En atención al pedido de informe recibido, la Comisión de los Derechos para las Personas con Discapacidad de la Honorable Cámara de Senadores informa cuanto sigue:

Como antecedente general, corresponde señalar que el proceso que culminó con la promulgación de la Ley N.° 7371/2025 cuenta con antecedentes de análisis en esta Comisión desde el año 2020.

En fecha 13 de agosto de 2020, el señor Juan Carlos Paredes Bordón, entonces presidente de la Asociación Síndrome Down del Paraguay – ASIDOWN, remitió a la Comisión un anteproyecto de ley sobre capacidad jurídica de las personas con discapacidad, acompañado de su exposición de motivos. El documento fue puesto a consideración del equipo técnico de la Comisión y posteriormente socializado en espacios de análisis vinculados a los derechos de las personas con discapacidad.

Durante los años siguientes, la propuesta fue objeto de análisis y consultas técnicas. Posteriormente, en agosto de 2023, una iniciativa legislativa sobre la misma materia fue presentada formalmente ante la Cámara de Diputados, dando origen al expediente legislativo que culminó con la sanción de la Ley N.° 7371.

Durante su tratamiento parlamentario, la Comisión de los Derechos para las Personas con Discapacidad participó del análisis de la propuesta y promovió su consideración conjunta con otras comisiones asesoras del Senado, atendiendo particularmente a la relevancia de las modificaciones propuestas al Código Civil y al Código de Organización Judicial.

La Comisión reconoce, no obstante, que el proceso legislativo que finalmente dio lugar a la Ley N.° 7371 tuvo limitaciones en materia de participación. Considerando la magnitud de la reforma introducida en materia de capacidad jurídica, hubiese resultado conveniente una participación más amplia y sistemática de las personas con discapacidad y sus organizaciones representativas, así como de actores directamente involucrados en su futura aplicación, entre ellos representantes de la Corte Suprema de Justicia, Ministerio de la Defensa Pública, Ministerio Público, colegios y asociaciones de abogados y escribanos, universidades y otros operadores del sistema de justicia.

Esta circunstancia constituye uno de los aspectos considerados por la Comisión en la etapa posterior a la promulgación de la Ley, especialmente frente a la necesidad de que su implementación y las medidas reglamentarias, administrativas y jurisdiccionales que de ella deriven sean construidas con la participación de los sectores involucrados.

1. Acciones realizadas con posterioridad a la promulgación de la Ley N.° 7371

Con posterioridad a la promulgación de la Ley N.° 7371, la Comisión ha analizado la necesidad de acompañar su proceso de implementación, considerando especialmente el alcance de las modificaciones introducidas al régimen de capacidad jurídica, al Código Civil y al Código de Organización Judicial.

En ese marco, se promovió la conformación de un espacio técnico de análisis con participación del Poder Legislativo, representantes del Poder Judicial y otros actores claves, con el objeto de revisar el alcance de la Ley, identificar aspectos que requieren criterios de implementación y contribuir a una aplicación coherente de sus disposiciones.

La Comisión considera que este proceso no puede limitarse exclusivamente al ámbito legislativo o judicial, sino que requiere la participación de las instituciones públicas responsables de su aplicación, de profesionales vinculados a la práctica jurídica y, particularmente, de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan.

2. Jornadas de capacitación, actualización o difusión dirigidas a senadores, asesores y funcionarios

Hasta la fecha, la Comisión no ha desarrollado un programa formal y sistemático de capacitación interna dirigido específicamente a senadores, asesores legislativos y funcionarios de la Cámara de Senadores sobre la Ley N.° 7371.

No obstante, el contenido y alcance de la Ley ha sido objeto de análisis técnico en el marco de los trabajos posteriores a su promulgación.

La Comisión reconoce la necesidad de desarrollar instancias específicas de actualización destinadas a operadores legislativos, teniendo en cuenta que la Ley introduce una modificación sustancial del paradigma jurídico tradicional de capacidad e incapacidad.

3. Actividades sobre capacidad jurídica, sistemas de apoyo y salvaguardias

La Comisión ha identificado como uno de los principales desafíos de implementación la adecuada comprensión de los conceptos de capacidad jurídica, sistemas de apoyo, salvaguardias, autonomía, voluntad y preferencias de las personas con discapacidad.

En los espacios técnicos impulsados posteriormente a la promulgación se ha considerado especialmente la necesidad de analizar el alcance de estas figuras y su relación con las disposiciones modificadas del Código Civil y del Código de Organización Judicial.

La Comisión considera necesario profundizar este proceso mediante espacios técnicos interdisciplinarios que incluyan al Poder Judicial, Defensa Pública, Ministerio Público,

SENADIS, colegios profesionales, academia y organizaciones de personas con discapacidad.

4. Solicitudes de informes a instituciones públicas

A la fecha, no se registran pedidos de informe formalizados por esta Comisión específicamente destinados al seguimiento integral de la implementación de la Ley N.° 7371.

