

**Arenilla, M. (Dir.) (2004): *Manual de Buenas Prácticas de las Defensorías de Iberoamérica*. Madrid: Trama Editorial.**

MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS  
INSTITUCIONALES DE LAS DEFENSORÍAS  
DE IBEROAMÉRICA



# MANUAL DE BUENAS PRÁCTICAS INSTITUCIONALES DE LAS DEFENSORÍAS DE IBEROAMÉRICA

Programa Regional de Apoyo a las Defensorías  
del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI)

## **Prólogo**

Manuel Guedán y Enrique Martínez

## **Dirección**

Manuel Arenilla Sáez

## **Redactores**

Manuel Arenilla Sáez, Juan José Böckel, José Miguel Carrión Castro  
María del Carmen Lumbierres Subías, Juan Luque Alfonso  
Belén Morata García de la Puerta, Blanca Olías de Lima Gete  
José Manuel Ruano de la Fuente, Enrique Silvestre Catalán

Trama editorial

*La responsabilidad sobre las opiniones emitidas en el Manual corresponden exclusivamente a sus autores y no coinciden necesariamente con las de la FIO, el CICODE, la Comisión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional.*

© Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE), 2004. Universidad de Alcalá

© Trama editorial, 2004  
Apartado postal 10.605  
28080 Madrid  
Tel./Fax: 915 738 048  
trama@tramaeditorial.es

ISBN: 84-89239-45-2  
Depósito legal: M. 50.068-2004

Producción gráfica: Safekat, S. L.  
Impreso en España

# Índice

<b>Prólogo</b> .....	9
<b>Presentación</b> .....	17
<b>Advertencia al Lector</b> .....	21
<b>I. Las Buenas Prácticas de las Defensorías</b> .....	23
1. Argentina .....	25
2. Bolivia .....	35
3. Colombia .....	51
4. Costa Rica .....	68
5. El Salvador .....	81
6. Guatemala .....	94
7. México .....	108
8. Nicaragua .....	137
9. Panamá .....	151
10. Paraguay .....	166
11. Perú .....	176
12. Venezuela .....	195
<b>II. Diagnóstico general de las Defensorías</b> .....	209
<b>III. Propuestas de mejora para las Defensorías</b> .....	225



# Prólogo

Uno de los objetivos principales del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI), que desarrolla el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo de la Universidad de Alcalá (CICODE), gracias al apoyo de la Comisión Europea y de la Agencia Española de Cooperación Internacional, consiste en proporcionar asesoramiento a las instituciones nacionales, con el fin de mejorar sus capacidades de gestión y contribuir de esa manera a un incremento y mejora de la calidad del servicio al ciudadano.

En el marco de dicho componente se incluía la realización de distintas misiones, orientadas a indagar sobre la situación de cada Defensoría en el plano organizativo y gerencial. Para reforzar la visión de conjunto de la acción de las Defensorías latinoamericanas, en el marco de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO), y como respuesta a la necesidad de obtener productos concretos y de carácter práctico en cada una de las acciones del Programa Regional, se adoptó la decisión de integrar cada una de las misiones en torno a un objetivo común: la elaboración del *Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica* que el lector tiene ahora entre sus manos.

Las Defensorías tienen ante sí el reto de mejorar los aspectos organizativos y de gestión, en razón de una doble exigencia: la de prestar cada vez un mejor servicio al ciudadano y la de responder con eficacia a los nuevos desafíos que se le plantean, desde su cada vez más importante posición como institución central del Estado, encargadas de la defensa y promoción de los derechos humanos.

Tras el fin de las dictaduras en buena parte del continente latinoamericano, los Estados están atravesando una fase de consolidación no exenta de amenazas, latentes o explícitas, en su desarrollo democrático. La lucha en pro de los derechos humanos, que se inició como respuesta a los regímenes autoritarios, tiene su continuidad hoy bajo otros parámetros, en el afán por reducir las desigualdades y proporcionar un marco adecuado para el ejercicio de la plena ciudadanía.



En este contexto, las Defensorías del Pueblo se han convertido, a pesar de su todavía corta trayectoria, en elementos clave del sistema democrático, porque no sólo desempeñan su papel de valedores de los derechos ciudadanos, recogidos en la Constitución y los acuerdos internacionales, sino que también avanzan en su conformación como actores de primer orden en la necesaria tarea de control y fiscalización de la acción del Estado y de sus administraciones. Aspecto éste cada vez más demandado por los ciudadanos, como revelan las sucesivas ediciones del *Latinobarómetro*.

No cabe duda de que, por su especial naturaleza, las Defensorías son instituciones que llevan consigo la impronta de la persona designada para ejercer esa magistratura. Así lo ha querido el legislador y así lo entienden los ciudadanos, que pueden poner voz y rostro a su valedor. Pero tampoco puede obviarse que, detrás de cada Defensor, hay un grupo humano que trabaja diariamente para dar respuesta a las demandas del ciudadano. Los servidores públicos, que desarrollan su actividad en las Defensorías, intervienen cotidianamente en procesos de toma de decisiones complejos que requieren infraestructuras avanzadas y que exigen contar con un nivel de cualificación y unas herramientas de gestión adaptadas a las funciones constitucionales que desempeñan las Defensorías.

¿Qué espera el ciudadano de su Defensor? Ésta es la pregunta que se plantea diariamente un ombudsman latinoamericano, en su afán por mejorar su servicio y cumplir con eficacia el mandato que sus respectivas leyes fundacionales les confieren.

En la actual situación latinoamericana, de serio riesgo de ingobernabilidad política y de desestructuración social, como señalan los autores del *Manifiesto de la Red Eurolatinoamericana de Gobernabilidad para el Desarrollo*, elaborado con motivo de la reciente Cumbre América Latina-Unión Europea, se hace patente que algo está cambiando: el que, hasta hace poco, era considerado simple súbdito, ahora se está convirtiendo en el principal activo de la democracia.

Por un lado se le reconocen los derechos inherentes a su condición de persona, aunque esos derechos no sea fácil llevarlos siempre a la práctica. Cada día vemos en la prensa –de manera particular en las noticias sobre la actividad de los ombudsmen, recogidas en el portal institucional de la FIO– la constante lucha por hacer efectivos derechos humanos elementales, como el derecho a la vida, a la seguridad, a la propia imagen, en definitiva todos los que forman parte de la dignidad de la persona.

Por otro, surge con fuerza la noción de administrado. El ejercicio de los derechos que se derivan de esta condición es todavía reciente en América Latina y las Defensorías están desempeñando un papel importante para su reconocimiento. Ciertamente, el Estado debe velar por respetar los derechos de sus ciudadanos e intervenir cuando

éstos se vean vulnerados por entes periféricos, como las empresas públicas o los organismos autónomos, y ejercer así un control, en materia de tarifas y precios, sobre las empresas privatizadas que desarrollan su actividad en ámbitos de servicio público.

Se trata, en definitiva, de dar valor al concepto de ciudadanía, que engloba un conjunto de derechos y obligaciones que van desde la participación política y administrativa hasta la integración de conceptos que superan el espacio cívico para alcanzar nuevas dimensiones, como la del derecho al desarrollo, a un medio ambiente adecuado, a una educación en valores o a los derechos de igualdad de las mujeres, elementos todos ellos que forman parte esencial de los retos planteados por la sociedad actual.

Una sociedad abierta se caracteriza por un aumento sin precedentes de los flujos internacionales de capital y por un incremento parejo de los movimientos migratorios que genera situaciones nuevas, cuya respuesta desde el Estado no siempre es lo suficientemente ágil y, en muchos casos, es inadecuada o simplemente inexistente.

Los conceptos de persona, administrado y ciudadano son diferentes caras de un prisma que convergen en un mismo vértice: el desarrollo del ser humano en democracia. Una democracia, la latinoamericana, que se encuentra inmersa en un período de consolidación y presenta, por tanto, imperfecciones notables y puede ser víctima de sus propias debilidades. Mucho se habla de la crisis de los partidos políticos, una crisis que no es patrimonio exclusivo del continente americano, sino que, bajo distintas formas, aparece de manera recurrente en el espacio político global. Otro tanto ocurre con las instancias judiciales –jueces, tribunales, fiscalías, etc.– que, por insuficiencia de medios físicos y humanos o por la persistencia de vicios inherentes al sistema judicial de cada país, no terminan de contribuir plenamente a la consolidación del Estado de Derecho. Igualmente podríamos citar las carencias de las instancias encargadas de ejercer un control sobre el Presupuesto –contralorías y tribunales de cuentas– cuyo papel, no obstante, se ha visto reforzado en los últimos tiempos. No se pueden dejar de lado los parlamentos que, en el desempeño de su rol de control del gobierno y legislador, no cuentan todavía, en muchos casos, con la preparación técnica y las infraestructuras necesarias, y en los que buena parte de sus miembros necesitan reforzar su cultura democrática. Hay otras instituciones, como los Defensores del Pueblo, que, por su juventud, aún no están en condiciones de ejercer su papel constitucionalmente.

Como afirma Joan Prats en un reciente artículo titulado «Gobernabilidad y Desarrollo», editado por el Banco Interamericano de Desarrollo y por la Comisión Europea, estamos en una situación en la que los ciudadanos «creen más que nunca en la democracia, pero no creen que la cristalizada en las instituciones y liderazgos del pre-

sente sea capaz de hacer frente a los desafíos planteados por un tiempo histórico nuevo: la transición hacia la sociedad global, de la información y del conocimiento. No se está, pues, ante una crisis de los valores democráticos, más firmes y universalizados que nunca, pero sí, seguramente, ante una crisis de las formas y de las capacidades institucionales en las que cristalizaron estos valores en las sociedades industriales. Se está, en definitiva, ante una crisis de la política que está exigiendo la introducción de la reforma política en la agenda de la gobernabilidad de este tiempo».

Hoy está asumido por todos que el concepto de gobernar (según el *Diccionario de la Real Academia*, «mandar con autoridad») es bien distinto de lo que se entiende por gobernabilidad o, más propiamente en español, por gobernanza («arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía», *Diccionario de la Real Academia*). Tal como la define en un trabajo reciente Renarte Mayntz, es «un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico, y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado».

Estas consideraciones deben llevarnos, pues, a constatar que el Estado no es un ente abstracto que establece una relación directa con los ciudadanos; más bien es —o mejor dicho debe ser— una matriz en la que, a través del sistema político y administrativo y por medio de sus instituciones, contribuya al desarrollo democrático y pacífico de la convivencia entre todos.

En definitiva, hoy las Defensorías, si despliegan sus potencialidades al amparo de sus mandatos constitucionales, pueden aportar algunos de los elementos que, como señalaba Joan Prats, más echan en falta los ciudadanos: transparencia en la gestión pública y posibilidad de exigir el cumplimiento de las normas y el respeto debido a las administraciones y funcionarios públicos. Y para dar el necesario soporte legal a esas demandas ciudadanas, es necesario disponer de una institución perteneciente al propio Estado, eficaz y con credibilidad.

Pero, en ocasiones, es el poder ejecutivo y los propios partidos políticos los que obstaculizan las labores de control que deben realizar las Defensorías, debilitando así al Estado de Derecho y provocando la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones. Uno de los casos más escandalosos lo hemos tenido en Bolivia donde, frente al clamor popular por la reelección de Ana María Romero de Campero, se alzaron los intereses corporativos de gobierno y oposición, que preferían una institución más dócil a los intereses de los partidos. Semejante es el caso de República Dominicana don-

de, a pesar de existir la Ley del Defensor, el presidente Hipólito Mejía no quiso designar titular de la institución para «evitar controles».

En efecto, desde distintos organismos internacionales –en particular el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo– se viene planteando la exigencia de que distintas instituciones, entre las que se cuenta el Defensor del Pueblo, se incorporen activamente a la tarea de construir y perfeccionar las democracias latinoamericanas. En este contexto, el refuerzo de las capacidades de las Defensorías del Pueblo aparece como una necesidad fundamental, tanto para salvaguardar y proteger al ciudadano frente a los abusos del Estado como para ejercer un control sobre la acción del Estado. Al mismo tiempo, se aboga porque las Defensorías puedan contribuir, desde una labor preventiva, al diseño de las políticas públicas, con incidencia en los derechos humanos.

La progresiva definición, desde instancias continentales y regionales, de un elenco de nuevas funciones y competencias de las Defensorías del Pueblo aconseja, aún más si cabe, que el apoyo a su refuerzo institucional se aborde desde una perspectiva multilateral, sin dejar de tener en cuenta las especificidades en que desarrolla su actividad cada institución del Ombudsman.

Éste es el sentido que el PRADPI, en colaboración con la FIO, ha querido dar a sus principales iniciativas con propuestas elaboradas en común, experiencias compartidas y búsqueda de soluciones comunes para problemas comunes. Este enfoque ha primado a la hora de realizar el encargo de este *Manual*, en la redacción del I Informe Regional de Derechos Humanos de la FIO, en la puesta en marcha de un portal temático institucional, en la realización de Cursos de Derechos Humanos en Línea para el conjunto de la comunidad del Ombudsman latinoamericano, en la elaboración de un software de gestión de quejas para las Defensorías que no disponen de dicha herramienta o en la sistematización del acervo latinoamericano de Derechos Humanos a través del Gestor Documental.

Desde esta perspectiva, el *Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica* quiere ser una parte fundamental del plan de refuerzo de la institución del Ombudsman en el ámbito regional latinoamericano. En sus páginas se recogen experiencias, se aportan datos, se realizan análisis de fortalezas y debilidades y, por último, se apunta un diagnóstico y propuesta de mejora para uso de los funcionarios y empleados de cada defensoría en cada una de sus secciones y también para gestores de derechos humanos que trabajan en otras instituciones. El enfoque, en busca de la mejora en la calidad de los servicios que se prestan al ciudadano, ha primado sobre cualquier otro. Uno de los grandes retos de las administraciones latino-

mericanas en la actualidad es la prestación de servicios de calidad. Y calidad no sólo significa alcanzar un alto grado de eficacia y eficiencia, sino también imbuir de honestidad, rigor, compromiso y transparencia la acción pública. Con este fin, las administraciones públicas deben dotarse de herramientas y mecanismos que les permitan conocer el alcance real de su labor, a través de la comparación de sus propios procedimientos y procesos con instituciones análogas. Al mismo tiempo, los funcionarios y empleados, conscientes de que la esencia principal de su tarea es el servicio público, deben tomar parte activa en la identificación y análisis de los logros alcanzados y las carencias evidenciadas. Todo ello converge en una tarea común para el conjunto de las Defensorías latinoamericanas, cuya coordinación ha asumido la FIO como uno de sus principales objetivos institucionales y para la que CICODE presta, a través del Programa Regional, su asistencia técnica.

No es nuestro papel desarrollar y comentar el contenido del *Manual*, que queda claramente expuesto en la Presentación que precede al mismo, pero sí entendemos que es necesario destacar algunos de sus logros que, sin duda, irán unidos a algunas deficiencias.

El principal reto que los autores tuvieron ante sí residía en el encargo de realizar un trabajo comparativo o de *benchmarking* con unos medios técnicos en ocasiones reducidos y sobre la base de realidades defensoriales que, muchas veces, presentan un elevado nivel de diversidad. En este sentido, ha de valorarse el esfuerzo realizado por el equipo de trabajo a la hora de presentar, de la manera más homogénea posible, los hallazgos y resultados. En parte, los datos han sido susceptibles de ser comparados, gracias a la elaboración de una amplia batería de preguntas de la encuesta principal sometida a los gestores consultados en las Defensorías. De este modo, se han podido integrar las prácticas sometidas a estudio dentro de una visión global, al tiempo que no se pierden detalles específicos y propios de cada una de ellas.

El *Manual* permitirá a sus *usuarios*—subrayamos este concepto ya que su finalidad principal es su utilización como herramienta práctica de uso cotidiano— contar con una fotografía de sus respectivos marcos y procedimientos de gestión administrativa. Al mismo tiempo, todos podrán comparar las prácticas seleccionadas y, de esta forma, conocer su posición respecto a los niveles de desempeño del resto. Finalmente, los gestores de las Defensorías contarán con un análisis detallado del funcionamiento de sus actuaciones y procesos, así como con recomendaciones para la mejora de su eficiencia y eficacia.

Pero la relación de lo conseguido, a través de la realización del *Manual de Buenas Prácticas*, no termina aquí. El trabajo que ahora se presenta debe contribuir a la crea-

ción de indicadores sobre la gestión de las Defensorías que permitan valorar los avances conseguidos a través del tiempo, midiendo la eficacia y la eficiencia de sus acciones. Todas las organizaciones modernas trabajan con indicadores que les permiten adoptar decisiones de gestión, abordar la reingeniería de sus procesos y formular planes estratégicos.

Asimismo, el *Manual* constituye el punto de partida para, con la ayuda de las Defensorías, poner en marcha un Banco de Buenas Prácticas, el cual, sobre la base de los indicadores previamente generados, permita disponer de datos con los que realizar diferentes análisis sobre diferentes aspectos de la gestión. A medio plazo, la acción combinada de la batería de indicadores en unión del Banco de Datos, permitiría a la FIO crear un observatorio permanente de Defensorías que proporcionaría, a un tiempo, un registro ordenado de los datos necesarios para la elaboración de las políticas internas relacionadas con la gestión (personal, infraestructuras, procesos, etc.) y el material indispensable para completar la información que se facilita anualmente en los sucesivos Informes Regionales sobre Derechos Humanos.

Pero este *Manual* también presenta carencias que, con el tiempo, se pretenden subsanar. Por un lado, no ha podido realizarse la misión correspondiente en todas las Defensorías, aunque sí en la gran mayoría, doce en total. Por otro, son muchos los aspectos dignos de análisis que no han podido, por razones de tiempo y espacio, estar presentes en esta edición. Por ello se pretende que, en el futuro, el *Manual* vaya actualizándose y enriqueciéndose con nuevas aportaciones. Su vocación de herramienta de uso práctico así lo exige, y desde ahora el PRADPI asume el reto de emprender, en colaboración con cada una de las Defensorías y con la Federación, la realización de una nueva edición del mismo.

No queda sino iniciar el capítulo de reconocimientos, agradeciendo la profesional labor desarrollada por el equipo de investigadores y profesores liderado por el doctor Manuel Arenilla Sáez, que a lo largo de este año han venido trabajando en todas las fases de elaboración del *Manual*. No podríamos tener esta herramienta sin su esfuerzo, dedicación e interés científico por el tema de la gestión pública de los Ombudsman. Igualmente trascendental ha sido el papel que los Defensores han desempeñado a lo largo de su elaboración. Por estas razones merecen nuestra gratitud los funcionarios y empleados de las Defensorías, sin cuyo concurso activo el *Manual* no sería hoy una realidad. Secretarios Generales, Directores y Responsables de Área y trabajadores en distintos puestos y responsabilidades han contribuido enormemente con su experiencia a enriquecer los contenidos de un *Manual* que va dirigido principalmente a ellos.

Con el deseo de que el *Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica* cumpla con los objetivos planteados y dé respuesta a muchas de las expectativas generadas, no nos queda sino felicitarnos todos por la aparición de una obra, a la vez oportuna y rigurosa, hecha por y para quienes diariamente dedican su esfuerzo a la promoción y la defensa de los derechos humanos.

Manuel Guedán Menéndez  
*Director del PRADPI*

Enrique Martínez Gutiérrez  
*Coordinador del PRADPI*

## Presentación

El *Manual* que tiene el lector entre las manos se incluye en el Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI), promovido, por un lado, por la Comisión Europea y la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y, por otro, por la Universidad de Alcalá, de España, a través del Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE). El objeto era analizar la actividad de las Defensorías integradas en la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) y extraer la mejor práctica de cada una de ellas con objeto de compartir experiencias y evitar «inventar» o «descubrir» actuaciones que ya se estaban realizando en otra Defensoría, que es el nombre genérico que hemos decidido darles a las distintas figuras de Ombudsman iberoamericanas en aquellas partes del *Manual* en las que hay que referirse a ellas de una manera conjunta. El encargo se realizó a un grupo de profesores y altos funcionarios españoles especialistas en gestión pública. Asimismo, se contó con la colaboración de un profesor argentino experto en derechos humanos. La dirección recayó en el doctor Manuel Arenilla Sáez, catedrático español con una dilatada experiencia en gestión pública en la Administración española.

La metodología de las buenas prácticas y la asociada del *benchmarking* presentan el riesgo de descontextualizar el caso que se pretende importar desde una organización en la que ha tenido éxito a otra. Si bien es cierto que las Defensorías iberoamericanas presentan rasgos similares desde el punto de vista cultural, también lo es que realizan su labor en contextos sociales, políticos y organizativos a veces bien diferentes.

Con objeto de evitar el peligro anterior, propusimos al CICODE ir algo más allá de la idea inicial. Por un lado se realizó una detallada encuesta del funcionamiento de cada una de las Defensorías estudiadas. Se adelanta que no han sido todas las integradas en la FIO, ya que ha alcanzado a doce de ellas. Esa encuesta se completó con otra en la que se recogieron los datos más importantes de cada país desde un punto de vista institucional. Creemos que se ha conseguido –al menos es lo que pretendimos los autores– enmarcar con precisión cada una de las buenas prácticas en su contexto espe-



cífico. Se ofrece así al lector la posibilidad de conocer con detalle el funcionamiento de cada Defensoría.

Esa relación del funcionamiento institucional de las Defensorías –salvo el caso de Bolivia donde no se ha podido obtener la información– posibilita también buenas prácticas al poderse comparar unas con otras en ítems análogos. Se está facilitando de esta manera la posibilidad de que el día de mañana se establezcan indicadores y estándares de funcionamiento para las Defensorías iberoamericanas.

El lector observará que no hay conclusiones; sin embargo, se han incluido dos apartados relativos al diagnóstico y a las propuestas de mejora de las Defensorías. Ambos se han redactado de una manera genérica, de tal manera que es la intención de los redactores que se puedan extraer soluciones y situaciones que sirvan para mejorar cada Institución. De nuevo, de ese diagnóstico y propuestas se pueden extraer buenas prácticas o, quizá mejor, criterios de buena gestión.

El material que se incluye en el *Manual* tiene varias fuentes. La primigenia es la realizada por los autores en diversas misiones a las Defensorías estudiadas entre los meses de mayo y octubre de 2003. Así, el doctor Ruano y la profesora Lumbierres se desplazaron a las Defensorías de El Salvador, Guatemala y Nicaragua; la doctora Olías de Lima y el alto funcionario Enrique Silvestre viajaron a las Defensorías mexicanas; la doctora Morata y el consultor Carrión hicieron lo propio en Bolivia, Colombia y Perú; el doctor Arenilla y el alto funcionario Juan Luque se desplazaron a Panamá y Costa Rica; por último, el doctor Böckel, desde Argentina, realizó la misión de este país y también se desplazó a Paraguay.

Esas misiones han servido para trabajar sobre el terreno la encuesta de las Defensorías y, muy especialmente, elegir la buena práctica de cada una. Además, de las misiones se han extraído el diagnóstico y las propuestas de mejora, que se han completado con diversos informes publicados. El contenido de las encuestas ha sido remitido por las propias Defensorías, aunque en algún caso se han completado por los autores tomando como fuente la documentación oficial existente y facilitada por las Defensorías.

Mención aparte merece el caso de Venezuela. La existencia de un magnífico Informe realizado por Bartolomé José Martínez García para el CICODE en 2002, aconsejó no realizar la misión. Lo que se recoge de Venezuela en este *Manual* corresponde, por tanto, a los textos incluidos en ese Informe en la adaptación para el *Manual* realizada por la profesora Lumbierres.

El capítulo de agradecimientos podría ser muy extenso. La colaboración de las Defensorías ha sido eficaz, diligente, en muchos casos afectuosa y siempre respetuosa con la misión que teníamos encomendada. Desde el principio entendieron el objeto

de este *Manual* y sabemos que muchos lo esperan con ansiedad, aunque ya se les hizo llegar una primera versión en formato electrónico. Esperamos no defraudarles. Como tampoco lo queremos hacer con Manuel Guedán, director del CICODE y del PRAD-PI, y Enrique Martínez, coordinador del PRADPI, quienes confiaron en nosotros para llevar a cabo una misión de interés para las Defensorías. Desde aquí nuestro agradecimiento a todos los que han colaborado en la redacción de este *Manual*, que esperamos sea de utilidad en el desarrollo de la tarea cotidiana en cada una de las Defensorías.

*Los autores*  
Madrid, 23 de julio de 2004



## Advertencia al lector

En la propuesta metodológica realizada a los autores se incluyeron todas las Defensorías pertenecientes a la FIO, a excepción de las europeas. Por razones de carácter logístico y organizativo, las Defensorías de Ecuador, Honduras, Puerto Rico y Paraná no pudieron, en esta fase, ser objeto de la correspondiente misión de gestión pública para ser incluidas dentro del Manual.



# **I. Las Buenas Prácticas de las Defensorías**

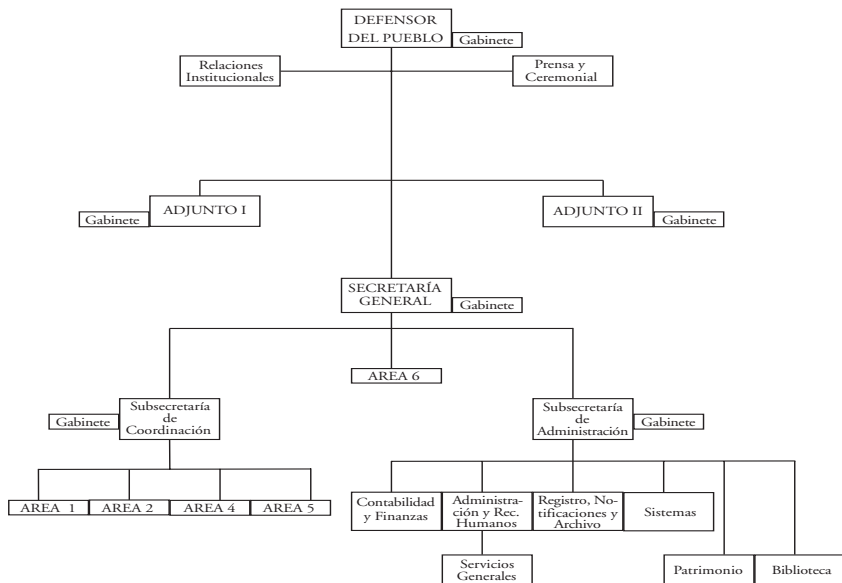


# 1. Argentina

*Juan José Böckel*

## 1.1 SOBRE EL TRÁMITE DE LAS ACTUACIONES

A los fines de ilustrar sobre las buenas prácticas, resulta menester detenernos sobre la estructura del Ombudsman Nacional, porque de ésta como del trámite de las actuaciones se desprenderán virtudes y defectos:



ÁREA 1: Derechos Humanos, Administración de Justicia, Acción Social, Mujer, Niñez y Adolescencia.

ÁREA 2: Medio Ambiente, Administración Cultural, Sanitaria y Educativa.

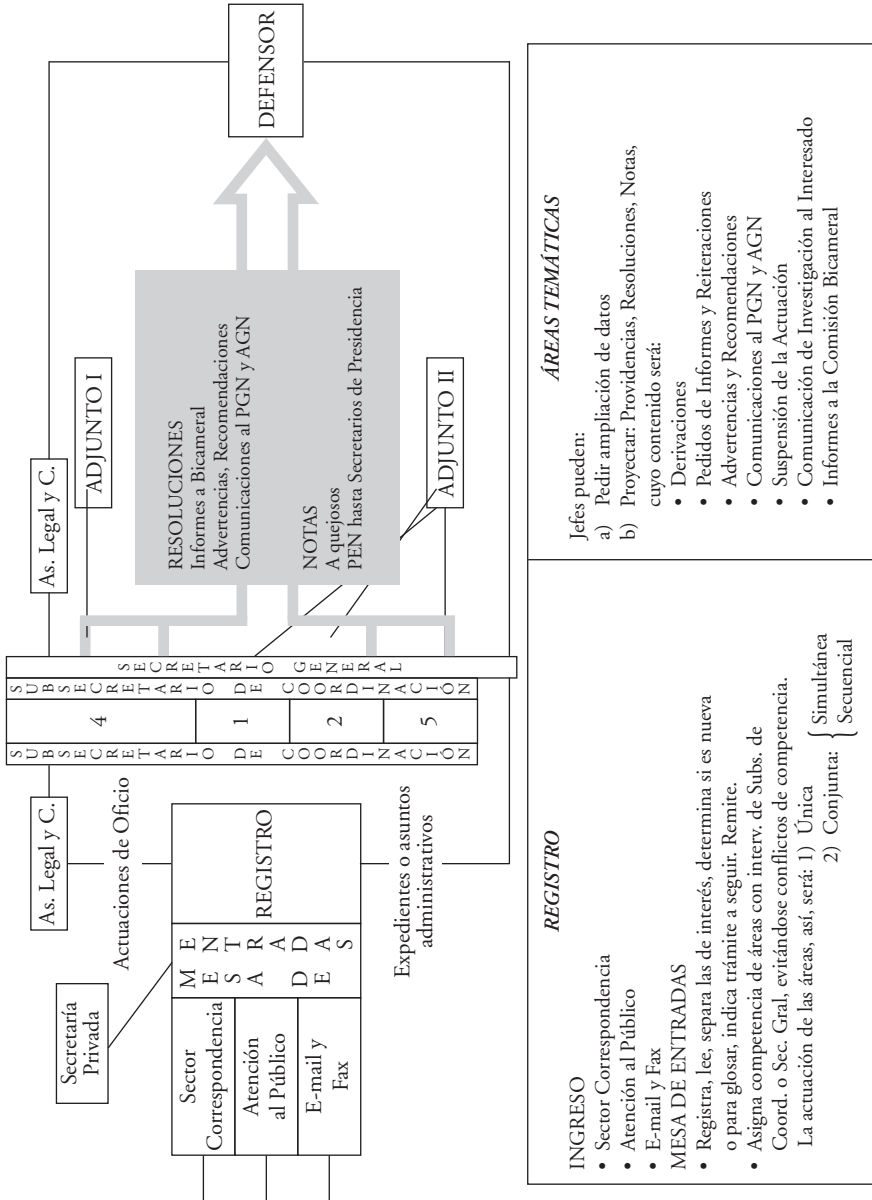
ÁREA 4: Administración Económica, Financiera y Tributaria, Usuarios, Obras y Servicios Públicos.

ÁREA 5: Administración del Empleo y Seguridad Social.

ÁREA 6: Asesoría Legal y Contencioso.



Dicha estructura, con relación a una actuación, actúa de la siguiente manera:



A continuación, explicaré el cuadro de flujo precedente, el cual ha sido elaborado sobre la base de las Normas Relativas al Trámite de Actuaciones y Documentación.

Una vez presentada una queja, sea personalmente, por correo o a través de las Oficinas del interior del país, se registra, carátula, y se libra el acuse de recibo, asignándosele en el mismo acto el área temática a la que se remite la misma. Esto se hace dentro de las 24 o 48 horas, salvo supuestos especiales (la inmovilización de los depósitos, el recorte dispuesto a los sueldos de la Administración Pública y a los pasivos, etc., motivaron cientos de presentaciones diarias). Se aclara que los fax y los e-mail se contestan y por medio de ellos se asesora; para el caso de intentarse abrir una actuación, se invita a ratificarla por escrito, con los datos personales, domicilio y firma.

Ya en el área temática, ésta puede objetar su competencia. Dirime la cuestión el Subsecretario de Coordinación, generalmente, o el Secretario General, que adjudica la actuación en forma motivada o no. De allí que en el cuadro precedente, el Subsecretario de Coordinación aparezca antes y después de las áreas temáticas, pues debe coordinar, inclusive y cuando fuere menester, como en este caso, la adjudicación del área competente. La sola remisión a un área o a la devolución a aquella que objetó su competencia, importa la asignación de ésta sin dar motivo a sustanciación ni otro cuestionamiento, evitándose el riesgo de la burocratización. Dicha ubicación del Subsecretario de Coordinación, fluye de las normas que le encomiendan coordinar actividades de las áreas y funcionarios superiores, y no como una estación de trámite o una nueva fase burocrática. Es más, una armónica lectura de la reglamentación y los principios que la animan implica que la labor de este funcionario debería llevarse a cabo en las áreas temáticas y con los gabinetes del Defensor y Adjuntos, y no, como acontece, como una fase del procedimiento, expeditivo pero fase o etapa al fin.

Allí, en el área, pasa a un dictaminante que propone medidas investigativas o pedidos de informes mediante proyectos y notas en base a las «Normas Relativas al Trámite de Actuaciones y Documentación», aprobadas por Resolución DP 818/00 y sus modificatorias.

Visado el proyecto, si correspondiere por el Subsecretario de Coordinación o con las correcciones que éste sugiriese en coordinación con el gabinete de los Adjuntos o del Defensor, pasa a éstos para la suscripción correspondiente. Debe notarse que hay materias que no van a los Adjuntos. En materia de actuaciones de oficio, pasan directamente al Defensor, así como las consignadas en la flecha inferior del diagrama: lo correspondiente a expedientes administrativos. Y, también, y como surge de la flecha central remarcada, lo referido a Advertencias, Recomendaciones, Comunicaciones

a la Procuración o a la Auditoría General de la Nación (PGN y AGN), las notas a los quejosos y las dirigidas a Secretarios del PEN y cargos superiores.

Resta decir que el Adjunto I auxilia al Defensor en el área económica, mientras que el Adjunto II lo auxilia en las tres restantes áreas, las sociales.

Suscritos los informes, vuelven a Registro, Notificaciones y Archivo para el envío de los pedidos de informes, para volver al área temática de origen donde se la reserva para la fecha en que venza el plazo concedido para responder el pedido de informes o hasta que fuere respondido. En el primer caso se reitera y en el segundo se proponen nuevas medidas o, de haberse reunido los elementos suficientes, se comunica al interesado y, una vez expedido éste al respecto, se proyecta la resolución definitiva. Proyecto que, de igual manera a la anterior con intervención del Subsecretario de Coordinación, vuelve a los Adjuntos o al Defensor para su firma.

También pueden darse los siguientes supuestos:

- Derivación: cuando se remite a la autoridad competente con informe al interesado.
- Rechazo: a) mala fe, carencia o trivialidad de fundamentos, o inexistencia de pretensión; b) cuando hubiere pendiente resolución administrativa o judicial; c) si se generase un perjuicio al legítimo derecho de tercera persona. Si iniciada la actuación se interpusiere por persona interesada recurso administrativo o acción judicial, se debe suspender su trámite.

Ni la ley ni el reglamento traen plazos (salvo el plazo de 30 días establecido para contestar los pedidos de informes), cuestión que se aviene con la informalidad que preside el procedimiento. El funcionamiento se constata como sumamente expeditivo.

A esta celeridad, además, contribuye el sistema informático y herramientas como el hecho de disponer de terminales de la Administración Nacional de la Seguridad Social que, en ocasiones de quejas con motivos de demoras o irregularidades en el otorgamiento de jubilaciones y pensiones u otros beneficios, posibilita al dictaminante co-tejar el estado del expediente administrativo para, sobre esa base, enderezar adecuadamente el pedido de informes.

Siguiendo con el trámite, debemos detenernos en las resoluciones. Éstas implican, generalmente, una advertencia o una recomendación, también un recordatorio de los deberes legales y propuestas para la adopción de nuevas medidas. Los responsables, en estos casos, deben responder por escrito en el término máximo de 30 días. Si formuladas las recomendaciones, dentro de un plazo razonable, no se produce una

medida adecuada en tal sentido por la autoridad administrativa afectada, o ésta no informa sobre razones para no adoptarla, el Defensor puede poner en conocimiento del Ministro del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas. De no obtener, tampoco, una justificación adecuada, debe incluir tal asunto en su informe anual o especial, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios involucrados.

El trámite, entonces y en ese esquema de flujo de actuaciones, no presenta caracteres indeseables como excesivo rigorismo ni burocratización; otorga fluidez a los trámites sin conformar «cuellos de botella» o con posibilidades de «rebotes» o mecanismos circulares para eternización de las actuaciones.

## 1.2 LAS BUENAS PRÁCTICAS

### Conjunto de reglas relativas al trámite de actuaciones y documentación

Se trata de un reglamento interno, verdadero Código Procesal, que regula el trámite de las quejas. El sistema instaurado evidencia aceptar los siguientes principios:

- Conformar un cauce para los procedimientos de carácter estrictamente interno que en modo alguno puede afectar la informalidad prevista por la ley para el quejoso.
- Simplificación de la actividad por traer «modelos» que, con auxilio de la informática, facilitan y agilizan la tarea de acusar recibo, solicitar informes, etc.
- Impedir trabas o la formación de «cuellos de botella» en el circuito, para que cada actuación pase de inmediato a los niveles técnicos o profesionales para la formulación de pedidos o para el inicio de investigaciones.
- En el mismo orden de ideas, evitar la sustanciación de cuestiones de competencia entre áreas temáticas (grave inconveniente de las distintas competencias, pero que se ha erradicado totalmente por establecer como solución inmediata la decisión del Subsecretario de Coordinación o del Secretario General).
- Omitir la fijación de plazos perentorios, con excepción de los legales. Si bien los plazos parecerían como destinados a brindar celeridad al procedimiento, no siempre es así; menos, a juicio de quienes diseñaron el reglamento y ahora del suscripto, en casos como el que nos ocupa. En efecto, si contrastamos este caso con un proceso judicial, resultan esenciales para éste por tratarse de un debate preordenado que requiere igualdad de trato para partes como certeza sobre la actuación del

Tribunal. En las actuaciones de la Defensoría, en cambio, no hay «partes» y el reglamento es exclusivamente interno, por lo cual se entendió que la intermediación del Ombudsman con la de los funcionarios de superior jerarquía aseguraba más la celeridad que la fijación de plazos; máxime, contándose con una plataforma informática que posibilita el inmediato seguimiento de las actuaciones. Por otra parte, los plazos, para ser tales, deben ser perentorios (o fatales), pudiendo perjudicar las tareas investigativas como los estudios complejos (la pertinencia de cambios en el cuadro tarifario de un servicio público, por ejemplo). Por todo lo expuesto, la solución adoptada por el reglamento sumada a la informalidad que preside todo el procedimiento resulta más que adecuada; máxime cuando cuenta con antidotos para la pereza burocrática: la intermediación, la sencillez del flujo y los distintos modelos que el sistema informático prevé para los casos «tipo» o reiterados.

- Tratar las diversas cuestiones que pudieren plantear dudas o disparidad de criterios: reserva de actuaciones, reserva de identidad, actuaciones de oficio, etc.

### **División del trabajo por áreas temáticas**

El aumento de la actividad gubernamental, su mayor complejidad y el debido contralor, exigen que los órganos encargados de este último, como la Defensoría del Pueblo, cuenten con recursos técnicos y humanos suficientes para acceder a la información o datos relevantes, tener capacidad de análisis y, finalmente, emitir conclusiones motivadas. No debe perderse de vista que los Poderes Ejecutivos cuentan con recursos económicos suficientes, con dotaciones de técnicos y profesionales idóneos y con una gran amplitud de acción, lo cual genera dificultades a la hora de efectuar un contralor serio y fundado para que sea tal.

Más allá del acierto o no en la delimitación de las materias a cargo de cada área, lo cierto es que la división de tareas en campos específicos y afines resulta ponderable. Sobre todo, porque esa división posibilita que sus cuerpos técnicos y profesionales puedan especializarse, profundizar temáticas determinadas y hasta producir informes eruditos en pos del contralor y, en definitiva, del interés común.

Las áreas temáticas en cuestión, entonces, son cuatro, según la Resolución DP n° 181/00 y modificatorias. Paso a individualizarlas con indicación de su competencia:

1. *Derechos Humanos, Administración de Justicia, Acción Social, Mujer, Niñez y Adolescencia.*

Competencia: analizar, investigar y proponer los cursos de acción en los supuestos previstos en el artículo 43 de la Constitución Nacional, como así también para el esclarecimiento de actos, hechos u omisiones de la Administración y sus agentes que impliquen ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus facultades, y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas, conforme lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Nacional y por la Ley n° 24.284, modificada por la Ley n° 24.379, en materias tales como:

- Derechos fundamentales y libertades públicas.
- Derechos de incidencia colectiva.
- Violaciones de los Derechos Humanos.
- Actos discriminatorios.
- Derechos de nuestros ciudadanos y defensa de intereses argentinos en el exterior.
- Asuntos exteriores.
- Derechos de los extranjeros en Argentina.
- Migraciones.
- Documentación personal.
- Padrones electorales.
- Organizaciones religiosas y ejercicio del culto.
- Protección y Defensa Civil, acción ante catástrofes e inundaciones.
- Protección de las minorías étnicas.
- Seguridad ciudadana.
- Registro y tenencia de armas.
- Establecimientos Penales y sus servicios asistenciales.
- Procedimientos para indulto y conmutación de penas.
- Registro de antecedentes judiciales de personas procesadas.
- Procedimientos de extradición.
- Registro de bienes y derechos de las personas.
- Colegios y asociaciones profesionales.
- Sociedades comerciales, asociaciones y fundaciones.
- Ejercicio de funciones administrativas por parte de los órganos judiciales.
- Bienestar y asistencia social.

- Comunidades aborígenes.
- Deportes y actividades recreativas.
- Derechos Fundamentales y libertades públicas, violaciones de Derechos Humanos y actos discriminatorios contra la Mujer.
- Minoridad y familia.
- Personas en situación de desamparo.

## 2. *Medio Ambiente, Administración Cultural, Sanitaria y Educativa*

Competencia: analizar, investigar y proponer los cursos de acción en los supuestos previstos en el artículo 43 de la Constitución Nacional, como así también para el esclarecimiento de actos, hechos u omisiones de la Administración y sus agentes que impliquen ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus facultades, y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas, conforme lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Nacional y por la Ley nº 24.284, modificada por la Ley nº 24.379, en materias tales como:

- Medio ambiente y ecología.
- Residuos peligrosos.
- Parques nacionales, monumentos naturales y reservas nacionales.
- Urbanismo y vivienda.
- Sistema educativo en todos sus niveles y modalidades.
- Patrimonio Histórico y Cultural, promoción y desarrollo de manifestaciones culturales.
- Instituciones de investigación y desarrollo en ciencia y tecnología.
- Administración sanitaria en general.
- Red pública hospitalaria y asistencial.
- Sistema de Obras Sociales y Mutualidades.
- Aprobación, comercialización y fiscalización de especialidades medicinales, productos biológicos y material e instrumental de aplicación médica; actividad farmacéutica.
- Elaboración, comercialización y fiscalización sanitaria y bromatológica de alimentos.

## 3. *Administración Económica, Financiera y Tributaria, Usuarios, Obras y Servicios Públicos*

Competencia: analizar, investigar y proponer los cursos de acción en los supuestos previstos en el artículo 43 de la Constitución Nacional, como así también para el escla-

recimiento de actos, hechos u omisiones de la Administración y sus agentes que impliquen ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus facultades, y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas, conforme lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Nacional y por la Ley n° 24.284, modificada por la Ley n° 24.379, en materias tales como:

- Administración tributaria y aduanera.
- Entidades financieras y de seguros y su regulación.
- Recursos agropecuarios, pesqueros y forestales.
- Regulación de la actividad comercial e industrial.
- Registro de marcas, patentes y diseños industriales.
- Actividad cooperativa.
- Turismo.
- Juegos de azar y su regulación.
- Derechos de usuarios y consumidores.
- Derechos de la competencia.
- Obras públicas.
- Transporte, tránsito y los organismos y empresas relacionados con su prestación y fiscalización.
- Servicios públicos y entes reguladores.
- Actividad cooperativa relativa a Obras y Servicios Públicos.
- Comunicaciones y actividades de radiodifusión en sus distintas modalidades y de los órganos de contralor.
- Recursos mineros e hidrocarburos.

#### 4. *Administración del Empleo y Seguridad Social*

Competencia: analizar, investigar y proponer los cursos de acción en los supuestos previstos en el artículo 43 de la Constitución Nacional, como así también para el esclarecimiento de actos, hechos u omisiones de la Administración y sus agentes que impliquen ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus facultades, y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas, conforme lo establecido por el artículo 86 de la Constitución Nacional y por la Ley n° 24.284, modificada por la Ley n° 24.379, en materias tales como:



- Administración laboral en general.
- Asociaciones gremiales.
- Higiene, seguridad y policía del trabajo.
- Promoción del empleo, reconversión laboral y formación profesional.
- Sistema nacional de Seguridad Social, su administración, los órganos de gestión y de control.
- Régimen normativo aplicable a los funcionarios y agentes públicos, de plantas permanente y transitoria, de gabinete y contratados.

### **Avocación con relación a los «desbordes de la competencia»**

Es ponderable la interpretación de su competencia que efectúa el Defensor Nacional, ignorando toda fórmula o discurso que pudiese acotarla.

Por haber advertido lo que el Ombudsman denomina como el «desborde de la competencia», es decir una creciente verificación de pretensiones insatisfechas –creciente por la crisis económica y por el encausamiento institucional que genera mayores exigencias y un más acabado respeto de los derechos–, optó por intervenir aún en exceso de su competencia en aquellos casos que «aparecieran razonables y, por su materia, posibilitaren alguna gestión oficiosa». Y fue así que «problemas graves para muchos fueron solucionados prontamente en base a esa gestión de “mediador” y al deber de colaboración que pesa sobre los funcionarios públicos –a quienes insistíamos que esa carga se derivaba del sencillo hecho de ser tales o por ser “delegados” en prestar servicios públicos– con excelentes resultados, en general» (tal y como lo expresara en la entrevista obrante en la Encuesta).

Esta amplitud de criterio, así, conforma una buena práctica por el simple pero trascendente hecho de no exteriorizar reticencia sino interés y, por esa vía, una mayor inserción social de la Institución.

## 2. Bolivia

*Belén Morata García de la Puerta*

*José Miguel Carrión Castro*

La Defensoría del Pueblo de Bolivia es de reciente creación, pues inicia su andadura en 1998, mediante Ley de marzo de ese año. Ya en la reforma de la Constitución en 1994 se introduce la figura de la Defensoría como tal, que se desarrolla en la fecha indicada. Sale, entonces, elegida doña Ana María Romero de Campero por mayoría de dos tercios del Parlamento y por un período de cinco años.

Será la misma Defensora la que elija a su propio equipo de trabajo que es el que marca las pautas de dirección de la Institución. Éste se compondrá de tres Adjuntos (atención ciudadana, promoción y difusión, y programas y casos especiales), Secretario General y Coordinador.

Durante el período transcurrido hasta el cumplimiento del mandato de la Defensora, la Institución ha recibido distintos tipos de hostigamientos por parte de la clase política, ya que intentaban utilizarla como un instrumento político a su servicio, teniendo consecuencias que han durado hasta la actualidad. Ello vino impulsado porque ésta supo implantarse sobre el resto de poderes estatales, llegando a ser la institución que más peso tiene en la actualidad entre la sociedad civil y política.

Al igual que otras Defensorías, en Bolivia tuvieron que acudir a la financiación de la cooperación internacional para poder llevar a cabo la labor encomendada. Es por ello que se vieron abocados a realizar un plan estratégico, ya que era una condición *sine qua non* para poder acceder a ésta. En estos momentos, la financiación exterior supone más del cincuenta por ciento de presupuesto aprobado, lo que da idea del acoso político al que se ven sometidos para su control por parte de distintos grupos de intereses.

Poco antes de cumplir su mandato, Ana María Romero de Campero dimitió para poder presentarse a la reelección. Esto, unido a lo anteriormente descrito, ha conducido a una situación de parálisis permanente de la Defensoría, ya que la presión de las distintas facciones políticas ha provocado que no existieran acuerdos al respecto. El desa-

rrollo de los acontecimientos llevaron a Romero de Campero a retirarse de la reelección porque todo ello era «una farsa democrática»<sup>1</sup>, con lo que dejó el camino libre al oficialista Iván Zegada, que se impuso finalmente frente al resto de contendientes.

Tras los acontecimientos y revueltas recientes, que llevaron al país a una paralización total con más de 70 muertos, el Defensor del Pueblo recibió fuertes críticas por parte de la población, arguyendo que no supo defender los intereses de los más débiles, poniéndose de parte del Ejecutivo. Estas críticas condujeron a la dimisión del Defensor, lo que sitúa, una vez más, a la Defensoría en un plano de inestabilidad. Entre los aspirantes actuales se encuentra, de nuevo, Ana María Romero de Campero (en la fecha que está siendo redactado este *Manual* no se ha procedido todavía a la votación para dicho cargo).

Con esta situación, encuadramos a la Defensoría en la realidad actual, lo que, como se podrá deducir, el desarrollo de su actividad no está en plena producción, puesto que estas desavenencias han provocado una paralización en las principales prioridades de su actuación.

## 2.1 LAS BUENAS PRÁCTICAS EN LA DEFENSORÍA: NECESIDAD MÁS QUE CREENCIA

Podríamos decir que el documento del Plan Estratégico Quinquenal es el resultado de un proceso sistemático interno y externo de consulta, debate y reflexión de ideas, y de sistematización del trabajo institucional; para ello, en cada departamento se constituyó un taller, y todo ello coordinado por un consultor que se contrató por concurso. Éste comenzó a ejecutarse a partir de septiembre de 2001, una vez que se firmaron los convenios bilaterales con la cooperación internacional que decidió apoyar la implementación del Plan Estratégico a través del sistema del «Basket Funding», método de financiación que posteriormente se explicará.

### Políticas institucionales

La implementación del Plan se realizó en el marco de los programas de gestión: estratégica, sustantiva o de servicios; administrativa o de recursos humanos; de políticas institucionales; y de objetivos estratégicos definidos.

---

<sup>1</sup> Diario *El Deber on line*. Lunes 23 de junio de 2003.

Las políticas son definitorias en la consecución de los objetivos finales. En ese sentido se definieron siete políticas como criterios de carácter estratégico que orientan la actuación del Defensor del Pueblo en cada una de sus oficinas de representación:

### *1. Política de independencia*

Esta política se basa en la independencia de la figura del Defensor, para el cual, la Institución, su imagen y fuerza moral provienen, principalmente, de su posición independiente ante los poderes del Estado y ante grupos de presión. Además, recordemos anteriormente a las presiones que se ha visto sometida la propia Defensoría por parte de diferentes facciones políticas, lo que provoca que ahora se torne esa independencia en un *deber ser y actuar* de la propia Institución.

El Defensor es autónomo en su accionar y responsable únicamente ante la sociedad a la cual sirve. El artículo 4 de la Ley de Creación del Defensor dice al respecto: «El Defensor del Pueblo es independiente en el ejercicio de sus funciones y no recibe instrucciones de los poderes públicos». Sin embargo, eso no exime de que tenga que dar cuenta de sus actos al Congreso Nacional, del cual depende orgánicamente.

Las acciones del Defensor en el funcionamiento y en las relaciones deberán ser muy cautas con este principio, siendo necesario sujetarse a las disposiciones constitucionales y a la ley que rige su funcionamiento.

### *2. Política de sostenibilidad institucional*

Visionan la figura del Defensor como un elemento que pretende proyectarse de manera sostenible en el tiempo y en el espacio. Tanto las acciones del día a día a favor de los más desprotegidos, como el impacto de sus intervenciones en la sociedad, establecen precedentes que fortalecen el proceso de institucionalización y permanencia a través del tiempo. Esta política la sustentan en tres pilares:

- *Los recursos humanos.* El principal valor del Defensor y su activo máspreciado es el personal que presta sus servicios en la Institución. Su aspiración es mejorar la calidad del trabajo de manera continua, ofreciéndoles las condiciones más favorables

posibles. Se guía por el trabajo de equipo y la estabilidad funcionarial, además de promover la consolidación de una cultura organizacional propicia para el desarrollo personal y profesional del equipo de trabajo.

- *Los recursos financieros.* De acuerdo con lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Creación del Defensor del Pueblo, todas las actuaciones de éste son gratuitas. En el ejercicio de sus funciones, la Institución estará exenta del pago de valores fiscales y cualesquiera otras cargas u obligaciones; principio de gratuidad que impide que la Institución, a través de sus servicios, pueda autofinanciarse con recursos propios. Asimismo, la Ley estipula que el Defensor del Pueblo tendrá un presupuesto anual para su funcionamiento, el cual será incorporado en el presupuesto consolidado del poder legislativo. Es por ello que, en la medida del presupuesto otorgado, no cubría las necesidades de actuación de la Institución; fue necesario crear mecanismos legales para que contaran con recursos financieros estables provenientes de la cooperación internacional, que garantizaran tanto la independencia como la continuidad en sus acciones. En ese sentido, y basándose principalmente en el Plan Estratégico, se llevó a cabo una política de acercamiento con la cooperación que permitió definir una modalidad de financiación, denominada «Basket Funding» (y que con posterioridad nos detendremos pormenorizadamente).
- *Apropiación de la misión institucional.* El Defensor del Pueblo, a través de la misión que tiene que cumplir, intenta inculcar tanto a la sociedad civil como al Estado que hagan suya la cultura de los derechos humanos y se conviertan en vigilantes y promotores de la misma, permitiendo la continuidad y la sostenibilidad de las acciones institucionales. De ahí que sea necesario mejorar los procesos y procedimientos internos, aprovechando la tecnología disponible y actuando con los recursos que tengan para dar la máxima calidad y cercanía a la ciudadanía.

### 3. *Política de atención a sectores vulnerables*

Aunque el Defensor del Pueblo no realiza discriminación de ninguna naturaleza, presta especial atención a aquellos sectores y grupos sociales tradicionalmente marginados por la sociedad, y cuyos derechos son más vulnerados; asimismo, prioriza sus acciones en el largo plazo en función de los recursos disponibles.

En ese sentido se prevé implementar los proyectos de intervención del Defensor de acuerdo a las necesidades detectadas en diagnósticos, estudios especializados, eventos y talleres llevados a cabo a nivel nacional con diferentes sectores de la población, coincidiendo con lo estipulado en el artículo 11 de la Ley de Creación, que prioriza trabajar en los temas de género, niñez y adolescencia, mayores, campesinado y pueblos indígenas, discapacitados y personas privadas de libertad. Al respecto, se ha definido una metodología de trabajo que contiene tres estrategias: vigilancia social, propuestas legislativas y promoción y difusión.

#### *4. Política de gestión desconcentrada y participativa*

Dentro de las facultades que se le conceden al Defensor del Pueblo, está la de llevar a cabo una gestión desconcentrada a nivel operativo, pero que se tendrá que aplicar gradualmente conforme se vaya consolidando una cultura y una visión institucionales comunes con criterios compartidos por todos los trabajadores y funcionarios. De ahí que sea muy importante la creación y consolidación de lo que anteriormente aludimos como cultura institucional interna.

Esta desconcentración se basa en las características diferenciales de las regiones y culturas que componen el país, permitiendo contextualizar la doctrina de los derechos humanos sobre la base de cada realidad y sus necesidades. En este sentido se intenta lograr, ya que el proceso está siendo lento, una cobertura nacional a través de representantes departamentales, representaciones especiales y mesas defensoriales, en la medida en que los recursos financieros lo puedan permitir, que es uno de los principales problemas de la Defensoría.

#### *5. Política de participación ciudadana*

El Defensor del Pueblo comprende y promueve la participación ciudadana y el trabajo conjunto para lograr efectos profundos y legítimos en la consolidación de una cultura nacional de respeto y exigencia de los derechos humanos. Se confía y promueve el control social como el instrumento más eficaz para prevenir y combatir las violaciones de los derechos humanos y ciudadanos.

## 6. *Política de concertación y facilitación*

En el marco de una cultura deliberativa y por la paz, el Defensor del Pueblo facilita la apertura y creación de espacios de diálogo y solución de conflictos de manera concertada; comprende y asume la diversidad cultural de la nación y sus grandes diferencias, para lo cual actúa como mediador cuando las circunstancias así lo demandan y están circunscritas a las atribuciones que le otorga la Ley.

De hecho, el incumplimiento de esta política, establecida como base para el funcionamiento de la Institución, ha sido lo que ha llevado al último Defensor a dimitir por el caso de las últimas revueltas donde murieron más de 70 ciudadanos a manos de la policía y el ejército; el Defensor no supo responder cuando las circunstancias lo demandaron y no creó espacios de diálogo entre los distintos sectores sociales, además de perder la independencia, primera política establecida a cumplir, poniéndose públicamente del lado del Ejecutivo, en este caso del Presidente de la República, y alejándose de los sectores más desfavorecidos de la población. La presión social por el no cumplimiento de estas políticas, que está claro que debe cumplir la Defensoría por parte de la sociedad boliviana, como lo había venido haciendo desde el comienzo de su actividad, ha provocado la crisis institucional en la que está inmersa ésta en la actualidad.

## 7. *Política de relaciones institucionales*

El Defensor del Pueblo, en el marco de su independencia, establece relaciones institucionales con todas aquellas organizaciones con las que comparte criterios y principios de acción comunes; busca lograr efectos multiplicadores y ampliar su alcance a través de acciones conjuntas que benefician a la población en general. Las características que sustentan estas relaciones, principalmente con el Estado, la sociedad civil y la cooperación internacional, son las siguientes: equidad, solvencia, creatividad, transparencia, independencia, legalidad y oportunidad.

