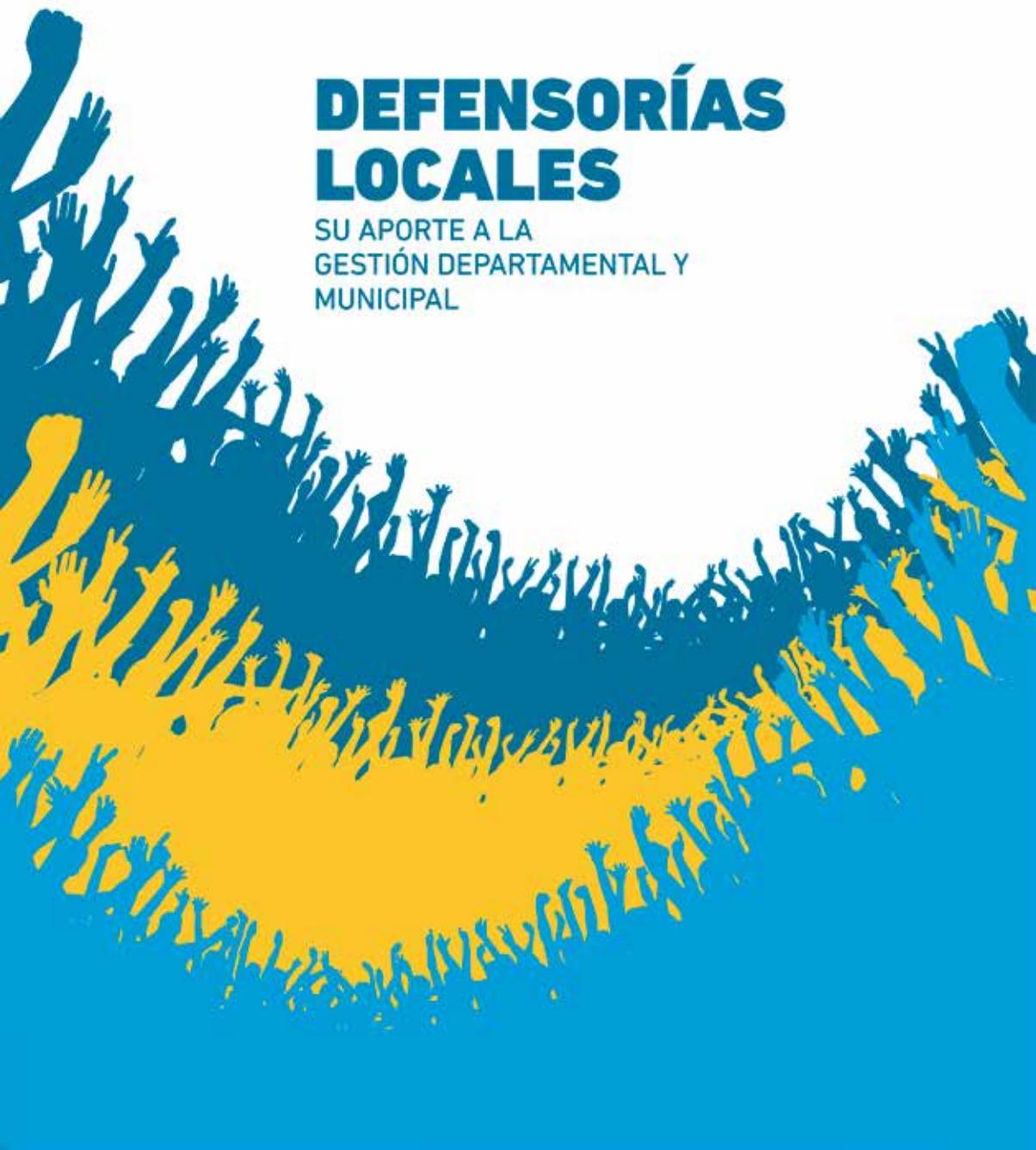




DEFENSORÍAS LOCALES

SU APOORTE A LA
GESTIÓN DEPARTAMENTAL Y
MUNICIPAL





DEFENSORÍAS LOCALES

SU APOORTE A LA
GESTIÓN DEPARTAMENTAL Y
MUNICIPAL





ORGANIZACIÓN

Dr. Enrique Marcelo Honores

Secretario General a cargo de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, Argentina

Dra. Ana Agostino

Defensora del Vecino de la ciudad de Montevideo, Uruguay

Dr. Carlos R. Constenla

Presidente del Instituto Latinoamericano del Ombudsman – Defensor del Pueblo

COORDINACIÓN DE LA PUBLICACIÓN

Mg. Carolina González

(Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, Argentina)

Lic. Virginia Fernández

(Defensoría del Vecino de la ciudad de Montevideo, Uruguay)

Lic. Juan Manuel Lara

(Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, Argentina)



EDICIÓN

Lic. Luciano Lahiteau

(Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, Argentina)

Martina Forneri

(Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, Argentina)

Antonella Cristelli

(Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, Argentina)

Ciro Demozzi

(Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, Argentina)

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

DCV Carlos Federico Mantz

(Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, Argentina)



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	913
APERTURA	15
Ana Agostino Defensora del Vecino de Montevideo, Uruguay	15
Martín Nessi Presidente de la Junta Departamental de Montevideo, Uruguay	18
Enrique Marcelo Honores Secretario General a cargo de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, Argentina	20
Juan Faroppa Presidente de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) y Defensoría del Pueblo, Uruguay	22

CONFERENCIAS ESPECIALES	27
<p>Alicia Pierini Coordinadora del Centro de Actualización en DDHH de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, Argentina</p>	27
<p>Christian Courtis Oficial de Derechos Humanos de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos</p>	43
<p>LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DESDE UNA MIRADA REGIONAL</p>	80
<p>Manuel de la Iglesia Caruncho Director del Centro de Formación de la Cooperación Española</p>	80
<p>Carlos R. Constenla Presidente del Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensor del Pueblo</p>	82
<p>Soledad García Muñoz Representante en Suramérica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)</p>	100
<p>Denise Cook Coordinadora Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)</p>	103

**DEFENSORÍAS DEL PUEBLO EN URUGUAY: SU
APORTE A LA GESTIÓN DEPARTAMENTAL Y
MUNICIPAL**

106

Ana Agostino

106

Defensora del Vecino de Montevideo, Uruguay

Graciela Villar

120

Edila del departamento de Montevideo, Uruguay

Joaquín Garlo

130

Edil del departamento de Maldonado, Uruguay

EXPERIENCIAS SUDAMERICANAS

134

Enrique Marcelo Honores

134

Secretario General a cargo de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, Argentina

Andrea Galaverna

153

Defensora del Pueblo de San Carlos de Bariloche, Argentina

Andrés Santamarina Garrido

162

Presidente de la Federación Nacional de Personeros de Colombia y Personero de la ciudad de Cali, Colombia

Alejandro Amor

175

Defensor del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

Pamela Campos	184
Defensoría Ciudadana de la ciudad de San Antonio, Chile	
Luis Felipe Barrera	193
Defensoría Ciudadana de la ciudad de San Antonio, Chile	
Silvia Caprino	198
Defensora del Pueblo de La Matanza, Argentina	
Rocío Fernández	201
Defensora del Pueblo de Escobar, Argentina	
Ricardo Riva	206
Defensor del Pueblo de la ciudad de Neuquén, Argentina	

ANEXO

219

Decreto de creación de la Defensoría del Vecino de Montevideo	219
Minuta de aspiración al Congreso de Intendentes y al Congreso de Ediles (Resolución 12.040 de la Junta Departamental de Montevideo)	227
Marco normativo del Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires	228
Enlaces de interés para profundizar en la figura del Defensor del Pueblo y su rol en América Latina	240

INTRODUCCIÓN

Las Defensorías del Pueblo, tanto locales, regionales o nacionales, comenzaron a surgir en América Latina en la década del '80 orientadas a aportar al fortalecimiento de una convivencia democrática y la vigencia de los Derechos Humanos, en particular en lo que tiene que ver con la gestión de la administración pública.

En el caso de Uruguay, la primera figura que inició sus funciones fue el Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, creado por ley en el año 2003. El primer comisionado asumió en el año 2005. También en 2003 la Junta Departamental de Montevideo aprobó un decreto por el que se creó la figura de la Defensoría del Vecino (DVM), y el primer defensor asumió sus tareas en diciembre de 2006. En el año 2008 se aprobó la ley de creación de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, cuyo Consejo Directivo formado por 5 integrantes asumió en 2012. Las tres instituciones tienen en común la defensa, protección y promoción de los Derechos Humanos.

En octubre de 2013, la Junta Departamental de Montevideo emitió una minuta de aspiración al Congreso de Intendentes y al Congreso de Ediles (Resolución 12.040 de la JDM), indicando el interés en la creación de Defensorías Locales en otros departamentos, en el entendido que la figura contribuye al fortalecimiento de la democracia y el respeto de los Derechos Humanos.

Por su parte, tanto la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires

(DPPBA), Argentina, como el Instituto Latinoamericano del Ombudsman-Defensorías del Pueblo (ILO), tienen entre sus cometidos promover el desarrollo de la figura de las defensorías del pueblo locales, brindando apoyo a las diversas iniciativas y propuestas que aporten a un mayor conocimiento y difusión de este tipo de instituciones.

La Ley 13.834 de la provincia de Buenos Aires establece que el Defensor del Pueblo debe propiciar la creación de defensorías locales en aquellas comunas que aún no cuenten con un defensor municipal. Este resulta ser un argumento de relevancia, ya que parte del concepto basal de la Defensoría es entenderse como instrumento de garantías ciudadanas. Para dar cumplimiento a la Ley, el Defensor del Pueblo desarrolló un Programa de Promoción y Fortalecimiento de Defensorías del Pueblo Locales, que genera instancias de articulación con el Estado provincial y municipal, organizaciones civiles y fuerzas políticas, con el fin de impulsar la creación de Defensorías en los distintos distritos del territorio provincial.

Es en base a estos antecedentes que la DVM, ILO y la DPPBA, trabajando en conjunto, acordaron llevar adelante un encuentro en Montevideo orientado a analizar el aporte que la creación de defensorías en otros departamentos del Uruguay podría realizar, en una perspectiva de promoción de la cultura de derechos y participación democrática desde la gestión pública.

Como objetivo orientador del encuentro, que tuvo lugar en Montevideo los días 9, 10 y 11 de septiembre de 2015, se propuso conocer las experiencias de defensorías locales de otros países como insumos para el debate en torno al aporte de estas instituciones al mejor desarrollo de la gestión municipal y departamental, la convivencia democrática y el respeto de los Derechos Humanos.

La presente publicación es resultado de dicho encuentro, y recopila las

exposiciones realizadas que incluyeron ponencias académicas sobre la figura de las Defensorías, su carácter institucional, su rol en el marco de procesos de profundización democrática, así como mesas de presentación de experiencias de defensorías locales, provinciales y nacionales, y de organismos regionales de protección de derechos. Asimismo, incluye un anexo con el marco normativo con el que se rigen algunas de las instituciones que formaron parte del encuentro, y documentos de referencia para la creación de Defensorías Locales.

Confiamos en que su contenido contribuya al proceso de fortalecimiento colectivo de la figura de las Defensorías del Pueblo en nuestra región, y potencie y enriquezca nuestras herramientas para aportar en la defensa y promoción del pleno goce de los derechos de nuestros pueblos.

**Dr. Enrique Marcelo
Honores**

Secretario General a cargo de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, Argentina

Dra. Ana Agostino

Defensora del Vecino de la ciudad de Montevideo, Uruguay

Dr. Carlos R. Constenla

Presidente del Instituto Latinoamericano del Ombudsman – Defensor del Pueblo



DEFENSORÍAS LOCALES

SU APOORTE A LA
GESTIÓN DEPARTAMENTAL Y
MUNICIPAL





APERTURA

Ana Agostino -Defensora del Vecino de Montevideo, Uruguay

Este primer encuentro de Defensorías Locales que estamos organizando en el Departamento de Montevideo surge motivado por una minuta de aspiración de la Junta Departamental del año 2013. En ella se plantea que la figura de la Defensoría del Vecino contribuye al fortalecimiento de la democracia y al respeto de los Derechos Humanos y que, atento a esto, la Junta Departamental de Montevideo resuelve cursar dicha minuta al Congreso de Intendentes y al Congreso Nacional de Ediles “haciéndoles saber que es voluntad del cuerpo que se declare de interés la creación de la figura de la Defensoría del Vecino en todos los Gobiernos Departamentales”.

A partir de esa minuta de aspiración, en la Defensoría del Vecino entendimos que había un interés importante al que había que darle seguimiento. Compartimos esta información con el Instituto Latinoamericano de Ombudsman y Defensorías del Pueblo (ILO) que, entre otras funciones, procura fortalecer el trabajo de las instituciones existentes en América Latina y otros países de Iberoamérica, así como apoyar la formación de nuevas, en sus múltiples expresiones: Defensoría del Pueblo, Ombudsman, Ouvidor/a, Personero/a,

Comisionado/a y Procuradores/as de Derechos Humanos, Defensoría de los Habitantes, Defensoría de los Vecinos, Defensoría Ciudadana. También compartimos la posibilidad de generar este encuentro con la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires. Desde un primer momento ambas instituciones manifestaron su voluntad de apoyar la posibilidad de dar el debate en Uruguay sobre la temática. Es decir, pensamos este encuentro no con un objetivo definido de generar nuevas defensorías sino de poder debatir en torno a la figura y su aporte, teniendo presente además que se trata de una institución relativamente nueva en nuestro país.

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo comenzó a funcionar en 2012, y si bien el Decreto de creación de la Defensoría del Vecino es del año 2003, la institución recién comenzó a funcionar en diciembre del 2006, es decir, es una figura nueva. Existen por lo tanto asuntos que no están claros en el imaginario ni tampoco a nivel institucional sobre los que vale la pena debatir: ¿Qué son las Defensorías?, ¿Cuál es su institucionalidad?, ¿Cuál es su ubicación en el aparato del Estado y en la relación con la ciudadanía?, ¿Qué aporte particular pueden hacer las defensorías locales?, ¿Cuál es su contribución a la Democracia?, ¿Cómo colaboran con la consolidación del proceso de participación de la ciudadanía?

En este sentido, entonces, en colaboración con el Instituto Latinoamericano de Ombudsman y la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, y con el apoyo del Centro de Formación de la Cooperación Española y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, nos pareció importante facilitar el debate y conocer también qué ha sucedido con esta figura a nivel académico: ¿Qué estudios hay sobre las Defensorías del Vecino?, ¿Cuáles sobre las Defensorías del Pueblo? Nos encontramos con que en Uruguay prácticamente no existen investigaciones sobre esta figura, lo que nos reafirmó en la importancia de contar con aportes académicos como los que vamos a

escuchar en esta actividad.

De modo que es un gusto contar con invitados como Juan Faroppa, Alicia Pierini y Christian Courtis, que van a compartir sus diversas experiencias y visiones en torno a esta figura. Y darle a todos y a todas las presentes la bienvenida a esta actividad.

Martín Nessi - Presidente de la Junta Departamental de Montevideo, Uruguay

Para nosotros, la instancia y el papel que cumplen los Defensores del Vecino son importantes desde el punto de vista de la construcción de la democracia, la construcción de las diversidades y queríamos destacar tres artículos, en este caso del Decreto de la Junta Departamental de diciembre de 2003.

Es un Decreto bastante extenso, que consta en este caso de veintiún artículos de los cuales nosotros queríamos destacar tres, que de alguna forma marcan el espíritu de la Defensoría del Vecino y el espíritu que también tuvo esta Junta Departamental a la hora de elaborarlo. En este caso el artículo 1 del decreto 30.592 dice lo siguiente: “Institúyase el Defensor del Vecino con funciones independientes del Gobierno Departamental, sin perjuicio de las atribuidas a las Juntas Locales y Concejos Vecinales establecidas en los decretos correspondientes”. Las antiguas Juntas Locales y los actuales municipios y Consejos Vecinales son organismos que hacen parte de la democracia y la descentralización de Montevideo.

En el artículo 2 de este decreto dice: “La actuación del Defensor del Vecino deberá contribuir a promover el respeto de los derechos humanos dentro del Departamento, el mejor cumplimiento de los servicios municipales y el logro de una mayor transparencia y eficacia de la gestión departamental”.

Otro artículo, y va a ser el último que vamos a destacar de este decreto, es el artículo séptimo, párrafo primero, que dice: “El Defensor del Vecino no recibirá instrucciones de ninguna autoridad, debiendo desempeñar sus funciones con la más amplia autonomía técnica, objetividad y neutralidad”.

Nosotros creemos que estos tres artículos de alguna forma muestran el espíritu que se tuvo en la ciudad de Montevideo al crear esta figura y creemos también que resalta el espíritu no sólo de la Junta Departamental de Montevideo sino

de las Defensorías Locales. En este marco, en Montevideo que es el único departamento que cuenta con Defensoría del Vecino, existe una expectativa que el número de Defensorías Locales aumente.

Enrique Marcelo Honores – Secretario General a cargo de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, Argentina

Buenos días a todos y todas.

En primer lugar, quisiera decirles que me siento complacido de estar aquí, junto a ustedes, en estas importantes jornadas que hemos organizado, conjuntamente, la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, el Instituto Latinoamericano de Ombudsman y la Defensoría del Vecino de Montevideo, que tan atentamente nos ha recibido en esta hermosa e histórica ciudad. A ellos, un especial agradecimiento por la disposición y la atención.

En segundo lugar, me parece importante destacar que estas jornadas no son un evento aislado, un encuentro inconexo, sino que se trata de una de las instancias de trabajo conjunto que las Defensorías de la región nos estamos dando y que potencian y enriquecen nuestras herramientas para intervenir en la realidad de nuestros pueblos.

Estas jornadas, a las que estamos dando inicio, implican una continuidad en el proceso de fortalecimiento colectivo de la figura del Defensor del Pueblo en nuestros países. Es uno de los espacios que juntos/as, como organismos de garantía de derechos, estamos generando en la convicción de que estas instituciones amplían, enriquecen y sustentan las democracias latinoamericanas. Con ese espíritu debemos encarar la labor que nos queda por delante.

La figura del Defensor del Pueblo es un aporte a la gestión del Estado. Así lo entendemos en la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires desde la gestión del Dr. Bonicatto hasta el presente, en el que me encuentro a cargo de la institución como su Secretario General. El Defensor, como hemos sostenido durante estos años, es un

colaborador crítico de la administración que escucha, investiga y trabaja para que las vulneraciones de derechos sean salvadas mediante los dispositivos políticos con que cuentan nuestras democracias, reduciendo la conflictividad social y fortificando la relación entre las personas y el Estado como principal articulador social.

El trabajo que tenemos por delante durante estas jornadas, en las que espero podamos intercambiar experiencias, posturas e ideas, nos dará, seguramente, una acertada dimensión de la importancia del Defensor del Pueblo para este momento histórico en América Latina y para nuestras comunidades locales. El orden democrático y la vigencia irrestricta de los Derechos Humanos en nuestros países constituyen un camino en el que, como sociedades, hemos decidido no retroceder. Para que eso no suceda, y para que nuestros pueblos gocen de mayores derechos y menos injusticias, nuestros sistemas democráticos deben dar respuestas en formas novedosas, ágiles y eficaces en situaciones problemáticas, que son las que más necesitan del Estado. En ese sentido estamos trabajando y en esa convicción invitamos a participar de estas jornadas a las que estamos dando inicio.

Muchas gracias.

Juan Faroppa –Presidente de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) y Defensoría del Pueblo, Uruguay

Los Derechos Humanos, en cuanto a su concepción, a su fundamentación, soportan una serie de teorías de diferentes escuelas de pensamiento respecto de su origen y evolución. Por supuesto no voy a ahondar en este tema, porque además creo que lo importante es destacar una idea fuerza: los Derechos Humanos no son otra cosa que una construcción histórica; una larga construcción histórica que las sociedades humanas fueron desarrollando a lo largo de los siglos, fundamentalmente con el objetivo de poner límites en cuanto al ejercicio absoluto, al ejercicio arbitrario del poder.

De acuerdo a las distintas etapas que fue atravesando la humanidad se fueron reconociendo algunos derechos vinculados a las circunstancias políticas, sociales, económicas y culturales de cada época. Pero lo que no han perdido los Derechos Humanos afortunadamente, y esperemos que siga siendo así, es una de sus características más importantes, que es su progresividad, es decir, la idea de una ampliación permanente, constante de la esfera de protección de los Derechos Humanos respecto a las garantías que requiere la dignidad humana para que la persona pueda desarrollar al máximo sus potencialidades.

Como toda construcción histórica, se verifican avances y retrocesos. A partir de 1948, sobre todo en las décadas de los 50, los 60 y los 70, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos marca uno de sus momentos de mayor generación normativa, en la que se crean y se aprueban nuevas reglas: Pactos, Tratados o Convenciones, tanto a nivel universal como a nivel regional. Pactos Tratados o Convenciones tanto generales como específicos, estos últimos reconocidos como aquellos que hacen lugar al plus de protección que era necesario para determinados sectores de la población históricamente más vulnerables para la garantía de sus derechos. Esta referencia histórica es una

señal incontestable. Sin embargo, la paradoja tal vez se da en que también en esos años nunca los Derechos Humanos se violaron de manera tan brutal, tan sistemática, tan masiva en especial en nuestro continente y concretamente en nuestros países: en Argentina, en Uruguay, en Chile, en Perú, en Brasil, etc.