Sin perjuicio de ello, la Comisión considera pertinente avanzar hacia mecanismos de seguimiento que permitan conocer las medidas adoptadas por SENADIS, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio de la Defensa Pública, el Ministerio Público y otras instituciones alcanzadas por la Ley.

Entre los aspectos considerados relevantes se encuentran la adecuación de procedimientos, la capacitación de operadores, el funcionamiento de los sistemas de apoyo y la revisión de decisiones judiciales anteriores relacionadas con interdicción e inhabilitación.

5. Convocatoria de autoridades

La Comisión ha promovido la articulación técnica con actores vinculados a la implementación de la Ley, particularmente respecto de la necesidad de analizar conjuntamente su alcance y las consecuencias prácticas de las modificaciones introducidas.

La Comisión considera que una segunda etapa de este proceso deberá incluir convocatorias sistemáticas a las autoridades responsables de la aplicación de la Ley para identificar avances, dificultades interpretativas, necesidades institucionales y eventuales ajustes normativos.

6. Audiencias públicas, mesas de trabajo o reuniones técnicas

Con posterioridad a la promulgación, se ha impulsado la generación de un espacio técnico de análisis entre representantes del Poder Legislativo, Poder Judicial y otros actores vinculados a la aplicación de la Ley.

La finalidad de este espacio es analizar su alcance, identificar dificultades de implementación y contribuir a la construcción de criterios que faciliten su aplicación.

La Comisión considera indispensable que las siguientes etapas incorporen de manera más amplia a personas con discapacidad y organizaciones representativas, atendiendo a la

obligación de asegurar su participación activa en las decisiones relacionadas con las normas y políticas que afectan sus derechos.

7. Identificación de otras disposiciones legales que requieren modificación o armonización

La Comisión reconoce que la aprobación de la Ley N.° 7371 no agota el proceso de adecuación normativa necesario para garantizar plenamente el reconocimiento de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

La existencia en el ordenamiento jurídico paraguayo de normas que todavía utilizan conceptos vinculados a incapacidad, interdicción, inhabilitación, curatela o sustitución en la toma de decisiones requiere un análisis sistemático de armonización.

Actualmente no se dispone de un listado consolidado aprobado por la Comisión de todas las disposiciones que requieren modificación, por lo que se considera necesario realizar dicho relevamiento como parte del proceso de seguimiento legislativo.

8. Proyectos de ley complementarios

A la fecha, la Comisión no ha dictaminado un proyecto de ley específicamente presentado con el objeto exclusivo de complementar o facilitar la implementación de la Ley N.° 7371.

La Comisión considera que cualquier modificación legislativa adicional debería ser precedida por un periodo de análisis de la implementación de la Ley, identificación de vacíos o dificultades y consulta con las instituciones responsables y con las personas con discapacidad y sus organizaciones.

9. Resoluciones, pedidos de informe, declaraciones u otras iniciativas parlamentarias

A la fecha, no se registran iniciativas parlamentarias formalizadas por esta Comisión específicamente destinadas al seguimiento de la implementación de la Ley N.° 7371.

Sin perjuicio de ello, la Comisión se encuentra analizando mecanismos de acompañamiento y seguimiento que permitan generar información sobre su implementación y, en caso necesario, promover las medidas legislativas o de control parlamentario correspondientes.

10. Normas que mantienen interdicción, curatela o mecanismos de sustitución

La Comisión ha identificado la necesidad de realizar una revisión transversal de las disposiciones legales que continúan utilizando categorías propias del régimen anterior de capacidad jurídica.

Este análisis resulta necesario para determinar si existen contradicciones, vacíos o disposiciones que deban ser modificadas o derogadas como consecuencia de la entrada en vigencia de la Ley N.° 7371.

A la fecha no se cuenta con un inventario normativo exhaustivo aprobado por la Comisión.

11. Recomendaciones a otras comisiones legislativas

Durante el proceso de estudio del proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley N.° 7371 existió articulación con diferentes comisiones asesoras del Senado, atendiendo a la naturaleza transversal de la reforma.

Con posterioridad a su promulgación no se han formalizado recomendaciones específicas dirigidas a las comisiones de Legislación, Justicia, Asuntos Constitucionales, Hacienda o Presupuesto relativas a su implementación.

La Comisión considera que dicha articulación deberá retomarse en caso de identificarse necesidades de armonización legislativa o presupuestaria.

12. Análisis presupuestario de la implementación

Hasta la fecha, la Comisión no ha realizado un análisis presupuestario integral y específico de los recursos requeridos para la aplicación de la Ley N.° 7371.

No obstante, se reconoce que la efectiva implementación de los sistemas de apoyo, las salvaguardias, la capacitación de operadores, las adecuaciones institucionales y las medidas de accesibilidad pueden requerir recursos humanos, técnicos y presupuestarios adicionales.

La identificación de estos requerimientos deberá realizarse conjuntamente con las instituciones responsables de la implementación.