## 8. *Política de comunicación*

El Defensor del Pueblo impulsa la promoción y difusión de los derechos humanos y ciudadanos a través de su estrategia de comunicación ya elaborada. Es fundamental

contar con información de diagnóstico de la opinión pública acerca de los aspectos relativos a los derechos humanos, la disposición de la población a cambiar conceptos y prácticas negativas en el campo de los derechos humanos, y los obstáculos que se presenten en el proceso de comunicación ciudadana que la Institución lleve adelante; e información sobre la medida en que, efectivamente, la opinión pública comienza a cambiar. Esto a su vez permite que el Defensor del Pueblo tenga una línea base sobre la cual trabaja la medición del impacto de sus distintas acciones de divulgación y opinión, así como su impacto sobre la opinión pública.

La política de comunicación busca garantizar un uso combinado de medios comunicacionales, evitar la dispersión de esfuerzos y la realización de actividades aisladas, para de esta forma llegar con sus mensajes a la mayor cantidad posible de ciudadanos de las áreas rurales del país, tendiendo hacia una alianza estratégica para la educación de la ciudadanía en materia de derechos humanos.

### Avances y proyecciones del Plan Quinquenal

A continuación se van a mostrar los avances que han logrado dentro de cada objetivo estratégico establecido y los asuntos pendientes que les quedan por consolidar. Ello es el resultado de un primer balance autocrítico y participativo que les permitió analizar los avances institucionales, problemas y perspectivas institucionales.

OBJETIVOS	AVANCES	ASUNTOS A CONSOLIDAR
<p><b>Objetivo 1</b></p> <p>Ejecutar programas de intervención del Defensor del Pueblo hacia sectores más desfavorecidos ante violaciones de sus derechos por parte del Estado e instituciones prestadoras de servicios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Orientación con estrategia establecida en los programas especiales consolidándose las áreas de vigilancia social, propuestas legislativas y promoción y difusión.</li> <li>• Aclaración de criterios y mejor tratamiento en el tema de las investigaciones de oficio.</li> <li>• Producción y difusión sistemática de materiales en el área de promoción se llevará</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustar políticas e indicadores de cada uno de los programas especiales que permitan alcanzar un mejor impacto en los resultados.</li> <li>• Consolidar el proceso de desconcentración a nivel operativo de los programas especiales en las representaciones defensoriales, determinando una política de coordinación adecuada. Así-</li> </ul>



OBJETIVOS	AVANCES	ASUNTOS A CONSOLIDAR
<p><b>Objetivo 1</b> (Continuación)</p>	<p>a cabo en cada uno de los sectores priorizados: mujeres, campesinos, indígenas, niñez y adolescencia, mayores, discapacitados y personas privadas de libertad.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridades temáticas consensuadas con cada uno de los sectores y capacidad metodológica establecida para llevar a cabo los encuentros en el área de vigilancia social.</li> <li>• Intervención en procesos de elaboración, consenso y gestión de aprobación de propuestas legales.</li> </ul>	<p>mismo, éste se reforzará con personal idóneo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorizar problemáticas para su análisis a través de las investigaciones de oficio.</li> <li>• Profundizar la capacitación del personal en metodología y técnica de investigación.</li> <li>• Ajustar la articulación entre quejas recibidas y programas especiales.</li> </ul>
<p><b>Objetivo 2</b></p> <p>Fortalecer la capacidad institucional, solucionando eficaz y oportunamente los casos de violaciones de los derechos humanos y ciudadanos que no hayan sido resueltos en las instancias competentes.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategia promocional establecida e implementada.</li> <li>• Credibilidad por parte de diferentes sectores de la población en la Institución.</li> <li>• Implementación de nuevos sistemas alternativos de atención al ciudadano y aclaración de criterios para actuaciones urgentes e investigaciones de oficio.</li> <li>• Reajuste del proceso de seguimiento de las resoluciones defensoriales.</li> <li>• Definición de criterios para calificar a personas o instituciones reueltas a requerimiento de la Institución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acentuar la promoción y difusión sobre temas precisos de derechos humanos.</li> <li>• Proponer al poder legislativo mecanismos que posibiliten analizar y viabilizar las resoluciones defensoriales.</li> </ul>

OBJETIVOS	AVANCES	ASUNTOS A CONSOLIDAR
<p><b>Objetivo 3</b></p> <p>Contar con una estructura funcional, flexible y de carácter desconcentrado, que opere a nivel nacional de manera coordinada y eficiente en función de resultados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rediseño organizacional en función de los objetivos definidos en el Plan Quinquenal.</li> <li>• Coordinación institucionalizada y mejorada.</li> <li>• Mecanismos de gestión y coordinación iniciados a nivel nacional.</li> <li>• Mejor articulación entre Plan Quinquenal y plan anual operativo.</li> <li>• Elaboración de procedimientos de gestión administrativa y financiera en marcha.</li> <li>• Nuevos sistemas de seguimiento y control de los recursos financieros, en respuesta al Basket Funding.</li> <li>• Reajuste del reglamento específico del sistema de organización administrativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementar todos los mecanismos de coordinación y gestión necesarios.</li> <li>• Instalar red de comunicación informatizada a nivel nacional.</li> <li>• Elaborar guías, políticas y procedimientos que permitan homogeneizar criterios institucionales.</li> <li>• Profundizar procesos de toma de decisiones en y entre cada nivel de la Institución.</li> <li>• Desarrollar un sistema completo de monitoreo y evaluación para medir los resultados logrados en cada área funcional y de parte de las representaciones.</li> <li>• Capacitar los niveles directivos en gestión por resultados.</li> <li>• Reajustar algunos procedimientos administrativos.</li> </ul>
<p><b>Objetivo 4</b></p> <p>Ampliar el alcance y cobertura de las intervenciones del Defensor del Pueblo en aquellas regiones en que por acción o por omisión de las entidades estatales y de servicios públicos, se vulneren los derechos humanos y ciudadanos en la población boliviana.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Puesta en marcha y funcionamiento de las representaciones departamentales de Cochabamba, Santa Cruz, Chuquisaca, Beni, Potosí, La Paz; representaciones especiales del Chapare y El Alto, y mesas defensoriales de Riberalta, Yacuiba y Llallagua.</li> <li>• Elaboración e implementación de instrumentos operativos en las oficinas desconcentradas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Iniciar la elaboración de un plan de sostenibilidad institucional tomando en cuenta recursos humanos, financieros y la apropiación de la misión institucional.</li> <li>• Mejorar mecanismos de coordinación, monitoreo y evaluación.</li> </ul>

OBJETIVOS	AVANCES	ASUNTOS A CONSOLIDAR
<p><b>Objetivo 4</b> (Continuación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección territorial adecuada y estratégica de las mesas defensoriales.</li> <li>• Participación de las representaciones y mesas defensoriales en situaciones de conflicto con resultado positivo en la mayoría de los casos.</li> <li>• Definición de los niveles de dependencia lineal y funcional de las representaciones y mesas defensoriales y definición de la circunscripción territorial.</li> <li>• Inicio del posicionamiento del Defensor del Pueblo en el ámbito municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidar el trabajo en las oficinas defensoriales en funcionamiento, abrir dos representaciones defensoriales en Oruro y Tarija, y tres nuevas mesas defensoriales en Yungas, Puerto Suárez y Altiplano Norte.</li> </ul>
<p><b>Objetivo 5</b></p> <p>Lograr que la población en general, y los funcionarios de la Administración y los servicios públicos en particular, avancen en la formación de una cultura de exigencia, vigilancia social y respeto de los derechos humanos y ciudadanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Definición de la metodología de capacitación en derechos humanos y ciudadanos.</li> <li>• Realización sistemática de eventos de capacitación para funcionarios de la Administración y servicios públicos.</li> <li>• Capacidad metodológica establecida para llevar a cabo eventos sobre derechos humanos.</li> <li>• Producción y difusión sistemática de materiales en el área de promoción.</li> <li>• Inserción del Defensor del Pueblo en la formación de una cultura de exigencia.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acentuar la promoción y difusión sobre temas precisos de derechos humanos.</li> <li>• Elaborar una metodología de evaluación que permita evaluar los resultados logrados (el impacto) de las actividades de promoción y educativa para orientar las actividades cuando sea necesario.</li> <li>• Incidir para que las diferentes instituciones públicas gestionen una partida presupuestaria para el trabajo de capacitación en derechos humanos y estatuto del servidor público.</li> </ul>

OBJETIVOS	AVANCES	ASUNTOS A CONSOLIDAR
<p><b>Objetivo 6</b></p> <p>Contar con nuevos sistemas alternativos de atención de quejas, pertenecientes al ámbito de competencia del Defensor, que permitan resolver las mismas de manera eficiente y oportuna.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nuevo sistema de quejas implementado a nivel nacional.</li> <li>• Creación de una dirección nacional para el tratamiento de quejas.</li> <li>• Mayor eficiencia en el servicio de atención de quejas.</li> <li>• Implementación de nuevos sistemas alternativos de atención al ciudadano y aclaración de criterios para actuaciones urgentes e investigaciones de oficio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustar las políticas institucionales en cuanto al tratamiento de las quejas</li> <li>• Desarrollar instrumentos para medir resultados que se originan en la implementación del sistema de quejas.</li> <li>• Instalar red de comunicación informatizada a nivel nacional.</li> <li>• Ajustar la articulación entre quejas recibidas y programas especiales.</li> </ul>
<p><b>Objetivo 7</b></p> <p>Lograr que el Defensor del Pueblo se convierta en el centro de referencia de temas de análisis e investigación de la problemática de los derechos humanos y ciudadanos en el país.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejoramiento en la metodología para la producción del informe anual.</li> <li>• Definición de lineamientos, contratación del consultor especializado y puesta en marcha de la elaboración del Informe de Derechos Humanos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Profundizar el análisis de intervención de la Institución en la problemática de los derechos humanos y ciudadanos.</li> <li>• Evaluar mejor los resultados logrados en cada área para orientar las actividades en consecuencia.</li> <li>• Fortalecer la unidad de análisis.</li> </ul>
<p><b>Objetivo 8</b></p> <p>Contar con mecanismos de prevención y seguimiento de conflictos sociales que permitan al Defensor del Pueblo actuar rápida y eficazmente en dichas situaciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intensiva participación institucional en actuaciones urgentes y conflictos sociales.</li> <li>• Aprendizaje de las intervenciones realizadas y acercamiento a las poblaciones afectadas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistematizar y definir mejor la intervención en los conflictos sociales.</li> <li>• Consolidación del área de actuaciones urgentes en las diferentes representaciones.</li> <li>• Fortalecer el sistema de alerta temprana.</li> <li>• Definir criterios y características del seguimiento.</li> </ul>

OBJETIVOS	AVANCES	ASUNTOS A CONSOLIDAR
<p><b>Objetivo 9</b></p> <p>Apoyar la implementación del Plan Estratégico mediante fuentes diversificadas de recursos financieros para ejecutar las operaciones y proyectos del Defensor del Pueblo en el marco de su autonomía de gestión, así como para mejorar su infraestructura y tecnología.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implementación del Basket Funding y obtención de recursos financieros de la cooperación internacional.</li> <li>• Administración adecuada de recursos humanos financieros y tecnológicos.</li> <li>• Nuevos sistemas de seguimiento y control de los recursos financieros.</li> <li>• Sistemas informáticos implementados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Lograr que todas las agencias de cooperación que trabajan en el Defensor ingresen a la modalidad del Basket Funding.</li> <li>• Flexibilizar los procedimientos de aprobación de las partidas presupuestarias y ajustes de las actividades con las justificaciones necesarias.</li> <li>• Mayor socialización y conocimiento de los mecanismos de gestión administrativos.</li> <li>• Iniciar la elaboración de un plan de sostenibilidad institucional tomando en cuenta recursos humanos, financieros y la apropiación de la misión institucional.</li> </ul>
<p><b>Objetivo 10</b></p> <p>Contar con un equipo humano comprometido y especializado, en un clima y con una cultura organizacional favorable, que permita la máxima productividad del personal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selección a nivel nacional de personal especializado, de acuerdo a normativa vigente.</li> <li>• Se cuenta con un personal competente y comprometido con los objetivos institucionales.</li> <li>• Intercambios de experiencias técnicas jurídicas, administrativas y comunicaciones entre el personal de la Institución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Priorizar el fortalecimiento de los recursos humanos.</li> <li>• Crear mecanismos que permitan canalizar de mejor forma las necesidades del personal y sus sugerencias.</li> <li>• Consolidar principios de equidad en el tratamiento del personal.</li> <li>• Ejecutar un plan de motivación del personal.</li> </ul>

## Rediseño organizativo

El Defensor del Pueblo rediseñó su estructura organizacional tomando los objetivos definidos en el Plan Estratégico y las necesidades de los usuarios externos constituidos por la ciudadanía en general, entidades públicas y los usuarios internos.

El diseño institucional introdujo modificaciones a la estructura del Defensor del Pueblo, y en cumplimiento a la disposición transitoria 4.<sup>a</sup> de la Ley de constitución de la Defensoría, en abril de 2001, se envió el Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo con las modificaciones respectivas a la Cámara de Senadores para su ratificación.

*Alcance de las modificaciones.* Los ajustes planteados en la actual estructura responden al análisis de cada una de las áreas funcionales existentes en la organización, cruzadas transversalmente por el Sistema de Administración de Quejas, y consideran los principios de flexibilidad, agilización de procedimientos y servicios más eficientes a los usuarios, respondiendo en su marco básico a las competencias establecidas en la Ley de Creación del Defensor. Asimismo, se tomó en cuenta la implementación de nuevas representaciones departamentales.

En las adjuntorías se cambiaron las competencias y denominación de las unidades organizacionales utilizando criterios de funcionalidad. El resultado de estos cambios es que la Adjuntoría de Administración Pública y Servicios Públicos asumió la responsabilidad de la emisión de políticas y directrices nacionales sobre la tramitación de las quejas, independientemente del derecho vulnerado, denominándose, por esta razón, Adjuntoría de Atención a la Ciudadanía. Ésta tiene competencia y es responsable de los asuntos institucionales relacionados con la atención de quejas de los ciudadanos a nivel nacional, así como de los asuntos relacionados con la Administración Pública.

Otro cambio importante fue la creación de la Dirección Nacional de Quejas, encargada de diseñar, evaluar y ajustar los procedimientos relacionados con el Sistema de Administración de Quejas, así como de proponer a la Adjuntoría de Atención a la Ciudadanía políticas y directrices en esa materia. El puesto de Director Nacional del Sistema de Atención de Quejas (SAQ) pasa a depender del Delegado Adjunto responsable del sistema SAQ, para una mayor coordinación y transmisión de políticas institucionales.

Se creó el puesto de Director Departamental de La Paz con el objetivo de que asumiera la responsabilidad del funcionamiento del sistema en todo el departa-

mento y atendiera las quejas que pudieran presentarse en regiones donde no existe representación defensorial. Depende linealmente del Defensor del Pueblo y supervisa a profesionales en investigación especializada en administración pública y servicios públicos, derechos humanos y profesionales en atención a la ciudadanía.

La Adjuntoría de Derechos Humanos pasó a denominarse Adjuntoría de Programas y Actuaciones Especiales, y asumió la responsabilidad sobre las investigaciones de oficio, las actuaciones urgentes y los programas especiales. Tiene competencia y es responsable de los asuntos institucionales relacionados con las iniciativas defensoriales para la defensa de los derechos humanos y ciudadanos.

La Adjuntoría de Promoción y Análisis mantiene su responsabilidad y competencias sobre la difusión y capacitación de los derechos humanos.

En las representaciones departamentales desaparecieron las jefaturas de unidad técnica de administración y servicios públicos y derechos humanos, creándose en su lugar la Jefatura Departamental de Quejas, responsable de la tramitación y seguimiento de los casos, además de instalar nuevas representaciones y mesas defensoriales en otros departamentos del país.

La modificación de la estructura orgánica planteada deriva en cambios en la distribución de frecuencias de puestos, de niveles jerárquicos del personal y la creación de nuevos puestos.

## **Apoyo a la ejecución del Plan Estratégico Quinquenal. Modalidad de financiación «Basket Funding»**

Esta modalidad de financiación consiste, básicamente, en la creación de una bolsa de dinero que garantiza, a través de la cooperación internacional, la implementación del Plan Estratégico Quinquenal (2001-2005).

En diciembre de 2000, tras una reunión con los cooperantes y el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo, se presentó el Plan Estratégico y modo de financiación, que fue muy bien acogido por todos los participantes. Los donantes mostraron su interés en apoyar al Defensor del Pueblo bajo el mecanismo planteado por el nuevo marco de relación en la cooperación. Se constituyó un grupo con representantes de Canadá, Holanda, Suecia, Dinamarca, Bélgica, COSUDE y PNUD, para elaborar el procedimiento que permitiera poner en práctica esta modalidad de financiación.

Después de varias reuniones se aprobó el documento base, y a partir de entonces se llevaron a cabo negociaciones con las agencias de cooperación a objeto de suscribir los convenios bilaterales que se sustentaban en el documento aprobado. De los ocho donantes comprometidos (Holanda, Canadá, Suecia, Suiza, Dinamarca, Bélgica, Gran Bretaña y PNUD) entre julio y diciembre de 2001, se suscribieron convenios bilaterales con cuatro: Holanda, Canadá, Suecia y Suiza.

El establecimiento del nuevo mecanismo de cooperación al Defensor del Pueblo ha permitido una mayor agilidad en el uso de los recursos y la elaboración de informes únicos que muestran a todos los donantes su administración con transparencia. Este procedimiento se efectúa dentro de la propia administración institucional. Los objetivos del Basket Funding son los siguientes:

- Garantizar la ejecución del Plan Estratégico Quinquenal en su integridad y coherencia programática.
- Fortalecer el compromiso de los donantes con los objetivos estratégicos del Defensor del Pueblo.
- Establecer criterios homogéneos de planificación, seguimiento, evaluación y monitoreo.
- Evitar la duplicidad de esfuerzos en la elaboración de informes, convenios y otros.
- Compatibilizar procedimientos con todos los donantes.
- Facilitar el manejo de los recursos que provienen de la cooperación internacional.
- Asegurar la financiación para la ejecución de todas las actividades del programa operativo anual de la gestión correspondiente.

El Basket Funding tiene una duración inicial de cinco años, que puede ser posteriormente extendida en la medida en que al menos dos donantes se encuentren interesados en continuar aportando al mismo, con el objetivo de apoyar a la Institución en el alcance de los resultados propuestos hacia el futuro.

Son cuatro los compromisos que deben cumplir los donantes y el Defensor del Pueblo: 1) voluntad de alianza entre el Defensor del Pueblo y los donantes interesados en aportar al Basket Funding; 2) contribución al Basket Funding y no a proyectos independientes con fines preestablecidos; 3) cumplimiento de los desembolsos programados para la ejecución de los programas operativos anuales; y 4) que el Defensor del Pueblo cuente con un Plan Quinquenal puesto en ejecución a través de planes operativos anuales, los cuales permiten un monitoreo con-



tinuo de su implementación tanto a corto como a largo plazo a través de diferentes indicadores.

Finalmente, decir que existe también otro tipo de financiación para programas y proyectos específicos que no entran dentro del sistema anterior, y que están financiados tanto por países como por agencias de cooperación o el propio Banco Interamericano de Desarrollo.

### 3. Colombia

*Belén Morata García de la Puerta*

*José Miguel Carrión Castro*

La Defensoría del Pueblo de Colombia, como cualquier institución del Estado, es hija de su tiempo. Nace marcada con un carácter obligatorio por la presión internacional, lo que la sitúa inicialmente con una imagen poco agraciada hacia el resto de poderes nacionales, pero que poco a poco se fue asentando tanto en el entramado institucional como en la sociedad colombiana.

A pesar de las trabas iniciales, la Defensoría comienza su andadura, en una primera etapa, desarrollando actividades de promoción por toda la Nación, siendo el Defensor del Pueblo imagen constante en todos los medios de comunicación del país, de tal modo que se relacionara rápidamente que en diversas realidades donde existían problemas, se situaba detrás la Defensoría del Pueblo garantizando su solución. Con posterioridad, y en una segunda etapa, se pasa al activismo de la promoción y difusión de los Derechos Humanos, profundizando, a la vez, en su relación con los medios de comunicación. La sociedad colombiana se acostumbró a ver en la persona de los defensores del pueblo un referente indispensable en el tema del ejercicio de la defensa de sus derechos. Resulta, sin embargo, evidente, que el énfasis de la Institución debía desplazarse de la reacción a la acción estratégica.

Es en este momento donde comienza una nueva etapa marcada por la planificación estratégica, o lo que también podríamos denominar una actuación proactiva que abarque la multiplicidad de derechos humanos reconocidos y protegidos. En ese sentido, habiendo cumplido la Defensoría en las etapas anteriores un papel fundamental en la defensa de los derechos primarios (civiles y políticos), y habiéndose asentado dicha actividad en el conocimiento de la sociedad, se ha decidido dar un paso más y pasar a la acción en la defensa de los derechos económicos y sociales a través de una actuación estratégica muy marcada por distintos procesos, de tal modo que se abre un abanico mucho más amplio de defensa de derechos, extendiendo así la promulgación, defensa y denuncia de los derechos afligidos en educación, salud, vivienda o necesidad alimentaria, entre otros.

### 3.1 EL EJERCICIO DE LA DEFENSORÍA Y LA BUENA PRÁCTICA: UNA REALIDAD PALPABLE

La necesidad en la creación del Plan Estratégico para el buen funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, viene determinado por la introducción en sus presupuestos de la ayuda internacional, poniéndolo como condición *sine qua non* para poder acceder a ésta. Ello ha provocado un movimiento en busca de la calidad tanto en los procedimientos como en la actividad de la Defensoría. Eso se traduce, como medida más visible, en una apuesta por la lucha y denuncia en el cumplimiento de los derechos sociales y económicos, además de los civiles y políticos, dotando a la Defensoría de un carácter analista más general que hasta entonces no ostentaba. Con lo cual, nos encontramos ante una nueva situación, como es la extensión de los derechos ciudadanos de segunda generación.

Con este planteamiento, y asumiendo de lleno los preceptos del Plan Estratégico, se opta, para llevarlo adelante, desarrollando una nueva organización que se adapte a los requerimientos actuales. Pero ello supone un problema, ya que el organigrama que ostentan está determinado por ley, y si solicitan llevarlo a cabo mediante el proceso establecido, dan pie a que el Gobierno de la Nación aproveche esta ocasión para reestructurar la Defensoría, tal como se apuntó con anterioridad. Ante este dilema, se decide actuar por la vía de los hechos, alejando rápidamente del horizonte cualquier vía de derecho que les pudiera mermar su capacidad de actuación en la sociedad colombiana.

#### **Necesidad y procedimiento inicial**

La necesidad inicial viene dada, tal como se expresó con anterioridad, por el acceso a la participación económica de proyectos de cooperación internacional; y además, una vez que se asume esto, para contar con un lineamiento estratégico que oriente los procesos de consolidación institucional, ya que son conscientes que con el funcionamiento que ostentaban dificultaba el seguimiento y control efectivo de la gestión de la Institución, pasando a contar con unos preceptos que evolucionan su actuación hacia la población del país; es decir, se traslada la intervención desde una actitud reactiva, que es la que hasta entonces había venido desarrollando, a otra proactiva, por lo que se evoluciona tanto en el objetivo inicial como en el elemento final de la actuación.

La necesidad de tener unos objetivos globales que alcanzar, y que guiaran la actuación de la Defensoría, llevaron a la creación del Plan Estratégico. Éste se dividió

en tres etapas: en una primera, el *diagnóstico*, donde se aplicó la metodología DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades); para con posterioridad, en una segunda etapa, aplicar lo que ha dado en denominarse *formulación estratégica*, en donde se incide sobre las dinámicas más importantes de la organización; además, opera como la base y eje articulador de las dinámicas asociadas a la dirección estratégica, la arquitectura organizacional y el montaje del sistema de control de gestión; y, en último lugar, la etapa llamada *implementación y despliegue*, en la cual se articulan los instrumentos de gestión y programación, los cuales permiten la maximización de los recursos disponibles en la Institución y el establecimiento de los mecanismos de evaluación y control de la gestión.

Es determinante para el buen resultado e implementación del Plan Estratégico futuro la participación e inclusión de todas las personas que pertenecen a cualquier ámbito o nivel de la Defensoría del Pueblo, pues, realmente, actúan como gestores del cambio institucional, ya que en sus manos se encuentran tanto los principios como las vías de desarrollo por las cuales se espera orientar las actividades de la organización. Se desarrollaron cuatro núcleos de trabajo: el primero, conformado por el equipo directivo; el segundo, por el equipo gestor; el tercero, por el grupo facilitador; y, por último, el cuarto, por el conjunto de personas que intervinieron en el proceso de diagnóstico y formulación preliminar de las orientaciones estratégicas básicas.

### Objetivo o visión y líneas de visión

El objetivo o visión que plantea la Defensoría en un primer acercamiento en la búsqueda de un ejercicio proactivo de sus planteamientos, es, *grosso modo*, el escenario futuro deseado para la organización. Hay que advertir que la orientación de la organización la hacen recaer en la «alta dirección», ya que, según estiman, debe conducir las actividades hacia un norte declarado y compartido que no puede ni debe delegar. A partir de este precepto, y de un modo textual, la visión u objetivo es el siguiente:

En el 2010, seremos reconocidos en el ámbito nacional e internacional por nuestro papel protagónico en el posicionamiento y cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos en el país, y el empoderamiento de las personas como titulares activos de los mismos, en especial, de los grupos y personas más vulnerables.

La Defensoría del Pueblo será líder de un proceso de transformación de las políticas públicas en instrumentos idóneos de realización de Derechos Humanos.

Lo anterior, lo lograremos mediante las siguientes *líneas de visión*:

- El ejercicio de la Magistratura Moral por el Defensor del Pueblo.
- El seguimiento y monitoreo de las políticas públicas.
- El desarrollo y divulgación de la doctrina defensorial.
- El fortalecimiento de la asistencia judicial a los sectores más desfavorecidos.
- El empoderamiento de las personas o grupos sociales por parte de la Defensoría del Pueblo. La mediación en los conflictos sociales.

Cada línea de visión apuntada en los objetivos descritos, marcará una pauta de actuación que determinará el comportamiento y desarrollo de la propia Defensoría del Pueblo. De hecho, cuando describamos la organización, cada una de ellas conformará lo que han dado en llamar un *Macroproceso*, es decir, un conjunto de procesos que contendrá varias políticas y programas.

La primera línea de visión, denominada *Ejercicio de la Magistratura Moral por el Defensor del Pueblo*, pretende expresar no sólo la razón de ser y sentido de la Organización, sino, igualmente, un mandato u orientación clara sobre la forma cómo el Estado, en particular el Gobierno, debe cumplir con sus obligaciones constitucionales para lograr que los ciudadanos gocen de los derechos prescritos en la Constitución Nacional y en los principios universales de los Derechos Humanos.

En la segunda línea de visión, *Seguimiento y monitoreo de las políticas públicas*, se apuesta por una proactividad. Esta no puede caer sólo en un activismo inconexo y aislado, sino que, para lograr que el impacto de las acciones de la Defensoría revierta en verdaderas políticas públicas de observación y desarrollo de los derechos de los ciudadanos; es necesario que se promueva un sistemático y sistémico análisis sobre las formas en que las instituciones del Estado, en las tres ramas del poder público, actúan, y sobre las incidencias que estas acciones tienen sobre el efectivo ejercicio de los derechos. Por lo que, a través de este seguimiento, la organización puede construir un camino seguro hacia la construcción de un valor agregado para la sociedad en materia de derechos humanos.

Es en esta segunda línea de visión donde se encuentra la verdadera novedad e innovación en la vigilancia del cumplimiento de derechos en Colombia. De todos es sabido que la principal actividad en la actualidad de las Defensorías del Pueblo está enfocada hacia el cumplimiento de derechos primarios, es decir, violaciones de primer orden, y muy graves, con situaciones verdaderamente horribles que cuentan con la indiferencia de los distintos poderes nacionales. Con lo cual, ampliar la acción de de-

nuncia hacia el cumplimiento de derechos, que hasta entonces no contaban de modo prioritario en la actividad defensorial, merece una atención especial en la descripción de la buena práctica de la Defensoría del Pueblo que estamos llevando a cabo.

La tercera línea de visión, denominada *Desarrollo y divulgación de la doctrina defensorial*, pretende aplicar estrategias y procesos de difusión efectivos de las resoluciones defensoriales, así como formular recomendaciones realizables y concretas que consulten los intereses de las personas o grupos de afectados, y consulten la capacidad de respuesta de las instituciones encargadas de su ejecución. Al mismo tiempo, se propone la puesta en marcha de metodologías de investigación que permitan la incorporación de los criterios y opiniones de los grupos estudiados. Finalmente, esta línea se orienta hacia el diseño de procedimientos en doble vía, audiencias defensoriales, investigaciones en los diferentes temas de interés de la ciudadanía, así como la publicación de los resultados obtenidos sobre su acatamiento.

En la cuarta línea de visión, llamada *Fortalecimiento de la asistencia judicial a los sectores más desfavorecidos*, las violaciones de los derechos humanos en el país están asociadas a deficiencias en el sistema judicial, lo cual coloca a amplios sectores de la población en condición de vulnerabilidad de sus derechos, al no poder satisfacer el derecho a una pronta y efectiva justicia, además de resultar indispensable contribuir a la consolidación de las posibilidades con que cuentan hoy los ciudadanos, gracias a la Constitución de 1991, para exigir el cumplimiento de sus derechos.

Por último, en la quinta línea de visión, *Empoderamiento de las personas o grupos sociales por parte de la Defensoría del Pueblo y la mediación en los conflictos sociales*, el mejoramiento definitivo de la situación de los derechos humanos en el país no puede emanar solamente del fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo. Esta Institución está llamada no sólo a proponer y promover activas políticas conducentes al efectivo ejercicio de esos derechos por parte de los ciudadanos, sino que, al ser un problema estructural de la sociedad, las soluciones pasan por la transformación de la misma sociedad frente al tema. Esta transformación tiene que darse, fundamentalmente, en los individuos, como sujetos sociales conscientes y capaces de actuar para que sus derechos sean observados y preservados. En definitiva, los ciudadanos tienen que ser realmente apoderados para demandar por sí mismos, de las autoridades e instituciones competentes, que sus derechos sean respetados, es decir, supone concienciación de la sociedad a través del conocimiento de sus derechos civiles, políticos, económicos y sociales, de modo que se conviertan en los motores de los cambios estructurales que conduzcan al logro de una evolución sustantiva y positiva del país.

Con esta iniciativa, también novedosa en la labor de una Defensoría, se pretende alcanzar cotas de activismo social que pongan barreras al arrollamiento de los de-

rechos humanos. Todo ello pone de relieve las diferentes políticas novedosas en pro de la defensa de los derechos humanos que se hace desde la Defensoría del Pueblo de Colombia, coadyuvando de esta manera, además de concienciar a una población a la que le están enajenando continuamente sus derechos, a crear una red social, donde cada organización de individuos y cada ciudadano sea un elemento activo en la denuncia del incumplimiento de los derechos humanos en Colombia.

### Políticas globales y específicas

Cada línea de visión, marcará las pautas de grandes políticas globales, que contienen, al mismo tiempo, políticas específicas determinadas. Estas medidas conformarán además, como se verá en el punto siguiente con detenimiento, programas y proyectos estratégicos que a su vez se destilarán en líneas operativas. A continuación se muestran las políticas globales y específicas que marcarán las pautas a las actuaciones de la Defensoría del Pueblo de Colombia.

LÍNEA DE VISIÓN	POLÍTICA GLOBAL	POLÍTICA ESPECÍFICA
1. <sup>a</sup> Ejercicio de la Magistratura Moral por el Defensor del Pueblo	Los procesos y acciones de la Defensoría del Pueblo son visibles e influyen en la construcción de la cultura de los Derechos Humanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estrategias y comunicación de la actividad de la Defensoría para el conocimiento público.</li> <li>• Usar las intervenciones en el Congreso de la República para influir en la potenciación de la cultura de los Derechos Humanos, para promover el desarrollo de legislación acorde con ello.</li> </ul>
	La Defensoría, a través de la Magistratura Moral, concita un alto grado de aceptación de la Institución por parte de los actores sociales y políticos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análisis automático, independiente e imparcial de las situaciones que afectan a los Derechos Humanos, expresando su conocimiento experto en la materia.</li> </ul>
	El ejercicio de la Magistratura Moral en la Defensoría del Pueblo está orientado a la pedagogía de los Derechos Humanos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Enseñar el contenido y alcance de los Derechos Humanos.</li> <li>• Persuadir sobre el cumplimiento de los Derechos Humanos.</li> </ul>

LÍNEA DE VISIÓN	POLÍTICA GLOBAL	POLÍTICA ESPECÍFICA
<p>1.<sup>a</sup> Ejercicio de la Magistratura Moral por el Defensor del Pueblo (Continuación)</p>	<p>Uso de la iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley en el campo de los Derechos Humanos, cuando sea indispensable para garantizar su efectividad o proteger a un sujeto vulnerable.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar vacíos de protección legal en materia de derechos y sujetos vulnerables tanto en el sentido sustancial como procesal.</li> <li>• Convocar el apoyo de las personas, organizaciones, parlamentarios y actores gubernamentales para la propuesta de la Defensoría del Pueblo.</li> </ul>
<p>2.<sup>a</sup> Seguimiento y monitoreo de las políticas públicas</p>	<p>La Defensoría del Pueblo realiza el monitoreo y seguimiento de las políticas públicas que inciden en el logro y mejoramiento de las condiciones mínimas necesarias de vida digna y establece el grado de realización de los derechos en los grupos sociales más vulnerables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar los sujetos más vulnerables y en esas poblaciones establecer qué derechos tienen mayor impacto sobre las condiciones mínimas de vida digna.</li> <li>• Establecer el comportamiento de las políticas públicas que afectan al conjunto de sujetos y derechos identificados.</li> <li>• Aplicar sistemas de medición y evaluación que permitan establecer el nivel de progresividad o regresividad en la efectividad de los derechos, su contenido y alcance jurídico y las posibilidades materiales de realización en el país.</li> </ul>
	<p>El seguimiento y monitoreo se realiza a partir de la operación de un sistema institucional que permite valorar el grado de realización de los Derechos Humanos y la generación de un conocimiento experto del derecho concernido y la forma como el Estado lo desarrolla.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Operar un sistema de información sobre el grado de realización de los derechos que contenga aspectos socio-jurídicos, políticos y económicos.</li> <li>• Desarrollar procesos de análisis y evaluación que permitan valorar y cualificar el resultado de la medición permanente.</li> </ul>



LÍNEA DE VISIÓN	POLÍTICA GLOBAL	POLÍTICA ESPECÍFICA
<p>2.<sup>a</sup> Seguimiento y monitoreo de las políticas públicas (Continuación)</p>	<p>Este tipo de acciones hacen que, en su diseño y ejecución, las autoridades competentes adopten medidas para superar los obstáculos que en cada momento histórico impiden un grado superior de la realización de los Derechos Humanos, y ofrece al ciudadano mayores pautas para exigir su cumplimiento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilizar los instrumentos de la Defensoría del Pueblo para influir en la adopción de medidas tendientes a superar los obstáculos que impiden un grado superior de realización de Derechos Humanos.</li> <li>• Involucrar al conjunto de actores sociales e institucionales en el seguimiento e impulso de las observaciones y recomendaciones formuladas por la Defensoría.</li> </ul>
<p>3.<sup>a</sup> Desarrollo y divulgación de la doctrina defensorial</p>	<p>Las resoluciones defensoriales son susceptibles de ser ejecutadas y cumplidas, y sólo se expedirán cuando sea necesario proteger los Derechos Humanos de personas o grupo de éstas que se encuentren en circunstancias de grave indefensión o debilidad.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicar estrategias y procesos de difusión efectivos de las resoluciones defensoriales.</li> <li>• Formular recomendaciones realizables y concretas que consulten los intereses de las personas o grupos de afectados y consulten la capacidad de respuesta de las instituciones encargadas de su ejecución.</li> </ul>
	<p>La doctrina defensorial es el resultado de un proceso de análisis socio-jurídico que permite calificar a partir de la investigación de unos hechos la efectividad de un derecho, la conducta de un agente estatal o no y potenciar la realización de ese derecho.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptar metodologías de investigación adecuadas que involucren la participación de las personas o grupo de personas afectadas por los hechos.</li> </ul>
	<p>La Defensoría del Pueblo hace seguimiento permanente del cumplimiento de las resoluciones defensoriales.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseñar procedimientos en doble vía, audiencias defensoriales, investigaciones en los diferentes temas de interés de la ciudadanía.</li> <li>• Publicar periódicamente los resultados obtenidos sobre su acatamiento.</li> </ul>

LÍNEA DE VISIÓN	POLÍTICA GLOBAL	POLÍTICA ESPECÍFICA
<p>4.<sup>a</sup> Fortalecimiento de la asistencia judicial a los sectores más desfavorecidos</p>	<p>La Defensoría brinda a los sectores más vulnerables oportunidades de realización efectiva de sus derechos, cuando quiera que éstos no puedan hacerlo por sí mismos o cuando los derechos deban ser coactivamente exigidos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Intervenir oportunamente ante el poder judicial para garantizar la efectividad de los derechos de los representados por la Defensoría.</li> <li>• Valorar la situación de indefensión para racionalizar el acceso al servicio de asistencia judicial.</li> <li>• Garantizar la calidad del servicio de asistencia judicial de la Defensoría.</li> </ul>
	<p>La actividad judicial que desarrolla la Defensoría del Pueblo, le permite proponer e inducir cambios en las políticas públicas que lo rigen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Examinar en cualquier espacio de discusión pública los aciertos y problemas del sistema de justicia y potenciar los primeros y proponer posibles alternativas de solución para los segundos.</li> <li>• Realizar un monitoreo constante del sistema de justicia a través de la actividad judicial para detectar sus fallas u omisiones, su nivel de acceso y funcionamiento.</li> </ul>
	<p>La Defensoría impulsa la transformación del proceso judicial en escenario participativo para ampliar la cobertura y goce de los derechos colectivos, económicos, sociales y culturales de los sujetos más vulnerables.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Identificar los conflictos y reivindicaciones sociales susceptibles de ser resueltos a través de un proceso judicial participativo.</li> <li>• Transformar los intereses o reivindicaciones sociales identificados en pretensiones sobre las cuales se pronuncie un juez.</li> <li>• Habilitar a los actores en conflicto para que sean sujetos procesales activos y defiendan adecuadamente sus derechos.</li> </ul>

LÍNEA DE VISIÓN	POLÍTICA GLOBAL	POLÍTICA ESPECÍFICA
<p>5.<sup>a</sup> Empoderamiento de las personas o grupos sociales por parte de la Defensoría del Pueblo</p>	<p>La Defensoría genera procesos de aprendizaje, que se traducen en conocimientos y destrezas apropiadas para habilitar a los sujetos individuales y colectivos como actores políticos que participan en procesos decisorios públicos y privados sobre Derechos Humanos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aplicar estrategias educativas y/o participativas en el campo de los Derechos Humanos, dirigidas a resolver los problemas prácticos en los que están inmersos los ciudadanos, y a potenciarlos como titulares activos de sus derechos.</li> <li>• Fortalecer la capacidad de interlocución cualificada de los actores sociales más vulnerables para que puedan incidir en los aspectos que le competen.</li> <li>• Generar saldos pedagógicos para la población y las autoridades afectadas en materia de Derechos Humanos en las diferentes actuaciones de la Defensoría.</li> </ul>
	<p>La Defensoría genera en forma permanente poder democrático influyente que permite a las personas y grupos plantear y defender sus derechos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidación de espacios de participación ciudadana.</li> <li>• Que los procesos de participación sean públicos, abiertos y transparentes.</li> <li>• Impulsar participación directa.</li> </ul>

Como se ha podido comprobar, las líneas políticas estratégicas marcadas son innovadoras, rompedoras e introducen un concepto amplio de aplicación de los Derechos Humanos que anteriormente no se había dado y que deriva del análisis de las políticas públicas. Se pretende identificar a los sujetos más vulnerables y sus poblaciones para establecer qué derechos tienen mayor impacto sobre las condiciones mínimas de vida digna. También se trata de fortalecer la asistencia judicial a los sectores más desfavorecidos, interviniendo ante el poder judicial para garantizar la efectividad de los derechos de los representados por la Defensoría del Pueblo. También se pretenden políticas tan progresistas como el empoderamiento de

los ciudadanos, es decir, dotar a los ciudadanos y colectividades de suficientes recursos personales como para accionar la maquinaria de denuncia de los Derechos Humanos, allá donde se produzcan, siendo cada persona un detector de la vulneración de éstos.

Estas características anunciadas conforman un conjunto de propuestas políticas que hacen que la actividad de la Defensoría del Pueblo de Colombia esté desarrollando una labor nueva en las experiencias llevadas a cabo en las Defensorías de los países andinos. Ello nos conduce a plantear este desarrollo como una buena práctica a tener en cuenta dentro de la labor que están desarrollando las Defensorías del Pueblo en Latinoamérica.

Las políticas expuestas contienen un grupo de programas y proyectos estratégicos que desarrollan las ideas propuestas, pero que no se van a exponer en este trabajo, dado que se ha considerado más importante la filosofía que contienen las medidas más que los proyectos en sí mismos, pues realmente es la parte más innovadora y sobre la que se sustenta toda la actividad actual de la Defensoría del Pueblo de Colombia.

### Líneas operativas

Las políticas apuntadas con anterioridad conllevan unos ámbitos de acción en los que la Defensoría «tiene que estar» de manera perentoria para poder cumplir con sus propósitos. Las líneas operativas nacen de un análisis integral entre las políticas descritas, proyectos y conceptos estratégicos, a través de los cuales se busca satisfacer la responsabilidad social de la organización. En el caso de la Defensoría del Pueblo, el análisis mostró que estas líneas operativas eran: investigación-conocimiento, formación-aprendizaje, acción y comunicación-información. Es necesario dejar constancia de la importancia que tienen estas líneas para los procesos de implementación y despliegue de la actividad defensorial.

Pasamos a continuación a resumir brevemente el papel de estas líneas operativas: la *investigación-conocimiento* nace como capacidad indispensable para que la Magistratura Moral y la búsqueda del empoderamiento ciudadano se haga sobre una base de un conocimiento experto y no simplemente sobre intuiciones. También es evidente que se trata de lograr que la Defensoría adquiera una capacidad creciente para generar ese conocimiento experto y para participar como interlocutor válido en los escenarios donde ese conocimiento se desarrolla. De esta descripción nace la siguiente línea operativa, es decir, la *formación-aprendizaje*, ya que una

buena parte de las políticas definidas anteriormente apuntan a desarrollar capacidades de formación y aprendizaje, a través de los cuales se puedan producir esas transformaciones estructurales fundamentalmente de carácter cultural, tanto de manera interna como externa. El nivel externo, se podría decir, es la base para la generación de fuerzas de empoderamiento ciudadano. De esta línea se deriva la siguiente, que es la *acción*, la cual viene determinada por la actividad que la misma Defensoría genera del conocimiento y formación anterior, además de profundizar en la actividad que hasta el momento ha venido desarrollando. El objetivo de la Defensoría será hacer visible y asimilable el quehacer, por lo que se deriva la última línea operativa, que es la *comunicación-información*, la cual está referida a la información y comunicación con capacidad de gestar y desarrollar verdaderas redes de comunicación a través de mensajes dinámicos, vitales y renovados en el tema de Derechos Humanos, para, de este modo, promover profundas y permanentes transformaciones en la sociedad.

Ni que decir tiene que estas líneas operativas contienen definidas unas metas con unos objetivos a cumplir, además de indicadores de logro e impacto. Con todo ello se conformará un cuadro de mandos que dará a conocer la situación tanto del cumplimiento por parte del organismo gestor de la política pública que se esté analizando, como aquellos referentes al desarrollo del proyecto en sí. Este modo de control estaba en elaboración cuando se realizó la visita, lo que sitúa a la Defensoría del Pueblo de Colombia en una posición de ventaja respecto a sus semejantes en Latinoamérica, ya que introduce, como se está pudiendo comprobar, técnicas de gestión muy avanzadas, que a su vez están muy bien engarzadas con la labor que realiza y que debe llevar a cabo la Defensoría.

## Organización

Ahora se muestra la organización de la Defensoría de Pueblo, la cual no está reñida con la que se reconoce en la Ley, pero que es sobre la que se articula la actividad actual; además, es la que conforma el Comité Directivo. Pues bien, la estructura organizacional está basada en ocho macroprocesos que se subdividen en cuatro procesos misionales y otros cuatro de apoyo. Se podría decir que los macroprocesos misionales son los que conforman la organización en sí, mientras que los de apoyo corresponden a la actividad que ostentan los misionales. Estos son:

MACROPROCESOS MISIONALES	MACROPROCESOS DE APOYO
Atención	Soporte administrativo
Investigación para la acción	Capacitación para la investigación y la acción
Magistratura Moral	Comunicaciones
Promoción de la participación democrática para el empoderamiento ciudadano	Estrategias de información

La actividad defensorial encuentra su expresión principal en los macroprocesos misionales de investigación para la acción y atención; a su vez, estos macroprocesos se encuentran rodeados por los esfuerzos que la Defensoría del Pueblo focaliza en la comunidad y el país, que están determinados por los macroprocesos de promoción de la participación democrática para el empoderamiento ciudadano y la magistratura moral. Los macroprocesos de apoyo permiten que se presente un flujo de relaciones entre los procesos. Queda establecido que el macroproceso de apoyo más importante es el de comunicaciones. Todos los macroprocesos ostentan unas características similares y unos objetivos diferenciados, los cuales marcarán el fin último de cada uno de ellos.

Realmente los macroprocesos que conforman la organización son los misionales, y son a los que nos vamos a referir a continuación, mientras que los de apoyo son los que establecen el flujo de relaciones entre éstos, como anteriormente se dijo.

### *1. Macroproceso de Atención*

El Macroproceso de Atención atiende de oficio o a petición de parte a la protección y defensa de los Derechos Humanos de las personas y grupos más vulnerables y por la potenciación de éstos como titulares activos de los mismos. De este modo, tienen por objetivo para el 2010, que es hasta cuando está proyectado el Plan Estratégico, que esta atención sea reconocida como motor que impulsa la realización de los Derechos Humanos en el país y como elemento importante de pedagogía para la ciudadanía. Además, se brindan unas vías de acción que hay que desarrollar para que se cumpla lo anteriormente descrito.

También se establecen para cada macroproceso los procesos que la componen y los productos que se deben derivar de ello, marcando de este modo la razón de actuar de cada departamento:

PROCESOS	PRODUCTOS
RECEPCIÓN	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peticiones clasificadas.</li> <li>2. Peticiones o casos entregados.</li> <li>3. Peticiones o casos rechazados</li> </ol>
ANÁLISIS	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Peticiones clasificadas y evaluadas.</li> </ol>
GESTIÓN DEFENSORIAL	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Gestiones defensoriales ejecutadas conforme a los criterios de calidad señalados.</li> <li>2. Comunicaciones pedagógicas al beneficiario de la acción.</li> <li>3. Observaciones y recomendaciones a las autoridades y a los particulares concernidos.</li> </ol>
CIERRE DEL CASO	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Caso archivado.</li> <li>2. Comunicación pedagógica final al peticionario o beneficiario.</li> </ol>

## 2. *Macroproceso de Investigación para la acción*

La actuación de la Defensoría debe estar fundada en un conocimiento certero de los temas sobre los que se trabaja, ya que para el ejercicio de la Magistratura Moral, a través de pronunciamientos del Defensor, de observaciones, de resoluciones, de intervenciones ante el Congreso, de proyectos de Ley..., es necesario que la Institución pueda argumentar y hacer proposiciones basadas en un saber especializado sobre los Derechos Humanos y sobre la realidad del país. Ello exige que la Defensoría establezca un área que se ocupe directamente de la investigación, con el objeto de poder establecer las causas de los problemas y presentar alternativas de soluciones viables.

El Macroproceso de Investigación tiene como misión propia generar de manera sistemática conocimiento experto en la Defensoría del Pueblo para incrementar sus niveles de incidencia en la realización de los Derechos Humanos en el país. Se

propone crear con este macroproceso un escenario para el año 2010 en el que la Defensoría produzca un conocimiento tal que le permita lograr altos niveles de influencia en las políticas públicas más estrechamente ligadas con la realización de los Derechos Humanos.

PROCESOS	PRODUCTOS
Definición de políticas de investigación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Criterios identificados.</li> <li>2. Líneas de investigación.</li> <li>3. Prioridades de investigación.</li> <li>4. Proyectos (planes, programas y proyectos)</li> </ol>
Definición e implementación de relaciones y procedimientos institucionales de investigación para la acción	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conjunto articulado de redes intrainstitucionales de la Defensoría para la investigación.</li> <li>2. Mecanismos de dirección, coordinación y decisión.</li> <li>3. Procedimientos definidos para la investigación y la acción.</li> </ol>
Administración de recursos para la investigación y la acción	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Planes integrales de capacitación.</li> <li>2. Presupuesto del sistema.</li> <li>3. Planes de alianzas estratégicas.</li> </ol>
Desarrollo de proyectos (planes, programas y proyectos)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Documentos técnicos.</li> <li>2. Estadísticas.</li> <li>3. Bancos de información.</li> <li>4. Publicación de resultados de investigación.</li> </ol>
Evaluación y seguimiento	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Informes de evaluación.</li> <li>2. Propuestas de nuevos proyectos.</li> </ol>

### 3. *Macroproceso de Magistratura Moral*

Este Macroproceso orienta, justifica y hace visible la actividad institucional. Es, por otra parte, el proceso encargado de articular la actividad de la Defensoría con las políticas establecidas directamente por el Defensor del Pueblo. El ejercicio de esta magistratura por parte del Defensor y el desarrollo del proceso que lo articula, pretende incidir en los procesos de transformación de la realidad nacional en materia de Derechos Humanos.



PROCESOS	PRODUCTOS
Establecimiento de modelos metodológicos para la presentación de contenidos	1. Metodologías básicas para la presentación de los contenidos defensoriales.
Elaboración de pronunciamientos defensoriales	1. Pronunciamientos preliminares. 2. Pronunciamientos aprobados.
Formulación de criterios de difusión	1. Criterios de difusión para los pronunciamientos
Retroalimentación en relación con los efectos de los pronunciamientos	1. Criterios redefinidos y metodologías ajustadas.

#### 4. *Macroproceso de Promoción de la participación democrática para el empoderamiento ciudadano*

Este Macroproceso pretende lograr el empoderamiento de las personas o grupos sociales para que los colombianos puedan reconocerse como titulares activos de derechos y deberes, y actúen en los distintos escenarios con la firme convicción de promoverlos y hacerlos respetar.

Para lo anteriormente expuesto, la Institución debe cumplir con dos tareas fundamentales: por un lado, crear procesos de difusión, capacitación y formación en derechos humanos; y, por otro, impulsar procesos de organización social y participación ciudadana. Es importante establecer que estos dos procesos constan, cada uno de ellos, de diferentes políticas específicas que están establecidas para llevarlas a cabo. A continuación, al igual que en los casos anteriores, se mostrarán los distintos procesos de los que consta y los productos que se derivan de cada uno de ellos:

PROCESOS	PRODUCTOS
Focalización	1. Criterios de focalización. 2. Ámbitos de intervención. 3. Listado de actores. 4. Protocolos.

PROCESOS	PRODUCTOS
Difusión	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Materiales de difusión.</li> <li>2. Campañas masivas.</li> <li>3. Alianzas para la difusión.</li> </ol>
Formación	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Programas de formación.</li> <li>2. Instructivo pedagógico.</li> <li>3. Materiales pedagógicos.</li> <li>4. Grupo de formadores.</li> <li>5. Redes de promotores.</li> <li>6. Alianzas para la formación.</li> <li>7. Proyectos de multiplicación sistematizados.</li> </ol>
Fortalecimiento, activación, cualificación y ampliación de procesos y espacios de participación ciudadana	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Redes interinstitucionales.</li> <li>2. Planes de acción o proyectos de multiplicación.</li> </ol>
Seguimiento y evaluación del macroproceso	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Documento de evaluación y recomendaciones.</li> <li>2. Publicación de experiencias de promoción de Derechos Humanos impulsadas por el macroproceso.</li> </ol>

Los responsables de los macroprocesos, además del Secretario General y del propio Defensor del Pueblo, conformarán el Comité Directivo, que es el organismo encargado de materializar y efectuar el seguimiento del Plan Estratégico. Este Comité se encargará también de su implementación.

La organización dada por la ley sigue existiendo pero se ha acoplado a la realidad descrita en este trabajo. Es previsible que si se acudiera a la reforma de la ley para adoptar la organización real, el Ejecutivo aprovecharía esta reforma para mermar las capacidades de la Defensoría en Colombia. Es por ello que, al no estar aprobada esta organización directiva por ley, la aplicación de este Plan Estratégico, vinculante para toda la Defensoría tanto en el aspecto competencial como organizativo, dependerá de la capacidad de transmisión de los responsables principales del cambio para mostrar las bondades de esta transformación cultural en toda la organización; es todo ello un ejercicio difícil, pero su éxito puede redundar en una acción beneficiosa para la Defensoría del Pueblo y para toda la población colombiana.

## 4. Costa Rica

*Manuel Arenilla Sáez*

*Juan Luque Alfonso*

Los autores de este informe han apreciado en la Defensoría de los Habitantes un especial celo en la depuración de los procedimientos y constatamos que el proceso de gestión de las quejas está muy elaborado y presenta una calidad notable. Se ha realizado un esfuerzo muy productivo en relación con el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones. Esto se manifiesta tanto en el desarrollo normativo, que contempla disposiciones sancionadoras para atajar los incumplimientos, como en el ejercicio de las acciones jurisdiccionales y administrativas que activa el Defensor para alcanzar el cumplimiento buscado. Destaca la intensidad de las gestiones de la Defensoría y su interés en conocer si la respuesta de la Administración satisface al quejoso o soluciona el problema, es decir, si es suficiente o proporcionada a los requerimientos que contiene la recomendación. En caso de no serlo, entiende la Defensoría que el asunto no ha concluido y continúa manteniéndolo en su agenda.

Siendo este momento del proceso tal vez el de más importancia en términos de credibilidad de la Institución y el que más coadyuva a presentar ante los ciudadanos una buena imagen de la Defensoría, estimamos que es idóneo para su exposición como Buena Práctica, por lo que lo describimos a continuación.

### 4.1 CONCEPTO DE SEGUIMIENTO

Verificación del cumplimiento de las recomendaciones emitidas para cada caso concreto. En la práctica, el seguimiento consiste en la ejecución de todas aquellas acciones por parte de la Defensoría de los Habitantes que tienden a acreditar dicho cumplimiento.

## 4.2 OBJETO DEL SEGUIMIENTO

Resultan susceptibles de seguimiento los informes finales que recomienden acciones concretas de hacer, no hacer o cesar de hacer, las solicitudes de intervención o de interposición de buenos oficios, y el control de legalidad de los procedimientos administrativos. En ese sentido, no son susceptibles de seguimiento las resoluciones en las que, como resultado de la investigación, se concluya que la actuación de la Administración se ajustó a derecho y a los principios de justicia y de moralidad en el ejercicio de la función pública.

La efectividad de la función de seguimiento exige que, al resolverse los casos, las recomendaciones se dimensionen de tal forma que concuerden con las necesidades reales y actuales de las personas interesadas y de su entorno, así como con las condiciones materiales y legales de las instituciones públicas de las que depende hacer efectivo su cumplimiento. Además, las recomendaciones deben ser precisas y susceptibles de ser ubicadas en coordenadas de tiempo y espacio.

Observamos en este punto la importancia de que el contenido de las recomendaciones sea posible de hacer realidad y proporcionado a la capacidad, facultades o competencias de los receptores de las mismas, pues de ello depende en gran medida su cumplimiento.

## 4.3 TRÁMITES PREVIOS: El Recurso de Reconsideración

Una vez que la Defensoría de los Habitantes finaliza el proceso de investigación, emite el respectivo informe final en el que formula las recomendaciones pertinentes con respecto al caso planteado. Ese informe aún está sujeto a posibles modificaciones, pues es posible presentar un recurso de reconsideración en caso de que exista disconformidad con los términos de la resolución. El plazo previsto para ello es de ocho días hábiles (artículo 22 de la Ley del Defensor de los Habitantes). A la vista del recurso, la Defensoría podría modificar sus recomendaciones emitiendo resolución final, que volvería a notificar. A partir de este momento comenzaría la etapa de seguimiento. Igualmente si transcurren los ocho días sin presentarse el recurso.