Esto nos lleva a pensar entonces que uno de los mayores riesgos que corremos cuando trabajamos en el tema de los Derechos Humanos es no advertir que los Derechos Humanos nunca deben naturalizarse, nunca deben entenderse como que siempre estuvieron ahí y que siempre van a estar ahí. No: los derechos no siempre estuvieron ahí y seguramente sino estamos alertas y atentos es muy posible que vayamos perdiendo sensibilidad, como se va perdiendo la sensibilidad de algún músculo por no utilizarlo. Eso suele suceder: cuando los derechos no se ejercen se van fosilizando y comenzamos a perderlos sin darnos cuenta. Un muy buen amigo argentino, Emilio García Méndez, hace poco tiempo me decía: “Estoy seguro de que si yo salgo por las calles de Buenos Aires ahora que hay campaña electoral, lo mismo podés hacer vos en Montevideo, y le pregunto a muchachas de 16, 17, 20 años, desde cuándo votan las mujeres en Argentina, es muy probable que muchas me digan: `Pero cómo, ¿alguna vez no votamos las mujeres argentinas?`”. Y acá en Uruguay seguramente pasaría lo mismo.

Debemos tener en cuenta que todos los días hay que estar reforzando este marco de contención del ejercicio de poder abusivo o arbitrario, que son los Derechos Humanos. Y las instituciones nacionales de Derechos Humanos, las Defensorías, como lo es la del Vecino de Montevideo; tanto las Defensorías Locales como las Defensorías Nacionales, tienen un papel fundamental que cumplir en esta materia. Ese es el papel de trabajar por la promoción de los Derechos Humanos: su defensa; y también de contribuir a que ese ya citado principio de progresividad se vaya desarrollando para mejorar el marco normativo, tanto a nivel departamental como nacional. Esto con el objetivo

de mejorar prácticas y procedimientos del Estado que no son compatibles con las obligaciones internacionales en materia de Derechos Humanos que el mismo Estado ha asumido y trabajar permanentemente entonces desde esta institucionalidad.

¿Por qué Uruguay no tuvo, primero una Defensoría del Vecino hasta el año 2003, y luego una Defensoría del Pueblo hasta el año 2012? Debemos recordar que los primeros proyectos que se presentaron en el Parlamento para crear el Defensor del Pueblo surgieron en la primera legislatura después de la dictadura cívico-militar, en aquel primer gobierno de 1985 cuando inició el proceso de construcción de esta nueva democracia que hace 30 años venimos fortaleciendo. Podría intentarse elaborar varias explicaciones. Entre otras, sostener algunas fuertes resistencias corporativas. Por ejemplo, se decía: “¿Para qué se necesita una Defensoría del Pueblo si para eso está el Ministerio Público?”; “el Ministerio Público está para la defensa de la sociedad, no se necesita”; o “¿para qué se necesita una Defensoría del Pueblo si existe un Poder Judicial Independiente que garantiza el debido proceso?”; “existe un Parlamento independiente legítimamente electo”, etc. Luego de mucho tiempo se comprendió finalmente que son funciones muy importantes las que realizan todos estos órganos pero que no logran cubrir ese espacio de inmediatez, de cercanía, que tienen las Defensorías del Pueblo tanto a nivel local como a nivel nacional, a los efectos de que ante eventuales violaciones o vulneraciones de derechos éstas cesen de la manera más rápida posible.

Como ustedes saben, ninguna de las defensorías tiene carácter de órgano jurisdiccional: son órganos casi jurisdiccionales. En el caso de Uruguay, la Defensoría del Pueblo Nacional tiene además la característica que es un órgano colegiado integrado por cinco personas: tres directoras y dos directores, lo cual tiene sus ventajas y también sus complicaciones, que tratamos de ir solucionando cada día. Pero ese carácter de cercanía con cada persona que

habita en el país y esa vocación de resolver con la mayor celeridad problemas cotidianos de la gente es una característica fundamental del Instituto del Ombudsman, desde que surge en los países nórdicos a principios del siglo XIX, sin perjuicio de otras figuras similares que ya se habían desarrollado en Europa muchos años antes.

Cuando hablamos de la Defensoría Local, en este caso la Defensoría del Vecino, todavía se agregan más cualidades al Ombudsman, porque es el Ombudsman local. El gobierno local es el gobierno más cercano a la gente. Cuando me refiero a gobierno es la administración general tanto al Jefe de Gobierno Departamental, como a la Junta Departamental y a los Municipios: es la forma de Gobierno que está más cerca de las necesidades cotidianas de la gente. Esto lleva a que también se obtengan objetivamente mejores condiciones para la transparencia, para el control, para la participación. Es más fácil que la gente participe con lo cotidiano, con lo que hace a su vecindad, a su entorno, a su ciudad, a su pueblo, frente a grandes experiencias de participación a nivel nacional. Entonces yo resalto y destaco especialmente esta característica de las Defensorías Locales. En el caso de la Institución Nacional de Derechos Humanos en Uruguay, tenemos una excelente relación de coordinación con la Defensoría del Vecino de Montevideo. Entre otras cosas, tenemos un convenio para complementar nuestras funciones. Tuvimos una muy buena relación con el Defensor del Vecino que antecedió a la Defensora Ana Agustino, quien también colaboró y nos ayudó mucho en la formación de una Institución que vino a bosquejarse, como venía diciendo, en 1985, pero que recién se vota su ley de creación en el año 2008. Pero tuvieron que pasar otros 4 años, hasta mediados del 2012, para que se instalara efectivamente la Defensoría del Pueblo. La Defensoría del Vecino de Montevideo nos antecede en casi 10 años, pero también pasaron años entre su creación y su puesta en funcionamiento efectivo.

Para terminar, entonces, entendemos que la presencia de Defensorías del Vecino en los 19 departamentos, con el mayor respeto por las decisiones de las autoridades departamentales de todo el país, sería una excelente señal para seguir avanzando en la consolidación y fortalecimiento de nuestro sistema democrático. Sería una excelente oportunidad para que todos los vecinos y vecinas de todo el país tengan ese recurso, rápido, efectivo, sencillo, para poder reclamar eventuales vulneraciones a sus derechos. Para nosotros, para la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, sería también la oportunidad de construir mecanismos de coordinación para ampliar la cobertura a nivel nacional del sistema de protección, promoción y defensa de los Derechos Humanos, que es una de las grandes dificultades que tiene, no sólo nuestra Institución, sino gran parte de la institucionalidad del país, que es montevideana más que nacional, en este Uruguay que sigue siendo claramente centralista. Así que apoyamos esta iniciativa y les deseamos a todos y a todas buenos resultados, buenas ideas que se puedan concretar y llevar adelante. Estamos totalmente comprometidos con el tema y ofrecemos todo nuestro respaldo y nuestro trabajo para concretar este gran objetivo.

Muchas gracias.



CONFERENCIAS ESPECIALES

ALICIA PIERINI

Es abogada, especialista en Derechos Humanos. Fue Directora del Centro de Actualización en Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires entre 2014 y 2015. Es docente de la Escuela de Abogados de la Asesoría de Gobierno de la Pcia. de Bs.As. (2014 y actual); Directora de “PensarJusBaires”, Consejo de la Magistratura de la C.A.B.A. (2014 y actual); docente titular F.C.E. UBA – Maestría Gestión Pública y Desarrollo Gubernamental (2013-2014 y actual). Se ha desempeñado como Convencional Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires (1996); Subsecretaria de Derechos Humanos de la Nación (marzo 1991 a diciembre 1997); Diputada de la Ciudad de Buenos Aires, (de diciembre de 1997 a diciembre de 2003) y Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (de diciembre de 2003 a marzo de 2014).

Las Defensorías del Pueblo: instituciones de la democracia

En un estudio sobre las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica, un especializado catedrático de la Universidad Alcalá de Henares valoraba las similitudes que tienen entre sí las Defensorías americanas, pero afirmaba a la vez que había notorias incongruencias. Atribuyendo esto último a la desigual

formación de los/as funcionarios/as y al desinterés del mundo universitario al respecto.

Sin embargo, lo que se consigna como “incongruencias” quizás se trate en realidad de que cada uno de nuestros pueblos construyó su independencia, su democracia y sus instituciones al compás y necesidad de su propia cultura política y social, así como de las circunstancias atravesadas.

Ese ritmo -diverso y continuado, de avances y retrocesos- es el largo proceso de liberación y democratización que nos viene costando a los/as latinoamericano/as décadas de esfuerzos y de sangre derramada.

Ello no quita –y tiene razón al catedrático español- que hay desigual formación en lo/as funcionario/as y escaso interés en el mundo académico.

Pero creo que en el corazón de esa aparente “incongruencia” está también nuestra distancia -entre otros detalles- de la doctrina de los Ombudsman, institución originaria de las monarquías escandinavas del siglo XIX. Ellas crearon el rol para un/a funcionario/a con la misión de controlar la administración del Reino, ponerle límites al poder administrador y ser receptor de los reclamos de los súbditos.

En nuestros países creemos que lo que se debe controlar es –en primer lugar- la vigencia de los Derechos Humanos, y que no es una función necesaria “ponerle límites al poder” –en nuestro caso el Estado- sino más bien exigirle el cumplimiento de sus deberes de prevención, promoción y efectividad en la real vigencia de los derechos de todos y todas, que no son súbditos sino titulares de derechos.

Lo que queda en común entre nuestros defensores y los Ombudsman es la tarea de recepción de denuncias o reclamos. Sin embargo, las denuncias, cuando reiteran temas, muestran un síntoma de disfunción en la gestión de la política pública. La misión del Defensor entonces será auditar o cuestionar

esa gestión disfuncional para que cambie, y no tan sólo ocuparse de las quejas individuales.

No es un detalle menor diagnosticar la gestión de una política o una política de gestión a ser ventanilla de quejas y reclamos.

Entonces, en democracia ¿de qué o quiénes tiene que defenderse el pueblo? Nuestra obvia respuesta es: de las fallas del propio sistema, de las malas políticas o de las buenas políticas pero con mala gestión, incluyendo la negligencia o ignorancia de los efectores del Estado.

Y más importante aún: alertar y defender al pueblo de todos los actos o amenazas encubiertas o explícitas que acechan a la democracia o la debilitan.

Democracia y Derechos Humanos van juntos y hermanados. Cuando no hubo democracia se violaron los Derechos Humanos, y viceversa. Ser Defensor/a del Pueblo en América Latina es ser Defensor/a de los Derechos Humanos y de la democracia.

La base conceptual de la defensa de derechos

La esencia conceptual de la defensa de los intereses del pueblo está ínsita en los valores, principios, normas y jurisprudencia que conforman el *corpus iuris* de los Derechos Humanos. Es el piso común. Sobre ese piso las instituciones de promoción, prevención o garantía se han creado o responden según la historia, cultura, contexto y necesidades de cada pueblo.

En la historia del continente europeo -cuna de monarcas, colonización y capitalismo, y también de los mentados Ombudsman- no se habló de Derechos Humanos sino hasta después de las dos guerras mundiales, con su crueldad, aberraciones y holocaustos, con millones de muerto/as y herido/as durante toda la primera mitad del siglo XX.

Cuando concluyó la guerra y los vencedores acordaron su reparto de intereses en el mundo, aparecieron los primeros enunciados sobre los Derechos Humanos en 1948 con la Declaración Universal, un catálogo de derechos individuales, abstractos y sin poder coercitivo. No obstante esa Declaración Universal de Derechos Humanos dibujó una nueva utopía de paz y respeto humano. Y de inmediato las Naciones Unidas articularon un nuevo sistema de coexistencia mundial, creando numerosos organismos internacionales.

En nuestra región aprendimos Derechos Humanos después de los golpes de Estado, y sobre todo cuando arreciaron las dictaduras, los Planes Cóndor, la doctrina de la Escuela de las Américas y el derrocamiento de civiles para reemplazarlos por militares, coherente con los crímenes contra el pueblo y sus organizaciones.

Aprendimos cuando tomamos conciencia de que las vulneraciones aberrantes ameritaban la denuncia y el repudio internacional. Desde ese campo –el europeo- surgió una importante solidaridad con nuestros pueblos y sobre todo con nuestros/as exiliados/as, así como fue crucial la valiente interpelación al mundo por parte de los organismos de víctimas y sus familiares, denunciando los campos de exterminio, desaparición de personas y robo de niño/as.

Junto con el apoyo y solidaridad que los países europeos brindaron, –y que agradecemos- vino también la doctrina de los Derechos Humanos individuales, fragmentados en generaciones o categorías, así como la comparación de las dictaduras militares americanas con los nazis, y los posteriores enjuiciamientos a los militares como un *revival* de Nuremberg.

La lectura europea de nuestros procesos políticos –ex colonias- no siempre es o ha sido acertada. Por ello creo que debiéramos cada uno/a, abiertamente y sin sectarismos, explicar el proceso político-institucional sudamericano, antecedentes y razones, aciertos o errores (o fortalezas y debilidades) en

materia de Derechos Humanos que jalonaron las últimas décadas del siglo XX y primeras del actual. Eso es también defender el camino de nuestros pueblos.

Los Derechos Humanos integran la historia del pueblo

Aunque sean derechos universales, la historia es distinta en cada continente, cada región y cada sociedad.

En nuestro continente la conquista y colonización durante siglos marcaron la historia. América ingresó al Mundo Occidental a través de la primera gran violación masiva a los Derechos Humanos de personas y pueblos realizada por los conquistadores. Fue un genocidio de comunidades enteras, depredación y saqueo de bienes naturales, esclavitud y trabajo forzado de los indios en las minas o encomiendas, sumado a la codicia de oro y plata y el desprecio por las culturas indoamericanas. Los pueblos originarios fueron descriptos como bárbaros, y salvajes a los que había que civilizar.

Frente a esa violencia -encubierta bajo un relato evangelizador- surgieron los primeros defensores de Derechos Humanos en nuestro continente: fueron los padres dominicos que defendieron a los indios y recriminaron a los conquistadores por su crueldad, abusos y falsa espiritualidad.

Así surgió, dentro de la estructura de la Administración de Indias, la figura del “Protector de los indios”, creada por el dominico Fray Bartolomé de las Casas e implementada en el año 1516. La tenacidad y coraje de de las Casas y demás dominicos, fue seguida por franciscanos y jesuitas: allí está la semilla de la defensa de los derechos de los pueblos y de la utopía de liberación de los intereses imperiales. Las congregaciones misioneras abrieron y sembraron el surco mientras la jerarquía eclesial española no comprendía ni aceptaba esa posición. Comenzaba así en el imperio español una controversia acerca del respeto por los pueblos, las culturas diferentes y la inviolabilidad de la persona

humana.

Actualmente, el Instituto de Derechos Humanos de la Universidad Carlos III, de España, lleva el nombre de Fray Bartolomé de las Casas. Una loable reivindicación (quizás autocrítica). Las Casas fue el primero en proclamar, en defensa de los pueblos indios, que “La Humanidad es una sola”, frase que rescata hoy el Papa Francisco, primer pontífice latinoamericano forjado en el cristianismo misionero.

Estas menciones son simplemente para reflexionar sobre la diversidad de perfiles que fue revistiendo la defensa de los Derechos Humanos, en una región como la nuestra que amalgama culturas ancestrales con la hispánica herencia colonial y las posteriores inmigraciones de las que también somos hijo/as.

Nos muestra también que en la defensa de los Derechos Humanos se requiere poner la mirada en el/la Otro/a, ser un puente en tensión entre lo pasado y lo futuro, entre la imperfecta realidad, y el ideal de los derechos en plenitud, igualdad, dignidad y justicia, cabalgar entre intereses y utopías, entre lo deseable y lo posible. Y cuidar que no se pierda la brújula de la opción preferencial en cada etapa.

El proceso de la construcción de las Defensorías en Argentina

Cuando recuperamos la democracia resurgieron en nuestro país todas las iniciativas que habían quedado dormidas durante los años de plomo. Una de ellas fue la iniciativa del Dr. Jorge Maiorano y su tesis sobre “El Ombudsman” en 1986. Maiorano cuenta que hojeando un folleto de la Embajada de Dinamarca sobre el Ombudsman danés había tomado conocimiento de esa institución “del control del poder público” sobre la cual escribió su tesis de doctorado.

La rápida difusión de dicha figura se expandió por algunas provincias, y llegó a convertirse en institución nacional por ley en 1993. Poco después Jorge Maiorano asumía como “Primer Ombudsman Nacional”, titulado así en la prensa de entonces.

Más de cincuenta proyectos se habían presentado a la Convención Constituyente de 1994, lo cual muestra el interés por la incorporación de dicho instituto en la nueva Constitución. Sin embargo, todos esos proyectos repiten la doctrina del Ombudsman y remontan los antecedentes a los Ombudsman de los países escandinavos, particularmente a Suecia, que lo había creado en 1809. Una vez más predominó la fuerza del derecho extranjero para influir e impregnar nuestras instituciones.

La Constitución argentina reformada en 1994 incorpora en su artículo 86 a “El Defensor del Pueblo” (textual: en masculino) como *“un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación. Que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de DDHH y demás derechos, garantías e intereses tutelados en ésta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la administración, y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas”*.

Como es visible, dicho artículo combina la línea estratégica de los DDHH con el criterio del control administrativo, logrando una comunión consensuada.

Por su parte, la Ciudad de Buenos Aires en su propia asamblea constituyente de 1996 creó la figura de “La Defensoría del Pueblo”, con el mismo criterio combinado, pero gestando un órgano mucho más independiente con absoluta autonomía, autarquía, iniciativa legislativa y legitimación procesal. La norma estipula expresamente que debe velar por la defensa y protección de los derechos y garantías de los/as habitantes. En los hechos es prácticamente una institución extra poder, ya que no recibe instrucciones de ninguna autoridad.

Instituciones de Derechos Humanos – Defensorías y los Principios de París

Las Defensorías del Pueblo tienen numerosos elementos en común que las hacen diferentes del resto de las instituciones. Mayoritariamente tienen origen constitucional, independencia del poder administrador, elección por una mayoría cuantitativamente superior a la normal, son unipersonales, la gratuidad e informalidad en los procedimientos, la proximidad, carecen de poder coercitivo que se equilibra con la legitimación social y el prestigio. Deben rendir informes y cuentas al parlamento o legislatura.

Los perfiles y tipologías se fueron creando según la tradición de cada país con denominaciones distintas: Personeros, Procuradores, Comisionados, Defensor (en singular) o Defensoría. Institutos, Consejos o Procuraciones en otros casos de institucionalización colegiada.

Más que las denominaciones, lo que importa son las funciones. Se llame como se llame una institución es según lo que hace, y su esencia se percibe a través de su misión y funciones. No se es aquello que se proclama sino lo que se realiza.

La Defensoría del Pueblo es la institución con más amplitud de conjugación de verbos. En su hacer puede incluir: escuchar, investigar, diagnosticar, recomendar, mediar, asesorar, exhortar, intimar, denunciar, publicar, promover, capacitar, y varios verbos más.

La cuestión de la independencia, es la principal atribución de los organismos de garantía. Consiste en la autonomía funcional, jurídica y operativa; autarquía financiera; procedimiento especial para el nombramiento y destitución; composición plural y conducción unipersonal.

Sobre la independencia del Defensor o Defensora la experiencia indica que es muy relativa: el parlamento o la legislatura es el campo de los representantes políticos que: primero) designan al Defensor/a; segundo) le asignan el

presupuesto; y tercero) pueden destituirlo/a con juicio político. En cualquiera de esos momentos, las legislaturas son escena de acuerdos o negociaciones, que son obviamente políticas. Sin acuerdos no hay designaciones, ni de los defensores ni de los jueces, ni presupuestos interesantes.

Digamos entonces que la independencia es en realidad ejercer la autonomía en las decisiones, imparcialidad en las coyunturas y fundamentalmente coherencia a la hora de evaluar la vigencia de los derechos en situación (no en abstracto) y firmeza para sostener los principios de los Derechos Humanos.

Los Principios de París que determinaron el perfil básico de las “instituciones nacionales de Derechos Humanos” también agregan que debe disponerse de infraestructura apropiada, y personal suficiente, todo lo cual remite al presupuesto razonable que, como ya se ha dicho, proviene de los acuerdos políticos.

La cuestión del procedimiento de elección

Dichos principios de París también hacen hincapié en la modalidad de elección de los funcionarios de las Defensorías del Pueblo y demás instituciones de garantía de derechos. A las recomendaciones sobre los llamados “factores de eficacia”, a saber: la independencia, la jurisdicción definida y las facultades y atribuciones adecuadas ya consignadas anteriormente, se debe agregar la modalidad de elección.

Aunque no especifican cuáles son los mejores métodos de nombramiento de los defensores, sí consideran que hay garantía cuando el método o criterios para el nombramiento, la duración, las posibles atribuciones y demás facultades, motivo para destitución, prerrogativas e inmunidades que pueda llegar a tener, están especificados en la normativa.

Esta especificación se considera en sí misma garantizadora; pero fundamentalmente, se considera que la composición de una Defensoría debe constituir garantía de independencia respecto de la autoridad pública y ello se expresa cuando refleja pluralismo sociológico y político, es decir cuando contiene en su seno la mayor diversidad posible.

Esto último resulta un poco contradictorio con la doctrina del Defensor del Pueblo como órgano unipersonal, ya que no existe la unipersonalidad con pluralidad de ideas diferentes. Esta nueva “incongruencia” seguramente es también un resabio del modelo de Ombudsman, en espejo al modelo de los monarcas que le dieron origen. La unipersonalidad no debiera ser un dogma, menos aún en las democracias. Los cuerpos colegiados de 3 a 5 personas pueden ser tanto o más eficientes, como lo son los tribunales superiores o las cortes.

