerciore de que los mecanismos de queja sean fácilmente accesibles, estén adaptados a los niños y sean conformes a los Principios de París, y tengan en cuenta la Observación General n.º 2, de 2002, sobre el papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos. La Defensoría del Pueblo debería tener el mandato de vigilar la aplicación de la Convención y atender las quejas de todos los niños, y hacerlo de manera expedita y adaptada a sus necesidades". Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales. Examen del informe periódico tercero presentado por el Estado paraguayo, febrero de 2010*, Documento CRC/C/PRY/CO/3, §§. 14 y 15.

2 En línea con lo apuntado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en los conocidos como Principios de París. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos*, de 20 de diciembre de 1993, Resolución A/RES/48/134. Así mismo, hay que considerar lo establecido al respecto por el Comité de los Derechos del Niño. Comité de los Derechos del Niño, *Observación General n.º 2. El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño*, de 15 de noviembre de 2002, Documento CRC/GC/2002/2. MIRANDA, en clara alusión a los Principios de París, afirma que si bien es cierto que la Observación n.º 2 del Comité de los Derechos del Niño se fundamente en esa resolución de las Naciones Unidas, esta presenta una serie de elementos novedosos y distintos que reflejan las características y competencias institucionales particulares que debe exhibir un defensor de los derechos de la niñez. Entre tales conceptos particulares cabe señalar, según la autora, la defensa de los intereses del niño/a y la importancia de su participación, los mecanismos obligatorios (y no opcionales de defensa), el control sobre instituciones privadas (y no solo públicas), la accesibilidad geográfica y física para todos los niños, niñas y adolescentes, entre otras. MIRANDA ARRATIA, P., *Hacia un Defensor de los Derechos de la Infancia para Chile*, Santiago, Unicef, 2015, 8.

3 Según OVANDO, de acuerdo con las previsiones del artículo 163 del Código de la Niñez y la Adolescencia paraguayo, el defensor del niño no depende del Poder Judicial y es parte litigante en el proceso; además puede interponer recursos y ofrecer pruebas físicas para todos los niños, niñas y adolescentes, entre otras. OVANDO BAREIRO, B., "El rol del Defensor de la Niñez y la Adolescencia", en RAVETLLAT BALLESTÉ, I. (coord.), *Lecciones para la defensa legal de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia*, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 2018, 173. Por su parte, GAR-

Por ello, en este artículo, para lograr desentrañar el verdadero modelo de institución autónoma de defensa de los derechos humanos de la niñez y la adolescencia existente en Paraguay, procedemos, en primer término, a realizar un análisis sosegado de los orígenes históricos de una entidad como la apuntada, así como a estudiar el proceso de implantación y desarrollo, tanto en el ámbito europeo como en el continente americano, del Ombudsman for Children⁴. Una vez efectuada esta declaración general de intenciones, nos parece oportuno profundizar los diferentes modelos y principios que debieran inspirar la creación, reconfiguración y funcionamiento de un nuevo estilo de Defensoría para nuestro Estado; uno que realce y otorgue verdadero sentido a la vital importancia de contar con una figura autónoma que vele por los derechos de todos y cada uno de los niños, niñas y adolescentes residentes en Paraguay.

Por último, cabe afirmar que este tipo de instituciones independientes de defensa de los derechos humanos no solo nos permiten vislumbrar el carácter de la infancia y la adolescencia en un país determinado, sino también el modo en que los adultos, sus políticas, planes y legislaciones, realmente perciben y respetan sus derechos⁵.

I. Orígenes de la institución y su posterior expansión en Europa

El concepto de organismos generales independientes encargados de supervisar las acciones del Gobierno y el resto de los poderes públicos en defensa de los dere-

CETE DE SOSA estima que el defensor de la niñez y de la adolescencia adquiere en Paraguay, tras la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, un papel protagónico en la jurisdicción especializada, con una intervención esencial en los procesos jurisdiccionales a fin de precautelar y garantizar a todo niño/a y adolescente el cumplimiento efectivo de los derechos consagrados en el mismo Código, en la Constitución Nacional, en la Convención sobre los Derechos del Niño y en el resto de los instrumentos internacionales sobre la protección de los derechos humanos, así como en las leyes. GARCIÉ DE SOSA, M. T., “El rol del defensor del niño y del adolescente interpretado a la luz de los principios sustentados por la doctrina de la protección integral”, en NÚÑEZ RODRÍGUEZ, V. (coord.), *Interés superior del niño. Comentarios al Código de la Niñez y la Adolescencia*, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 2009, 54-55.

- 4 El término *Ombudsman* (defensor) es un vocablo de origen escandinavo, por lo que, por regla general, no suele sustituirse, ni tan siquiera alternarse, por el de *Ombudsperson* (persona que defiende: defensor/a), a pesar de que en este último caso, el hacer uso de un concepto neutro nos permitiría dejar al margen cualquier sesgo o referencia a una cuestión vinculada con el género. En efecto, la primera persona nombrada para ocupar un cargo de defensora de los derechos de la niñez, la noruega Málfrid Flekkoy, señaló que la mentada noción, *Ombudsman*, es utilizada habitualmente sin ningún tipo de connotación o sesgo específico de género. FLEKKY, M., *A Voice for Children: Speaking Out as Their Ombudsman*, London, Jessica Kingsley Publisher, 1991, 18. En este mismo sentido se pronuncia el Unicef Innocenti Research Centre al mencionar expresamente que “Unicef generally uses the term Ombudsman (singular) or Ombudsmen (plural). This Swedish Word does not necessarily define the individual concerned as either male or female and many refer to an office or function, rather than to any particular person”. Unicef. Oficina de Investigación Innocenti, “Independent institutions. Protecting children’s Rights”, *Innocenti Digest*, n.º 8, 2001, 2.
- 5 Unicef. Oficina de Investigación, Innocenti, *La defensa de los derechos del niño*, Florencia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2012, 4.

chos individuales de los ciudadanos (no centrados exclusivamente en la niñez y la adolescencia) encuentra su origen en Suecia, país donde se nombró al primer Defensor en 1809, seguido por Finlandia (1919), Dinamarca (1955) y Noruega (1962)^[6].

Ahora bien, aunque tradicionalmente estos primeros defensores o comisionados generales no impidieron a niños, niñas y adolescentes acceder a sus servicios, tampoco se dedicaron a tratar explícitamente temáticas vinculadas de manera directa con este sector poblacional. Es más, esos primeros *Ombudsman* raramente se dieron a conocer mediante vías o mecanismos que hoy en día calificaríamos como de “amigables” para con la infancia y la adolescencia, ni tampoco tomaron las medidas necesarias para facilitar a niñas, niños y adolescentes el acceso a sus servicios⁷.

Precisamente en ese contexto histórico Noruega, sin aguardar a la aprobación del texto de la Convención sobre los Derechos del Niño, y visualizando la imperante necesidad de crear una figura especializada en la defensa de los derechos de la infancia y la adolescencia, tomó la iniciativa y designó la que ha sido considerada, al menos de forma oficial, como la primera defensora o comisionada por los derechos del niño y de la niña, la psicóloga Málfrid Grude Flekkoy. La institución se creó por una ley del Parlamento noruego (ley de 6 de marzo de 1981): fue esta una norma sencilla, breve y directa, de tan solo siete puntos, inmediatamente desarrollada por un real decreto de 11 de septiembre del mismo año⁸.

6 *Ombudsman* era originariamente una palabra sueca que significaba ‘representante o agente del pueblo o de un grupo social’. En el mundo anglosajón se tradujo este término en la mayoría de los casos como “comisionado parlamentario para la administración”, y este fue el título oficial empleado, por ejemplo, por el legislador al crear la institución en Nueva Zelanda y la Gran Bretaña. El antecedente inmediato del *Ombudsman* surge en Suecia a principios del siglo XVIII, cuando el rey Carlos XII instituyó, mediante la Orden de Cancillería de 26 de octubre de 1713, la figura del Comisario Supremo del Rey (*Konungens Högsäta Ombudsmänem*). Más tarde este cargo pasaría a denominarse *canciller de justicia* (*Justitie-Kansler*), y al igual que el primero, su designación seguiría correspondiendo al rey. No obstante, en algún momento entre 1766 y 1772, el titular de esta figura (que hasta entonces había sido cargo de confianza del rey), pasó a ser designado por el Poder Legislativo. Así, el *jus-tieombudsman* fue creado por primera vez como comisionado del Parlamento en la Constitución sueca de 1809, situándose como el verdadero predecesor del actual *Ombudsman*. En este sentido, ROWAT, D., *El Ombudsman en el mundo*, Barcelona, Teide, 1985, 3; NOGUEIRA ALCALÁ, H., *El ombudsman o defensor de la persona en el derecho comparado y en la experiencia mundial: reflexiones para su consideración en Chile*, Santiago, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1987, 14-59; y, ALFARO MUIRHEAD, C., “Notas sobre el establecimiento del *Ombudsman* en el ordenamiento jurídico chileno”, *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, año 2, n.^o 1-2, 1991, 61-70.

7 CARBALLO ARMAS, P., *El Defensor del Pueblo. El Ombudsman en España y en el Derecho comparado*, Madrid, Tecnos, 2003, 29-32; ANGUITA SUSI, A., *El Defensor del Pueblo Andaluz y la tutela de los derechos fundamentales. Medios, mecanismo y procedimiento*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006, 24-25; y SENEVIRATNE, M., *Ombudsman. Public Services and Administrative Justice*, London, Butterworths, 2002, 1-3.