## 4.4 INICIO DEL SEGUIMIENTO: El Informe de Cumplimiento

En un plazo de quince días hábiles, luego de notificada la resolución final, deberá el órgano, funcionaria o funcionario recomendado remitir un informe de cumpli-

miento sobre las recomendaciones emitidas. Lo que ello implica es que si bien las recomendaciones no son vinculantes, de conformidad con los artículos 14 inciso 3) de la Ley n° 7319 y 32 de su Reglamento Ejecutivo, sí existe una obligación de informar a la Defensoría sobre la acción que se adoptará en relación con las recomendaciones y de justificar en derecho su proceder en caso de que se decida no acatarlas.

El seguimiento inicialmente consiste en verificar que esa respuesta se ha producido. Si es así, se debe analizar la respuesta y estimar su alcance respecto de las recomendaciones y si éste es suficiente. El expediente no debe cerrarse solamente con la información que brinda la Administración, sino que debe establecerse una estrecha coordinación con la persona interesada para que ésta indique si el problema fue resuelto o no a satisfacción, siempre dentro de márgenes racionales que la Defensoría deberá apreciar en cada caso.

Con base en la experiencia, la Defensoría concibe que la labor de seguimiento finaliza una vez que se dé la solución definitiva del problema planteado por la persona interesada, y se satisface su interés. Ello se deriva, asimismo, de los criterios establecidos por la Sala Constitucional en un voto en el que examinó la actuación de la Defensoría en un caso en el que una habitante reclamaba el funcionamiento de una granja porcina que en su criterio afectaba el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Sobre el particular, el Tribunal Constitucional señaló lo siguiente:

Téngase en cuenta que en el subjuicio no sólo está de por medio el problema de los vecinos que han debido soportar inundaciones en sus fundos (interés privado), sino también el derecho de todos los habitantes a disfrutar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado y la Defensoría solo puede entender solucionado el problema de contaminación denunciado cuando los análisis técnicos muestren que la calidad del agua es la adecuada (...)¹.

Además, la resolución indicó que la Defensoría debería «ejecutar un plan de seguimiento de recomendaciones hechas por esa institución para solucionar el problema de contaminación en la granja porcícola del señor xxx y establecer las denuncias que resulten oportunas».

---

¹ Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, Voto n° 1322-2001.

La sentencia indicada confirma el criterio expresado por la Defensoría en el sentido del alcance que debe tener la labor de seguimiento que realiza la Institución.

#### **4.5 CONTINUACIÓN DEL SEGUIMIENTO: Facilitando el Cumplimiento**

La función de seguimiento no se circunscribe únicamente a la realización de gestiones formales para lograr el cumplimiento de las recomendaciones. La Defensoría realiza una actividad positiva en aras del cumplimiento facilitando a los órganos o personas implicadas su colaboración. Esta labor incluye desde una llamada telefónica hasta la concertación de entrevistas o reuniones de trabajo, labores de mediación, visitas a los funcionarios públicos, inspecciones en el lugar de los hechos. También se efectúan reuniones de consulta con las personas interesadas y se cita a los funcionarios responsables del cumplimiento.

Cabe señalar, por su parte, que para el ejercicio de estos mecanismos normativos de seguimiento, la Ley de la Defensoría otorga, asimismo, otros instrumentos de apoyo que contribuyen a profundizar las acciones que se realicen con ese fin. Entre estos instrumentos procesales pueden indicarse los siguientes:

#### **4.6 ASEGURANDO EL CUMPLIMIENTO**

##### **Citación**

El Defensor de los Habitantes de la República está facultado para citar a los funcionarios públicos al objeto de que comparezcan personalmente a referirse sobre cualquier cuestión de interés para la investigación de asuntos sometidos a su conocimiento. También están obligados a comparecer aquellas personas que participen en la explotación de concesiones o en la prestación de servicios públicos. Si habiendo sido debidamente notificado no se presentara el día y la hora señalados, el funcionario o la persona citada podrá ser obligada a comparecer por medio de la Fuerza Pública. Se exceptúan los casos de legítimo impedimento y los de funcionarios que gozan de inmunidad (artículo 12 de Ley nº 7319 y el artículo 27 del Reglamento). Estas facultades se advierten como un instrumento muy efectivo ante el silencio o la pasividad de los funcionarios afectados por las recomendaciones. El poder de persuasión de es-

tas medidas va más lejos por cuanto es posible utilizar la fuerza para obligar a comparecer mediante el auxilio de los agentes de la Fuerza Pública.

### **La inspección de las oficinas y dependencias públicas**

Igualmente está facultado el Defensor de los Habitantes por sí, por medio del Defensor Adjunto o mediante sus delegados, para inspeccionar las oficinas públicas sin previo aviso y requerir de ellas toda la información y documentación necesarias para cumplir con sus atribuciones. Se incluyen en esta disposición todas aquellas oficinas, estructuras o instalaciones que se destinen a la explotación de concesiones, a la prestación de servicios públicos o al ejercicio de alguna función pública. No podrá negarse el acceso del Defensor de los Habitantes de la República o sus colaboradores a documentos públicos que se encuentren en manos de particulares (artículo 12 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes y artículo 26 del Reglamento). Estas facultades son muy útiles para realizar el proceso de instrucción en cuanto facilitan la investigación y, a la vez, sirven de acicate para el voluntario envío de documentos y otros elementos que sirvan a la sustanciación de los expedientes. Igualmente se muestran eficaces utilizadas en el seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones, pues hacen percibir al funcionario afectado que si no colabora obtendrá una visita de inspección que pondrá en evidencia su pasividad.

#### **4.7 EL RÉGIMEN SANCIONADOR**

Dado el carácter de obligación legal que tienen los órganos y funcionarios públicos de presentar un informe de cumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría de los Habitantes (según el artículo 32 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes, que, luego de facultar al Defensor para formular las recomendaciones, indica «En todos los casos, el órgano o funcionario estará obligado a responder por escrito en el término de quince días hábiles») en caso de que no se brinde el informe requerido, el artículo 26 de la Ley citada y el artículo 58 del Reglamento establecen que la negativa de un funcionario o de sus superiores para contestar o enviar la documentación requerida por la Defensoría, la existencia de algún acto material o de alguna actuación y omisión que entorpezcan las funciones de éste, harán que el funcionario o funcionarios incurran en el delito de desobediencia. En tales ca-

sos, la Defensoría de los Habitantes dará cuenta inmediata al superior jerárquico de ese funcionario y al Ministerio Público. Por otra parte, el artículo 14 de la Ley (artículo 59 del Reglamento) establece que el no acatamiento injustificado de las recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes puede ser objeto de una amonestación para el funcionario que las incumpla o, en caso de incumplimiento reiterado, de una recomendación de suspensión o despido. El artículo 28 (artículo 60 del Reglamento) de la Ley establece que la violación de los derechos constitucionales, configure o no delito, constituirá también una infracción a los deberes de la relación de servicio del funcionario que en ella incurre.

De lo anteriormente descrito se desprenden tres consecuencias legalmente amparadas que obligan al funcionario implicado a actuar y ante su omisión deriva consecuencias de carácter sancionador:

- a) La presentación del informe de cumplimiento, es decir de aquel en el que la Institución tiene que contestar de qué manera actuará en relación con las recomendaciones de la Defensoría, es conminatorio. Esto quiere decir que su presentación es obligatoria y no potestativa para el funcionario, funcionaria o institución recomendada. El incumplimiento de esta obligación constituye delito.
- b) La ley establece que el funcionario que no acate las recomendaciones sin haber justificado en derecho su actuación puede ser objeto de amonestación, en caso de incumplimiento reiterado, de una recomendación de suspensión o despido.
- c) Si la Defensoría constata en su resolución que existió una violación a los derechos constitucionales, la ley establece que ello constituye una infracción a los deberes de la relación de servicio por lo que el funcionario responsable deberá enfrentar un procedimiento disciplinario.

#### 4.8 LA LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR ACCIONES JURISDICCIONALES Y ADMINISTRATIVAS

Especial relevancia en cuanto a su condición de instrumento para obtener el cumplimiento de las recomendaciones ofrecen las facultades de que dispone el Defensor de los Habitantes para interponer cualquier tipo de acciones jurisdiccionales o administrativas previstas en el ordenamiento jurídico (artículo 13 de la Ley y artículos 28 y 29 del Reglamento).



Sobre el particular, la Sala Constitucional ha dicho que la legitimación para accionar que le otorga la ley es puramente potestativa, por lo que su no ejercicio no violenta derecho constitucional alguno y que, tratándose de una posible intervención de la Defensoría en procesos que se tramitan ante esa instancia no siendo parte procesal, aún cuando no se dé formalmente como una «coadyuvancia pasiva», es admisible como una «intervención procesal» si se considera que del resultado de la decisión que se tome en esa sede se van a ver afectados directamente los intereses de grupos de habitantes de la República a quienes por imperativo legal debe defender la Institución. Con estos pronunciamientos, y de acuerdo con el principio de integración analógica del Ordenamiento Jurídico, la Sala demarca el ámbito y naturaleza de esas acciones, tanto judiciales (civiles, laborales, contencioso-administrativo y otras) como administrativas, sin excepción alguna<sup>2</sup>.

Hay que significar que en el ejercicio de sus funciones la Defensoría de los Habitantes siempre considera vital tratar de resolver los asuntos que plantean los habitantes desde el ámbito de su propia competencia. Con ello se pretende que la Institución asuma su papel como órgano alternativo de administración de justicia, colaborando así con la resolución de los conflictos que se susciten entre las instituciones y los habitantes de la República sin contribuir a congestionar innecesariamente los tribunales de justicia. Esto es también coherente con el fomento de la imagen autónoma, operativa y de eficacia de la Institución ante los ciudadanos. En este sentido, la presentación de acciones jurisdiccionales queda como una última opción, en caso de que no haya sido posible obtener dentro de un plazo razonable una respuesta adecuada por parte del órgano denunciado o como la primera en los casos que por su urgente naturaleza requieren de la intervención definitiva de una autoridad judicial.

En todo caso, la amplia legitimación con que cuenta la Defensoría de los Habitantes para interponer todo tipo de acciones jurisdiccionales o administrativas se esgrime como una importante herramienta para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones que emite la institución.

## Interposición de querellas en los delitos de acción pública

La Defensoría, en su celo por hacer del cumplimiento de las recomendaciones parte sustantiva de su acción, ha realizado un estudio de las posibilidades que ofrece la le-

---

<sup>2</sup> Voto número 423-94 emitido por la Sala Constitucional, citado en el *Informe Anual de Labores de la Defensoría de los Habitantes*, 1994-1995, p. 422.

gislación procesal para activar la facultad antes enunciada de interposición de acciones jurisdiccionales. En su estudio, ha considerado la vía que le ofrece el artículo 75 del Código Procesal Penal, que dice: «...en los delitos de acción pública, la víctima, y su representante o guardador, en caso de minoridad o incapacidad podrán provocar la persecución penal, adherirse a la ya iniciada por el Ministerio Público o continuar con su ejercicio, en los términos y condiciones establecidas en este Código. El mismo derecho tendrá cualquier persona, contra funcionarios públicos que en el ejercicio de su función o con ocasión de ellos hayan violado derechos humanos; cuando se trate de delitos cometidos por funcionarios que hayan abusado de su cargo así como contra quienes cometen delitos que lesionan intereses difusos».

Como puede observarse, la última reforma a la legislación procesal penal incorporó esta figura con el fin de ampliar a cualquier persona la legitimación para provocar la persecución penal o adherirse a la ya iniciada por el Ministerio Público en casos en los que funcionarios públicos hayan violado derechos humanos, intereses difusos o hayan abusado de sus cargos. En criterio de la Defensoría, esta norma interpretada a la luz del artículo 13 de la Ley de la Defensoría otorga legitimación a la Institución para actuar como querellante en delitos de acción pública.

La Ley de la Defensoría de los Habitantes, Ley n° 7319, contempla la posibilidad de convertirse en accionante en defensa de los derechos e intereses de las personas que habitan este país de manera tal que se fortalece el derecho humano de acceso a la justicia, ya que, además de la posibilidad de que la víctima se convierta en querellante, se acompaña de la posibilidad de que las organizaciones públicas o privadas de defensa de los derechos e intereses de los habitantes puedan convertirse en «querellantes colectivos»<sup>3</sup>.

Como ya se mencionó, el artículo 13 de la Ley de la Defensoría de los Habitantes establece que la Institución, por iniciativa propia o a solicitud del interesado, podrá interponer cualquier tipo de acciones jurisdiccionales o administrativas previstas en el ordenamiento jurídico.

Considera la Defensoría de los Habitantes que al convertirse en querellante le daría la posibilidad de coadyuvar con el Ministerio Público en la averiguación de los hechos denunciados y llevar al proceso la voz del colectivo de habitantes afectados por estos delitos.

---

<sup>3</sup> Expresión utilizada por BINDER Alberto, en *Introducción al Derecho Procesal Penal*, Editorial AD-HOC, Buenos Aires, 2ª edición actualizada y ampliada, 1999, p. 333.

Otra ventaja que presenta esta posibilidad es que, al actuar como querellante, la Institución podría tener participación activa en un proceso penal que decida iniciar en los casos en que se haya acreditado el incumplimiento de deberes u otro tipo de faltas que tipifiquen como delitos y que hayan sido cometidas por los funcionarios públicos investigados por la Defensoría. Ello permitiría ejercer recursos e intervenir incluso en procesos de conciliación cuya pretensión principal podría estar constituida por el cumplimiento de las recomendaciones emitidas en el informe final correspondiente.

### **Acción popular**

La misma legitimación tendría la Defensoría en el caso de la acción popular para constituirse como querellante y que establece el artículo 392 del Código de Procedimientos Penales en el caso de los miembros de los Supremos Poderes: «Si a los miembros de los Supremos Poderes y funcionarios referidos se les imputa un delito de acción pública, esta será ejercida por el Ministerio Público, sin perjuicio del derecho de querellar que tendrá cualquier persona si se trata de un delito funcional o la víctima en los demás casos... Si se trata de un delito de acción privada, esta será ejercida exclusivamente por el ofendido».

## **4.9 OTROS INSTRUMENTOS PARA ASEGURAR EL CUMPLIMIENTO**

Aún ha encontrado la Defensoría otros instrumentos en su Ley que pueden formar parte del procedimiento de gestión del cumplimiento de las recomendaciones y, sin duda, sirven de apoyo para la incitación a los funcionarios afectados al cumplimiento. Se trata en estos casos de medidas de diversa índole, todas ellas capaces de reforzar la autoridad de la Defensoría de los Habitantes y que se propone aplicar cada vez con mayor rigurosidad para asegurar el cumplimiento de sus recomendaciones y la consecuente protección de los derechos e intereses de los habitantes. A continuación se describe cada uno de ellos:

### **Censura pública**

Como es sabido, parte de la fortaleza de las recomendaciones que emite la Defensoría descansa en la posibilidad de denunciar públicamente el resultado de sus investigaciones. La experiencia de trabajo ha demostrado cómo el reproche moral, social o po-

lítico puede llegar a tener aún más peso que una sentencia judicial. En ese sentido, el recurso de la censura pública puede propiciar el cumplimiento de las recomendaciones. Como ejemplos inmediatos pueden citarse el caso en el que se denunció que los directivos de una entidad pública no estatal recibieron pago de aguinaldo sin fundamento jurídico alguno y el caso en que el Consejo de Gobierno dictó un acuerdo que facilitaba el cobro de prestaciones para los Presidentes Ejecutivos que finalizaban su gestión. En ambas circunstancias, la denuncia pública fue determinante para lograr resultados inmediatos para el acatamiento de las recomendaciones emitidas por la Defensoría. El artículo 32 del Reglamento a la Ley de la Defensoría de los Habitantes establece que el Defensor de los Habitantes de la República podrá emitir censura pública por actos o comportamientos lesivos a los derechos e intereses de los habitantes:

Todos los habitantes tienen un legítimo derecho de ser informados con veracidad y los medios tienen una obligación para con la sociedad de hacerlo. Es el derecho a la verdad que implica transparencia en el ejercicio de la información. No es ni más ni menos que el control que deben ejercer los habitantes sobre el poder público, cuestión que resulta de trascendental importancia para la Defensoría de los Habitantes.

El derecho a la información y a la publicidad de los actos públicos es un derecho de todos. La prensa resulta indispensable para la denuncia de aquellos actos considerados irregulares y que revisten de un interés público así como de otras situaciones similares.

El ligamen entre los medios de prensa y la Defensoría de los Habitantes se constituye en una especie de alianza entre ambos medios de control que le permite a la Institución determinar cuáles asuntos ameritan su intervención. Esto fomenta la participación social en los asuntos de interés de la colectividad, es decir, se deja de lado la indiferencia para pedir cuentas de cuanto se hace.

La Defensoría de los Habitantes en el uso de su magistratura de influencia ve en los medios de comunicación una forma idónea para denunciar públicamente aquellos actos en los cuales se ha vulnerado el manejo responsable de los fondos públicos. Luego de una investigación concienzuda y objetiva, se constatan irregularidades, razón por la cual deben ser denunciados los hechos para que sean rectificadas.

De esta forma la Defensoría puede señalar las irregularidades que se encuentran en el ejercicio de la función pública, tanto en lo relativo al respeto al bloque de legalidad como a la moralidad en el ejercicio de la función.

## Comisión Especial de la Asamblea Legislativa

Este es uno de los mecanismos que se utilizan en países de Europa y otras latitudes para asegurar el cumplimiento de las recomendaciones que emiten las instituciones homólogas que tienen una naturaleza similar en cuanto a potestades y funciones a las de la Defensoría de los Habitantes.

Esta Comisión del Parlamento tiene por función llamar a comparecer ante el seno de ese órgano legislativo a todos aquellos funcionarios o funcionarias que no acatan las recomendaciones emitidas por el Ombudsman. Cabe indicar que el mismo procedimiento se aplica para los casos en los que la resistencia de los funcionarios o funcionarias se produce en la entrega de información que requiere la Institución para llevar adelante sus investigaciones. La experiencia en estas naciones ha sido tan efectiva que en la actualidad todas las recomendaciones del Ombudsman son acatadas en su totalidad.

En el caso de Costa Rica, en la actualidad existe una propuesta para que la Asamblea Legislativa apruebe la Conformación de una Comisión Especial Permanente de Derechos Humanos. Valga señalar que Costa Rica es el único Estado de Centroamérica y uno de los pocos de América Latina que no tienen una Comisión de este tipo en su Parlamento. Como parte de la propuesta, una de las funciones que se le asignaría a esta Comisión sería llamar a contribuir al cumplimiento de las recomendaciones que emita la Defensoría. Sin lugar a dudas, un mecanismo de este tipo tendría el efecto de adherir un ingrediente de control político que fortalecería el ejercicio de la magistratura de influencia que la ley le asigna a la Institución.

## Participación de las Contralorías de Servicio

La creación de estos órganos internos de las instituciones de la Administración Pública procura la defensa de los derechos e intereses de los usuarios de los servicios, al tiempo que pretende lograr una mayor eficiencia y eficacia por parte del Estado en la prestación de dichos servicios. Su existencia permite a los habitantes gozar de una instancia en la institución respectiva, ante la cual pueda acudir con el fin de encontrar una solución a algún problema que se le pudiere haber presentado en su gestión ante dicha institución.

Sin ninguna duda, el establecimiento de una alianza estratégica con estas instancias permitiría contar con un instrumento adicional al interno de cada institución, que

coadyuve con el cumplimiento de las recomendaciones que la Defensoría le remita a cada institución en particular.

Por su parte, la Defensoría de los Habitantes realiza actualmente contactos que pretenden fortalecer su relación con las Contralorías de Servicios a través de la aprobación de un proyecto de ley que les otorgue rango legal, que asegure su independencia y que, además, le permita fungir como órgano rector de estas instancias, de igual manera que las Auditorías Internas se relacionan con la Contraloría General de la República, órganos en una alianza estratégica con las Contralorías de Servicios.

### **Participación de la persona interesada y de las comunidades**

El contacto permanente entre la Defensoría y los habitantes en esta etapa del proceso enriquece y facilita el cumplimiento de las recomendaciones. Involucrar a las personas interesadas en el proceso de seguimiento permite contar con un importante colaborador en las gestiones formales e informales que se ejecuten para verificar el cumplimiento de las recomendaciones, y lo más importante de todo, concienciar a las personas interesadas acerca de sus derechos y la mejor forma de defenderlos.

Existen casos que por su magnitud y complejidad son del interés de toda una comunidad que puede organizarse para colaborar con la Defensoría en el cumplimiento de las recomendaciones. Son las personas de la comunidad quienes tienen acceso más directo a las oficinas locales de las instituciones y a sus funcionarios. Son ellas quienes pueden llevar el pulso del avance que tienen las medidas adoptadas por las instituciones para resolver los problemas. Pueden servir, además, como enlace con otros grupos o personas de la misma comunidad que tienen información vital para el seguimiento del caso específico y, a la vez, su acompañamiento durante el proceso puede ser aprovechado como una excelente oportunidad para propiciar espacios de capacitación y educación en derechos humanos.

### **Elaboración de una lista de funcionarios y funcionarias que incumplen las recomendaciones de los habitantes**

La Defensoría también ha sopesado la posible utilidad de esta fórmula y expresó en la presentación del Informe Anual 2002-03 su propósito de elaborar y presentar a conocimiento de la Asamblea Legislativa y del país en general una lista en la que se

individualice el nombre de los funcionarios y funcionarias de la Administración Pública que de manera injustificada incumplan las recomendaciones que emita la Defensoría de los Habitantes. Dicha lista se hará pública y buscará consignar en cada caso la magnitud del incumplimiento en el que haya incurrido el funcionario o funcionaria y sus consecuencias sobre los derechos e intereses de los habitantes.

#### 4.10 EPÍLOGO

La exposición anterior sobre las reflexiones y medidas adoptadas por la Defensoría de los Habitantes se realizan con el ánimo de describir actos concretos que puedan, siendo conocido por las demás instituciones homólogas, ser traducidos a los propios procedimientos de cada una de ellas y, en consecuencia, provocar un efecto multiplicador de la eficiencia en la gestión de las mismas. Este propósito, por su obviedad, tal vez no es necesario indicarlo de forma expresa, pero lo señalamos como manera de resaltar lo que a continuación se refiere.

La razón fundamental por la que se ha elegido esta materia como exponente de Buena Práctica consiste en que es un notable exponente de la fuerza de la convicción en el ejercicio de la función pública encomendada y de cómo esa vocación se proyecta buscando la optimización de sus facultades, capacidades y recursos. En el fondo de esta forma de proceder se encuentra una motivación que impulsa la imaginación y la pone a explorar nuevas fórmulas que ensanchen lo hasta ahora logrado. Ese inconformismo que vislumbra que aún es posible más y mejor para ofrecerlo a los ciudadanos y se pone diligentemente a trabajar, es el que hace posible que la gestión pública aún sea reconocida y se incline a su favor la balanza confrontada con el peso de tanto descrédito de la política y de lo público.

En las fórmulas procedimentales descritas encontramos una Buena Práctica. En esa forma de proceder encontramos aún más: la excelencia de la Institución.

## 5. El Salvador

*José Manuel Ruano de la Fuente*

*María del Carmen Lumbierres Subías*

La libertad es uno de los derechos fundamentales de la persona y la vigilancia de este derecho constituye uno de los objetivos prioritarios de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, en especial de la actual administración, y su gestión sobre este asunto ha sido abiertamente reseñable. Como a continuación desarrollaremos, la Ley reguladora de esta Institución es, comparativamente con el resto de instituciones homólogas, la que más atención presta a la protección de las personas privadas de libertad. Si la legislación ya presentaba unas potencialidades muy significativas, desde la actividad ordinaria de la Procuraduría se ha realizado un esfuerzo reseñable por denunciar todos los hechos y sucesos relacionados con la vulneración de los derechos humanos dentro de las cárceles y en otros centros de detención. Y no sólo eso, sino también con todo el proceso de recogida de información, consecuencia de las inspecciones realizadas in situ, se produce una valoración constantemente actualizada sobre la situación del sistema penitenciario salvadoreño y su adecuación a los principios constitucionales.

### 5.1 EL MARCO NORMATIVO REGULADOR DE LA MISIÓN

Uno de los principales mandatos constitucionales dirigidos a la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, es la vigilancia de la situación de las personas privadas de su libertad (artículo 149.5). Esta atribución, que se relaciona directamente con la protección de uno de los derechos civiles fundamentales, goza de un ámbito de actuación muy amplio, incluyendo tanto a adultos capturados, detenidos provisionalmente y condenados, como a menores sometidos a internamiento.

La propia Constitución, la Ley reguladora de la Institución y el Reglamento interno de la misma, dotan a la Procuraduría de los instrumentos necesarios para el



desarrollo de esta función, entre los que destacan de manera sobresaliente: la capacidad para practicar inspecciones ahí donde lo estime necesario en orden a asegurar el respeto a los derechos humanos, la obligación de la Policía Nacional Civil de notificar sin demora todos los arrestos realizados y la obligación de la Procuraduría de llevar un registro centralizado de personas privadas de su libertad y de centros autorizados de detención. El objetivo último de toda esta articulación es que la Procuraduría tenga habilitación para supervisar el desempeño práctico del sistema penitenciario nacional, evitando que las personas sean privadas arbitrariamente de su libertad (cuidando además que sean respetados los límites legales de la detención administración) y que el régimen penitenciario se ajuste a los principios de humanidad y de reinserción.

Pero es difícil analizar esta función de una manera aislada, ya que siguiendo el concepto de «integralidad del mandato de la Procuraduría», el desarrollo de la misma conlleva en algunas ocasiones el desempeño de las otras atribuciones de la Institución, ya que si desde el mandato de vigilar la situación de las personas privadas de su libertad se observan circunstancias que pueden significar incumplimiento de los deberes de respeto o garantía, la Procuraduría podría iniciar de oficio investigaciones de casos de violación a derechos humanos o promover recursos judiciales o administrativos, incluyendo peticiones de exhibición personal.

Pero volviendo al principal procedimiento para cumplir esta alta misión, la práctica de inspecciones, hay que advertir que éstas tiene una connotación diferente de aquellas que se producen dentro de un proceso de investigación en la tramitación ordinaria de un expediente de queja. Aquí se trata de inspecciones con carácter preventivo de cuyo ejercicio, eso sí, puede derivar en algunas ocasiones la realización de investigaciones de casos de oficio por la Procuraduría, poniéndose así en marcha con posterioridad a las mismas el inicio del procedimiento ordinario.

Las potencialidades que le otorga la normativa a la Procuraduría para llevar a cabo esta misión son indudablemente amplísimas y se han visto aplicadas en la práctica durante casi todo el periodo de existencia de la Institución. La Procuraduría, bien en la persona del Procurador o sus delegados, tienen libre e inmediato acceso a los centros penitenciarios, cárceles o cualquier lugar público donde se presume puede encontrarse una persona privada de su libertad. Estas inspecciones no están sujetas a previa autorización del titular del lugar inspeccionado, que debe en todo momento permitir el desarrollo de la misma, y cuya negativa puede ser considerada como una violación de la Constitución, incurriendo en la responsabilidad penal respectiva. Las inspecciones, por su carácter preventivo, deben contener un alto grado de efectividad,

que se vería afectada si se debiera notificar a la persona concernida el propósito de realizar tal investigación.

En el caso de que el lugar a inspeccionar sea un lugar privado, es necesaria la autorización judicial, que será extendida por cualquier juez de primera instancia con jurisdicción en lo penal con la sola presentación de la solicitud escrita por el Procurador o sus Delegados.

Además de la propia inspección de las instalaciones o de las condiciones de habitabilidad de los internos, los delegados de la Procuraduría pueden entrevistarse con los detenidos sin interferencias y en forma privada. Toda comunicación entre la Procuraduría y el detenido, sea por correspondencia, telegrama, teléfono o por cualquier otro medio, se hará libre de intervención y censura.

En los casos en que después de todas estas actuaciones se advierta una práctica sistemática de violación a los derechos humanos o en casos que revistan especial gravedad o trascendencia nacional, sin perjuicio de la resolución sobre los hechos individuales, la Procuraduría adopta estas medidas adicionales:

- Comenzar el proceso indagatorio ordinario para determinar la naturaleza y las causas de la violación.
- Elaborar y publicar un informe especial sobre el resultado de la investigación, las conclusiones y sus recomendaciones.
- Establecer los mecanismos correspondientes para vigilar el cumplimiento de sus recomendaciones.

Además de este informe especial derivado de la investigación, se pueden publicitar informes sobre situaciones de carácter general que afectan a los derechos humanos. En su elaboración no sólo participarán los miembros de la Procuraduría, sino que se puede contar con la asesoría y colaboración de las autoridades, funcionarios o entidades pertinentes.

Tanto los informes especiales, como estos últimos de carácter general, además de redactarse a incitativa de la propia Institución, pueden ser solicitados por cualquier persona natural o jurídica o por cualquier entidad estatal; eso sí, es el Procurador, de manera discrecional, quien considerará la oportunidad de elaborar el informe solicitado.

Estas amplias facultades conferidas en el ámbito penitenciario a la Institución no sólo no tienen precedentes en sus homólogas de la región Centroamericana, a excepción de Nicaragua, cuya ley reguladora sí recoge la obligación de vigilar la situación de las personas privadas de libertad en la Policía Nacional y en el Sistema Penitenciario Nacional, pero que no ha podido cumplirse debido a los escasos medios humanos y

financieros con los que cuenta, sino que no tiene precedentes en el propio El Salvador. Antes de la creación de la Procuraduría eran instituciones gubernamentales las encargadas de velar por el respeto de los derechos humanos de las personas privadas de libertad. Pero sus acciones en este ámbito se referían más a la investigación de torturas, desapariciones y otras graves violaciones a los derechos humanos que fueron recurrentes durante el conflicto armado.

## 5.2 LA SITUACIÓN DE VIOLENCIA SOCIAL EN EL SALVADOR

Que la Procuraduría en su configuración como Institución destinada a la protección, promoción y educación de los derechos humanos haya considerado (en especial, en su último mandato) la supervisión y protección de las personas privadas de libertad como un objetivo prioritario, es fácilmente comprensible si se tiene en cuenta la situación de violencia social del país y la crisis del sistema penitenciario.

El Salvador es, según datos de 1999-2001, uno de los países más violentos de América Latina. El promedio anual de homicidios para este periodo es de 2.273,6; el de violaciones, 736,3; y el de lesiones, 3.763,3<sup>1</sup>. Las consecuencias económicas de esta violencia, según se recogen en el Informe anual de la Institución de julio 2001-junio 2002, representan una pérdida de 178.131,65 años de vida por muerte prematura y costos materiales en torno al 13,46% del Producto Interior Bruto<sup>2</sup>. Las políticas de seguridad pública y de intervención judicial del Estado salvadoreño ante esta realidad social han sido de: incremento de las penas, restricción de derechos y libertades de las personas (como la aplicación generalizada de la detención provisional, medida más utilizada por los jueces en el caso de las personas procesadas penalmente), aumento de mayores facultades policiales y limitación del papel de los jueces como garantes de los derechos individuales. Estas circunstancias han llevado a un incremento notable de la población carcelaria.

En diciembre de 2001, según estadísticas de la Dirección General de Centros Penitenciarios, la población reclusa del país alcanzaba los 9.517 internos<sup>3</sup>, cuando la

---

<sup>1</sup> Vid. Informe de la Unidad de Operaciones y Estadísticas de la Policía Nacional Civil citadas en el *Informe sobre el Estado de la Seguridad Pública y la Justicia Penal en El Salvador, 2001*. FESPAD.

<sup>2</sup> Vid. página 233 del *Informe de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*, julio 2001-junio 2002.

<sup>3</sup> La estadística más reciente de la Dirección General de Centros Penitenciarios, de 10 de junio de 2002, registraba una población penitenciaria total que superaba ya los 10.000 internos, exactamente 10.159 presos.

capacidad prevista para los centros penitenciarios es de 6.000 plazas; esto es, la sobrepoblación era del 37%. La reforma de la legislación penal en 1988, que posibilitaba la implementación de penas alternativas a la prisión, los beneficios penitenciarios y las medidas sustitutivas de la detención provisional, así como el cómputo de los años de prisión provisional, hizo que se produjera una reducción de la población penitenciaria en torno al 24%, pero los elevados datos de la delincuencia en los primeros años de la década del 2000 hicieron que se procediera a nuevas reformas de la legislación orientadas a un evidente endurecimiento del sistema<sup>4</sup>.

A esta situación y a las ya deterioradas instalaciones de los centros penitenciarios, hay que sumarle los efectos que sobre las mismas produjeron los terremotos de comienzos del 2002 y la escasa inversión del Estado y de la ayuda internacional para la red penitenciaria<sup>5</sup>.

### 5.3 ACCIONES EMPRENDIDAS PARA LA EFECTIVA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS PRIVADAS DE LIBERTAD

La relevancia que la actual gestión de la Procuraduría ha dado a la protección de este sector de la sociedad salvadoreña, especialmente vulnerable a la violación de sus derechos fundamentales, ha requerido de una unidad técnica especializada (Sección Penitenciaria) que funciona en la Sede Central y depende funcionalmente del mismo despacho de la Procuradora. Pero cuando aparecen situaciones de violaciones en cualquiera de las cárceles del país, no sólo esta Sección, sino que toda la organización, incluidas las delegaciones departamentales, participan o colaboran en el monitoreo del caso. Fue en el año 1999, y gracias a la cooperación internacional, al proyecto de Fortalecimiento de la Procuraduría en materia de política criminal y seguridad pública, cuando se reforzó la Sección de Verificación Penitenciaria dependiente en ese momento del Departamento de Observación Preventiva.

---

<sup>4</sup> Un claro ejemplo de ello es el nombramiento de ex militares como directores de los centros penitenciarios.

<sup>5</sup> Según el documento ejecutivo preparado por la Procuraduría para la Comisión de Justicia y de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa en julio del 2002, la administración de las cárceles funciona con un presupuesto anual de 140 millones de colones. El 70% del actual presupuesto está destinado a los salarios de los empleados, el 20% a la alimentación de los internos, el 5% a medicinas y un 5% a papelería y gastos fijos. Con esta dotación presupuestaria es difícil que la administración penitenciaria logre el cumplimiento de las finalidades constitucionales y legales de la ejecución de la pena.

En la actualidad, las líneas de acción de la Unidad Penitenciaria, basadas en las directrices de la titular de la Institución<sup>6</sup>, son:

- Las verificaciones físicas periódicas de los centros penitenciarios y de otros espacios de internamiento.
- La vigilancia sobre los avances en aplicación de la legislación penitenciaria.
- La intervención en situaciones de crisis mediando en acciones como los motines carcelarios.

Sin olvidar que, como en el resto de las áreas, se tramitan e investigan las quejas y denuncias individuales realizadas directamente por los reclusos, los familiares o personas allegadas a ellos.

### **Las verificaciones en los centros penales y de internamiento**

Las verificaciones son, según la propia Institución, un procedimiento de observación preventiva realizada por los delegados de la Procuradora, y en ocasiones por ella misma, cuyo fin es el monitoreo de situaciones sociales, políticas, económicas o institucionales que pueden provocar violaciones a los derechos humanos en el ámbito situacional, la prevención de crisis y la comprobación de las obligaciones del Estado de su cumplimiento progresivo de los derechos humanos. Entre las específicas situaciones de observación preventiva se encuentra la afectación de detenidos en centros de detención o reclusión<sup>7</sup>.

Ante la imposibilidad de que desde la Procuraduría se impulsen investigaciones y gestiones individuales para cada uno de los más de 10.000 presos actualmente registrados por la Dirección General de Centros Penales, se ha optado por identificar las principales causas que generan violaciones sistemáticas de los derechos de los presos en el país con el fin de proyectar una política de incidencia que colabore a los cambios imprescindibles en el sistema. Esta decisión se apoya además en la observación de que todas las vulneraciones de derechos humanos detectadas no son situaciones aisladas, sino generalizadas entre la población interna y su origen no está en la conducta de un funcionario, sino

---

<sup>6</sup> Los principios rectores de actuación son la promoción del mejoramiento del sistema penitenciario, garantizando los derechos del interno y reduciendo los niveles de violencia, el desarrollo a las alternativas a la cárcel, la coordinación con los demás organismos implicados en el diseño de la política policial, judicial y penitenciaria, y la reivindicación de la función resocializadora de la prisión.

<sup>7</sup> *Vid. Informe anual de la Procuraduría* para los años 1994-1995.

que devienen de causas estructurales que requieren de una modificación de la actuación del Estado en su conjunto y de la colaboración de la sociedad para superarlas.

Para la detección de estos principales problemas, en las cárceles salvadoreñas se implantó un procedimiento continuado de verificación. Aunque ésta va a ser la principal línea de actuación de la Sección Penitenciaria, también se atienden dentro de las limitaciones materiales de la Institución los casos más graves denunciados o detectados.

Sin embargo, la preocupación por la situación de personas detenidas o recluidas ha sido constante a lo largo de la historia de la Institución. En los mandatos anteriores, se intervenía en momentos de crisis o se realizaban pronunciamientos específicos en distintos momentos, pero no se registraba este esfuerzo permanente de evaluación del sistema de cárceles. Fue en el año 1999, como ya hemos mencionado, cuando se comenzó la sistematización de las inspecciones a las instalaciones penitenciarias, con la elaboración de un diagnóstico sobre el funcionamiento de seis centros, en su mayor parte en la región occidental del país. Pero este esfuerzo inicial no fue continuado durante el propio mandato, cayendo en un estado de abandono afectado por la grave crisis institucional que sufrió la Procuraduría en esos años.

Ha sido con el nombramiento de la actual Procuradora, en julio de 2001, cuando se empezó a dar continuidad a las iniciativas anteriores, fortaleciéndose la Sección Penitenciaria y emitiendo directrices para que se extienda la evaluación del sistema de cárceles en todo el país a través de los monitoreos periódicos. En esta primera época de fortalecimiento e incidencia institucional en el ámbito penitenciario, en el que se encuentra la Procuraduría en la actualidad, se han verificado las condiciones de ocho centros penitenciarios: Penitenciaria Central La Esperanza (San Salvador), Centro Penal de Cojutepeque (Cojutepeque), Centro Penal de San Miguel, Centro Penal de Ciudad de Barrios, Centro Penal de Jucuapa (Usulután), Centro Penal de San Francisco Gotera (Mozarán), Centro Penal de Berlín (Usulután), Centro de Readaptación de Mujeres de Ilopango (San Salvador).

Las visitas a estos centros no han tenido como objeto la sola supervisión del estado de las instalaciones, sino de cualquier otra situación o circunstancia que pueda vulnerar alguno de los derechos humanos de los presos; para ello se analiza: el número de internos y su relación con las capacidades previstas inicialmente; la adecuación de su perfil personal y condena con el centro al que ha sido destinado; la suficiencia y cualificación del personal al servicio del centro penitenciario, con especial atención a la dirección y al equipo técnico; la supervisión del mismo por los Jueces de Vigilancia Penitenciaria; la posibilidad de realizar actividades laborales, formativas y de ocio que la legislación prevé; la cobertura mínima de las necesidades básicas de los inter-

nos (alimentación, higiene, asistencia sanitaria y condiciones de salubridad); y las actuaciones de los funcionarios que pudieran suponerse en algún momento vulneradoras de los derechos fundamentales de las personas encarceladas.

Con estas visitas de estudio técnico se obtiene, además de las conclusiones concernientes a cada centro, un diagnóstico del estado del sistema penitenciario del país y de sus principales deficiencias, que se ha dado a conocer al Pleno de la Asamblea Legislativa a través del informe anual de labores de la Institución (julio 2001- junio 2002), a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa, por la elaboración de un documento ejecutivo preparado por la Procuraduría a instancia de la propia Comisión (julio 2002) y al resto de la ciudadanía por las habituales intervenciones de la Procuradora o de alguno de sus delegados en los diferentes medios de comunicación del país. Los principales problemas que la Institución denuncia sobre la situación de las personas internas en centros penitenciarios son los siguientes:

- Sobrepoblación y hacinamiento, de manera extrema y alarmante en tres de los centros verificados.
- Equipos técnicos y de los consejos criminológicos incompletos, lo que inhibe a los internos del acceso a los beneficios penitenciarios.
- Carencia de agua potable y servicios sanitarios en buen estado y con niveles adecuados de higiene.
- Deficientes servicios de salud.
- Condiciones infrahumanas de aislamiento de internos.
- Áreas de visita íntima inadecuadas e impropias para la dignidad humana.
- Deficiencias en el tratamiento de desechos sólidos.
- Ausencia de talleres o equipos que permitan el acceso al trabajo.
- Ocio generalizado en muchos centros.
- Prácticas arbitrarias de traslados de internos y de aislamiento.
- Carencia de atención y de inversión estatal para solventar las necesidades de los internos que sufren padecimientos mentales.
- Condiciones infrahumanas de reclusión en los centros utilizados para la detención administrativa.
- Mínimo acceso a la educación.
- Discriminación y ausencia de programas de resocialización.

Pero la actuación de la Procuraduría no se limita sólo a denunciar estas situaciones, sino que elabora una serie de recomendaciones dirigidas a los organismos com-

petentes, en este caso a la Asamblea legislativa, Ministerio de Gobernación, Dirección General de Centros Penales, Fiscalía General de la República y Procuraduría General, por las que se les exhorta a la rectificación de comportamientos, actuaciones u omisión de las mismas que han generado este panorama desolador en cuanto al respeto a los derechos de los internos se refiere.

Junto a este observatorio constante de la situación de los centros penales, desde la Procuraduría se han producido también otras verificaciones específicas sobre algún programa concreto de actuación en los propios centros penitenciarios, como es el caso de los Programas Educativos<sup>8</sup>, o sobre otros centros de detención, como el análisis del Hospital Psiquiátrico Nacional y el de las personas privadas de libertad en bartolinas (celdas) policiales. La verificación en estas últimas dependencias es especialmente importante si se tiene en cuenta que en el pasado reciente de El Salvador, y debido al fenómeno de superpoblación penitenciaria, el cumplimiento de la ejecución de las penas se producía en celdas policiales en condiciones extremadamente inhumanas.

Si bien en la actualidad la mayor parte de los privados de libertad en estos centros está en situación de detención administrativa, todavía existe un número significativo de personas que se encuentran en detención provisional, lo que constituye una violación a los derechos y garantías mínimas de los mismos, ya que, al no ser trasladados a un centro penitenciario, no pueden ejercer las mismas actividades que sus internos, porque las celdas no reúnen condiciones para la movilidad de los detenidos o para la visita de familiares.

Las verificaciones se han producido en 25 lugares de detención policial ubicados en su mayor parte en el área metropolitana de la capital, San Salvador, y las conclusiones de las mismas fueron incorporadas al Informe anual de labores de la Institución pero, y a pesar de las múltiples condiciones degradantes para la dignidad humana detectadas, sin emitir ninguna recomendación específica a ninguna autoridad, ni promover ningún recurso judicial o administrativo.

---

<sup>8</sup> El monitoreo de los procesos educativos en el interior de las cárceles ha sido llevado a cabo por el Área Educativa de la Unidad Penitenciaria de la Procuraduría de Derechos Humanos, con el propósito de sensibilizar y promover mayores iniciativas del Estado en ámbito de la vigencia del derecho a la educación de las personas privadas de libertad; esto dio como resultado la elaboración de una serie de recomendaciones dirigidas fundamentalmente a la Dirección General de Centros Penitenciarios y a la Escuela de Capacitación Penitenciaria sobre el aumento de fondos presupuestarios, la mejor capacitación del personal penitenciario y el aumento de la cobertura de las escuelas.



## La vigilancia sobre la legislación penitenciaria

La segunda línea de actuación, dedicada a la supervisión del cumplimiento y desarrollo de la legislación penal surgida de la reforma de 1998, tiene como objeto comprobar el respeto de la Administración Pública a los principios y garantías de las personas privadas de libertad que ésta contiene. En este sentido se ha observado la actuación de algunos de los organismos judiciales encargados del control de la pena: los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, y el Ministerio Público (Fiscalía y Procuraduría General), y se han denunciado en el Informe anual de labores de la Institución las insuficiencias en su actividad ordinaria. En el caso de los Jueces de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, se denuncia que la atribución, tras la reforma, de funciones con características diferentes e independientes la una de la otra en un mismo funcionario, ha generado en la práctica que sólo una de ellas sea ejercida con prioridad por los jueces (la ejecución de la pena y no la vigilancia). En el seguimiento de los casos se ha constatado que los jueces omiten ejercer adecuadamente su mandato de vigilancia en desprotección de los derechos humanos de los internos, ya que en la mayor parte de las situaciones los centros son visitados por el Juez de Vigilancia sólo cuando se producen incidentes que revisten hechos muy graves de violaciones a la dignidad de la persona como lesiones o motines, y muy pocos de ellos visitan de forma regular el centro penal bajo su competencia.

En lo que afecta al Ministerio Público, se critica la todavía falta de adecuación, tras la reforma de la Ley Penitenciaria, de las funciones de la Fiscalía al mandato que se le ha conferido en esta etapa del proceso penal (la ejecución de pena) que es la de controladores de la legalidad. Del mismo modo, se denuncia que respecto a la Procuraduría General existe una ausencia casi total en la ejecución de la pena. No se ha designado personal específico para esta etapa y el que asiste a las audiencias desconoce la normativa o no ha conocido previamente el caso concreto<sup>9</sup>.

Es en este mismo ámbito donde se enmarcan las recomendaciones que la Procuraduría realiza a la Asamblea Legislativa con respecto a las series de reformas penales y procesales, que buscan el endurecimiento de las penas y los procedimientos a los que se ha visto sometida la legislación penitenciaria del país en los últimos años. Todas ellas

---

<sup>9</sup> La Procuraduría posee la atribución constitucional de promover reformas ante los órganos del Estado para el progreso de los derechos humanos. La competencia se refiere a cambios o modificaciones conductuales y no a modificaciones normativas.

van dirigidas a señalar el retroceso sobre las tentativas de armonización del sistema penal con la Constitución, que tuvieron lugar mediante la reforma iniciada en 1998, y a solicitar la adecuación de las reformas con la norma fundamental del Estado y el derecho internacional de los derechos humanos.

### **La intervención de la Procuraduría en las crisis carcelarias**

Sólo nos queda por señalar el tercer itinerario de intervención de la Unidad Penitenciaria, y por extensión de toda la Procuraduría, que ha proporcionado a la Institución una mayor proyección en el conjunto de la opinión pública del país, pero también las más altas cotas de rechazo y confrontación con todo el resto de la Administración estatal. Nos referimos a la actuación mediadora y de resolución de conflictos de la Procuraduría en las crisis carcelarias, especialmente en situaciones potenciales o efectivas de motines.

Y para ello, reseñar uno de los hechos que más polémica ha desatado durante este periodo: la mediación de la Institución en un motín carcelario en la Penitenciaría Central La Esperanza entre la policía nacional, miembros de la penitenciaría y un grupo de reclusos de ese centro. El motín estalló cuando unos miembros de la Policía Nacional y de la Dirección de Centros Penitenciarios llevaron a cabo un operativo donde se efectuaron requisas, reubicación de reos internos y traslado de 47 internos catalogados como más peligrosos, sin existir, según la propia Procuraduría, ninguna razón legal para ello y sin que tuviera conocimiento la jueza de vigilancia penitenciaria<sup>10</sup>. Durante el motín, dos agentes de la Policía y un recluso resultaron muertos y veinte personas más resultaron heridas. La mediación de la Procuradora con los presos que tenían retenidos a dos policías para conseguir su liberación con vida, ha sido definida por la Dirección de la Policía y el Fiscal General de obstaculización de la labor policial, llegándola a hacer responsable de la muerte de los dos policías.

La Procuradora, por su parte, denunció públicamente tras los incidentes un posible atentado en contra de su persona por parte de la policía cuando ingresaba en un

---

<sup>10</sup> En el procedimiento, según la Procuraduría, se afectó la integridad física de muchos internos por la aplicación desmedida de la fuerza; además se dañaron bienes materiales y pertenencias de la población reclusa. Se vulneraron derechos fundamentales de los internos, como el derecho a la integridad, la seguridad, la alimentación y la propiedad, así como la posible vulneración del derecho a la vida de los internos trasladados.

sector del Centro Penal. La titular presentó una denuncia formal en contra de la institución policial.

Las consecuencias de esta intervención, y de su informe sobre los hechos, afectaron en tal medida a la estabilidad de la Institución que incluso se vislumbró la posibilidad de hacer efectivo su cese por la Asamblea Legislativa, aunque al final no se logró el quórum necesario.

El informe de la Procuraduría, después de realizada la verificación, dejaba constancia de la utilización de medios lesivos a la dignidad e integridad humana en la actuación de los intervinientes en el procedimiento de requisa y elaboraba las pertinentes recomendaciones al Ministerio de Gobernación, a la Dirección de Centros Penales, a la Jueza Primera de Vigilancia Penitenciaria y de Ejecución de la Pena, a la Dirección de la Policía Nacional Civil. El informe fue notificado además a la Corte Suprema de Justicia, al Consejo Nacional de la Judicatura, a los internos del centro penal verificado y a los que fueron trasladados hacia otros centros. El informe tuvo también repercusión exterior al ser remitido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos para que adoptara las acciones oportunas y promoviera la más amplia vigencia de los derechos humanos en el país.

Los graves sucesos ocurridos durante el disturbio condujeron a que la Procuradora pidiera públicamente la destitución de los directores de la Policía Nacional y del de Centros Penales, a los que responsabilizó de la muerte de dos agentes y un reo<sup>11</sup>, y a partir de ese momento la tensión interinstitucional se elevó en varios grados. Algunos diputados de la Asamblea Legislativa perteneciente al partido ARENA, la Dirección General de la Policía y la Fiscalía General, integrante al igual que la Procuraduría de los Derechos Humanos, del Ministerio Público<sup>12</sup>, solicitaron la destitución de la Procuradora<sup>13</sup>. Esta reacción contra la Procuraduría y su titular fue asimismo alentada por los grandes medios de difusión.

Ante esta situación, la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos se enfrentó a petición propia al cuestionamiento de los diputados, en una reunión de emergencia con la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Asamblea. A pesar de la solicitud de algún diputado de ARENA, la mayoría suficiente del Pleno de la Asamblea no era partidaria de la destitución de su cargo.

---

<sup>11</sup> *Vid.* Diario *Co Latino*, 25 de abril de 2002.

<sup>12</sup> La Fiscalía General acusó a la Procuradora de cometer el delito de omisión de aviso al no informar que los reos del penal La Esperanza habían dado muerte a dos agentes de la Policía Nacional Civil (PNC).

<sup>13</sup> *Vid.* *El Diario de Hoy* en su edición del miércoles 18 de diciembre de 2002.

Durante todo este proceso, y como denunció Amnistía Internacional en su Informe de diciembre de 2002<sup>14</sup>, la Procuradora ha recibido amenazas de muerte anónimas en el despacho de la Procuraduría, se ha producido el allanamiento de sus instalaciones y algunos miembros de la Institución han denunciado el acoso e intimidación por parte de miembros de la Policía Nacional Civil.

Estos sucesos, como señala el propio Informe de labores de los años 2001-2002, revelan la incomodidad que produce todavía en algunos sectores de la vida política e institucional, de un país que todavía atraviesa por una situación de transición política, la defensa y tutela de los derechos humanos, sobre todo de la población más vulnerable y desfavorecida, como es el caso de las personas privadas de libertad.

Finalmente, la Procuradora, Dña. Beatrice Alamani de Carrillo, fue elegida para un nuevo mandato.

---

<sup>14</sup> AI: AMR 29/004/2002

## 6. Guatemala

*José Manuel Ruano de la Fuente*

*María del Carmen Lumbierres Subías*

### 6.1 ALGUNOS DATOS SOBRE LA SITUACIÓN DE LA SALUD EN GUATEMALA

El derecho a la salud es uno de los derechos fundamentales de la persona, y como tal está recogido en la Constitución de la República de Guatemala, que establece en su artículo 93, al referirse al derecho a la salud, que su goce «es derecho fundamental del ser humano, sin discriminación alguna». A esta materia le dedica la Ley fundamental toda una sección.

La materia de salud es también central en los Acuerdos de Paz. Específicamente en el acuerdo sobre «aspectos socioeconómicos y situación agraria» se plantea como necesario abordar la cuestión de la salud de la población como una concepción integral que atienda la prevención, la promoción, la recuperación y la rehabilitación. Igualmente se establece como directriz para la atención de la salud la coordinación del sector público con el privado y el tercer sector para tratar de universalizar el acceso de la población guatemalteca a la salud.

Existe también en los acuerdos de paz una previsión de la máxima importancia que consiste en el compromiso por parte del gobierno de revisar normas y prácticas en la producción y comercialización de medicinas. Su aplicación, sin cumplir en la actualidad, podría significar el acceso a la medicina de millones de guatemaltecos, en la medida en que el primer efecto esperado sería la reducción radical del precio de los fármacos. Este razonamiento se da sobre la base de que en Guatemala se cometen, como se verá, grandes abusos contra los consumidores, al no regularse adecuadamente el mercado de las medicinas. Los laboratorios productores y firmas importadoras imponen precios fuera del alcance de la mayoría de la población que no se corresponden ni con los costos de producción ni con los precios de las mismas medicinas y marcas comercializadas en países vecinos. A ello se une el hecho de que sólo muy recientemente se ha comenzado a dar importancia al control de calidad y a la importancia de la eliminación del mercado de productos con efectos secundarios graves.

Según informes del Ministerio de Salud (MSPAS), la cobertura de salud en Guatemala es de un 60%, de la cual los servicios públicos cubren un 46%, mientras que las instituciones privadas cubren el 16%. Esto significa, a primera vista, que el 40% de la población queda fuera de la atención de los servicios de salud, sea ésta pública o privada. A este dato debe añadirse que hay menos de 6.400 camas disponibles en el sistema público de salud, de las que la capital concentra en torno a 2.500.

Pese a la previsión constitucional y de los acuerdos de paz, la mortalidad infantil sigue siendo muy alta. Según informes de la oficina oficial de estadística (INE) avallados por el Ministerio de Salud, la mortalidad infantil es del 41 por cada 1.000 niños nacidos vivos en el área urbana, y 63 por cada 1.000 en el ámbito rural. Es aquí donde existe el nivel más bajo de atención en partos y, por ello, donde se presentan los índices más altos de mortalidad materno-infantil.

En definitiva, de forma recurrente se plantea por todas las instancias implicadas la necesidad de extender servicios básicos de salud, de dar prioridad a la población en situación de pobreza extrema, a la salud materno-infantil y al enfoque preventivo en salud como una condición fundamental para el desarrollo.

Las instituciones básicas en materia de salud son el Ministerio de Salud y el Instituto Guatemalteco de la Seguridad Social (IGSS), responsables de generar un proceso amplio de cambio que permita a este subsistema público atender las necesidades de la población procurando la suficiencia financiera de los servicios de los que son responsables.

El caso que aquí nos ocupa hace referencia de forma central al IGSS, afectado por una crisis institucional grave que tiene sus causas principales en la corrupción y en la ineficiencia de los servicios prestados. A continuación, se hará referencia al fracaso de las iniciativas ejecutadas por el IGSS en materia de salud, las cuales se vieron agravadas por la crisis generalizada de la institución y, seguidamente, se abordará el papel desempeñado por la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala en el desarrollo y evolución de la situación de crisis.

## 6.2 EXPOSICIÓN DEL CASO

### **La necesidad de reestructuración integral del sistema de salud**

La estrategia de extensión de cobertura que puso en marcha el IGSS en los últimos años no comprometió ni transformó la dinámica ni el modelo de funcionamiento de la institución. Tampoco se articularon las políticas institucionales de salud con las del

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), ni se modificó el modelo de atención ni se potenciaron los recursos financieros y de infraestructuras físicas y humanas disponibles en ambas instituciones. Tampoco las estrategias de extensión de la cobertura dieron los frutos esperados en los Acuerdos de Paz. Estas estrategias pretendían articular los esfuerzos de proveedores privados (lucrativos y no lucrativos) de salud, y fijar acciones de coordinación. Así, en la estructura del sistema de salud, lo que ocurre con el IGSS es crítico para la salud de la población guatemalteca y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Si bien los Acuerdos de Paz proporcionaron el marco para proceder a una reforma en profundidad del sistema de salud, no establecieron la manera específica en que había de materializarse ese compromiso. Al igual que en otras áreas, parecía necesario *establecer una plataforma de diálogo, entendimiento y acuerdos mínimos entre los distintos sectores sociales* a efecto de que dicha transformación pudiese concretarse y que permitiese superar los grandes rezagos del país en materia de cobertura sanitaria. De ahí la importancia de impulsar desde un principio el diálogo político y social en la búsqueda de acuerdos entre sectores, que se tradujera en una especie de «acuerdo nacional por la salud» de carácter vinculante con su correspondiente plan estratégico de ejecución a corto y largo plazo.