En la Ciudad de Buenos Aires, al crearse la figura de la Defensoría del Pueblo en la Convención constituyente, optamos por morigerar tal unipersonalidad agregando el acompañamiento de cuatro adjuntos para constituir la garantía de pluralidad, aspirando a que fuera, a su vez, una garantía de imparcialidad, multidisciplinaria e independencia.

Pero en lo real más que una decisión doctrinaria fue una opción política: había cuatro bloques políticos en la Constituyente y para la elección se requerían los dos tercios del conjunto. Así es como se definieron cuatro adjuntías en nombre de la pluralidad y cada bloque designó un adjunto. Como dice el Papa, “la realidad es superior a la idea”. Sin comentario.

Los paradigmas y la gestión concreta

En toda gestión institucional el paradigma del cual se parte es la brújula que señala las líneas estratégicas y a partir de esos lineamientos se determinan las

políticas a gestionar. La gestión de tales políticas conlleva a su vez, razones, procedimientos y métodos que se modifican según situaciones y circunstancias, pero que siempre deben ser coherentes con los principios fundantes.

Si definimos a las Defensorías como organismos estatales autónomos para la promoción, prevención y defensa de los Derechos Humanos, va de suyo que tanto lineamientos como la gestión deberán regirse por los principios y pautas de los Derechos Humanos y además, por los principios de interpretación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Si las definimos como organismo de control de la administración, con autonomía funcional, los principios y procedimientos serán los de auditoría interna, control de legalidad y dictámenes de opinión. Nuestra experiencia en el país es mixta, como ya lo hemos consignado.

También hay diferencia acerca de si el Defensor reporta directamente ante la sociedad, “el pueblo”, o si lo hace como comisionado parlamentario, ante los y las representantes del pueblo. En lo real no cambia demasiado su esencia y normalmente lo hemos concretado con el Informe por escrito para los y las representantes del pueblo y su difusión masiva incluyendo versión digital completa para toda la sociedad.

La otra diferencia se expresa en la opción de reportar las acciones dirigidas a garantizar la vigencia de los Derechos Humanos en su contexto, o enunciar las tareas realizadas como informe del control de legalidad sobre la administración, con estadísticas sin evaluación de contextos ni propuestas de cambio. En nuestro país y en la Ciudad de Buenos Aires tuvimos y siguen existiendo los dos modelos.

La primera etapa de la trayectoria institucional corresponde a Jorge Maiorano. Tanto en su gestión como en la de sus sucesores en la Defensoría de la Nación, al igual que Antonio Cartaña en la Ciudad, fueron controladores de la gestión

de Estado, pero no operaban cotidianamente sobre las situaciones o terrenos de conflicto.

Alicia Oliveira –primera Defensora del Pueblo en la Ciudad- provenía del mundo de los DDHH. Durante su gestión intervino en situaciones vulnerables por sí misma, incorporó la mediación y judicializó la conflictividad en casos o situaciones críticas. Trazó así las bases fundamentales de una gestión proactiva que se mantuvo durante cinco años y se amplió en la siguiente gestión que permaneció más de diez años.

Pero además, se fueron construyendo nuevas modalidades respecto de la relación con el Estado como tal, a través de sus funcionario/as, debatiendo la interpretación de los DDHH en cada situación, y desarrollando la misión y funciones de la institución Defensoría y sus alcances bajo el paradigma de institución de garantía de derechos, dejando en un segundo término el aspecto del control de la administración. Así se trazó la línea de que el control debía recaer sobre la vigencia de los derechos en situación, privilegiando la asistencia y defensa de los sectores más débiles.

El Estado y lo/as vecino/as no están dentro de un campo de confrontación, ya que lo/as gobernantes también son vecino/as, y cualquier vecino/a puede ser mañana funcionario/a en el Estado. Sí está claro que ciudadano/as y efectores del ejecutivo conviven dentro de un campo de contradicciones, con diferentes percepciones e intereses o visiones de situación. Hacerse cargo de ello permitió avanzar en el diálogo o debate en situaciones de conflicto o sobre aspectos de la gestión pública, analizar y diagnosticar sus errores o aciertos, fortalezas y debilidades para intentar los cambios. Y no optar por la judicialización del conflicto como primer recurso sino como el último. Muchas veces, agotados los diálogos y argumentos, la Defensoría –carente de poder coercitivo- debió optar por la vía judicial.

La ausencia de capacidad coercitiva

La compleja realidad que se aborda en la misión de defensa, promoción y prevención de los Derechos Humanos requiere cada día mayor profesionalidad. Ello conlleva la necesaria capacitación permanente de los cuadros de gestión o su actualización continua.

La construcción del prestigio institucional es una tarea imprescindible que sólo se logra con equipos profesionales de idoneidad indubitable, honestos, y actualizados, intelectual y técnicamente solventes. Es indispensable lograr el prestigio necesario para que la institución sea escuchada, puesto que carece de poder coercitivo propio. De lo contrario, deberá recurrir a la coerción mediática, muchas veces único instrumento para hacerse oír por la administración estatal de turno.

La vigencia de los Derechos Humanos se puede diagnosticar y hasta mensurar a la hora del Informe Anual, oportunidad en la cual también es fundamental la tarea de los equipos profesionales. Es decir, que si se habla de Derechos Humanos pero no hay suficiente solvencia en el organismo de garantía, que a través de sus profesionales diagnostique y señale las fortalezas y debilidades del sistema, todo informe quedará plagado de abstracciones o de palabras sin anclaje en lo real.

Los Derechos Humanos y sus garantías en el siglo XXI en nuestra región

El siglo XX nos dejó dos grandes bloques positivos para el crecimiento doctrinario de los Derechos Humanos en nuestro continente de débiles democracias y fuertes desigualdades, con tantas riquezas naturales y pobrezas abundantes.

Esos dos bloques son la OEA con sus organismos especializados y el Pacto

de San José de Costa Rica, con sus órganos de garantía la Comisión y más particularmente los juristas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

A los efectos de la tarea específica de los/as Defensores/as del Pueblo merece especial atención la interpretación de las convenciones según la jurisprudencia de la Corte Interamericana, que viene construyendo doctrina desde una mirada latinoamericana desde hace ya varios lustros.

Desde hace por lo menos medio siglo los pueblos de nuestra región y muchos de sus dirigentes están repensando y revisando la historia, el presente y el destino de la región, a partir de una toma de conciencia generalizada y profunda sobre la desigualdad, la hegemonía de los mercados y la necesidad de erradicar la pobreza producto de un sistema económico mundial inhumano.

La Corte Interamericana de DDHH actualmente sostiene que el *corpus iuris* de los DDHH está constituido por las convenciones y la interpretación que de éstas realiza dicho tribunal.

Algunas interpretaciones extraídas de sentencias de la Corte son:

- a) La doctrina de la integralidad de los derechos (que da por tierra con la doctrina europea de las tres o cuatro generaciones) y de la multidimensionalidad humana y por ende de sus derechos.
- b) La doctrina del derecho al proyecto de vida.
- c) El derecho a la identidad cultural.
- d) El derecho a la dignidad de las comunidades indígenas y sus formas ancestrales de vida.
- e) La doctrina de la supremacía de las convenciones y tratados.
- f) La doctrina de la reparación integral a las víctimas (*restitutio in integrum*).

- g) Los derechos de las víctimas de violaciones a los DDHH y el derecho de sus familiares.
- h) Las sentencias judiciales como parte de la reparación.
- i) La doctrina del Estado como garante de los derechos de sus habitantes: Prevenir, investigar, derribar los obstáculos, la operatividad y el efecto útil, modificar normativa interna, juzgar y sancionar a los responsables.
- j) La responsabilidad de los funcionarios estatales –sin importar su nivel jerárquico- por las omisiones o vulneraciones de los DDHH.
- k) Las condenas y su publicación como garantía de no repetición.

Por su parte, la ONU en su Observación General nro. 10 del Comité de los DESC, subraya que “las defensorías desempeñan un papel decisivo en la promoción y garantía de la indivisibilidad e interdependencia de los derechos y en tal sentido, el Comité encarece a los Estados que velen porque se incorporen los DESC en los mandatos asignados” a todas las Defensorías.

Me permito reiterar que el pensamiento sistémico nos lleva a comprender la integralidad de los DDHH en su tiempo real, y dentro de ella se encuentran los DESC, a los que caracterizamos como “opción o mirada preferencial” a tener en cuenta, pero sin desglosarlos del conjunto indivisible de los derechos de las personas, precisamente porque cada persona es también indivisible.

Conclusión

Los países de nuestra región necesitan unidad conceptual en materia de Derechos Humanos. Esa es una tarea común a todos/as los/as que somos trabajadores/as de los DDHH desde antes de las dictaduras, durante o después de ellas.

La filosofía del derecho, nuestra historia, contextos, desafíos y voluntades de futuro nos habilitan para cooperar con nuestros gobernantes y con las instituciones, y nos obligan a no dejar en manos inexpertas ni en intereses sectoriales o mercantiles las decisiones que pudieran afectar los Derechos Humanos de nuestros pueblos.

El diálogo realista, con sensatez y profundidad, coherente y abierto, es un instrumento indestructible. Y el mundo digital nos lo permite más que nunca antes.

Por eso, son encomiables estas reuniones de reflexión a partir de las prácticas o experiencias sobre las instituciones de garantía de los Derechos Humanos, entre ellas las Defensorías del Pueblo en cualquiera de sus denominaciones conocidas.

Son una manera de construir Diálogos y Encuentros, sobre los ejes culturales, políticos e institucionales comunes para nuestros pueblos y nuestras democracias, que merecen que el futuro sea cada día mejor.

CHRISTIAN COURTIS

Es funcionario del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en Ginebra, donde coordina el equipo de trabajo sobre derechos económicos, sociales y culturales. Es profesor de Filosofía del Derecho de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y profesor invitado del Departamento de Derecho del ITAM (México). Ha sido profesor e investigador visitante en universidades de América Latina, Estados Unidos y Europa. Se ha desempeñado como consultor de la Organización Mundial/Panamericana de la Salud, UNESCO, la División de Desarrollo Social de la ONU, la CEPAL y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y como perito de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ha sido director del Proyecto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión Internacional de Juristas (Ginebra).

Las instituciones nacionales de Derechos Humanos y los derechos económicos, sociales y culturales. Apuntes sobre un relación clave.

I. Introducción

Esta breve intervención tiene el objeto de sugerir algunas cuestiones a abordar al momento de decidir *si* y *cómo* pueden las instituciones nacionales de Derechos Humanos¹ trabajar sobre temas de derechos económicos, sociales y culturales. Aunque algunas de las ideas aquí discutidas son de aplicación general, el trabajo tiene especialmente en cuenta el contexto de las instituciones nacionales de Derechos Humanos de Iberoamérica. En la última

¹ Emplearé en el texto esta expresión, más general, dada la diversidad de denominaciones existente en la región: oficinas del Ombudsman, defensorías del pueblo, defensorías del habitante o del ciudadano, procuradurías de derechos humanos, etcétera. Lo dicho puede, sin embargo, aplicarse –con las debidas adaptaciones– a instituciones sub-nacionales –como las defensorías provinciales, estatales o municipales.

sección he agregado algunas reflexiones sobre el papel que podrían jugar las instituciones sub-nacionales de Derechos Humanos – como las Defensorías Provinciales, Departamentales o Municipales – en materia de protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

El trabajo tiene una orientación fundamentalmente práctica. Aborda centralmente dos cuestiones: la primera está relacionada con el mandato que otorga el ordenamiento jurídico a las instituciones nacionales de Derechos Humanos, y la segunda con los criterios que pueden emplearse para diseñar el tipo de trabajo que cada institución lleve adelante en materia de derechos económicos, sociales y culturales, teniendo en cuenta las facultades y mecanismos a su disposición y las exigencias particulares que plantean estos derechos.

II. El mandato de las instituciones nacionales de Derechos Humanos y los derechos económicos, sociales y culturales

El primer problema práctico a abordar es, sencillamente, si la Constitución o la ley que regula la institución en cuestión incluyen en su mandato la protección y promoción de los derechos económicos, sociales y culturales.

En la gran mayoría de los países de Iberoamérica, la respuesta a esta pregunta es afirmativa. Aunque en muy pocos casos las normas de la Constitución o de la respectiva ley hacen referencia explícita a los derechos económicos, sociales y culturales – o simplemente a los derechos sociales – cuando definen el mandato de las instituciones nacionales de Derechos Humanos, la inclusión de estos derechos en ese mandato se deriva claramente de la identificación de los “Derechos Humanos” o “derechos fundamentales” como objeto de sus

tareas de protección y promoción².

Al menos dos fuentes coadyuvan para llegar a esa solución. Por un lado, el plexo de Derechos Humanos o derechos fundamentales identificado por las propias constituciones de cada país. La tendencia casi unánime en la región, enfatizada aún más en la oleada de reformas constitucionales registrada en los últimos veinte años, ha sido la de incluir los derechos económicos, sociales y culturales en la lista de derechos fundamentales reconocidos por las distintas constituciones. De modo que por esta vía, la especificación constitucional de qué debe entenderse por Derechos Humanos o derechos fundamentales incluye a los derechos económicos, sociales y culturales, y esto vale para dar contenido al mandato de las instituciones nacionales de Derechos Humanos.

Complementariamente, la otra fuente a la que debe acudir para especificar el alcance de la expresión “Derechos Humanos”, contenida en la definición del mandato de una institución nacional de Derechos Humanos, es el derecho internacional de los Derechos Humanos. Un Estado asigna significado a esta expresión cuando ratifica o accede a tratados internacionales de Derechos Humanos. Este argumento tiene aún más peso si el ordenamiento jurídico ha adoptado una posición monista en relación a las relaciones entre derecho internacional y derecho interno – es decir, cuando la adopción de un tratado internacional tiene el efecto de incorporar el tratado al derecho interno. Y esta es justamente la regla en todos los países de la región –independientemente de alguna divergencia en las soluciones relativas a la jerarquía normativa de

2 Ver, por ejemplo, Constitución argentina, artículo 86; Constitución política de Bolivia, artículo 127; Colombia, Ley 24 de 15 de diciembre de 1992, artículo 1; Costa Rica, Ley 7319 del 17 de noviembre de 1992, artículo 1; Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 274; Constitución de la República de Honduras, artículo 59; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102.B; Nicaragua, Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, artículo 5; Constitución de Panamá, artículo 129; Constitución Nacional de la República del Paraguay, artículo 276; Constitución Política del Perú, artículo 162; Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 280. La mejor fuente de análisis comparado del régimen de las instituciones nacionales de derechos humanos de Iberoamérica es G. ESCOBAR ROCA (director), *Defensorías del Pueblo en Iberoamérica*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2008.

los tratados internacionales en el derecho interno. Pues bien, la tendencia generalizada de los países de la región es la ratificación tanto de tratados de Derechos Humanos que reconocen derechos civiles y políticos, como de aquellos que reconocen derechos económicos, sociales y culturales. También es frecuente que la descripción del mandato de las instituciones nacionales incluya la protección y promoción de los Derechos Humanos reconocidos en tratados internacionales³.

De modo que puede concluirse, sin mayor duda, que cuando las constituciones o las leyes reglamentarias definen el mandato de las instituciones nacionales haciendo referencia al término “Derechos Humanos”, esta referencia incluye a los derechos económicos, sociales y culturales.

Con todo, es posible que existan algunos problemas de exclusión de algunos temas o materias específicas del mandato de las instituciones nacionales. En algunos casos puntuales, se excluyen los derechos laborales⁴. En otros casos – más comunes –, el mandato de las instituciones nacionales de Derechos Humanos se limita al control de las acciones u omisiones cometidas por el Estado o por agentes públicos, y excluye las cometidas por particulares⁵.

Estas exclusiones pueden dejar de lado importantes violaciones de derechos sociales, en aquel universo de casos en las que estas violaciones correspondan a relaciones entre particulares. Estos casos no son extraños: derechos tales

3 Ver, por ejemplo, Costa Rica, Ley 7319 del 17 de noviembre de 1992, artículo 1; Constitución de Panamá, artículo 129; Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela, artículo 280.

4 Ver, por ejemplo, Constitución de la República de Honduras, artículo 59; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102.B.

5 Ver, por ejemplo, Constitución Política de la República de Guatemala, artículos 274 y 275; Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 102.B; Nicaragua, Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, artículo 37. En contraste, existen en la región casos de reconocimiento explícito de la inclusión, dentro del mandato de las instituciones nacionales de derechos humanos, de actos u omisiones cometidos por particulares –por ejemplo, en materia de servicios públicos, independientemente del carácter del prestador. Ver, por ejemplo, Argentina, Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, artículo 17; Bolivia, Ley 1818 del Defensor del Pueblo, artículo 5; Costa Rica, Reglamento de la Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República, artículo 2; Perú, Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, artículos 9.1 y 30.

como los derechos laborales, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda o el derecho a la alimentación involucran frecuentemente vínculos entre particulares. Esta tendencia se ha agudizado con el proceso de privatización de servicios públicos acaecido en muchos países de la región durante los años noventa, que puso en manos de prestadores privados o transfirió al sector privado de manera total o parcial la prestación de servicios públicos destinados a la satisfacción de derechos sociales – como la provisión de servicios de agua, de salud, de educación o la administración de la seguridad social. De modo que la exclusión de actos u omisiones de sujetos privados del mandato de las instituciones nacionales de Derechos Humanos puede tener el efecto de ignorar un universo importante de potenciales violaciones a derechos económicos, sociales y culturales.

Tales exclusiones, sin embargo, pueden ser parcialmente morigeradas a través de algunas estrategias interpretativas – en la medida, claro está, en que estas tengan soporte normativo suficiente. Bastará con mencionar aquí dos de ellas.

La primera es la no poco frecuente aceptación de la aplicación de la prohibición de discriminación también a las relaciones entre particulares. De modo que, en principio, cabría la posibilidad de que las instituciones nacionales de Derechos Humanos consideraran temas en los que la afectación de derechos económicos, sociales y culturales provenga de particulares, en aquellos casos en los que la situación pueda calificar como violatoria de la prohibición de discriminación. Esta interpretación haría posible la competencia de las instituciones nacionales, por ejemplo, en casos de violación del derecho a la salud o a la educación por parte de prestadores de servicios de salud o establecimientos educativos privados, siempre que la situación denunciada incluya dimensiones de discriminación.

Una segunda estrategia para reducir el posible efecto pernicioso de la exclusión de las relaciones entre particulares del mandato de las instituciones nacionales

de Derechos Humanos es la “traducción” de una violación cometida entre sujetos privados en una violación imputable al Estado por falta de regulación, vigilancia o supervisión adecuada. Aunque es claro que esta forma de encuadrar la situación tiene desventajas, dado que el responsable directo de la violación es el sujeto privado y no el Estado, de todos modos puede ofrecer una salida práctica en los casos en los que no haya otra manera de salvar la exclusión.

En todo caso, cabe recordar que en materia de Derechos Humanos rige el denominado principio *pro homine* o *pro persona*, que prescribe que, en caso de duda interpretativa, o en caso de necesidad de elección entre dos normas, debe preferirse aquella que tenga por efecto el reconocimiento más extenso o la mayor protección de los derechos de la persona⁶. Por ende, en caso de duda razonable acerca del mandato de una institución nacional de Derechos Humanos, debe estarse a favor de aquella interpretación que permita incluir situaciones de presunta violación a los Derechos Humanos dentro de la competencia de la institución, y en contra de aquella que la excluya. Este debería ser el criterio que guíe la interpretación de los límites de sus propias facultades por parte de las instituciones nacionales de Derechos Humanos – al menos para ser coherentes con la propia razón de su existencia.

III. El qué y el cómo: el trabajo sobre derechos económicos, sociales y culturales en el marco de las competencias de las instituciones nacionales de Derechos Humanos

Una vez resuelta la cuestión del mandato –es decir, una vez asumido que la institución nacional de Derechos Humanos bajo consideración está facultada

6 Ver S. ALBANESE, “La primacía de la cláusula más favorable a la persona”, en Revista La Ley, Buenos Aires, tomo 1996-C-518; M. PINTO, “El principio *pro homine*. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humanos”, en M. Abregú y C. Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos por los tribunales locales*, CELS-Editores del Puerto, Buenos Aires, 1997, pp. 163-171.

para trabajar sobre derechos económicos sociales y culturales– la próxima pregunta a plantearse es la de qué temas trabajar, y cómo hacerlo. Es imposible contestar preguntas de este tipo de manera genérica, sin considerar las circunstancias particulares – normativas, de recursos y especialmente de contexto y coyuntura– en las que se desarrolla el trabajo de una institución nacional de Derechos Humanos. Sin embargo, puede al menos sugerirse algunos criterios para intentar contestar adecuadamente esas preguntas y, por ende, diseñar, organizar y llevar a cabo el trabajo de las instituciones nacionales de Derechos Humanos de modo de cumplir lo más eficazmente posible con su mandato, en la medida de sus recursos.