8 FLEKKY, M., *A Voice for Children..., op. cit.*, 12.

Que fuera Noruega la precursora de esta figura, no es una cuestión baladí. La sociedad noruega contaba ya con unos antecedentes más que remarcables sobre la materia. Así, este país escandinavo ya había aprobado en 1896 su primera Ley de Protección a la Niñez, y dos décadas más tarde, concretamente en 1915, hizo lo propio con una ley del niño, conocida como la Ley Castberg, en clara alusión al ministro de Justicia y Asuntos Sociales que la impulsó⁹.

Así las cosas, la aprobación de la ley del Parlamento noruego de 6 de marzo de 1981, al igual que sucedió con su reglamento de desarrollo, no estuvo exenta de polémica. Como la propia Málfrid Grude Flekkoy manifiesta, varias fueron las críticas que recayeron sobre la institución del Ombudsman for Children noruego¹⁰: en primer lugar, se temía que fuera una amenaza para la autoridad paterna, es decir, que incidiera en su desautorización; en segundo término, se proclamaba que podía representar la excusa perfecta para que las instituciones y servicios ya existentes en materia de infancia se despojaran de sus responsabilidades para con los niños, niñas y adolescentes; un tercer argumento esgrimido, directamente vinculado con el anterior, hacía alusión a la circunstancia de que los recursos serían mejor aprovechados si se destinaban a reforzar los servicios ya existentes, en vez de derivarlos a una instancia de nueva generación; y, por último, se acusaba a esta iniciativa de introducir un nuevo nivel de burocratización en el sistema¹¹.

9 Tras Noruega, vinieron Australia, Finlandia y Costa Rica (1981). Posteriormente, en 1996 se nombró el Ombudsman parlamentario en Suecia y el Defensor del Menor de la Comunidad de Madrid (España); en 1997 se hizo lo propio con el Adjunto para la Defensa de los Derechos de la Infancia en Cataluña (España); y en años venideros se creó la figura en la Federación Rusa, Comunidad Flamenca de Bélgica, Francia, Gales, Polonia, Macedonia, Lituania, Georgia y Grecia. Además, entre 1995 y 1996 el Comité de los Derechos del Niño de Ginebra, si bien todavía no de forma sistemática, empezó a sugerir a los Estados parte en la Convención sobre los Derechos del Niño, en las recomendaciones subsiguientes al examen de los informes por estos presentados, que establecieran una institución independiente para la defensa de los derechos de la infancia. En este sentido, el Comité de los Derechos del Niño en sus Orientaciones Generales respecto de la forma y contenido de los informes que han de presentar los Estados parte con arreglo al apartado b) del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención de los Derechos del Niño establece que “los Estados deben proporcionar información sobre cualquier órgano independiente establecido para promover y proteger los derechos del niño”. Comité de los Derechos del Niño, *Orientaciones generales respecto a la forma y el contenido de los informes que ha de presentar los Estados Partes con arreglo al apartado b) del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1996*, Documento CRC/C/58. Este documento fue modernizado y modificado por el Comité de los Derechos del Niño el año 2010. Comité de los Derechos del Niño, *Orientaciones generales respecto a la forma y el contenido de los informes que ha de presentar los Estados Partes con arreglo al apartado b) del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 23 de noviembre de 2010* Documento CRC/C/58/Rev. 2.

10 FLEKKY, M., “Ombudsmen for Children: Actualization”, en *Simposio Internacional La Convención de los Derechos del Niño hacia el siglo XXI*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1990, 57.

11 Tan cuestionada fue inicialmente la figura en Noruega, que cuando Málfrid G. Flekkoy agotó sus dos mandatos al frente de la institución, el Parlamento noruego se planteó incluso la posibilidad de abolir la figura. No obstante, antes de tomar tan drástica decisión la cámara legislativa noruega decidió someter a la oficina del Ombudsman for Children a una evaluación. Este proceso valorativo fue liderado por el entonces Ministerio de la Familia y del Consumo (actual Ministerio para

Por lo que a las funciones que le fueron inicialmente asignadas se refiere, su normativa de creación hacía mención expresa a las de “promover los intereses de los niños/as frente a las autoridades públicas y privadas, y supervisar el desarrollo de las condiciones en las que estos/as crecen”. Las únicas restricciones a su actividad estaban referidas, y lo siguen estando en la actualidad, a su intervención en conflictos familiares o temas que ya hayan sido o estén siendo juzgados ante un tribunal de justicia. Se le confirió, además, el derecho de acceso a todo documento relacionado con cualquier asunto que afectase a un niño o niña tutelado por las autoridades públicas, así como de acceder a los espacios e instalaciones públicos o privados de atención a la infancia.

Tras Noruega, el 20 de noviembre de 1981, le tocó el turno a Finlandia. En este caso, a diferencia de lo ocurrido unos meses antes en Noruega, la entidad promotora fue una organización de la sociedad civil, concretamente la Mannerheim League for Child Welfare. Algo similar fue también lo acaecido inicialmente en Suecia, donde durante largo tiempo actuaron seis Ombudsman para niños y niñas designados por una organización no gubernamental (ONG), la prestigiosa Rädda Barnen (Save the Children sueca): se trataba de pediatras, sociólogos o psicólogos expertos en cuestiones vinculadas con los derechos de la niñez. Finalmente, un *Ombudsman* parlamentario se estableció formalmente en este país del norte de Europa en 1993, tomando como modelo el ejemplo noruego. La ratificación de parte del Gobierno sueco de la Convención sobre los Derechos del Niño contribuyó, definitivamente, a la puesta en práctica de una figura del estilo de la apuntada. También en Dinamarca el impulso vino dado por una red de organizaciones no gubernamentales y por la sociedad civil en su conjunto. Durante diez largos años (década de los ochenta) diversas asociaciones, fundaciones y profesionales habían tratado, sin fortuna, de establecer una oficina para el Ombudsman infantil, pero se encontraron con un rechazo mayoritario de la clase política danesa ante el miedo de dividir el poder y las atribuciones del Ombudsman general. A pesar de ello, en 1989, como consecuencia de la presión ejercida por un grupo de ONG, surgió la idea de crear un consejo independiente para la salvaguarda y promoción de los derechos de la infancia; esta institución vio la luz unos años después, el 1.^º de julio de 1994, fecha en que se aprobó por resolución parlamentaria el Consejo Nacional para la Infancia (el Borneradet). Finalmente, y prosiguiendo en tierras escandinavas, conviene señalar que la creación del Ombudsman para la infancia islandés estuvo directamente vinculada al proceso de ratificación por este país del texto de la Convención sobre los Derechos del Niño. La iniciativa fue

la Infancia y la Familia) el que encargó a un experto norteamericano, Gary B. Melton, esa tarea. Además, un instituto de opinión pública realizó una encuesta entre los ciudadanos noruegos para medir el nivel de impacto de la obra de Flekkoy. Para un estudio en profundidad del documento elaborado por el experto norteamericano, *vid. MELTON, G., “Lessons from Norway: the Children’s Ombudsman as a voice from children”, Case Western Reserve Journal of International Law*, n.^º 23, 1991, 197-254.

asumida por el Ministerio de Asuntos Sociales Islandés y terminó configurándose como una comisión parlamentaria¹².

Siguiendo el influjo proveniente de los países del norte de Europa y aprovechando el efecto global que supuso en el Viejo Continente la aprobación y posterior entrada en vigor de la Convención sobre los Derechos del Niño, no fueron pocos los Estados que se animaron a implementar, con independencia ahora de su modelo organizativo interno, la figura de un defensor de los derechos del niño/a¹³.

II. Realidad existente en América Latina

La aparición de defensorías dedicadas a la niñez y la adolescencia en América Latina data de fines del siglo xx y obedece al resultado de dos procesos convergentes íntimamente vinculados entre sí¹⁴. El primero, referido a la irrupción del Defensor del Pueblo, con sus distintas denominaciones, en la región¹⁵; y el segundo, asociado con el aumento exponencial de los niveles de conscientización acerca de las necesidades y potencialidades de la infancia y la adolescencia¹⁶.

Efectivamente, la figura del Ombudsman general, como institución llamada a controlar a la administración del Estado desde una perspectiva de protección y respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos, fue tomando fuerza en América Latina, bajo sus diversas acepciones, a finales de los años noventa¹⁷. Instituciones como el Defensor del Pueblo (en Ecuador, Argentina, Bolivia, Perú y Colombia, entre otros); el Procurador de Derechos Humanos (en Nicaragua, Guatemala y el

12 HOSSAIN, K.; BESSELINK, L. y VÖLKER, E., *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices. National Experiences Throughout the World*, The Hague, Kluwer Law International, 2000, 157-643.

13 Para un estudio pormenorizado de la irrupción y desarrollo de la institución en el continente europeo, *vid.* RAVETLLAT BALLESTÉ, I., “El defensor de los derechos de la niñez en Chile: hacia un verdadero garante de su interés superior”, *Estudios Constitucionales*, vol. 15, n.º 1, 2017, 265-269.

14 MIRANDA ARRATIA, P., *Hacia un Defensor de los Derechos de la Infancia para Chile*, Santiago, Unicef, 2015, 23-24.

15 Siguiendo a MOURÉ, se cifra que los antecedentes históricos del Ombudsman en América Latina pueden encontrarse en el llamado *Trucuyricuy* (el que todo lo ve), que existía durante el Imperio inca en el Perú durante los siglos xi a xvi. Esta persona era la encargada de vigilar el funcionamiento del Consejo imperial. Con la llegada de los españoles, añade la autora, se creó el denominado Protector de los Indios, instituido a iniciativa del Fray Bartolomé de las Casas por el cardenal Cisneros, mediante Real Cédula de 17 de septiembre de 1516. Así mismo, en México la Procuraduría de Pobres, creada en 1847 e integrada por tres procuradores designados por el Gobierno, tenía por misión actuar en defensa de las víctimas de las injusticias y abusos de las autoridades. MOURÉ PINO, A. M., *El Ombudsman. Un estudio comparado con especial referencia a Chile*, Madrid, Dykinson, 2014, 82-83.