La reestructuración del sector sanitario implicaba, en esencia, hacer una nueva definición y distribución de competencias y responsabilidades dentro del propio sistema de prestación, incluyendo en este proceso de forma prioritaria a las instituciones que conforman el subsector público (MSPAS e IGSS), pero también al subsector privado (proveedores de servicios, suministros, medicamentos e insumos varios), a las organizaciones no gubernamentales y a los practicantes de la medicina indígena tradicional y de la medicina alternativa. Esto implicaba todo un desafío en materia de gestión pública y de capacidad para llegar a acuerdos entre las partes y hacer que se cumplan. Ello comportaba a un tiempo el seguimiento efectivo del rendimiento sectorial y el de otros sectores que comparten responsabilidades en materia de salud, así como el financiamiento de acciones de salud orientadas con criterios de equidad y solidaridad hacia las poblaciones en situación de mayor desventaja social.

Este complejo proceso debía considerar distintas dimensiones: *política*, al involucrar a sectores en negociaciones y acuerdos acerca de cómo enfrentarlo y a qué dar prioridad; *técnica*, al definir estratégicamente los posibles escenarios de cambio y las acciones más efectivas para impulsar la transformación del sector; *organizativa*, al incluir procesos de cambio institucional que materialicen las nuevas competencias, responsabilidades y formas de actuar de los distintos actores; y *programática*, vinculada

a los propósitos últimos que justifican la urgencia de la transformación sectorial: acceso universal a servicios de atención efectivos, de calidad y con pertinencia.

Sin embargo, hay entre todas ellas una dimensión central que condicionaba todo el proceso de cambio del sistema de salud: la transformación profunda y articulada del Ministerio de Salud (MSPAS) y del IGSS, separando completamente las funciones previsionales que cumple el IGSS de las que tiene en materia de salud, pasando estas últimas a integrarse en un proceso de reestructuración integral del sector público sanitario orientado a alcanzar a medio plazo la integración funcional y financiera del MSPAS con la parte de prestación sanitaria del IGSS, con la consiguiente redistribución de competencias y responsabilidades entre ambas instancias.

Otro elemento de importancia para la reestructuración del sector sanitario público guatemalteco es la suficiencia financiera del sistema. Con los recursos actuales del Ministerio de Salud no es posible que se pueda hacer sostenible la extensión de cobertura de servicios básicos, fortalecer los niveles de atención y mejorar la calidad de los servicios. Otro aspecto del mismo problema es que el gasto privado en atención médica es más alto que lo que el propio Estado invierte en su totalidad. En 1999 representó el equivalente al 3,5% del PIB, mientras que el gasto público, incluyendo lo gastado por el IGSS, apenas representó el 2% del PIB del mismo año. Esto constituye una fuente importante de inequidad en la medida en que los hogares más pobres se ven obligados a sufragar los costes de atención médica al límite de sus posibilidades. Como mínimo parece indispensable lograr un alto nivel de coordinación en la planificación y en la ejecución de los recursos que tanto el IGSS como el MSPAS y los fondos sociales destinan a salud, buscando las máximas sinergias entre ellos.

Junto a la ampliación y unificación de la financiación pública de la salud, resulta fundamental hacer más eficiente el uso de los que ya están disponibles, asegurar un flujo adecuado y continuo y un buen nivel de ejecución. Estas acciones están relacionadas con el incremento en la calidad de la inversión pública y la descentralización efectiva de la toma de decisiones sobre prioridades de inversión en el nivel local.

Estas necesidades de mejora del sistema público de salud pasan, por lo tanto, por la transformación de las dos instituciones claves del sistema: el IGSS y el MSPAS. En el año 2002 los sindicatos plantearon la posibilidad de creación de una comisión externa de transparencia encargada de investigar y evaluar las operaciones financieras, administrativas, de recursos humanos, quejas graves de usuarios y otros asuntos que requerían investigación. En este sentido, la Unión Guatemalteca de Trabajadores (UGT) y la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP) remitieron un memorial a la Junta Directiva del Congreso de la República solicitando una serie de reformas a



la ley orgánica del IGSS. Era la evidencia de que la ineficiencia, la falta de transparencia y la corrupción imperaban en el sistema público de salud. En concreto, el IGSS, que se ve gravemente afectado por presuntos hechos delictivos, canaliza una importante suma de recursos destinados a la atención de la salud. Sin embargo, a la falta de coordinación entre instituciones del sistema sanitario se sumaron situaciones de mal uso de los recursos públicos y de importante desatención de la población en materia de salud. El resultado más inmediato fue la fuerte erosión de la credibilidad y la legitimidad del IGSS y del sistema público en su conjunto. De ello se da cuenta a continuación.

### La crisis del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social

El IGSS, creado mediante Ley orgánica de 30 de octubre de 1946, cuenta en la actualidad con 1.369 médicos, a los que hay que añadir más personal facultativo para cobertura de enfermedades comunes y de maternidad en 11 departamentos. Tiene 24 hospitales, 33 consultorios, 10 puestos de salud y 6 de primeros auxilios en todo el país. Su presupuesto anual asciende a 3 millardos de quetzales, y el Estado le adeuda 6 millardos, de los que 600 millones corresponden al gobierno actual. Su número de afiliados es de 953.052, pero la cobertura que brinda está lejos de ser satisfactoria. En el departamento de Petén, el más extenso y atrasado del país, el IGSS no tiene hospital. En todos los departamentos del país las críticas y denuncias se multiplican por la ineficiencia en la prestación y la corrupción.

En los últimos tiempos, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social sufrió una crisis que puso al descubierto su fragilidad institucional y, en consecuencia, su incapacidad para garantizar un servicio de calidad suficiente en materia de sanidad. Corrupción e ineficiencia minaron la credibilidad de la institución y, por añadidura, la legitimidad de uno de los pilares fundamentales del sistema público.

De un lado, la crisis de ineficiencia adoptó la forma de *desabastecimiento de medicamentos* en algunos hospitales. Algunos proveedores no entregaron en tiempo medicamentos por el retraso en la aprobación de contratos para el año 2003. Los centros más afectados fueron la Policlínica de la zona uno y el Centro de Atención Médica Integral para Pensionistas (CAMIP) de la zona trece, adonde acuden diariamente miles de jubilados. En la Policlínica faltaban en concreto 30 medicamentos, y aún más en la farmacia del CAMIP, lo que provocó el descontento y el malestar entre los afiliados que se acercaban hasta sus oficinas. En varios casos, el plazo de entrega de los

medicamentos por parte de los proveedores venció y, a pesar de ello, continuaba la situación de desabastecimiento. Este problema no se presentaba solamente en el Seguro Social. También en algunos hospitales nacionales del interior se afrontaron situaciones similares. Así, el hospital de Huehuetenango careció de medicinas durante semanas, aparentemente por factores relacionados con el retraso en la aprobación del contrato abierto del año 2003 por el Ministerio de Finanzas Públicas<sup>1</sup>, mientras que los pacientes de otros hospitales del IGSS denunciaron que no había recursos ni para comprar agua pura<sup>2</sup>.

La aprobación de las cuotas de los afiliados al Seguro Social contribuyó a aumentar el malestar. La situación se caracteriza por la persistencia de mala atención médica, falta de medicinas y largas citas de espera para tratamientos. Coincidiendo con esta situación, el IGSS restringió la atención a pacientes con enfermedades consideradas «catastróficas», las cuales de no ser atendidas pueden ser mortales. La decisión del IGSS aumentaba el número de contribuciones mínimas que debían aportar los pacientes para ser atendidos y afectaba, de forma más grave, a los enfermos considerados «catastróficos».

El aumento de las cuotas, aprobado en mayo de 2003, hacía pasar de tres meses a cuatro en los casos de maternidad, extendió el requerimiento de los tres meses a todo tipo de atención cuando antes no se requería ningún mínimo, sino simplemente estar afiliado, y fijaba en dieciséis las cuotas mínimas necesarias para que un enfermo de cáncer o esclerosis múltiple pudiese tener acceso a los cuidados necesarios. Esto perjudicaba de forma especial a los trabajadores temporales, o a los que eran despedidos antes de los cuatro meses, pues se quedaban sin derecho a la atención médica. Los casos más dramáticos se presentaban cuando enfermos graves dejaban de ser atendidos o medicados porque carecían de las dieciséis contribuciones pagadas en dos años, lo que suponía, según algunos sectores, condenarlos a muerte indirectamente. La justificación dada por el IGSS fue que había demasiados pacientes con enfermedades «catastróficas» y los recursos de la institución eran escasos para atenderlos, además de que algunos de los tratamientos eran muy caros.

Sin embargo, y a pesar de las graves deficiencias de la atención sanitaria del IGSS, el asunto que afectó gravemente a esta institución fue el desfaldo de 500,2 millones de quetzales. El 7 de octubre de 2002, la junta directiva del IGSS avaló un acuerdo

---

<sup>1</sup> Vid. *Diario La Hora*, 6 de marzo de 2003.

<sup>2</sup> Vid. *Diario La Hora*, 11 de septiembre de 2003.

por el cual facultó al entonces gerente, César Augusto Sandoval, para que manejara fondos de la institución, parte de los cuales fueron robados mediante estafa. El Ministerio Público solicitó a un juez la emisión de órdenes de captura contra cinco miembros de la disuelta junta directiva del IGSS, y el desafuero del diputado Carlos Wohlers, en calidad de presidente de la junta. Los recursos, la mayoría procedentes del Programa de Invalidez, Vejez y Supervivencia, fueron sustraídos a partir de la constitución de un fideicomiso de protección y desarrollo social para vivienda de los afiliados constituido ilegalmente.

### **La intervención de la Procuraduría de Derechos Humanos**

La intervención de la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) ante el grave problema de la desatención médica y la corrupción en el seno del IGSS, abrió varios frentes simultáneos de intervención: contra las decisiones tomadas por el IGSS que atentaban a la salud de sus afiliados, frente a la decisión del Presidente de la República de sustituir unilateralmente a las autoridades del IGSS, y de mediación y organización de los sectores sociales directamente afectados e interesados en la crisis del sistema sanitario.

Por lo referido a la medida del IGSS que consistía en el aumento de las cuota mínimas exigidas para tener derecho a los servicios de salud, el Procurador de Derechos Humanos, Sergio Morales, interpuso el lunes 5 de mayo de 2003 un recurso de amparo por considerar que la decisión perjudicaba «los derechos del acceso a la salud de los guatemaltecos», además de interponer recursos de exhibición personal a favor de los enfermos. Los pacientes afectados dieron a conocer públicamente ante los medios de comunicación su situación y la PDH decidió recurrir ante los tribunales. La Sala décima de la Corte de Apelaciones suspendió el acuerdo del IGSS.

A la par de los recursos legales, la PDH abrió también un expediente administrativo para tratar de determinar la responsabilidad de los funcionarios públicos que tomaron la decisión de negar los medicamentos. De acuerdo con la información de la PDH, algunos pacientes empezaron a sufrir el deterioro de su salud por una decisión que afectaba de forma especial a enfermos de esclerosis múltiple, del corazón, del riñón, de diabetes y otras enfermedades degenerativas. Al mismo tiempo, la PDH estudió el problema del desabastecimiento de medicamentos en los hospitales, del que responsabilizó a la mala administración de sus autoridades por el incumplimiento de los plazos establecidos en los acuerdos con la industria farmacéutica, que amenazó

con dejar de abastecer a los hospitales si el gobierno no pagaba la deuda de 75 millones de quetzales que mantiene con ellos.

El titular de la Procuraduría de Derechos Humanos interpuso también un amparo ante la Corte de Constitucionalidad contra el decreto del Presidente de la República, Alfonso Portillo, mediante el cual autorizó el nombramiento de una nueva gerente del IGSS. De acuerdo con la postura de la PDH, el Presidente violó la autonomía del IGSS establecida en la propia Constitución de la República. Portillo nombró a las nuevas autoridades a raíz del caso de corrupción de la institución, al argumentar un vacío legal y amparado en resoluciones de la Procuraduría General de la Nación y la Universidad de San Carlos. Sin embargo, el titular de la PDH manifestó que debía integrarse la junta directiva del IGSS, y que sólo ésta debía designar al gerente.

Por último, en relación con el problema planteado de la crisis generalizada del IGSS, la PDH ha llevado a cabo mecanismos de articulación y de organización de los sectores afectados: afiliados, enfermos, pensionistas, organizaciones de discapacitados, sindicatos, etc. Mediante la puesta en marcha de instrumentos de participación de la sociedad civil y de articulación social e institucional, se ha pretendido superar las limitaciones institucionales de la sociedad organizada actuando como organización dinamizadora y articuladora de las demandas planteadas ante las autoridades públicas. Esto confiere a la PDH, a nuestro juicio, el rol de una organización relacional. Esto se explica con más detalle a continuación.

### **La Procuraduría de Derechos Humanos como organización relacional**

La Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, dentro de su experiencia de dieciséis años de trabajo, ha desarrollado mecanismos que han sido utilizados para ejercer una actividad conciliatoria de los intereses en pugna, cuyo objetivo ha sido la prevención de los conflictos surgidos de los intereses en pugna. En el caso que nos ocupa, la PDH ha tratado de aglutinar, orientar y coordinar las actuaciones de los sectores sociales afectados por la crisis de la IGSS ante las autoridades políticas responsables de la crisis. Debe tenerse en cuenta la gran complejidad de las relaciones que el PDH empieza a entablar, ya no sólo por el número de actores, sino porque la PDH se relaciona a un tiempo con los diferentes niveles de gobierno (Ejecutivo central, departamentos, municipios) y poderes del Estado. Esta complejidad se acentúa por la peculiaridad de esta Institución, que ostenta competencias horizontales derivadas de las relaciones esenciales que mantiene con la sociedad civil a través de los afectados y

mediante las quejas presentadas ante la Institución, que son un referente de la problemática del IGSS.

Especialmente importante son las relaciones de la PDH con la sociedad civil y específicamente con los sectores afectados en la resolución de este problema concreto. Estas relaciones son fruto del interés de la PDH por conocer de primera mano la problemática que afecta a los usuarios del subsistema público de salud. A esto contribuye el amplio margen de actuación y de independencia con que cuenta la Institución, demostrada al poner en cuestión las propias decisiones del Presidente de la República sustituyendo al titular de la gerencia del IGSS. Por todo ello, puede afirmarse que la red formal de actores que interactúan con la PDH no recoge la complejidad relacional que debe asumir la Procuraduría, ya que el mapa de actores que diseña es muy reducido y monocéntrico (priorizando los contactos institucionales), si bien supone una buena base de partida para proyectar la Institución ante numerosos actores institucionales y no institucionales, y cumplir con las funciones que la Constitución y la ley le otorgan.

La crisis del IGSS pone de manifiesto que en el ámbito de lo político existe también un conjunto de factores que dificultan la obtención de una política sanitaria digna de tal nombre. Se trata de cuestiones que a veces derivan de la propia complejidad de los asuntos públicos en el contexto guatemalteco, pero que en otras ocasiones tienen que ver más con el carácter inmediateista con que se realizan las tareas públicas, o con factores que, como la corrupción institucionalizada, están arraigadas en el país.

Problemas de carácter complejo como el que ocupa a la institución de la PDH requieren, sin duda, de la puesta a su disposición de un nivel suficiente de recursos materiales, de la cualificación de los técnicos, o de la capacidad de actuación de las organizaciones privadas implicadas, pero sin duda también de factores inmateriales que tienen que ver con la coordinación y el funcionamiento de estructuras organizativas complejas y con la aceptación de la ciudadanía, lo que hace referencia a la confianza en las instituciones públicas y, en último término, a su legitimidad ante la sociedad.

En este sentido, la PDH guatemalteca es, en primer lugar, una institución conectada con su entorno a través de una relación de reciprocidad. No estamos ante una organización prestadora de servicios, pero participa indirectamente en el diseño de la política en materia de salud mediante los instrumentos que tiene a su alcance. A través de la articulación de los sectores afectados, la PDH es una institución participante e interviniente en todas las dimensiones de la política sanitaria gracias a las relaciones que establece con los responsables de su diseño y ejecución, y con los órganos jurisdiccionales encargados de su aplicación y de la represión de las conductas fraudulen-

tas. De modo recíproco, las demás organizaciones participantes en la red de relaciones reconocen el papel que la Procuraduría desempeña, solicitando de él, en ocasiones, informes y opinión de utilidad para el ejercicio de sus funciones respectivas. De esta manera, la experiencia acumulada que es fruto de esos intercambios puede traducirse en el fundamento de nuevas iniciativas de protección por parte de las instituciones responsables de la política de salud o incluso en el cambio de comportamientos y actitudes de sectores implicados en esta materia.

Esta red de relaciones requiere para su buen funcionamiento de procesos de rápida acción y retroacción. El valor añadido que legitima la existencia de nuestra Institución es resultado de una adecuada conexión con el público del que recibe el impulso mediante demandas y quejas. Así, el sistema de retroacción alcanza con rapidez al ciudadano de forma tal que ellos mismos son capaces de evaluar la eficacia de la intervención de la Procuraduría. Esa rápida capacidad de acción presupone la existencia de canales internos de comunicación igualmente eficaces.

Desde el punto de vista del diseño de esta red de relaciones, la Procuraduría de Derechos Humanos aparece como núcleo dinámico que se relaciona con los distintos elementos que configuran la red, asegurándose de la naturaleza de la respuesta de los elementos de este sistema, proporcionando apoyo cuando se le solicita, rediseñando la estructura global y manteniendo un fuerte vínculo con el exterior.

No puede olvidarse, sin embargo, que frecuentemente las capacidades de respuesta a un problema se encuentran dispersas entre las partes de la red, que determinadas actuaciones implican necesariamente a actores diversos, y que, por lo tanto, pueden aparecer incoherencias, falta de coordinación y dilemas importantes desde el punto de vista de la legitimidad y de la gestión de la responsabilidad política ante los ciudadanos. A pesar de ello, puede comprobarse con facilidad que la política de salud presupone necesariamente la superación de los límites de las organizaciones individualmente consideradas y la existencia de un sistema de interrelaciones horizontales y no jerárquicas.

Sin embargo, el tiempo transcurrido desde la presentación de las primeras demandas hasta la identificación de los problemas y la planificación de las actuaciones suele ser elevado. Los actores intervinientes suelen consumir gran cantidad de tiempo, recursos y energía en alcanzar resultados tangibles. En ocasiones, esta demora se debe a la lentitud de los procesos judiciales, a la falta de confianza entre instituciones que no comparten necesariamente intereses ni cultura, cuando no arrastran una historia de conflictos, y a la falta de respuesta de algunos actores.

En consecuencia, estamos ante un tipo de red cuyo núcleo es la Procuraduría de Derechos Humanos y que se caracteriza por la interdependencia de sus miembros. Es-

tas interacciones tienen una base legal, cada miembro conserva cierta independencia con respecto a los demás y no comparten necesariamente los mismos objetivos. Con frecuencia, cada uno de los distintos actores es parte de una organización más amplia que es capaz de condicionar e influenciar en cierto grado la efectividad de la política de salud. Cada grupo tiene lealtades distintas (sindicatos, organizaciones profesionales médicas, colectivos de pensionistas) y si la red funciona en alguna medida como una organización es por el papel nodular y coordinador que desempeña la Procuraduría: impulsando actuaciones, exigiendo información, prestando asesoramiento... Sin su existencia, las partes del sistema tenderían a actuar de forma contradictoria. Puede advertirse, en definitiva, cómo los responsables políticos del IGSS no son los únicos actores implicados en la materia, y cómo la Procuraduría actúa como coordinador y dinamizador de toda la organización que conforman las partes integrantes.

El mapa de los integrantes de la red es complejo, pero el verdadero mapa lo es aún más si tenemos en cuenta los diferentes niveles de gobierno, el sistema de relaciones intergubernamentales en la materia, los órganos de producción normativa de distintos niveles, y la multitud de colectivos públicos y privados implicados en la garantía de la cobertura sanitaria. En consecuencia, la forma de comprender la red en la que la Procuraduría de Derechos Humanos desempeña un papel central, aunque no principal, es contemplándola como un elemento dinámico, con sus componentes en permanente interacción.

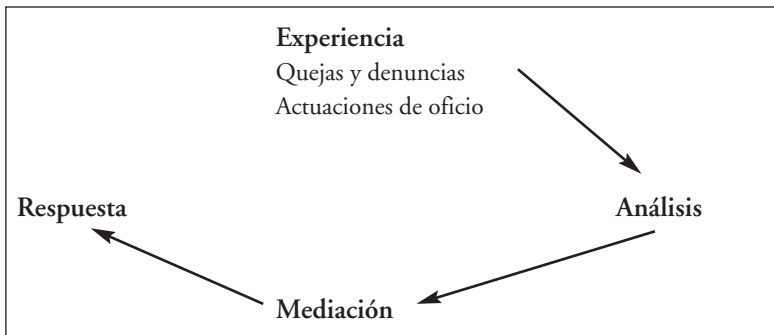
La complejidad de la problemática de la política de salud y de la búsqueda de salidas a la crisis de uno de sus proveedores esenciales, significa en términos prácticos que sus soluciones dependen de los medios y de la capacidad de negociación de los distintos actores. Las visiones parciales que aquí convergen quedan atenuadas por la centralidad de la Procuraduría, su visión global de la problemática, su capacidad de aprendizaje, de reciprocidad, su conocimiento de los papeles y responsabilidades de las partes y por la comunicación efectiva que establece con ellas.

Una organización reticular que funcione debe constituirse en una especie de «capital social», de forma que las relaciones entre las partes genere la confianza suficiente y contribuya al reconocimiento del estatus y del papel que cada actor desempeña. De esta forma, es necesario, por tanto, combinar los propios intereses de la organización con las exigencias de los responsables políticos, las demandas de eficiencia y economía de los afiliados al sistema y las expectativas y necesidades de la población que es objeto de la política de salud. La satisfacción de cada uno de estos requerimientos es la base de la legitimidad de la actuación de la Procuraduría. Los canales de comunicación entre las partes y el intercambio de información tienen un

impacto definitivo en la medida en que el proceso de intermediación del que es responsable la PDH es transparente a los ojos de la ciudadanía. Las relaciones han de ser lo suficientemente estables y sólidas como para garantizar la legitimidad de los actores y permitir el ejercicio de dación de cuentas de acuerdo con la naturaleza de cada actor social.

### Relaciones informales y participación como fundamentos del aprendizaje de la Procuraduría

La Procuraduría de Derechos Humanos «construye» su propia legitimidad al tiempo que se relaciona con los responsables políticos y el público en general, y precisamente por ello. La figura del Procurador traspasa constantemente los límites de la gerencia de la organización para actuar como asesor técnico de los responsables políticos, contribuir a definir la agenda política y escuchar al público, creando de este modo espacios desde los que actuar con comodidad. Trata de ganar la confianza de la ciudadanía a través de su presencia en los medios de comunicación, pretende explicar, persuadir y asumir una responsabilidad compartida. En definitiva, opera en los límites de los sistemas político, judicial y social escuchando las opiniones de jueces, funcionarios, políticos y ciudadanos. Por todo ello, puede decirse que el Procurador, considerado como titular de la Institución, desempeña un papel esencial gestionando los espacios de convergencia de los distintos sistemas y obteniendo información sobre los distintos enfoques adoptados en materia de salud.





Ahora bien, hay que reconocer las limitaciones del aprendizaje formal. El contacto permanente de nuestra Institución con la realidad cotidiana y las relaciones informales parecen desempeñar un papel importante en el aprendizaje organizativo, que permite poner en tela de juicio valores y creencias asumidas como verdades incontestables. Lo que aquí se mantiene es que la peculiar estructura en que se desenvuelve la institución de la Procuraduría la convierten en una «organización que aprende». Y ello es así por el lugar que ocupa en el centro de la red y por el tipo de funciones que realiza: así, vincula a la organización con actores sociales, políticos, judiciales; lleva a cabo estudios, realiza visitas, participa en conferencias y actos públicos, y desempeña un papel activo en el diseño de medidas concretas en contacto con los responsables políticos. La experiencia acumulada por todos los participantes en la red es el fundamento para la comprensión en detalle de los distintos aspectos de la problemática de la política de salud y para su análisis. Este tipo de aprendizaje interactivo permite, además, conocer e interpretar las acciones de los componentes de la red.

La actuación de la Procuraduría no se limita a la recepción de las denuncias y quejas que realizan ciudadanos particulares, a instruir con base en ellas los correspondientes expedientes y actuar ante los organismos o las personas que motivaron las numerosas demandas contra el IGSS. También realiza una importante labor de difusión de los derechos de la población en la materia y de contacto con el público. El conocimiento, las creencias y las actitudes de la ciudadanía son tan importantes en esta materia como los de los políticos y los funcionarios. Aun cuando la adquisición de información o de conocimientos formales es importante, nuestra Institución es consciente de que es esencial, sin embargo, una participación ciudadana más activa. La centralidad de la Procuraduría es el factor que permite promover el intercambio de perspectivas y experiencias. Los conflictos y las tensiones salen a la luz y permiten el planteamiento de opciones diferentes o de nuevas soluciones inexploradas.

Dice Sue Goss: «Necesitamos una decidida política de inclusión, que reconozca la naturaleza parcial de la identidad y diseñe una serie de conexiones entre intereses diversos, que cree una lógica que vincule las preocupaciones de grupos distintos y fragmentados... esto requiere un nuevo lenguaje de exploración común, de aprendizaje desde la experiencia, de experimentación, de esfuerzo conjunto y de empatía ante los demás puntos de vista, y no de rechazo»<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> GOSS, S.: «Language, identity and power», en *Renewal*, vol. 3, n° 3, julio de 1995.

La actuación de la Procuraduría, en el caso que aquí se explora, pone de relieve que la acción política no surge únicamente de las instituciones oficiales encargadas de diseñar las políticas públicas y no se limita a la acción de los partidos políticos. La democracia no queda representada en las estructuras y esferas de decisión política, sino que tiene que ver con el reconocimiento y respeto de los derechos de toda la población, especialmente de los sectores más desprotegidos. La calidad de la democracia debe evaluarse, por tanto, no sólo en función del nivel de participación electoral, sino también de acuerdo con el grado de información y participación activa de la ciudadanía y la medida en que sus necesidades y demandas quedan satisfechas. En este sentido, el contacto estrecho que mantiene en este caso la PDH con la ciudadanía y el tipo de relaciones que establece con los más diversos sectores implicados en la política sanitaria, constituyen el fundamento de su legitimidad como institución pública y los ejemplos más claros de una nueva forma de hacer política.

Los principios de colaboración y de cooperación son para la Procuraduría fundamentales, toda vez que se trata de una organización no ejecutiva, y que para intervenir en la realidad administrativa y social debe hacerlo a través de otras: una organización que no sólo hace, sino que hace hacer. La legitimación de la Procuraduría para encarar la crisis del sistema de salud pasa, por tanto, por liderar el conocimiento sobre la problemática a través de la capacitación de los sectores afectados e implicados, sin descuidar la importancia que tiene la transmisión a la red de actores de los conocimientos adquiridos a lo largo de estos dieciséis años.

Así, la Procuraduría realiza funciones de pensador estratégico para definir los problemas que han ido emergiendo en estos meses, para conocer las demandas de los afectados, para ser, en fin, «los ojos y los oídos» de la ciudadanía en lo referido a la problemática. En este sentido, no resulta descabellado decir que, sin la intervención de la Procuraduría, determinadas situaciones derivadas de la debilidad institucional del IGSS hubiesen tardado más en conocerse y en estudiarse.

El impulso de redes formales e informales de negociación, ajuste mutuo y consultas ha resultado ser indispensable al abarcar una política compleja como es la de la salud, en la que convergen factores financieros, organizativos, políticos, éticos, étnicos... en definitiva, por su acusada transversalidad.

## 7. México

*Blanca Olías de Lima Gete*

*Enrique Silvestre Catalán*

### 7.1 COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LA REPÚBLICA DE MÉXICO

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de la República de México, dependiente de la Secretaría de Gobernación, se crea en 1990; dos años más tarde, este organismo se institucionalizó en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos al adicionarse el apartado B en el artículo 102. Finalmente, por medio de una reforma constitucional, la Comisión se constituyó en una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria, modificándose su denominación de Comisión Nacional de Derechos Humanos a Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). La CNDH tiene competencia en todo el territorio nacional.

La CNDH tiene dos funciones esenciales: una preventiva y otra correctiva. La primera trata de difundir los principios de los derechos humanos y crear una cultura propicia a su respeto. Se desarrolla mediante actividades diversas (cursos, charlas, conferencias, congresos, etc.), dirigidas a todos los sectores sociales de la población (niños, jóvenes, adultos en plenitud, indígenas, personas con capacidades diferentes, mujeres o servidores públicos).

La función correctiva se ejerce a través de la actuación de las Visitadurías Generales que, bien mediante la presentación de quejas, bien mediante la actuación de oficio, realizan investigaciones rigurosas sobre presuntas violaciones a los Derechos Humanos cuando éstas son imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación.

La Comisión actúa en cierta manera con carácter subsidiario respecto de las entidades del mismo tipo que existen en los Estados que componen la Federación. Así, ante un recurso de queja por omisión o inactividad, si considera que el asunto es importante y el organismo estatal puede tardar mucho en expedir su recomendación, po-

drá atraer esa queja y continuar tramitándola con el objeto de que sea la CNDH la que emita, en su caso, la recomendación correspondiente.

Asimismo, ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se pueden presentar escritos de inconformidad en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas, así como por la no aceptación de sus recomendaciones por parte de las autoridades, o por su deficiente cumplimiento.

Esta segunda instancia procesal, que ejerce la Comisión Nacional, no implica, sin embargo, intromisión o injerencia en las actuaciones o pronunciamientos de las Comisiones estatales. Es más, la práctica va imponiendo, y sancionando a través de convenios, que en las quejas presentadas ante la CNDH por presuntas violaciones de autoridades federales acaecidas en los distintos Estados, el expediente se inicie con las investigaciones preliminares llevadas a cabo por la Comisiones estatales. Son éstas las que mejor conocen el medio y las condiciones sociales, económicas y culturales en las que se han desarrollado los hechos y, por tanto, las que más acertadamente pueden valorar las distintas circunstancias que concurren en el hecho violatorio.

La especial trascendencia de los asuntos en los que interviene la CNDH se acompaña de una envergadura organizativa y presupuestaria muy superior a la de las Comisiones estatales, admitiendo que también hay diferencias entre éstas. La Comisión Nacional tiene una estructura organizativa más compleja, cuenta con más de 600 funcionarios y un presupuesto anual de unos 800 millones de pesos.

Para valorar adecuadamente estos datos hay que tener en cuenta que se presentan unas 12.000 quejas anuales, se generan unos 3.000 documentos mensuales y se han emitido 1.597 recomendaciones desde 1990.

Al margen de estos datos, que permitirían concluir que existe una gran organización para tan escaso número de quejas, la CNDH desempeña un papel trascendental en el conjunto del Sistema no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México. De toda su actividad debemos destacar su estrategia de difusión y comunicación, que debe poner en relación con su posición en el entramado institucional mexicano y en su capacidad como organización federal.

## **Política de comunicación y difusión**

La posición central de la CNDH le permite una *actuación estratégica en la promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos en todo el territorio nacional*, que ha sabido aprovechar. Las relaciones institucionales que entabla la Comisión Nacional,

que mantiene un contacto permanente con los poderes de la Federación (especialmente con el legislativo y el ejecutivo), y su política de difusión y comunicación, son una parte sustancial de las vías preferentes de articulación de esta estrategia. Esta actuación, por otra parte, refuerza y apoya la labor de las Comisiones estatales.

En el contexto mexicano, la promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos debe tener en cuenta los sectores más vulnerables, que se encuentran con una situación de especial desprotección. El Programa sobre Asuntos de la Mujer, la Niñez y la Familia, desarrollado por la Comisión Nacional, forma parte de la específica política de liderazgo de este organismo en la promoción de los derechos humanos.

En la misma línea habría que considerar la iniciativa de la CNDH de emitir Recomendaciones Generales. Se trata, en este caso, de incidir en las infracciones más frecuentes a los derechos, tratando de generar las modificaciones convenientes para prevenir y evitar nuevos hechos violatorios.

La política de comunicación y difusión se desarrolla a través de las siguientes unidades implicadas: la Dirección General de Presidencia y su órgano de apoyo, la Coordinación General de Desarrollo Institucional, la Secretaría Técnica del Consejo y la Secretaría Ejecutiva.

### *1. Dirección General de Presidencia*

Se trata de una unidad «política» de gran importancia para la labor exterior del CNDH. Trata de unificar criterios y establecer acciones conjuntas con los diversos organismos estatales de derechos humanos y se encarga de mantener las relaciones con Gobernadores, Comisiones estatales y poderes del Estado.

Esta unidad se ocupa también de la elaboración del programa general de trabajo y del informe anual de actividades, así como de planear y evaluar los programas y acciones contenidos en el programa general, con el fin de proporcionar al Presidente los elementos necesarios para la adopción de decisiones. Dirige, además, la elaboración de estudios sobre la cultura política, nacional e internacional, y se ocupa de la formulación de estudios sobre las causas de violación de los derechos en las etnias indígenas en México.

Por lo que se refiere al primer aspecto, y con objeto de fortalecer el Sistema Nacional no Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos, así como para unificar criterios y realizar acciones conjuntas que intensifiquen la lucha por los derechos

humanos, en 2002 se suscribieron convenios de colaboración en materia de capacitación, formación, divulgación y atención de quejas con las Comisiones de los Estados de Coahuila, Nayarit, Puebla y Quintana Roo. Estos instrumentos jurídicos permitirán que dichos organismos estatales, al recibir una queja en la que se encuentren involucradas autoridades federales, preventivamente, y en casos urgentes, efectúen todos los actos que tengan por objeto la solución del conflicto planteado. Darán fe de los hechos constitutivos de violación, practicando las diligencias necesarias y levantando certificación de éstas. Solicitarán a la autoridad señalada como posible responsable la adopción de medidas precautorias o cautelares indispensables para evitar la consumación irreparable de las violaciones denunciadas, o de daños de difícil o imposible reparación, o bien demandarán la restitución o conservación del goce de los derechos. Asimismo, unirán sus esfuerzos para difundir los derechos humanos, diseñar programas de capacitación, formación y difusión, realizar estudios conjuntos, coediciones, etc.

En esta línea de cooperación entre entidades se firmó un convenio con la Comisión del Estado de Zacatecas y la Universidad Autónoma de Zacatecas, y otro con la Comisión de Nayarit y su Universidad Autónoma, para desarrollar conjuntamente un Diplomado en Derechos Humanos en cada entidad federativa.

Con el objetivo de fortalecer el programa de relaciones con organismos públicos de defensa de los derechos humanos, la CNDH participó activamente en la consolidación y crecimiento de la Red de Instituciones Nacionales de Promoción de Derechos Humanos del Continente Americano, mecanismo regional que favorece la coordinación de las posiciones de los miembros en los órganos de la ONU, en particular la Comisión de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Como secretaria de la Red, la CNDH organizó una serie de actividades prioritarias. También participó en las reuniones de la FIO, del Consejo de Directores del Instituto Internacional del Ombudsman.

La CNDH participó en el seminario «La Promoción y la Protección de los Derechos Reproductivos», organizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en el 58° periodo de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, etc. Se atendieron 296 peticiones de información procedentes de grupos de trabajo y mecanismos de derechos humanos de Naciones Unidas, de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, etc.

Finalmente ha dado puntual seguimiento a las reuniones de la Comisión Intersectorial para la Atención de los Compromisos Internacionales de México en materia de derechos humanos y sus grupos de trabajo.

La Dirección General de Presidencia cuenta con la Coordinación General de Desarrollo Institucional como órgano de apoyo, que se ocupa de las relaciones con los poderes de la República.

## *2. Coordinación General de Desarrollo Institucional*

Tiene dos funciones principales, de distinto calado. Por una parte, tiene encomendada la elaboración de programas de innovación y calidad en el seno de la CNDH, lo que pertenece al ámbito interno. Por otra, fomenta la relación y colaboración permanente con los Poderes de la Unión y los entes federativos. En esta vertiente, de gran importancia para lograr avances legislativos en materia de derechos humanos, trata de concienciar a los miembros del Congreso sobre la defensa de los derechos y les invita a visitar cárceles, comisarías y otras dependencias públicas para mantenerles en contacto con la realidad de los derechos humanos en el país. Cada diputado tiene una clave personal que le permite conectarse directamente con la Comisión, a través de la que recibe información puntual sobre los asuntos de su interés, además de poder seguir los trabajos del organismo.

La Coordinación General sigue las sesiones del Congreso y sus comisiones, lo que le permite hacerse presente en los proyectos legislativos que afecten a los derechos humanos. La Comisión ejerce una verdadera labor de persuasión y sensibilización de los diputados y los asesora en materia de derechos humanos. Esta unidad sigue también la tramitación de convenios internacionales.

## *3. Secretaría Técnica del Consejo*

Es una unidad clave de la política de difusión y publicaciones de la CNDH. Su titular es una mujer, doctora en derecho, que goza de la confianza del Presidente, con el que despacha semanalmente.

La Secretaría Técnica es la unidad competente para promover el estudio, la enseñanza y la edición de publicaciones en materia de derechos humanos. Así, diseña y ejecuta programas de capacitación en materia de derechos humanos. La Secretaría se encarga también de promover el estudio y la enseñanza de los derechos humanos dentro del sistema educativo, para lo cual diseña e imprime material didáctico propio, tanto para los profesores como para los alumnos. Los avances logrados al respecto em-

piezan a dar sus frutos, ya que hasta hace relativamente poco las quejas por violación de los derechos humanos en la escuela eran casi inexistentes, aun habiendo constancia de que se infringían. La situación ha cambiado paulatinamente, como se aprecia en las quejas presentadas ante la Comisión.

#### 4. *Secretaría Ejecutiva*

Es uno de los puntales de la CNDH. Esta unidad tiene por misión planificar y programar el desarrollo de proyectos para la promoción y el fortalecimiento de las relaciones con organismos públicos sociales o privados, nacionales e internacionales. Formula al Consejo y al Presidente las políticas generales en materia de derechos humanos que habrá de seguir la Institución ante los organismos gubernamentales y no gubernamentales, y presenta dictámenes respecto a los tratados y convenios internacionales en materia de derechos humanos de los que México sea o pueda ser parte. Además de establecer métodos de investigación adecuados para la realización de estudios que contribuyan al mejor funcionamiento de la CNDH, prepara los anteproyectos de ley o reglamentos que la Comisión haya de entregar a los órganos competentes

La Secretaría se ocupa también de estimular y fortalecer las relaciones con las ONG. El trabajo con las organizaciones no gubernamentales ha ido instaurando un clima de creciente cooperación, pese a que no siempre los puntos de vista coinciden. La Comisión ha ido incrementando el número de organizaciones con las que desarrolla acciones o programas conjuntos, lo que ha facilitado el entendimiento. Las ONG son una fuente de apoyo e información para la CNDH sobre la violación de derechos humanos en México.

Durante 2002 se llevaron a cabo quince reuniones: cinco con Peace Brigades International; una con la Comisión Civil Internacional de Observación de los Derechos Humanos; tres con Freedom House, en las que se acordó trabajar conjuntamente para establecer una herramienta de medición de avances en materia de actividades de los defensores de derechos humanos e intercambio de información en torno a las acciones que ésta ha realizado sobre el estado de la protección de los derechos humanos en México; una con el Programa Suizo de Observación y Promoción de Paz en Chiapas; una con Amnistía Internacional, con la Oficina Internacional de los Derechos del Niño. También se dio seguimiento a los informes de Human Rights Watch, del Departamento de Estado Nortea-



mericano, del Servicio Internacional para la Paz, de Amnistía Internacional, Global Exchange, etc.

Asimismo, se invitó a diecisiete ONG internacionales y a cinco nacionales para asistir al Seminario Internacional sobre Indicadores y Diagnóstico en materia de Derechos Humanos: el caso de la tortura en México.

La CNDH respondió a 1.875 peticiones de información de ONG internacionales y personas del exterior.

Respecto a las organizaciones sociales mexicanas, destacan las 94 actividades de enlace realizadas, en las que participaron 6.482 personas. Se realizaron visitas a ONG del sureste y norte del país. Se realizó el «Segundo Encuentro Regional entre la CNDH, las Comisiones Locales y las ONG. Hacia un diálogo permanente», al que asistieron 167 organizaciones sociales. Posteriormente tuvo lugar el tercer encuentro. Resultado de estas reuniones fue la firma de 66 convenios de colaboración y se creó un Directorio de Organizaciones No Gubernamentales Pro Derechos Humanos.

La CNDH participó en las actividades derivadas del Acuerdo de Cooperación celebrado entre el Gobierno mexicano y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, apoyando la elaboración de la propuesta de Norma Oficial Mexicana para el Diagnóstico Médico de la Tortura. También se recibió al Relator Especial de Derechos Humanos para los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias para exponerle el trabajo de la CNDH en esta materia, y con la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Migrantes y con miembros del Grupo de Trabajo de Detención Arbitraria.

Asimismo, con objeto de cumplir el compromiso internacional de dar seguimiento al Proceso de Montreux e iniciar un diagnóstico en México en materia de tortura, la CNDH realizó un seminario internacional con expertos de diversos países para recopilar información y definir una metodología que incorpora el análisis estadístico como herramienta para la valoración del respeto a los derechos humanos en México.

La Secretaría organiza y supervisa la elaboración de la *Gaceta* de la CNDH, que es su boletín periódico de información, así como las actividades de distribución y comercialización de las publicaciones.

Los programas más destacados de la Secretaría son: el programa de capacitación, el editorial, el programa de investigación, intercambio, formación y documentación académica, y el programa de coordinación de proyectos de investigación sobre derechos humanos: grupos vulnerables.

## Programas desarrollados

Las unidades que se acaban de examinar llevan a cabo los principales programas de comunicación y difusión de la CNDH, que abarcan desde una amplia *cobertura informativa* a la realización de estudios e investigaciones sobre los derechos humanos.

La Coordinación General de Comunicación y Proyectos dio cobertura informativa a cien eventos relacionados con las labores de la Comisión; emitió 197 comunicados de prensa. La información generada por la CNDH registró 4.774 impactos en prensa escrita, 1.358 en radio y 657 en televisión. De este total, 5.849 fueron notas periodísticas y comentarios positivos al trabajo de la CNDH. Asimismo se brindó atención a 312 peticiones de entrevistas de representantes de medios de comunicación con funcionarios de la Comisión.

Se elabora una síntesis informativa diaria de los medios impresos. Se emitieron 1.834 informes de control de los medios electrónicos y se realizaron 34 inserciones en medios escritos para promover los eventos, foros, seminarios, etc., organizados por la CNDH.

Asimismo se realizaron seis campañas promocionales de 30 segundos para radio y televisión: Contra el Abuso del Poder; Informe Especial sobre Desaparecidos; Segundo Informe de Actividades; Contra la Tortura; Províctima; Contra la Prostitución Infantil.

Por último, se participó en la realización de 12 programas sobre derechos humanos, coproducidos por el Instituto Nacional de Televisión Educativa.

### 1. Programa de capacitación

Es un programa puesto en marcha por la Secretaría Técnica del Consejo. El objetivo es formar promotores, especialistas e investigadores con el propósito de impulsar una cultura de respeto a los derechos humanos. Se imparten cursos, talleres, seminarios, conferencias, diplomados y un doctorado en derechos humanos, dirigidos básicamente a tres sectores: servidores públicos, trabajadores del sistema educativo nacional y grupos vulnerables.

Durante el año 2002 se llevaron a cabo 592 actividades de este tipo con 34.888 participantes. Entre éstas destaca: 40 actividades de capacitación en las Fuerzas Armadas; 125 actividades dirigidas a 8.429 servidores públicos federales, estatales y municipa-

les encargados de la seguridad pública; 17 actividades para 951 servidores del sistema penitenciario; 58 actividades dirigidas a 1.890 agentes de las Procuradurías de Justicia; 15 talleres dirigidos a 653 agentes del Instituto Nacional de Migración; 55 actividades dirigidas a 1.862 servidores de los servicios de salud, entre otras acciones.

### CAPACITACIÓN

N.º de participantes	Sector	Actividades
—	Fuerzas Armadas	40
8.429	Seguridad Pública	125
951	Sistema Penitenciario	17
1.890	Procuraduría de Justicia	58
653	Instituto Nacional de Migración	15
1.862	Servicios de Salud	55
1.567	Educación básica	36
1.759	Educación media	20
3.255	Educación superior	47

En el ámbito educativo se realizaron 36 actividades en educación básica a las que asistieron 1.567 personas, destacando la elaboración de 6 vídeos dentro del Programa de Capacitación en Derechos Humanos para la Educación Básica, con los que se brinda capacitación a los docentes de toda la República. En educación media se llevaron a cabo 20 actividades destinadas a 1.759 personas, y en educación superior, 47 actividades que contaron con 3.225 asistentes. Entre las actividades dignas de mención en educación superior se encuentran: el Primer Foro Regional sobre Derechos Humanos, el ciclo de conferencias sobre derechos humanos en la Escuela Superior de Guerra y el programa «Los Derechos Humanos van a la Universidad». Se realiza también un Diplomado en Derechos Humanos, desarrollado en Zacatecas y en Chiapas, y el Doctorado realizado junto con la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España.

En cuanto a los grupos vulnerables, destacan 51 acciones en el ámbito de la tercera edad, dirigidas a 1.667 personas (Tercera Jornada por los Derechos de las Personas Adultas Mayores); 37 cursos sobre derechos de la niñez, dirigidos a 1.388

participantes; 18 actividades sobre derechos de la mujer, para 929 personas (Congreso Internacional de Capacitación para Profesionales en el Trabajo de Refugios y Atención a Mujeres y sus Hijos en Situación de Violencia Familiar); 8 actividades dirigidas a 343 asistentes en materia de derechos de los indígenas; 6 cursos dirigidos a grupos que trabajan con personas con discapacidad; y 6 actividades relacionadas con el VIH.

### GRUPOS VULNERABLES

N.º de participantes	Sector	Actividades
1.667	Tercera edad	51
1.388	Infancia	37
929	Mujer	18
343	Indígenas	8
—	Discapacidad	6
—	VIH	6

## 2. Programa editorial

A cargo de la Secretaría Técnica, y con el apoyo de la Secretaría Ejecutiva, el programa editorial de la CNDH es verdaderamente notable y, además de constituir uno de los pilares de la política de difusión, contribuye a suplir las menores posibilidades de algunas Comisiones estatales. En el año 2002 se ha generado un volumen de publicaciones que es difícil emular. Veamos algunas cifras.

Del órgano oficial de difusión, la *Gaceta*, elaborado por los servicios técnicos de la Secretaría Ejecutiva, se han editado 36.000 ejemplares y se continuó con la traducción y distribución del boletín mensual *Carta de Novedades*, en español y en inglés (*Newsletter*), cuyo objeto es difundir información sobre las principales actividades de la CNDH en el ámbito nacional e internacional. Se distribuyeron 33.000 ejemplares de cada idioma a 4.000 destinos diferentes de 160 países del mundo.

Se produjeron 81.000 folletos, 60.793 carteles, 118.501 trípticos y 360.000 cartillas sobre diversos temas de derechos humanos. Se han editado y distribuido 45.750 ejemplares de distintos libros especializados. Se elaboraron 391.075 ejemplares de

otros materiales. El número total de ejemplares publicado en 2002 fue de 1.170.805, lo que demuestra la enorme capacidad editorial de la CNDH.

Entre los libros editados destacan: *Los Derechos Humanos de los mexicanos, Los derechos del hombre, Soberanía de los Estados y Corte Penal Internacional, La violencia familiar y los derechos humanos, Problemas del derecho indígena en México, El Ombudsman municipal en México y en el mundo, Teoría constitucional y derechos humanos*, entre otros.

### 3. *Programa de investigación, intercambio, formación y documentación académica*

El objetivo de esta función, desempeñada básicamente por la Secretaría Técnica, es realizar investigación académica especializada de carácter multidisciplinar, con el fin de aportar los conocimientos que la sociedad demanda para el incremento de la cultura de los derechos humanos. Así, por acuerdo del Consejo Consultivo de agosto de 2001, el Centro Nacional de Derechos Humanos se reestructuró para ejercer las funciones de investigación e intercambio con otras instituciones especializadas. El Centro Nacional lleva a cabo acciones encaminadas a fomentar el intercambio académico con instituciones nacionales e internacionales; contribuir a la formación de investigadores en materia de derechos humanos; organizar eventos académicos de nivel superior; y promover el enriquecimiento del acervo documental del Centro de Documentación y Biblioteca de la CNDH. Esta labor ha dado sus frutos con obras de investigadores internos y externos, publicadas por la CNDH.

### 4. *Programa de coordinación de proyectos de investigación sobre derechos humanos: grupos vulnerables.*

Sensibilizar sobre la situación de los grupos vulnerables y dar a conocer sus derechos al resto de la población, requiere de la elaboración y desarrollo de proyectos de investigación que permitan identificar las principales causas de violación a estos derechos para prevenirlas y eliminarlas, y proponer las reformas legislativas que impulsen su efectiva protección. Para ello la CNDH, a través de la Secretaría Técnica, realizó siete reuniones de trabajo para elaborar diagnósticos sobre grupos vulnerables. Se realizaron dos investigaciones sobre tercera edad, se participó en el Foro de Consulta Nacional sobre el Envejecimiento en México y en la Segunda Asamblea Mundial de En-

vejecimiento celebrada en Madrid. Se participó en 19 actividades sobre personas con discapacidad, asistiendo como observadora a la Reunión de Expertos sobre la futura Convención de Naciones Unidas para promover y proteger los derechos de las personas con discapacidad.

Por otra parte, en coordinación con la Comisión de Derechos Humanos del Senado, se realizaron dos giras de trabajo en EEUU para conocer los problemas de los emigrantes.

Un aspecto esencial en la *política de difusión*, en un concepto amplio, es la elaboración de las Recomendaciones Generales. La idea de presentar Recomendaciones Generales a las autoridades fue una propuesta auspiciada por el Consejo Consultivo de la CNDH. La posición central de la Comisión Nacional en la defensa de los derechos humanos ha permitido generar estos documentos que tienen un alcance mayor que las recomendaciones ordinarias y tratan de prevenir la comisión de violaciones en todo el territorio de la Federación.

La Comisión emite Recomendaciones Generales a las diversas autoridades del país, a fin de que se promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los Derechos Humanos. Estas Recomendaciones se elaboran de manera similar a las Recomendaciones particulares y se fundamentan en los estudios realizados por la propia Comisión en cada una de las Visitadurías, previo acuerdo del Presidente. Antes de su emisión se ponen en conocimiento del Consejo.

Las Recomendaciones Generales contendrán en su texto los siguientes elementos: 1. Antecedentes; 2. Situación y fundamentación jurídica; 3. Observaciones; y 4. Recomendaciones. Las Recomendaciones Generales no requerirán aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas y se publicarán también en la *Gaceta*, pero se contabilizarán aparte y su seguimiento será general. Estas son las que se han dictado hasta la fecha:

- *Recomendación general 01*: derivada de las prácticas de revisiones indignas a las personas que visitan centros de reclusión estatales y federales de la República Mexicana. Dirigida al Secretario de Seguridad Pública Federal, a Gobernadores de las entidades federativas y al Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- *Recomendación general 02*: sobre la práctica de las detenciones arbitrarias. Dirigida a Procuradores Generales de Justicia y de la República, al Secretario de Seguridad Pública Federal y a responsables de seguridad pública de las entidades federativas.

- *Recomendación general 03:* sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana. Dirigidas a Gobernadores de las entidades federativas, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y al Secretario de Seguridad Pública Federal.
- *Recomendación general 04:* derivada de las prácticas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas, respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar. Dirigida al Secretario de Salud, a Gobernadores de las entidades federativas, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal y a responsables de los servicios de salud pública.
- *Recomendación general 05:* sobre el caso de la discriminación en las escuelas por motivos religiosos. Dirigida a Gobernadores de las entidades federativas y al Secretario de Educación Pública Federal.

La idea de incidir en las situaciones o condiciones que generan una frecuente violación de los Derechos Humanos, pretendiendo, sobre todo, alterar las condiciones jurídicas, materiales o de prácticas administrativas que las posibilitan, se completa con la presentación de informes especiales. Los informes especiales aspiran a llamar la atención sobre hechos especialmente graves, bien se trate de violaciones de los derechos humanos, bien de dificultades u obstrucciones a la labor de la CNDH.

Cuando la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad, el Presidente de la Comisión Nacional podrá presentar a la opinión pública un informe especial en el que se expongan los logros obtenidos, la situación de particular gravedad que se presenta, las dificultades que para el desarrollo de las funciones de la Comisión Nacional hayan surgido y el resultado de las investigaciones sobre situaciones de carácter general o sobre alguna cuestión que revista una especial trascendencia. Los informes publicados hasta la fecha son los siguientes:

- Informe especial sobre la situación de los derechos humanos de los internos en los centros de menores de la República Mexicana.
- Informe sobre el caso de la Región Loxicha.
- Informe especial caso Agua Fría.
- Informe especial sobre la situación de los derechos humanos en los centros de readaptación social y reclusorios preventivos varoniles y femeniles del Distrito Federal.
- Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80.

- Informe de la investigación sobre presuntos desaparecidos en el Estado de Guerrero de 1971 a 1974.

## 7.2 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE MÉXICO. «LA INTERPRETACIÓN EXPANSIVA DE LAS FUNCIONES DE LA ORGANIZACIÓN»

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México (CODHEM) nace al amparo de los artículos 102.B de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. La Ley Reguladora se publica el 20 de octubre de 1992, y el Reglamento Interno, en su última versión, es de agosto de 2002.

La Comisión tiene que hacer frente a una variedad étnica y cultural importante, ya que en el territorio del Estado existen poblaciones indígenas en proporción no desdeñable (cerca de un 20%). Es en este hábitat donde se producen con más frecuencia las violaciones de los derechos humanos. Además, la continua expansión de la capital de la República, México D.F., una de las ciudades más grandes del mundo, ha hecho que una gran parte de la conurbación de la ciudad se localice en territorio de este Estado, que alcanza los 14 millones de habitantes. Para hacer frente a la defensa de los derechos humanos en un territorio tan superpoblado, la Comisión ha impulsado una serie de prácticas que permiten paliar, en la medida de lo posible, unas necesidades que superan con mucho la propia capacidad legal de la organización. Es precisamente este hecho el que ha merecido la atención de los informantes y que a continuación exponemos.

### Una interpretación expansiva de sus funciones

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de México tiene una conciencia clara de su papel institucional dentro de la realidad política y social del Estado, lo que le lleva a adoptar una posición proactiva en la defensa y la promoción de los derechos humanos.

El rasgo más característico de la Comisión es la *interpretación expansiva de sus funciones*, que impregna la organización y las pautas de comportamiento de sus componentes. No quiere esto decir que la Comisión se extralimite en sus funciones, sino que entiende que la defensa de los derechos humanos es una actividad sustantiva que



comienza por el derecho a la vida y a una existencia digna. De hecho, «la misión fundamental de la organización es la promoción y la defensa de los derechos humanos, actividad que no puede quedar encorsetada por el ordenamiento jurídico que rige su actividad ni por problemas de reparto competencial a lo que los ciudadanos son ajenos por completo». La toma de decisiones y la disposición de los distintos recursos, materiales, humanos y presupuestarios, se adecúan a esta finalidad. Pero se trata de una actitud organizacional querida, buscada; es el principio que emana de la cúpula de la organización e impregna su misión y sus objetivos.

La plasmación de esta orientación general puede apreciarse en el conjunto de su actividad, pero podemos visualizarla en cuatro acciones concretas:

1. Acciones dirigidas a paliar la insuficiencia de las instituciones y de las políticas públicas en la atención a los sectores más débiles (infancia, mujer, personas con capacidades diferentes).
2. La aproximación a los sectores y lugares con condiciones de vida más precarias o próximas a la marginación social.
3. La agilidad en la tramitación de quejas.
4. El puntual seguimiento de las Recomendaciones.

*1. Acciones dirigidas a paliar la insuficiencia de las instituciones y de las políticas públicas en la atención a los sectores más débiles*

Los grupos más vulnerables de la sociedad no pueden esperar a que el desarrollo de una conciencia de defensa de los derechos humanos y la mejora en sus condiciones de vida sea el fruto de una lenta asimilación por parte de las Administraciones Públicas del Estado. Consciente de ello, la CODHEM, bajo la dirección del Comisionado, ha advertido la necesidad de cubrir ese déficit prestacional que en muchos países forma parte del núcleo básico de la actividad del bienestar prestada por la propia Administración Pública tradicional.

Mediante una actitud proactiva que se traslada al resto de la organización, su cúpula organizativa ha impulsado una estrategia con un objetivo fundamental: paliar la insuficiencia prestacional de las Administraciones Públicas y hacer de este objetivo la misión de la organización. Dicha estrategia se manifiesta, lógicamente, en todos los factores y funciones administrativas de la organización. Desde una perspectiva general, supone que el ordenamiento regulador de sus funciones se convierta en un *prius*,

un marco que no debe incumplirse en cuanto que objetivo mínimo, pero que en ningún caso debe coartar la expansión de la organización, siempre que ésta pueda contar con los recursos necesarios, que no siempre son suficientes.