Tal vez la primera advertencia necesaria al respecto sea la de la complejidad y alcance del tema. El campo de los derechos económicos, sociales y culturales abarca al menos los siguientes derechos: los derechos laborales individuales y colectivos, el derecho a la seguridad social, el derecho a la protección de la familia, el derecho a la salud, el derecho a la educación, el derecho a la vivienda, el derecho a la alimentación, el derecho al agua y los derechos culturales. Y esta es sólo una enumeración general y no exhaustiva: es posible identificar otros derechos, o usar otro criterio para identificar los derechos cubiertos por esa categoría (como la referencia a los sujetos merecedores de tutela especial o diferenciada, como niños y niñas, adultos mayores, personas con discapacidad, desplazados/as internos o pueblos indígenas), y además cada uno de los derechos involucrados es a su vez complejo, y abarca diversos aspectos distintos entre sí.

Esta complejidad choca muchas veces con la habitual escasez de recursos a la que se enfrentan las instituciones nacionales de Derechos Humanos. Con recursos limitados, difícilmente puedan abarcan todos los derechos incluidos en la categoría de derechos económicos, sociales y culturales, y menos aún todos los aspectos de cada derecho – si esto se suma, además, a la necesidad

de atender también otros temas.

De modo que, para incorporar al trabajo de una institución el seguimiento sistemático de temas concretos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, es prácticamente imprescindible priorizar algunos sobre otros. Esta priorización debe seguir criterios de relevancia de los temas elegidos, y para ello es importante tomar en consideración el principio clave en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que es la atención preeminente a quienes están en situación más vulnerable y tienen necesidades básicas insatisfechas.

Una segunda idea a tener en cuenta es la necesidad de ser flexible a la hora de definir los temas prioritarios de trabajo: puede hacerse, claro está, por derecho –tener, por ejemplo, un área de la institución dedicada al derecho a la salud, o a la educación– pero hay otras maneras de definir las competencias de un área que incluya trabajo sobre derechos económicos, sociales y culturales. Por ejemplo, la elección de un grupo social merecedor de tutela especial o diferenciada –como los derechos de los niños y niñas, o de los adultos mayores– que abarque trabajo sobre varios derechos económicos, sociales y culturales –como salud, educación, vivienda, alimentación o seguridad social-. Otra posibilidad es la de elegir un tema transversal –como la prohibición de discriminación, o la calidad de los servicios públicos-. Aun cuando se hayan definido áreas de trabajo de este modo, posiblemente sea necesario todavía seleccionar algunos asuntos a los que dedicar una especial atención –en particular, como se verá después, en ejercicio de la facultad de realizar estudios de situación o informes monográficos-.

Un segundo orden de ideas tiene que ver con la selección de lo que podría denominarse nivel o “escala” –por analogía con la dimensión de los mapas o

planos⁷– de los problemas a ser abordados. Tener en cuenta esta dimensión es importante para decidir qué facultades o mecanismos con los que cuentan las instituciones nacionales de Derechos Humanos son los más adecuados para enfrentar los distintos tipos de problemas que llegan a su conocimiento. En este sentido, me parece útil distinguir entre tres niveles o escalas a tener en consideración:

- 1) El de las quejas o violaciones de carácter individual
- 2) El de las situaciones de afectación grupal o colectiva
- 3) El de las decisiones generales de política pública

Paso a explicarlos, y a explicar su relevancia en materia de derechos sociales. El nivel de las quejas o violaciones individuales revela incumplimientos que afectan individualmente al titular de un derecho –por ejemplo, el usuario de un servicio público al que se le deniega arbitrariamente una medicación al que tenía derecho–.

El nivel grupal o afectación de un colectivo corresponde habitualmente a una acción y omisión que impacta sobre todos los potenciales beneficiarios, derechohabientes, usuarios/as o titulares de derechos que están en una situación similar, diferenciable de la de otros titulares de los mismos derechos. El diseño y provisión de servicios sociales responde habitualmente a criterios de escala –de manera que se concibe una unidad de servicios, como un centro de salud o una escuela, para un determinado número de usuarios–. Por ende, una misma omisión –por ejemplo, la ausencia de un centro de salud en una zona– o falla –por ejemplo, la falta de abastecimiento de medicamentos básicos a un centro de salud– afecta a todos los usuarios/as que están en la misma situación, sin que eso afecte necesariamente a otras personas –por

7 Sobre la aplicación de la noción geográfica de “escala” al derecho, ver B. SANTOS, “Una cartografía simbólica de las representaciones sociales. Prolegómenos a una concepción posmoderna del derecho”, en Revista Nueva Sociedad N°116, noviembre-diciembre 1991, pp. 18-38.

ejemplo, a aquellas que viven en una zona que cuenta con un centro de salud adecuadamente abastecido de medicación básica-.

El nivel de las decisiones generales de políticas públicas impacta sobre todos/as los/as destinatario/as de esa política pública, actuales o potenciales. Por ejemplo, la decisión de excluir determinados tratamientos o intervenciones de la cobertura pública de salud tendrá efectos sobre todos los/as usuarios/as del servicio público de salud que requieran esos tratamientos o intervenciones.

La distinción entre los tres niveles o escalas es, claro está, esquemática, ya que en realidad existe un continuo entre los tres, que hace que el corte entre uno y otro sea puramente convencional. El nivel individual puede tener impacto sobre varios individuos –típicamente, sobre una familia, como en el caso de un desalojo forzoso individual. El nivel grupal puede abarcar grupos o colectivos de muy diverso tamaño– desde un pequeño grupo de individuos o de familias, hasta cientos o miles de usuarios de un mismo servicio, por ejemplo. El corte entre el nivel grupal y el nivel de las decisiones generales de política pública también es puramente convencional cuando aspectos de una política pública general tienen un impacto diferencial sobre un grupo determinado o determinable de personas –así, por ejemplo, todos los usuarios de similar condición socioeconómica, o todas las personas que requieren de un tratamiento o intervención similar. Un criterio habitual –aunque no necesario– utilizado para delimitar el nivel grupal es el territorial, que consiste en considerar como un grupo o colectivo a todas las personas afectadas por el mismo problema en una zona común o contigua. Esto puede facilitar la identificación de un grupo de afectados, aunque –como dije antes– esto no excluye otras formas posibles de concebir un grupo o colectivo afectado.

En todo caso, se trata de una clasificación que tiene un sentido práctico: identificar el tipo de violación con el que una institución nacional de Derechos Humanos está tratando, el tipo de solución que requiere y, por ende, la

facultad o mecanismo a disposición de la institución para canalizar mejor el problema y decidir la respuesta institucional más adecuada.

IV. Facultades y mecanismos de las instituciones nacionales, derechos económicos sociales y “escala” o nivel de los problemas abordados

En línea con lo dicho antes, paso ahora a analizar cómo pueden emplearse algunas de las facultadas o mecanismos a disposición de la gran mayoría de las instituciones nacionales de Derechos Humanos de América Latina, en relación con la “escala” o el nivel de los problemas que lleguen a su consideración en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

IV.1 Resolución de quejas

La facultad de recibir y resolver quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos o derechos fundamentales es reconocida de manera prácticamente unánime a las instituciones nacionales de Derechos Humanos de la región⁸. Dado que, como dijera antes, la competencia de las instituciones nacionales incluye habitualmente los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en la Constitución o en tratados internacionales, la facultad de recibir y resolver quejas incluye también las alegadas violaciones de estos derechos, y en no pocos casos las quejas relativas a esta temática constituyen una parte considerable del volumen de quejas recibidas por las instituciones nacionales⁹.

La recepción y resolución de quejas individuales corresponde en gran medida

8 Es el caso, por ejemplo, de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

9 Para completar lo dicho aquí, ver *Los derechos económicos, sociales y culturales. Manual para las instituciones nacionales de derechos humanos*, Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 2004, pp. 47-59.

a lo que he denominado problemas de “escala” o nivel individual. Son ejemplos habituales de estos problemas en materia de derechos económicos, sociales y culturales los problemas de exclusión individual de derechos o beneficios (denegación de un plan social, pensión, tratamiento, medicación, inscripción en un establecimiento educativo), o su cancelación injustificada, así como los casos de trato arbitrario o discriminatorio de efecto individual, o los de mala atención por parte de un servicio público. Si la raíz del problema es individual, las recomendaciones hechas a partir de una queja resuelta pueden constituir una adecuada base para satisfacer los derechos de quien la ha presentado – siempre y cuando, claro está, las recomendaciones sean aceptadas y cumplidas por la autoridad responsable-.

Sin embargo, las quejas individuales también pueden ofrecer indicios de problemas grupales o colectivos, y aún de problemas de política pública. Al menos dos factores pueden alertar acerca de la dimensión supra-individual del problema de raíz revelado por la presentación de quejas.

El primero es, obviamente, la acumulación de quejas de distintos titulares de derechos o usuarios que revelan un patrón común de afectaciones. La acumulación de un número importante de quejas constituye un indicio de una falla común en el diseño, implementación o asignación de recursos de un servicio, plan o programa destinado a satisfacer derechos sociales, de modo que todos o parte de sus destinatarios sufrirán las consecuencias de tal defecto. Por ejemplo, la acumulación de quejas sobre falta de vacantes en guarderías escolares o jardines de infancia constituye un claro indicio de insuficiencia de los recursos disponibles en relación con las necesidades de la población destinataria de tales servicios. Algo similar puede decirse de la acumulación de quejas sobre mala atención, listas de esperas excesivas o falta de entrega de medicamentos por parte de los servicios de salud.

Un segundo factor que puede revelar problemas de alcance supra-individual

es, justamente, la recepción de quejas de carácter colectivo por parte de una institución nacional de Derechos Humanos. Dada la habitual flexibilidad de los requisitos de legitimación para la presentación de quejas ante las instituciones nacionales de Derechos Humanos, es perfectamente posible que un problema de alcance grupal o colectivo sea canalizado a través de una queja presentada, por ejemplo, por un persona individual en nombre de un grupo de personas, por varios miembros del grupo conjuntamente, o por una asociación u organización en nombre de colectivo afectado.

La determinación de la amplitud del colectivo afectado y de la autoridad responsable permitirá la identificación de la “escala” o nivel del problema subyacente a un conjunto de quejas similares acumuladas o a presentaciones de alcance colectivo. Por ejemplo, si el tipo de quejas proviene de los/as usuarios/as de un mismo centro de salud, o de las familias situadas en un mismo distrito escolar, pero no se advierte que exista un número significativo de quejas similares entre usuarios de otros centros de salud o niños y niñas a quienes corresponden otros distritos escolares, el problema será probablemente de carácter grupal o colectivo, pero no estará necesariamente relacionado con la formulación o implementación de una política pública general. Si el tipo de queja se repite de manera general, sin estar circunscripto a la zona de actuación de una autoridad zonal o territorial específica, es posible que estemos frente a un problema que tiene raíz en una falla o defecto de la política pública general.

La detección de problemas de escala grupal o colectiva, o de problemas de política pública general a través de la tramitación de quejas requiere soluciones y recomendaciones distintas – o al menos suplementarias – a las que corresponden a las quejas que sólo revelan problemas de alcance individual. Así, las recomendaciones en estos casos deben apuntar a la solución del problema de fondo, que a su vez redundará en la satisfacción de las situaciones

individuales en las que se han revelado violaciones¹⁰. Por ejemplo, la solución adecuada a la falta de vacantes en un distrito escolar no es ofrecer respuestas individuales, obligando a otros distritos escolares a aceptar a los niños o niñas que no consiguen plaza. La solución consiste en ajustar el número de vacantes a las reales necesidades del distrito. De este modo, cada niño o niña que solicite una vacante estará en condiciones de obtenerla. En el mismo sentido, los casos individuales de insatisfacción con la atención médica por falta de intérpretes en lengua indígena o en lenguaje de señas se solucionan con la previsión de un servicio de intérpretes disponible cuando sea necesaria la traducción.

La detección de problemas de escala grupal o de política pública general puede justificar el empleo de otras facultades o mecanismos a disposición de las instituciones nacionales de Derechos Humanos, tales como las facultades de mediación ante conflictos sociales, o la elaboración de informes monográficos o informes de situación.

IV.2. Legitimación para presentar casos judiciales/estar en juicio

Muchas de las instituciones nacionales de Derechos Humanos de América Latina tienen legitimación para iniciar acciones judiciales en defensa de Derechos Humanos o fundamentales¹¹, o bien de participar en litigios en los que se debaten cuestiones de interés público en carácter de *amicus curiae*.

Una particularidad de la legitimación de las instituciones nacionales es que

10 Para una discusión de la cuestión de la adecuación de los remedios en casos de afectación colectiva ver, C. COURTIS, “El derecho a un recurso rápido, sencillo y efectivo frente a afectaciones colectivas de derechos humanos”, en V. Abramovich, A. Bovino y C. Courtis (comps.), *La aplicación de los tratados sobre derechos humanos en el ámbito local. La experiencia de una década*, Editores del Puerto-CELS, Buenos Aires, 2007, pp. 491-526. La discusión se refiere a los recursos judiciales, pero es aplicable a las quejas ante las instituciones nacionales, en la medida en que no hay diferencia entre el tipo de violaciones que pueden tratar sistemas judiciales y cuasi-judiciales de queja – lo que los diferencia es fundamentalmente el carácter vinculante de la decisión adoptada.

11 Pueden ejercer esta facultad las instituciones de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

algunos casos se requiere la afectación colectiva de derechos, o la afectación de bienes de carácter público no individualizable (como el medio ambiente o el patrimonio cultural o histórico)¹², ya que se supone que, salvo circunstancias excepcionales, las violaciones individuales deben ser accionadas por las propias víctimas, de acuerdo con su interés.

Estas hipótesis son particularmente relevantes en materia de derechos económicos, sociales y culturales, por lo que no es extraño que algunos de los casos más interesantes de justiciabilidad de estos derechos ante tribunales de América Latina hayan sido presentados por instituciones nacionales de Derechos Humanos. En términos de las “escalas” o niveles de los que hablara antes, esas particulares cualificaciones en materia de legitimación hacen que por lo común los casos que inician las instituciones nacionales de Derechos Humanos ante los tribunales corresponden a la “escala” o nivel grupal o colectivo, aunque no puedan descartarse casos que revelen problemas de políticas públicas generales. Problemas de este nivel aparecen frecuentemente en aquellos casos en los que las instituciones nacionales tienen legitimación para presentar acciones abstractas de inconstitucionalidad, o de participar en tales acciones en calidad de *amicus curiae*.

Algunos ejemplos ilustrativos de actuaciones judiciales iniciadas por instituciones nacionales o locales de Derechos Humanos de América Latina en materia de derechos económicos, sociales y culturales son los siguientes.

En el caso *Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados*¹³, iniciado por la Defensoría del

12 Esta ha sido, por ejemplo, la interpretación de la Corte Suprema argentina, acerca de la legitimación del Defensor del Pueblo para iniciar acciones judiciales. Ver, por ejemplo, Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina), caso *Frías Molina, Néilda N. c/ Instituto Nacional de Previsión Social - Caja Nacional de Previsión de la Industria, Comercio y Actividades Civiles*, sentencia de 21 de marzo de 1995.

13 Ver Cámara Nacional en lo Contencioso-administrativo Federal (Argentina), Sala IV, caso *Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y otro c. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados*, 10 de febrero de 1999, publicado en *Revista La Ley* 1999-D, pp. 377 y ss.

Pueblo local, el tribunal suspendió, a través de una medida cautelar, el proceso licitatorio de la entidad de prestación de servicios sociales para jubilados, por vulnerarse el derecho de los beneficiarios a “la información cierta, objetiva, veraz, detallada, eficaz y suficiente para poder ejercer su derecho a optar de una manera reflexiva y razonada”.

En el caso *Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/EDESUR*¹⁴, la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires interpuso una acción de responsabilidad y reparación de daños y perjuicios contra una prestataria privada del servicio de suministro eléctrico, con el objeto de que se la condenara a la reparación de los daños sufridos por los damnificados de la ciudad de Buenos Aires (usuarios y terceros), derivados de la falta de provisión eléctrica ocasionada por un corte de energía de alcance masivo que tuvo lugar el 15 de febrero de 1999. La sentencia de segunda instancia decidió favorablemente la demanda, aceptando tanto la legitimación de la Defensoría para representar los derechos de los/as usuarios/as y terceros/as afectados/as por el hecho dañoso común, como la responsabilidad de la empresa.

En el caso *Defensor del Pueblo de la Nación c/Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco)*¹⁵, el Defensor del Pueblo inició una demanda contra el Estado nacional y la Provincia del Chaco, denunciando la situación de extrema miseria de comunidades de la etnia toba, habitantes de esa provincia, y reclamando el cumplimiento por parte del Estado de su obligación de adoptar acciones positivas en relación con la situación de los pueblos indígenas. La demanda señala que la población indígena se halla en una grave situación socioeconómica, a consecuencia de la cual la mayoría de la población padece de enfermedades endémicas que son producto de la pobreza extrema, carece

14 Ver Cámara Nacional de lo Contenciosoadministrativo Federal (Argentina), Sala I, caso *Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ EDESUR S.A. s/ Responsabilidad por daños*, 16 de Marzo de 2000.

15 Ver Corte Suprema de la Nación (Argentina), caso *Defensor del Pueblo de la Nación c/Estado Nacional y otra (Provincia del Chaco) s/proceso de conocimiento*, sentencia de 18 de septiembre de 2007.

de alimentación adecuada, de acceso a agua potable, de atención médica y de vivienda. Denuncia que, a raíz de esa situación, en el mes anterior a la presentación de la demanda se han registrado 11 muertes.

La Corte Suprema de Justicia, que actuó en ejercicio de su jurisdicción originaria, consideró que las afirmaciones del Defensor del Pueblo eran verosímiles, y ordenó al Estado:

a) informar a la Corte, en relación con las medidas de protección de la comunidad indígena que habita en la región: 1) comunidades que pueblan esos territorios y cantidad de habitantes que las integran; 2) presupuesto para la atención de los asuntos indígenas y destino de los recursos fijados en las leyes respectivas; 3) ejecución de programas de salud, alimentarios y de asistencia sanitaria; 4) ejecución de programas de provisión de agua potable, fumigación y desinfección. 5) ejecución de planes de educación; 6) ejecución de programas habitacionales.

b) comparecer en audiencia pública ante la Corte Suprema para presentar y discutir la información solicitada.

c) como medida cautelar, suministrar agua potable y alimentos a las comunidades indígenas que habitan en la región afectada, como así también de un medio de transporte y comunicación adecuados, a cada uno de los puestos sanitarios.

También el Tribunal Constitucional del Ecuador tuvo oportunidad de decidir una demanda de amparo presentada por el Defensor del Pueblo, en defensa de los derechos de comunidades indígenas y afrodescendientes de la Provincia de Esmeraldas. En el caso *Claudio Mueckay Arcos v. Dirección Regional de Minería*

de Pichincha¹⁶, el Tribunal confirmó la decisión del juez de amparo y suspendió una concesión minera en un bloque situado en el territorio de las comunidades, por considerar violado el derecho a la consulta previa, y por la amenaza que dicha concesión representa para el derecho a un medio ambiente sano, los derechos colectivos de los pueblos indígenas, negros y afroecuatorianos a conservar la propiedad de las tierras comunitarias, participar del usufructo, administración y conservación de los recursos naturales que se hallen en ellas, a conservar sus prácticas de manejo de la diversidad, y a no ser desplazados de sus tierras. La sentencia afirma que la propiedad de la tierra comunitaria tiene por objeto asegurar el mantenimiento de la cultura, los valores, creencias y tradiciones, y el desarrollo social, económico y organizativo de los pueblos indígenas y afroecuatorianos. Respecto de la falta de consulta, el Tribunal Constitucional afirma que la falta de reglamentación de ese derecho no constituye excusa para incumplir con la obligación de consulta previa a las comunidades potencialmente afectadas.

En Guatemala, el Procurador de los Derechos Humanos inició una acción de amparo contra una resolución del Director del Sistema Penitenciario que obligaba a todas las personas reclusas en centros penitenciarios a utilizar un uniforme color anaranjado. Como consecuencia de esa resolución, se prohibió a las internas indígenas utilizar sus trajes tradicionales. El Procurador alegó violaciones al derecho a la identidad cultural de los pueblos indígenas. El tribunal de amparo acogió la demanda, el amparo, señalando que la imposición de la obligación de usar un uniforme y la correlativa prohibición de usar el traje típico constituye un caso de discriminación hacia los grupos indígenas y en especial hacia las mujeres indígenas. La Corte señala la incompatibilidad de la resolución con la obligación estatal de reconocer, respetar y promover la cultura y tradiciones de los pueblos indígenas, entre los que se cuenta el uso del traje

16 Ver Tribunal Constitucional (Ecuador), caso No. 170-2002-RA, *Claudio Mueckay Arcos v. Dirección Regional de Minería de Pichincha: Director Regional*, sentencia de 13 de agosto de 2002.

típico. En consecuencia, ordenó dejar sin efecto la resolución administrativa y restituir el derecho a usar el traje típico a las internas afectadas¹⁷.

Otra dimensión interesante de la actuación judicial de las instituciones nacionales de Derechos Humanos ha sido la asignación por parte de los tribunales de justicia de un papel de seguimiento de la ejecución de sentencias complejas, que requieren modificaciones normativas o administrativas, previsión de recursos e implementación extendida en el tiempo. Esto es particularmente relevante en casos relativos a derechos económicos, sociales y culturales que requieren remedios colectivos o estructurales. En estos casos, es cada vez más frecuente que los tribunales otorguen a las instituciones nacionales un papel de guardián de la debida adopción e implementación de las medidas necesarias para la ejecución adecuada de la sentencia¹⁸.