16 POZZA TASCA, E., “From the New York Convention to the Institution of the Ombudsman”, en HOS-SAIN, K.; BESSELINK, L. y VÖLKER, E. (eds.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*, *op. cit.*, 147-151.

17 Según ESCOBAR, en Iberoamérica la Defensoría del Pueblo de España fue la pionera (1981). ESCOBAR ROCA, G., *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 2008, 22.

Salvador); el Defensor de los Habitantes (en Costa Rica); o los Comisionados Nacionales de Derechos Humanos (en Nicaragua, Honduras y México) fueron proliferando de una manera vertiginosa¹⁸. Aun reconociendo que esta heterogeneidad de denominaciones trajo consigo algunos problemas de carácter nominal, lo que está fuera de toda duda, y es precisamente en ello en lo que queremos hacer especial hincapié, denota una cada vez mayor preocupación de los Estados por dotarse de entidades autónomas cuya misión esencial sea la de fiscalizar que las administraciones públicas no cometan vulneraciones o abusos contra los derechos humanos de los administrados y actuar como garantes de los derechos fundamentales y libertades públicas en general¹⁹.

A mayor abundamiento, y siempre a partir de la progresiva adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño (1989) en los países de la región centro- y suramericana, el interés por la realidad de la infancia y la adolescencia, así como la necesidad de promover y proteger en forma específica sus derechos por medio de instituciones especializadas, fue *in crescendo* de forma y manera paulatina; y, más aún si cabe, con la aprobación de parte del Comité de los Derechos del Niño, en el año 2002, de la Observación General n.º 2, relativa al papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño. En este documento, el Comité ginebrino, máximo intérprete de los preceptos de la Convención, viene a considerar que el establecimiento de tales órganos forma parte del compromiso asumido por los Estados parte al ratificar este tratado internacional²⁰.

En este sentido, Costa Rica representa, sin lugar a dudas, un caso paradigmático. Este país centroamericano en 1930 ya disponía de una Declaración de los Derechos del Niño, y en 1932 aprobó su primer Código de la Niñez. Siguiendo esa tradición, Costa Rica se dotó en 1987, antes de la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, de un Defensor de la Infancia, inspirándose, como

-
- 18 NOGUEIRA considera que es más adecuada la denominación de Defensoría o Defensor de la Persona, o Defensoría o Defensor Cívico, ya que la expresión ciudadano/a tiene un ámbito restringido que no expresa el alcance y ámbito de actuación real de la institución. NOGUEIRA ALCALÁ, H., "Las competencias para un defensor del ciudadano en Chile", *Revista Ius et Praxis*, n.º 1, 2001, 443.
- 19 AGUILAR CABALLO, G. y STEWARD, R., "El Defensor del Pueblo Latinoamericano como institución independiente de promoción y protección de los derechos humanos: referencia especial a la situación actual en Chile", *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Norte de Chile, n.º 9, 2008, 23; y MOURÉ PINO, A. M., *El Ombudsman..., op. cit.*, 78.
- 20 GARCETE DE SOSA nos recuerda que si bien la figura del Defensor del Niño no se encuentra prevista en forma clara en la Convención sobre los Derechos del Niño, la incorporación de la defensoría especializada en los ordenamientos jurídicos de los Estados parte representa el cumplimiento del compromiso asumido en el artículo 4 del mencionado tratado internacional. GARCETE DE SOSA, M.T. "El rol del Defensor del Niño y del Adolescente interpretado a la luz de los principios sustentados por la doctrina de la protección integral", en NÚÑEZ RODRÍGUEZ, V. (coord.), *Interés superior del niño. Comentarios al Código de la Niñez y la Adolescencia*, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 2009, 57-59.

no podía ser de otro modo, en la incipiente iniciativa noruega. Al no existir un Ombudsman general hasta el año 1992, el Defensor del Niño costarricense ejerció inicialmente sus funciones de una manera totalmente autónoma e independiente. Luego, al crearse la llamada Defensoría de los Habitantes, el Defensor del Niño se integró en esa institución y pasó a ser una dirección de Niñez y Adolescencia del Ombudsman general de Costa Rica. Así, en la actualidad está definida como una instancia mediadora que actúa por delegación del Defensor de los Habitantes, con la voluntad de incorporar la perspectiva de niñez dentro de todas las actividades que lleva a cabo la Defensoría.

Más allá de la particularidad de Costa Rica, el tipo de Defensor de los Derechos de la Niñez que impera en América Latina es el que se ha identificado como modelo integrado, es decir, una figura específica o una unidad *ad hoc* que forma parte de la estructura orgánica de un Ombudsman general. Guatemala, sin ir más lejos, creó, en 1990, como respuesta a la aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño, un departamento especial conocido como Defensoría de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia dentro de la Procuraduría de los Derechos Humanos²¹. En Colombia, por su parte, desde el año 1991 se cuenta con una Defensoría Delegada para los derechos de la niñez, la juventud, las mujeres y los ancianos integrada dentro de la oficina de su Defensor del Pueblo²². Así mismo, Nicaragua constituyó en 1999 una Procuraduría Especial de Niñez y Adolescencia en el marco de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

Cabe añadir que algunos de los países de la región han optado por una figura descentralizada que actúe localmente. Esta descentralización de las Defensorías del Niño que, *a priori*, parece de suma relevancia en la medida en que el arraigo territorial favorece la accesibilidad de los actores involucrados, se torna un tanto peligrosa si no puede garantizarse la autonomía de actuación de tales oficinas municipales. Este es el caso, por ejemplo, de Bolivia, donde cuentan con defensorías municipales de la niñez y la adolescencia. Se trata de un servicio público, permanente y gratuito creado en 1997 por la Ley de Participación Popular. Estas defensorías persiguen el objetivo general de movilizar e involucrar al Estado, a la sociedad civil y a la familia en la promoción, protección, defensa y difusión de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Sin embargo, el problema reside en el hecho de que funcionan a partir de recursos aportados por los gobiernos municipales, cuestión esta que pone en entredicho su verdadera independencia²³.

21 GUTIÉRREZ DE COLMENARES, C. M., “El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala”, *Revista Ius et Praxis*, n.º 1, 2001, 279.

22 CIFUENTES, E., “La Defensoría del Pueblo en Colombia: retos de una Defensoría en medio de un contexto de conflicto armado e inequidad”, *Revista Ius et Praxis*, n.º 1, 2001, 231-232.

23 Los artículos 185-188 de la Ley n.º 548, de 17 de julio de 2014, del Código del Niño, Niña y Adolescente del Estado plurinacional de Bolivia, recogen la definición, composición, funcionamiento y atribuciones de las Defensorías de la Niñez y la Adolescencia. Cabe añadir que en Bolivia, la

Algo similar acaece en el Perú, donde existen, desde el año 1992, las defensorías municipales de niños, niñas y adolescentes, dependientes también de los respectivos gobiernos locales. La particularidad peruana radica en la constitución de una dirección de Sistemas Locales y Defensorías que promueve, coordina y supervisa el servicio prestado por las diferentes oficinas municipales. En el Perú, además, la Defensoría del Pueblo cuenta con una Primera Adjuntía y siete adjuntías temáticas, una de las cuales, precisamente, se encarga específicamente de los temas de niñez y adolescencia²⁴.

En una línea similar a la apuntada, Ecuador cuenta con juntas cantonales de protección de derechos, cuyo papel es exigir el cumplimiento de los derechos de niños, niñas y adolescentes. Estas juntas ostentan la función de conocer los casos de amenaza o violación de los derechos individuales o colectivos de niños, niñas y adolescentes y tomar las oportunas medidas administrativas de protección. Otra función de las juntas, y es precisamente en este punto en el que su ámbito de intervención se asemejaría más a una especie de Ombudsman infantil local, es vigilar que los reglamentos y prácticas institucionales de las entidades de atención y protección a la infancia y la adolescencia no vulneren los derechos del niño/a²⁵.

Por último, hay un grupo de Estados en los que a pesar de prever su normativa nacional la creación de un Defensor del Niño/a, en la práctica tal circunstancia todavía no se ha producido. Este sería el caso, por ejemplo, de la República Argentina, donde en el año 2005 la Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (Ley Nacional n.º 26.061) estableció en el capítulo II (arts. 43 a 64) la creación de tal figura, pero catorce años después, el Gobierno de la Nación

institución del Defensor del Pueblo boliviano, a pesar de no contar con un adjunto en materias de niñez, sí que ha creado un programa nacional y una unidad especial de niñez y adolescencia que conduce y articula las acciones defensoriales para proteger, defender y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Para más detalles al respecto, consultese la página web de la Defensoría del Pueblo boliviana <http://www.defensoria.gob.bo/dp/psv.nnas.asp> [consultado 22 de agosto de 2018].

- 24 De acuerdo con la legislación peruana (Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo n.º 26.520 y por Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo, aprobado por Resolución de la Defensoría n.º 12-2001/DP), la Defensoría del Pueblo debe intervenir, por medio de su adjuntía de niñez y adolescencia, en aquellos casos en que los derechos de un niño, niña o adolescente se vean vulnerados. Para más información al respecto, consultese la página web de la Defensoría del Pueblo peruana http://www.defensoria.gob.pe/grupos_de_proteccion/ninez-adolescencia-y-adultos-mayores/ [consultado 22 de agosto de 2018].
- 25 Ecuador complementa esta institucionalidad con el desarrollo de una iniciativa de carácter comunitario. Así, el artículo 208 del Código de la Niñez y la Adolescencia ecuatoriano (2003) prevé la creación de defensorías comunitarias de la niñez y la adolescencia. Estas defensorías comunitarias para la promoción, defensa y vigilancia de los derechos de la niñez y la adolescencia se conciben como espacios donde los miembros de la comunidad participan de manera espontánea. Pueden intervenir en los casos de violación de los derechos de la niñez y la adolescencia y ejercer las acciones administrativas y judiciales que estén a su alcance cuando sea necesario, y coordinan su actuación con la Defensoría del Pueblo (dado que Ecuador no cuenta con un Defensor del Niño/a como tal).

todavía no ha terminado su proceso de designación²⁶. Además, la mayoría de las provincias argentinas, así como la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a la fecha, tampoco han creado la institución local del Defensor de los Derechos del Niño/a (el 75% de las provincias argentinas adeudan la creación de la institución llamada a controlar las políticas de niñez y defender los derechos de este grupo etario. Tan solo seis, de las veintitrés existentes, han implementado la figura: Córdoba, Santa Fe, Neuquén, La Pampa, Santiago del Estero y Misiones). Tal circunstancia parece denotar la falta de interés o instrumentalización política que esta institución está sufriendo en el país andino.