En el plano orgánico-funcional, destaca la puesta en marcha de programas dirigidos a los grupos vulnerables de la sociedad y cuya repercusión social permite que la organización llegue, en ocasiones, donde no puede hacerlo la Administración estatal.

*La Unidad de Atención a la Familia, la Mujer y la Infancia (UAFAMIN)*. Dependiente de la Secretaría de la Comisión, la UAFAMIN es una de las claves esenciales para entender la estrategia de la CODHEM tendente a interpretar expansivamente la misión organizativa. Su creación en 1997 vino propiciada por la insuficiencia de las instituciones para dar respuesta oportuna a las demandas de apoyo de quienes padecen la violencia doméstica.

El propósito de la UAFAMIN es abordar uno de los mayores problemas sociales en la actualidad: la violencia intrafamiliar, el abuso sexual de mujeres y niños, el desamparo de estos colectivos, el desarraigo familiar, etc. Es una Unidad que trata de orientar y dar apoyo a las personas necesitadas, fomentar nuevos comportamientos entre la población, muy especialmente entre las comunidades indígenas del Estado, aunque llegado un punto deben remitir el asunto al abogado de oficio, a las clínicas de maltratos o a la Procuraduría, por cuanto el ordenamiento jurídico les obliga a ello.

Los resultados obtenidos en la atención y prevención de estos conflictos condujeron a la creación en 2002 de dos departamentos dependientes de esta unidad: uno de *Psicología Familiar* y otro de *Trabajo Social*, con funciones claramente definidas. El primero proporciona apoyo psicológico a toda persona por situaciones derivadas de violencia intrafamiliar o abuso social, pero también en aquellos casos así acordados que puedan afectar a los derechos humanos de cualquier persona; elabora los diagnósticos respectivos de las personas que atiende, así como las opiniones técnicas y las pruebas periciales que le sean solicitadas por los Visitadores Generales para la debida integración de los expedientes de queja; y realiza el seguimiento de los asuntos que se hayan canalizado a otra dependencia.

El segundo brinda orientación y asesoría a toda persona afectada en su dignidad humana con motivo de violencia intrafamiliar, para coadyuvar en su desarrollo social y en el restablecimiento de la armonía familiar. Aplica también mecanismos que permitan observar y dar continuidad a la evolución de la armonía familiar y al desarrollo social de las personas víctimas de violencia intrafamiliar. La Unidad puede deter-

minar la realización de visitas domiciliarias, proporcionar asistencia y orientación social a familias en riesgo de desintegración o gestionar ante las dependencias oficiales y las asociaciones y organizaciones no gubernamentales la asistencia que cubra las necesidades básicas de las víctimas de violencia intrafamiliar. Como en el caso del departamento anterior, realiza los diagnósticos de las personas que atiende, y expone las opiniones técnicas que los Visitadores Generales le solicitan para integrar los expedientes de queja, además de dar seguimiento a los asuntos que haya canalizado a otras dependencias.

Debe decirse que el énfasis puesto en abordar con una visión global y especializada la problemática que conduce al maltrato y la violencia familiar, constituye uno de los éxitos del trabajo de la Comisión.

La labor desarrollada por la UAFAMIN le permite incidir en una determinada realidad social y, al mismo tiempo que presta servicios profesionales de gran valor para las comunidades afectadas, promueve los derechos humanos y previene las situaciones de vejación y maltrato en el seno familiar.

#### ACTIVIDAD (2001)

Sector	Eventos	Beneficiados
Infancia	263	29.061
Mujeres	57	3.086
Padres y madres de familia	294	12.186
Círculos de mujeres	28	1.078

Para dar una idea de la labor de la UAFAMIN, se nos antoja interesante destacar algunos de los eventos por ella desarrollados: «Un juguete, una ilusión»; mesa redonda «Análisis de los mecanismos de Protección y Defensa de los Derechos Humanos de la Mujer»; Festival del Día del Niño; Concurso Nacional de Arte Infantil y Juvenil; foro «Niños que trabajan en la calle, fenómeno que denigra a la sociedad»; 5.º coloquio internacional de Educación en Derechos Humanos; foro «Los hijos (hijas) de las reclusas»; foro «Realidad y desafíos de la mujer mexiquense»; reunión de seguimiento del programa «Círculo de mujeres»; conferencia sobre «Valores y familia»; jornada «Ayúdanos a Ayudar», «Va por las Niñas y los Niños Mazahuas»; foro «Derechos de la Mujer».

La Comisión parte de la convicción de que la problemática debe abordarse desde el interior del núcleo familiar, con personal especializado que pueda intervenir y tratar no solamente a la víctima de la agresión, sino también a quien la propicia.

El papel primordial de la UAFAMIN es la creación de una conciencia cívica, la prevención y la orientación. Trata de prestar servicios «esenciales» en comunidades alejadas, solicitando el auxilio de otras instituciones y de distintos profesionales: unidades médicas gratuitas, detección de cáncer cérvico-uterino, arreglo de electrodomésticos, cortes de pelo y tratamientos dermatológicos, etc. No se trata, pues, únicamente de tramitar y resolver quejas, sino de actuar de manera global sobre los segmentos más vulnerables de la población, para lo cual también se hace uso de los foros, talleres, conferencias y otros medios de formación e información que la Comisión pone en práctica con asiduidad. A través de la Secretaría, se firman convenios con entidades como la Secretaría de Educación o instituciones privadas educativas y se canalizan relaciones con organizaciones sociales, que, aun sin estar institucionalizadas de manera firme, empiezan a adquirir visos de permanencia.

Otro de los aspectos que cabe resaltar de esta Unidad es el papel que desempeña en el propio expediente de queja tramitado por la Visitaduría correspondiente. Al contar con expertos, la Comisión puede valorar de manera más acertada el caso y no debe recurrir a expertos externos, con las ganancias que ello supone en cuanto a tiempo y fiabilidad en el juicio técnico-profesional plasmado en el dictamen elaborado y que pasa a formar parte del proceso investigador de la queja por violación de un derecho.

En este último sentido, de certificación profesional y agilidad, habría que mencionar la creación del Departamento de Medicina Legal.

*Departamento de Medicina Legal.* Es el departamento responsable de emitir opiniones y dictámenes técnicos en la materia, en los expedientes de queja en los que a juicio del Visitador General sea necesario para la resolución del asunto. Cuenta con dos médicos especializados en medicina forense. Se emiten certificaciones de lesiones, ginecológicas, andrológicas, sobre estados psicofísicos, etc., que han alcanzado en el año 2003 los 30 dictámenes. En las visitas, el médico siempre va acompañado del Visitador General o del Adjunto correspondiente.

También realiza acciones formativas en el ámbito de la salud, un ámbito especialmente delicado y con gran trascendencia, al incrementarse las quejas por negligencias médicas, pero también al elevarse la conciencia de que los médicos también tienen derechos y deben poder contar con los medios necesarios para desempeñar su labor con garantías. El Departamento también realiza una acción formativa hacia el personal de la Comisión.

La CODHEM, según reconocen sus miembros, explora continuamente nuevos campos de trabajo en la defensa de los derechos humanos. Y ello es posible porque la interpretación de la misión de la organización es compartida por sus miembros. Hay proyectos pendientes para profundizar en esta línea de trabajo en los próximos años.

## 2. *La aproximación a los sectores y lugares con condiciones de vida más precarias o próximas a la marginación social*

La CODHEM adecúa su estructura a las condiciones socio-económicas del Estado de México, plasmada en la organización territorial de las Visitadurías, llevada a cabo a partir de 1997. Debe recordarse que la Comisión tiene una función preventiva y para ejercerla entiende que debe estar presente allí donde presuntamente hay unas condiciones más desfavorables para el respeto de los Derechos Humanos o donde hay una menor conciencia de su importancia e incluso de su existencia.

La población rural del Estado es uno de los segmentos de la población más frágiles y por ello se ha buscado una especial aproximación a ella, manifestada en las siguientes acciones:

Se ha creado el *Ombudsman municipal* (1995), figura local encargada de velar por los derechos de sus convecinos. Aunque los Coordinadores Municipales son nombrados por los Presidentes de los Municipios, mantienen una relación muy estrecha con la CODHEM. Además de elevar un informe mensual a la Comisión sobre la situación de los derechos humanos en el municipio, todos los Coordinadores celebran una reunión mensual del Comisionado. Se lleva a cabo también una reunión mensual en cada territorio con el Visitador General.

El trabajo que la Comisión desarrolla con estos organismos municipales ha permitido valorar la importancia de su actividad en la tarea conjunta que estas instituciones desarrollan. El Coordinador Municipal, al residir en su localidad, es un servidor público que se identifica no solamente con la población del municipio, sino que además ubica la problemática social existente en el lugar, circunstancia que le facilita asumir una actitud crítica, pero también propositiva, que es la misma que nutre el quehacer de la Comisión. Este contexto garantiza la afirmación del Ombudsman como una institución cercana a la población, de trato digno, que inspira confianza.

Por otra parte, se está desarrollando la fórmula del convenio con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en cuya virtud, en los casos de violación de de-

rechos humanos que tengan lugar en el territorio del Estado de México y que afecten a autoridades federales, y que, por tanto, serían de la competencia de la Comisión Nacional, sea la Comisión estatal la que realice la investigación e integre el expediente. La CODHEM lo elevará a la Comisión Nacional a los efectos de su resolución, en una suerte de «federalismo ejecutivo» que resulta muy efectivo y pertinente, al realizarse la investigación por el personal más cercano a la realidad investigada.

Se ha puesto en marcha la llamada *Visitaduría itinerante*. Se trata de una pequeña comitiva que se desplaza por las zonas más deprimidas y alejadas, generalmente muy deficientemente comunicadas, recogiendo las quejas de los ciudadanos.

Ante una situación geográfica compleja y dada la situación de desamparo económico de gran parte de la población, sobre todo de la población indígena, las Visitadurías no esperan a que los ciudadanos que han sufrido una violación a sus derechos acudan a la capital del territorio, viaje que, en muchas ocasiones, puede ser económicamente inviable, sino que son ellas las que van en busca del ciudadano, acercándose a las zonas con mayores dificultades de comunicación. Ello permite también generar una cultura entre la población, siempre recelosa del poder, de confianza en la institución.

Hay que tener en cuenta que la población más desprotegida es la que menor conciencia tiene de sus derechos y de la posibilidad de exigirlos por vías legales. Además, y como también sucede con otras Comisiones de defensa de los derechos humanos, la presencia de una institución sufragada con fondos públicos suele identificarse con una organización estatal más.

Se ha establecido la práctica de que *el personal de las Visitadurías provenga del mismo territorio* en que trabaja. Ello permite establecer una relación fluida con el entorno y una mayor aproximación a los problemas de cada localidad.

La misión de la organización se manifiesta en este ámbito de manera ejemplar. No sólo se adecúa la estructura organizativa desde una vertiente descentralizada, sino que en ocasiones es preciso *acudir al cliente*, generarle el impulso de la denuncia y no esperar a que ponga en marcha una maquinaria administrativa que probablemente desconozca o identifique con la propia organización estatal que atenta contra sus derechos más elementales.

### 3. *La agilidad en la tramitación de quejas*

La tramitación de las quejas en el Estado de México se realiza a través de un procedimiento muy formalizado, que viene recogido en sus normas (ley y reglamento), con plazos taxativos para las distintas fases que integran la apertura, instrucción y resolución del expediente. Se trata de un procedimiento prácticamente idéntico que el de la mayor parte de las comisiones mexicanas de defensa de los derechos humanos. No obstante, y en aplicación de la estrategia que preside la actividad de la Comisión, el factor procedimental también se ve afectado por ella.

Los plazos legalmente establecidos se convierten de nuevo en el mínimo que le exigen a la Comisión los poderes del Estado, pero el ciudadano exige respuestas más ágiles, eso sí, sin merma de la verificación minuciosa de los hechos denunciados. Entiende la CODHEM que la celeridad en la tramitación de los expedientes redundará en beneficio del quejoso y de la restauración de sus derechos. Las principales actuaciones en este sentido son las siguientes:

- a) Una vez que el quejoso es recibido por el abogado de guardia, se registra la queja, se le asigna número al expediente, se acusa recibo y se remite al Visitador General para su revisión, lo que otorga fiabilidad al procedimiento, ya que con mucha rapidez se asegura que la queja pueda ser admitida, si es competencia de la Comisión. El documento pasa al Visitador Adjunto para que califique la queja, elabore el oficio de recepción y admisión, que se enviará al quejoso, y se tramite la petición de informe a la autoridad que corresponda. La ley exige que todo ello se realice en el plazo máximo de 3 días, pero la Comisión *lo realiza en un máximo de 24 horas*, por lo que los oficios se notifican como máximo al día siguiente de la recepción de la queja.
- b) En ningún caso se espera a la recepción de los informes solicitados a las autoridades para proseguir las actuaciones, sino que, una vez notificado el oficio que solicita el informe, se inicia de manera inmediata la investigación. El Visitador General instruye al personal a su cargo para que efectúe la investigación del caso mediante entrevistas a testigos, visitas al lugar de los hechos, recopilación de información y documentos en las oficinas públicas.
- c) La Comisión tiene la facultad legal de citar a servidores públicos a comparecer ante la Comisión en el marco de una investigación por violación a derechos humanos, circunstancia realmente relevante por el impacto que causa en la persona citada. La Comisión hace uso de esta facultad.

- d) El procedimiento puede experimentar ganancias de tiempo de hasta ¡4 meses! debido a la existencia en la Comisión de los Departamentos de Medicina Legal, Psicología Familiar y Trabajo Social, por cuanto no es preciso acudir a expertos para la realización de los dictámenes más frecuentes en las investigaciones (dictámenes forenses, psicológicos, etc).
- e) Cuando se recibe el informe de la autoridad, si no se acredita violación de derechos, el asunto se resuelve. En caso contrario se puede citar al servidor público, como ya se ha expuesto. En el lapso de la citación, se procede a establecer comunicación con el quejoso para despejar dudas y obtener comentarios y elementos sobre el contenido del informe y de la investigación llevada a cabo hasta ese momento.
- f) Tras la comparecencia, en su caso, y de no haber más diligencias pendientes, se abre la fase de prueba y se concede al quejoso y a la autoridad señalada como responsable un plazo de 8 días. Básicamente, la finalidad de esta fase es recabar las pruebas que obren en poder de la autoridad y que, en su caso, no tenga la Comisión.
- g) Desde el inicio del expediente ya se va trabajando en el proyecto de Recomendación, con el fin de ganar tiempo.

#### *4. El puntual seguimiento de las Recomendaciones*

El último aspecto en el que se manifiesta la capacidad de la organización para interpretar de manera extensiva su mandato legal y las funciones que tiene atribuidas es el seguimiento de las Recomendaciones, un elemento imprescindible para restaurar los derechos lesionados. Dicho seguimiento, no previsto legalmente, se realiza mediante un procedimiento sencillo y ágil, que contiene una cierta dosis de persuasión a la autoridad infractora. El seguimiento de las Recomendaciones depende de la Primera Visitaduría (Unidad de Seguimiento de Recomendaciones y Estadística, junto con los Departamentos de Control y Seguimiento de Acuerdos y Quejas, y de Estadística e Informática). La Comisión entiende que la función principal de la Unidad es establecer canales de comunicación permanentes con las autoridades, a fin de generar estrategias conjuntas que posibiliten el cumplimiento total de las Recomendaciones, pues de nada serviría la Recomendación si luego no se vigila su efectivo cumplimiento. El procedimiento arbitrado por la Comisión, ya que las normas reguladoras no dicen nada al respecto, es el siguiente:



- a) Antes de que se notifique la Recomendación, la Comisión se pone en contacto con la autoridad para concienciarla de lo que se va a exigir de ella. Este primer contacto permite allanar posibles resistencias e incitar a la colaboración. Debe tenerse en cuenta que en algunos casos hay que proceder a una auténtica capacitación para el cumplimiento de las resoluciones. Un aspecto importante para prevenir la comisión de nuevas violaciones de los derechos humanos es la sensibilización de las autoridades, explicando con claridad la índole del problema y suscitando el diálogo y la reflexión.
- b) Se realiza un seguimiento continuo, telefónico y personal del cumplimiento de las Recomendaciones. El contacto es regular, aunque el proceso de ejecución sea prolongado. Hay que tener en cuenta que algunos cumplimientos, por su naturaleza, son difíciles de realizar (cambios en la infraestructura de cárceles u hospitales). En estos contactos se solicitan pruebas del progresivo avance en el cumplimiento de las Recomendaciones.
- c) Se efectúan visitas a las dependencias públicas para contrastar la información recibida y para comprobar que se producen avances reales en la ejecución de las Resoluciones. Se ejerce de nuevo una labor pedagógica con la autoridad responsable, pese a que ésta no siempre ve la misión con agrado. Se realiza también un seguimiento de las sanciones a los empleados públicos.

En los 10 años de existencia de la Comisión, todas las resoluciones que se han enviado a las autoridades (Recomendaciones y procedimientos conciliatorios) han sido aceptadas, a excepción de 2; y de las 878 Recomendaciones emitidas, 747 (el 85,47%) han sido cumplidas a total satisfacción de la Comisión. Este dato es un fiel reflejo de la autoridad moral de la Comisión en la sociedad mexicana.

### **7.3 COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE HIDALGO. «EL COMPROMISO DE CERCANÍA CON LA POBLACIÓN VULNERABLE. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA CDHEH»**

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo (CDHEH) encuentra su amparo constitucional en los artículos 102.B de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 9 bis de la Constitución Política del Estado Li-

bre y Soberano de Hidalgo. Su Ley orgánica reguladora se publica el 20 de julio de 1992, y su Reglamento interno es de 30 de mayo de 1994, reformado el 2 de marzo de 1998.

La CDHEH es un organismo que tiene la función de defender y vigilar los derechos humanos, así como de promover, difundir y coordinar la enseñanza, estudio y capacitación de la cultura del respeto por los derechos humanos.

El objeto de la Comisión es preservar y hacer respetar el goce y ejercicio pleno de los derechos humanos de las personas físicas y colectivas, frente a los servidores públicos.

La CDHEH lleva a cabo su actividad en defensa de los derechos humanos en un Estado con una población indígena, el grupo socio-económico más vulnerable, muy importante. Hay que tener en cuenta que el 60% de la población del Estado es indígena y muchas veces no puede expresarse con facilidad en español. En este segmento de la población, que presenta el 40% de las quejas recibidas, la preparación cultural de las presuntas víctimas suele ser bastante deficiente. Por ello, los abogados que atienden la recepción de las quejas ayudan a redactarlas, cuando no lo hacen ellos mismos, y en todo caso explican con claridad y precisión al quejoso la índole de la presunta violación y el sentido de la reclamación que proceda.

Ante esta situación, y teniendo en cuenta las dificultades con que puede encontrarse una organización de estas características en un Estado pequeño, que inevitablemente repercute en el perfil de toda relación social y en el que el poder público puede adolecer de unos déficit propios de toda sociedad pequeña y algo introvertida, la Comisión, consciente de su labor, ha optado por volcar sus estrategias en una dirección: la cercanía a su población, sobre todo la más vulnerable, sin olvidar por supuesto su labor de difusión y promoción, que como se indicará en el apartado de recomendaciones, debiera encaminarse también hacia la población indígena del territorio del Estado.

### **El compromiso de cercanía con la población vulnerable: la organización territorial de la CDHEH**

La Comisión de Derechos Humanos del Estado de Hidalgo lleva a cabo su actividad en unas condiciones humanas, geográficas y socio-económicas muy precisas, a las que trata de adaptarse para la mayor eficacia de su labor. Hidalgo es el Estado más pequeño de México y uno de los más pobres.

Entre estas circunstancias debe anotarse que el 60% de la población (un millón ochocientos mil habitantes) es indígena y vive dispersa en un territorio generalmente mal comunicado. Los mayores índices de pobreza, mala alimentación y analfabetismo se dan entre sus habitantes. Ello no impide que los indígenas sean celosos guardianes de sus costumbres y tradiciones, que defienden con métodos contundentes, que no excluyen la violencia (por ejemplo, el secuestro).

La población indígena desconoce la cultura de los derechos humanos, que es ajena a su forma de vida, y se resiste a aceptar reglas distintas de las que han observado sus ancestros. Las autoridades municipales, en muchos casos, están más familiarizadas con esa visión societaria que con el respeto a los derechos de las personas.

En estas condiciones, la Comisión ha entendido que debía adaptar su estructura organizativa, especialmente las Visitadurías, a las características y el hábitat de la mayoría de la población, que es, en este caso, la más vulnerable.

La Comisión cuenta con dos Visitadurías generales: la Primera, que también hace las veces de Visitaduría Regional, con capital en Pachuca (29 municipios, zona centro), ejerce como máximo órgano de coordinación, tras el Presidente; se encarga de supervisar el trabajo de las Visitadurías Regionales, que tienen rango de Dirección, y centraliza el programa de quejas. La Segunda Visitaduría es la encargada del sistema penitenciario y de los diversos programas sectoriales de la Comisión.

Las Visitadurías Regionales son: la Visitaduría Regional de Zimapán (14 municipios, zona noroeste, es zona indígena); la Visitaduría Regional de Tenango de Doria (5 municipios, zona este, es zona indígena); la Visitaduría Regional de Apán (5 municipios, zona sur); la Visitaduría Regional de Huejutla (19 municipios, zona norte, es zona indígena); y la Visitaduría Regional de Tula de Allende (12 municipios, zona oeste). Las Visitadurías Regionales de Apán y Tula de Allende fueron inauguradas en 2003.

Como se acaba de señalar, el territorio del Estado de Hidalgo se encuentra dividido a los efectos del trabajo de la Comisión en cinco Visitadurías Regionales, y en cada una de ellas se ubican oficinas de la Comisión que permiten iniciar y tramitar las denuncias por la violación de los derechos humanos.

Con esta ubicación se pretenden conseguir dos finalidades:

1. Tratar de evitar desplazamientos a los ciudadanos en un Estado con 2.000 núcleos de población indígena, con unas dificultades de comunicación muy notorias, a las que habría que añadir las derivadas de los costes, con frecuencia inasumibles por aquellos que se presentan en la Comisión, porque, en principio, sienten que sus derechos han sido conculcados. Habría que mencionar que la

presunta violación puede no ser muy sustanciosa en términos económicos, pero sí es de gran trascendencia para los derechos de los afectados. Es muy posible que para el quejoso se esté planteando uno de los asuntos más trascendentales de su vida.

2. Es difícil que en esas condiciones de aislamiento y penuria económica los afectados por abusos y violaciones tengan siquiera conciencia de que pueden iniciar acciones que reparen el delito o el fraude. La presencia de una institución que defiende y promueve una cultura de derechos humanos para todos los habitantes del territorio, incluidas organizaciones y autoridades públicas, es decisiva. Para el propósito de la Comisión, la proximidad a la población lo es también a los problemas y las singularidades de los distintos núcleos humanos. Por ello, la Comisión ha asumido un compromiso de cercanía que le llevó a constituir las Visitadurías Regionales con rango de Dirección. En el año 2003 se han creado las dos últimas.

Los Visitadores Regionales son los responsables de la gestión territorializada de las quejas. Cualquier modificación de la división existente no requiere modificar el Reglamento interno de la Comisión, pues no están previstas de manera concreta en las normas. La Visitaduría Regional tiene su sede en la capital del territorio que tiene asignado.

El sistema de tramitación de quejas y realización de investigaciones es el mismo que en la Primera Visitaduría, a la par que Visitaduría Regional de Pachuca. Debido, sin embargo, a los problemas de comunicación, cada 8 días el personal de las Visitadurías Regionales vuelca los datos de los expedientes tramitados en el programa general, al hilo de una reunión semanal de coordinación con el Presidente en la que se estudian los expedientes más complejos, se establecen criterios, etc.

Todo el personal de la Visitaduría Regional es vecino de dicha región, salvo los Visitadores Regionales, que residen en el territorio de lunes a viernes. En cada Visitaduría Regional trabajan entre 3 y 4 personas (Visitador, secretaria y dos auxiliares de apoyo) y cuentan con vehículo para sus traslados y visitas de inspección. En caso de necesitar personal para una investigación pueden recurrir a la Primera Visitaduría.

Los Visitadores mantienen buenas relaciones con los Presidentes Municipales, aunque no existe una figura similar al Ombudsman municipal. Existe un principio comúnmente aceptado: que los Visitadores roten anualmente entre las distintas regiones.

Deben destacarse, además, tres aspectos en el despliegue territorial de la Comisión:

1. También se está aplicando en este Estado la fórmula del convenio con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que permite esa especie de «federalismo ejecutivo» mediante el cual los casos que afecten a autoridades federales en el Estado de Hidalgo y que, por tanto, serían de la competencia de la Comisión Nacional, serán investigados por la Comisión estatal. Será ésta la que integre el expediente, que elevará a la Comisión Nacional para su resolución. En este caso, también la Comisión estatal podrá solicitar el establecimiento de las medidas precautorias que estime convenientes.
2. Se han firmado distintos convenios con el Instituto Nacional Indigenista para apoyar con traductores la labor de la Comisión, a favor de la población indígena. La Comisión tiene en cuenta la diversidad lingüística en la edición del material divulgativo (trípticos, CD). A los efectos de apoyo a la población indígena, también se produce una buena colaboración con la Comisión Nacional.
3. Las Visitadurías tienen descentralizada la labor de capacitación y difusión. Cada 15 días, la Comisión emite un programa radiofónico en lengua hñahñú, que llega a todos los rincones de la región indígena. Sin embargo, los programas sectoriales de la Segunda Visitaduría, como el de Atención a las Víctimas, no están descentralizados.

Debido a que esta Comisión ha emprendido una estrategia centrada en su despliegue territorial, la gestión de programas novedosos está todavía en proceso de afianzamiento. Por ello, parece lógica su puesta en marcha centralizada. El programa citado permite a la Comisión prestar apoyo a las personas que sufren privación de libertad, a las que sufren delitos sexuales y a las que sufren violencia intrafamiliar. Junto con el Tribunal Superior de Justicia, el Sistema de Desarrollo Integral de la Familia, la Defensoría de Oficio del Estado y las ONG, la Comisión forma parte del Sistema Global Estatal de Atención a las Víctimas. Se apoya, por ejemplo, a aquellas mujeres cuyos maridos emigran a los EEUU y quedan sin recursos, a los efectos de proporcionarles pensiones alimenticias gratuitas, así como apoyo y orientación jurídica, aunque, a diferencia de otras Comisiones, no cuentan con personal especializado (psicólogos, trabajadores sociales). También destacan programas de adopción de niños, programas de apoyo a personas adultas, niños y población indígena.

En el año 2002, la Comisión realizó 63 orientaciones en materia de violencia intrafamiliar; otros 25 casos de esta índole fueron remitidos a la Defensoría de Oficio;

32 a los servicios de atención a las víctimas y 41 a la Procuraduría de Defensa del Menor y la Familia. En total atendieron por esta causa a 133 mujeres y 33 hombres.

Sin embargo, se aprecia que el programa todavía cuenta con escasos recursos para proceder a una atención más integral, y que básicamente orienta hacia la dependencia competente en cada caso.

En el proceso de expansión territorial de la Comisión, empieza a tener una importancia creciente el desarrollo tecnológico que pueda alcanzar la CDHEH. Y en este sentido, la labor de las Visitadurías Regionales se apoya en la aplicación informática de las quejas, que permite conocer en todo momento la situación de un expediente y llevar a cabo un control pormenorizado del trabajo de la Comisión. Sin este programa, y su futura integración territorial, la labor de la Comisión se haría realmente difícil.

La aplicación informática de quejas de la CDHEH es realmente destacable y ha cambiado algunos aspectos del procedimiento presentado que aparece en la ley y en el reglamento:

- a) Al quejoso lo recibe la recepcionista de la Comisión y directamente el programa le concede número al expediente y le avisa de qué abogado debe atenderlo.
- b) El quejoso pasa con el abogado de guardia, que ya dispone de los datos del quejoso en su PC remitidos por la recepcionista. Los datos quedan ya grabados en el programa de seguimiento.
- c) El abogado reelabora la queja o la redacta, y el quejoso se ratifica. El propio abogado, a través del programa, determinará si es una queja o requiere orientación jurídica. Realiza una calificación previa para determinar el hecho violatorio. Si es una orientación lo que requiere el quejoso, el programa proporciona un documento para que sea firmado por el ciudadano y otro que fija el archivo del expediente iniciado, que concluye por orientación al quejoso.
- d) El abogado rellena las pantallas oportunas sobre comentarios, pruebas y observaciones y especifica si el caso debe remitirse a otra entidad federativa, por ser de su competencia, a la Comisión Nacional o se va a tramitar conjuntamente. Se determina el hecho violatorio.
- e) El programa expide el documento de queja y la radicación, que es el documento que se lleva el quejoso y en el que aparece el número de su expediente, el abogado que tramita su queja y otros datos relevantes. El documento de radicación se eleva por el abogado al Visitador, que firmará; de no encontrarse en la Comisión, firmará el abogado.

- f) Todos los trámites que requieren introducción de datos se realizarán con posterioridad, claro es, cuando la urgencia del caso denunciado requiera una rápida movilización del personal de la Comisión.

Respecto de las conciliaciones y las Recomendaciones, el programa también da el número correspondiente, la fecha, el contenido y facilita su seguimiento. Pero su redacción no la soporta el programa, por lo que debe realizarse al margen de éste en un tratamiento de textos.

## 8. Nicaragua

*José Manuel Ruano de la Fuente*

*María del Carmen Lumbierres Subías*

### 8.1 ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN INICIAL DE LA PROCURADURÍA

Una de las carencias más significativas en el funcionamiento ordinario de la Institución, es la deficiente implantación territorial de la Procuraduría en el conjunto del país, ya que además de la sede central en Managua, la Institución sólo cuenta con tres delegaciones, la de Bluefields, Puerto Cabezas y Siuna, situadas en las dos Regiones Autónomas, la del Atlántico Norte y el Atlántico Sur, quedando así más de la mitad del país sin ninguna oficina delegada de la Procuraduría. Si a esta dificultad para atender in situ las demandas sobre derechos humanos en todas las regiones del país, se le une las deficientes infraestructuras en vías de comunicación que dificultan enormemente los desplazamientos de los miembros de la Procuraduría a los lugares donde se produce la denuncia, o se sospecha están sucediendo vulneraciones de los derechos y libertades constitucionales, se comprenden las estadísticas sobre el número de quejas que, según su procedencia, se reciben en la Institución.

Según el informe de actividades de 1999-2000, de las 1.077 denuncias atendidas en ese período, 941 (87.37%) provinieron de Managua; esta tendencia se mantuvo durante el período de noviembre del 2000 a mayo del 2001, pues de 406 denuncias atendidas, 296 eran de Managua (72.91%). De las 1.877 quejas recibidas en 2002, 1.352 proceden de la capital, y tan sólo 186 quejas de las tres delegaciones de las Regiones Autónomas; de la otra mitad del territorio del país, sólo se han recibido 238 quejas. Los datos son reveladores de la desigualdad de acción de la Institución en el conjunto de la sociedad nicaragüense y de la especial protección de la que gozan los habitantes de la capital del país.

Si a esta circunstancia se le añade que parte de las regiones del país que se encuentran menos atendidas por la Procuraduría (en especial, la región centro-norte) son las que



presentan mayores problemas de pacificación de la sociedad civil, de vulneraciones a los derechos de las poblaciones indígenas, de litigios sobre la propiedad de la tierra y, en general, de violación sistemática de los derechos civiles y políticos de sus habitantes, resulta claramente insuficiente la actuación de la Procuraduría que no consigue alcanzar los objetivos normativos propuestos.

La exigua dotación económica de la Institución, con un presupuesto aprobado por la Asamblea Nacional para los tres primeros años de funcionamiento de 20 millones de córdobas para el primer año, 13,5 millones en el 2001<sup>1</sup> y 16 millones en el año 2002, hace imposible la apertura de nuevas delegaciones regionales y obliga a la búsqueda de soluciones imaginativas para cubrir estas carencias.

La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos llegó en junio de 2003 a un acuerdo con la Asociación de Comisiones de Paz y Derechos Humanos (ACOPAZ) para promocionar, defender y tutelar los derechos humanos para los habitantes del centro-norte de Nicaragua donde no haya representación de la Institución. Las restricciones presupuestarias de la Procuraduría han hecho imprescindible la firma de diversos convenios de cooperación con organismos internacionales que le han permitido ejecutar actividades fundamentales para el quehacer institucional; y en esta política de colaboración se enmarca el acuerdo con las ACOPAZ y por extensión con la Organización de Estados Americanos (OEA).

El principal objetivo de este acuerdo es valerse de una red organizativa ya implantada de más de 450 comunidades, que ocupan todo el centro y norte del país desarrollando labores en pro de la defensa y de la promoción de los derechos humanos, llamadas Comisiones de Paz, habilitando a parte de sus miembros como representantes oficiales de la Procuraduría, instaurando así un modo de colaboración que permite a la Institución remediar la insuficiente dotación de recursos humanos y de instalaciones materiales con que cuenta.

---

<sup>1</sup> El presupuesto aprobado para el 2001 resultó el 50% menos del proyecto presentado por la Institución, y redujo en casi siete millones el concedido para el primer año de funcionamiento. Este castigo presupuestario se produjo debido a resoluciones emitidas por la Procuraduría que afectaron seriamente al gobierno, y que se hizo también visible en la ejecución del mismo, al retener el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin aparente explicación, la asignación presupuestaria correspondiente al mes de septiembre. La utilización de la dotación presupuestaria como mecanismo de presión política origina un deterioro de la calidad de los servicios brindados por la PDDH, en perjuicio de los sectores vulnerables que solicitan su protección.

## 8.2 LAS COMISIONES DE PAZ (COPAZ)

Antes de entrar en el análisis detallado de la colaboración, es necesario conocer un poco más el origen, la estructura y el funcionamiento de las Comisiones de Paz que surgieron bajo los auspicios de la OEA en 1995 ante la preocupación por la violencia que ejercían grupos rearmados, y que afectaban de manera directa a las comunidades campesinas.

### El conflicto armado en Nicaragua (1979-1990)

Entre 1990 y 1994, en las zonas de posconflictos se produjeron violaciones a los derechos humanos y surgieron los grupos armados –recontras y recompas– que operaron en el centro-norte de Nicaragua. Esta zona del país se vio seriamente afectada tanto por la guerra de 1979, por la insurrección encabezada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) contra la dictadura de Anastasio Somoza, que terminó con el derrocamiento del dictador y su huida al extranjero, como por todo el conflicto posterior entre una parte de la Guardia Nacional fiel a Somoza, ayudada y financiada por Estados Unidos, y el régimen sandinista.

Después de 1979 muchos nicaragüenses afines a Somoza emigraron a Miami donde constituyeron, junto con los cubanos exiliados, un poderoso grupo de influencia en la política norteamericana, mientras que una parte importante de la Guardia Nacional se refugió en Honduras y Costa Rica, donde inició una guerra, financiada por Estados Unidos, contra el gobierno revolucionario del FSLN<sup>2</sup>. Las cooperativas de campesinos fueron el objetivo prioritario de estos contrarrevolucionarios (contras), que consiguieron que parte de la población les apoyase desencantados por los errores de los sandinistas. Para financiar la guerra, el gobierno sandinista recurrió a la devaluación de la moneda, lo que provocó una espiral inflacionista sin precedentes; y mientras la escasez aumentaba, el país dedicaba más de la mitad de su presupuesto

---

<sup>2</sup> El gobierno de los Estados Unidos fue condenado por el Tribunal Internacional de la Haya y requerido, sin éxito, para que cesase en su guerra de agresión contra Nicaragua. En 1985 estalló el escándalo Irán-Contra cuando se descubrió que la CIA vendía armas a Irán (contraviniendo el bloqueo decretado por las Naciones Unidas) y con el dinero obtenido apoyaba a la contra nicaragüense. También se descubrió el pago de armas con cocaína y el desvío de armamento supuestamente destinado a otros países hacia la contra nicaragüense.

a la guerra. La intervención de otros países, en el marco de unos acuerdos de paz globales (Esquipulas I en 1986 y Esquipulas II en 1987), ya que en esa época había conflictos armados en Guatemala y El Salvador, se tradujo en la celebración de unas nuevas elecciones en 1990 que fueron ganadas por la coalición UNO (Unión Nacional Opositora) encabezada por Violeta Barrios.

Durante el período de posguerra, los esfuerzos se dedicaron fundamentalmente a lograr el proceso de desarme de la sociedad civil nicaragüense. A partir de 1994 comienza la verdadera transición política con la aprobación de las necesarias reformas legislativas y la promulgación de las leyes sociales. Esto produjo un difícil reajuste institucional y cultural. Aunque se comenzó la pacificación del país, muchas zonas del mismo, en especial el centro y el norte, sufrieron una alta inseguridad y un elevado grado de violencia debido a las bandas de ex contrarrevolucionarios (recontras) y ex sandinistas (recompas).

Estos grupos legitimaron su autoridad ante la carencia de mecanismos públicos verdaderos de resolución de controversias y sanción de conductas delictivas. Esta situación provocó una suerte de «violencia privatizada» y altos índices de impunidad, lo que obligó a las comunidades rurales a organizarse con un solo propósito: la defensa del derecho a la vida. Estos mecanismos de organización comunitaria se autodenominaron «Comisiones de Paz».

## Composición y naturaleza de las Comisiones de Paz

Las Comisiones de Paz comenzaron a operar en los recién surgidos «puertos de montaña», donde la población campesina comercializa sus productos agrícolas. El movimiento lo iniciaron campesinos analfabetos, con algún nivel de liderazgo en sus comunidades, que también en determinado momento pertenecieron a grupos armados de uno u otro bando durante los años 80, pero que entendían que la solución a los problemas no era a través de las armas, sino que debían reintegrarse a la vida civil para trabajar en la reconstrucción del país.

Esta organización popular se extendió posteriormente a centenares de comarcas, desarrollando las primeras acciones en la mediación con los grupos armados. Sus gestiones pronto tuvieron resultados, permitiendo la liberación de secuestrados y sentenciados a muerte por los grupos irregulares. Las Comisiones de Paz empezaron a jugar un papel importante en la recepción de denuncias de violaciones a los derechos humanos, así como en la investigación de los casos y las gestiones pertinentes ante las autoridades.

des. Entre otras misiones cívicas y de pacificación, las Comisiones establecieron una estrecha coordinación con el ejército para el desminado en zonas remotas del país.

La actuación más destacada ocurrió durante 1997, cuando las Comisiones apoyaron las iniciativas de pacificación del gobierno actuando como mediadores y facilitadores en las negociaciones entre el gobierno y los grupos armados del «Frente Norte 3-80» y el «FUAC». El éxito de este proceso de pacificación permitió la estabilización de grandes áreas del país, que hasta hacía poco eran escenarios de un conflicto armado con altos costos en vidas humanas. Pero las Comisiones de Paz, nutridas de líderes autóctonos, extendieron su ámbito de acción y apoyaron otras iniciativas para el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos de las zonas rurales. Durante el proceso electoral de 1996 apoyaron al Consejo Supremo Electoral para la organización de las inscripciones en las zonas más alejadas, con el Plan Mochila, lo que permitió la instalación de un mayor número de mesas electorales en sitios remotos, donde se inscribieron pobladores de extensas zonas del territorio.

Las Comisiones de Paz también han brindado apoyo a organismos del Estado para el desarrollo de proyectos de infraestructura, vivienda, salud y medio ambiente en comunidades alejadas. Entre las múltiples tareas que desarrollan los miembros de estas Comisiones se encuentra la organización de talleres de promoción y educación sobre derechos humanos, formación cívica, resolución pacífica de conflictos y desarrollo comunitario. Los talleres se imparten mensualmente en las comunidades que integran una vasta red nacional en la zona rural, incluso las más remotas y aisladas.

En los últimos tres años han atendido un promedio anual de 1.400 mediaciones de violencia intrafamiliar, 990 mediaciones en problemas menores de propiedad, 680 mediaciones entre vecinos, 350 mediaciones de violencia contra menores y entre adultos, y un total de 12.284 mediaciones desde su inicio en 1995. A pesar de su labor cívica, las Comisiones no disponen de recursos económicos, y ninguno de sus promotores recibe un salario por su trabajo.

### **El impacto de la OEA en la consolidación de las Comisiones de Paz**

La OEA, con su Programa de Colaboración Técnica<sup>3</sup>, que tiene como objetivo fortalecer la institucionalidad nicaragüense, tanto del Estado como de la sociedad civil

---

<sup>3</sup> El Programa de Colaboración Técnica tiene como beneficiarios a 80.000 familias de zonas rurales del centro-norte de Nicaragua, y está compuesto, además de por el Proyecto de Consolidación de la red de

a nivel local, apoya esta iniciativa con el Proyecto de Consolidación de la Red de Comisiones de Paz.

La Organización de los Estados Americanos ha participado de manera decidida desde la finalización del conflicto de los años 80 y el inicio de las tareas conducentes al desarme, en la reconciliación y la paz del país. El proceso electoral en 1990, que abrió la posibilidad de la paz, posibilitó la primera misión de observación y el inicio de un trabajo de apoyo institucional a las democracias americanas. Todos y cada uno de los procesos electorales en Nicaragua desde 1990 han contado con el apoyo de misiones especiales de la Secretaría General. El apoyo a la desmovilización de la ex Resistencia Nicaragüense, mediante la misión CIAV y los labores que de su mandato se fueron derivando a fin de acompañar la construcción de la paz, marcan una de las experiencias más valiosas en este campo, cuyas lecciones han sido tomadas como marco de referencia para posteriores procesos de pacificación en toda la región.

Especialmente desde 1990 ha sido permanente el apoyo de la OEA a todo el proceso que los nicaragüenses han venido realizando, a fin de consolidar la paz, la reconciliación nacional y fortalecer, poco a poco, las instituciones democráticas.

Una vez superados los problemas más graves de la posguerra, la OEA ha desarrollado programas de apoyo dirigidos especialmente a la población y las áreas del país más afectadas por las secuelas del conflicto, la pobreza y la debilidad institucional. La democracia, la paz, los derechos humanos, la lucha contra la pobreza y el fortalecimiento de la justicia figuran entre los temas de mayor relevancia. En Nicaragua esos principios adquieren importancia práctica a través de programas que se ejecutan con las instituciones gubernamentales y con la población civil.

Para ello, ha sido imprescindible el aporte de la cooperación internacional que ha confiado la ejecución de programas y de fondos solidarios para atender las prioridades en la difícil transición de la guerra a la paz: Estados Unidos, Suecia, la Unión Europea, entre otros.

---

Comisiones de Paz, por el de Gestión participativa de los Gobiernos Locales y el de Consolidación del acceso a la justicia de poblaciones rurales en 14 Municipios. El área de cobertura alcanza a 12 Municipios del centro-norte del país. El plazo de ejecución se desarrolla entre el 2001 y 2003, y tiene como país donante a Suecia, y responsables de la coordinación local a las instituciones del gobierno local, a la sociedad civil y otros. La modalidad de ejecución se desarrolla mediante la descentralización municipal y la integración de redes sociales.

El Programa de Colaboración Técnica implementado desde 1997, ha apoyado la conformación de una red social de participación comunitaria en la zona central y norte del país, cuyo resultado son las Comisiones de Paz, los Auxiliares de Alcalde y los Facilitadores Judiciales Rurales. Tres experiencias únicas por su contenido y proyección que permiten a Nicaragua contar con una propuesta efectiva y de enorme participación social en la vigilancia de los derechos humanos, la conformación de los gobiernos locales y la administración de justicia. Las tres propuestas refuerzan el compromiso de la OEA con los temas relevantes y urgentes del país en un estilo de cooperación que no reemplaza al Estado, sino que promueve su presencia y fortalecimiento especialmente en aquellas áreas con mayores dificultades de comunicación. Todos los esfuerzos descritos y por lo tanto los programas que se desarrollan especialmente en las áreas rurales de Nicaragua bajo la bandera de la OEA, están inspirados en estos principios. Todos guardan una coherencia con los problemas básicos de los sectores sociales más afectados por la pobreza y el desamparo.

En el caso del Programa de Consolidación de la Red de Comisiones de Paz, se trata del diseño de políticas y metodologías congruentes con el objetivo y las actividades propuestas, el impulso a las labores de capacitación, con la organización de encuentros mensuales con capacitadores seleccionados entre los mismos pobladores, y al trabajo de sistematización. El Programa no realiza verificaciones de derechos humanos, no efectúa medidas de mediación de conflictos, ni impulsa proyectos comunitarios. Esas seguirán siendo tareas de las propias Comisiones de Paz a las cuales el Programa brinda colaboración.

La red cuenta actualmente con 26 puntos de encuentro y personal jurídico propio, y una directiva que, bajo principios democráticos, se renueva regular y rotativamente entre sus integrantes. La mayoría de estos puntos de encuentro tienen sus oficinas propias, las que fueron construidas con el aporte de los propios beneficiarios, y cuentan con un sistema de comunicación HF, que brinda un servicio social a toda esta zona.

Los beneficiarios de este Programa de consolidación son 55.000 familias de zonas rurales del norte y centro de Nicaragua, cubriendo 450 comunidades en 12 municipios. Si bien la unidad ejecutora es la OEA, la financiación para el programa procede de Suecia y cuenta con la colaboración de las instituciones de gobiernos locales nicaragüenses y con las propias Comisiones de Paz.

### 8.3 EL ÁMBITO DE LA COLABORACIÓN ENTRE LA PROCURADURÍA Y LAS COMISIONES DE PAZ

Esta es la organización con la que se encuentra la Procuraduría de Derechos Humanos, con una trayectoria de más de siete años, un apoyo internacional y gubernamental decidido y una fuerte implantación en las comunidades rurales en las que opera; y lo más importante, un objetivo compartido: la promoción y defensa de los derechos humanos a través de un mismo medio, la resolución pacífica de los conflictos. Sin embargo, no hay que ignorar que la perspectiva de actuación en cada caso no es la misma, ya que si las Comisiones de Paz actúan fundamentalmente como mediadoras entre particulares, la Procuraduría tiene como destinatario principal de su actividad a la Administración nicaragüense. Debe responder a las necesidades de la población y de las organizaciones de la sociedad civil de hacer valer sus derechos y garantías frente al nivel político institucional representado por el Estado.

El acuerdo de colaboración tiene un fin claro: facilitar a los habitantes de la región centro-norte del país, especialmente a la población rural, la accesibilidad para realizar sus gestiones relacionadas con la fiscalización, tutela, defensa y promoción de sus derechos humanos, con los enfoques que le son propios a la Procuraduría, de género, generacional y multicultural<sup>4</sup>.

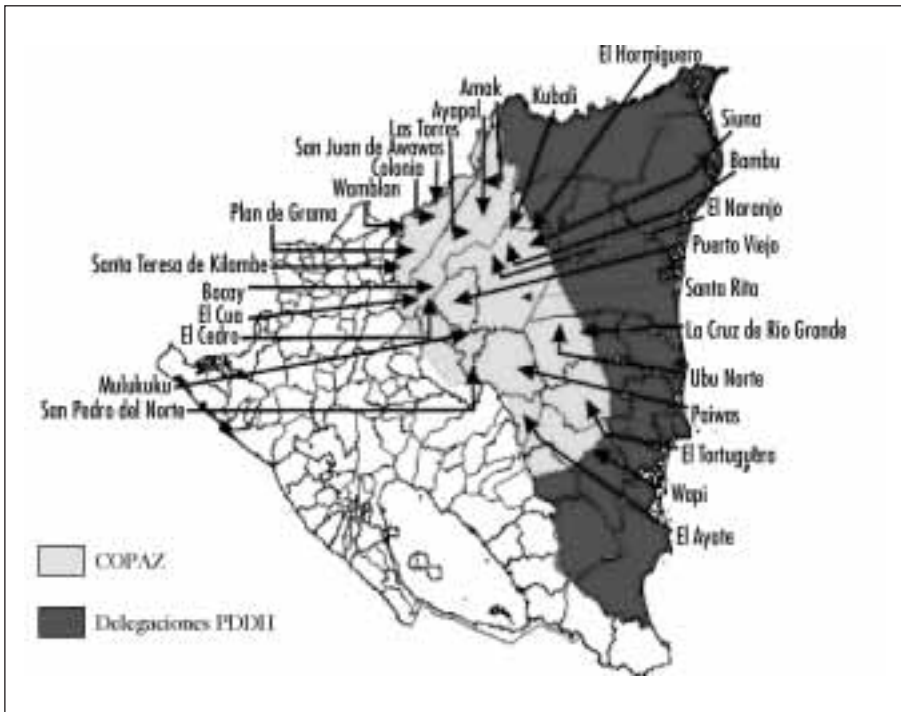
Como se observa en el gráfico (pág. sig.), las COPAZ cuentan con 26 oficinas regionales, distribuidas entre las 450 comunidades con que trabajan, y más de 3.500 promotores capacitados en labores en pro de la defensa y promoción de los derechos humanos, mientras que la Procuraduría, además de la capital Managua, centra su actuación en la zona Atlántica, donde se encuentran las dos Regiones Autónomas. La decisión de que las primeras delegaciones territoriales se ubicaran en esta parte del país se debe a su especial naturaleza. La propia Constitución Política de Nicaragua establece un régimen de autonomía para la misma, reconociendo una realidad específica en esta zona y una serie de principios fundamentales: la exis-

---

<sup>4</sup> Como ya hemos vistos al analizar la institución, existe una especial preocupación y protección a tres grupos sociales, que se visualiza en el propio organigrama de la Procuraduría, el de la mujer, la niñez y la adolescencia, y los pueblos indígenas y comunidades étnicas. La incorporación de una perspectiva de género, generacional y multicultural —de forma transversal— se logra a través de un proceso de evaluación de sus implicaciones para mujeres y hombres de cualquier edad, y etnia, de las acciones planeadas, incluyendo políticas y programas en cualquier área y nivel.

tencia de los pueblos indígenas y de comunidades étnicas en la Costa Atlántica y el goce de los derechos, deberes y garantías preceptuados en la Constitución, y en especial los de mantener y desarrollar su identidad y cultura, tener sus propias formas de organización social y administrar sus asuntos locales, así como mantener las formas comunales de propiedad de sus tierras y el goce, uso y disfrute de las mismas, todo de conformidad con la ley.

La importancia de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos en la Región Autónoma Norte y Sur radica en que esta presencia tiende a garantizar que los derechos consignados en la norma fundamental del Estado sean respetados por la Administración pública Central, la Administración Municipal y las Universidades. Esta presencia, unida a la participación de la ciudadanía, es clave en la construcción de una cultura en la que los derechos humanos no vuelvan a ser vulnerados, ya sea por acción u omisión en esta región del país.





La Procuraduría, a través de sus delegaciones territoriales, contribuye así con las instituciones estatales y la sociedad civil a garantizar, dentro de un Estado de Derecho, la seguridad de las personas y los derechos humanos como se consigna en la Constitución Política. Adicionalmente, la Procuraduría también lleva a cabo un papel importante en la estabilidad y el establecimiento de la justicia en estos pueblos indígenas y comunidades étnicas, en cuanto sirve como mediador en los conflictos intercomunitarios y de las comunidades y el Estado.

Del fruto de esta colaboración se logra, por tanto, que la Procuraduría otorgue cobertura a gran parte del país en los apenas primeros cuatro años de funcionamiento y que se verá incrementada cuando la asignación presupuestaria aprobada por la Asamblea Nacional permita la creación de las otras tres delegaciones territoriales previstas en el organigrama de la Institución, incluido en los presupuestos para el año 2003. Estas tres delegaciones, situadas en la zona del Pacífico, son las Occidente, las Segovias y la del Pacífico Norte, y completarían el radio de acción de la Institución hasta alcanzar a todos los ciudadanos del país, sin que éstos vean disminuida su posibilidad de protección frente a la vulneración de sus derechos y libertades fundamentales por razón de su origen o procedencia.

#### 8.4 LA ARTICULACIÓN DE LAS RELACIONES ENTRE LA PROCURADURÍA Y LAS COMISIONES DE PAZ

La Procuraduría reconoce, a través de un convenio y para la zona de acción ya reseñada, a los miembros de ACOPAZ como representantes de la Institución. ACOPAZ será un enlace oficial de la Procuraduría en las zonas donde no tiene representación. Son las juntas directivas de cada nodo u oficina regional las que proponen a la Procuraduría un miembro de ACOPAZ para que funcione como enlace en cada uno de los 26 nodos existentes (ver gráfico anterior), y de igual manera en los nodos que se integren posteriormente a la red. Este miembro electo actuará como representante de la Procuraduría en la zona de cobertura de ese nodo u oficina regional. Para no producirse una acumulación de responsabilidades y tareas en una sola persona, y para implicar así a más miembros de la organización, los enlaces oficiales seguirán siendo miembros de ACOPAZ pero no podrán ser miembros de la junta directiva de ACOPAZ y/o de los nodos. Pero además de esta elección, la Procuraduría acredita con su respectivo carnet no sólo al responsable elegido, sino a más miembros de cada nodo para que ejerzan en dicho territorio la representación oficial de la Institución.

La Procuraduría de Derechos Humanos elabora un documento o comunicado público en el que se dan a conocer las atribuciones que, en base a la Ley reguladora de la Institución y al acuerdo firmado, delega a las Comisiones de Paz, que se entregará a los funcionarios de la Administración Pública que corresponda y a los organismos de la sociedad civil, tanto a nivel nacional, departamental, comarcal y municipal. Todos los órganos, sus titulares y funcionarios de los poderes públicos están en la obligación de prestar con carácter preferente y urgente la debida colaboración a los representantes de ACOPAZ, del mismo modo que lo hacen con el personal propio de la Procuraduría, incurriendo en el mismo tipo de responsabilidades administrativas e incluso en delito de desacato, según sea el caso, en el supuesto de que no la prestarán.

La sede de ACOPAZ de cada nodo cuenta asimismo con una acreditación de la Procuraduría, que debe ser expuesta públicamente en un lugar visible de la oficina para identificar la doble función de las Comisiones de Paz a los posibles usuarios de sus prestaciones.

Pero, además de los delegados que se eligen como representantes de cada nodo u oficina regional, la Asociación elige mediante un proceso democrático a un enlace oficial entre ACOPAZ y la Procuraduría. La persona elegida es posteriormente ratificada en su cargo por el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, que ejercerá durante el periodo de un año, y estará ubicado en la Sede Nacional de ACOPAZ en la cabecera departamental de Matagalpa.

Las funciones del enlace elegido son variadas y están dirigidas a configurarle como el elemento fundamental de coordinación entre ambas organizaciones:

- Ejerce las tareas de coordinación de las actividades desarrolladas por los representantes de los nodos.
- Debe mantener una comunicación permanente por cualquier medio con la Procuraduría.
- Elaborará los informes sobre los principales problemas sociales y propondrá las vías de investigación propositiva que estime pertinentes, enviándolos posteriormente a la Procuraduría.
- Recibe las denuncias de los nodos sobre violaciones de derechos humanos y las canaliza a través de la Institución, previa verificación de los aspectos que considere pertinentes.
- Investiga y orienta investigaciones a los enlaces de cada nodo sobre hechos que se presuman violatorios de derechos humanos.

Además de todas estas funciones, que son las que están establecidas formalmente en el convenio, ejercerá cualquier otra tarea que le asignen la Procuraduría y/o ACOPAZ.

Por lo que respecta a la Procuraduría, se designa a tres delegados para atender la relación con las Comisiones de Paz, y que dependen directamente dentro de la organización de la institución de la Dirección de Defensa<sup>5</sup>, ya que es este departamento al que le corresponde recepcionar, orientar, tramitar e investigar todas las quejas sobre presuntas violaciones de derechos humanos. El tiempo de permanencia de estos delegados en la zona donde existe COPAZ estará en dependencia de los recursos económicos materiales que sean designados por la Procuraduría para tal efecto. Mientras que las retribuciones salariales del personal implicado en este proyecto corren a cargo de la Procuraduría, es la OEA la que financia los gastos de movilidad y desplazamiento. ACOPAZ, por su parte, es quien facilita un espacio físico en su sede central de Matagalpa, para que puedan instalarse los funcionarios de la PDDH con sus correspondientes equipos y ejecutar de la forma más efectiva el trabajo planificado por ambas instancias.

Las investigaciones sobre hechos relevantes de violaciones de derechos humanos se realizarán de manera conjunta entre los delegados de la Procuraduría y los enlaces oficiales de ACOPAZ. Pero, según las disposiciones de este convenio, ACOPAZ debe entregar un informe analítico-estadístico semestral a la Procuraduría sobre la situación de los derechos humanos en la zona que representan, sin perjuicio de los informes especiales que puedan presentarse en cualquier tiempo si se producen situaciones relevantes imprevistas que vulneren los derechos humanos de manera individual o colectivamente.