Finalmente, vale señalar que en muchos casos existe continuidad entre la tramitación de quejas y la presentación de casos judiciales por parte de las instituciones nacionales de Derechos Humanos. Y ello porque la presentación de casos judiciales es frecuentemente consecuencia de la tramitación de una queja, o de la acumulación de muchas quejas, en las que ha determinado la existencia de una violación y se han efectuado recomendaciones que no han sido aceptadas o han sido ignoradas por la autoridad o sujeto responsable.

IV.3. Informes o reportes monográficos

Otra de las facultades características de las instituciones nacionales de Derechos Humanos es la de elaborar informes o reportes sobre situaciones

17 Ver Corte de Apelaciones constituida en tribunal de amparo (Guatemala), Sala Tercera, Amparo No. 46-2003 Of. 1., sentencia de 30 de octubre de 2003.

18 Ver, por ejemplo, Cámara Nacional en lo Contenciosoadministrativo Federal (Argentina), Sala IV, caso *Viceconte, Mariela Cecilia c/Estado Nacional “ Ministerio de Salud y Acción Social s/amparo, sentencia de 2 de junio de 1998; Corte Constitucional (Colombia), sentencia de tutela T-025/2004, de 22 de enero de 2004.*

o temas relevantes en relación con su competencia, es decir, la promoción y protección de los Derechos Humanos¹⁹.

De manera genérica, puede decirse que los informes tienen el objeto de documentar un determinado problema de Derechos Humanos, calificar la situación jurídicamente y ofrecer recomendaciones para superar el problema y, cuando corresponda, ofrecer reparaciones adecuadas a las víctimas. Es habitual que la facultad de elaborar informes o reportes esté relacionada con otras facultades: así, por ejemplo, con frecuencia la selección de temas relevantes para la elaboración de informes proviene de la detección de problemas de Derechos Humanos a partir de la acumulación de quejas que revelan un patrón de violaciones o de incumplimiento de obligaciones por parte de las autoridades o sujetos responsables.

En sentido similar, cuando en el marco de un informe se determina que la raíz de un problema de Derechos Humanos es de índole normativa, las instituciones nacionales pueden canalizar su propuesta de recomendación a través de propuestas de modificación legislativa, o de la presentación de iniciativas legislativas cuando esta facultad les sea reconocida.

La facultad de elaborar informes o reportes cobra relevancia para tratar problemas vinculados con las que he denominado “escala” grupal o colectiva, y “escala” de las decisiones generales de política pública. Quisiera llamar la atención sobre dos posibilidades distintas de empleo de la facultad de elaborar informes o reportes, ambas relevantes para el tema que nos convoca.

La primera consiste en lo que tal vez constituye el uso más tradicional de la facultad de elaborar informes o reportes: dedicar el informe monográfico a un *tema o situación de Derechos Humanos* que suscite atención por su gravedad,

19 No me referiré aquí a los informes anuales o generales de las instituciones nacionales de derechos humanos. Baste decir que, en la medida en que la institución trabaje sobre temas de derechos económicos, sociales y culturales, ese trabajo debe tener debido reflejo en dichos informes.

novedad, extensión, descuido o algún otro criterio que lo hagan relevante. Bajo estos criterios caben, por supuesto, muchos tipos diferentes de investigación, por ejemplo:

-La puramente normativa: consistente en el análisis de la compatibilidad de la ley, de reglamentos o de otras normas generales vigentes con principios constitucionales o estándares internacionales de Derechos Humanos. En materia de derechos económicos, sociales y culturales, uno de los problemas relevantes es la omisión legislativa o reglamentaria, que perjudica la efectividad de los derechos reconocidos en la constitución o en un tratado de Derechos Humanos por falta de especificación concreta de su contenido y de sus correlativas obligaciones.

-Las investigaciones temáticas: otra variante común de informes o reportes monográficos consiste en abordar un tema específico, analizar críticamente su regulación e identificar los principales problemas u obstáculos al pleno disfrute del derecho o del aspecto del derecho en cuestión. Los mejores ejemplos de estos informes aportan análisis normativo e información empírica – cuantitativa y cualitativa – sobre los problemas tratados, y concluyen con recomendaciones dirigidas a la superación de la situación bajo análisis. Algunos temas que pueden ilustrar lo dicho en materia de derechos económicos, sociales y culturales son el derecho a la inclusión educativa de niños y niñas con discapacidad, la política pública de vivienda ante la escasez habitacional, los problemas de abastecimiento de medicación básica, los programas alimentarios y la desnutrición infantil, entre muchos otros.

-Las investigaciones sobre situaciones de violación concretas: otro ejemplo de empleo de la facultad de elaborar informes o reportes centra su objeto sobre situaciones concretas de violación, en una perspectiva que refleja lo que he denominado “escala” grupal o colectiva. Se trata de situaciones de violación de derechos que afectan a un grupo o colectivo más o menos determinado

o determinable, que a veces resultan circunscriptas temporalmente: un “caso” en sentido amplio – no en el sentido judicial del término. En estos informes, además del análisis jurídico y de la documentación de a través de datos empíricos, es común que se incluyan testimonios narrativos, que acercan el tono del informe a la perspectiva de las víctimas. Ejemplos de estos tipos de informes en materia de derechos económicos, sociales y culturales son la amenaza de desalojo forzoso a una comunidad concreta fundada en la construcción de una obra pública, las condiciones laborales de los trabajadores migrantes en un sector determinado – como el textil o el agrícola –, la situación material ruinosa de establecimientos educativos de una zona determinada, las prácticas de desaliento del ejercicio del derecho a interrumpir voluntariamente el embarazo en los casos de hipótesis lícitas, la situación de incumplimiento del “derecho al mínimo vital” de una comunidad, la afectaciones producidas por la privatización de un servicio público, como el abastecimiento de agua, etcétera.

Una segunda posibilidad de empleo de la facultad de elaborar informes sigue el modelo del *monitoreo permanente de la situación de un determinado derecho*, o de varios derechos. En estos casos, no se trata de la documentación puntual del estado de disfrute de un derecho, o de una situación de violación concreta en un momento determinado, sino del seguimiento permanente de la situación de goce de uno o varios derechos, que se refleja en informes periódicos. Para ello, resulta de especial relevancia el empleo de indicadores – tanto cuantitativos como cualitativos – capaces de reflejar la situación documentada a través de parámetros objetivos o verificables²⁰.

Este tipo de informes atiende especialmente la “escala” o nivel de las decisiones generales de política pública, ya que permite evaluar el marco

20 Ver, en general, *Los derechos económicos, sociales y culturales. Manual...*, cit., pp. 60-77. El trabajo de la Defensoría del Pueblo de Colombia ofrece excelentes ejemplos sobre la elaboración de indicadores para el seguimiento de derechos económicos, sociales y culturales. Ver por ejemplo, entre otros, *El derecho a la educación en la Constitución, la jurisprudencia y los instrumentos internacionales*, Defensoría del Pueblo, Bogotá, 2003, entre varias otras publicaciones similares.

general y los resultados alcanzados por las respectivas políticas en materia de Derechos Humanos en general, y de derechos económicos, sociales y culturales en particular. Sin embargo, también es habitual que tales informes dediquen algún espacio a la descripción de casos o situaciones paradigmáticas, que ejemplifican algunas de las tendencias generales verificadas. De modo que también hay cierto espacio en estos informes para cubrir situaciones vinculadas con la “escala” o nivel grupal o colectivo.

Este tipo de ejercicio resulta particularmente apto como insumo para la preparación de informes alternativos, contrainformes o informes “sombra” frente a los comités que supervisan tratados internacionales, como el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, o el Comité sobre los Derechos del Niño – o aún para los propios informes estatales.

La elaboración de tales informes de seguimiento reviste suma importancia en materia de derechos económicos, sociales y culturales, dada la obligación de “progresividad” de la plena efectividad de los derechos incorporada en tratados internacionales como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de San Salvador. El progreso, estancamiento o retroceso en la plena efectiva de los derechos sólo puede evaluarse a partir de una comparación temporal de indicadores –tanto cuantitativos como cualitativos –, que permita determinar el sentido de su evolución y por ende el cumplimiento o incumplimiento de la obligación de progresividad.

De hecho, como las sucesivas evaluaciones de los órganos internacionales de tratados son separadas por lapsos prolongados –cinco años o más–, el seguimiento constante y el procesamiento y evaluación de esa información en lapsos más cortos –por ejemplo, lapsos de un año, en sincronía con los informes defensoriales anuales– constituye un insumo invaluable para identificar más claramente tendencias y ofrecer respaldo suficiente a las conclusiones a las que se arriba.

De modo que este puede ser un aporte importante de las instituciones nacionales de Derechos Humanos a los mecanismos internacionales de supervisión de las obligaciones que surgen de tratados de Derechos Humanos consistentes en la evaluación de informes estatales.

Sin embargo, es importante subrayar que el trabajo sobre indicadores requiere una capacidad técnica específica, y una apertura interdisciplinaria: el área de derechos económicos, sociales y culturales cubre temas como salud, vivienda, educación o alimentación, que requieren un diálogo entre el lenguaje normativo y el de disciplinas técnicas o científicas.

Por último, cabe señalar que la conveniencia de que las instituciones nacionales de Derechos Humanos se involucren en elaboración de informes de seguimiento de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales se ve fortalecida por el prácticamente unánime reconocimiento de su facultad de requerir información a la administración pública. Esta facultad incluye, claro está, el requerimiento de información estadística producida o en poder de la administración –que es, en general, la información relevante para determinar la evolución de la situación de diferentes derechos. En muchos casos, esta facultad legal coloca a las instituciones nacionales de Derechos Humanos en ventaja frente a las organizaciones de la sociedad civil, que – por ausencia de leyes que garanticen el acceso a la información pública, o por trabas en el ejercicio de ese derecho – tienen frecuentemente dificultades para obtener la información relevante de las instituciones públicas.

IV.4. Iniciativa legislativa

Como ya he señalado antes, algunas instituciones nacionales de Derechos

Humanos de América Latina tienen facultades de iniciativa legislativa²¹, o pueden efectuar recomendaciones sobre modificaciones normativas al órgano legislativo o a la administración. Esta facultad puede ser útil para confrontar problemas de relacionados con la “escala” o nivel de las decisiones generales de política pública, y con la de grupal o colectiva, cuando la raíz de una afectación a un grupo o colectivo sea de índole normativa -como la legislación discriminatoria en perjuicio de un grupo, o la falta de consideración concreta de diferencias relevantes, que llevan a un grupo a gozar de servicios de peor calidad o a sufrir restricciones en el ejercicio de derechos generalmente reconocidos-.

En todo caso, conviene que esta facultad se ejerza en relación y como consecuencia de un trabajo previo de identificación del problema normativo que requiere solución y de elaboración de una propuesta, que en general se deriva bien de la tramitación de un número importante de quejas que revelan el problema, o de la elaboración de un informe monográfico entre cuyas conclusiones y recomendaciones se encuentra la necesidad de una modificación normativa, o la sanción de normas necesarias en caso de omisión.

IV.5. Mediación

Muchas instituciones nacionales de Derechos Humanos de América Latina tienen –o han ejercido de hecho– facultades de mediación en caso de conflictos sociales o colectivos en los que estén en juego Derechos Humanos²². En otros casos, la mediación constituye una posibilidad concreta para dar solución a una queja. Es decir, la mediación puede resultar un vehículo de actuación de las instituciones nacionales frente a problemas de “escala” o nivel individual, y

21 Por ejemplo, las de Ecuador, Perú y Venezuela. Similar facultad le es reconocida a la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires.

22 Por ejemplo, las de Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

frente a problemas de “escala” o nivel colectivo o grupal.

Cabe señalar que las instituciones nacionales de Derechos Humanos pueden cumplir –y de hecho han cumplido en algunos países de América Latina– un papel importante en materia de conflictos en los que está involucrada la afectación o la reivindicación de derechos económicos, sociales y culturales, tales como huelgas, conflictos laborales, despidos masivos, ocupaciones de tierras y desalojos forzosos, cortes de ruta, reclamos y protestas de sectores vulnerables o marginalizados, entre otros.

IV.6. Promoción

La mayor importancia concedida históricamente a los derechos civiles y políticos sobre los derechos económicos, sociales y culturales se debe, entre otros factores, a la persistencia de estereotipos y actitudes que reproducen las supuestas jerarquías tradiciones e ignoran o minimizan las nociones de interdependencia e indivisibilidad de todos los Derechos Humanos. Otro factor de peso ha sido la poca conciencia de los titulares de Derechos Humanos acerca del contenido de sus derechos, y de la posibilidad de reclamarlos.

Esto es particularmente relevante en materia de derechos económicos, sociales y culturales, dado que las víctimas de las violaciones más graves de estos derechos son, por lo general, los sectores sociales más excluidos y vulnerables.

De modo que las tareas de difusión y promoción, tales como la elaboración y participación en campañas públicas, formación de funcionarios públicos y trabajo con organizaciones de la sociedad civil, educación en Derechos Humanos en la escuela pública, producción de material escrito o audiovisual y otras intervenciones, resultan imprescindibles para superar barreras y obstáculos del pasado, y otorgar a los derechos económicos, sociales y

culturales la importancia que merecen, tanto para los titulares de derechos como para quienes resultan obligados por ellos²³.

En esto, las instituciones nacionales de Derechos Humanos están llamadas a jugar un papel fundamental. Al menos dos aspectos pueden ser mencionados a este respecto.

Por un lado, las instituciones nacionales de Derechos Humanos tienen una importante responsabilidad en la superación de déficits de información y de formación sobre derechos económicos, sociales y culturales – de modo que la dedicación de atención específica a estos derechos constituye un objetivo importante.

Por otro lado, cabe advertir contra el riesgo de que las instituciones nacionales de Derechos Humanos reproduzcan inconscientemente las jerarquías entre Derechos Humanos cuando realizan campañas de difusión o producen materiales sobre Derechos Humanos en general, pero identifican el conjunto de los Derechos Humanos sólo con derechos civiles y políticos. Por ello, es necesario incorporar en el trabajo de promoción la preocupación de transversalizar la inclusión de derechos económicos, sociales y culturales en toda campaña o mensaje en los que se haga alusión general a los Derechos Humanos. Esto implica, por ejemplo, un cierto equilibrio entre los ejemplos que se ofrecen, o los temas o motivos que constituyen la imagen de una campaña o de una intervención.

Las tareas de promoción y difusión pueden nutrirse de problemas o situaciones de todas las “escalas” o niveles: el individual, el grupal o colectivo y el relativo a las políticas públicas. De hecho, dado el importante peso que tienen los factores emotivos en la difusión de mensajes masivos, muchas campañas vinculadas con temas de Derechos Humanos recurren a ejemplos de problemas de

23 Para completar, ver *Los derechos económicos, sociales y culturales. Manual...*, cit., pp. 78-97.

nivel individual, que acerca al planteo de un asunto a la narrativa individual, y permite una identificación más fácil con la víctima.

Un párrafo aparte merece un tipo de campaña particular en la que habitualmente participan las instituciones nacionales de Derechos Humanos: las campañas a favor de la ratificación de tratados internacionales de Derechos Humanos. La participación de las instituciones nacionales en tales campañas puede elevar la visibilidad de los derechos involucrados, y sumar presión para su pronta consideración y aprobación por los órganos competentes. Esto incluye, claro está, los tratados internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales. En septiembre de 2009 se ha abierto a la firma y ratificación el Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuya distintas fases de aprobación tuvieron un papel importante los países de Iberoamérica. Se trata de una oportunidad para que las instituciones nacionales de Derechos Humanos dediquen su atención al tema y ejerzan influencia para que los países de la región ratifiquen el nuevo tratado.

IV.7. Actuación internacional

Por último, señalaré brevemente algunas posibilidades de actuación de las instituciones nacionales de Derechos Humanos a nivel internacional en materia de derechos económicos, sociales y culturales.

Como ya he dicho, las instituciones nacionales de derechos humanos pueden cumplir un papel trascendente en el marco de los mecanismos de informe frente a órganos de tratados de Derechos Humanos, u otros similares – como el reciente Examen Periódico Universal ante el Consejo de Derechos Humanos-.

A lo ya señalado, cabe agregar que las oportunidades de aportar información

sobre derechos económicos, sociales y culturales no se limitan al informe que los Estados partes deben al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: prácticamente todo tratado internacional de Derechos Humanos ofrece algún aspecto frente al que es relevante la información sobre derechos económicos sociales y culturales.

En algunos casos, de manera directa: la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención para la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad incluyen referencias expresas a derechos económicos, sociales y culturales, en relación a los colectivos que cada instrumento protege específicamente.

Pero otras convenciones de Derechos Humanos, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención contra la Tortura, también ofrecen espacio para canalizar información sobre la afectación de derechos económicos, sociales y culturales, por vía de su interdependencia e indivisibilidad de los Derechos Humanos allí contenidos²⁴. Por ejemplo, el Comité de Derechos Humanos, órgano de aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, ha adoptado una interpretación amplia del derecho a la vida, que incluye aspectos de nutrición y de acceso a servicios médicos. El Comité contra la Tortura ha considerado violaciones a las disposiciones de la Convención en casos de desalojos forzosos violentos, y ha demostrado especial preocupación por la situación de las personas internadas compulsivamente en instituciones psiquiátricas, y la falta de acceso a atención en salud, educación y oportunidades de trabajar a personas privadas de libertad como un factor

24 Sobre la posibilidad de proteger derechos sociales por conexión con otros derechos, ver V. ABRAMOVICH y C. COURTIS, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Trotta, Madrid, 2da. ed., 2004, pp. 201-220.

que puede transformar la detención en trato cruel, inhumano o degradante.

Esto no significa que las instituciones nacionales de Derechos Humanos deban necesariamente presentar información sobre la violación de derechos económicos, sociales y culturales ante cualquier ejercicio de revisión de informes estatales: corresponde a la institución evaluar la importancia de la información con la que cuenta para ilustrar sobre situaciones de violación o incumplimiento al respectivo comité. En muchos casos, por razones de recursos, las instituciones nacionales de Derechos Humanos no están en condiciones de dedicar su tiempo a producir múltiples informes o reportes destinados a los órganos de tratados. Dadas estas restricciones, conviene ser práctico, y aprender a adaptar la información producida con un objetivo específico para otros fines.

Una última observación sobre la cuestión de los informes ante órganos internacionales: cabe destacar que el Sistema Interamericano de Derechos Humanos se encamina lentamente hacia la implementación del mecanismo de informes previsto por el Protocolo de San Salvador. Aunque el tratado entró en vigor en 1999, la puesta en funcionamiento del mecanismo de informes fue postergada. El proceso se ha activado en los últimos años, en parte gracias a la actuación de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que ha avanzado en la elaboración de un marco conceptual para la selección de indicadores de progreso. De modo es que es posible que en los próximos años, los Estados parte del Protocolo de San Salvador deban comenzar a enviar informes estatales al Sistema Interamericano de Derechos Humanos –esto ofrecerá otra oportunidad de intervención a las instituciones nacionales de Derechos Humanos²⁵–.

25 También la Convención Interamericana para la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra las Personas con Discapacidad establece la obligación de los Estados partes de producir informes que serán considerados por el Comité previsto por ese instrumentos. También en este sistema las instituciones nacionales de derechos humanos podrían jugar un papel importante.

Otro medio de actuación internacional de las instituciones nacionales de Derechos Humanos en el terreno internacional es su posible participación en mecanismos de petición o comunicación ante órganos internacionales. Existe una tendencia hacia la mayor aceptación de la legitimación de las instituciones nacionales de Derechos Humanos para presentar casos ante órganos internacionales, o para participar en ellos en calidad de *amicus curiae*, pese a que la cuestión ha generado algún debate.

En general, los países de América Latina forman parte simultáneamente del Sistema Interamericano y del Sistema Universal de Derechos Humanos. Con respecto al Sistema Interamericano, aunque la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales no es plena, existen oportunidades para llevar casos de violaciones por diversas vías. La vía más importante explorada en el Sistema Interamericano, y coronada con algún éxito por decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es la de la interconexión de derechos económicos, sociales y culturales con derechos civiles y políticos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos²⁶. El Protocolo de San Salvador permite además presentar peticiones en casos de violaciones a la libertad sindical y al derecho a la educación.

En lo que respecta al Sistema Universal, hasta la fecha las posibilidades de presentación de casos ante Comités eran básicamente dos. Por un lado, por vía de interconexión, en aquellos casos en los que existiera una relación estrecha entre un derecho civil y político y un derecho económico, social y cultural violado. Así, diversas decisiones del Comité de Derechos Humanos y del Comité contra la Tortura han protegido derechos económicos, sociales y culturales a través de su íntima conexión con derechos civiles y políticos tales como el

26 Sobre esta cuestión puede verse C. COURTIS, “Los derechos sociales en perspectiva: posibilidades de empleo del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para su protección”, en C. Courtis, *Derechos sociales, ambientales y relaciones entre particulares. Nuevos horizontes*, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, Bilbao, 2006, pp. 21-31.

derecho a la vida, a la intimidad, a no ser sometido a tratos crueles, inhumanos o degradantes, al respeto de la vida cultural de las minorías étnicas, religiosas o lingüísticas (incluida en el artículo 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), o por aplicación del principio de igualdad y la prohibición de discriminación a derechos sociales, como el derecho a la seguridad social. Por otro lado, la alegación de violación de derechos, económicos, sociales y culturales en relación con un factor prohibido de discriminación, o en relación con un colectivo protegido especialmente por un instrumento de Derechos Humanos. Así, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención sobre la Protección de los Trabajadores Migrantes y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad establecen, por sí o a través de un protocolo facultativo, mecanismos de comunicación o petición que permiten la presentación quejas de acuerdo a las líneas descritas, y en algunos casos los respectivos Comités ya se han pronunciado en supuestos de violación a derechos económicos, sociales y culturales (como el derecho a la vivienda, el derecho a la salud o los derechos laborales)²⁷.