El caso paraguayo es igualmente elocuente, pues del mismo modo que acaece en la Argentina, también se ha dado una situación de cierto bloqueo político que ha complicado el normal y adecuado desarrollo de las funciones atribuidas al comisionado parlamentario llamado a velar por los derechos fundamentales de todos y cada uno de los ciudadanos/as residentes en el territorio de la república guaraní. Así pues, si bien es cierto que desde el año 2005 el Defensor del Pueblo paraguayo (órgano creado por la Constitución Nacional de Paraguay de 1992, art. 276) cuenta con el Departamento de Niñez y Adolescencia, no es menos cierto que preocupa la invisibilidad y falta de eficacia en la defensa de los intereses de los niños, niñas y adolescentes que presenta esta oficina especializada²⁷. Hay que unir a lo anterior, además, que el propio Poder Legislativo había venido postergando la elección de un nuevo Defensor. Para ser más exactos, la institución permaneció vacante desde el año 2008 hasta el mes de noviembre de 2017, cuestión esta que provocó una situación de absoluta indefinición en la gestión de la mentada institución pro derechos humanos.

No podemos concluir este apartado sin hacer mención expresa a la circunstancia de que en noviembre de 2007, en el marco del XII Congreso Anual de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) se aprobó la Declaración de Lima, documento mediante el cual se acordó la creación de una “Red Iberoamericana de Defensa de los Derechos de la Niñez y la Adolescencia” conformada por todas las instancias de niñez y adolescencia existentes en el organigrama de las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica²⁸. Esta Red fue constituida formalmente en agosto de 2012, con el objetivo primordial de trabajar articulada y coordinadamente, con el fin de contribuir a

26 A tenor de lo establecido en los artículos 40 y 48 de la Ley Nacional 26.061, el Defensor del Niño/a debe ser propuesto y designado por el Consejo Nacional dentro de los noventa (90) días de sancionada la Ley de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y asumirá sus funciones ante el Honorable Senado de la Nación. Las legislaturas locales están habilitadas para designar defensores en cada una de sus jurisdicciones.

27 Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales. Examen del informe periódico tercero presentado por el Estado paraguayo, febrero de 2010*, Documento CRC/C/PRY/CO/3, §§ 14 y 15.

28 Federación Iberoamericana del Ombudsman, *Primer encuentro de la Red de Niñez y Adolescencia*, Asunción, FIO, 2012, 5-7.

proteger y promover los derechos de niños, niñas y adolescentes en temas de interés común de la mencionada Red de Niñez y Adolescencia²⁹.

III. Naturaleza legal de las defensorías de los derechos de la niñez y la adolescencia

Una vez analizado el origen y posterior evolución de la institución del Defensor de los Derechos de la Niñez y aceptando de antemano que cada uno de estos comisionados o defensores es único y, por ende, presenta sus propias particularidades³⁰, se pueden, no obstante, identificar varios modelos significativos que nos ayuden a racionalizar el sistema atendiendo a tres grandes vectores: uno guarda relación con su nacimiento, mandato, desarrollo y posición; el otro se refiere al mayor o menor vínculo de dependencia que el Defensor de la Niñez mantenga con respecto a una oficina de derechos humanos nacional independiente de carácter general; y, por último, un tercero se centra en el análisis de las funciones o tareas específicas atribuidas a tal institución³¹.

A. Atendiendo a su origen, desarrollo, mandato y posición

El primer grupo de defensores de la niñez digno de ser tomado en consideración es el constituido mediante una legislación expresamente elaborada y aprobada

29 En un primer trabajo colectivo de la Red de Niñez y Adolescencia de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), se identifican como los principales retos o desafíos percibidos por el personal al servicio de estos organismos de derechos los enumerados a continuación: incidir en el fortalecimiento de políticas públicas que favorezcan los derechos de niños, niñas y adolescentes; trabajar sobre la cultura del buen trato; garantizar el acceso y la eficiencia terminal de la educación gratuita y de calidad; priorizar las políticas de infancia y adolescencia en las administraciones gubernamentales; vencer las resistencias sociales y organizativas a favor de los derechos de la infancia y la adolescencia; mejorar la capacitación sobre derechos humanos; aumentar el compromiso de los Estados en el reconocimiento de derechos; fortalecer los sistemas de protección integral; ampliar los equipos técnicos de trabajo interdisciplinarios; contribuir a crear protocolos de atención integral; apoyar el fortalecimiento de los sistemas nacionales de datos estadísticos; mejorar y aplicar el sistema informático existente en todos los organismos de derechos humanos; promover el acercamiento de los niños, niñas y adolescentes a la institución; y favorecer la descentralización de las acciones de los organismos de derechos humanos, así como visibilizar su rol. Federación Iberoamericana del Ombudsman, *Aproximación diagnóstica sobre el estado de situación de las áreas de trabajo de niñez y adolescencia en el marco de los Organismos de Derechos Humanos miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman*, San Juan de Puerto Rico, FIO, 2013, 13-15.

30 SENEVIRATNE, M., *Ombudsman...*, op. cit., 12-15.

31 Tomamos como referencia en este punto las categorías creadas por el Centro Internacional para el Desarrollo del Niño de Unicef. Centro Internacional para el Desarrollo del Niño de Unicef, “El trabajo del defensor de los niños”, *Innocenti Digest*, n.º 1, 1999, 1-20. Estos criterios de clasificación también son utilizados por buena parte de la doctrina. A título de ejemplo, MOURÉ PINO, A. M., “Un defensor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para Chile. Estudio de derecho comparado”, *Revista de Derecho Público*, n.º 1, 2013, 184-185.

con ese propósito, que le otorga poderes formales y autoridad. Por regla general, estos órganos se caracterizan por su independencia del Gobierno. Así, sus funciones, financiación y posición vienen determinados directamente por el Parlamento, ante el cual, a su vez, son responsables. En este sentido, suele ser habitual que presenten un informe anual en que rindan cuentas de sus actuaciones ante el Poder Legislativo.

En efecto, no están sujetos, por tanto, a interferencias o influencias políticas, y son libres para evaluar la legislación, políticas y actuaciones de las diferentes administraciones públicas, así como su nivel de compromiso a la hora de proporcionar recursos por la infancia y la adolescencia y para ella. Algunos defensores incluso tienen poderes para iniciar investigaciones de oficio, informar al Parlamento y ser preceptivamente consultados ante toda nueva iniciativa, sea legal o de cualquier otra índole, asumida por los poderes públicos del Estado. Este modelo suele también caracterizarse por configurar un Ombudsman for Children independiente, con oficina, normativa y equipo propios. Este sería el sistema imperante en los países nórdicos, de donde originariamente proviene la figura, tal como hemos señalado³².

Otra posibilidad es la de dar vida a la figura del Ombudsman infantil por medio de la legislación sectorial encargada de tratar los asuntos vinculados con los derechos de la infancia y la adolescencia (sea mediante ley especial o códigos de la niñez y la adolescencia), sujetando así la institución creada a la aplicación y supervisión de la propia normativa de niñez. En no pocas ocasiones hay comisionados para la infancia que a pesar de haber nacido inicialmente como un organismo de control vinculado con una norma de infancia, posteriormente han evolucionado y se han erigido en una institución con regulación autónoma propia, lo cual, entendemos, vendría a representar una clara muestra de su consolidación y madurez.

Otra de las modalidades de constitución, tal vez una de las más endebles, es la que se da en aquellos casos en que se han establecido oficinas del Defensor creadas por el Poder Ejecutivo, es decir, que actúan desde un departamento gubernamental y son responsables ante él. Obviamente, la principal crítica que recae sobre ellas es su falta de independencia, particularmente en lo que concierne al ministerio u órgano de gestión dentro del cual se encuentran enmarcadas.

Por último, cabe también la posibilidad de encontrarnos con defensores constituidos y dirigidos por ONG. Ahora bien, a pesar del gran número de entidades de la sociedad civil que llevan a cabo tareas de *advocacy* a favor de los derechos de la infancia y la adolescencia, pocas son, sin embargo, las que asumen y desarrollan funciones que puedan ser realmente consideradas propias de un defensor o comisionado de la niñez.

32 COTS I MONER, J., "Un Ombudsman para la infancia", *Revista de Trabajo Social*, n.º 144, 1996, 6-17.

B. Atendiendo a su relación de dependencia con un *Ombudsman* general: modelo individualizado o integrado

Desde esta perspectiva señalamos, en primer término, el denominado modelo individualizado. Se trata de defensorías de la niñez totalmente autónomas que se caracterizan por contar con sus propias dependencias, normativa y equipo de trabajo, con independencia de la existencia o inexistencia de cualquier otro organismo oficial de defensa de los derechos humanos que pueda venir a hacer las veces de *Ombudsman* general. Este es el modelo imperante, por ejemplo, en los países escandinavos, Austria, Bélgica, Francia y Chile.