Coincidiendo con la entrega de este informe semestral, se producirán las reuniones oficiales entre los representantes de ACOPAZ y la Procuraduría, pero, además de estas dos reuniones oficialmente instituidas, se puede producir cualquier otra reunión extraordinaria cuando se estime por ambas partes necesario. También de mutuo acuerdo se decidirá el lugar de encuentro entre ambas organizaciones, siempre que no tenga lugar en las sedes u oficinas de ACOPAZ.

Si bien es verdad que la OEA, a través del Programa de Colaboración Técnica, se encarga de la capacitación en derechos humanos de los miembros de las Comisio-

---

<sup>5</sup> El responsable de la Oficina de Denuncias de la Procuraduría es el encargado de atender los departamentos de Matagalpa, Jinotega y la zona central de las Regiones Autónomas; los demás delegados se ocuparán de atender el Triángulo Minero y la Región Autónoma del Atlántico Sur respectivamente.

nes de Paz con sus encuentros mensuales, éstos carecen de formación específica sobre la naturaleza de la Procuraduría, sus procedimientos de actuación y el alcance de sus actividades. Para ello, la Procuraduría elaborará un Plan de Capacitación de Formación de Multiplicadores en materia de derechos humanos y legislación nacional e internacional dirigido a la Junta Directiva de ACOPAZ y a dos miembros de cada Junta Directiva de los nodos u oficinas regionales.

Teniendo en cuenta el gran número de promotores capacitados, más de 3.500, que deben actualizar su formación, la Procuraduría delega esta tarea en los enlaces oficiales de la misma en los nodos y/o los presidentes de los nodos, los que una vez debidamente capacitados por la Procuraduría deben hacer lo propio con los demás miembros de ACOPAZ y los habitantes de las comunidades que comprenden los nodos. Los enlaces oficiales en cada nodo son, asimismo, los responsables de:

- Recibir, tramitar, orientar e investigar las denuncias sobre presuntas violaciones de derechos humanos.
- Realizar tareas de mediación y/o conciliación en conflictos comunitarios.
- Informar de todas sus actividades en materia de derechos humanos al enlace principal de la Procuraduría ubicado en Matagalpa y/o alguno de los tres delegados de la Procuraduría.
- Cumplir cualquier otra actividad que le sea encomendada por la Procuraduría o ACOPAZ.

Por lo que respecta a la política de capacitación, la Asociación de Comisiones de Paz se compromete, por su parte, a poner a disposición de la Procuraduría su red de promotoría para campañas informativas a favor de la defensa, tutela, fiscalización y promoción de los derechos humanos.

La firma del acuerdo de colaboración se hizo efectiva el 23 de julio de 2003, entre el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos y el Presidente de la Junta Directiva de ACOPAZ. Ambas organizaciones, con posterioridad a la firma del acuerdo, convocaron una conferencia de prensa para dar a conocer los alcances del convenio, a fin de que la población en general, y en especial la del centro-norte, tuvieran conocimiento y pudieran, así, hacer uso de los beneficios que en materia de derechos humanos ponen a su disposición ambas organizaciones.

A partir de ese momento, las tareas inmediatas a ejecutar son dos: la primera es la elaboración de manera conjunta entre ACOPAZ y la Procuraduría de un plan de coordinación intersectorial en el que se incluyan autoridades de la Administración

Pública y organizaciones de la sociedad civil de los doce municipios donde existe CO-PAZ, a fin de darles a conocer a dichas autoridades y organizaciones lo relacionado al convenio, y la presencia de delegados de la Procuraduría en la zona.

La segunda, y más importante, es la búsqueda de recursos de cooperación que permitan operativizar la estrategia de alianza entre ambas instancias; teniendo en cuenta la difícil situación financiera de ambas organizaciones, una de ellas dependiente de las tensas relaciones con el gobierno de la nación, que repercuten de manera directa, como ya hemos visto, en la aprobación del presupuesto anual de la Institución por la Asamblea Nacional, y la otra, sostenida por las siempre insuficientes aportaciones de los miembros y de los beneficiarios, y la colaboración puntual de la OEA.

El proceso de colaboración no ha hecho más que empezar, por lo que es imposible analizar ningún tipo de resultados o poder evaluar la eficacia del acuerdo. Pero parece evidente que es una solución adecuada tanto por lo que de maximización de medios supone, como por corregir, en parte, una de las situaciones más denunciadas sobre la actuación de los Ombudsmen en los países de la región, la falta de mecanismos de comunicación, coordinación e incidencia conjunta con las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, procurando que los mismos no se limiten a la atención esporádica de denuncias o actos formales, sino a una mejor articulación del trabajo en derechos humanos a lo largo de todo el país.

## 9. Panamá

*Manuel Arenilla Sáez*

*Juan Luque Alfonso*

### 9.1 ACTIVIDAD DE LA DEFENSORÍA DE PANAMÁ PARA LA EFECTIVIDAD DE LA TRANSPARENCIA DE LA GESTIÓN PÚBLICA: ANTECEDENTES

En el reciente mes de octubre la prensa panameña daba cuenta en numerosas noticias, y a través de diversos artículos de fondo, de la crispación social existente en torno a la corrupción política. En algunos de sus titulares se ponía el acento en este malestar con expresiones tan rotundas y significativas como: «Panamá es el epicentro de la corrupción mundial».

La corrupción de la clase dirigente política y administrativa es un mal generalizado en Latinoamérica del que no está exento ningún país del mundo, aunque existen diferentes grados o medidas en su implantación, hasta el punto de que algunos países de la Unión Europea se sitúan en los primeros puestos de la ética pública. Así lo pone de manifiesto el barómetro de Transparency Internacional (TI), organización no gubernamental creada en 1993 y en la que se integra su red regional para América Latina (TILAC). Según encuestas realizadas en julio de 2002, en 48 países (nueve de ellos de Hispanoamérica, y entre éstos Panamá), más del 52% de los ciudadanos latinoamericanos consideran que la corrupción afecta muy significativamente a su vida y el 68% cree que afecta muy significativamente a la vida política. Estos mismos elementos bajan a nivel global, es decir, considerando los 48 países entrevistados, al 16% y al 55%.

Este escenario ha generado la respuesta de los gobernantes hispanoamericanos en todos los países, con más intensidad en algunos y con pobres resultados sin excepción. Son exponente de ello el proceso de cambio en México, Perú, Colombia, Bolivia, Ecuador o Guatemala.

Lo que pone en evidencia las dificultades para resolver este problema es que Hispanoamérica está aún en un proceso de transición desde la democracia formal a la democracia real.

En el caso de la República de Panamá esta situación ha obtenido una respuesta por parte del gobierno y del Parlamento mediante la promulgación de una Ley de Transparencia (Ley 6 de 22 de enero de 2002) que dicta normas sobre el libre acceso a la información pública y para la acción de «habeas data».

Por parte de los autores de este informe se constató, en los estudios previos a las entrevistas mantenidas en sede de la Defensoría de Panamá, la singular actividad de esta Institución en el proceso que llevó a la promulgación de la Ley y en la defensa de su eficacia, una vez publicada. Las entrevistas confirmaron la importancia ya apreciada y sirvieron para concluir que los esfuerzos de la Defensoría son idóneos para su constancia como Buena Práctica de la Defensoría por su valiosa contribución a generar la cultura de la transparencia en Panamá.

A continuación se procede a describir esta actividad y, a la vez, se relatan las circunstancias y los hechos que hacen de la misma una acción relevante para el logro de la transparencia. Para hacerlo se ha contado con la colaboración del segundo adjunto al Defensor del Pueblo, Guido Alejandro Rodríguez Lugart, quien ha tenido en este proceso un protagonismo especial en su condición de delegado especial para la Libertad de Expresión y Acceso a la Información.

### **Breve descripción del proceso legislativo de aprobación de la Ley de Transparencia**

En septiembre de 2001, la Comisión de Gobierno y Justicia de la Asamblea Legislativa de Panamá recogió la iniciativa de varias organizaciones de la sociedad civil que pretendía impulsar un anteproyecto de Ley sobre Transparencia en la Gestión Pública, desarrollando así el artículo 41 de la Constitución Nacional. El proyecto fue acogido por los legisladores del acuerdo de Mejoramiento y Transformación de la Asamblea Legislativa (META) para su presentación al objeto de su tramitación parlamentaria.

El proyecto de Ley, identificado con el número 48, fue objeto de tres debates en el órgano Legislativo.

El día 20 de diciembre de 2001, al finalizar la sesión parlamentaria, el Presidente de la Asamblea Legislativa expresaba en su mensaje la aprobación en tercer debate del proyecto de Ley. El día 9 de enero de 2001, bajo acusaciones de sobornos a miembros del órgano Legislativo, se ratifica por parte de la bancada oficialista minoritaria, pero reforzada para esa ocasión con tres votos de legisladores del opositor PRD,

a dos estrechos colaboradores de la Presidenta de la República, Alberto Cigarruista y Winston Spadafora, como magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

El día 16 de enero de 2002, Carlos Afú, uno de los tres legisladores de oposición que se habían apartado de la línea de su partido y habían favorecido la ratificación de los magistrados Cigarruista y Spadafora, denunció en conferencia de prensa, transmitida en vivo por los principales medios de comunicación, haber recibido seis mil dólares en efectivo por parte de su colega y copartidario Mateo Castellero, como retribución por la aprobación de un contrato-ley entre el Estado y el Consorcio San Lorenzo para la construcción y desarrollo de un Centro Multimodal de Servicios en la ciudad atlántica de Colón.

Cuando todavía la opinión pública estaba en el proceso de análisis de las consecuencias del escándalo desatado por las revelaciones hechas por el legislador Afú, el día 22 de enero de 2002, en presencia de las más altas autoridades de la República, la Presidenta sancionó la que vino a ser la Ley 6 de 22 de enero de 2002 «que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y otras disposiciones».

La Ley 6 de Transparencia en la Gestión Pública es una norma concisa y muy expresa que en sus diez capítulos, compuestos por tan sólo 29 artículos, consagra cuatro principios, que son a la vez la guía de cuatro políticas de transparencia:

- Acceso público (libertad de acceso a la información).
- Publicidad (obligación de informar por parte del Estado).
- Rendición de cuentas (participación ciudadana).
- Transparencia (adopción obligatoria de códigos de ética).

La promulgación de esta norma, en palabras del Defensor del Pueblo, «constituyó uno de los más grandes avances en materia de conquistas por parte de la sociedad civil», al consagrarse en ella de manera clara el derecho de toda persona de acceder a la información pública.

### **La eficacia de la Ley. El desarrollo reglamentario**

Desde su entrada en vigor no se ha constatado una modificación notable de las conductas públicas, como testimonian los datos sobre los recursos interpuestos por incumplimiento de esta Ley presentados ante la Corte Suprema de Justicia durante el primer año de vigencia de la Ley de Transparencia: de un total de 65 recursos, sólo



diez fueron resueltos a favor de los peticionarios de la información. Igualmente evidente resulta de las denuncias que la Procuraduría de la Administración ha venido recibiendo reiteradamente sobre la negativa de los funcionarios a suministrar información y que ha causado la apertura de expediente disciplinario a más de 150 funcionarios.

En la mayoría de las ocasiones la negativa a facilitar la información se ha excusado en la falta de reglamentación de la Ley, lo que a juicio de los reticentes impide conocer cómo gestionar o tramitar la información solicitada. Esto ha suscitado un debate social que ha trascendido a los medios de comunicación y ha generado una crispación social notable. Todos los colectivos que tomaron iniciativas para que se aprobara la Ley 6 de 2002 han vuelto a pronunciarse sobre la suficiencia de esta Ley para su inmediata aplicación, sin necesidad de desarrollo reglamentario, entre ellos Transparencia Internacional y el Movimiento Ciudadano Anticorrupción.

En esta situación, la Presidenta de la República aprobó el Decreto Ejecutivo 124 de 21 de mayo de 2002 que reglamenta la Ley y que ha dado fundamento legal a los fallos de la Corte Suprema de Justicia en contra de facilitar información. Hay que decir que la Presidenta nombró al que fuera principal autor del texto reglamentario, el viceministro de la Presidencia y ministro de Gobierno y Justicia, magistrado de la Corte Suprema. Tampoco ha sido un buen síntoma para el logro de los objetivos de la Ley de Transparencia su desarrollo reglamentario.

El Decreto Ejecutivo 124 ha establecido severas restricciones para acceder a la información pública, despertando las críticas de algunas autoridades públicas, como la Procuraduría de la Administración o el ex magistrado del Tribunal Electoral, Guillermo Márquez, y numerosos colectivos civiles que piden con insistencia la derogación del Decreto Ejecutivo citado, entre ellos Transparencia Internacional, Movimiento Ciudadano Anticorrupción, Alianza Ciudadana ProJusticia y el Colegio Nacional de Abogados. El empeoramiento de la situación es muy notorio, como igualmente muy mal augurio es que el máximo órgano interno fiscalizador de la gestión pública, la Contraloría General del Estado, se encuentre entre las entidades contrarias a facilitar información conforme a lo dispuesto por la Ley 6.

Resta, para finalizar, reflejando al completo la situación, hacer una referencia a una última forma en que las instituciones públicas están hurtando el cumplimiento de la Ley 6. Consiste ésta en la utilización de la figura del reglamento interno regulador del funcionamiento de la entidad, pues se dictan conteniendo disposiciones por las que atribuyen al responsable de la entidad la capacidad de decidir en cada caso, y de forma discrecional, la información factible de acceso por los ciudadanos.

## 9.2 LAS ACCIONES DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN PRO DE LA LEY DE TRANSPARENCIA

### **Recomendación para la tramitación parlamentaria del proyecto de Ley de Transparencia**

La iniciativa que varias organizaciones de la sociedad civil presentaron a la Comisión de Gobierno y Justicia en septiembre de 2001, contenía la recomendación de varias organizaciones de la sociedad civil, entre ellas, además de Transparencia Internacional, la Asociación Panameña de Ejecutivos de Empresa (APEDE), el Colegio Nacional de Abogados y representantes de los medios de comunicación social, la Defensoría del Pueblo. La Defensoría suscribió esta iniciativa y se erigió en promotor destacado de la misma desde el primer momento, haciendo recomendación al órgano Legislativo de adoptar las medidas necesarias para proceder al trámite parlamentario de la Ley de Transparencia.

### **La Defensoría hace públicos los gastos y la planilla para conocimiento de todos los ciudadanos**

Para reforzar la recomendación presentada al Parlamento, la Defensoría decidió dar a la opinión pública un anticipo de lo que luego debería ser la práctica aplicación de la ley propuesta. Esta decisión consistió en publicar en la *web* de la Defensoría el estado de gastos incurridos por la Institución desde su creación en 1997. En noviembre de 2001, todos los ciudadanos tenían ya acceso desde Internet a la lista de cheques pagados a los proveedores de bienes y servicios de la Defensoría. Comienza así a desarrollarse el Nodo de Transparencia en la Gestión Pública.

También hay que mencionar, por la importancia que en estas fechas tuvo, el gesto del director de la Caja de Seguro Social, el prestigioso profesor Juan Jované, quien en presencia de su equipo de dirección y de los representantes de Transparencia Internacional firmó una instrucción en la que ordena a todos los funcionarios de la Caja dar acceso a la información de la Institución a todo ciudadano que la solicite.

El día 10 de enero, aún sin entrar en vigor la Ley, el Defensor del Pueblo amplió esta información incluyendo la lista de servidores que prestan sus servicios en la Institución, con la indicación de sus salarios y gastos de representación. Se hace así pú-

blica una información que es de las más sensibles y hasta este momento más opacas de cuantas se refieren a la gestión pública.

Esta decisión trascendió a los medios de forma inmediata y su efecto positivo generó los elogios de la prensa y la estimuló a exigir a la Presidenta de la República la sanción de la Ley. Transcribimos por la fuerza de sus argumentos algunos párrafos del editorial del diario *La Prensa* del 11 de enero: «El significado de poner en conocimiento de la ciudadanía las finanzas de la institución es un modo de decirle a la gente esta institución es suya, nosotros somos sus servidores.. ¿Y las demás de quienes son?». En su editorial, *La Prensa* exhorta a todos los cargos públicos a que emulen a la Defensoría del Pueblo «porque todos son servidores públicos y el dinero que manejan no son suyos» y concluye que la Presidenta de la República debe sancionar el proyecto de ley aprobado.

### **La ampliación del Nodo de Transparencia a las instituciones del Estado**

Una vez publicada la Ley, el 22 de enero de 2002, la Defensoría ofreció a las demás instituciones del Estado su incorporación al proyecto tecnológico iniciado por la Defensoría para hacer pública su gestión. Este proyecto denominado «Nodo de Transparencia en la Gestión Pública», consistente en un portal disponible para el acceso público mediante Internet, desde el 30 de enero de 2002 en que se incorporó la Asamblea Legislativa, ha ido acogiendo a diversas instituciones públicas, hasta alcanzar en pocos meses (hasta agosto del mismo año) a 14 instituciones que voluntariamente accedieron a cumplir de esta forma la nueva Ley. Hasta el 3 de diciembre del año 2002 habían ingresado voluntariamente al Nodo de Transparencia 26 instituciones que habían colocado a disposición de los ciudadanos la información de 55.852 servidores públicos.

Otras instituciones también cumplieron la Ley de Transparencia al respecto, pero publicando en sus propias *webs*. Ante ello, el Defensor del Pueblo se dirigió a todas para informarles que esa información sería tomada para publicarla en el Nodo de Transparencia. El objetivo era facilitar a los ciudadanos un sitio común donde acceder a todas y con las máximas facilidades que permite el buscador amigable de la Defensoría.

Aún en este momento hay una gran mayoría de instituciones reticentes que obligaron a que el Defensor del Pueblo mostrara una vez más su incansable determinación a favor de la causa de la Transparencia, como se expone en el apartado 2.4 sobre

los recursos instados por la Defensoría. Esta acción del Defensor del Pueblo favoreció la actitud positiva de muchas de ellas, lo que continuó haciendo más amplio el Nodo de la forma que a continuación, con brevedad, se indica: 17 instituciones más ingresaron en el Nodo. Hasta el 18 de junio del año 2002 habían ingresado 46 instituciones, que han colocado a disposición de los ciudadanos la información sobre emolumentos que reciben 156.101 servidores públicos, que devengan mensualmente más de 110 millones de balboas. Esta suma equivale anualmente al 25% del Presupuesto General del Estado y al 38% de su presupuesto de funcionamiento.

En septiembre de 2003 las entidades en el Nodo suman ya un total de 52 instituciones, entre ellas los tres órganos del Estado, tres de los siete partidos políticos legalmente constituidos, la Autoridad del Canal de Panamá, la Caja del Seguro Social, las entidades de Control y Fiscalización, y la Asociación Nacional de Scouts de Panamá, entre otros. En el Nodo está más del 90% de las planillas de las instituciones gubernamentales, es decir, la información correspondiente a los emolumentos que reciben 160.762 servidores públicos, que devengan mensualmente 113,563,653.93 millones de dólares.

### **La campaña de difusión en los medios de comunicación**

La Defensoría realizó una estrategia de difusión del proyecto de Ley de Transparencia sin escatimar esfuerzos, en un momento en el que era imprescindible despertar la conciencia ciudadana. También contribuyeron a ello numerosas organizaciones cívicas que patentizaron a través de diversas manifestaciones públicas la necesidad de que se adoptara la legislación propuesta.

Más que nunca ahora, hasta que comenzaron los debates, y posteriormente, pues el 20 de diciembre de 2001 el Presidente de la Asamblea Legislativa, en parte arrastrado por la creciente opinión pública favorable, expresaba su posición favorable a la nueva Ley, con ocasión de haberse aprobado en el tercer debate, para lograr su publicación y entrada en vigor. La campaña ante los medios de comunicación masivos, televisiones, emisoras de radio, y a través de notas de prensa, continuó para instar al Ejecutivo a sancionar la Ley sin demora. Una vez sancionada, lo que ocurrió el 22 de enero de 2002, continúa siendo necesario el mismo empuje ante las limitaciones a la ley que se ha hecho por vía de desarrollo reglamentario y para que la Ley se cumpla en el día a día y en los mandatos que hizo, entre los cuales está la aprobación de los códigos de ética (artículo 27 de la Ley 6 de 2002) para el correcto ejercicio de la función pública.

En cuanto a la *web* de la Defensoría, baste el dato siguiente: se han realizado más de 400 mil consultas o visitas al Nodo, lo cual confirma el interés de la ciudadanía por conocer las acciones a favor de la transparencia realizadas por la Defensoría.

## Los recursos contra las instituciones que incumplen la Ley

Al poco tiempo de promulgarse la Ley 6, varias de las dependencias estatales, arguyendo la ausencia de reglamentación, se negaron a brindar información que la misma Ley definía como de carácter público y de libre acceso. Ante dicha negativa, se interpusieron por parte de los solicitantes los recursos contemplados en la Ley para el caso de funcionarios reuentes a facilitar la información.

Por su parte, la Defensoría se situó en este contexto como un solicitante más, al dirigirse a las instituciones del Estado pidiendo información para su publicación en el Nodo. Ante su negativa (recordemos desde esta perspectiva lo relatado en el apartado 3.3), la Defensoría ha instado numerosos recursos contra las instituciones del Estado reticentes a atender las misivas del Defensor del Pueblo pidiéndoles los datos de la planilla actualizada, incluyendo nombres, cargos, salarios y gastos de representación.

El Defensor, acogiéndose al artículo 41 de la Carta Magna, que regula el derecho de petición, y a la Ley 6 de 2002 de Transparencia, que contiene el desarrollo normativo del derecho constitucionalmente reconocido, el día 10 de febrero de 2003 interpuso recursos de «habeas data» contra cuatro importantes ministerios: Presidencia, Gobierno y Justicia, Comercio e Industrias y Economía y Finanzas. Una semana más tarde se interpusieron recursos contra seis instituciones más: el Ente regulador de los Servicios Públicos, el Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, el Instituto Nacional de Cultura, la Autoridad Nacional del Ambiente, la Autoridad Marítima de Panamá y el Registro Público.

La Corte falló favoreciendo la pretensión del Defensor del Pueblo, al considerar que «actúa en interés de la sociedad» y ordenó a los ministerios de la Presidencia y de Gobierno y Justicia entregar información correspondiente a las planillas de dichas entidades. Pero el Defensor del Pueblo mostró públicamente su insatisfacción por los términos de la resolución judicial que hacía requerimiento de formalidades en la presentación de una acción de «habeas data», contra lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 6, que expresamente dispone que «se tramitará mediante procedimiento sumario, sin formalidades».

De las restantes instituciones, dos ministerios y seis entidades autónomas o descentralizadas, siete de ellos entregaron la información, por lo que se desistió de los recursos. Por último, la Corte ordenó a la Autoridad Marítima de Panamá entregar la información al Defensor del Pueblo para ser publicada en el Nodo de Transparencia en la Gestión Pública.

### **El recurso contra el Reglamento de la Ley**

El Defensor del Pueblo de la República de Panamá, en defensa del Derecho de Acceso a la Información Pública, se ha pronunciado públicamente sobre la ilegalidad del Decreto reglamentario y ha demandado por ilegal, concretamente, sus artículos 4, 5, 8, 9 y 14.

Aún hoy está sin resolver, lo que ha motivado que el Defensor del Pueblo denuncie públicamente a la Corte Suprema de Justicia, haciéndola responsable de la frustración que ha generado en la sociedad la ineficacia de la ley, a lo que contribuye su tardanza en resolver el recurso.

### **La adopción de otras medidas y acciones para favorecer la transparencia**

La Defensoría del Pueblo ha reiterado la necesidad de profundizar e implementar políticas de carácter estatal con miras a:

- Inculcar en los servidores públicos la obligación de rendir cuentas al ciudadano.
- Brindar oportunamente la información que se solicita sobre su gestión.
- Mejorar la legislación relativa a contrataciones y licitaciones públicas de manera que se garantice una mayor transparencia en las mismas.
- Apoyar el establecimiento de una legislación sobre conflictos de intereses, tanto en el ámbito público como en el sector privado.
- Fortalecer la capacidad investigativa de las fiscalías anticorrupción del Ministerio Público.
- Establecer una unidad de seguimiento en la Contraloría General de la República que investigue el incremento no justificado del patrimonio de los servidores públicos, teniendo como basamento incluso sólo un indicio leve.
- Impulsar a través del Ministerio de Educación la promoción de los valores éticos y morales.

Además, la importancia de estas medidas es mayor por cuanto las mismas las asume la Defensoría en consonancia con las contempladas en la agenda de las organizaciones de la sociedad civil, previo contactos y reflexiones conjuntas, lo que hace más sólida su propuesta y las probabilidades de éxito en la lucha contra la corrupción y a favor del fortalecimiento de la democracia participativa.

### 9.3 LA PROCURADURÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ANTE LA PROBLEMÁTICA SUSCITADA POR LA LEY DE TRANSPARENCIA

Los autores de este informe, considerando la conveniencia de contrastar y reforzar la información recibida de la Defensoría, acudimos a entrevistarnos con la institución del Ministerio Público que, siendo un órgano del poder Ejecutivo, tiene competencias y funciones relativas a la protección jurídica de la Administración Pública y es responsable del funcionamiento de los servicios administrativos.

El interés de la entrevista se centró en conocer su opinión sobre el alcance de la aplicación en la práctica de las normas previstas en la Ley de Transparencia. La Procuradora de la Administración Pública nos transmitió su opinión favorable a la línea seguida por la Defensoría, las dificultades surgidas para su aplicación y cómo su departamento ha trabajado para hacer realidad los objetivos de la Ley. Entre las actuaciones que han concentrado este esfuerzo, destacan:

- a) La denuncia mediante manifestación pública ante los medios de comunicación de las negativas y reservas de centenares de cargos y funcionarios.
- b) La apertura de expedientes a más de ciento cincuenta funcionarios por oponerse al cumplimiento de las normas sobre transparencia. Las sanciones previstas son de importancia, pues no sólo consisten en multas, sino también en la destitución e incluso en la privación de libertad.
- c) El despacho de consultas relativas a la interpretación y aplicación de la Ley de Transparencia, en ejercicio de su función de «consejera jurídica» de los servidores públicos. Tal vez sea ésta la fórmula más efectiva en la práctica para hacer útil la Ley en su aplicación por los servidores públicos, pues con las respuesta a las consultas planteadas, la Procuraduría ha generado una doctrina interpretativa que fomenta su eficacia en los actos y procedimientos de gestión de los órganos administrativos.

Los informes jurídicos de la Defensoría se pronuncian sobre los siguientes asuntos:

- a) *Integración o derogación por la Ley de Transparencia de leyes especiales que disponen el tratamiento confidencial de expedientes.* La cuestión que ahora se analiza es sustantiva por cuanto refleja las consecuencias del cambio cultural que ha causado la Ley de Transparencia. El alcance de la aplicación de la Ley ha puesto en descubierto la problemática que se deriva de la práctica de los órganos administrativos, según la cual sus actuaciones estaban amparadas por su nula trascendencia más allá de los límites de las dependencias oficiales. La situación nueva creada por la Ley de Transparencia abre a todos los ojos y a todos los oídos, a todos los ciudadanos, los actos públicos. Este cambio altera las pautas y actitudes sin excepción de todas las autoridades y servidores públicos, pero de forma muy especial inquieta a los que desempeñan sus funciones en ámbitos singularmente sensibles que ya venían por prescripción legal manteniendo un principio de reserva o confidencialidad de sus actuaciones, más allá de la cultura de secretismo generalizado en toda actividad pública.

La Procuraduría analiza este aparente conflicto normativo mediante las técnicas de interpretación e integración de las normas especiales con las generales, examinando el alcance de los artículos 13, 14 y 16 y 28 de la Ley 6 de 2002, en los supuestos de legislación específica que dispone el tratamiento confidencial. En su concienzudo estudio, la Procuraduría hace las siguientes consideraciones, que destacamos por su importancia como sustento de la conclusión con la que dictamina en su informe:

- El legislador –de la Ley 6 de 2002– ha querido que sea en esa Ley en donde se debe buscar toda la información pública susceptible de ser restringida por las autoridades. La Ley 6 de 2002 indica diecinueve veces en sus veintinueve artículos que es esa Ley la que únicamente debe tenerse en cuenta para fundamentar la negativa a dar información, y como paradigma de todas ellas cita el artículo 16 en el que así se afirma, ya que exige que toda autoridad que niegue una información por considerarla de carácter confidencial o de acceso restringido deberá fundamentar su negación en esta Ley.
- El legislador no incluyó ni previó la situación de leyes especiales que establecieran cláusulas de reserva y restricción al acceso a la información. Y esto lo hizo, obviamente, de forma voluntaria, pues quiso dar a la Ley 6 de 2002 toda la su-



ficiencia reguladora. Así se deduce de su artículo 25, único en el que al referirse a la participación ciudadana admite la concurrencia de otras leyes, pues se expresa «sin perjuicio de las contempladas en otras leyes...».

- La técnica jurídica exige que la función legislativa se entienda comprendida dentro de un sistema jurídico único, coherente y eficiente. Por lo tanto, el intérprete no puede considerar la Ley 6 de 2002 como centro único y exclusivo de la regulación de esta materia, sino dentro del ordenamiento jurídico y en coherencia con el mismo.

Y sentado lo anterior, la Procuraduría resuelve mediante la conciliación sistemática que se aplica en caso de antinomia de leyes, acudiendo al Código Civil, recordando los principios y la doctrina elaborada por la ciencia jurídica, discerniendo la preferencia entre normas generales y normas especiales, y acudiendo a las reglas de interpretación de las excepciones. Con todo este arsenal, la Procuraduría concluye que la Ley 6 de 2002 prohíbe la discrecionalidad al momento de calificar qué tipo de información es de acceso restringido y esta disposición debe tener la máxima operatividad, evitándose así que los funcionarios la conviertan en una simple hipótesis en lugar de un modelo concreto para su actuación. Por ello, y porque la Ley 6 no contiene un listado completo de las materias que son de acceso restringido, es posible que otras leyes especiales dispongan materias reservadas, pero esas disposiciones deben observarse de acuerdo con la Ley 6 de 2002 y, por ejemplo, en el caso planteado, los archivos y registros de migración son reservados según la ley especial, pero aplicando la Ley 6 de 2002 sólo serán reservados para las personas no afectadas y serán de acceso libre para el extranjero involucrado, que no violará su intimidad si accede a registros de su propia información (C-112, 2002; Consulta de la Directora Nacional de Migración y Naturalización).

- b) *Compatibilidad con el derecho constitucional a la inviolabilidad de la correspondencia* (art. 29 Constitución y 15 de la Ley 15 de 28 octubre 1977, Convención Americana sobre Derechos Humanos). Al respecto, la Ley 6 de 22 de enero de 2002, que dicta normas para la Transparencia en la Gestión Pública establece la Acción de «habeas data» y otras disposiciones, la que en relación con la información, categoriza las diversas acepciones de este vocablo dependiendo de la esencia de su contenido, y, en resumen, distingue tres grados de accesibilidad al clasificarla en tres tipos: 1. información de acceso libre; 2. información confidencial; 3. información de acceso restringido. La información de tipo confidencial, que es la que corres-

ponde a la correspondencia privada, según dispone el artículo 13 de la mencionada Ley, no podrá ser divulgada bajo ninguna circunstancia, si bien permite excepcionalmente el acceso a la misma para facilitar procesos judiciales y sólo a las partes involucradas. En consecuencia, no puede emitirse la certificación solicitada (Consulta de la Directora General de Correos y Telégrafos del Ministerio de Gobierno y Justicia ante la petición de una firma de abogados de que se le certifique la propiedad de un apartado postal, sus usuarios y personas autorizadas para recibir correspondencia).

- c) *Acceso libre a las planillas y situación profesional de los funcionarios.* La reserva de la información salarial de los funcionarios se ha convertido, en la práctica, en la materia sobre la que más resistencia se ha producido por parte de los funcionarios y cargos públicos. Al mismo tiempo, en su divulgación se ha centrado la demostración de que la Ley se dictó para cumplirla y en ello no se escatimarán esfuerzos. La Procuraduría en esta consulta responde a la inquietud de un Director General que manifiesta la inquietud de los servidores de la institución a su cargo, pues creen éstos que la planilla constituye información reservada y los solicitantes de información pudieran tener propósitos distintos a los previstos legalmente sobre la necesidad de dar a conocer el destino de los fondos públicos.

La Procuraduría, para resolver la consulta, analiza el contenido del concepto legal de información confidencial (arts. 1, ap. 5 y 11 de la Ley 6 de 2002), pero también lo hace de la Ley 38 de 2000, que dispone ya que la información pública de reserva sólo le está permitido a la Ley y el funcionario no podrá negarse so pretexto de su confidencialidad si ésta no se encuentra previamente clasificada en normas legales vigentes como información confidencial o de acceso restringido. Para abundar más aún sobre ello, la Procuraduría aclara que la contradicción a primera vista existente entre el artículo 1, apartado 5, inciso final de la Ley 6 de 2002, que declara confidencial la información contenida en el expediente de los funcionarios, y el artículo 11 de la misma Ley, que declara como pública y de libre acceso la información relativa las planillas. La cuestión, en este punto, es elemental a juicio de la Procuraduría, pues la planilla no forma parte del expediente, sino que es un documento técnico-contable de expedición periódica y del que no se deja constancia en el expediente. Y recuerda la Procuraduría otro informe anterior sobre el mismo asunto en el que ya se pronunció en coherencia con el principio inspirador de la Ley 6, que no es otro que el principio de transparencia.

Pero la autoridad consultante interroga aún un aspecto o matiz, pues plantea si debe informarse del detalle específico de los emolumentos que recibe y no de su jerarquía

en la institución a la que se adscribe. La Procuraduría responde con la transcripción del artículo 11 de la Ley 6 de 2002, que indica de forma expresa que debe informarse sobre contratación y designación de personal y a las planillas para permitir al ciudadano informarse si se cumple el principio «a igual trabajo, igual salario» contenido en el artículo 63 de la Constitución Nacional, amén de permitir saber si en la gestión pública se cumple con el deber moral de no contratación de familiares cercanos, es decir, no se actúa con nepotismo.

Concluyendo, la Procuraduría expone su criterio favorable a la transparencia de forma exhaustiva, pues afirma «que toda la información atinente a la contratación y designación de funcionarios, planillas, gastos de representación, costos de viaje, emolumentos o pagos en concepto de viáticos y de los funcionarios públicos del nivel que sea, es de carácter público y de acceso libre a las personas, de conformidad con los principios de transparencia y de rendición de cuentas (C-128 y C-104, 2002; consultas del Director General de la Caja del Seguro Social y del Administrador General de la Región Interoceánica).

- d) *Alcance de la Ley de Transparencia al secreto bancario.* La cuestión ahora examinada tiene la trascendencia derivada de la importancia que en Panamá tiene la actividad bancaria y también la que se desprende del sujeto agente de la actividad, que no es un órgano sometido al derecho público, sino una entidad pública, empresa estatal, sometida al derecho privado en el ejercicio de su actividad financiera y crediticia. En síntesis, su funcionamiento interno está sometido al derecho público (que regula las relaciones laborales y los sistemas de control del gasto público), pero su actividad u operaciones se rige por el derecho privado.

La Procuraduría va a pronunciarse ahora sobre el alcance de la Ley de Transparencia al secreto bancario regulado por el Decreto-ley 9 de 1998, que se concreta en la prohibición de divulgar información sin consentimiento de sus clientes, salvo cuando medie solicitud formal de autoridad competente de conformidad con la Ley. Realizado el pertinente exámen de esta norma a la vista de los artículos 14, 15, 16 y 28 de la Ley de Transparencia, se centra la atención en el apartado 2 del art. 14, que clasifica de acceso restringido «cuando así sea declarada por el funcionario competente, de acuerdo con la presente ley (...) los secretos comerciales o la información comercial de carácter confidencial, obtenidos por el Estado, producto de la regulación de actividades económicas», y en el artículo 15, que incluye entre los expedientes administrativos de carácter reservado «los que tienen relación con cuentas bancarias», y remite a la legislación bancaria su regulación.

Concluye la Procuraduría que sería inapropiado asegurar que la Ley de Transparencia se contraponga al secreto bancario y que el acceso a la información pública y privada se complementa con ciertas reservas y restricciones, como el secreto bancario, por lo que se debe catalogar como información confidencial (C-124, 2002; Consulta del Gerente General del Banco de Desarrollo Agropecuario).

## 10. Paraguay

*Juan José Böckel*

### 10.1 INCOMPRENSIÓN SOBRE EL PAPEL DEL OMBUDSMAN

La institución del Defensor del Pueblo de la República del Paraguay fue creada por la nueva Constitución de la República del Paraguay de 1992; recién en octubre de 2001 fue designado su titular por Resolución n° 768/2001 de la Honorable Cámara de Diputados. La situación es más grave si se repara que en enero de 2002 pudo conformar un equipo mínimo de trabajo.

Esta demora en la puesta en funcionamiento, nada menos que nueve años, es demostrativa de cierta incomprensión sobre el papel del Ombudsman; incomprensión extensiva a la necesidad de mejorar el esquema institucional por vía del perfeccionamiento de lo existente y de la incorporación de institutos modernos, como el que nos ocupa, para asegurar el efectivo ejercicio de los derechos, la lucha que debe darse contra la corrupción, la profundización y el afianzamiento de la democracia.

Dicha incomprensión inicial todavía persiste. Esto es así porque la exigüidad presupuestaria y, sobre todo, el retaceo que efectúa el poder Ejecutivo sobre los fondos presupuestarios, no hacen otra cosa que dificultar el accionar de la Defensoría. Es un claro ejemplo de ello la circunstancia que del presupuesto 2002, excepción hecha de los sueldos, solamente pudo ejecutarse un 49%; y que al 30 de agosto de 2003, o sea ya transcurrida más de la mitad de este año, esa ejecución presupuestaria apenas ascendió al 12,74% (según datos proporcionados por el mismo Defensor del Pueblo, abogado Manuel María Páez Monge, en la entrevista que obra en la Encuesta a los Defensores).

Estas magras cifras se levantan como factores sumamente negativos y obstructionistas que, deliberados o no, son demostrativos de intereses que podrían resultar afectados por la ejecución de las misiones encomendadas al Defensor por la Constitución y la ley o de una falta de civismo de la clase política y dirigente, en general.

Cualquiera fuere el supuesto, el resultado siempre es el mismo: enervar el debido desarrollo democrático de las naciones latinoamericanas, las que han sido tan castigadas por sucesivos golpes militares, mesianismos, etc., y todo lo reñido con el modernismo, la democracia, el estado de derecho y el desarrollo cívico y social.

Las serias imposibilidades técnicas y falta de personal que padece la Defensoría del Pueblo, no son más que una consecuencia de esa carencia de recursos presupuestarios, carencia que es fácilmente advertible en la sede de la Institución: desde el hecho de contar con una estructura organizativa que aparece con una gran parte de sus cargos vacantes por no disponerse de las partidas que son necesarias para solventar los nombramientos faltantes, hasta la falta de insumos hoy indispensables como CD (*compact disc*) para el almacenamiento de datos (documentos de procesadores de texto, etc.), y todo ello pasando por una red informática que difícilmente pueda ser calificada como tal por no gozar de las capacidades mínimas hoy exigibles. También, por no contarse con dinero para viáticos ni para sufragar los gastos que suelen insumir algunas investigaciones, entre otras carencias tan relevantes como las enunciadas.

A pesar de tantas carencias, la actividad de la Defensoría se exhibe prolífica. A ello ha contribuido, seguramente, tanto la decisión del Ombudsman como el perfil del personal y su destacable calidad y desempeño. Pero estas bondades en modo alguno pueden suplir los medios materiales antedichos pues, por ejemplo, por más esfuerzo y calidad que pudiere dedicarse a una investigación, ésta no podrá realizarse adecuadamente de necesitar un reconocimiento físico que no pueda hacerse por no existir el dinero necesario para que un funcionario se traslade al lugar de los hechos.

## 10.2 LAS BUENAS PRÁCTICAS

### **Creación de un área que verifica el grado de cumplimiento de las resoluciones**

El 31 de diciembre de 2001, el Sr. Defensor dictó tres resoluciones por medio de las cuales: creó la estructura orgánica de la Institución; estableció funciones y responsabilidades de sus reparticiones y funcionarios; finalmente, completó el establecimiento de funciones con relación a las reparticiones dependientes de los niveles de dirección previstos en las resoluciones anteriores.

Sintéticamente, la primera de dichas normas, la Resolución n° 07/01, aprobó la estructura orgánica a partir del Defensor del Pueblo (creado por artículo 276 CN) y

del Defensor del Pueblo Adjunto (creado por art. 11 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, n° 631). Así, a partir de estas figuras, construyó la estructura estableciendo siete unidades o reparticiones con nivel de Dirección General:

- Secretaría General
- Auditoría Interna
- Dirección General de Planificación
- Dirección General de Atención al Ciudadano
- Asesoría Jurídica
- Dirección General de Administración y Finanzas
- Dirección General de Relaciones Interinstitucionales

Más tarde, por la Resolución 08/01 que establece funciones y responsabilidades de sus reparticiones y funcionarios, como anteriormente se consignó, se fijaron los objetivos de la Dirección General de Planificación (que es materia de interés a los fines del tema abordado).

Dichos objetivos son: «Realizar estudios y análisis sobre la situación de la Institución en base a indicadores de gestión, sugiriendo alternativas de solución, como así mismo otros estudios específicos relativos a las funciones de la Defensoría únicamente...».

La última de las resoluciones citadas, la 09/01, en su artículo 6°, establece el Departamento de Análisis e Informes y su dependencia de la Dirección General de Planificación. Asimismo, determinó sus objetivos y sus funciones en los siguientes términos:

DENOMINACIÓN	Departamento de Análisis e Informes.
NIVEL JERÁRQUICO	Departamento.
DEPENDENCIA	Depende de la Dirección General de Planificación.
OBJETIVOS:	

- Realizar estudios y análisis sobre la situación de los Derechos Humanos en el país, de los derechos más vulnerados y las causas de tales vulneraciones y, además,
- Preparar la presentación anual de informes al Honorable Congreso de la Nación y a otras instituciones.

## FUNCIONES:

- Recabar datos respecto a la situación, avances y retrocesos de los Derechos Humanos en el país.
- Recabar datos respecto a los Derechos Humanos más vulnerados en el país.
- Determinar mediante análisis las causas de la mayor vulneración de determinados Derechos Humanos.
- Analizar las informaciones recibidas, de las distintas delegaciones y oficinas especiales, a fin de conocer y manejar estadísticamente las necesidades y demandas concretas de la población.
- Promover la realización de un seguimiento de los reclamos presentados y finiquitados en la Institución, para determinar el impacto de las Resoluciones Defensoriales.
- Manejar estadísticamente los expedientes rechazados y/o finiquitados.
- Implementar o introducir los formatos que fueran necesarios para el mejor desempeño de sus funciones.
- Establecer nexos con otras instituciones u organizaciones, con el objeto de recabar datos o informaciones acerca de los Derechos Humanos en sus distintas áreas.
- Elaborar el informe anual, a ser presentado ante el Honorable Congreso de la Nación.
- Elaborar informes especiales a cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando fuese necesario o requerido, atendiendo a la gravedad y la urgencia del caso.
- Elaborar informes de divulgación sobre la situación de los Derechos Humanos.

Ahora bien, en razón de que uno de los temas que debe otorgársele atención preferente es la determinación del grado de cumplimiento de las resoluciones (recomendaciones, etc.) porque de ese grado se desprenderá con precisión el efecto de lo obrado, es decir su eficacia, resulta imprescindible llevar a cabo esa medición para saber de la conveniencia de mantener algunos criterios, o si es momento de rectificarlos, o de reemplazarlos totalmente; también, en su caso, sobre la pertinente de adoptar sobre la base de la ley, nuevos mecanismos que pudieren arrojar mayor idoneidad para el debido cumplimiento de sus funciones.

Y por estas razones, precisamente, rescatamos las funciones del Departamento de Análisis e Informes; en particular las del apartado quinto («Promover la realización de un seguimiento de los reclamos presentados y finiquitados en la Institución, para determinar el impacto de las Resoluciones Defensoriales»), porque esta investigación es la que permitirá arrojar luz sobre la eficacia de la labor del Ombudsman, el cabal



cumplimiento de sus funciones y, en definitiva, hacer a la utilidad prevista por el legislador para el mejoramiento de la democracia y de la comunidad.

Como ejemplo de esta limitación, cabe señalar que la Dirección General de Planificación se encuentra conformada por las siguientes dependencias:

- Departamento de Análisis e Informes
- Oficina para la Mujer
- Oficina de la Niñez y la Adolescencia
- Oficina para los Pueblos Indígenas
- Departamento de Asuntos Parlamentarios

Es decir, de la Dirección General de Planificación dependen cinco unidades, de las cuales una sola ha sido cubierta: el Departamento de Análisis e Informes que ahora nos ocupa.

Este Departamento se encuentra a cargo de la abogada Clara A. Rolón Gamarra, en carácter de Jefa, quien todavía no cuenta con los recursos técnicos y humanos que posibiliten el cumplimiento de tales funciones; esto es así por la carencia ya apuntada de recursos presupuestarios.

Atento a estas circunstancias, y tal como fuera informado por la profesional citada a cargo del Departamento –quien prestó una gran colaboración para la elaboración de este Informe, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo–, la evaluación del impacto o eficacia de las Resoluciones del Defensor, el seguimiento de los reclamos presentados y la determinación del impacto de las Resoluciones Defensoriales son tareas que hasta la fecha no se realizan.

A pesar de esta falencia, verdadero escollo para el Ombudsman, pero absolutamente ajeno a su responsabilidad y a la de funcionarios como la abogada Rolón Gamarra, subsiste el mérito de haber meritulado acertadamente el punto en forma oportuna; esto es, al momento de diseñar y establecer las funciones de las reparticiones.

Este sistema, arbitrado por el Defensor del Pueblo de la República del Paraguay, presenta un nuevo mérito como añadidura, consistente en la circunstancia de que ese seguimiento de las resoluciones del Defensor (sean aconsejando, censurando, etc.), en cuanto a su eficacia o impacto, es realizado por un área o por un agente distinto a aquél que tramitase la queja o actuación.

Este mérito es puesto de resalto en orden a que esta circunstancia importa independencia con los beneficios que ésta conlleva: ganancia de objetividad, presupuesto imprescindible para la obtención de resultados certeros y alejados de los subjetivismos

y/o intereses del área o funcionario que llevase a cabo la investigación y proyectase la resolución cuyo efecto se debe ponderar.

### **La implantación territorial de la Institución**

Si bien el Defensor ha logrado cubrir algunos cargos, los cuales le permitieron conformar un mínimo equipo de personas que posibilita el desenvolvimiento de la Institución, llevando a cabo las funciones impuestas, aún quedan vacantes muchas de las áreas vitales para el diseño adoptado para su estructura orgánica.

Es cierto que algunas de esas vacantes son cubiertas por los desempeños de otros agentes, tal es el caso de la Asesoría Jurídica. En efecto, a pesar de tener por objetivo nada menos que: «Asesorar, informar, estudiar, evaluar, y dictaminar en todo lo referente a Asuntos Jurídicos» (art. 5° de la Resolución n° 08/01), todavía no ha sido efectuado el nombramiento pertinente por las comentadas faltas presupuestarias; las funciones a su cargo son desempeñadas por la abogada Elizabeth Flores Negri, con merma, segura y necesaria, para sus funciones propias como Delegada del Defensor.

Otra de las siete reparticiones con jerarquía de Dirección General, que también se encuentra vacante, es la Dirección General de Atención al Ciudadano, que tiene por objetivo: «Dar respuestas a las quejas y reclamaciones relativos a los Derechos consagrados por la Constitución Nacional, los tratados y las Leyes...» y por funciones (art. 4° Resolución n° 08/01) las siguientes:

1. Investigar las quejas y reclamaciones formuladas por los habitantes de la República.
2. Formular recomendaciones al Defensor del Pueblo como resultado de las investigaciones para su derivación a los organismos o personas involucradas.
3. Atender directa, personal y eficientemente a la persona que acude a la Institución.
4. Efectuar actos de conciliación.
5. Inspeccionar sedes de organismos públicos y privados para garantizar la protección de los Derechos Humanos.
6. Proponer medidas relativas a la prevención de violación de los Derechos Humanos.
7. Elaborar informes mensuales sobre los casos presentados.

La Dirección General de Planificación, de la cual depende el Departamento de Análisis e Informes que entre muchas funciones tiene a su cargo mensurar el impacto o la eficacia de la labor, tampoco se encuentra cubierta; ni las restantes áreas que dependen de esa Dirección: Oficina para la Mujer, Oficina de la Niñez y Adolescencia, Oficina para los Pueblos Indígenas, Departamento de Asuntos Parlamentarios.

En resumen, de las siete reparticiones con jerarquía de Dirección General, solamente se encuentran en un grado de funcionamiento que podría calificarse de adecuado –salvando los faltantes técnicos como el sistema informático, etc.–, las correspondientes a Secretaría General y a la Dirección General de Finanzas y Administración.

Así las cosas, las tareas sustantivas que, conforme a los objetivos y funciones atribuidos por la ya citada resolución, corresponden a la Dirección General de Atención al Ciudadano, se encuentran a cargo de Delegados del Defensor.

Siete de estos Delegados del Defensor cumplen sus tareas en su sede de Asunción, la capital. Y lo destacable, como uno de los grandes méritos de la Defensoría del Pueblo, es su expansión territorial. Ello es así porque, tal como fuera informado en la Encuesta a los Defensores, se trata de un país unitario, Paraguay, conformado por diecisiete Departamentos, de los cuales catorce se encuentra cubiertos por Delegaciones del Defensor del Pueblo. Más precisamente, debe consignarse que se han designado veintinueve Delegados para veintiocho ciudades en las que se ha instalado. La discordancia entre el número de ciudades y de Delegados que se advierte, obedece a la razón de que en la Ciudad de Areguá se desempeñan dos Delegados.

En el Departamento Boquerón no se ha designado Delegado. Este Departamento de la zona del Chaco Paraguayo, es el de más escasa densidad poblacional: menos de un habitante por km<sup>2</sup> y una población total de 29.060 personas (según censo de 2001).

También carecen de Delegados los Departamentos de Canindeyú. Éstos tampoco ofrecen una gran densidad poblacional: entre uno y 10 habitantes por km<sup>2</sup>, con una población total de 103.785 almas (mismo censo).

Caazapá es otro de los Departamentos sin Delegado. Si bien tiene una densidad y población mayor (de 129.352 habitantes, según mismo censo), goza de la cercanía de Villarica (menos de 50 km) que sí cuenta con un Delegado que puede satisfacer las necesidades de la región.

Estos Delegados son designados exclusivamente por el Defensor y, como reflejo de las falencias presupuestarias, no cuentan con estructura alguna ni con los medios que serían deseables. Téngase en cuenta que como única disponibilidad se puede

mencionar la asistencia de que gozan para el cumplimiento de sus tareas, merced a la labor de «pasantes» no rentados.

Pero esta última escasez de recursos no priva a la extensa implantación territorial del Ombudsman a través de estas Delegaciones del carácter de una buena práctica. Siempre y de todas maneras, tal grado de implantación resulta conveniente porque, a la par de satisfacer múltiples requerimientos de la población, generarán cotidianamente más conciencia sobre la necesidad de la figura del Defensor del Pueblo.

### **El «acompañamiento» por parte de los Delegados del Defensor del Pueblo**

Recién se mencionó el papel de los Delegados. En este contexto cabe analizar el papel de los Delegados del Defensor del Pueblo en su sede de la capital, Asunción.

Allí, si bien no ha sido objeto de cobertura la Dirección General de Atención al Ciudadano, que tiene por funciones «Atender directa, personal y eficientemente a la persona que acude a la Institución» (art. 4° de la Resolución n° 08/01), entre otras varias, dicha labor se encuentra a cargo de un plantel de siete abogados-Delegados del Defensor del Pueblo.

Estos Delegados trabajan a la manera de turno. Es decir, cada uno de ellos recibe hasta veinticinco reclamos o quejas, cualquiera fuera la naturaleza de la cuestión, con lo cual agotan su turno, y pasa a dedicarse al estudio de estos reclamos y, en su caso, a realizar las investigaciones pertinentes según lo dispusiere el Ombudsman. Finalizado su «turno», dicho Delegado es suplido por otro en la atención de los recurrentes y en la recepción de los reclamos que fueron formulados.

Este sistema puede dar lugar a una crítica no desdeñable. Ocurre que el tratamiento indiscriminado de recurrencias por parte de cada uno de los Delegados, en nada favorece la posibilidad de realización de estudios específicos, estudios que se tornan cada día más necesarios por la complejidad creciente de las tareas que llevan a cabo los órganos controlados. Máxime, si tenemos en cuenta que estos órganos, generalmente, cuentan con los medios económicos y recursos humanos que les posibilitan abordar las muy diversas y específicas materias a cargo de la Administración. De esta manera, resulta que la imposibilidad de contarse con estudios especializados y muchas veces hasta eruditos, torne sumamente dificultosa la advertencia de las disfunciones en las cuales pudieran incurrir dichos órganos; todo,

con el resultado de un defectuoso cumplimiento de las funciones atribuidas al Ombudsman, por hallarse en una situación de incapacidad técnica y profesional para advertirlas.

Sin embargo, puede informarse que tal mecánica aparece como accidental o provisoria y motivada por la ya referenciada carencia de recursos presupuestarios, debiéndose reiterar que la Dirección General de Atención al Ciudadano se encuentra vacante, tanto como las áreas temáticas ya creadas que tienden a posibilitar estudios específicos sobre las materias de su competencia (y soslayar el riesgo o defecto antes apuntado).

Y también debe informarse que esa mecánica de los Delegados hasta ahora seguida, sin perjuicio de las correcciones que pudieren efectuarse una vez que se puedan cubrir las vacantes indicadas, ofrece una faceta que debe ser puesta de relieve.

En efecto, en aquellas situaciones urgentes, donde determinados organismos no prestan la atención debida o no respetan el legítimo ejercicio de los derechos que asisten a las personas, el mismo Delegado que atiende al recurrente lo acompaña hasta el organismo en cuestión para velar por el buen funcionamiento y, de tal manera, garantizar por el pleno ejercicio de los derechos que a aquél asisten.

Este mecanismo ofrece las siguientes particularidades que, como se adelantó, lo distinguen:

- Implica un acortamiento sideral de las distancias que separan comúnmente al ciudadano del funcionario público (distancias que en Latinoamérica son exageradas como producto de sus, todavía, incipientes regímenes democráticos);
- brinda la contención anímica que requieren quienes más padecen;
- de inmediato, y más allá del resultado final, provocan la ponderación de la gestión y su comentario al medio familiar y social en el que se desenvuelve el recurrente;
- soluciona problemas evitando engorrosas tramitaciones o negativas permanentes;
- finalmente, coadyuva al desarrollo del civismo y, por ese intermedio, al bien común.

Al momento de la Encuesta a los Defensores, resultó imposible obtener datos certeros sobre el número de acompañamientos y porcentaje de eficacia. Las imposibilidades informáticas referenciadas, como la falta de personal disponible para avocarse a estas tareas, lo impidieron. Sin embargo, en reunión con las abogadas

Elizabeth Flores Negri y Clara A. Rolón Gamarra, éstas informaron que, mientras en algunas semanas los acompañamientos no suelen ser necesarios, transcurren muchas otras en las cuales son muy frecuentes debido a la naturaleza de los problemas traídos por los recurrentes; y que, por lo menos y en todo caso, se realiza uno semanalmente.

# 11. Perú

*Belén Morata García de la Puerta*

*José Miguel Carrión Castro*

La Defensoría del Pueblo de Perú es una institución relativamente nueva y diferente en el ordenamiento jurídico peruano. Nace en 1993 como un órgano constitucional, dependiente del Congreso. Su titular es elegido y removido por el Congreso de la República con el voto de al menos 2/3 del número legal de sus miembros<sup>1</sup>. La anterior Constitución de 1979 atribuía al Fiscal de la Nación (funcionario designado por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado) la función de «actuar como defensor del pueblo ante la Administración pública». Con este fin se creó en 1989 la Fiscalía especial, encargada de los asuntos de la Defensoría del Pueblo y derechos humanos, desconcentrando sus funciones en 11 Fiscalías Especiales de Defensorías del Pueblo y Derechos Humanos en los distritos judiciales. Sin embargo, el Ministerio Público pronto quedó desbordado por los casos y demandas de atención que se presentaron durante estos años. Por otra parte, desde una perspectiva institucional, no parecía lo más adecuado que el órgano titular de la acción penal fuera, a su vez, el encargado de los asuntos de la Defensoría.

La Constitución de 1993 resuelve esta situación al optar razonablemente por la creación de la Defensoría del Pueblo como un órgano autónomo, con funciones propias, separado del Ministerio Público. Aunque es elegido por el Congreso, en la actualidad se vive una situación de transición –pues el puesto está vacante y es ocupado provisionalmente por el anterior Adjunto 1º–, al no haberse consensuado por el Congreso un candidato con el número suficiente de votos.