Sin embargo, la mayor novedad producida en este campo ha sido la adopción por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas, en 10 de diciembre de 2008, del Protocolo Facultativo al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La ratificación y entrada en vigor de dicho Protocolo permitirá la presentación de comunicaciones al respectivo Comité por alegadas violaciones de los Estados partes a los derechos incluidos en el Pacto. Como dije antes, el Protocolo se ha abierto a la firma y ratificación en septiembre de 2009. Al momento de actualizar este trabajo (septiembre de 2011), se habían registrado 4 ratificaciones (Ecuador, Mongolia, España

27 Ver *Courts and the Legal Enforcement of Economic, Social and Cultural Rights. Comparative Experiences of Justiciability*, International Commission of Jurists, Ginebra, 2008, pp. 65-72.

y El Salvador) y otras 32 firmas. Son necesarias 10 ratificaciones para que el Protocolo Facultativo entre en vigor.

Por último, cabe destacar las posibilidades de trabajo de las instituciones nacionales de Derechos Humanos con los denominados procedimientos especiales de los Sistemas Internacionales de Derechos Humanos, es decir, los denominados relatores especiales o expertos independientes, y los grupos de trabajo temáticos. En materia de derechos económicos, sociales y culturales, el Sistema Universal ha tenido el liderazgo en este campo: existen relatores especiales y expertos independientes sobre los derechos a la salud, vivienda, educación, alimentación, agua y saneamiento, derechos culturales, además de otros cuyas temáticas son afines al tema, como los dedicados a pobreza extrema y Derechos Humanos, residuos tóxicos y deuda externa y derechos humanos.

Las instituciones nacionales pueden jugar un papel importante enviando información relevante sobre los respectivos temas de trabajo de los relatores especiales o expertos independientes. Esta puede incluir información sobre buenas prácticas, en especial aquellas referidas a los temas sobre los cuales los relatores elaboran sus informes. También hay oportunidad de enviar información sobre violaciones al derecho en cuestión, a efectos de generar la intervención del respectivo relator o experto ante el Estado. Por último, cabe recordar que los relatores o expertos independientes suelen efectuar visitas a países que así lo autorizan. Las instituciones nacionales de Derechos Humanos son fuentes imprescindibles de información para los relatores o expertos, y toda visita debería al menos incluir un diálogo previo con la institución nacional durante la preparación, y una reunión de trabajo con la institución durante la visita al país.

V. El papel de las instituciones sub-nacionales de Derechos Humanos en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales

Además de instituciones nacionales de Derechos Humanos, la experiencia latinoamericana ha sido también rica en la creación de instituciones sub-nacionales de Derechos Humanos – tanto a nivel provincial, estadual o departamental, como a nivel municipal. Aunque para el derecho internacional de los Derechos Humanos el responsable del respeto y garantía de los Derechos Humanos es el Estado central, la división política interna de los Estados –habitualmente determinada por la Constitución política de cada país– distribuye territorialmente tanto responsabilidades en materia de respeto de los Derechos humanos, como competencias para garantizar, realizar y promover los Derechos humanos.

De modo que es necesario un estudio específico de la distribución o descentralización de competencias de cada país para identificar en qué áreas las responsabilidades en materia de Derechos Humanos corresponde al nivel local, departamental o provincial, sea de forma exclusiva o concurrente. Sobre esto no hay recetas únicas, sino que cada diseño constitucional tiene sus propias particularidades: en algunos el diseño es más centralista, en otros las responsabilidades están más descentralizadas. En materia de derechos sociales, por ejemplo, las responsabilidades estatales en materia de derecho a la educación o a la salud varían de acuerdo al país –en algunos casos se trata de materias de competencia del Estado central, en otros las responsabilidades corresponden a los niveles provincial o estadual, departamental o municipal-.

Esta primera distinción ofrece ya algunas bases para pensar el papel de las instituciones sub-nacionales: si la competencia en materia de esas áreas concretas corresponde a niveles sub-nacionales de gobierno, serán las defensorías de ese ámbito las que estén en mejor posición para la protección, defensa y promoción de los derechos que corresponden a esos ámbitos. Por

ejemplo, si la provisión de educación pública corresponde fundamentalmente al nivel provincial o estatal, la institución provincial o estatal de Derechos Humanos estará en mejor posición para supervisar el cumplimiento de obligaciones del poder público en materia de derecho a la educación.

Además de este criterio, que es fundamentalmente jurídico, creo que es importante destacar que el disfrute de algunos Derechos Humanos es función de factores de carácter fundamentalmente local – de modo que las instituciones en mejor posición para controlar el cumplimiento o incumplimiento de esos derechos corresponde al ámbito local.

Por ejemplo: la satisfacción del derecho a la vivienda es función de algunos factores que son fundamentalmente locales, como la existencia o inexistencia de tierras disponibles para la expansión de la oferta de vivienda. Más allá de algunos factores comunes – como por ejemplo el acceso a crédito – los factores que explican la accesibilidad de la vivienda como derecho implican un análisis que varía sustancialmente de acuerdo al contexto local –la problemática de vivienda en una ciudad como Montevideo, por ejemplo, es completamente distinta de la de poblaciones rurales-.

La accesibilidad del medio urbano para personas con discapacidad es otro buen ejemplo: el goce del derecho a un entorno arquitectónico y urbano accesible depende en una importante medida de factores típicamente locales. Poco le servirá a un/a habitante de Durazno que en los edificios públicos de Montevideo haya rampas de acceso, si los edificios del gobierno local no son accesibles. Las competencias en materia de poder de policía y habilitación de construcciones corresponden habitualmente al poder local –de modo que el disfrute del derecho dependerá directamente del ejercicio o de la falta de ejercicio de competencias por el gobierno local-.

Algunos derechos y obligaciones en materia de Derechos Humanos también

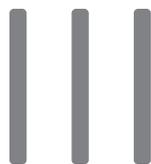
pueden tener dimensiones de concreción en el ámbito local. Es obvio que el respeto de los derechos de los trabajadores de un municipio corresponde al ámbito local. Del mismo modo, algunos principios transversales, como por ejemplo la igualdad de derechos y oportunidades de las mujeres, también pueden tener formas de concreción típicamente locales. Por ejemplo, la obligación estatal de eliminación de barreras que impiden el acceso al trabajo a las mujeres de manera igualitaria con los hombres puede exigir algunas soluciones que corresponden fundamentalmente al ámbito local: la existencia de guarderías, que permitan a la mujer aliviar en parte las obligaciones de cuidado de niños y niñas y por ende mejoren sus posibilidades de acceso a puestos de trabajo de mayor calificación o estabilidad, dependen por lo común principalmente de factores de índole local.

En resumen: el cumplimiento de obligaciones para la realización del ya mencionado extenso catálogo de Derechos Humanos reconocido en constituciones e instrumentos de Derechos Humanos ratificados por los países de la región corresponde, de acuerdo a la repartición de competencias territoriales de cada país o en razón de la índole fundamentalmente local de ciertos factores, a las autoridades sub-nacionales –provinciales o estatales, departamentales o municipales-. En estos casos, cobra particular relevancia el papel que puedan cumplir las instituciones de Derechos Humanos de nivel sub-nacional, pues son ellas las que están mejor dotadas tanto para recibir quejas o denuncias de los titulares de derechos gestionados localmente, como para supervisar el cumplimiento de las obligaciones de las autoridades locales.

VI. Breve conclusión

Como pudo verse a lo largo de esta contribución, las oportunidades de trabajo de las instituciones nacionales y sub-nacionales de Derechos Humanos en el

campo de los derechos económicos, sociales y culturales son enormes. Todas las facultades que constituciones y leyes reglamentarias les asignan tienen un potencial para tratar problemas de afectación de derechos económicos, sociales y culturales de diversa “escala” o nivel. No hay, por ende, mayor excusa técnica o teórica para que las instituciones nacionales se involucren en el trabajo en esta área temática. La extensión y complejidad del campo requerirá, sin embargo, comenzar eligiendo algunos derechos o temas puntuales, hasta que la institución adquiera experiencia de trabajo sobre esta temática y se provea de los recursos necesarios para expandir su tarea.



LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DESDE UNA MIRADA REGIONAL

Manuel de la Iglesia Caruncho - Director del Centro de Formación de la Cooperación Española

Les doy la bienvenida al Centro de Formación de la Cooperación Española, donde me gustaría que se encuentren como en su casa. De hecho, les comento que el edificio en el cual nos encontramos forma parte del Patrimonio Arquitectónico de Montevideo, pertenece a sus ciudadanos/as, es propiedad de la Administración uruguaya. La Cooperación Española lo utiliza para actividades de formación y de intercambio de conocimiento que reúnen a empleados públicos y expertos de los distintos países de América Latina en diferentes ámbitos del conocimiento, pero lo gestiona en un régimen de comodato. Por lo tanto, siéntanse, también por esta razón, como en su casa.

Quisiera agradecer a Ana Agostino y a la Defensoría del Vecino de Montevideo por haber elegido este Centro de Formación para llevar a cabo parte del Encuentro de Defensorías Locales. Desde la Cooperación Española hemos apoyado la creación de la Defensoría de Montevideo desde sus orígenes, así que resulta un verdadero honor para nosotros recibirlos/as aquí en el día de hoy.

La Defensoría del Vecino ha tenido y tiene un papel muy relevante en la sociedad, defendiendo los derechos de la ciudadanía frente a la Administración, lo que en muchas ocasiones, resulta una tarea compleja, puesto que los Defensores del Vecino no tienen en sus manos la solución de los problemas que identifican, sino la posibilidad de intervenir ante la Administración, o de conseguir una mediación entre vecinos/as, para tratar de que esos problemas se resuelvan. Y pese a que esto pueda parecer en ocasiones insuficiente o limitado a las organizaciones ciudadanas, estos roles de la Defensoría del Vecino son cruciales en muchos casos para aportar arreglos y soluciones a problemas que, de otra manera, quedarían sin resolver.

Y este papel es crucial porque la Defensoría del Vecino es la única Institución a nivel local que puede lograr esa intermediación y ese acercamiento entre la Administración y la ciudadanía en los casos en los que es requerida para hacerlo. Así, contribuye a la eficacia en el desempeño del poder por parte de los gobiernos electos y sin duda fortalece a la democracia.

Les deseo que en este Encuentro se reconozca ese rol a las Defensorías presentes y también sirva para la puesta en común de experiencias y buenas prácticas, a fin de que aquellos departamentos que aún no cuentan con estas Instituciones puedan estudiar su viabilidad y en su caso desarrollarlas.

Muchas gracias.

Carlos R. Constenla - Presidente del Instituto Latinoamericano del Ombudsman – Defensor del Pueblo

La naturaleza municipal del Defensor del Pueblo

*La racionalidad consiste en concebir primero un fin realizable
y luego escoger los medios idóneos para alcanzarlo*
Max Weber

I. El municipalismo

El Defensor del Pueblo es un instituto surgido en el municipio y en el que allí justifica –más que en cualquier otra escala- su naturaleza, su eficacia y su misma razón de ser. El Defensor del Pueblo tiene una fuerte identidad ciudadana.

¿El Municipio es un ente natural o una creación jurídica? Los años vividos en democracia, el desarrollo de nuevas formas de democracia participativa, el replanteo o si se quiere la nueva construcción del concepto de ciudadanía, la crisis del estado representativo y más aún de las estipulaciones sobre las que se sostenía la organización de los Estados nacionales clásicos –aun aquellos que parecen con más consolidada identidad-, hizo ver al municipio de otro modo. Fue revalorizado y considerado como una institución capaz de responder a las nuevas demandas políticas y sociales, y en cierto modo a aliviar el desasosiego (político y ecológico) que se alimentó alocadamente a lo largo de todo el siglo XX y con el que nos recibió ruidosamente el nuevo milenio.

El Municipio es un punto de partida; expresión de una necesidad impuesta por la hermandad de la familia humana por su instinto gregario o por la imposibilidad individual de satisfacer sus necesidades elementales de vida. Es una imposición de la realidad. Como escribía en sus tesis doctoral Lisandro de la Torre: “Todo centro de población, forme ya una ciudad populosa, una

villa pequeña o un caserío olvidado, engendra relaciones de vecindad entre las personas que lo componen, relaciones que van tomando poco a poco la forma de una aspiración de bienestar general. Habitando todos en el mismo lugar, concurren por una ley ineludible a formar la asociación que ha de satisfacer las necesidades que cada uno aprecia y que sólo el esfuerzo común puede alcanzar”. Y agrega dos párrafos más adelante: “Cuando en el pasado en el fondo de su aldea los vecinos, negociantes y propietarios sentían la necesidad de conservar caminos, de sostener una escuela o de construir un cementerio, y votaban sus impuestos y gravaban sus propiedades con estos fines, ni siquiera habían alzado la vista para inquirir la estructura constitucional del país, porque no veían en el ejercicio voluntario de aquellos actos, destinados a producir todos su efectos en el estrecho límite de su distrito, nada que pudiera alterar los principios consagrados como bases para su organización política. Y ésta ha sido la naturaleza histórica de la asociación comunal que no pueden desconocer hoy las leyes. . .”²⁸.

Por siglos y desde antes los llamados tiempos históricos, la familia constituyó la única forma de sociedad. Con el tiempo, por imposición de necesidades económicas y por la evolución de la religión doméstica, ciertos número de familias formaron un grupo al que los griegos llamaron *fratria* y los romanos *curia*²⁹. La ciudad griega, como la ciudad romana, diferentes por cierto entre sí, constituyeron una forma superadora de los rígidas estructuras con las que se habían desarrollado las antiguas civilizaciones de oriente. Sin embargo la Ciudad Estado, propia de mundo griego, poco tuvo que ver con el Municipio, cuya raíz romanística es unánimemente reconocida. En Roma, al menos en tiempo de la República, el Derecho, está caracterizado por la coexistencia de una pluralidad de ordenamientos jurídicos dependientes de otros tantos

28 L. De La Torre: *Régimen municipal en Obras Completas*, 2ª edición, Editorial Hemisferio, Buenos Aires 1960, Tº VI p. 207.

29 N. Fustel de Coulanges: *La ciudad antigua*, traducción por J. Villalaz, 4ª ed. Porrúa, México 1980 p. 83.

«principios ordenadores», que se afirman en su naturaleza no jerárquica, sino sistémica³⁰. Esta idea puede ser integrada como dice Lobrano por el pasaje de la «ciudad Estado» griega al «Estado municipal romano», que se corresponde al pasaje de la *politeia* (organización de la *polis*) a la *res publica* (la cosa del pueblo)³¹. Conforme a Germán Bidart Campos: “Lo que en Grecia significó la *polis* como forma de convivencia y ordenación humanas, en Roma significó la *res publica* como cosa común o de todos: estructura política y jurídica que pertenece al pueblo, a la comunidad”³². Para los griegos la ciudad se corresponde con el Estado, y el Municipio no es un Estado.

La ciudad romana, asociativa y federalista, era una unidad política administrativa que tenía dos misiones fundamentales: de una parte organizar el tratamiento de las cuestiones locales incluyendo su jurisdicción y gobierno; de la otra las obligaciones que tenía con el gobierno de Roma fundamentalmente de carácter fiscal. Si bien el desarrollo asociativo y federal había comenzado en tiempos de la República en el Lacio y en el resto de Italia, tuvo su mayor desarrollo fuera de la Península con César primero y con el Principado después, no sólo por la sanción de la *lex Iulia municipalis*³³ en los tiempos de Augusto, sino también y sobre todo cuando los grupos social y económicamente dominantes en las provincias, terminaron de comprender la conveniencia de integrarse al orden romano³⁴.

Las ciudades que se iban integrando al mundo romano -la mayoría por propia determinación y otras por la fuerza-, eran muy frecuentemente autorizadas

30 G. Lobrano: *Continuidad entre las “Dos Repúblicas” del Derecho Indiano y el “Sistema republicano municipal” del derecho romano. Formulación esquemática de una hipótesis de trabajo*, en revista *Roma e America. Diritto Romano Comune*, Mucchi Editore, Módena 2007, num. 24 p. 21.

31 G. Lobrano: *Città municipi*, cabildos, en revista *Roma e America. Diritto Romano Comune*, Mucchi Editore, Módena 2004 n. 18 p. 171 (Trad. del autor).

32 G. Bidart Campos: *Manuel de Historia Política*, Ediar, Buenos Aires 1980 p. 39.

33 A. Piganiol: *Historia de Roma*, traducción por Ricardo Anaya, 2ª edición Eudeba, Buenos Aires 1971 p. 202.

34 L. Bloch: *Roma antigua y sus luchas sociales*, traducción por J. R. Arana, Alameda, México 1954 pp. 207 y sigs.

a elegir a sus gobernantes y gobernarse por sus propias leyes y no por las de Roma, a no ser que las hubiesen adoptado expresamente. La selección de un tipo u otro de ciudades, obedecía a un criterio estrictamente político. Al admitirse a una ciudad extranjera como municipio, sus habitantes pasaban a gozar de los mismos derechos que los ciudadanos romanos³⁵.

El municipio romano atendió con sentido urbano la *res publica* ocupándose de los abastecimientos, acueductos, construcciones, desagües, salubridad, policía, etc.³⁶.

II. La tradición del *Ius*

La tradición romana de la protección de los derechos y la limitación del poder, había tenido su pico más alto con la consagración del instituto del Tribuno de la Plebe 500 años a. C., después de la secesión de la plebe al Monte Sacro. También con la creación en el siglo IV por obra de los emperadores Valente y Valentiniano. Tanto una como otra institución se desarrollan en la propia Roma y en las ciudades confederadas con orientación a la protección de los derechos del pueblo limitando el poder político. Esta característica deriva de la naturaleza republicana de la Constitución romana. Así el constitucionalista italiano Mario Galizia, vinculándola con ella, hace referencia a las sindicaturas, también de práctica en la antigua Roma: “Toda la vida comunal hunde sus raíces en el pueblo. El magistrado es estrechamente subordinado a la voluntad popular; él no puede obrar sino en conformidad con la ley; si sus actos son hechos *contra jus* son nulos. Él es plenamente responsable por sus acciones.

35 A. Adam: *Antigüedades romanas*, traducción por José Garriga y Baucís, Imprenta de Cabrerizos, Valencia 1834 T^o I pp. 168 y 173.

36 Ver M. Montes López: *Elementos comunes en municipios mexicanos y el municipio romano, coincidencias que identifican una vocación democrática. El caso Cuquío en Estudios en Homenaje a Mercedes Gayosso y Navarrete*, compilador José Luis Cuevas Gayosso, edición de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana, Veracruz 2009 p. 539.

Con ese objeto existe la sindicatura, que controla el trabajo de todos los funcionarios, a esos fines existe la acción popular; con ese objeto existen tribunales y procedimientos especiales que garantizan el pleno mantenimiento de la legalidad. Al súbdito... le es reconocida... una total *libertas*... garantizada por la acciones concedida al ciudadano contra el funcionario que violó la ley, libertad que puede ser modificada sólo por leyes generales, con aquellas leyes que emanan de la asamblea de todos los ciudadanos”³⁷. Esto le hace decir a Lobrano: “Podría casi ser la página de un manual de Derecho romano notable, en particular, el rol sindical del síndico”³⁸.

III. La ciudad y el Defensor del Pueblo

Casi todos los problemas que afectan la vida de las personas, derivan de normas y actos administrativos locales. El transporte, la educación y la cultura; los servicios de salud, la limpieza y el alumbrado público, la defensa de los consumidores, la situación de los inmigrantes, la juventud, la discriminación en todas sus modalidades, el ambiente, el ruido, la seguridad, son entre otros, condicionantes de la vida diaria, y el bienestar de los vecinos depende que los municipios gestionen eficazmente su competencias³⁹. Y esto en la práctica, va mucho más allá de las atribuciones que en términos de jerarquía constitucional les corresponden a los municipios.

Es así, que las defensorías del pueblo municipales, se acreditan como receptoras y operadoras para la protección y promoción de los derechos ciudadanos al

37 M. Galizia: *La teoria della sovranità dal medio evo alla Rivoluzione francese*, A. Giuffrè, Milano 1951 p. 45. (Trad. del autor)

38 G. Lobrano: *La respublica romana, municipale – federativa e tribunitia: modelo costituzionale attuale* en *Diritto @Storia*, edizioni de la Facoltà di Giurisprudenza della Università di Sassari, Sassari n° 3 p. 7. (Trad. del autor) En Italia, el síndico, cumple actualmente las funciones de un alcalde o de un intendente rioplatense.

39 C. R. Constenla: *Teoría y práctica del Defensor del Pueblo*, Reus, Madrid; Zavalía, Buenos Aires; Ubijus, México; Temis, Bogotá 2010 p. 244.

nivel más próximo de las personas, según lo reconoció el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa⁴⁰.

Por otra parte, siendo la queja la primera de las manifestaciones participativas ciudadanas –fuera de los mecanismos políticos electorales- las defensorías locales se convierten en el umbral del no siempre reconocido poder de iniciativa popular. Una queja, un reclamo, atendido, estudiado y sistematizado por el Defensor del Pueblo, puede derivar en una recomendación que se transformará en el futuro en una nueva reglamentación o en una norma legal.