En segundo lugar, y a diferencia de lo acaecido con la figura del Defensor de los Derechos de la Niñez individualizado, el modelo integrado se significa por el hecho de que el Comisionado por la Infancia presenta una dependencia, o en otras palabras, está adscrito a una institución más genérica de defensa de los derechos humanos. Este sería el camino emprendido, entre otros, por Canadá, Hungría, Rumanía, Portugal, Sudáfrica, Letonia, Grecia, Cataluña (España) y la gran mayoría de los países latinoamericanos. En algunos Estados, como Costa Rica, inicialmente se optó por un *Ombudsman for Children* perfectamente definido como una institución individualizada, siguiendo el ejemplo noruego, pero con el transcurso del tiempo, y muy en particular al constituirse un *Ombudsman* general, este absorbió a aquel.

Ambos modelos tienen ventajas e inconvenientes. Por lo que a los beneficios de una institución especializada se refiere, uno de los principales argumentos esgrimidos a su favor reside en la circunstancia de que esta puede concentrarse exclusivamente en los niños y niñas, asegurándose de que los problemas de los adultos no invisibilicen los de aquellos. En un cuerpo integrado, en cambio, existe el riesgo de que el grupo etario menor de dieciocho años reciba menos prioridad y atención³³. Además, con frecuencia surgen conflictos entre los derechos de los niños/as y los derechos de los adultos; ante tal panorama, una institución especializada ostentaría la única y exclusiva responsabilidad de promover los derechos e intereses del niño/a. Finalmente, muchos de los abusos reportados de los cuales niños y niñas son víctimas no provienen de los poderes públicos, de la Administración del Estado, sino que, por el contrario, proceden de las personas que los tienen a su cargo —progenitores, tutores, educadores—. En suma, una institución especializada supone siempre, por definición, un mandato más explícito para hacer frente a tales vulneraciones³⁴.

33 COTS i MONER, J., “El defensor de los derechos del niño”, *Educación Social*, n.º 38, 2008, 38.

34 COTS i MONER, J., “El defensor de los derechos de la infancia”, en VILLAGRASA ALCAIDE, C. y RAVETLLAT BALLESTÉ, I. (eds.), *Por los derechos de la infancia y de la adolescencia: un compromiso mundial desde el derecho de participación en el xx aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Barcelona, Bosch, 2009, 449-456.

Respecto a las ventajas que presenta un modelo integrado, la unificación de funciones suele erigirse como uno de sus más poderosos baluartes. Ante todo, debe promoverse el reconocimiento de que los niños y niñas, al igual que los adultos, son titulares de derechos y ostentan, por ende, el mismo nivel de protección que merece cualquier otro individuo. También una institución integrada puede tener más facilidades para cooperar con otras entidades que representen los derechos de otros colectivos vulnerables —inmigrantes, personas con capacidades especiales, comunidades religiosas—. Ello sin olvidar que cuando los recursos son escasos un cuerpo integrado puede ejercer mayor nivel de presión social. Y en último término, conviene señalar que una institución general de defensa de los derechos humanos que aglutine diferentes aspectos y visiones vinculados con las libertades fundamentales de diferentes sectores de la población parece estar más legitimada para intervenir como una entidad promotora de una cultura del respeto de los derechos humanos en general³⁵.

C. Atendiendo a las funciones encomendadas

Tal como ya hemos anunciado, tomando en consideración el trabajo que se le asigne, el Defensor de los Derechos de la Niñez puede, en primer término, actuar en defensa de los niños y niñas como colectivo, sin asumir su representación en casos individuales. Su cometido en estos casos es intervenir como portavoz general de las jóvenes generaciones, concentrándose principalmente en informar y formar a la opinión pública. En ese mismo sentido, la oficina debe hacerse cargo de las necesidades, los intereses y derechos de las personas menores de edad y asegurarse de que el Estado cumple con las obligaciones asumidas al ratificar la Convención sobre los Derechos del Niño. Así mismo, el Defensor también debe interactuar directamente con los niños, niñas y adolescentes mientras lleva a cabo sus tareas ordinarias (visitando escuelas, hospitales pediátricos, hogares residenciales, establecimientos penitenciarios y otras instituciones).

En otros supuestos, en cambio, la figura del Defensor recibe el mandato específico de trabajar en expedientes individuales, actuando como abogado de las demandas particulares presentadas por los propios niños/as o de las que él mismo presenta en su nombre y representación. En este modelo al estilo finlandés, el Defensor ofrece asesoramiento legal, informa de las vulneraciones de derechos, proporciona testimonio experto en juicios y asistencia en la preparación de demandas. Lo apuntado no obsta para que haciendo uso de la experiencia acumulada mediante las demandas individuales el Defensor formule, así mismo, recomendaciones al Gobierno sobre la necesidad de modificar la legislación y las políticas públicas, a fin de promover

35 Unicef. Oficina de Investigación, Innocenti, *La defensa de los derechos del niño*, Florencia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2012, 1-22.

los intereses de los niños/as y sensibilizar sobre sus derechos a la ciudadanía en general³⁶.

Por último, podemos encontrar un modelo ecléctico o mixto, es decir, que el Defensor, además de ocuparse en demandas individuales, recibe unas atribuciones más amplias: la de proponer modificaciones en la legislación y en las políticas para mejorar la aplicación de los derechos de la infancia y la adolescencia, difundir información sobre sus derechos y recomendar áreas de prioridad para la inversión de los fondos públicos³⁷.

En Paraguay, tomando en consideración la ya existencia de las defensorías de la niñez y la adolescencia, creadas por la Ley 1.680/2001 (Código de la Niñez), abogamos por un modelo de Ombudsman for Children que adopte las características propias del sistema integrado y que asuma las funciones de actuar en defensa de los niños y niñas como colectivo, sin asumir su representación en casos particulares. Efectivamente, la figura de un defensor adjunto para la niñez y la adolescencia, circunscrito formalmente dentro de la Defensoría del Pueblo, pudiera proporcionar a los niños y niñas un servicio de asesoramiento y atención jurídica en todas las áreas de la legislación, con excepción de aquellos asuntos y conflictos que ya son materia de un procedimiento judicial o administrativo, sector este último ya cubierto por las defensorías de la niñez y la adolescencia dependientes del Ministerio de la Defensa Pública.

En suma, una institución como la propuesta para Paraguay estaría llamada a desarrollar un papel fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, no solamente individuales (primera generación) y colectivos (segunda generación), sino especialmente en cuanto a intereses difusos se refiere. Precisamente, este modelo de Ombudsman for Children, por ser un organismo técnico flexible que recibe e investiga reclamaciones de niños y niñas en particular, siempre que no estén sujetas a un procedimiento judicial o administrativo, y de grupos de niños y niñas contra actos u omisiones de los poderes públicos, no precisa de los mismos requisitos ni procedimientos exigidos ante los tribunales de justicia³⁸ y, además, es completamente respetuoso con las funciones atribuidas por ley a los defensores y defensoras de la niñez (art. 163 del Código de la Niñez y la Adolescencia).

36 Este modelo, y de ahí su denominación, es el seguido por el Defensor finlandés. Un modelo similar es el asumido por las oficinas municipales peruanas para la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

37 Se acerca a esta idea el Defensor noruego y el modelo imperante en Costa Rica.

38 PICADO, S., “Instrumentos internacionales de derechos humanos”, en Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (ed.), *El fortalecimiento del Ombudsman Iberoamericano*, Madrid, Universidad de Alcalá, 1999, 82-83.

IV. Principios y elementos que debieran informar la actuación del Defensor Adjunto para la Niñez y la Adolescencia en Paraguay

Una vez analizados los principales modelos organizativos que pueden ser adoptados por los comisionados de los niños, niñas y adolescentes, y presentada la propuesta que entendemos mejor se adapta al modelo paraguayo, procedemos acto seguido a la definición de todo un conjunto de criterios generales y elementos informadores que debieran servir para orientar la puesta en acción de un verdadero Defensor Adjunto para la Niñez y la Adolescencia en Paraguay, que superara las deficiencias del actual Departamento de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo³⁹.

A. Autonomía e independencia en sus actuaciones

De acuerdo con lo preceptuado tanto en la Observación General n.º 2 del Comité de los Derechos del Niño (2002) como en los denominados Principios de París (1993), el Defensor Adjunto para la Niñez y la Adolescencia, por tratarse de una institución nacional de derechos humanos, debiera respetar el principio de autonomía e independencia institucional. Esta autonomía puede ser entendida desde tres grandes dimensiones, a cual más importante: orgánica, funcional y financiera⁴⁰.

En primer término, la autonomía orgánica se refiere al carácter soberano de la figura derivado de su composición, la forma de designación de sus titulares, su duración en el cargo, requisitos curriculares de elegibilidad, su régimen de incompatibilidades y las atribuciones de personalidad jurídica y de potestad normativa.

Por lo que a la autonomía funcional se refiere, aludimos a la independencia de la institución respecto de los poderes públicos. Es decir, que no dependa su ámbito de intervención de los dictados procedentes de organismo gubernamental o partido político alguno, ya sea en el ámbito nacional, regional o local. Por ello, este Defensor Adjunto integrado en la Defensoría del Pueblo debiera tener libertad suficiente para definir su propia agenda, priorizando los asuntos de mayor interés para los niños, niñas y adolescentes, y no los marcados desde los ejes programáticos de los

39 FLEKKY apunta que son cuatro los principios que deben ser considerados como necesarios para la eficacia de las oficinas de los defensores, a saber: el defensor/a debe ser la voz de los niños/as, debe actuar con total independencia (tanto política como financiera), debe situarse cerca de los niveles de decisión y debe tener un estatus legal (*auctoritas*) que le permita desarrollar sus funciones. FLEKKY, M., *Agir pour les droits de l'enfant. L'expérience du Médiateur pour l'enfance en Norvège*, Florencie, International Child Development Centre, Unicef, 1996, 55.