El Defensor goza de total independencia en el ejercicio de sus funciones, no está sujeto a mandato imperativo, ni a las instrucciones de ninguna autoridad. La Cons-

---

<sup>1</sup> Cuando se escriben estas páginas se está cuestionando en el Congreso de la República la mayoría necesaria para elegir al Defensor del Pueblo, a fin de concluir el período de tres años de vacancia actual. Ello ha llevado a algunos congresistas a proponer que sólo se exija mayoría simple (61 votos), en vez de los 80 requeridos por la legislación.

titución y la legislación posterior le otorgan las mismas prerrogativas que a un congresista y, específicamente, las de inviolabilidad, inmunidad y el beneficio procesal del antejuicio<sup>2</sup>.

En general, la función del Defensor es la de servir de intermediario entre las personas y la Administración estatal, para prevenir o remediar los casos de abuso de autoridad, tutelar los derechos humanos y favorecer el control social de la legitimidad en el uso del poder. Para ello, la Constitución encomienda al Defensor del Pueblo tres funciones fundamentales que definen su competencia:

1. Defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.
2. Supervisar el cumplimiento de los deberes de función de la Administración estatal.
3. Supervisar la prestación de servicios públicos a la población.

Adicionalmente, la ley le asigna responsabilidades de promoción de los derechos humanos, lo que supone, además, una permanente preocupación por la vigencia de los valores éticos en el ejercicio de la función pública y la convivencia social.

Los inicios del funcionamiento de la Defensoría se remontan a 1996, con la elección del primer Defensor del Pueblo, el Dr. Santistevan. Si bien existían antecedentes internacionales sobre la organización y funcionamiento de organismos defensoriales, no existía una experiencia concreta más allá de la recogida por las Fiscalías especializadas de la Defensoría del Pueblo y Derechos Humanos del Ministerio Público. A pesar de su aprobación, en los seis primeros meses de vida de la Defensoría no se admitieron quejas, procediéndose a crear la estructura administrativa y a reclutar al personal, con la valiosa colaboración (asesoramiento y financiación) de algunos países y organizaciones internacionales<sup>3</sup>; se aprueban los primeros programas especializados y se concentran las funciones a través de las sedes regionales.

El 11 de septiembre de 1996, la Defensoría abre sus puertas al público y ese mismo día se inicia la recepción de solicitudes de indulto de internos por terrorismo y traición a la patria que se consideraban injustamente privados de su libertad.

---

<sup>2</sup> Junto a la Constitución, el Defensor del Pueblo es regulado por la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (Ley n° 26520) y por el actual Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo, aprobado por Resolución Defensoría n° 12-2001/DP (publicada al año siguiente).

<sup>3</sup> La Agencia para el Desarrollo Internacional, de los Estados Unidos; el Gobierno de Canadá, la Comunidad Europea y la Comisión Andina de Juristas.



La Defensoría se estructura, en aquellos momentos, en torno a una organización reducida, que responde a los principios de simplificación administrativa, celeridad en los trámites y fácil acceso de los ciudadanos a los servicios que presta. Para ello, y en desarrollo de su Ley Orgánica, inicia programas especializados y comienza su implantación territorial en el interior del país, aunque con un alcance limitado<sup>4</sup>. Sin embargo, desde el principio se establece un sistema de protección itinerante que extiende los servicios de la Defensoría a numerosos pueblos mediante Equipos Móviles. Igualmente, y gracias a la colaboración de las municipalidades, se crean los Módulos de Atención de la Defensoría como oficinas de recepción de quejas para poblaciones alejadas y con deficientes comunicaciones con los Representantes defensoriales, de quienes dependen.

Desde su primera etapa, la labor de la Defensoría ha ido en una doble dirección. Por una parte, tratar de construir y legitimar a la Defensoría como institución interlocutora entre las autoridades y la sociedad. Por otra parte, tratar de salvar la fragilidad de la institucionalidad democrática, como consecuencia, principalmente, de la carencia de una cultura democrática en la clase política peruana, influyendo en la incorporación de valores como: la transparencia de sus actos, la responsabilidad que de ellos se deriva y la promoción de las prácticas de buen gobierno.

Una de las principales dificultades que ha encontrado la labor de la Defensoría es la falta de medios económicos para desarrollar sus funciones constitucionales, especialmente en los últimos años. El presupuesto público anual asignado a la Defensoría no ha observado un crecimiento paralelo a sus necesidades reales y existe el peligro de que el Ejecutivo intente estrangular la labor de la Defensoría controlando el presupuesto.

En este sentido, la colaboración de agencias y gobiernos de otros países resulta indispensable para su labor. La colaboración externa ha condicionado la elaboración de un Plan Estratégico, en la búsqueda de la calidad tanto en los procedimientos como en la actividad defensorial, con la finalidad de clarificar su misión y visión institucional, formulando un plan de desarrollo en el que los objetivos se puedan ir cumpliendo a corto, medio y largo plazo, según su naturaleza.

Actualmente, la Defensoría cuenta con un Plan Estratégico Institucional, para el periodo 2002-2006, reformulado nuevamente para el periodo 2004-2006.

---

<sup>4</sup> De las veinte oficinas defensoriales de ámbito regional o departamental que existen en la actualidad, se implantaron inicialmente las oficinas de Arequipa, Ayacucho, Trujillo y la de la provincia constitucional del Callao.

## 11.1 PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL (2002-2006)

El Plan Estratégico Institucional de la Defensoría del Pueblo de Perú se enmarca como parte de un proceso más general de fortalecimiento de la gestión pública, conforme a lo establecido en la Ley n° 27245 de Prudencia y Transparencia Fiscal y la Ley n° 27209 de Gestión Presupuestaria del Estado, que ha dado lugar a la elaboración del Plan Estratégico Nacional para el periodo 2002-2006, que consolide los Planes Estratégicos Sectoriales.

Los Planes Estratégicos Sectoriales deben constituirse en instrumentos básicos de una programación estratégica en el sector público que permita orientar efectivamente los planes operativos y presupuestarios anuales de cada entidad, hacia la consecución de las prioridades nacionales, otorgando una mayor coherencia a la acción estatal.

Las cuatro grandes prioridades del gobierno son: la generación de empleo, la lucha contra la pobreza, la descentralización y la modernización del Estado. La elaboración de un Plan Estratégico Nacional servirá de eje orientador de los sectores de gobierno y permitirá ordenar y priorizar las estrategias de intervención del Estado, para cumplir con los grandes objetivos y prioridades del gobierno, dentro de los parámetros de una coherente gestión económica definida por el *Marco Macroeconómico Multianual*, elaborado por el Ministerio de Economía y Finanzas.

En este marco, la Defensoría del Pueblo ha presentado su Plan Estratégico Sectorial (2002-2006), utilizando la siguiente metodología:

1. Diagnóstico del sector.
2. Análisis FODA.
3. Lineamientos de política sectorial, con indicadores de impacto para el periodo.
4. Visión, misión y objetivos estratégicos generales, con indicadores anuales de resultado.
5. Objetivos estratégicos específicos, con indicadores anuales de producto.

A continuación se desarrollarán los tres primeros puntos. Los objetivos estratégicos generales y específicos se van a tratar al final.

## 1. Diagnóstico del sector

Situación a julio-2001	Acciones a desarrollar en el período 2002-2006	Resultados esperados a julio-2006
<p>Desde la aparición de la Defensoría del Pueblo, ésta ha desarrollado sus funciones asumiendo un rol de puente entre la sociedad civil y el Estado, buscando canalizar las demandas de los sectores sociales, estableciendo un diálogo a veces fluido, a veces difícil con el conjunto del aparato estatal, en el ánimo de influir en una actuación respetuosa de los derechos ciudadanos.</p>	<p>Realizar actividades pedagógicas, informativas y de difusión a fin de desarrollar una adecuada difusión de derechos, así como informar a los ciudadanos sobre la naturaleza y actuación de la Defensoría. En una agenda de trabajo común con el Estado y la sociedad civil, la Defensoría ha propuesto las siguientes acciones: la necesidad de emprender un conjunto de reformas legislativas en materia de protección de los derechos humanos.</p>	<p>Se espera que mediante una positiva modificación de actitud de la Administración del Estado, las secuelas de violencia política estén superadas y restituidos los derechos de la población directamente afectada. La Defensoría del Pueblo ampliará su presencia en el territorio nacional. La imagen de la Defensoría saldrá fortalecida en el ámbito nacional e internacional.</p>
<p>La protección de los derechos humanos se desarrolló en un contexto poco favorable, caracterizado por la inestabilidad política, altos índices de corrupción gubernamental, falta de independencia absoluta de algunas instituciones públicas.</p>	<p>Revisión y adecuación de la legislación de emergencia para garantizar el debido proceso y el cumplimiento de sentencias. Consolidar la paz en el Perú. Atención a los derechos a la verdad, justicia y reparación integral de las víctimas de la violencia política.</p>	<p>Los derechos de la población ante la Administración Pública se encontrarán mejor definidos y protegidos. La población de zonas rurales y urbanas marginales del país y los pueblos indígenas tendrán un mayor acceso a los servicios de la Defensoría.</p>
<p>La Defensoría debía cumplir entonces una labor de persuasión y protección de los derechos ciudadanos en un contexto difícil, marcado por un acentuado autoritarismo y una muy debilitada institucionalidad.</p>	<p>Hacer eficaces los derechos de la mujer. Derechos de las personas con discapacidad. Promover los derechos de la infancia y de la adolescencia. Exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales.</p>	<p>Los derechos humanos, especialmente de los grupos más indefensos, se encontrarán mejor definidos y protegidos; las autoridades, los funcionarios y los servidores públicos conocerán y adquirirán conciencia sobre sus de-</p>

Situación a julio-2001	Acciones a desarrollar en el período 2002-2006	Resultados esperados a julio-2006
	Garantizar la autonomía universitaria y la calidad de educación. Preocupación por el medio ambiente. Autonomía e independencia del poder judicial, ministerio público y consejo nacional de la magistratura.	beres. Asimismo, autoridades, funcionarios y servidores públicos estarán sensibilizados en su cumplimiento y el respeto a la diversidad cultural del país.
A fines del año 2000 se inicia un proceso de transición a la democracia. La Defensoría promueve estrategias comunes orientadas al gran objetivo nacional de reinstitucionalización democrática, que es la construcción de un Estado al servicio de los ciudadanos, eficiente en su gestión administrativa y en la presencia adecuada de los servicios públicos a la comunidad.	Reforma de la justicia militar. Reforma de las fuerzas armadas. Reforma y control de los servicios de inteligencia. Descentralización territorial y desarrollo del gobierno local. Reforma de la Administración Pública y diseño de una carrera administrativa. Lucha contra la corrupción y apoyo a la vigilancia ciudadana. Repensar los modelos regulatorios de servicios públicos y de protección al consumidor.	Se fortalecerán los espacios de participación ciudadana, especialmente de las mujeres y pueblos indígenas. Se ampliarán las prácticas de buen gobierno, la transparencia y la rendición de cuentas en las entidades públicas y prestadoras de servicios. Los derechos de los usuarios de servicios públicos estarán mejor protegidos.

## 2. Análisis FODA

Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
Especialización en el tema de la defensa de los derechos de las personas y de la comunidad (grupos sociales, mujeres, personas con discapacidad, comunidades nativas y otros).	Despliegue territorial limitado. Insuficiente personal operativo y administrativo en las Representaciones Defensoriales, que limita la capacidad de atención.	Mayor conciencia en la población respecto a sus derechos y a la obligación del Estado de protegerlos y garantizarlos.	Incremento de las desigualdades económicas y sociales.

Fortalezas	Debilidades	Oportunidades	Amenazas
Recursos humanos calificados y altamente comprometidos con la Institución.	Incertidumbre en el personal por cambios en la Institución.	Percepción ciudadana positiva sobre el carácter neutral e imparcial de la Defensoría del Pueblo.	Sobredemanda de la ciudadanía, excediendo la capacidad de atención de la Institución.
Liderazgo reconocido a la Defensoría en la defensa de la democracia y de los derechos humanos.	No se cuenta con una red informática interconectada a nivel nacional.	Tendencia internacional de apoyo a las Defensorías y a la democracia.	Inestabilidad en el sector público por el cambio de gobierno y de funcionarios.
Excelente relación con la sociedad civil. Imagen institucional exitosa.	Insuficientes recursos presupuestarios para cumplir con la cobertura establecida por el mandato constitucional.	Cambios impulsados por el gobierno de transición.	Incremento de la presión de grupos de interés económico (empresas, medios de comunicación), social y político.
Opción por la innovación y la creatividad en materia de atención de las quejas, consultas y pedidos.	Débil capacidad de gestión en general y de gestión administrativa en particular por falta de recursos adecuados.	Conciencia creciente de los valores democráticos y de la necesidad de una actitud ética en los que ejercen la función pública. Existencia de una red de ONG's articulada con la Defensoría.	Persistencia de secuelas de la violencia política sin resolver. Desconfianza de la población debido a la corrupción en el sector público y poder judicial y a la falta de transparencia del Estado.

### 3. Lineamientos de política sectorial

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA	BENEFICIO ESPERADO	INDICADOR DE IMPACTO	Unidad de medida	Línea de Base a julio 2001	Valor a alcanzar en 2006
LP-1 Atención descentralizada: extensión de zonas de intervención y ampliación de la presencia de la Defensoría en el territorio nacional.	Mayor acceso de la población a los servicios que la Defensoría del Pueblo ofrece.	Instalación de nuevas oficinas regionales de la Defensoría del Pueblo a nivel nacional.	Número	8	13
LP-2 Atención prioritaria hacia grupos vulnerables de la población con respecto a sus derechos fundamentales y constitucionales.	Grupos vulnerables defendidos por la Defensoría del Pueblo.	Total de casos de grupos vulnerables sobre el total de casos atendidos.	Porcentaje	0	60%
LP-3 Difundir el rol de la labor de la Defensoría del Pueblo, con el objeto de que la sociedad conozca los modos concretos de acceder a sus servicios y lograr que ellos conozcan sus derechos y mecanismos para defenderlos.	Población conoce el rol de la Defensoría y defiende sus derechos.	Ranking en encuestas sobre confianza organizacional entre instituciones del Estado.	Ubicación	Puesto n° 1	Mantenerse entre los cinco primeros lugares.

## El rol estratégico de la Institución

El rol estratégico de la Defensoría del Pueblo está definido por el mandato constitucional: defender los derechos de la persona ante las instituciones del Estado, investigando y supervisando el cumplimiento de los deberes de las autoridades, funcionarios y servidores públicos. Igualmente, promover a tal efecto la eficiencia, transparencia y buen gobierno, fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas de quienes ejercen la función pública.

La necesidad de definir el rol estratégico de la Defensoría viene determinada por las tareas que se le asignan en el Acuerdo Nacional<sup>5</sup>. Así, la primera Política del Estado, sobre fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho, plantea el fortalecimiento y operatividad de los organismos constitucionalmente autónomos, como la Defensoría del Pueblo. Igualmente, la vigésima octava Política del Estado –referida a la plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la Justicia e independencia judicial– contempla la necesidad de ampliar el ámbito de cobertura de la Defensoría del Pueblo, con la finalidad de permitir el acceso de todos los ciudadanos a sus servicios, en todas las regiones del país.

En este sentido, la Defensoría aspira a ser la institución líder en la defensa de los derechos constitucionales y fundamentales, y en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática en el ámbito nacional.

### *Objetivos estratégicos específicos*

1. Mejorar el respeto de los derechos humanos de las personas, en particular de la población con mayor indefensión como las mujeres, los pueblos indígenas y las personas con discapacidad por parte de las instituciones del Estado y de las entidades prestadoras de servicios.
2. Modernizar la gestión de la Defensoría del Pueblo, consolidando su presencia e imagen en el ámbito regional y nacional, así como su proyección en el ámbito internacional.

---

<sup>5</sup> El Acuerdo Nacional fue convocado por el Presidente de la República, en julio de 2002, con la finalidad de llegar a un consenso del Estado con los representantes de las organizaciones políticas, sociales y religiosas para aprobar un conjunto de políticas de Estado, a cuya ejecución se comprometen.

3. Contribuir a la consolidación de las instituciones democráticas y a su fortalecimiento, así como a la superación de las secuelas de la violencia política.
4. Promover un mayor conocimiento y conciencia de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, y de la población sobre sus deberes y derechos y sobre la participación activa de cada uno en su cumplimiento y vigencia.

A tal fin, la competencia del Defensor del Pueblo se extiende a todo el ámbito de la Administración Pública y a aquellos particulares que prestan servicios públicos en virtud de un acto administrativo habilitante. La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo contempla, entre otras, las siguientes facultades:

1. Iniciar de oficio o a petición de parte cualquier investigación para el esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes que impliquen un ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, moroso, abusivo o excesivo, arbitrario o negligente de sus funciones y afecten la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad.
2. Interponer y dar seguimiento a las acciones de garantía, pudiendo intervenir en cualquier procedimiento de hábeas corpus iniciado por un tercero, para coadyuvar a su defensa.
3. Participar en procedimientos administrativos, promover iniciativas de mediación y conciliación e interponer sus buenos oficios.
4. Promover la firma, ratificación, adhesión y efectiva difusión de los tratados internacionales sobre derechos humanos y promover iniciativas legislativas para la aprobación de leyes que garanticen los derechos fundamentales de la persona

## **Diagnóstico general, situación y perspectivas**

### *1. Diagnóstico general*

Tras una etapa inicial de fundación, la Defensoría ha logrado consolidarse como la principal organización estatal no jurisdiccional en la defensa y protección de los derechos humanos y constitucionales en el país. Este grado de legitimidad alcanzado, de cara a la ciudadanía y a las propias instituciones políticas y sociales, se manifiesta en la demanda constante desde diferentes lugares del país para que la Defensoría del Pueblo esté presente. Para el cumplimiento de sus funciones, la Defensoría del Pueblo implementó un sistema de atención de quejas, peticiones y consultas directas de los ciudadanos. El incremento sostenido de las mismas muestra el grado de confianza en su labor.



### Cuadro comparativo del total de casos recibidos

Períodos	Consultas	%	Quejas	%	Petitorios	%	Total Ingresos
10-4-96 al 10-4-97	4.045	45.8	4464	50.1	313	3.5	8822
11-4-97 al 10-4-98	7.111	43.1	7928	48.1	1439	8.7	16478
11-4-98 al 10-4-99	23.214	66.9	9017	26	2484	7.2	34715
11-4-99 al 10-4-00	26.408	63.9	11067	26.8	3864	9.3	41339
11-4-00 al 10-4-01	27.489	59.4	14070	30.4	4681	10.1	46240
11-4-01 al 10-4-02	33.154	55.4	19936	33.3	6777	11.3	59867
11-4-02 al 10-4-03	33.103	50.9	17133	26.3	14854	22.8	65090
<b>Total general</b>	<b>154.524</b>	<b>56.7</b>	<b>83.615</b>	<b>30.7</b>	<b>34.412</b>	<b>12.63</b>	<b>272551</b>

**Fuente:** Sistema de información y estadística de expedientes, Informes de supervisión electoral y Programa de protección a poblaciones afectadas por la violencia.

La Defensoría del Pueblo ha desarrollado una estrategia de despliegue territorial y atención descentralizada, con la firme vocación de prestar servicios de protección a las poblaciones que, debido a la realidad económica, social y cultural del país, se encuentran en situación de mayor indefensión.

Para el desarrollo de sus actividades en todo su ámbito territorial, entre 1996 y 2002 la Defensoría ha creado 8 oficinas regionales: Arequipa, Ayacucho, Cuzco, Huancayo, Iquitos, Lima, Piura y Trujillo. Desde estas oficinas se desarrollaron diversas estrategias de despliegue para brindar una atención adecuada a la población comprendida en el ámbito de su competencia, estableciendo oficinas descentralizadas, módulos de atención y equipos itinerantes.

Diagnóstico	Acciones a implementar (2004-2006)
Limitado ejercicio de los derechos humanos (civiles, económicos, sociales y culturales), especialmente por parte de los sectores más desfavorecidos.	Atención de quejas, petitorios y consultas de la ciudadanía con relación a violaciones de sus derechos fundamentales, con especial énfasis en los derechos humanos, el derecho de acceso a la información y a un proceso de descentralización que respete derechos y consolide la democracia y gobernabilidad.

Diagnóstico	Acciones a implementar (2004-2006)
Debilidad de las instituciones democráticas e incapacidad para responder a las expectativas de la población.	Supervisión a entidades estatales y organismos prestadores de servicios públicos para promover un desempeño de funciones eficiente, ético, transparente, responsable y respetuoso de los derechos de la ciudadanía.
Ineficacia y falta de transparencia de parte de las instituciones públicas, especialmente de los programas sociales de lucha contra la pobreza.	Capacitación e información sobre derechos fundamentales, dirigida prioritariamente a agentes estatales y, subsidiariamente, a la ciudadanía en general.
Proceso de descentralización incipiente y potencialmente conflictivo.	Promoción de la interlocución y concertación entre Estado y sociedad civil.
Debilidad de la sociedad civil para ejercer una participación ciudadana y vigilancia social sobre el uso de los recursos públicos.	Elaboración, debate y difusión de propuestas que garanticen y amplíen la vigencia y reconocimiento de derechos.
Adecuación de los procedimientos internos a los desafíos de despliegue territorial y crecimiento de los servicios de la Institución.	Consolidación de la presencia de la Defensoría del Pueblo a nivel nacional, mediante la atención descentralizada e itinerante. Revisión y mejoramiento continuo de los procesos administrativos y operativos de la Institución.

## 2. *Situación actual*

La Defensoría del Pueblo identifica los siguientes elementos distintivos de su situación actual: entre 1996 y 2000 la protección de los derechos humanos se ha encontrado en un contexto poco favorable, caracterizado por una institucionalidad debilitada, como consecuencia de la inestabilidad política, altos índices de corrupción gubernamental y escasa independencia de algunas instituciones públicas.

El retorno de la democracia al país genera nuevos retos y desafíos para la acción defensorial. El apoyo a la consolidación de la democracia y sus instituciones es espe-

cialmente importante, debiéndose incidir en aspectos vinculados al *Buen Gobierno*, lo que incluye temas relacionados con la transparencia y la ética, pero también con la eficacia y eficiencia en el desempeño de las funciones públicas. En este sentido, la labor defensorial detecta las siguientes necesidades:

- a) Dotar de mayor transparencia a la actuación del conjunto del aparato estatal y reforzar la defensa de la libertad de expresión y la elaboración de marcos legales e institucionales para promover y permitir la participación ciudadana.  
Todavía queda mucho que hacer para revertir la llamada «cultura del secreto», enraizada en el aparato estatal desde los inicios de la República, a pesar de los avances obtenidos en el marco legislativo sobre esta materia, y la puesta en práctica de las obligaciones que de allí se derivan.
- b) Supervisar el proceso de descentralización, velando por el cumplimiento de las normas que lo regulan. En este sentido, deben protegerse los derechos de los pueblos y regiones a asumir la competencia y atribuciones que les son propias.
- c) Defender los derechos de los grupos vulnerables de la sociedad peruana, especialmente los de la mujer, la infancia y adolescencia, las personas con discapacidad, así como los de las personas privadas de libertad (especialmente de los ciudadanos que vieron lesionados sus derechos durante el periodo de violencia política). En este sentido, cabe resaltar el trabajo realizado por la *Comisión de la Verdad*, con la que la Defensoría del Pueblo mantiene desde sus inicios una activa colaboración.
- d) Defender los derechos de los usuarios y consumidores, promoviendo espacios de diálogo que permitan superar los conflictos, en el marco del respeto al ordenamiento jurídico.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo debe adecuar su estrategia de atención descentralizada, instalando nuevas oficinas y fortaleciendo las existentes a fin de servir de manera más amplia a la ciudadanía.

### 3. *Perspectivas*

Las perspectivas de actuación de la Defensoría del Pueblo en el periodo 2004-2006 ponen énfasis en la consolidación de la democracia, fortaleciendo la legitimidad de las instituciones, la eficaz aplicación de las políticas contra la pobreza, la transparencia en la gestión pública, el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación ciu-

dadana y el efectivo respeto a los derechos fundamentales, comprendiendo la reparación de las violaciones y arbitrariedades cometidas en el pasado reciente.

La actuación de la Defensoría ha sido crucial en algunos de los resultados alcanzados hasta el momento, entre los que se pueden destacar:

- El indulto a personas sentenciadas injustamente por terrorismo, así como la sistematización de los casos de personas desaparecidas en el país, incluyendo la identificación de fosas comunes.
- La investigación y supervisión de los programas estatales de planificación familiar.
- La promoción de la incorporación de las comunidades nativas en los procesos políticos y administrativos del país.
- La creciente limpieza de los procesos electorales, contribuyendo a la neutralidad estatal, al acceso de los ciudadanos a los medios de comunicación y a la promoción del derecho ciudadano a decidir en contiendas libres y competitivas.
- La recomendación de límites a la situación de excepción y privilegio de que gozan las Fuerzas Armadas.
- Las investigaciones y propuestas orientadas a promover el acceso ciudadano a la información estatal y rendición de cuentas, así como el esclarecimiento histórico de la violencia política y la reconciliación.

En la labor de responder a las demandas y expectativas ciudadanas de alcanzar la *consolidación de la Democracia*, la Defensoría destaca la necesidad de fortalecer la legitimidad de las instituciones democráticas, mediante la eficaz aplicación de las políticas contra la pobreza, siendo transparentes en la gestión pública y fortaleciendo la sociedad civil, promocionando la participación ciudadana y el efectivo respeto a los derechos fundamentales, así como emprendiendo acciones de reparación por las violaciones y arbitrariedades cometidas en el pasado reciente.

Desde la experiencia de la activa participación de la Defensoría en el proceso de democratización del país, considera que la *Reforma del Estado* es un tema de crucial importancia en el actual periodo. Esta reforma debe dar como resultados:

- a) Un Estado responsable y transparente, que incorpore mecanismos eficaces de rendición de cuentas y que muestre una considerable apertura a la participación ciudadana en el control de la gestión de las entidades y de los recursos públicos. El control y la fiscalización son elementos claves de la legitimidad política y de la

prevención de arbitrariedades en el ejercicio del poder. La aplicación de mecanismos de control horizontal y vertical sobre la actuación pública garantiza el cumplimiento de sus deberes, pero también promueve la adopción de criterios éticos que permitan a los servidores públicos asumir la importancia del control y de la fiscalización.

- b) Un Estado descentralizado, que fortalezca los espacios locales y regionales de gobierno y gestión, y que alcance a través de ellos una mayor eficacia en la ejecución de las políticas públicas, en especial de las políticas sociales. La Defensoría del Pueblo buscará contribuir al debate sobre las propuestas descentralizadoras y presentar públicamente sus propios planteamientos en torno a las reformas necesarias para la consolidación de la democracia y el desarrollo en equidad. El despliegue territorial de la Defensoría será el cauce utilizado para acceder a la población y a las dependencias públicas locales, a través de sus oficinas y equipos descentralizados en todo el país.
- c) Un Estado que garantice la vigencia de los derechos fundamentales. La Defensoría del Pueblo cuenta con una gran experiencia institucional en este campo, como consecuencia de su tarea cotidiana de atención de quejas de ciudadanos, así como por el desarrollo de programas específicos a favor de los derechos de colectivos desfavorecidos. Tuvo, igualmente, una destacada participación en la Comisión Ad Hoc de indultos y en la Comisión de la Verdad y Reconciliación, por lo que resultan altamente significativas sus aportaciones<sup>6</sup>.

## 11.2 PRIORIDADES DEL PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL

Las prioridades de actuación definidas en el Plan Estratégico Institucional pueden resumirse en cinco puntos:

1. Enfatizar los temas referidos al proceso de reforma del Estado, incidiendo especialmente en la transparencia en el uso de los recursos públicos, la rendición de cuentas y la apertura hacia la participación ciudadana en la gestión pública. Des-

---

<sup>6</sup> La Comisión Ad Hoc abordó la problemática de los inocentes en prisión y la Comisión de la Verdad y Reconciliación ha esclarecido las arbitrariedades cometidas en la lucha contra el terrorismo y las responsabilidades del Estado al respecto.

de esta perspectiva, se continuará trabajando a favor del derecho de acceso a la opinión pública y se abordarán nuevos temas, como la Ley de Modernización del poder Ejecutivo, la Ley de Carrera Administrativa, las políticas y normas anti-corrupción.

2. Promover la existencia de espacios de vigilancia de la población, incidiendo especialmente en el correcto uso de los recursos, en el cumplimiento de los deberes y en el desempeño ético de los servidores públicos a todo nivel.
3. Supervisar el cumplimiento de las leyes relacionadas con el proceso de descentralización. Se pondrá especial atención en garantizar que los gobiernos subnacionales cuenten con las competencias, atribuciones y recursos que les permitan intervenir efectivamente en el proceso de toma de decisiones.
4. Reformar la administración de justicia, poniendo especial énfasis en la ampliación del reconocimiento de derechos (políticos, económicos, sociales y culturales) para la población en general y en el establecimiento de mecanismos que aseguren su exigibilidad.
5. Llevar a cabo el seguimiento de las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, una vez concluido su mandato.

### 11.3 DIAGNÓSTICO DE LOS PROGRAMAS PRINCIPALES

El programa presupuestario al que desde hace varios años se asocia la acción de la Defensoría del Pueblo es el Programa Justicia. En 1998 se planteó a la Dirección Nacional del Presupuesto Público la creación de un programa presupuestario denominado *Defensoría del Pueblo*. Hasta la fecha, esta petición no ha sido atendida. La razón para ello estriba en el Programa Justicia; según el Clasificador Funcional Programático, está definido en términos de Administración de Justicia, función que no es propia de la Defensoría del Pueblo.

Dado que las Orientaciones Complementarias para la Reformulación de los Planes Estratégicos Multianuales 2004-2006 indican expresamente que la incorporación de funciones y programas se podría realizar para el ejercicio 2005, se ha reiterado la solicitud de crear el programa *Defensoría del Pueblo*.

En lo que se refiere al diagnóstico del Programa Justicia, la Defensoría deja constancia de que es el mismo diagnóstico del sector, es decir, el diagnóstico presentado anteriormente.

### Objetivo Estratégico General (Programa Justicia)

Su misión es defender los derechos de la persona ante las instituciones del Estado, supervisando el cumplimiento de los deberes de las autoridades, funcionarios y servidores públicos. Asimismo, promover a tal efecto la eficiencia, transparencia y el buen gobierno, fortaleciendo los mecanismos de rendición de cuentas de quienes ejercen la función pública.

Programa/ Objetivo Estrat. Gral.	Tipo de indicador	Unidad de medida	2004	2005	2006	Total 2004-2006
PROGRAMA PRIORITARIO 1: JUSTICIA	Recursos	Miles de nuevos soles	15.068	18.110	21.442	54.620
Su <b>objetivo</b> es contribuir al desarrollo de la institucionalidad democrática y a la vigencia de los derechos humanos en el Perú, promoviendo la equidad de género y una actuación eficiente y transparente del Estado, que reconozca la diversidad cultural del país.						
Indicador: porcentaje de casos concluidos	Resultado	% de casos concluidos	81%	81%	82%	
PROGRAMA PRIORITARIO 2: PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL	Recursos	Miles de nuevos soles	7.417	8.914	10.555	26.886
Indicador: promedio de casos atendidos por Comisionado	Resultado	Número	135	150	170	
<b>Otros programas</b>						
Administración	Recursos	Miles de nuevos soles	3.832	4.606	5.453	13.891
<b>Total de recursos proyectados: (miles de nuevos soles)</b>			<b>26.317</b>	<b>31.630</b>	<b>37.450</b>	<b>95.397</b>

**Objetivos Estratégicos Específicos e indicadores de desempeño**

Subprograma/ Objetivos/ Actividad	Tipo de Indicador	Unidad de medida	2004	2005	2006	Total 2004-2006
PROGRAMA PRIORITARIO 1: JUSTICIA	Recursos	Miles de nuevos soles	15.068	18.110	21.442	<b>54.620</b>
<i>Subprograma 1:</i> Defensa de los derechos constitucionales	Recursos	Miles de nuevos soles	15.068	18.110	21.442	<b>54.620</b>
Objetivo 1: Promover la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública						
Indicador: número de quejas y petitorios sobre transparencia	Resultado	Número	200	250	300	
Objetivo 2: Supervisar que las funciones y competencias entre los tres poderes del Estado y los tres niveles de gobierno se encuentren claramente definidas.						
Indicador: número de quejas y petitorios sobre descentralización	Resultado	Número	60	80	100	
Objetivo 3: Contribuir a la ampliación del reconocimiento de derechos, especialmente para los grupos más vulnerables e históricamente.						
Indicador: número de quejas y petitorios sobre vulneraciones	Resultado	Número	6.000	7.000	8.000	
Actividad: defensa de los derechos constitucionales	Recursos	Miles de nuevos soles	15.068	18.110	21.442	<b>54.620</b>
Indicador: número de acciones defensoriales	Producto	Número	42.000	43.000	44.000	



PROGRAMA PRIORITARIO 2: PLANEAMIENTO GUBERNAMENTAL	Recursos	Miles de nuevos soles	7.417	8.914	10.555	26.886
<i>Subprograma 2:</i> supervisión y coordinación superior	Recursos	Miles de nuevos soles	7.417	8.914	10.555	26.886
Objetivo 4: Modernizar la gestión de la Defensoría del Pueblo, consolidando su presencia e imagen en el ámbito regional y nacional.						
Indicador: promedio de casos atendidos por comisionado	Resultado	Número	135	150	170	
Actividad: conducción y orientación superior	Recursos	Miles de nuevos soles	7.417	8.914	10.555	26.886
Indicador: % de actividades cumplidas respecto a las programadas	Producto	Porcentaje	92%	92%	92%	
PROGRAMA NO PRIORITARIO 3: ADMINISTRACIÓN	Recursos	Miles de nuevos soles	3.832	4.606	5.453	13.891
<i>Subprograma 3:</i> Administración General	Recursos	Miles de nuevos soles	3.832	4.606	5.453	13.891
Actividad: gestión administrativa	Recursos	Miles de nuevos soles	3.832	4.606	5.453	13.891

## 12. Venezuela

*Bartolomé José Martínez García*

*María del Carmen Lumbierres Subías* (adaptación)

La Defensoría del Pueblo, junto a los órganos centrales y periféricos, de carácter generalista, cuenta con una serie de Defensorías especiales que atienden problemas o circunstancias sectoriales. Este es el caso de la dedicada al Régimen Penitenciario.

El estudio de la misma y la observación de sus métodos de trabajo nos ha resultado sumamente interesante, al tiempo que no ha servido para confirmar nuestra idea de que existe una falta de articulación entre el sistema general de la Institución y las Defensorías especiales. En esa tesitura, a estos órganos especializados sólo les queda dedicarse a labores marginales o actuar por su cuenta, llenando un espacio que de otro modo quedaría yermo. Este es el caso de la Defensoría de Régimen Penitenciario que ahora nos ocupa.

### 12.1 ESTRUCTURA Y OBJETIVOS DE LA DEFENSORÍA DELEGADA

En la práctica, esta Defensoría especial cuenta con un pequeño grupo de trabajo, constituido por 4 personas, que funciona de manera autónoma al resto de la organización. Al frente de la misma se sitúa en estos momentos una Defensora Adjunta.

La mayor parte del trabajo sobre el terreno es asumido directamente por la encargada de la Defensoría que gira frecuentes visitas a los centros de privación de libertad. En el marco de esas visitas, y de algunas actuaciones sobre las que nos tendremos, este departamento tiene ocasión de mantener contactos con las Defensorías delegadas de los Estados, que destacan a alguno o algunos de sus miembros para que acompañen en la inspección a los centros a la responsable de la Defensoría Especial. Sin embargo, con carácter general puede afirmarse que las Defensorías territoriales entienden que esta es una labor que no les compete, toda vez que existe un órgano especializado que se encarga de la misma y en cierto modo se muestran ajenos a esta función.

Sin embargo, esa perspectiva ha de variar necesariamente, pues está prevista la cesión de los establecimientos penitenciarios a las autoridades estatales y eso va a multiplicar el número de organismos responsables de la gestión. Existiendo en cada Estado una Defensoría delegada, lo lógico es que las gestiones habituales con estos organismos, la realización de las inspecciones ordinarias, así como los demás asuntos que no revistan una especial relevancia o no afecten a una pluralidad de Estados, sean directamente asumidos por las correspondientes delegaciones territoriales y no por la parte central del sistema.

Las atribuciones de la Defensoría Especial se proyectan sobre el conjunto de los centros de privación de libertad, ya sean éstos de detención preventiva, dependientes de las autoridades policiales o municipales (jefaturas civiles), de cumplimiento de medidas de prelibertad (destacamentos de trabajo y centros de tratamiento comunitario), establecimientos penitenciarios (internados judiciales y centros de cumplimiento) y centros de detención de adolescentes.

Conforme al mandato constitucional de la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Especial de Régimen Penitenciario orienta sus trabajos en tres esferas fundamentales: las de la promoción, la defensa y la vigilancia de los derechos humanos en el ámbito de las personas privadas de libertad.

Para hacer viable tal mandato, la Defensoría Especial ha enunciado un objetivo general, cual es alcanzar el respeto integral a los seres humanos privados de libertad, con el fin de lograr un equilibrio justo y la paz social. Sobre tal base conceptual el propio departamento ha enunciado una serie de objetivos específicos. Por nuestra parte, efectuemos algunos comentarios al hilo de su transcripción:

1. «Capacitación de los defensores delegados en el área de régimen penitenciario». Por lo dicho anteriormente, ésta debe ser, a nuestro parecer, una prioridad insoslayable.
2. «Supervisión y vigilancia del funcionamiento de las Defensorías en el área de Régimen Penitenciario».

Entendemos que este objetivo está estrechamente unido al anterior y, como tendremos ocasión de exponer, cuando estudiemos los procedimientos de actuación, consideramos que ésta ha de ser la labor principal de la Defensoría especial y no tanto la resolución de denuncias individuales.

3. «Unificación de criterios tendentes a la elaboración de la doctrina en nuestra Institución sobre la materia».

Toca este punto uno de los asuntos centrales del problema organizativo de la Defensoría del Pueblo. ¿Quién ha de llevar a cabo una labor de unificación en materia tan específica? Esta Defensoría especial, en coherencia con su carácter sec-

torial, reclama tal competencia, pero sabemos que en los órganos centrales existe una Dirección que precisamente tiene el mismo cometido. ¿Cuál ha de ser entonces la solución? ¿La coexistencia, la subordinación de aquélla a ésta por razones prácticas, o justamente la solución contraria de acuerdo a criterios de especialidad? Sin perjuicio de que la cuestión requiera mayor explicación, adelantamos a este punto que nuestra propuesta va en la línea de eliminar la dualidad servicios generalista-Defensorías especiales y hacer de éstas el núcleo medular de una de las divisiones básicas en las que debe articularse la Institución.

4. «Unificar los criterios con los demás actores del sistema penal».

Objetivo abierto a una pluralidad de acciones que habrán, no obstante, de tener en cuenta que la Defensoría del Pueblo debe mantener su independencia a toda costa, al objeto de poder llevar a cabo la función supervisora que le es más típica y que esa unificación de criterios debe dejar a salvo la capacidad de la Institución para continuar siendo la voz crítica del sistema.

5. «Promover a la Defensoría Delegada Especial con Competencia Nacional en Régimen Penitenciario».
6. «Conocimiento científico de la situación de los derechos humanos en los centros de detención».

Objetivo que se ordena a la realización de actividades de vigilancia *in loco* sobre cuyo procedimiento haremos algunas consideraciones en el próximo epígrafe.

7. «Construcción de un sistema nacional para velar por el efectivo respeto y garantía de los seres humanos privados de libertad».

Habida cuenta de los objetivos enumerados en los primeros párrafos, hemos de entender que se trata de impulsar actividades de promoción fundamentalmente destinadas a que la sociedad civil tome conciencia de la situación penitenciaria y se vincule en cierto modo a ella por medio de asociaciones y otros colectivos que desarrollen sus trabajos en estos campos. Con todo, el objetivo incurre a nuestro juicio en un exceso de optimismo, puesto que a la Defensoría no le corresponde el papel de creación de ese sistema, sino uno mucho más modesto, cual es el de ser una parte —especialmente implicada si se quiere, pero una parte al fin— del mismo.

8. «Estimular la participación de los internos y demás ciudadanos en defensa de sus derechos».

Entendemos que el sentido del objetivo es lograr que los propios internos sean conscientes de sus derechos y que los ciudadanos en general también se sientan concernidos por la suerte de las personas privadas de libertad, que no por ello de-

jan de formar parte de la ciudadanía. A nuestros ojos este objetivo y el siguiente son concreciones del principio general sentado en el párrafo anterior, que busca la implicación social en un ámbito que está y siempre ha estado en la esfera de la marginalidad.

9. «Establecer políticas de relaciones con órganos nacionales e internacionales, públicos y privados y con la comunidad».
10. «Constatar el efectivo cumplimiento de los derechos y garantía de los seres humanos privados de libertad en los recintos carcelarios». Otra de las facetas de la fundamental labor de vigilancia y supervisión que corresponde al Defensor del Pueblo.
11. «Supervisión del cumplimiento de las decisiones que tengan como objetivo la corrección de las amenazas o violaciones de derechos y garantías de los internos». La amplitud de la previsión alude tanto a aquellas violaciones que provengan de los propios internos, como del personal funcionario. Uno y otro campo tienen consecuencias muy diferentes, pues el primero nos conduce al estudio sobre la adecuación y proporcionalidad de medidas regimentales que puedan tomarse por las autoridades penitenciarias y el otro se inserta en las especiales capacidades que cumple desarrollar al Defensor del Pueblo como parte del Poder Ciudadano e integrante del Consejo Moral Republicano. Tan dispares atribuciones hubieran merecido, a nuestro juicio, una consideración individualizada.
12. «Creación de una cultura de respeto y colaboración en todo lo relacionado con los derechos de los seres humanos privados de libertad». Este puede ser un buen ejemplo de un objetivo que por su propia amplitud nunca podrá considerarse alcanzado. Falta, en primer lugar, definir entre qué grupo o grupos se va a crear esa cultura. Aunque la posición de la Defensoría sea muy relevante sobre este asunto, no creemos que pueda ser suficiente para imponer unos determinados criterios a la sociedad en su conjunto.
13. «Atender, asistir y defender los derechos de los internos, garantizando la resolución de los derechos infringidos». Este punto se nos antoja trascendental. En la estrategia de la Defensoría Especial está la identificación con los seres humanos privados de libertad «detectando las fallas en el funcionamiento de los distintos establecimientos de detención, canalizando los planteamientos que los mismos realicen...». Nada ha de reprocharse al enunciado de este párrafo, pero sí nos parece que debe repararse en la filosofía que subyace al mismo y por eso lo vinculamos a la estrategia general de este departamento.

En definitiva, creemos que se ha producido un error de apreciación —o al menos a la hora de plasmarlo por escrito— sobre cuál ha de ser el rol de la Defensoría del Pueblo. La Defensoría no puede identificarse con una de las partes de un conflicto a riesgo de perder su independencia y quedar inutilizada como cauce de diálogo. La función de la Defensoría no ha de ser la de atender, asistir o defender a los internos; ha de ser sólo la de velar para que se respeten sus derechos, pero desde una posición objetiva, no haciendo suya la perspectiva de una de las partes. Nos consta que éste es el proceder de la Defensora Especial, pero es conveniente que en el plano de los principios no se deslice una concepción que estimamos errónea.

14. «Presentar ante los organismos competentes un Proyecto de Código Penitenciario».

Nos preocupa sobremanera que la iniciativa legislativa que posee el Defensor del Pueblo pueda llevarse tan lejos. Una cosa es que la Defensoría opine o matice una propuesta ajena y otra que presente una propuesta alternativa. De actuar de este modo pueden ocurrir dos cosas y ninguna de ellas parece que sea halagüeña para la Institución. A saber, si el proyecto es rechazado y se aprueba uno alternativo, los poderes públicos tomarán las críticas que el Defensor realice al mismo como hostiles y motivadas por la previa existencia de una posición institucional que en el debate político puede ser puesta en cuestión. Las actuaciones posteriores que el Defensor realice respecto de ese Código pueden aparecer ante terceros como poco objetivas y contaminadas de parcialidad. Si, por el contrario, el proyecto o la parte sustancial del mismo es aprobado, con él se está poniendo una «espada de Damocles» a la Institución, ya que quedará materialmente imposibilitada para hacer críticas profundas al texto y, de paso, la visión común que ve a la Defensoría no como un órgano autónomo del Estado, sino como parte del Gobierno, contará con un argumento más. Todo esto no nos lleva a recomendar que la Defensoría del Pueblo se mantenga al margen de estos proyectos, pero sí a que no asuma en ellos un papel conductor o protagonista.

15. «Capacitación de los funcionarios actores del sistema».

A nuestro parecer, este objetivo es ciertamente extralimitado. La Defensoría del Pueblo no puede ni debe asumir la capacitación del funcionariado de los establecimientos penitenciarios, sencillamente porque no es una labor suya, sino de las autoridades de quienes estos trabajadores dependen. Puede, eso sí, incidir en esa capacitación, proponiendo contenidos y teniendo una presencia real en la misma, al objeto de asegurar un doble objetivo. Que los funcionarios asu-

man el respeto de los derechos humanos como parte habitual de su labor y que entiendan que la Defensoría del Pueblo tiene amplias capacidades supervisoras que no pueden verse coartadas bajo ningún pretexto. Para todo lo demás, la labor del Defensor no debe situarse en el plano que es propio de los otros poderes e instituciones públicas. Pues, como hemos recordado tantas veces a lo largo del presente informe, la labor del Defensor del Pueblo es supervisora, o, si se prefiere utilizar los términos al uso en la Constitución venezolana, «de promoción, defensa y vigilancia», pero no de sustitución.

16. «Capacitación de los internos, familiares y demás ciudadanos».

Aunque reconocemos que respecto de los internos sí puede haber un plus de responsabilidad, al objeto de que visualicen a la Institución como una entidad autónoma desligada de la propia maquinaria gubernamental que se responsabiliza de su privación de libertad. En todo caso, insistimos en que las primeras obligadas a tal capacitación son las autoridades bajo cuya dependencia se encuentran.

Concluido el listado de objetivos específicos, nos resta aún un comentario que hacer. Por la lectura de los párrafos precedentes, observamos que en ellos se encuentra reflejada una parte del mundo penitenciario pero no la otra. La Defensoría, consecuente con su papel garantista, se ha volcado en definir objetivos que consigan elevar el trato que reciben los internos. Nada puede objetarse a esta pretensión. Mas en los documentos que analizamos vemos que la otra parte del sistema, los funcionarios, solamente son aludidos como sujetos de control o como objetos de actividades de capacitación. Esta visión es, a nuestro juicio, reduccionista. Si la Defensoría Especial –si alguno de los departamentos de la Institución en definitiva– han de encargarse del régimen penitenciario, dicho tratamiento precisa también acercarse a los problemas que puede tener el colectivo de funcionarios que presta sus servicios en estos centros, unos por su condición de trabajadores públicos y otros por la especificidad de su misión. Sólo así se obtendrá el respeto y reconocimiento de todos los actores del sistema, pues de otro modo los internos sentirán que el Defensor del Pueblo es su defensor, pero los funcionarios lo verán como un inquisidor a la búsqueda de fallos. Esta no es, desde luego, la mejor forma de afianzarse como una instancia de autoridad en un medio tan complejo como el carcelario.

A estos efectos, nos permitimos sugerir que en toda visita a los centros, además de la inspección a las instalaciones y las entrevistas con los internos que se juzguen necesarias, se haga pública la posibilidad de que los miembros del personal pueden so-

licitar también entrevistarse, individual o colectivamente, con los visitadores para exponerles sus quejas o problemas. De este manera, la Defensoría verá robustecida su posición como institución de protección objetiva de los derechos y garantías constitucionales para el conjunto de los ciudadanos.

## 12.2 PROCEDIMIENTOS DE ACTUACIÓN

Las labores de esta Defensoría Especial se han centrado en los aspectos de promoción y vigilancia de los derechos humanos dentro del colectivo penitenciario. Respecto de las primeras, las actuaciones se concretaron en la presentación de propuestas dirigidas a aumentar la protección de los derechos y garantías, así como en el desarrollo de actividades formativas dirigidas a los internos y a la capacitación del personal de los centros. La vigilancia se realiza principalmente por medio de un programa de visitas a los establecimientos.

Sin embargo, hay que reseñar que, pese a la inicial previsión de que las Defensorías especializadas no tramiten denuncias concretas, esta Defensoría no sólo las recibe sino que las tramita. La razón es sencilla, la mayoría de estas denuncias son presentadas por internos y la única forma que en la práctica tienen de hacerlo es dirigirse al único organismo de la Defensoría del Pueblo que conocen; esto es, a la Defensoría Especial de Régimen Penitenciario. Sin pretender minusvalorar el trabajo que hayan llevado a cabo otros departamentos de la Institución, atendido al número total de denuncias recibidas y a nuestra directa observación del modo en que los internos planteaban sus problemas a la Defensora Adjunta encargada de este departamento, nos parece evidente que gran parte de los 513 asuntos que sobre la materia se llevaron en la Defensoría del Pueblo en el año 2001 han sido recabados y tramitados por esta Defensoría Especial. Dada la escasa dotación de personal de este órgano, ello ha supuesto un esfuerzo que ha impedido la consecución de otros logros de carácter más general. Aquí está para nosotros la diatriba esencial a la que tendrá que darse solución: si estos órganos centrales y especializados están para los asuntos individuales o para las cuestiones más generales.

Esta circunstancia no es privativa de la República venezolana; por nuestra experiencia sabemos que hay colectivos que en cualquier supuesto envían pocas quejas por los canales habituales (correo, e-mail, teléfono) y entre ellos obviamente se encuentran los reclusos. Ello obliga a las instituciones que quieren tener presencia en estos ámbitos a efectuar una política de visitas a centros que contribuya a que se les



asuma como actores calificados del sistema y actúe como agente de dinamización en la formulación de denuncias.

De ahí que, a nuestros ojos, la más relevante de las actuaciones de cualquier unidad o departamento dedicado a la supervisión del ámbito penitenciario sean las visitas de inspección a los centros.

Durante nuestra estancia tuvimos ocasión de tomar parte en varias de ellas y pudimos verificar con satisfacción que la presencia de la Institución en los establecimientos de privación de libertad de cualquier tipo era un fenómeno habitual.

La Defensoría Especial ha desarrollado un protocolo que contempla tres tipos de inspecciones: regulares, extraordinarias y multidisciplinarias:

Las inspecciones *regulares* pueden desarrollarse en cualquier centro de privación de libertad y son asumidas por la propia Defensoría especial, que a veces cuenta con el concurso del personal de la Defensoría delegada. También se llevan a cabo inspecciones de este tipo por efectivos de otros departamentos, como es el caso de las visitas a jefaturas civiles realizada por el personal de la Dirección de Mediación que ya tuvimos ocasión de comentar anteriormente.

Las inspecciones *extraordinarias* se realizan cuando las circunstancias así lo requieren y suelen centrarse en aspectos más concretos que la inspección regular.

Las inspecciones *multidisciplinarias* constituyen un ejemplo de cooperación entre diversas instituciones y órganos, y persiguen establecer un diagnóstico lo más exacto posible de la situación de cada centro. Hasta ahora se han desarrollado sólo en centros penitenciarios propiamente dichos. Se amparan en la Regla 55 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos promulgadas por Naciones Unidas, y se llevan a cabo por personal de la Defensoría Especial, al que suele acompañar personal de la Defensoría Delegada correspondiente, titulares de los órganos judiciales de ejecución, fiscales con esa misma especialización, funcionarios de las administraciones encargadas de velar por la salud pública y el respeto al medio ambiente, así como por el desarrollo de las labores educativas, representantes del Instituto Nacional de Nutrición y representantes de los cuerpos de bomberos existentes en cada territorio.

Con estas personas se constituye un equipo que cubre el protocolo establecido en las normas de inspección y determina el estado general del establecimiento, desde todos los puntos de vista. Merece una clara felicitación la puesta en marcha de este tipo de iniciativas que, por una parte, refuerza los lazos de la Defensoría del Pueblo con las diferentes autoridades y administraciones concernidas, las involucra en un ámbito tan complejo como éste y consigue aunar esfuerzos sentando unas bases adecuadas para posteriores trabajos en equipo.

Este es un esfuerzo notable del que la Defensoría del Pueblo debe sacar todo el partido posible. Para ello, nuestra propuesta es que se realice un programa de visitas multidisciplinares de duración plurianual y que anualmente se haga público, por medio de sucesivos informes monográficos, las realizadas en el año precedente.

Con carácter previo a esta publicación, el contenido íntegro del informe debería ser puesto en conocimiento de las autoridades responsables de cada territorio. La presentación del mismo tendría que hacerse a la Asamblea Nacional, por medio de una comparencia en la Comisión parlamentaria correspondiente, y ante los legislativos estatales, en el caso de que los centros se encuentren transferidos a las gobernaciones respectivas.

Si, como es presumible, se constatan y cuantifican casos de retardos procesales, especialmente si son superiores a los dos años, deberá ponerse también en conocimiento previo de las máximas autoridades del poder judicial, a los efectos de que se exijan las responsabilidades oportunas y se adopten las medidas de refuerzo necesarias. Entre los objetivos específicos de estas inspecciones están los siguientes:

- Determinación de qué centros requieren mejoras y cuáles han de ser definitivamente cerrados por resultar su reforma muy costosa. En este último caso, realización de propuestas para creación de nuevos centros.  
En el caso de apreciarse la necesidad de reformas, el informe debería señalar las que se consideran más urgentes y fijar un plazo razonable para su realización. Transcurrido ese plazo debería girarse nueva inspección para verificar el cumplimiento o no de la recomendación.
- Adopción de un estándar mínimo de habitabilidad, por debajo del cual se estimen incumplidos los derechos más elementales y se declare la ruina del edificio.
- Detección de los principales problemas estructurales del sistema y los propios de cada centro.
- Incorporación a los equipos multidisciplinares de técnicos de la Contraloría General de la República que puedan emitir informes sobre la legalidad con la que se ha procedido en el uso y manejo de los fondos públicos por parte de la dirección de cada centro. Este informe habría de descender en lo posible al análisis de la adecuación de la asignación por recluso al coste medio de vida en cada zona de la República y a la verificación de la conformidad de los recibos y comprobantes de pago con la realidad.

Esta parte del informe podría dar lugar a una actuación coordinada, caso de apreciarse irregularidades, entre las instituciones que conforman el Poder Ciudadano

a los efectos de promover la persecución penal de las conductas en las que se aprecien indicios racionales de criminalidad o que se hagan acreedoras de alguna de las medidas que corresponde adoptar al Consejo Moral Republicano.

- A los efectos de fomentar una cierta competencia entre los diferentes centros, en el caso de que se aprecien notables mejoras, el informe debería reflejarlas y hacer las oportunas sugerencias para que las iniciativas emprendedoras o novedosas se vean recompensadas por la Administración correspondiente.
- Buscar con estos informes la que parece ser la principal de las lacras del régimen penitenciario venezolano: la falta de continuidad de las iniciativas que se emprenden para su reforma sustancial. Al asegurar que cada año se dispondrá de un elemento de juicio que, de una u otra forma, sirva para medir los avances del sistema penitenciario de la República, se ayuda a éste a buscar cierta continuidad en sus proyectos, lo que hasta ahora no parece haber ocurrido.

Nos parece oportuna la implicación de la Defensoría del Pueblo para mover a las Administraciones a modificar la normativa penitenciaria, a mejorar la capacitación del personal y variar las condiciones generales de vida de los centros. Pero todas estas medidas han de ser graduales. De nada nos valdrá un Código Penitenciario perfecto, si luego no es posible establecer una mínima separación por razones de régimen. Poco conseguiremos aumentando el presupuesto para alimentación, si no se asegura primero que éste llegue a las cocinas de los centros. Muy difícil será erradicar la tenencia de armas en los centros, si no disponemos de un mayor número de custodios y no le damos un entrenamiento específico para hacerse respetar sin armas, como ocurre en otros países.

La situación de los centros de privación de libertad en Venezuela no puede dejar con la conciencia tranquila a nadie que la conozca. La función principal de la Defensoría del Pueblo es que se tome conciencia de esto y comiencen a variar las cosas. Por eso proponemos que se concentre en lo que nos parece prioritario, aunque sin desatender la visión general del problema. A este respecto, nos parece que la Defensoría del Pueblo debería priorizar en sus recomendaciones la adopción de medidas para dotar de mayor efectividad las normas regimentales, para que comenzaran a ponerse en marcha programas de tratamiento y para que las autoridades sanitarias se hicieran cargo del control de la alimentación de los centros, por medio de los facultativos que los atienden, así como de la implantación y el seguimiento de programas de prevención y detección precoz de ciertas enfermedades de alta malignidad.