Hubo en el pasado y hay en la actualidad muchos defensores y defensoras del pueblo o como se los llame. Construir el paradigma de su perfil es poco práctico, dudosamente científico y hasta presuntuoso. Sí podemos afirmar que el constitucionalismo contemporáneo recogió la desairada misión del *ius*, muchas veces ensayada en la historia, de proteger los derechos aún desde el Estado y contra el mismo Estado. Es verdad que no llegó a articularlo como expresión de un poder negativo del modo en que lo formuló Rousseau en *Du Contrat Social*, pero pudo establecerlo como garantía de la efectiva vigencia de los derechos fundamentales, creando una figura con identidad propia para reparar las asimetrías sociales que sufren los sectores en situación de mayor vulnerabilidad.

Un místico jesuita del siglo XVI, Alonso Rodríguez, pone en boca de San Agustín (aclaro porque hay otras versiones), que «Antes de la venida de Cristo, el demonio andaba suelto, pero viniendo ÉL al mundo, lo ató»⁴¹. El Defensor del Pueblo no es el diablo, aunque para algunos parece que sí lo fuese, pero en todo caso dejó de estar suelto y, en la lógica del llamado Estado de derecho; en la república que se sustenta en formas democráticas de organización y que

40 J. Vintró Castells – I. Aragonés Seijo: *El marco internacional de la institución del Ombudsman*, edición del Sindic de Greuges de Catalunya, Barcelona 2014 p. 11.

41 A. Rodríguez: *Ejercicio de perfección y virtudes cristianas*, tratado IV, capítulo XI de la segunda parte, Editorial Poblet, Buenos Aires 1942 Tº II p. 430.

procura tutelar como bien supremo el derecho de las personas, su existencia pasó a ser un requisito imprescindible para evitar la consumación de la suma aberración que significa un Estado que, legitimándose políticamente en la protección y seguridad de sus habitantes, termina volviéndose en su contra.

IV. Defensorías del Pueblo municipales en el tiempo

Hechas estas aclaraciones pasaremos brevemente a referirnos a las defensorías del pueblo locales. Para ello debemos partir de que esta función tantas veces irredenta nació o renació, como quedó dicho, en las ciudades. Con las notas características que la identifican: independencia, autonomía, informalidad e imparcialidad; éforos, tribunos de la plebe, defensores *civitatis*, justicias aragoneses y síndicos, siempre tuvieron una referencia ciudadana y en cierto modo municipal.

Es evidente que no se puede entender la institución comunal medioeval sin una adecuada comprensión de la institución municipal antigua El imperio romano (la república del imperio como suele decir Catalano) es según Mommsen una «red de ciudades», que constituye el legado del mundo antiguo al mundo medieval y moderno⁴².

«Los historiadores del derecho distinguen en este sentido tres áreas: 1) Italia, Francia meridional y España donde se aprecia una verdadera continuidad una propia y verdadera continuidad físico – institucional entre el *municipium* romano y la comuna medieval; 2) Inglaterra, Francia septentrional, Países Bajos, Renania, Suiza, Alemania meridional y Austria donde la declinación de la vida urbana coincidió con el fin de la fase antigua del imperio romano pero que conservan huellas del municipio romano; y 3) Alemania del norte y los

42 Lóbrano: *La respublica romana*. . . cit. p. 6.

países escandinavos donde no hay tradición romana»⁴³.

La extensión de la matriz municipal romana, incluyó al defensor *civitatis* figura emergente en las ciudades durante el bajo imperio, que se fue consolidando en los distintos lugares del territorio pero de modo particular en las regiones más cercanas al Mediterráneo occidental, a pesar de que originariamente se había concebido para la región oriental. La península ibérica fue su especial ámbito de desarrollo⁴⁴.

Luego de la invasión de los árabes a España, a principios del siglo VIII, a medida que se iba consolidando la institucionalidad política en los territorios ibéricos reconquistados, esta institución de fue incluyendo en la nómina de las magistraturas capitulares, con la genérica denominación de síndico o procurador síndico⁴⁵. La palabra síndico etimológicamente viene del latín *syndicus* y este del griego *συνδική* (sindicos), de *συν* (conjunto [idea de asociación]) y *δική* (justicia) y que tiene que ver con el verbo *σύνδικοῖ* que quiere decir defender en justicia, asociarse en la defensa de algo o de alguien⁴⁶. Una vasta estirpe de términos jurídicos, tendrá allí su raíz: síndico en la acepción del que en un concurso de acreedores ajusta las cuentas y recauda lo que pertenece a la quiebra; procurador de los intereses del pueblo o del común; Justiciazgo (llamado Justicia Mayor en la antigua monarquía aragonesa); magistrado que protege a los ciudadanos. Se empleó con frecuencia en otros lugares de Europa, metamorfoseándose por último en la lengua italiana en la figura del alcalde. Era una representante procesal de un colectivo o comunidad.

El Síndico con la conquista y el poblamiento castellano en Hispanoamérica, fue apareciendo en los cabildos coloniales, y en América como en España,

43 *Ibidem, loc cit.*

44 Ver J. Beneyto Pérez: *Instituciones de Derecho Histórico Español*, Bosch, Barcelona 1931 Tº III pp. 111/2.

45 Ya empleada en las tradiciones *iuspublicísticas* romanas.

46 Ver *Diccionario Enciclopédico Hispano – Americano* Montaner y Simón Editores, Barcelona 1912, Tº XX p. 220.

el debilitamiento del poder comunal derivado de la hipertrofia centralista de la corona española, y la corrupción reinante, hizo que en muchos casos, en lugar de ser elegido por el «común», fuera puesto a subasta y comprado con derecho a ser transmitido hereditariamente.

Viene al caso recordar la referencia del historiador del Derecho Pedro José Pidal, aludiendo a los tiempos en que los Borbones de España intentaron “modernizar” la organización política de España y sus colonias. Dice este autor del siglo XIX: “Carlos III conoció el infeliz estado en que había llegado el régimen interior de las ciudades, e intentó darle alguna vida. Entonces apeló a las antiguas tradiciones y el *defensor civitatis* de la municipalidad romana renació de nuevo con su nuevo nombre de síndico y como en los tiempos pasados, fue elegido, no por la curia o el ayuntamiento, sino por el común, por el concejo entero”⁴⁷.

Sobre esta cuestión sostiene Concepción de Castro: “La composición oligárquica de los ayuntamientos hace crisis en 1766. Las reformas entonces implantadas demuestran hasta dónde puede llegar el Estado de la Ilustración sin un ataque frontal a la base social que lo sustenta. La reciente abrogación de la tasa al grano, coincidiendo con el punto máximo de una grave crisis de subsistencias, provoca una serie de motines que ponen en evidencia las deficiencias tradicionales en el abastecimiento y la administración municipales. Acompañando a otras medidas de tipo represivo para con los alborotadores, Carlos III limita la reforma a ciertos reajustes en la composición de los ayuntamientos”⁴⁸. Y cuando en la realización práctica de esta idea se encuentran con que muchos cargos habían sido vendidos a perpetuidad, y no se los podía elegir, crean los Diputados del Común y los Personeros del

47 P. J. Pidal: *Lecciones sobre la historia del gobierno y legislación de España*, Imprenta de la Revista de Legislación, Madrid 1880 p. 312.

48 C. de Castro, Concepción de: *La revolución liberal y los municipios españoles*, Alianza, Madrid 1979 p. 41.

Común, sin abolir la figura del Síndico Procurador, cuatro en las poblaciones de 2.000 almas en adelante y dos en las menores a esa cifra, todos ellos con carácter electivo y con voz y voto en el ayuntamiento⁴⁹.

Según el jurista catalán Ramón Lázaro de Dau y Des Bassòls de fines del siglo XVI y principios del XIX, más allá de la supresión de esos cargos en España, en 1760, el rey ordenó que en todos los pueblos de Cataluña se estableciese el empleo de procurador síndico con las mismas facultades que en Castilla, elegido cada tres años por la Audiencia a propuesta del ayuntamiento⁵⁰.

Sus funciones fueron las de amojonar y deslindar los términos, cuidar de los abastos y de los precios y fundamentalmente a procurar que se guarden al pueblo sus privilegios, exenciones y ordenanzas, la pureza en la administración y arriendo de la cosa pública⁵¹. «En una palabra el síndico procurador parece que ha de pensar, hacer, pedir y promover todo cuanto convenga al pueblo»⁵². Continúa Dou y Des Bassòls que en las ciudades donde el oficio estuviese perpetuado a alguna familia o regidor, se debía elegir por el común un síndico personero del público⁵³. Y aclara: Síndico personero y síndico procurador es lo mismo, teniendo tanto el uno como el otro voz para “pedir lo conveniente, y útil en nombre del público”⁵⁴.

En mayo de 1766 se mandó que el común de cada pueblo por parroquias o barrios, eligiese anualmente cuatro diputados en los pueblos de dos mil vecinos, y dos en los que no llegasen a ese número. La elección se debe hacer por el

49 *Ibidem* p. 42.

50 R. L. Dou y de Bassòls: *Instituciones del Derecho Público General de España con noticia particular de Cataluña*, Oficina de don Benito García y compañía. Madrid 1801 Tº III p. 239. Hombre de gran prestigio académico en Cataluña, entre otras dignidades eclesiásticas, Dou y Bassòls además de cancelario de la Universidad de Cervera, fue maestrescuela de la Catedral de Lleida.

51 *Ibidem* p. 239.

52 *Ibidem* p. 240.

53 *Ibidem*, *loc. cit*

54 *Ibidem* p. 241.

pueblo distribuido en parroquias o barrios⁵⁵. Tengamos en cuenta la palabra “común” en sentido político significa “todo el pueblo, de cualquier ciudad villa o lugar”⁵⁶ como bien lo atestiguó Juan de Mariana⁵⁷.

No es por casualidad que, al momento de instituirse las primeras defensorías del pueblo en Centro América y en algún caso en México como Guanajuato, se las llamara Procuradurías, ni que se lo llamara Síndico de Agravios en Cataluña y en la Comunidad Valenciana o Justicia en Aragón o diputado del común en Canarias. Y es obvio que también en Colombia se utilizó la antigua denominación hispánica, con el nombre de Personero. En el propio Brasil, la figura del *ombudsman*, en toda su variedad, buscó en la denominación de *ouvidor* su fuente inspiradora colonial.

V. Algunos de los problemas que plantean la existencia de un Defensor del Pueblo local

Son muchos los problemas de orden local que plantean la intervención de un Defensor del Pueblo local. Señalamos algunos de ellos:

a) Interlegalidad

El derecho moderno se asienta en el presupuesto de que el ordenamiento jurídico opera en una única escala, la escala del Estado. Sin embargo, hace más de hace algún tiempo –no menos de 50 años- la sociología jurídica señaló que todo grupo de alguna consistencia puede darse –y a menudo se da- normas de gobierno que pueden exceder el carácter de simples reglamentos, para adquirir

55 *Ibidem* p. 242.

56 *Diccionario Enciclopédico Hispano - Americano* Montaner y Simón, Barcelona 1912 T° V p. 641 (entrada: común).

57 “. . . y con grande codicia metiese la mano en las riquezas, así de particulares como del común. . . J. de Mariana: *Historia General de España*, Imprenta de Leonardo Núñez de Vargas, Madrid 1817 T° II p. 18.

el grado de verdaderas normas jurídicas⁵⁸. Se llegó así al derecho infraestatal, el informal, el no oficial (el derecho rural, el de los barrios, el de las iglesias, el de las empresas, el del deporte, etc.).

La interlegalidad que formula una concepción pluralista del derecho es mucho más que la mera conexidad entre sus diversas ramas. Tomando como ejemplo los problemas que plantea la protección ambiental se advierte cómo el tema de competencias nación, provincias, departamentos, municipios se da también en el marco de la desaparición de algunas segmentaciones jurídicas. Refiriéndose a la Argentina dice Horacio Rosatti que hasta la reforma de 1994, la normativa vigente estaba signada por la fragmentación. A partir de la reforma el enfoque holístico del tema y el mandato proteccionista se han hecho nítidos, pero su implementación infraconstitucional sigue dominada –en gran medida– por la «fragmentación» y aún por la «contradicción»⁵⁹.

Es tan intenso este proceso que ya no se habla de pluralismo jurídico clásico (la coexistencia en un mismo espacio geográfico de dos o más órdenes jurídicos autónomos) sino de la yuxtaposición, articulación e interpenetración de varios espacios jurídicos mezclados. Esta intersección de las fronteras jurídicas nos conduce al segundo concepto clave de una visión posmoderna del derecho, el concepto de interlegalidad⁶⁰.

La interlegalidad afecta al orden normativo municipal más que a ningún otro, y por su inmediatez, de modo directo o indirecto, a la vida de las personas. La interlegalidad que puede ser un progreso en el reconocimiento de más y mejores derechos, puede convertirse en un laberinto para las personas que no cuenten con instrumentos que garanticen los derechos.

Por otra parte, la coordinación de las normas municipales con normas de otra

58 Ver H. Lévy Bruhl: *Sociología del Derecho*, traducción por M. de Winizky, Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA), Buenos Aires 1964 pp. 13 y ss.

59 H. Rosatti: *Derecho Ambiental Constitucional*, 2ª edición Rubinzal – Culzoni, Sana Fe 2004 p. 25.

60 E. Marchiari: *El derecho municipal como derecho post moderno*, Ediar, Buenos Aires 2006 p. 168.

jerarquía debe interpretarse de modo que las superiores establecen pisos pero no techos, es decir que la yuxtaposición normativa podrá dar más derechos, pero no reducirlos.

b) Mediación.

Se ha dicho, entre tantas otras cosas acerca de sus misiones, que el Defensor del Pueblo es un mediador por excelencia entre la sociedad y el Estado. Es así en efecto, haciendo la salvedad de que no es un mediador imparcial: él debe estar de parte del pueblo, porque la imparcialidad es uno de los atributos de la ley, y la ley no necesariamente está siempre cerca y a favor del pueblo. El Defensor del Pueblo como mediador, ayuda a componer situaciones, pero a veces podrá obrar como «deshacedor» de mediaciones. Esto sucede cuando un acuerdo presidido o coordinado por el Municipio entre un particular o un colectivo y algún empresario o corporación empresaria, pueda vulnerar un derecho o un conjunto de derechos. Tal por caso dejar que una empresa contaminante acuerde con los vecinos denunciantes la solución del conflicto. Así se dio en el caso de la denuncia, luego retirada contra un silo en la ciudad de Ramallo o de un parque de diversiones en Vicente López. Los derechos de las personas son indisponibles y el Defensor del Pueblo debe siempre estar muy atento a ello. Su conocimiento del medio y la inmediatez de su intervención, serán garantía en ese objetivo.

Sin perjuicio de lo expuesto y en íntima relación con los medios alternativos de solución de conflictos, el Defensor del Pueblo local es un importante instrumento de mediación en conflictos entre particulares. El derecho a una tutela judicial efectiva es, como queda dicho, un derecho, pero su mejor garantía –valiéndonos de la experiencia práctica– es la rápida, práctica y autorizada intervención del Defensor del Pueblo. Su intervención es muy confiable para los vecinos que apela a ella soslayando normativas específicas como son las la defensa de los derechos del consumidor, por su formalidad y rigor.

c) Pobreza y la desfiguración urbana

Existe una afectación directa e inmediata entre el crecimiento de una sociedad con necesidades básicas insatisfechas y la desfiguración de las pautas de desarrollo urbanístico. Se puede tomar por caso la exigencia de preservar el llamado «corazón de manzana». El lote para vivienda unifamiliar, característica de las zonas periféricas de las grandes urbes, debe albergar muchas veces a los hijos de sus propietarios que forman una nueva familia. En ese caso es frecuente que se construya una nueva vivienda en los fondos del terreno, afectando de ese modo el “corazón de manzana”, o bien que en ese mismo espacio se construya un “taller” para desempeñar actividades laborales “cuentapropistas”. Hay urbanistas que propician eliminar la protección del “corazón de manzana”. Esta idea no es social, ni urbanística; no pasa de ser superficial y demagógica. La solución de los problemas de la vivienda y del trabajo no puede basarse en la violación de los estándares ambientales establecidos para mejorar la calidad de vida. Esto quiere decir que la sustentabilidad de los derechos urbanísticos no puede ir contra los principios constitucionales de gozar de un medio ambiente sano que de ninguna manera es incompatible con la protección de los derechos sociales.

El Defensor del Pueblo deberá estar muy atento a estas cuestiones para no convertirse en el cómplice de una degradación ambiental de la que principalmente son víctimas los propios sectores más empobrecidos de la sociedad.

d) Nuevas modalidades de desarrollo urbano

Sin bien puede ser visto como la invasión de una potestad eminentemente política, el Defensor del Pueblo debe estar atento a que los planes de desarrollo urbano estén atravesados por todos los principios que sostienen la efectiva vigencia de los derechos humanos garantizados por los tratados

internacionales, la constitución y las leyes, en consideración sobre todo a la protección del ambiente y a la remoción de todas las discriminaciones que la vida urbana impone. Debe estar especialmente atento a algunos de aquellos derechos que se ven frecuentemente postergados y que resultan de enorme gravedad para quienes sufren su vulneración.

Nos referimos específicamente al de la vivienda que es uno de los problemas más acuciantes a partir la explosión demográfica en las grandes urbes. No se puede admitir ningún desarrollo urbanístico, sea público o privado, sin afectar parte de su inversión y rentabilidad a la aplicación de proyectos de viviendas sociales. El territorio es parte de la especulación inmobiliaria y es lógico en consecuencia que la renta que produce el valor de uno y otro espacio para edificar, se aplique al desarrollo de una ciudadanía social y urbana que supere el aislamiento y la exclusión y que asegure disponer de las mismas ventajas para todas las clases sociales.

e) Construcción de ciudadanía

La ciudadanía es generalmente definida como la pertenencia a una comunidad política donde ese status garantiza a los individuos iguales derechos y deberes, libertades y restricciones, poderes y responsabilidades. La ciudadanía comprende el conjunto de los derechos civiles, políticos y sociales o bien un haz de nuevos derechos que, a la luz de los cambios ocurridos en las últimas décadas del siglo XX, son prerequisite de la consagración de un individuo autónomo. Hoy, en el marco de las transformaciones sociales y culturales del sistema mundializado los derechos se extienden a nuevos portadores –minorías étnicas, sexuales- y abarcan otras dimensiones –ambientales, culturales- que desbordan la clásica definición de ciudadanía moderna⁶¹.

Por ese motivo, nunca debe perderse de vista que si por un lado la ciudadanía

61 S. Villavicencio: *Diccionario del Pensamiento Alternativo* (voz: ciudadanía) dirigido por H. E. Biagini y A. Roig, Biblos Universidad Nacional de Lanús, Buenos Aires 2008 p. 97

implica reconocimiento de derechos, la cuestión central reside en determinar el grado de inclusividad con que se la define.

La democracia requiere, para ser reconocida como tal, estar regida por el derecho. Un régimen que aspire legitimar su identidad democrática por la forma de elegir a sus gobernantes, no es democracia y ni siquiera una república. Como dice Rosanvallon, “El ciudadano pide que la democracia deje de ser un proceso de autorización electoral para gobernar y que, en cambio sea definida como un gobierno democrático, como una acción democrática”⁶². Democracia y república se referencian con el derecho y hoy el derecho en la inmensa mayoría de los Estados se sustenta en el reconocimiento de los Derechos Humanos a partir de la Declaración Universal de 1948 y de los tratados internacionales que los protegen, sobre la base de los principios esenciales de universalidad, indivisibilidad, imprescriptibilidad e irreversibilidad. Si los derechos humanos fueron un límite a los excesos de la política sobre el derecho, la experiencia de los totalitarismos, del colonialismo, de la imposición de modelos económicos capitalistas, usureros y excluyentes, invirtió esa relación, colocando de aquí en más la pertenencia a una ciudadanía como base del reconocimiento de los derechos humanos. Cuando a una persona o un grupo de personas se le niega la ciudadanía, esa persona o ese grupo es puesto en condición de inferioridad, minoría o discriminación y sus derechos puestos a merced de la violencia extrema. Una visión sistémica de los derechos nos lleva a la afirmación de que la migración es, como dice la ley argentina, un derecho humano y que el derecho a la ciudad y la ciudadanía, también son Derechos Humanos.

El Defensor del Pueblo es la institución que garantiza la articulación del derecho con su efectividad, lo que significa en alguna medida la inclusión de todas las personas en la máxima condición política y social que alcanzó la

62 Rosanvallon, Pierre: *La gente pasa su vida en una multitud de pequeños guetos; no sólo guetos de pobres, también de ricos* en Adnultura, diario La Nación 9 de noviembre de 2012 p. 18.

persona humana: la ciudadanía. En una lógica positivista, si no hay ciudadanía hay ilegalidad, pero esa posición no puede ser admitida por el Defensor del Pueblo, porque como dijo un gran luchador por los derechos de los migrantes, Gabriel Chausovsky, ningún ser humano es ilegal⁶³.

VI. Epílogo

«Palos por si bogas, palos por si no bogas» Elocuente frase que puede ir de los galeotes a los defensores del pueblo cuando se juzga su relación con el poder político y con la sociedad. Esta situación es más sensible cuando se considera la tarea de un Defensor del Pueblo local. De un lado la delirante idea de que el Defensor del Pueblo puede resolver los problemas que la política no puede resolver. Delirante porque confunde el poder positivo del gobierno con el poder negativo de quien defiende un derecho. Del otro lado (el de la política) que puede ver en el Defensor del Pueblo un desleal competidor que se vale de su misión protectora para satisfacer como Cola di Rienzo⁶⁴ sus ambiciones personales de poder.