40 MIRANDA ARRATIA, P., *Hacia un Defensor de los Derechos de la Infancia para Chile*, Santiago, Unicef, 2015, 32 y RAVETLLAT BALLESTÉ, I., “El defensor de los derechos de la niñez en Chile: hacia un verdadero garante de su interés superior”, *Estudios Constitucionales*, año 15, n.º 1, 2017, 284-285.

poderes públicos. Así mismo, debe asegurarse que el Defensor Adjunto para la Niñez y la Adolescencia cuente con la potestad suficiente para poder opinar en contra, con impunidad y sin ninguna interferencia o censura, sobre el efecto de las políticas gubernamentales en los niños y niñas.

En último término, hacemos mención a la autonomía financiera. La única manera de lograr que el Defensor Adjunto se asiente de forma estable y alcance una connotada visibilidad social es garantizándole un nivel mínimo estable de recursos económicos. En caso contrario, el mandato y las facultades de una institución de las características de la apuntada carecerán de todo sentido, o su incidencia en las condiciones de vida de los niños, niñas y adolescentes será puramente anecdótica.

B. Reconocimiento institucional

Las instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño y de la niña debieran reconocerse en el ámbito interno, idealmente, en los textos constitucionales (ello confiere a la institución cierto estatus y legitimidad y hace resaltar su consideración como un pilar del sistema estatal), o subsidiariamente, siendo con ello más realistas, en normas de rango legal. Esta legislación tiene que comprender, necesariamente, disposiciones que enuncien las funciones, facultades, obligaciones y control de estos organismos, de conformidad con lo estipulado en la Convención sobre los Derechos del Niño y sus protocolos facultativos.

Para el caso de Paraguay, se propone la aprobación de una norma que modifique la Ley 631/95 Orgánica de la Defensoría del Pueblo, creando la figura del Defensor Adjunto para la Niñez y la Adolescencia con las mismas funciones y atribuciones que el Defensor del Pueblo.

Es necesario subrayar que de la redacción actual del mencionado texto legal parece extraerse que la intención original del legislador fuera la de contar con otros defensores, ya que su título III se intitula “Del defensor del pueblo adjunto y otros defensores”. Este título, sin embargo, cuenta con un solo artículo, el 11, que se refiere únicamente a un defensor adjunto general, figura llamada a sustituir al Defensor del Pueblo “conforme a lo previsto en su propia ley y a auxiliarlo en el cumplimiento de sus funciones”. Es decir, el título menciona a más de un defensor, pero finalmente se decanta por desarrollar tan solo uno de ellos.

Pensamos, pues, que la creación del Defensor para la Niñez y la Adolescencia, como adjunto o adscrito al Defensor del Pueblo, se justifica en la especificidad de la materia y en el rango constitucional del que gozan los derechos conferidos a este colectivo de la población. Se superaría con ello el actual organigrama de la Defensoría del Pueblo, que cuenta tan solo con una mera Dirección de Niñez y Adolescencia, apenas encargada de transversalizar el enfoque de derechos en las tareas institucionales. El nuevo Defensor Adjunto debiera, por tanto, gozar de similares competen-

cias a las atribuidas al Defensor del Pueblo y ostentar su mismo estatuto (como una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios). Ello con la única finalidad de mantener la institución fuera de los cuadros orgánicos de la administración del Estado, no sujetando, en definitiva, a controles jerárquicos, ni de supervigilancia o tutela.

C. Representatividad de las voces y visiones de los niños, niñas y adolescentes

El Defensor Adjunto para la Niñez y la Adolescencia debiera garantizar una aplicación efectiva del principio rector consagrado en el artículo 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño y desarrollado en la Observación General n.º 12 del Comité de los Derechos del Niño (2009), es decir, el derecho de todos los niños y niñas capaces de expresar una opinión a ser escuchados y a ser tomados en consideración en todas aquellas cuestiones que les afecten⁴¹.

Un comisionado para la infancia serio y respetable debe asegurar no solo que su propio trabajo esté tan informado como sea posible por las opiniones de los niños, niñas y adolescentes, sino que también debe crear las oportunidades o espacios para que estos puntos de vista estén directa y debidamente representados en otras instituciones y aparatos de poder⁴². En igual sentido, es muy recomendable que durante el proceso de designación del defensor adjunto para la niñez y la adolescencia se dé la posibilidad a los propios niños, niñas y adolescentes de pronunciarse al respecto, obligando de este modo a los posibles candidatos a tener presente, ya desde un momento inicial, sus particulares puntos de vista⁴³.

41 NEWELL, P. "The Place of Child Rights in a Human Rights and Ombudsman System", en HOSSAIN, K.; BESELINK, L. y VÖLKER, E. (eds.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*, op. cit., 137. Por su parte, Pozza defiende que "the Ombudsman must effectively implement Article 12 of the New York Convention on the Rights of the Child, which recognizes that children have the right to express their own opinions freely on every issue of relevance to them. This means that there no bureaucratic barriers must be placed between children and the Ombudsman, but that they must be able to discuss directly, without intermediaries. The main purpose of introducing the Ombudsman must therefore be to provide someone who can speak out, representing the interests of all children. In order to collect all the input which children submit to the Ombudsman, the latter must be guaranteed the right to gain access to all children's institutions, which powers to carry out inspections and investigations in cases in which children are involved". POZZA TASCA, E., "From the New York Convention to the Institution of the Ombudsman", en HOSSAIN, K.; BESELINK, L. y VÖLKER, E. (eds.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices*, op. cit., 149.

42 Un antes y un después en el derecho a ser escuchado de las personas menores de edad viene marcado por el caso Atala Riffó y niñas vs. Chile, en el que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en sentencia de 24 de febrero de 2012, concluye que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia chilena violó el derecho de las niñas a ser oídas consagrado en el artículo 8.1, respecto de los artículos 19 y 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

43 RAVETLLAT BALLESTÉ, I., "Ciudades amigas de la infancia y la adolescencia. Principios inspiradores de un nuevo modelo de convivencia social más respetuoso con la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 12)", *La Ley, Derecho de Familia*, 10 de diciembre, 2014, 4-5.

Otro aspecto esencial, que también debiera informar de forma transversal toda la actividad desarrollada por este defensor adjunto radica en el hecho de no perder de vista la diversidad de personas menores de edad residentes en el territorio donde centra su ámbito de intervención, en nuestro caso Paraguay. Algunos grupos de niños, niñas y adolescentes corren el riesgo sistemático de quedar permanentemente invisibilizados y marginados. Una efectiva representatividad de la llamada “voz”, o tal vez mejor “vozes”, de la infancia implica, necesariamente, plantearse como objetivo prioritario del defensor adjunto para la niñez y la adolescencia la inclusión de aquellos colectivos que, por regla general, están siempre fuera del sistema, especialmente los niños y niñas en situaciones de pobreza, con capacidades especiales, inmigrantes, pertenecientes a minorías o poblaciones indígenas o tutelados por parte de las Administraciones públicas.

D. Promoción de los entornos respetuosos con los derechos de la infancia y la adolescencia

Otro de los elementos informadores que conduce la actuación de las instituciones independientes de derechos humanos a favor de los niños/as es el mandato que recae sobre estas de favorecer entornos respetuosos para con los derechos de los niños, niñas y adolescentes. Sin ir más lejos, dado el papel primordial que desempeñan las familias en el bienestar de las personas menores de edad (art. 18 de la Convención sobre los Derechos del Niño), el adjunto estaría llamado a presionar al Estado para que facilitara a las familias la asistencia necesaria y promoviera políticas de respaldo a la capacidad de estos núcleos sociales para atender a sus integrantes⁴⁴.

En esa misma línea de actuación, el defensor adjunto también debiera incidir en el ámbito educativo desde diversas dimensiones, tales como la accesibilidad, la calidad de la enseñanza y el centro escolar como entorno seguro, sano y acorde con la dignidad y el desarrollo integral de todos y cada uno de sus estudiantes.

No podemos olvidar tampoco el papel crucial llamado a desempeñar por el defensor adjunto como elemento garante de las condiciones de vida, tanto material como espiritual, de los niños, niñas y adolescentes que se encuentran recibiendo modalidades alternativas de cuidado. En igual medida, debiera velar por el bienestar de los adolescentes en conflicto con la ley penal y que se hallen cumpliendo una medida en régimen cerrado.

44 OLAVE, R. y RAVETLLAT BALLESTÉ, I., “El principio de mínima intervención del Estado en los asuntos familiares en los sistemas normativos chileno y español”, *Revista de Derecho*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, vol. XLIV, 2015, 70-72.

E. Interés superior del niño/a

Si hay algún principio o parámetro que debiera guiar, informar, inspirar y en algunos casos incluso limitar la actuación del defensor adjunto para la niñez y la adolescencia es sin lugar a dudas el concepto jurídico indeterminado del interés superior del niño/a⁴⁵.

Para dar contenido a esta afirmación, debemos poner en correlación lo estipulado tanto por la Observación General n.º 2 del Comité de los Derechos del Niño (2002) como por los denominados Principios de París (1993), con las previsiones derivadas de la Observación General n.º 14 del Comité de los Derechos del Niño (2013) sobre el derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial⁴⁶.

Lo cierto es que ni la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 3) ni la Constitución Nacional de 1992 (art. 54) definen ni enumera indicador alguno que facilite la concreción práctica de esta cláusula abstracta del interés superior del niño/a, dejando su interpretación al buen hacer y juicio de la persona, institución u organización encargada de su aplicación⁴⁷. Pues bien, si existe alguna institución a la que precisamente debiera corresponder velar para que los mandatos expresados en los preceptos de referencia fueran respetados, esa no es otra sino la Defensoría Adjunta para la Niñez y la Adolescencia⁴⁸.