### 12.3 RECOMENDACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ACTUACIONES EN EL ÁMBITO PENITENCIARIO

#### Plano estructural

Dada la importancia de la actividad desarrollada en esta área durante los primeros años de funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, ésta debe continuar y, si fuera posible, incrementar sus actuaciones en el ámbito penitenciario. Las mismas habrían de llevarse a cabo por diferentes departamentos de la Institución. Así, la función de promoción sería responsabilidad del departamento que se encargase con carácter general de este cometido, aunque podría precisar de algún agente dinamizador especialmente habituado a la peculiaridad del medio.

En lo que toca a las funciones de defensa y vigilancia, seguirían el régimen general propuesto. En el nivel central debería existir personal con capacitación específica en régimen penitenciario en el Departamento de Investigación, tanto en el núcleo básico como en el superior, dedicado a la formalización de la doctrina.

En las dependencias centrales de Mediación y Recursos Judiciales, especialmente en las primeras, podría ser muy provechoso contar con una persona habituada al medio penitenciario.

Al nivel central le correspondería la fijación del programa de visitas regulares a todos los centros del territorio nacional; la programación y dirección operativa del programa de visitas multidisciplinarias y la autorización; y, en caso de estimarse necesario, la ejecución de las visitas extraordinarias que puedan llevarse a cabo. También tendría que responsabilizarse de la preparación de los informes monográficos que se decidieran poner en marcha en esta materia.

En el nivel periférico, todas las Defensorías delegadas deberían tener designada a una persona encargada de supervisar los centros de privación de libertad existente en el Estado. Esta persona asumiría la realización de las visitas ordinarias de inspección, así como la tramitación de las quejas recibidas que no se transfirieran a la sede central o a otro Estado. Normalmente esto supondría una carga de trabajo que determinaría la adscripción prácticamente exclusiva del funcionario a este ámbito.

#### Plano operativo

Los objetivos que actualmente tiene marcados la Defensoría Especial con Competencia Nacional en Régimen Penitenciario nos parecen amplios y ambiciosos. Quizá

demasiado, puesto que parecen partir de la idea de que la Defensoría del Pueblo está en la primera línea de responsabilidad en cuanto a la gestión del sistema penitenciario de Venezuela. Sería bueno acompañar los objetivos a la posición real que corresponde ocupar a la Defensoría del Pueblo como supervisora y garante de los derechos.

Como cuestión previa ha de someterse a revisión la estrategia general de este órgano, ya que parte del concepto de identificación con las personas privadas de libertad. Entendemos que esta idea resulta inapropiada, puesto que la magistratura de garantía que cumple efectuar a la Institución requiere precisamente el mantenimiento en un plano de neutralidad que es incompatible con la identificación de los interesados que presentan sus casos. La posición inicial ha de ser conceptualmente de equidistancia, puesto que hay que investigar y, en su caso, mediar y recurrir, y esto debe hacerse no como un abogado de parte, sino como una función de defensa objetiva del ordenamiento constitucional, que es al que se vincula la Defensoría del Pueblo.

Aunque en la práctica el concepto puede resultar difícil de aprehender, entendemos que el principio básico por el que hemos de regirnos es que, aun en el caso de que la Institución acoja las pretensiones de cualquiera de las personas que a ella se dirigen, y eso evidentemente las refuerce, pudiendo llegar a derivarse de ese apoyo un beneficio para los interesados, la actuación no se hace tanto en beneficio de parte, como por venir así exigida para dar cumplimiento a lo previsto en la Constitución, los tratados y las leyes. Es pues, antes que nada, una defensa de la legalidad y no una defensa de intereses, por muy legítimos que puedan ser. Mantenerse en ese plano resulta particularmente necesario cuando se están tocando materias tan delicadas como son la privación de libertad y la limitación de derechos básicos que el régimen penitenciario conlleva.

El personal dedicado a esta materia, especialmente el encargado de girar las visitas a los centros, no debe marginar la atención a los problemas del funcionariado carcelario, aunque luego la organización interna de la Institución pueda determinar que la competencia para tramitar estas quejas corresponde a otra área temática del Departamento de Investigación (p. ej. empleados públicos). Esta es, según estimamos, la única forma de ser reconocidos como autoridad moral por el conjunto de los actores del sistema penitenciario.

No nos parece adecuado que la Defensoría del Pueblo, por medio de cualquiera de sus órganos, tome la iniciativa de presentar un proyecto de Código Penitenciario. Entendemos que la Institución puede seguir los trabajos de preparación, incluso intervenir en ellos, preferiblemente de manera indirecta, pero no asumir una posición protagonista en la preparación de un texto normativo que forzosamente debe contener limi-

taciones más o menos fuertes a los derechos. Otra cosa muy distinta será que la Institución promueva la compilación de las normas de régimen penitenciario aplicables en la República, lo que puede ser muy conveniente con vistas al anunciado proceso de entrega a las autoridades estatales de la responsabilidad sobre los centros penitenciarios de su territorio, o fomenta foros para que se conozca la legislación de otros países.

Debiera establecerse una previsión de publicación anual de los informes multidisciplinarios y, en su caso, extraordinarios, que se lleven a cabo sobre los centros, como un medio para ir introduciendo al sistema penitenciario en su conjunto en una dinámica de avance progresivo y sostenido. La idea central es apoyar de este modo el que las iniciativas que se vayan adoptando no se agoten en sí mismas y puedan tener continuidad.

Habría que formalizar acuerdos específicos de colaboración con la Contraloría General de la República para llevar a cabo, con ocasión de las inspecciones multidisciplinarias o en el momento que se considere más idóneo, auditorías sobre la gestión económica y financiera de los centros. En el caso de detectarse irregularidades, ésta tendría que dar lugar a la apertura de una averiguación penal o al ejercicio por parte del Consejo Moral Republicano de alguna de las atribuciones que tiene reconocidas.

Con carácter puramente ilustrativo, podemos señalar algunos ámbitos en los que podría ser interesante la realización de informes monográficos sobre diversos aspectos del régimen penitenciario: los retardos procesales; el sistema de traslados con vistas a la creación de una unidad central de traslados bajo la responsabilidad de una autoridad nacional y con competencias en toda la República; fórmulas para externalizar el mantenimiento de los centros, de manera que se asegure que se encuentran en unas mínimas condiciones de habitabilidad; atención sanitaria; hábitos e higiene y control alimentario en los centros; alternativas para el aumento de plazas de trabajo en talleres productivos; práctica y métodos para efectuar requisas.

La Defensoría del Pueblo debiera apoyar la creación de estructuras de capacitación para el personal carcelario, especialmente para los custodios, y hacer un seguimiento muy cercano de las actividades de los centros formativos y de los períodos de prácticas. La prioridad habría de ser que los funcionarios de prisiones conocieran las posiciones de la Institución y la reconocieran como un actor de alta autoridad moral.



## **II. Diagnóstico general de las Defensorías**





El objeto de este capítulo es señalar las características principales de las Defensorías latinoamericanas visitadas y estudiadas a la luz de los siguientes grandes apartados: en primer lugar, la legitimidad; en segundo, el funcionamiento, y su entronque con la sociedad y los grupos organizados. Dadas las características de este Informe, el aspecto central será el segundo, ya que en él converge el análisis que de las prácticas se ha hecho de las Defensorías.

En la exposición de las fortalezas y debilidades de las Defensorías se va a obviar deliberadamente cualquier referencia concreta a cualquiera de ellas. Esto, evidentemente, hará que se pierda en detalle, pero entendemos que se ganará en objetividad y en un análisis del que extraer unas líneas de buena actuación futura. No se trata de señalar lo que cada una hace bien o mal –al menos éste no es el objeto de este Informe–, sino de que se puedan extraer consecuencias operativas que hagan progresar a las Defensorías para cumplir mejor las misiones que tienen encomendadas. Las mismas se centran básicamente en defender los derechos y libertades de los habitantes de sus países, pero para ello precisan de unos medios eficaces.

## 1. LEGITIMIDAD Y LIDERAZGO SOCIAL Y ORGANIZATIVO

- Las Defensorías, aunque suelen ser de órganos de reciente creación, cuentan con una alta legitimidad frente a la ciudadanía. La Defensoría se ha convertido en la institución de referencia de los ciudadanos en la defensa de los derechos constitucionales y en la supervisión de la actuación estatal. Hasta tal punto es así que muchos ciudadanos confían en que cualquier problema que les surja, sea del tipo que sea, puede ser resuelto en las oficinas de la Defensoría.
- La consolidación de esta Institución exige una presencia constante del Defensor y de sus representantes en todos los acontecimientos de la vida social y po-

lítica de su país. Las sociedades latinoamericanas se han acostumbrado a ver en la persona del Defensor y sus representantes un referente indispensable en la defensa de los derechos humanos, por su presencia activa permanente en los conflictos sociales que existen o van surgiendo.

- En la mayoría de los casos se puede hablar de una *Magistratura moral* porque las Defensorías han acometido un proceso de identificación de los vacíos de protección legal, en materia de derechos y sujetos vulnerables, tanto en sentido sustancial como procesal. Para ello, suelen aplicar estrategias y procesos de difusión efectivos de las resoluciones defensoriales.
- En algunos casos, el desempeño de varios Defensores en los pocos años de funcionamiento de las Defensorías ha hecho que se transmita una idea de provisionalidad y de politización de las mismas. Además, en esos casos el Defensor se ha convertido en centro de un debate político partidario, llegándose en algunos casos a exigir su dimisión por presión social y política. El efecto cuando ello se produce es el descrédito de la Institución de que se trate y el aislamiento del resto de las instituciones nacionales e internacionales en defensa de los derechos humanos, cuya gestión se ha visto fuertemente condicionada por la herencia del pasado reciente de la Institución.
- Algunos nombramientos se han visto seriamente afectados por la politización de la elección, que en ocasiones no sólo se ha hecho presente en el titular de la Defensoría, sino también en la contratación de parte del personal de la Institución. En términos generales, se podría decir que varias Defensorías continúan siendo muy vulnerables ante las presiones políticas de los partidos que gobiernan los distintos países de la región; ya sea a través de los acuerdos políticos que impiden que los candidatos, muchas veces, sean los más idóneos para ocupar los cargos, o a través de las presiones presupuestarias, al aprobarse más o menos recursos dependiendo de cuánto censura o reprueba esta Institución a los entes del gobierno.
- En casos extremos se produce el rechazo, el aislamiento y la confrontación con determinadas instancias gubernamentales, por la activa denuncia de las Defensorías ante violaciones sistemáticas de algunos de sus órganos gubernamentales, lo que afecta directamente a la reducción del presupuesto e, incluso, en ocasiones, se ha paralizado la ayuda internacional.
- En varios países, la Defensoría está adscrita a otras instituciones como, por ejemplo, el Ministerio Fiscal, y no gozan de estatus constitucional, lo que tiene importantes consecuencias desde el punto de vista de su legitimidad y su fun-

cionamiento. El más importante es que una ley puede hacer desaparecer a una Defensoría. En estos casos, pero también en la mayoría, suele ir acompañado de una fuerte dependencia presupuestaria del gobierno en ejercicio.

- El equilibrio que deben mantener las Defensorías para defender con ahínco los derechos humanos, logrando la colaboración de los poderes públicos, suele ser vivida por el conjunto de sus componentes como una tarea noble, pero delicada. Esta labor requiere dedicación, firmeza, sensibilidad, discreción y capacidad de diálogo.
- El liderazgo interno del Defensor es determinante en el funcionamiento de las Defensorías. Suele ser reflejo del liderazgo institucional externo, en la sociedad, y también tiene que ver con el prestigio de la persona que desempeña el cargo. Cuando esto se produce, el Defensor ejerce una indudable ascendencia sobre el conjunto de la organización, y su relevancia personal y su autoridad son admitidas por todos los directivos y jefes de área, lo que le permite modelar la cultura organizacional.
- Dado el tipo de cultura organizativa que suele dominar en las Defensorías, se puede decir que la personalidad de su máximo responsable influye decisivamente en la actuación del organismo. Este aspecto se ve fortalecido porque en casi todas ellas el Defensor cuenta con amplias facultades para nombrar y remover a todo el personal del organismo. Además, en la mayor parte de ellas no existe un estatuto del Servicio Civil de Carrera o similar que limite esta capacidad. Sin embargo, salvo en algunos casos, que suelen ser graves, esto no impide comprobar que, en términos generales, hay de hecho bastante estabilidad y profesionalización en el personal de las Defensorías.
- A pesar de lo dicho anteriormente, existe algún caso en que el Defensor ejerce ampliamente sus facultades para nombrar y remover a todo el personal del organismo. Esto le permite contar con personal de su confianza para llevar a cabo su gestión. Sin embargo, puede suceder que otros poderes públicos interfieran en el nombramiento de algún miembro destacado de la Defensoría como, por ejemplo, los visitadores o adjuntos, o que el nombramiento de éstos sea decidido como reparto entre los diversos poderes o partidos políticos. Esta situación, cuando se produce, es enormemente preocupante.
- Se ha observado que, en varios casos, el paso por la Defensoría ha servido a su titular como plataforma para impulsar su carrera política. En algunos casos, el perfil del Defensor es claramente político y, además, partidista. Es claro que la influencia que éste puede ejercer en los poderes Ejecutivo y Judicial, la tras-

cendencia de sus actuaciones, que afectan a todo el Estado, y la especial naturaleza de los asuntos que tiene que investigar (violaciones de los derechos humanos), pueden ser aprovechados como instrumentos de poder en beneficio de la carrera política del Defensor.

- En algunos casos se ha detectado que o bien no se presenta el informe anual de la Defensoría ante el Legislativo, o bien no se aprovecha este acto tan importante para ganar en proyección de la Defensoría.
- Las restricciones de autonomía detectadas en el nombramiento de los Defensores se traducen, sobre todo, en una mayor conciencia de la necesidad de realizar su trabajo sin causar fricciones importantes con los poderes del Estado. Puede suceder que se produzca una autocensura, lo que puede ser un efecto buscado por los poderes políticos.
- Cuando el órgano controlado –Ejecutivo– interviene en el nombramiento del órgano controlador –el Presidente de la Comisión– se producen restricciones importantes a su autonomía e influye necesariamente en su capacidad de decisión. Esto produce el efecto de una cultura formalista en la organización con el fin de «tener seguridad» en las actuaciones. Las normas, como es sabido, protegen pero limitan. Una actuación muy apegada al reglamento es, en cierta medida, una garantía de la consistencia con que se actúa y una barrera frente a las acusaciones de parcialidad.
- Como regla general, el perfil de los Defensores se aviene al tipo de organización que dirige. Suele ser una persona sensible frente al desvalimiento de una parte mayoritaria de su sociedad, y están convencidos de que la organización es un instrumento para defender los derechos humanos de la población. Suelen hacer de la prudencia una norma, y se congratulan de su buen entendimiento con todos los poderes del Estado.
- Si bien un rasgo definitorio de la institución del Defensor es su caracterización como un órgano unipersonal, sobre cuya *auctoritas* reside gran parte de la eficacia de su actuación, en algún caso la realidad se aleja de este ideal. La confusa regulación en algunos casos, por ejemplo, de los Procuradores Adjuntos, ha hecho que la representación de la Defensoría en una sola figura se difumine. Esto es especialmente grave en los primeros años de funcionamiento, porque va a marcar la cultura organizativa.
- En algunos casos, la presión política internacional y la obligatoriedad del cumplimiento de Acuerdos para que determinados países se beneficiaran de la ayuda para la reducción de la deuda externa, han obligado al cumplimiento de las

leyes nacionales que regulan sus respectivas Defensorías, incluso en lo que respecta al nombramiento de sus responsables.

- Se ha constatado el vivo interés que existe en determinadas asociaciones de Defensorías en el fortalecimiento de estas instituciones, en especial, ante la retirada paulatina de los entes internacionales que fiscalizaban a determinados gobiernos latinoamericanos en materia de derechos humanos. Esta retirada se revela como un factor crítico en el inmediato futuro.
- Una utilización inadecuada de la elección de las Defensorías por parte de los partidos, parece ser el talón de Aquiles de todas estas instituciones latinoamericanas, especialmente en cuanto a la elección de su titular. Esa inadecuada utilización va acompañada de otro serio problema que enfrentan estos entes, como es el bajo presupuesto que las merma.
- En general se observa un escaso interés gubernamental y la vulnerabilidad de la dependencia de la cooperación internacional, que, cuando se acaba, merma el quehacer de dichos entes, quienes al mismo tiempo no prevén las consecuencias de dicha dependencia.
- Otro serio problema al que se enfrentan dichos entes es, en ocasiones, la poca presencia nacional ante acontecimientos que, de alguna u otra forma, representan casos tipo en materia de violaciones a los derechos humanos y que hacen que el público se cuestione sobre la validez y efectividad de los mismos. Así, en cada uno de los países de la región, la sociedad civil hace ese reclamo generalizado: la acción tardía de estos entes ante situaciones de emergencia.
- En términos generales, y como resumen, se podría decir que estos entes, como otros con similares funciones de control, o la propia justicia, continúan siendo muy vulnerables ante las presiones políticas de los partidos que gobiernan los distintos países de la región: ya sea a través de presiones presupuestarias, al aprobarse más o menos dinero dependiendo de cuánto critican al gobierno, o a través de los acuerdos interpartidarios que impiden que los candidatos, muchas veces, sean los más idóneos para ocupar los cargos.

## 2. FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES

### Organización

- En general, el organigrama de las Defensorías no es muy complejo, aunque se detecta que crece conforme se va consolidando la Institución. En algunos ca-

sos, dicho crecimiento es desordenado. Un factor que influye en esta característica es el hecho de la politización de la Institución, especialmente si los altos responsables «pertenecen» a facciones políticas distintas y han sido nombrados en tal condición.

- Las organizaciones de las Defensorías se caracterizan por el liderazgo de sus responsables. Se observa, en general, unas instituciones fuertemente centralizadas y dependientes del Defensor.
- En términos generales, no se han observado disfunciones significativas en la actuación de las Defensorías, salvo lo señalado de la excesiva centralización, incluso territorial. La estructura organizativa suele ser coherente y la distribución del trabajo se atiene a las funciones asignadas. El mayor riesgo de una organización como la que se estudia (próxima al tipo «misionero», con un alto compromiso de los miembros que la componen) es la preservación de su cultura a medida que la organización se desarrolle. Sin embargo, en momentos de expansión o consolidación pueden aparecer riesgos derivados del paso de una organización de corte «voluntarista y de misión» a otra de rasgos burocráticos.
- Cuando existen Procuradores especiales o similares, si además de una ausencia de asignación clara de funciones dentro del organigrama de la Institución y de la falta de limitación del marco de relaciones con el titular de la Institución, se le une que en la práctica diaria, en especial en lo que afecta a los medios de comunicación, los Procuradores especiales han desarrollado su labor al margen de la Defensoría, el resultado es que los departamentos que ellos encabezan han pasado a funcionar como Procuradurías Autónomas, lo que genera la lógica confusión en la población.

## Procedimientos

- En la mayor parte de los casos, las Defensorías se encuentran en una fase inicial de funcionamiento, con un comportamiento más reactivo que proactivo, que indicaría un proceso de maduración y consolidación de la Institución.
- En materia de *políticas públicas*, por ejemplo, alguna Defensoría ha iniciado la creación de un cuadro de mandos, mediante el establecimiento de indicadores, para establecer cuáles son los sujetos y las poblaciones más vulnerables y cuáles son los derechos más vulnerados, qué impacto tienen las políticas públicas en el conjunto de sujetos y derechos identificados, etc. Cuando esto sucede, la Defensoría

ha iniciado, igualmente, el establecimiento de sistemas de medición y evaluación que permitan establecer el nivel de progresividad o regresividad en el desarrollo de los derechos humanos, de manera permanente.

- Las instituciones sobreviven a las personas. Sin una clara conciencia de este dato se puede generar una «entropía» organizativa disfuncional en una institución que, por su naturaleza, debe ser especialmente sensible al entorno social. Reconozcamos, al mismo tiempo, que en el contexto de Latinoamérica el necesario equilibrio entre continuidad y cambio institucional puede pasar por un refuerzo de la continuidad. De una continuidad que se va renovando, acorde con las necesidades sociales.
- En muchos casos, los medios personales y materiales de que disponen las Defensorías pueden no estar suficientemente aprovechados e incluso pueden ocasionar una menor agilidad cuando son abundantes. Si se relaciona el presupuesto del organismo, el personal y el número de expedientes tramitados, la productividad de algunas Defensorías no parece muy elevada.
- El criterio de primar la cooperación y los objetivos por encima de las rutinas diarias es un antídoto eficaz frente a la burocratización, y explica la alta productividad de algunas Defensorías.
- Se ha detectado con carácter general un deslizamiento hacia lo que técnicamente se conoce como formalismo; esto es, un excesivo apego a las reglas y los procedimientos. Estos datos avalarían también un cierto riesgo de burocratismo; esto es, que cada unidad tiende a encerrarse en su propia misión, a la que se otorga un papel trascendental para la buena marcha de los asuntos, algo que justificaría crecientes demandas de medios y personal. Sin valorar la correcta distribución de medios en el seno de las Defensorías, para lo que haría falta un estudio más detallado, se ha podido constatar que es común que algunas unidades no se crean suficientemente dotadas.
- No obstante lo anterior, el apego a las normas puede ser un activo en el contexto iberoamericano, donde la vulneración de los derechos es con frecuencia el resultado de la inaplicación o la vulneración de las disposiciones legales, pero esto no debe justificar una visión demasiado apegada al procedimiento frente a una realidad compleja y llena de carencias en la cobertura de las necesidades más básicas.
- En algunos casos el procedimiento de la tramitación de quejas, por ejemplo, prevé un plazo excesivo para su conclusión. Hay ciertas actuaciones que podrían abreviar considerablemente los plazos, como contar con personal propio para llevar a cabo cierto tipo de peritaciones.



## Recursos humanos

- El reclutamiento inicial del personal de las Defensorías ha marcado su trayectoria posterior. Es habitual que el núcleo original esté formado por personas que trabajaban en organizaciones pro derechos humanos.
- Es normal que el personal siga una pauta de permanencia en el organismo, y que el personal directivo pase por diversos escalones administrativos del organismo. Esta pauta parece ser un criterio acertado en el contexto latinoamericano para garantizar la capacitación del personal y asegurar una cultura organizativa coherente con la misión de la Institución. No es extraño que los máximos responsables de las Defensorías conozcan de primera mano su historia, su cultura y los avatares cotidianos de las investigaciones y del trato personalizado con las personas que ven violados sus derechos.
- La mayor parte del personal ha ingresado en las Defensorías en edades jóvenes y ha ido aprendiendo su trabajo y ascendiendo a lo largo del tiempo. Otros, de mayor edad, han venido atraídos por el perfil de la Defensoría. Las Defensorías suelen admitir que el encaje en la cultura del organismo es un criterio determinante a la hora de valorar la permanencia en la organización.
- La práctica observada, en una buena parte de las Defensorías, de ser exigentes en el acceso de personal y promocionar posteriormente a sus miembros a puestos superiores, es una medida eficaz para garantizar una socialización apropiada en los valores de la Institución.
- En general, los responsables de los departamentos y las áreas están muy identificados con su trabajo, al que dedican largas jornadas diarias, y se suele respirar en las Defensorías un cierto aire «vocacional». Hay quizás un énfasis excesivo en vincular el aprendizaje organizativo y la memoria institucional a las personas que han venido trabajando en ella desde hace tiempo y hoy ocupan puestos de dirección.
- En la línea anterior se suele trabajar con entusiasmo y dedicación, y hay una cultura compartida sobre la misión de la organización. La visita a las dependencias de las distintas Defensorías ha puesto de relieve un compromiso poco usual, normalmente, del personal con su trabajo. El impulso de la dirección es claramente perceptible.
- Algunos Defensores se rodean de un equipo de personas, algunas de las cuales han sido anteriormente colaboradores suyos, para que actúen como gestores

del cambio institucional, con el fin de garantizar la orientación estratégica que el responsable quiere dar a la Defensoría. Esta tendencia debe contrastarse y valorarse con cuidado, con la deseable permanencia y profesionalización del personal al servicio de la Defensoría.

- En varios casos se ha detectado el sobredimensionamiento de la plantilla de personal. Si, en principio, esta dotación en medios humanos podría ser un gran activo de la Institución, al final puede convertirse en un lastre, ya que puede producirse una baja capacitación y especialización del personal e incluso una escasa motivación derivada de las escasas retribuciones salariales. Esto puede traer como consecuencia una alta movilidad del personal especialista, y condiciona por completo la ejecución del presupuesto.
- Las retribuciones son muy desiguales entre Defensorías y, especialmente, dentro de ellas. Se ha llegado a detectar una gran diferencia salarial entre los diversos cargos de la Defensoría. Este hecho puede tener una influencia negativa en la motivación interna. Además, es posible que algunas retribuciones tengan un componente discrecional a cargo de los responsables de la Defensoría, lo que puede ser una amenaza para la profesionalización del personal.
- En la línea de lo mencionado en apartados anteriores, se observa un perfil excesivamente centrado en la formación jurídico-formal. Sin embargo, algunas Defensorías –pocas– han comenzado a formar equipos pluridisciplinarios. Las técnicas y métodos de la sociología, la psicología o el medio ambiente serían muy útiles para ello. De la misma forma, desde el punto de vista de la gestión interna de los expedientes, las de biblioteconomía y archivística serían de gran ayuda. Esta misma falta podría decirse en relación con los aspectos relativos a la comunicación y relación con las demás instituciones, los colectivos de la sociedad civil y la prensa.
- No se han detectado programas de formación permanentes ni pluridisciplinarios en las Defensorías. Esto puede ser un factor crítico para la consolidación de las instituciones.
- El recurso a agentes externos (las universidades, las ONG, etc.) para realizar determinadas tareas de las Defensorías, es excepcional. Esto puede plantear el riesgo de una pérdida paulatina de la puesta al día de los conocimientos y soluciones, especialmente si se añade a la inexistencia de programas específicos de formación.

## Financiación

- Se observa la inexistencia generalizada de planificación estratégica, lo cual tiene una incidencia directa en la financiación e incluso en la supervivencia futura de las organizaciones. Hasta ahora muchas de ellas han venido nutriéndose, en cantidades variables pero significativas, de la financiación exterior. Pero la excesiva dependencia de las donaciones internacionales también condiciona el funcionamiento de las Defensorías, pues el presupuesto público interno es claramente insuficiente para cubrir las necesidades de actuación de la Institución.
- El grado de autonomía de la Defensoría incide directamente en su financiación y en su estabilidad en el tiempo. La consideración constitucional o no de la Defensoría, la forma de nombramiento del Defensor y, sobre todo, la aprobación de su presupuesto son causas determinantes de la capacidad de maniobra de la Defensoría. Varias están promoviendo reformas de la Constitución de su país para constituirse como una institución propia. Entre los motivos que se alegan para justificar este cambio está la necesidad de que las Defensorías consten en los Presupuestos Generales del Estado como un apartado separado, con el fin de que su presupuesto sea discutido ante los diputados en la respectiva Asamblea Legislativa y no sea sometido a los privilegios o castigos del funcionario ministerial de turno, que los puede ahogar en su presupuesto manteniéndolos en límites de sobrevivencia. Sin embargo, hay que señalar que esta solución por sí sola no garantiza la solvencia financiera, como se pone de manifiesto en las Defensorías que tienen la distinción constitucional.
- En la actualidad, casi todas las Defensorías han visto reducir su presupuesto en los últimos años. Tratan de paliarlo acudiendo a la ayuda internacional.
- Cuando se produce la dependencia política del Defensor de los órganos gubernamentales, es posible que se logre una financiación más estable, pero claramente a costa de la independencia de actuación de la Defensoría.
- Como se ha dicho antes, las Defensorías continúan siendo muy vulnerables ante las presiones políticas de los partidos políticos, especialmente a través de las presiones presupuestarias, al aprobarse más o menos dinero dependiendo de cuánto critican estos entes al gobierno.

### Otros medios

- La dotación informática suele ser muy elemental, aunque se observa, incluso en las mejor dotadas, la obsolescencia de algunas instalaciones, equipos y, sobre todo, material y aplicaciones informáticas. Este último caso puede ser un factor crítico para el futuro de la organización. Es éste, quizás, uno de los aspectos que pueden mejorarse. La escasez de medios es una queja extendida dentro de la gran mayoría de las Defensorías y probablemente forma parte de cierto aire artesanal que se respira en ellas.
- Se ha observado, incluso en las que cuentan con mejores medios informáticos, un estrangulamiento de sus sistemas de información que les está llevando, por ejemplo, a eliminar información de hace sólo dos años por falta de capacidad de almacenamiento. La seguridad informática de las Defensorías, cuando existe, es rudimentaria. Es necesario incorporar sistemas y programas que mejoren la explotación de los procedimientos y datos que día a día se suministran, haciendo factible el automatismo de la información para los procesos de captura de datos, seguimiento de expedientes, producción permanente de los informes anuales, etc.
- Uno de los problemas observados con carácter general tiene que ver con la incompleta informatización del sistema de gestión. Esto afecta de manera dramática a las representaciones regionales, la mayoría no están todavía conectadas *on line*, con los consiguientes perjuicios para la actuación defensorial.
- El procedimiento ordinario de tramitación de una queja experimenta, cuando sucede, un tratamiento informatizado muy elemental y no contempla la totalidad de los procesos ni su integración. No es frecuente que los expedientes se digitalicen.
- En algunos casos, las Defensorías no cuentan con espacios físicos propios, o éstos son precarios. Su mantenimiento puede ser otro factor crítico.

### Planificación

- Como se ha señalado anteriormente, apenas existen planes estratégicos en las Defensorías latinoamericanas. Cuando existen, pueden deberse a dos motivos: imposición internacional para obtener los correspondientes fondos de financiación, o una sincera voluntad de organizar los recursos y las estrategias en el

tiempo. En el primer caso, la impresión que se ha tenido es que se trata de un plan impuesto a la Defensoría, que no ha sido asumido desde el principio y que sigue sin estar presente en la labor cotidiana de la Institución.

- Salvo excepciones, no existen, por ejemplo, estudios exhaustivos realizados por las Defensorías que muestren con cifras estadísticas cuál es la situación social y económica del país —más allá de la información estadística elaborada a partir de las quejas de los ciudadanos y de las investigaciones de oficio—, que sirvan de base para iniciar una tarea de seguimiento del cumplimiento de los derechos de segunda y tercera generación por parte de las autoridades públicas. Ello es preocupante máxime si se tiene en cuenta que los proyectos de intervención de la Defensoría se implementarán de acuerdo a las necesidades detectadas en diagnósticos, eventos y talleres llevados a cabo a nivel nacional. Todo lo más, en algunas Defensorías se ha iniciado una labor de recopilación de la propia doctrina defensorial, pues se considera como un elemento de análisis socio-jurídico indispensable a nivel interno, adoptando metodologías de investigación adecuadas. En algunos casos no existen datos en la Institución sobre el grado de cumplimiento de las resoluciones, lo que impide realizar una evaluación fiable del grado de eficacia de la actuación de la Institución.
- La planificación estratégica permite establecer criterios homogéneos de actuación, evaluación y monitoreo; evitaría la duplicidad de esfuerzos en la labor defensorial, como se ha puesto de manifiesto, y facilitaría el manejo de los recursos provenientes de la cooperación internacional. Además, permitiría comprometer a las instituciones nacionales e internacionales en el futuro de las organizaciones, además de ser un buen motivo para realizar un debate, incluso a escala nacional, sobre la misión y medios de cada Defensoría.
- Es necesario, por tanto, una planificación de las funciones más compartida y participativa que produzca una percepción unificada y coincidente de todos sus integrantes.

## Actividad

- Gran parte de la labor defensorial se ha volcado en la defensa de los derechos de primera generación, especialmente en la fase inicial de su andadura. En esta etapa siguen ancladas una buena parte de las Defensorías. A esto no es ajeno lo mencionado sobre el excesivo formalismo que impera en las Defensorías. No

obstante, otras Defensorías han dado un salto de calidad en la misión principal de defensa de los derechos humanos, abarcando ahora a los de segunda y tercera generación, con la aspiración de convertirse en la Institución que lidere en el país la transformación de las políticas públicas en instrumentos idóneos de realización de derechos humanos.

- En muchos casos, la actividad ordinaria de la Institución está muy marcada por los incesantes problemas que suceden en la actualidad de cada país, lo que hace que se detecten carencias en la planificación a largo plazo.
- Los datos de asuntos atendidos por las Defensorías revelan que las reclamaciones se han incrementado; esto es, que los ciudadanos acuden a su Defensoría en busca de ayuda y que ésta la presta.

### 3. RELACIÓN CON LA SOCIEDAD Y SUS GRUPOS

- No se han logrado consolidar de forma generalizada espacios de participación ciudadana, ni las relaciones con las organizaciones sociales, con la finalidad de crear una red estable y permanente de apoyo a las tareas defensoriales. Por tanto, continúa habiendo pocos espacios de coordinación entre las ONG y las distintas Procuradurías que, si bien han realizado trabajo, no han coordinado actividades conjuntas.
- Por lo general, las asociaciones civiles que trabajan en derechos humanos y las Defensorías tienen muy pocas relaciones, y, donde las hay, en muchos casos están caracterizadas por la confrontación, más que por el consenso y el trabajo conjunto, lo que ha llevado a una desarticulación entre ellas y la sociedad civil. Esto puede ser debido a que la sociedad siente que no es oída por dichos entes, precisamente por la politización de algunas Defensorías.
- La queja de la poca vinculación entre la Defensoría y la sociedad tiene que ver en algunos casos con la inexistencia de una organización territorializada. Es vital el acercamiento y la coordinación de los niveles centrales del país con su periferia en materia de derechos humanos, con el fin de contribuir a educar a la población acerca de sus derechos y deberes. Se ha detectado que este acercamiento debe ser por ambos lados, tanto de la sociedad como de las Defensorías, quienes deberían apoyarse en la experiencia y trabajo de las organizaciones de derechos humanos para coordinar esfuerzos conjuntos.

- Si bien la atención a los colectivos o grupos afectados es muy notable cuando ocurren circunstancias que generan situaciones propias de las competencias de las Defensorías, falta institucionalizar las relaciones de forma que éstas se produzcan periódicamente, constituyendo una parte misma de la metodología de gestión de la Defensoría.

### **III. Propuestas de mejora para las Defensorías**





En la línea de lo ya señalado en el Diagnóstico de las Defensorías, las propuestas que se realizan para las mismas parten de las carencias detectadas en su funcionamiento y en sus prácticas. Se va a seguir, coherentemente, el mismo esquema que para el Diagnóstico; esto es, su legitimidad, su funcionamiento y su entronque con la sociedad y sus grupos organizados. Hay que señalar que las propuestas de mejora no sólo se encuentran en este capítulo, ya que, como el lector habrá seguramente advertido, la exposición del Diagnóstico permite obtener soluciones para la realidad descrita. Además, claro es, la exposición de las Buenas Prácticas de cada Defensoría pone de manifiesto una serie de experiencias que pueden ser de gran interés compartir para el resto.

De nuevo hay que realizar la advertencia de que las soluciones que se proponen no pueden tomarse como válidas para todas y cada una de las Defensorías. Esto es así porque algunas ya tendrán resueltos los problemas que están en el origen de las propuestas que se van a realizar; pero también porque la traslación sin más de unas soluciones de unos países a otros, de unas organizaciones a otras, pueden acarrear diversos problemas derivados del principio de contingencia de las organizaciones, especialmente de las públicas. Esta limitación se ha observado que no está tan acendrada en el caso de las Defensorías iberoamericanas, ya que existe una cierta identidad cultural común, aunque inmediatamente hay que señalar que esta afirmación hay que hacerla con todo tipo de cautelas.

Cada país tiene una cultura política propia, fruto de la interacción entre la historia y sus gentes; y cada organización tiene una cultura propia condicionada por la cultura política y por su propia cultura organizativa desarrollada desde su creación. No está de más el recordar estas cautelas en un tiempo en el que los términos de *buenas prácticas* y *benchmarking* se pronuncian a veces con cierta ligereza.

Por tanto, lo que se ofrece es una serie de recomendaciones sobre las que cada Defensoría debe reflexionar sobre su viabilidad y, sobre todo, adaptabilidad a su organización.

## 1. LEGITIMIDAD Y LIDERAZGO SOCIAL Y ORGANIZATIVO

- Cuando se produzca el cambio de titular de la Defensoría, sería adecuado que el mismo no haga decaer el ritmo emprendido y se separe de los objetivos estratégicos marcados por la Institución. Se entiende que es primordial lograr la institucionalización de las Defensorías.
- Se revela como imprescindible que las Defensorías tengan rango constitucional para cimentar su autonomía y evitar las presiones de los poderes a los que tienen que controlar. La Defensoría es un instrumento único, de primerísimo orden para alcanzar una república justa y democrática, y para su plena capacidad de desenvolvimiento en el cumplimiento de sus fines no debe retrasarse el dotarla de la mayor legitimidad, que es la legitimidad constitucional, donde no se haya alcanzado todavía.
- En algunas leyes reguladoras de las Defensorías sería interesante introducir modificaciones para afinar las atribuciones respecto a los poderes judicial, legislativo y ejecutivo, a fin de no propiciar conflictos interinstitucionales. La supervisión de las Defensorías debería centrarse, en el primer caso, en los retardos procesales y en la gestión de la Administración de Justicia. En lo que se refiere al poder Ejecutivo, podría ser conveniente la introducción de fórmulas para que las actuaciones supervisoras tuvieran carácter subsidiario, al objeto de primar el que el propio órgano concernido pudiera depurar por vías internas las disfunciones que fueran apreciadas por la Defensoría.
- Las repercusiones mediáticas que tienen las acciones públicas de los Defensores deben ser equilibradas con respecto a las posibilidades de actuación reales que tiene cada Institución, sobre todo en casos en los que se produzcan situaciones de intento de control por algunas instituciones del Estado e, incluso, por algunos medios de comunicación.
- Es preciso que el Defensor goce de un rango que sea acorde con su relevancia en el contexto socio-político de su país o región. El tratamiento debe ser equivalente a una alta magistratura del Estado: Ministro, por ejemplo. Esto permitiría una mejor relación con las autoridades a las que está destinado a controlar.
- Es necesario que se utilice el Informe Anual como fuente de legitimación de las Defensorías ante la sociedad. El foro adecuado es la Asamblea Legislativa y el acto debe revestir de la solemnidad que requiere una acción de este tipo.
- Las Defensorías deben aprovechar su papel de «conciencia nacional» en defensa de los derechos humanos, para abanderar entre la clase política de su país la

necesidad de que se les dote de los medios necesarios para desempeñar su labor y soslayar, en su caso, los déficit que puedan tener, y para potenciar la presencia de los derechos humanos en las escuelas y en los propios medios de comunicación.

- Sería deseable que el órgano encargado de velar porque se respeten los derechos humanos de sus habitantes contara con recursos suficientes para realizar su labor. No sólo es un imperativo ético, sino de eficiencia del sistema: la mejor manera de modernizar el país es contar con un poder público libre de toda sospecha de corrupción, que dé confianza a la sociedad y los agentes económicos y que gestione eficazmente los recursos que la sociedad le ofrece.
- La labor de los Defensores ante los poderes del Estado debe estar presidida por la colaboración, pero sin merma de su capacidad para el desempeño adecuado de su alta misión, sin interferencias.
- Es imprescindible que el titular de la Institución, en el ejercicio de su función, actúe con independencia respecto a los partidos políticos; incluso, aunque en el pasado haya sido miembro de alguno de ellos. De otra forma, la legitimidad y la credibilidad de la Institución se verán fuertemente minadas ante la población.
- En determinados casos puede ser conveniente utilizar la presión política internacional para defenderse de acciones de acoso de los poderes gubernamentales o de otras instituciones públicas o privadas. En algunos casos el apoyo de la comunidad internacional ha sido determinante mediante su labor de apoyo y fiscalización para lograr la independencia o simple supervivencia de determinadas Defensorías. Puede considerarse, en este sentido, la posibilidad de vincular la ayuda a la cooperación al desarrollo a la existencia de Defensorías autónomas y con suficientes medios para ejercer su labor, como sucede ya en algunos casos.
- La independencia política de la Defensoría debe afectar a todos sus responsables, comenzando por el Defensor y, en su caso, Adjuntos o similares. Además, debe ser un principio fundamental en el que cimentar la cultura interna de las Defensorías.
- En los casos que así no esté determinado, es aconsejable una reforma de la Ley reguladora de la Defensoría, en el sentido de posibilitar la participación (en modo de audiencia o en cualquier otro que se considere oportuno) del Defensor en la elección de sus más directos colaboradores, y de acomodar determinadas figuras, por ejemplo los Procuradores Especiales, dentro de la estructura organizativa de la Institución, clarificando sus responsabilidades.

- Las Defensorías del Pueblo podrían intervenir proponiendo mejoras en el ordenamiento jurídico en aquellos casos en los que, además de estar implicados los derechos de los ciudadanos, se trate de aspectos que tengan que ver con la lucha contra la corrupción y en favor de la transparencia y el comportamiento ético de los representantes y servidores públicos. En esta línea, deben auspiciar la concordia entre los poderes públicos y los ciudadanos, lo que fomentaría la confianza en las instituciones y en la clase política.
- No obstante lo anterior, habrá de hacerse una interpretación muy prudente de la capacidad que se otorga a las Defensorías de ejercer derecho de voz ante los órganos deliberantes, para mantener la opinión institucional en referencia a cualquier proyecto que guarde relación con materias sobre las que la Institución tiene competencia. Esto puede ponerla en el epicentro del debate político y ser contraproducente para el robustecimiento de su estatus de independencia.
- Es preciso que las Defensorías, de manera periódica y permanente, agilicen la emisión de sus resoluciones y denuncien públicamente a las instituciones que no acatan sus recomendaciones.
- Debe mejorarse la formulación legal que asegura la responsabilidad de las autoridades y funcionarios de cualquier orden por actitudes hostiles o entorpecedoras de las funciones de las Defensorías. Se pueden contemplar dos tipos posibles de responsabilidad, la penal y la disciplinaria. La formulación de la primera debería ser más terminante. Además, podría introducirse una mención a la exigencia de responsabilidad patrimonial, para la que un Defensor debería estar judicialmente legitimado, en el caso de que la actitud del infractor hubiera ocasionado perjuicio al legítimo derecho de terceros.

## 2. FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES

### Organización

- La organización debe estar asociada a su misión fundamental que no es satisfacer a sus integrantes, sino atender a la población potencialmente vulnerable y tener en cuenta decisivamente la precariedad de sus condiciones de vida, su aislamiento y sus peculiaridades culturales, y tratar de aproximarse a ellas. La atención al quejoso debe ser esmerada, procurando preservar su intimidad.

- Es un modo también de asentar, de enraizar en la cultura política de los Estados, la necesaria presencia y el adecuado desempeño de las labores de las Defensorías como garantía del funcionamiento democrático de los poderes, al margen de las personas elegidas para desempeñar la dirección de la Institución.
- Es preciso regular con precisión la naturaleza jurídica de los Subprocuradores, Adjuntos y similares para evitar que la representación de las Defensorías se difumine.
- Cuando tengan que existir, los Procuradores especiales o similares no deben desarrollar su labor al margen de la Defensoría para evitar confusión en la población. La lógica general a la que responde la Defensoría es de carácter generalista. En este marco, la existencia de Defensorías especiales supone un elemento de yuxtaposición que no acaba de encontrar ubicación razonable en el diseño institucional. De ahí su infravaloración y el papel marginal que, en general, se les ha otorgado. Las Defensorías especiales deben ser de carácter facultativo y sus criterios de creación han de ser distintos de los empleados hasta el momento. Estas Defensorías podrían ser utilizadas como instrumentos para actuaciones puntuales. Serían unos órganos *ad hoc* que el Defensor del Pueblo crearía para la investigación de asuntos concretos con mandatos temporal o territorialmente limitados.
- Es necesario diseñar una adecuada descentralización territorial de las labores de las Defensorías. La forma organizativa y su alcance dependerá de la realidad de cada país o ámbito de actuación; puede ser, por ejemplo, mediante visitas planificadas o mediante la apertura de auxiliaturas en las provincias o departamentos. Es evidente que ello está vinculado a los recursos económicos disponibles, pero es necesario buscar la fórmula más adecuada que permita hacer efectivo el derecho a acudir y ser atendido, facilitando así la obtención de las denuncias y la cercanía con los problemas reales. Una mayor colaboración con organizaciones y redes no gubernamentales de derechos humanos podría paliar en parte esta carencia, logrando así una mejor articulación e impacto del trabajo en derechos humanos, en beneficio de los sectores vulnerables del país.
- La posición y especial vinculación de los Defensores delegados estatales, cuando existen, respecto del Defensor, hace que deban tener un estatuto particular muy similar a los cargos de alta dirección existentes en la sede central. La especial confianza que debe existir en ellos por parte del titular de la Institución, implica que su posición no resulte homologable con la del resto del personal y sería bueno que ello se dejara sentado en la regulación legal correspondiente.

## Procedimientos

- Es necesario establecer instrumentos permanentes y automatizados que permitan conocer el grado de cumplimiento de las resoluciones y recomendaciones de las Defensorías, con el fin de poder realizar una evaluación fiable del grado de eficacia de la actuación de la Institución y lograr la óptima verificación de su grado de cumplimiento. Es imprescindible llevar un seguimiento detallado de las consecuencias de las resoluciones y recomendaciones para reincidir en los casos, todas las ocasiones que se considere necesario. Los cuadros de mando y los sistemas de gestión integrada de procedimientos pueden ser instrumentos que faciliten la labor recomendada.
- La gestión interna de las Defensorías debe estar presidida por la calidad de la prestación de sus funciones; es decir, es preciso una reflexión permanente sobre la mejora de los procedimientos técnicos y de la tecnología empleada en su gestión.
- En los países en los que existen Defensorías estatales o similares, la actividad de éstas debiera estar más centrada en la investigación de las quejas presentadas, «delegando» en la Defensoría nacional parte de la actividad promocional. Ello pasa indefectiblemente por mejorar, si cabe, las relaciones de confianza institucional y cooperación entre los dos ámbitos, estatal y central.
- La labor editorial, de todo tipo, desde folletos a libros, y las actividades de capacitación y de difusión deben contar con los adecuados instrumentos de medición; es preciso establecer indicadores que permitan medir el impacto de las acciones en esta materia, con el fin de poder adoptar decisiones que redunden en un mejor aprovechamiento de los recursos y una posible readaptación de las estrategias de la Comisión.
- Es necesario que exista un único registro para cada Defensoría. Por él habrían de pasar necesariamente todas las entradas y salidas que se recibieran en la Institución, que deben quedar oportunamente grabadas para facilitar su consulta por cualquier dependencia de la Defensoría.
- En el diseño de los procedimientos de mediación y conciliación han de introducirse cautelas para que el personal encargado de llevarlos a cabo pueda requerir, con carácter previo a la firma del acuerdo, el estudio del mismo por los departamentos de investigación o recursos judiciales. De esta forma evitará que la Institución pueda amparar, o de algún modo verse relacionada, algunas actuaciones no conformes con el ordenamiento jurídico.

## Recursos humanos

- Se hace necesario la profesionalización de buena parte del personal de las Defensorías en cuanto al tratamiento que se le debe dar a las víctimas.
- Es preciso establecer un plan de capacitación del personal que contemple la actualización o el otorgamiento de los conocimientos básicos o especializados en materia de derechos humanos, pero que también contemple apartados destinados a las áreas específicas en las que están divididas funcionalmente las Defensorías o acciones específicas que se desarrollen en cada momento.

El Plan de Formación debe estar presidido por una metodología multidisciplinar. Sería deseable que algunas líneas de ese plan, o el plan mismo, se coordinasen entre las diversas Defensorías latinoamericanas con el fin de abaratar costes y establecer sistemas de aprendizaje mutuo. El desarrollo de las nuevas tecnologías posibilita la impartición virtual de algunos de los cursos. Esto reduciría costes y dedicación de los alumnos. Es posible que a través de la FIO se pueda desarrollar este tipo de programas de una manera conjunta.

- Es necesario establecer un sistema de perfiles de los puestos tipo de las Defensorías, con el fin de seleccionar a los más adecuados y realizar un plan de formación continua eficaz.
- Los departamentos centrales encargados de la gestión de los asuntos de la Defensoría deberían organizarse con arreglo al principio de especialización por materias de sus miembros, de modo que estén en condiciones de atender con suficiencia las consultas que se les formulen por el personal de las oficinas delegadas, donde lógicamente el grado de especialización no podrá ser tan alto.
- En las oficinas con registros abiertos al público debería existir una o varias personas con entrenamiento en atención al ciudadano, para recibir y recoger las denuncias de los ciudadanos y proporcionarles las orientaciones adecuadas.

Estas unidades también se harían cargo de extender las referencias externas en los casos en que se estime necesario. Entre las labores del personal de Registro no debería estar la realización de actividades preliminares tendentes a la resolución de los problemas. Esta debe ser una de las misiones del personal de investigación. Si un caso requiriese una actuación urgente a criterio del Registro, debería comunicarlo al departamento oportuno para su valoración.



## Financiación

- Es preciso asegurar la autonomía presupuestaria de las Defensorías. Aunque su constitucionalización no garantiza completamente dicha autonomía, otorga un rango relacional a las mismas que le permite a sus titulares ejercer un liderazgo que puede ir más allá de su propia Institución, en especial en relación con el poder legislativo.
- La financiación ordinaria, incluso en el mejor de los casos, deviene en escasa conforme las Defensorías avanzan en su proceso de institucionalización y, sobre todo, cuando pasan a interesarse por el cumplimiento de los derechos de segunda y tercera generación. Por ello, es aconsejable buscar otras vías de financiación, como la cooperación externa, para desarrollar programas y proyectos concretos cuya continuidad corra peligro, de no mantenerse las ayudas concedidas hasta el momento. No obstante, hay que advertir que esta dependencia está sujeta a la temporalidad, lo que puede tener efectos negativos en las Defensorías más dependientes a medio y largo plazo si no se consigue una financiación ordinaria estable.

## Otros medios

- Es necesario establecer en las Defensorías un Plan de Sistemas y Tecnologías de Información y Comunicación. Como se ha señalado anteriormente en el caso de la Formación, sería deseable que se coordinase a través de la FIO. De esta manera se conseguiría un abaratamiento de costes, especialmente en lo que respecta a las licencias. La informatización debe abarcar todas las dependencias de las Defensorías, tanto centrales como periféricas. El que todavía no se esté realizando de forma generalizada, está provocando descoordinación, duplicidad de funciones y ralentización de la tarea defensorial, a la espera de que llegue la información requerida a las Defensorías regionales. La actual falta de recursos económicos impide implantar o generalizar redes Intranet que mejorarían sustancialmente la eficacia en la gestión.
- Debe considerarse la posibilidad de externalizar las labores de mantenimiento de los equipos y atención a usuarios en los servicios periféricos de la Defensoría, para no sobrecargar la plantilla de personal con técnicos en informática.

Esta solución puede extenderse a otras funciones de mantenimiento de las organizaciones administrativas de las Defensorías.

- Sería conveniente que el volcado de datos desde las oficinas regionales o periféricas pudiera hacerse a distancia, aun siendo conscientes de las dificultades de infraestructura que puede acarrear.
- Es preciso que las Defensorías cuenten con espacios físicos propios y no integrados en organismos gubernamentales, tanto en el nivel central como en las oficinas periféricas.
- Los Estados deben garantizar la adecuada provisión de recursos tecnológicos y materiales para el desempeño de las altas tareas encomendadas a la Comisión. Y debe resaltarse la importancia de los recursos tecnológicos, pues gracias a ellos los ciudadanos podrán recibir un servicio con mayores garantías y podrán iniciarse estrategias formativas, de capacitación y de difusión más acordes con las necesidades actuales de las sociedades latinoamericanas.

### **Planificación**

- Es necesario redefinir el rol estratégico de las Defensorías estableciendo cuáles son las prioridades que debe atender. Clarificar claramente cuáles son las tareas asignadas a cada una de las Adjuntías, estableciendo los mecanismos de coordinación y gestión necesarios para evitar duplicidad de funciones entre los distintos órganos. Introducir la cultura de la planificación estratégica en todos los niveles de la organización; una mayor socialización y conocimiento de los mecanismos de gestión administrativa; profundizar en los procesos de toma de decisiones en y entre cada nivel de la Institución; y elaborar una metodología de evaluación para medir el impacto de las actividades de las Defensorías.
- Es necesaria una planificación de las funciones más compartida y participativa, que produzca una percepción unificada y coincidente de todos los integrantes de cada Defensoría.
- El énfasis de las Defensorías debe desplazarse de la reacción a la acción estratégica, en la búsqueda de la calidad tanto en los procedimientos como en la propia actividad defensorial. Es deseable que la propia Defensoría asuma desde el principio, empezando por el propio titular de la Institución, una transformación de su misión estratégica, de los procedimientos, de la formación del per-

sonal e, incluso, del propio diseño organizacional, con la finalidad de adaptarlos perfectamente a las exigencias estratégicas del Plan que se diseñe.

### Actividad

- Es preciso ampliar la defensa de los derechos humanos a los de segunda y tercera generación mediante el análisis de las políticas públicas, introduciendo un sistema de información sobre el grado de realización de los derechos que contengan aspectos económicos y sociales, así como su evaluación.

## 3. RELACIÓN CON LA SOCIEDAD Y SUS GRUPOS

- Debe haber una relación de coordinación más estrecha entre las Defensorías y las organizaciones de la sociedad, con el fin de promocionar, defender y educar en materia de derechos humanos a los pueblos.
- Se considera de gran importancia el impulso y realización de diversas acciones educativas en municipios e instituciones. Para el desarrollo de esta labor es preciso contar con instituciones colaboradoras tanto oficiales como de organizaciones sociales en materias como, por ejemplo, mujer, juventud, familia, grupos indigenistas, salud pública o universidades, con los que es conveniente suscribir los correspondientes convenios.
- Es necesario realizar un esfuerzo de inversión en las áreas de capacitación y educación de las Defensorías. Donde existen están realizando una labor muy reseñable en la denuncia de la vulneración de derechos que afectan a grandes sectores de la población, en casos como, por ejemplo, la educación gratuita o del respeto al medio ambiente. La consolidación de estas áreas es de gran importancia estratégica para las Defensorías y una fuente decisiva de su legitimidad, y de la del propio Estado, ante sus sociedades.
- Hay que desarrollar estrategias específicas, planificadas, en el Plan Estratégico, de penetración en las sociedades correspondientes con el fin de lograr su corrección como objetivo primordial de la organización.
- Es preciso desarrollar un sistema de publicidad permanente, con acceso directo al público, de la tramitación de los asuntos, su estado de tramitación, momento de la resolución, notificación de la misma y acatamiento o cum-

plimiento por la entidad afectada. Igualmente es necesario establecer un sistema de publicidad permanente de los incumplimientos ante las resoluciones notificadas. Se trataría también de reforzar el nivel de conocimiento público de la Institución mediante campañas periódicas que la vinculen a la defensa del pueblo y refuercen su papel de garante de la justicia y la solidaridad, y la imagen de institución del pueblo, independiente de los poderes y al servicio del pueblo. En este sentido, hay que poner a disposición de los ciudadanos una línea de atención a denuncias referidas a incumplimientos de las normas en materia de corrupción, transparencia, ética y similares.

- Las Defensorías podrían considerar la conveniencia de canalizar determinadas actuaciones de la sociedad civil encaminadas a que se legisle sobre aspectos como la lucha contra la corrupción, la implantación o cumplimiento de legislación en materia de transparencia y ética o de profesionalización de la Administración Pública. Podría llegarse a la realización de propuestas desde las Defensorías, con la participación de organizaciones cívicas y personalidades independientes, para desarrollar proyectos legislativos que serían presentados a partir de la iniciativa de la Defensoría.

Así, es deseable que se establezcan códigos de ética por parte de todas las instituciones de los tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, las entidades descentralizadas autónomas y semiautónomas, los municipios, los gobiernos locales y las juntas comunales. Esta es una misión de enorme trascendencia que no puede quedar en manos de los propios interesados a quienes regula. Al mismo tiempo realizaría una función más para auspiciar la concordia entre los poderes públicos y los ciudadanos, que fomentaría la confianza en las instituciones y en los propios partidos políticos como instancias de representación de los ciudadanos en el Estado.

- El diseño de una buena implantación territorial de las Defensorías, por medios propios o contando con las organizaciones ya establecidas de la sociedad, facilitaría una mejor comprensión de la misión de las Defensorías y una mayor legitimidad de las mismas, ya que podría apoyarse en el prestigio de determinadas instituciones sociales y lograría un mejor aprovechamiento de los recursos. Además, y fundamentalmente, permitiría a todos los ciudadanos acceder a los beneficios que les puede deparar la actuación de las Defensorías en su territorio y, en su caso, a través de las instituciones sociales con las que habitualmente se relacionan.