13. Partidas presupuestarias específicas

No se han promovido hasta la fecha partidas presupuestarias específicas desde esta Comisión destinadas exclusivamente a la implementación de la Ley N.° 7371.

La Comisión considera que la determinación de necesidades presupuestarias deberá sustentarse previamente en información proveniente de las instituciones responsables respecto de los recursos necesarios para implementar las obligaciones derivadas de la Ley.

14. Transición del régimen de interdicción e inhabilitación hacia el nuevo sistema

La Comisión considera especialmente relevante realizar seguimiento a la forma en que el Poder Judicial se encuentra implementando las disposiciones transitorias y las modificaciones introducidas por la Ley N.° 7371.

Hasta la fecha no se cuenta con un informe consolidado remitido a esta Comisión que permita conocer la cantidad de procesos de interdicción o inhabilitación alcanzados, las revisiones realizadas, sus resultados, los criterios utilizados o las dificultades identificadas.

La obtención de esta información constituye uno de los aspectos que la Comisión considera necesarios para evaluar la aplicación efectiva de la reforma.

15. Participación de organizaciones y sociedad civil

La Comisión reconoce que la participación de organizaciones de personas con discapacidad estuvo presente en los antecedentes que dieron origen a la iniciativa, particularmente a través de la Asociación Síndrome Down del Paraguay – ASIDOWN.

Sin embargo, también reconoce que durante la tramitación legislativa formal que culminó con la Ley N.° 7371 no se alcanzó el nivel de participación amplia y sistemática que hubiese sido deseable dada la profundidad de las modificaciones introducidas.

En particular, hubiese resultado relevante contar con una participación más activa de organizaciones de personas con discapacidad, organizaciones representativas de distintos tipos de discapacidad, personas con discapacidad directamente afectadas por los regímenes de interdicción o inhabilitación, Corte Suprema de Justicia, Defensa Pública, Ministerio Público, colegios de abogados, colegios de escribanos y universidades.

En consecuencia, la Comisión considera que la etapa de implementación debe corregir esta limitación y desarrollarse mediante un proceso participativo en el cual las personas con discapacidad y sus organizaciones tengan un rol central.

16. Agenda legislativa o plan de trabajo

Actualmente no existe un documento formal aprobado por la Comisión que constituya una agenda específica y exclusiva de seguimiento de la Ley N.° 7371.

No obstante, se ha identificado la necesidad de estructurar una hoja de ruta que contemple, entre otros aspectos:

- seguimiento de las medidas adoptadas por las instituciones responsables;
- análisis de la transición de los procesos de interdicción e inhabilitación;

- revisión y armonización de otras disposiciones legales;
- identificación de necesidades presupuestarias;
- capacitación de operadores;
- análisis de la reglamentación y procedimientos derivados de la Ley;
- participación efectiva de personas con discapacidad y sus organizaciones;
- articulación con el Poder Judicial, SENADIS, Defensa Pública, Ministerio Público, colegios profesionales y academia.

17. Punto focal para el seguimiento

A la fecha no se ha formalizado mediante resolución de la Comisión la designación de un punto focal exclusivo para el seguimiento de la Ley N.° 7371.

En el marco de la organización de los trabajos técnicos posteriores a su promulgación, el seguimiento se encuentra siendo canalizado a través de la Presidencia y del equipo técnico de la Comisión.

Consideraciones finales

La Comisión considera que la Ley N.° 7371 constituye una reforma de especial trascendencia para el ordenamiento jurídico paraguayo, no solamente porque modifica disposiciones concretas del Código Civil y del Código de Organización Judicial, sino porque plantea una transformación sustantiva en la manera de comprender y garantizar el ejercicio de la capacidad jurídica de las personas con discapacidad.

En ese sentido, la promulgación de la Ley no debe ser entendida como la finalización del proceso legislativo, sino como el inicio de una etapa de implementación, seguimiento y eventual armonización normativa.

La experiencia del proceso legislativo también permite reconocer la necesidad de fortalecer la participación de los actores directamente involucrados en la aplicación de la norma. Particularmente, cualquier proceso de reglamentación, elaboración de protocolos, definición de procedimientos, capacitación o eventual reforma complementaria deberá garantizar la participación efectiva de las personas con discapacidad y de las organizaciones que las representan.

Asimismo, deberá asegurarse la intervención de las instituciones responsables de su aplicación —especialmente el Poder Judicial, SENADIS, Ministerio de la Defensa

Pública y Ministerio Público— así como de los colegios profesionales, universidades y otros sectores vinculados al ejercicio de los derechos civiles.

La Comisión manifiesta su disposición a continuar acompañando este proceso desde sus competencias legislativas y de control, promoviendo una implementación participativa, técnicamente adecuada y conforme con la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

HONORABLE CAMARA DE SENADORES
REPUBLICA DEL PARAGUAY
Comisión de Derechos para las Personas con Discapacidad