45 BOGARÍN ALFONSO, R. A., “El derecho a la reclamación de la verdadera filiación vs. discriminación sexista”, en NÚÑEZ RODRÍGUEZ, V. (coord.), *Interés superior del niño. Comentarios al Código de la Niñez y la Adolescencia*, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 2009, 45; PUCHETA DE CORREA, A. B., *Manual de derecho de la niñez y la adolescencia*, Asunción, Ediciones Universidad Pacífico, 2001, 87; ALFONSO DE BOGARÍN, I., “El instituto de la remisión como cauce desjudicializador en el régimen penal de la adolescencia. Criterio de aplicabilidad”, en NÚÑEZ RODRÍGUEZ, V. (coord.), *Interés superior del niño. Comentarios al Código de la Niñez y la Adolescencia*, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 2009, 6; AGUILAR CABALLO, G., “El principio del interés superior del niño y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Estudios Constitucionales*, n.º 1, 2008, 229; PICONTÓ NOVALES, T., “Fisuras en la protección de los derechos de la infancia”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 33, 2016, 136-137; y BARCIA LEHMANN, R., “Hacia una mirada integral del derecho de la infancia: deberes y facultades del padre no custodio en el derecho chileno”, *Revista de Derecho Privado*, n.º 32, 2017, 230.

46 Comité de los Derechos del Niño, *Observación General n.º 14. El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, de 29 de mayo de 2013, Documento CRC/C/CG/14.

47 GAGLIARDONE RIVAROLA, C. R. y RIERA GAGLIARDONE, A. J., *Alimentos en la niñez y la adolescencia*, Asunción, Intercontinental, 2008. Por su parte, RAVETLLAT, SANABRIA y DE JESÚS nos recuerdan que la Constitución paraguaya recoge la cláusula abstracta del interés superior del niño/a en su artículo 54 *in fine*, configurándola como una regla de interpretación jurídica que esconde la clara intención legislativa de priorizar la garantía de los derechos del niño y de la niña y su supremacía ante cualquier otro interés. RAVETLLAT BALLESTÉ, I. y SANABRIA MOUDELLE, C., “El derecho al ejercicio de la salud sexual y reproductiva por parte de las personas adolescentes en el contexto paraguayo. El respeto a su interés superior”, *Revista de Pediatría Asunción*, n.º 1, 2016, 62; y DE JESÚS RAMÍREZ, M., *Derecho constitucional paraguayo*, Tomo 1, Asunción, Litocolor, 2006, 455.

48 SANABRIA MOUDELLE, C., “El interés superior del niño. Recepción del principio en el ordenamiento jurídico paraguayo”, en RAVETLLAT BALLESTÉ, I. y SANABRIA MOUDELLE, C. (coords.), *Lecciones para la defensa legal de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia*, Asunción, Corte Suprema

F. Dotado de *auctoritas*

La idoneidad, prestigio y despolitización de la persona que vaya a ocupar el cargo de defensor adjunto para la niñez y la adolescencia es fundamental para el bien hacer y respeto de la institución. En este sentido, para dar cumplimiento a tales requerimientos cabría, por ejemplo, emular lo exigido para llegar a ser miembro del Comité de los Derechos del Niño, es decir, que el adjunto y su equipo tengan que acreditar fehacientemente ser expertos de integridad moral y prestigio nacional reconocido en materia de derechos humanos de la infancia y la adolescencia.

Ahondando en lo apuntado, para que el defensor adjunto logre realmente estar dotado de ese saber y prestigio socialmente reconocidos debe reunir una serie de premisas, a nuestro entender, totalmente imprescindibles.

En primer término, debe irrogarse como una institución plenamente desarrollada y capaz de actuar ante la Administración. En otras palabras, tiene que transformarse en un instrumento adecuado para el ejercicio de la llamada *magistratura de la persuasión*. El rigor jurídico y solidez de las funciones de supervisión y control que tenga asignadas provocarán ante los poderes públicos el crédito y consideración imprescindibles frente a sus pronunciamientos.

En segundo lugar, no podemos obviar que la ciudadanía observa con suma atención la actuación de las distintas instituciones sobre las que va graduando su nivel de opinión en función de confianza o de facilidad para identificar sus legítimos intereses. En la medida en que esa identidad se genere frente al defensor adjunto para la niñez y la adolescencia, se consolidará su impregnación democrática como garante eficaz y cierto de los derechos y libertades de las personas menores de edad. La credibilidad, en definitiva, se convierte en elemento o premisa sustancial para el quehacer de la figura del Ombudsman for Children⁴⁹.

Y, por último, sería de vital importancia que se asociara o identificara al defensor adjunto para la niñez y la adolescencia con una instancia para el diálogo y la discusión de los conflictos entre los poderes públicos y los jóvenes ciudadanos —ya sea a título individual o colectivo—. En no pocas ocasiones la tarea asignada a esta institución, más que solventar problemas, es la de lograr que se aborden y debatan⁵⁰.

de Justicia, 2018, 49; y LÓPEZ CABRAL, M. O., *Código de la Niñez y la Adolescencia. Comentado y concordado*, Asunción, Intercontinental, 2010, 24.

- 49 En palabras de ESCOBAR, la evidencia empírica demuestra que se trata de instituciones, en todos los casos, con un grado importante de legitimación social, situándose en bastantes países entre las más valoradas, pues conectan bien con las aspiraciones de la sociedad civil; no en vano su trabajo diario consiste en dar respuesta directa a las preocupaciones de los ciudadanos. ESCOBAR ROCA, G., *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 2008, 23-28.
- 50 ROWAT, D., *El Ombudsman en el mundo*, Barcelona, Teide, 1985, 4-5 y MARTÍNEZ-JAMES, M., “Técnicas y procesos de negociación más comunes en nuestras instituciones: experiencias prácticas”,

Conclusiones

La Convención sobre los Derechos del Niño, en el artículo 4, obliga a los Estados parte a “adoptar todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la citada Convención”; y precisamente en este sentido los organismos de derechos humanos representan un instrumento muy significativo a la hora de garantizar su aplicación y promover la realización universal de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

La falta de poder económico y político de los niños, niñas y adolescentes, y su consecuente vulnerabilidad ante la explotación, los abusos y el abandono, exige la creación, de parte del Estado, de un organismo independiente autorizado para actuar en defensa de sus derechos y centrado exclusivamente en velar por su interés superior. Sin una institución de estas características, la evidencia revela que con casi toda seguridad saldrán perdiendo ante otros intereses y grupos de presión.

El modelo desarrollado por cada país necesita reflejar y dar respuesta a sus propias realidades políticas y sociales, no existiendo, en consecuencia, un único prototipo válido. Para el caso paraguayo, el nombramiento de parte del Estado de un comisionado o defensor adjunto para la niñez y la adolescencia pondría de manifiesto la inequívoca voluntad de lograr una progresiva realización de los derechos del niño/a.

Para el caso de Paraguay, se propone la aprobación de una norma que modifique la Ley 631/95, Orgánica de la Defensoría del Pueblo, creando la figura del defensor adjunto para la niñez y la adolescencia y dejando sin efecto el ineficiente y desconocido Departamento de Niñez y Adolescencia de la Defensoría del Pueblo.

Entendemos que la generación de este comisionado por los derechos humanos de la niñez y la adolescencia, como institución adjunta o adscrita a la Defensoría del Pueblo —apostando pues por el modelo integrado— se justifica en la especificidad de la materia y en el rango constitucional del que gozan los derechos conferidos a este colectivo de la población.

Así mismo, y considerando la existencia en Paraguay de las llamadas defensorías de la niñez y la adolescencia, creadas por la Ley 1.680/2001 —Código de la Niñez—, abogamos por un modelo de defensor adjunto que asuma las funciones de actuar en defensa de los niños y niñas como colectivo, sin asumir su representación en casos particulares, ya que esa tarea ya viene siendo desarrollada por las defensorías de la niñez y la adolescencia, dependientes del Ministerio de la Defensa Pública.

en Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (ed.), *El fortalecimiento del Ombudsman Iberoamericano*, Madrid, Universidad de Alcalá, 1999, 142-143.

En suma, una institución como la propuesta para Paraguay estaría llamada a desarrollar un papel fundamental en la promoción y protección de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes, no solo individuales —primera generación— y colectivos —segunda generación—, sino especialmente en cuanto a lo que intereses difusos se refiere.

Referencias

- AGUILAR CABALLO, G. y STEWARD, R., “El Defensor del Pueblo Latinoamericano como institución independiente de promoción y protección de los derechos humanos: referencia especial a la situación actual en Chile”, *Revista de Derecho*, Universidad Católica del Norte de Chile, n.º 9, 2008.
- AGUILAR CABALLO, G., “El principio del interés superior del niño y la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Estudios Constitucionales*, n.º 1, 2008.
- ALFARO MUIRHEAD, C., “Notas sobre el establecimiento del Ombudsman en el ordenamiento jurídico chileno”, *Revista de Derecho*, Universidad Austral de Chile, año 2, n.ºs 1-2, 1991.
- ALFONSO DE BOGARÍN, I., “El instituto de la remisión como cauce desjudicializador en el régimen penal de la adolescencia. Criterio de aplicabilidad”, en NÚÑEZ RODRÍGUEZ, V. (coord.), *Interés superior del niño. Comentarios al Código de la Niñez y la Adolescencia*, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 2009.
- ANGUITA SUSI, A., *El Defensor del Pueblo Andaluz y la tutela de los derechos fundamentales. Medios, mecanismo y procedimiento*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2006.
- Asamblea General de las Naciones Unidas, *Principios relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (Principios París)*, de 20 de diciembre de 1993, Resolución A/RES/48/134.
- BARCIA LEHMANN, R., “Hacia una mirada integral del derecho de la infancia: deberes y facultades del padre no custodio en el derecho chileno”, *Revista de Derecho Privado*, n.º 32, 2017.
- BOGARÍN ALFONSO, R. A., “El derecho a la reclamación de la verdadera filiación vs. discriminación sexista”, en NÚÑEZ RODRÍGUEZ, V. (coord.), *Interés superior del niño. Comentarios al Código de la Niñez y la Adolescencia*, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 2009.
- CARBALLO ARMAS, P., *El Defensor del Pueblo. El Ombudsman en España y en el Derecho comparado*, Madrid, Tecnos, 2003.
- Centro Internacional para el Desarrollo del Niño de Unicef, “El trabajo del defensor de los niños”, *Innocenti Digest*, n.º 1, 1999.
- CIFUENTES, E., “La Defensoría del Pueblo en Colombia: retos de una Defensoría en medio de un contexto de conflicto armado e inequidad”, *Revista Ius et Praxis*, n.º 1, 2001.
- Comité de los Derechos del Niño, *Observación General n.º 14. El derecho del niño a que su interés superior sea una consideración primordial*, de 29 de mayo de 2013, Documento CRC/C/CG/14.

Comité de los Derechos del Niño, *Observaciones finales. Examen del informe periódico tercero presentado por el Estado paraguayo, febrero de 2010*, Documento CRC/C/PRY/CO/3.

Comité de los Derechos del Niño, *Orientaciones generales respecto a la forma y el contenido de los informes que ha de presentar los Estados Partes con arreglo al apartado b) del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 23 de noviembre de 2010*, Documento CRC/C/58/Rev. 2.

Comité de los Derechos del Niño, *Observación General n.º 12. El derecho del niño a ser escuchado, de 20 de julio de 2009*, Documento CRC/C/CG/12.

Comité de los Derechos del Niño, *Observación General n.º 2. El papel de las instituciones nacionales independientes de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos del niño, de 15 de noviembre de 2002*, Documento CRC/CG/2002/2.

Comité de los Derechos del Niño, *Orientaciones generales respecto a la forma y el contenido de los informes que ha de presentar los Estados Partes con arreglo al apartado b) del párrafo 1 del artículo 44 de la Convención sobre los Derechos del Niño, de 20 de noviembre de 1996*, Documento CRC/C/58.

COTS I MONER, J., “El defensor de los derechos de la infancia”, en VILLAGRASA ALCAIDE, C. y RAVETLLAT BALLESTÉ, I. (eds.), *Por los derechos de la infancia y de la adolescencia: un compromiso mundial desde el derecho de participación en el xx aniversario de la Convención sobre los Derechos del Niño*, Barcelona, Bosch, 2009.

COTS I MONER, J., “El defensor de los derechos del niño”, *Educación Social*, n.º 38, 2008.

COTS I MONER, J., “Un Ombudsman para la infancia”, *Revista de Trabajo Social*, n.º 144, 1996.

DE JESÚS RAMÍREZ, M., *Derecho constitucional paraguayo. Tomo I*, Asunción, Litocolor, 2006.

ESCOBAR ROCA, G., *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Cizur Menor, Thomson Aranazi, 2008.

Federación Iberoamericana del Ombudsman, *Aproximación diagnóstica sobre el estado de situación de las áreas de trabajo de niñez y adolescencia en el marco de los Organismos de Derechos Humanos miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman*, San Juan de Puerto Rico, FIO, 2013.

Federación Iberoamericana del Ombudsman, *Primer encuentro de la Red de Niñez y Adolescencia*, Asunción, FIO, 2012.

FLEKKOY, M., “Ombudsmen for children: actualization”, en *Simposio Internacional La Convención de los Derechos del Niño hacia el siglo xxi*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 1990.

FLEKKOY, M., *A voice for children: speaking out as their Ombudsman*, London, Jessica Kingsley Publishers, 1991.

FLEKKOY, M., *Agir pour les droits de l'enfant. L'expérience du Médiateur pour l'enfance en Norvège*, Florencia, International Child Development Centre, Unicef, 1996.

GAGLIARDONE RIVAROLA, C. R. y RIERA GAGLIARDONE, A. J., *Alimentos en la niñez y la adolescencia*, Asunción, Intercontinental, 2008.

GARCETE DE SOSA, M. T., “El rol del Defensor del Niño y del Adolescente interpretado a la luz de los principios sustentados por la doctrina de la protección integral”, en NÚÑEZ

- RODRÍGUEZ, V. (coord.), *Interés superior del niño. Comentarios al Código de la Niñez y la Adolescencia*, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 2009.
- GUTIÉRREZ DE COLMENARES, C. M., “El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala”, *Revista Ius et Praxis*, n.º 1, 2001.
- HOSSAIN, K.; BESELINK, L. y VÖLKER, E., *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices. National experiences throughout the world*, The Hague, Kluwer Law International, 2000.
- LÓPEZ CABRAL, M. O., *Código de la Niñez y la Adolescencia. Comentado y concordado*, Asunción, Intercontinental, 2010.
- MARTÍNEZ-JAMES, M., “Técnicas y procesos de negociación más comunes en nuestras instituciones: experiencias prácticas”, en Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (ed.), *El fortalecimiento del Ombudsman Iberoamericano*, Madrid, Universidad de Alcalá, 1999.
- MEIRIEU, P., *El maestro y los derechos del niño. ¿Una historia de un malentendido?*, Barcelona, Octaedro-Rosa Sensat, 2004.
- MELTON, G., “Lessons from Norway: the Children’s Ombudsman as a voice from children”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, n.º 23, 1991.
- MIRANDA ARRATIA, P., *Hacia un Defensor de los Derechos de la Infancia para Chile*, Santiago, Unicef, 2015.
- MOURÉ PINO, A. M., *El Ombudsman. Un estudio comparado con especial referencia a Chile*, Madrid, Dykinson, 2014.
- MOURÉ PINO, A. M., “Un defensor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes para Chile. Estudio de derecho comparado”, *Revista de Derecho Público*, n.º 1, 2013.
- NEWELL, P. “The place of child Rights in a Human Rights and Ombudsman System”, en HOSSAIN, K.; BESELINK, L. y VÖLKER, E. (eds.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices. National experiences throughout the world*, The Hague, Kluwer Law International, 2000.
- NOGUEIRA ALCALÁ, H., “Las competencias para un defensor del ciudadano en Chile”, *Revista Ius et Praxis*, n.º 1, 2001.
- NOGUEIRA ALCALÁ, H., *El ombudsman o defensor de la persona en el derecho comparado y en la experiencia mundial: reflexiones para su consideración en Chile*, Santiago, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos, 1987.
- OVANDO BAREIRO, B., “El rol del Defensor de la Niñez y la Adolescencia”, en RAVETLLAT BALLESTÉ, I. y SANABRIA MOUDELLE, C. (coords.), *Lecciones para la defensa legal de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia*, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 2018.
- PICADO, S., “Instrumentos internacionales de derechos humanos”, en Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (ed.), *El fortalecimiento del Ombudsman Iberoamericano*, Madrid, Universidad de Alcalá, 1999.
- PICONTÓ NOVALES, T., “Fisuras en la protección de los derechos de la infancia”, *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n.º 33, 2016.

PINOCHET OLAVE, R. y RAVETLLAT BALLESTÉ, I., “El principio de mínima intervención del Estado en los asuntos familiares en los sistemas normativos chileno y español”, *Revista de Derecho*, Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, año XLIV, 2015.

POZZA TASCA, E., “From the New York Convention to the Institution of the Ombudsman”, en HOSSAIN, K.; BESSELINK, L. y VÖLKER, E. (eds.), *Human Rights Commissions and Ombudsman Offices. National experiences throughout the world*, The Hague, Kluwer Law International, 2000.

PUCHETA DE CORREA, A. B., *Manual de derecho de la niñez y la adolescencia*, Asunción, Ediciones Universidad Pacífico, 2001.

RAVETLLAT BALLESTÉ, I., “El defensor de los derechos de la niñez en Chile: hacia un verdadero garante de su interés superior”, *Estudios Constitucionales*, año 15, n.º 1, 2017.

RAVETLLAT BALLESTÉ, I. y SANABRIA MOUDELLE, C., “El derecho al ejercicio de la salud sexual y reproductiva por parte de las personas adolescentes en el contexto paraguayo. El respeto a su interés superior”, *Revista de Pediatría Asunción*, n.º 1, 2016.

RAVETLLAT BALLESTÉ, I., “Ciudades amigas de la infancia y la adolescencia. Principios inspiradores de un nuevo modelo de convivencia social más respetuoso con la Convención sobre los Derechos del Niño (artículo 12)”, *La Ley. Derecho de Familia*, 10 de diciembre, 2014.

ROWAT, D., *El Ombudsman en el mundo*, Barcelona, Teide, 1985.

SANABRIA MOUDELLE, C. “El interés superior del niño. Recepción del principio en el ordenamiento jurídico paraguayo”, en RAVETLLAT BALLESTÉ, I. y SANABRIA MOUDELLE, C. (coords.), *Lecciones para la defensa legal de los derechos humanos de la infancia y la adolescencia*, Asunción, Corte Suprema de Justicia, 2018.

SENEVIRATNE, M., *Ombudsman. Public services and administrative justice*, London, Butterworths, 2002.

Unicef. Oficina de Investigación, Innocenti, *La defensa de los derechos del niño*, Florencia, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, 2012.

Unicef. Oficina de Investigación, Innocenti, “Independent institutions. Protecting children’s Rights”, *Innocenti Digest*, n.º 8, 2001, 1-29.

Unicef. Oficina de Investigación, Innocenti, “El trabajo del defensor de los niños”, *Innocenti Digest*, n.º 1, 1997.