En este sentido del Defensor del Pueblo debe ser muy cuidadoso y la legislación uruguaya registra antecedentes que lo ponen en salvaguarda de situaciones críticas. El Defensor del Pueblo jamás debe ser el heraldo de una propuesta política partidaria.

Debe asumir con firmeza que sus competencias son residuales. No son las que determina la ley, sino la que le señala la sociedad. El pueblo es el que le indica de qué debe defenderlo.

63 Chausovsky, Gabriel: *Soberanía y derechos humanos: tensiones y asperezas en Sulamérica. Comunidad imaginada*, organizado por Gisálio Cerqueira Filho, Editorial Universitaria, Universidad Federal Fluminense, Niterói 2011 p. 127.

64 Cola di Rienzo (1313 – 1354) fue un tribuno del pueblo romano que quiso restablecer la república romana. Después de muchas vicisitudes, cuando puso en evidencia sus ambiciones políticas, fue asesinado, quemado y sus cenizas arrojadas al Tíber.

Debe tratar por todos los medios de ser el receptor de las quejas y denuncias de los/as vecinos/as, por sí mismo y no por interpósita persona. La del Defensor del Pueblo no es función delegable, salvo en sus adjuntos. Aunque no siempre, en la medida de lo razonable y posible, la denuncia requerirá una atención personal del Defensor del Pueblo.

Debe organizar audiencias públicas informales, para reunir la mayor cantidad de manifestaciones, quejas reclamos e iniciativas populares.

Debe descentralizar su trabajo, yendo a los barrios y a la periferia, sobre todo a aquellos que advierta como más urgente para satisfacer sus necesidades.

Soledad García Muñoz – Representante en Suramérica del Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Quisiera compartir alguna reflexión sobre el importante rol que tienen las Defensorías del Pueblo en materia de educación y de promoción de Derechos Humanos. Me interesa muy especialmente también, que podamos aprovechar este encuentro para pensar qué tipo de proyectos y de agendas comunes podemos desarrollar en esta materia. Especialmente las Defensorías Locales, que están al pie de calle, cerca de la ciudadanía, y que por supuesto tienen un rol educativo que desempeñar, que trasciende los cursos, conferencias y otras formas más tradicionales. Ustedes, con el trabajo que desempeñan, con el ejemplo que dan a través de ese trabajo, están realizando intrínsecamente una labor pedagógica hacia la ciudadanía y hacia el resto de las instituciones del Estado.

Hace más de 30 años, a través de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se creó el Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Fue en ese entonces la única Institución en el continente que realizaba Educación en Derechos Humanos (EDH), formando instituciones públicas (desde el poder judicial, hasta policías o fuerzas armadas) y a la sociedad civil. Hoy, numerosas instituciones han proliferado en la región, ocupándose de esta importante e inagotable tarea, entre ellas las Defensorías del Pueblo, con un rol ciertamente clave. Para reflexionar sobre estos temas, traigo a colación la reunión organizada por el Instituto Danés de Derechos Humanos en Copenhague el pasado año, cuya discusión central fue en torno a esta cuestión, a la importancia de que la agenda de educación y promoción en Derechos Humanos que llevan adelante las Defensorías sea un vehículo central para el cumplimiento de sus misiones. No se trata de que las instituciones nacionales de Derechos Humanos y las Defensorías del Pueblo vayan a sustituir al sistema educativo, sino todo lo contrario. Lo que se precisa es encontrar cuál es el valor añadido de su tarea

de promover y educar en Derechos Humanos, en coordinación con otras iniciativas que se llevan a cabo en nuestros Estados y a nivel internacional.

Desde el Instituto Interamericano de Derechos Humanos supimos promover el Pacto Interamericano por la Educación en los Derechos Humanos, iniciativa mediante la cual buscamos poner la EDH en el centro de la agenda regional. Si bien se observa que la EDH está cada vez más posicionada en nuestros Estados, lo cierto es que son muy pocos los que tienen planes nacionales abocados a esta cuestión. En Uruguay, hace años que se trabaja para ello, pero todavía no se ha conseguido. En Argentina, ocurre igual. Por ahora, el único Plan Nacional de EDH en Suramérica es el de Brasil, que a su vez tiene grandes desafíos en la implementación. También en México existe un Plan Nacional de EDH. Desde la Oficina Regional Suramérica del IIDH venimos trabajando a favor de la adopción de Planes Nacionales en el Cono Sur, así como también de un Plan de EDH del MERCOSUR.

Es propicio que las Defensorías incorporen a su agenda de qué manera pueden influir en sus países para que esta herramienta – los Planes Nacionales de EDH – se adopten. Cuál sería su rol en la aplicación de un programa semejante. El tiene una larga historia de cooperación con las Defensorías del Pueblo de la región. Supo ser Secretaría Técnica de la FIO, tener un programa Ombudsman a través del cual se trabajó para fortalecer a estas (entonces incipientes) Instituciones. Hoy mantenemos una relación estrecha con varias de ellas: en Argentina, con la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires; en Uruguay, con la Institución Nacional de Derechos Humanos. Esta cooperación debe aumentar, en torno a alguna idea o agenda concreta.

Quisiera aprovechar la ocasión que se me brinda, para destacar algunas de las actividades que estamos llevando a cabo actualmente en el IIDH, especialmente en Suramérica. En estos días, está concluyendo en Costa Rica el XXXIII Curso Interdisciplinario en Derechos Humanos. Desde la Oficina Regional

del IIDH lideramos la réplica de este Curso emblema del IIDH en Brasil, ya por cuarto año consecutivo. En la última edición tuvimos el honor recibir para el cierre a Aurelio Veiga Ríos, quien realizó una conferencia magistral sobre el rol de las Defensorías del Pueblo en América Latina y de la Procuraduría de los Derechos del Ciudadano de Brasil en relación con memoria, verdad y justicia, un eje en el que son necesarios muchos más esfuerzos en la región y en Brasil. En Chile, estamos llevando a cabo un Diplomado Internacional con la Policía de Investigaciones de Chile. En Paraguay, pusimos en marcha la primera Maestría en Derechos Humanos de ese país, en conjunto con la Corte Suprema de Justicia del Paraguay. En Uruguay existen varios proyectos en ejecución, uno de ellos tiene que ver con la EDH a través de medios y herramientas novedosas, en concreto del arte. Se trata de un proyecto de Cooperación Sur-Sur que lideramos junto con contrapartes en Montevideo y en Ciudad Juárez (México) buscando fusionar la experiencia de trabajo en artes escénicas con la de educación en Derechos Humanos, orientado a maestros y maestras de primera infancia. La Institución Nacional de Uruguay apoya desde los inicios estos esfuerzos.

En estas mismas instalaciones del Centro de Formación de España en Montevideo, realizamos este año sendos cursos sobre derechos económicos, sociales y culturales y derechos de las mujeres con el Sistema ONU de Uruguay y ONU Mujeres. Finalizó recientemente, también, el noveno encuentro del Primer Ciclo Informativo sobre Periodismo y Derechos Humanos y estamos preparando un proyecto regional con la Unesco para trabajar en esa dirección.

De esta manera, quería compartir nuestra agenda y nuestra voluntad de trabajar con ustedes en el ánimo que su rol imprescindible, crítico para la EDH, se realice plenamente. Tanto en la Oficina Regional Suramérica, como en nuestra central en Costa Rica y Oficina de enlace para Colombia, estamos a su entera disposición.

Denise Cook – Coordinadora Residente de las Naciones Unidas y Representante Residente del Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

Considero que esta reunión tiene el objeto fundamental de analizar las buenas prácticas, oír los testimonios de dificultades, de obstáculos y de logros de experiencias regionales de las Defensorías del Pueblo. A recuperar más y mejores herramientas para defender los Derechos Humanos desde el territorio. Porque son las Defensorías quienes tratan frente a frente con las realidades y los temas concretos que afectan a los/as ciudadanos/as cotidianamente.

Es muy simbólico que el Encuentro se realice en este Centro de Formación de la Cooperación Española, porque muchas veces oímos decir que España o incluso la Península Ibérica han sido el puente de América hacia Europa, de Europa hacia América. Y en el caso de la difusión de la figura del Defensor del Pueblo – Ombudsman, esta transmisión ha sido muy fructífera. Es claro que las experiencias creadas en Portugal en el 76 y en España en el 78 fueron una referencia de gran importancia (recordemos que en ambos países se salía de largas y duras dictaduras), logrando plasmar esa idea de nueva ciudadanía democrática.

Cuando muchos países latinoamericanos comenzaban a recomponer sus sistemas jurídicos, en los años 80, comenzó a discutirse en la región la posibilidad de traer esta novedosa y poderosa herramienta de protección de derechos de una manera más sistémica. Desde sus primeras formulaciones en los países nórdicos, el modelo ha tenido muchas aplicaciones temáticas, muchas reinventiones, siempre según las características jurídicas y culturales del momento político en cada país. También ha estado influida, lógicamente, por los temas que en cada país se consideraba importante atender, con herramientas que fueran un poco más allá de los tradicionales instrumentos del constitucionalismo democrático, que tiene tres nítidos y balanceados poderes.

Hoy tenemos en el mundo Defensorías Nacionales, Regionales y Locales, y también tenemos Defensorías para determinados grupos de población o para ciertos temas que se consideran particularmente sensibles o frágiles. En el balance de lo actuado en estos años hay luces, sombras y logros importantes, pero también hay saldos pendientes. Lo importante es que, actualmente, es ampliamente compartida la idea de que las Defensorías no se superponen con ninguna otra agencia de protección de derechos. Que todas ellas tienen un sentido y un rol propio, y que no hacen más que fortalecer otros mecanismos.

La existencia de múltiples mecanismos de protección requiere asumir cada mandato y cada tarea con un imprescindible pluralismo institucional; es decir, las Defensorías no son Instituciones que todo lo pueden, sino que son un andamiaje más, que tiene que estar articulado con los demás sistemas de protección democrática para que se realicen de manera concreta los derechos de las personas. Por lo tanto, es menester fomentar la articulación, los acuerdos de trabajo, la gestión organizada y ordenada para seguir los temas, una capacidad compartida de investigación, difusión y comunicación.

Uruguay ha incorporado diversos mecanismos del modelo. En el 2003 instituyó el Defensor del Vecino de Montevideo, que entró en funciones recién en 2006. También cuenta con un Comisionado Parlamentario para el Sistema Penitenciario, que se creó en el 2003, activándose de hecho en el 2005. Por supuesto, desde el 2012 cuenta con una Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, que es toda una referencia para el cumplimiento amplio de los Derechos Humanos. El trabajo de estas instituciones en Uruguay, diversas en su mandato, integración y temáticas, ha mostrado la importancia que tiene para la inclusión ciudadana la atención de casos concretos de los cuales emerge una carencia material, social, cultural o normativa, que ponga en riesgo o impida el goce de un derecho, lo cual equivale a la vulneración del mismo. En este sentido, sería muy alentador que

la muy buena experiencia de la Defensoría Local de Montevideo sea acogida y se extienda a otros departamentos del país.

Las Defensorías son un catalizador, un factor dinamizador y complementario, encargadas de llevar adelante políticas públicas en coordinación con las demás instituciones. También es importante que se vea su rol preventivo, que permite evitar o enfrentar de manera constructiva los conflictos ciudadanos que emergen por diversas diferencias. Principalmente en nuestros países, donde cada vez hay una migración más fluida que deviene en la convivencia de culturas diferentes en espacios físicos reducidos. Entonces, esa labor preventiva de las Defensorías, de identificar las tensiones, las incomprensiones y los conflictos es sumamente importante.

Desde la perspectiva de Naciones Unidas, las Defensorías son una muy buena herramienta. El sistema le da una enorme importancia al establecimiento de este tipo de estructuras y también al intercambio de diferentes experiencias y buenas prácticas desde otros países. Hay que difundir esta información, conocer y hacer conocer cómo las Defensorías han dado espacio a los ciudadanos que no lo tenían.

Para finalizar, quisiera recalcar el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que ha coauspiciado este evento, y de todo el sistema de Naciones Unidas, sobre todo de la Oficina del Alto Comisionado para Derechos Humanos que a través de nuestro asesor de Derechos Humanos en Uruguay nos aporta conocimiento y apoyos en todo momento.

IV

DEFENSORÍAS DEL PUEBLO EN URUGUAY: SU APOORTE A LA GESTIÓN DEPARTAMENTAL Y MUNICIPAL

Ana Agostino -Defensora del Vecino de Montevideo, Uruguay

La experiencia de la Defensoría del Vecino de Montevideo

I. Sobre la institución

Antecedentes

La Defensoría del Vecino (DVM) es una institución de Derechos Humanos creada por decreto de la Junta Departamental de Montevideo de diciembre del año 2003. El primer Defensor fue electo en octubre de 2006 y comenzó sus funciones el 4 de diciembre del mismo año. En el año 2014 se dio la primera transición luego de un proceso abierto de nominaciones de candidatos y candidatas propuesto/as por los partidos políticos y por la sociedad civil, el que, guiado por una comisión especial creada para tal fin y de acuerdo con las últimas modificaciones del decreto de creación de octubre de 2013 (Decreto 34.844), culminó con una votación el día 2 de mayo de 2014 en el pleno de

la Junta Departamental. La actual Defensora inició su gestión el 2 de junio del mismo año.

El decreto establece en su artículo 2º los fines de la institución: “La actuación de la Defensoría del Vecino deberá promover el respeto de los Derechos Humanos dentro del Departamento, el mejor cumplimiento de los servicios departamentales y/o municipales y el logro de una mayor transparencia y eficacia de la gestión del gobierno departamental”. Este es, en síntesis, el mandato de la institución.

Cómo actúa

De acuerdo con lo establecido por el decreto, la DVM puede actuar a partir de quejas o denuncias de la ciudadanía en relación con todos los servicios que presta la administración departamental y las municipales, así como de oficio.

Para llevar adelante esta tarea el decreto prevé las siguientes atribuciones:

- 1) Solicitar informaciones y formular recomendaciones o sugerencias.
- 2) Realizar visitas a las distintas dependencias.
- 3) Atender los reclamos referentes a los Derechos Humanos de las y los habitantes del Departamento.
- 4) Preparar y promover estudios e informes.
- 5) Llevar registro de denuncias y quejas y de las comunicaciones recibidas sobre su resultado.
- 6) Elaborar estadísticas.
- 7) Promover acciones judiciales pertinentes en representación de intereses generales afectados.

- 8) Establecer una recíproca relación de cooperación con organismos públicos, Defensorías de Oficio, Organizaciones No Gubernamentales y otras.
- 9) Ejercer el derecho de petición previsto en el artículo 30 de la Constitución de la República.
- 10) Elaborar y presentar ante las autoridades correspondientes propuestas normativas, legislativas y/o reglamentarias, dando cuenta a la Junta Departamental.
- 11) Hacer públicos sus informes cuando lo considere oportuno, previo conocimiento de la Junta Departamental.

Protocolo de Actuación Defensorial

Si bien el decreto establece las atribuciones de la Defensoría, en el marco de la presente gestión se entendió prioritario contar con un Protocolo de Actuación Defensorial. Este persigue el objetivo de estandarizar y optimizar las gestiones que realiza su personal, de modo de transparentar para el conjunto de la ciudadanía y las instituciones vinculadas cuáles son los servicios que presta la DVM, los principios generales que rigen su actuación, los derechos que se reconocen a las personas usuarias, los procedimientos asociados a las tareas que se realizan y a las gestiones que la ciudadanía puede presentar, así como información sobre plazos y deberes de todas las partes. La primera versión de este protocolo está pronta y estamos en una etapa de análisis de su implementación a los efectos de realizar los ajustes que puedan surgir como necesarios. En este sentido, el aporte realizado por otras Defensorías de Iberoamérica ha sido fundamental, tanto al compartir los propios protocolos (caso de la Defensoría del Pueblo de Perú, la Defensoría del Pueblo de España y la Defensoría de la Provincia de Buenos Aires) como a través de la consulta en línea en particular de la Institución del Defensor del Pueblo Andaluz.

Visión y Misión

Mientras el protocolo da cuenta de cómo actuamos, la visión plantea la razón de ser de la Institución, que se propone ser un organismo “con autonomía técnica y profesional con capacidad para aportar al diseño y la mejor implementación de políticas departamentales y municipales al servicio de la población de Montevideo”. En este sentido, la DVM viene actuando en función de una perspectiva afincada en el concepto de construcción de ciudadanía que, partiendo de la respuesta al reclamo o consulta individual, orienta su trabajo hacia la dimensión colectiva, global y compleja que cada asunto contiene. Es desde allí que la Defensoría puede aportar en varias dimensiones: en la mejora de la respuesta institucional a los temas que ya integran la agenda del gobierno departamental y los gobiernos municipales; en la ampliación de dicha agenda identificando aquellas situaciones que desde lo vivencial de quienes la presentan tienen la capacidad de transformarse en asuntos de política pública; y en la elaboración de propuestas normativas, legislativas y/o reglamentarias de modo de favorecer el mejor tratamiento de dichos asuntos.

A partir de esta visión, la misión de la institución fue definida como: “Promover el respeto de los derechos humanos dentro del Departamento, el mejor cumplimiento de los servicios departamentales y/o municipales y el logro de una mayor transparencia y eficacia de la gestión del gobierno departamental, respondiendo de manera ágil a los asuntos planteados por la ciudadanía, participando y promoviendo espacios de articulación, y aportando en la identificación y tratamiento de diversas temáticas que hacen a la agenda del gobierno departamental y de los gobiernos municipales”.

Plan estratégico

En su tarea cotidiana la Defensoría se guía por su plan estratégico en el

marco del cual se han definido los siguientes objetivos, estrategias y temas prioritarios:

Objetivos

Objetivo 1: Aportar a la definición y mejor cumplimiento de las políticas públicas del departamento.

En el marco de este objetivo se priorizan las alianzas y articulaciones que le permitan a la Defensoría cumplir con su tarea, afianzando la capacidad de propuesta para la mejora de las políticas del departamento.

Objetivo 2: Desarrollar una gestión caracterizada por procesos de funcionamiento dinámicos, flexibles, eficientes y personalizados, que den respuestas a las demandas de los vecinos y vecinas de Montevideo.

En este período la DVM se propone consolidar un equipo propio, guiado en su actuación por un protocolo que le otorgue mayor celeridad y transparencia a todas sus acciones, con las condiciones técnicas, profesionales y de infraestructura apropiadas para el desarrollo de sus tareas.

Objetivo 3: Promover y capacitar en derechos humanos, en coordinación con diversos actores públicos y privados.

La promoción y educación en Derechos Humanos es una actividad transversal de la Defensoría. Esta se propone para el período aportar a una creciente incorporación de esta perspectiva en todas las temáticas vinculadas con la gestión departamental. Como parte de este objetivo se incluye la transversalidad de la perspectiva de género, que al culminar el período debería

estar totalmente incorporada en todas las acciones y manifestaciones de la Institución.

Objetivo 4: Consolidar a la DVM como institución referente a nivel departamental en la defensa y promoción de Derechos Humanos.

Este objetivo procura aportar al conocimiento sobre el rol de las Defensorías como instituciones de Derechos Humanos en el sistema democrático y visibilizar la tarea y aportes de la DVM en ese marco.

Estrategias

Las estrategias son las herramientas metodológicas que se han seleccionado para cumplir con el mandato de la Defensoría. La diversidad de temáticas y situaciones que hacen al universo de asuntos que se atiende requiere la utilización de múltiples estrategias tanto de manera particular como articulada. Se listan a continuación las principales herramientas utilizadas: investigación; educación y promoción; interinstitucionalidad; territorialidad (trabajo con Municipios, Centros Comunales Zonales y otros actores a nivel local); atención particularizada a grupos poblacionales; comunicación y relacionamiento interinstitucional; desarrollo de ámbitos de cooperación nacional e internacional; fortalecimiento institucional (institucionalidad, equipo, infraestructura).

La particularidad de las temáticas que ingresan a la Defensoría y de las respuestas dadas por los organismos responsables, lleva a que se implementen acciones diversas para aportar a posibles soluciones, ya sea individuales o de política pública. Se destacan como acciones regulares el diálogo permanente con distintos actores; la presentación de recomendaciones y sugerencias; la

convocatoria y participación en grupos de trabajo; la mediación comunitaria.

Temas priorizados

Los temas priorizados son aquellos que presentan mayor complejidad para su resolución por parte de las autoridades competentes. En función de esta complejidad la DVM se plantea realizar aportes para su comprensión y posible resolución, más allá de los asuntos particulares presentados por la ciudadanía. Al mismo tiempo, las características que presentan estas temáticas imponen límites a las competencias que la Intendencia tiene sobre ellas requiriendo en general la actuación de otros actores. Por esta razón, estas temáticas requieren en general de respuestas interinstitucionales. Se destacan como temas que se han mantenido a lo largo de los años de funcionamiento de la institución los siguientes: convivencia; contaminación acústica; fincas abandonadas; residuos; saneamiento; ferias vecinales; animales.

II. Sobre los retos de la convivencia

Los asuntos que ingresan cotidianamente a la Defensoría expresan los desafíos a los que se enfrenta la ciudadanía en el espacio compartido en el departamento. Podría afirmarse que la materia fundamental de la DVM son los retos de la convivencia, de la construcción colectiva de ciudad. La ciudad suele ser escenario de conflictos entre instituciones, entre colectivos de población con expectativas diferentes, entre voluntades y propuestas diversas sobre el uso del espacio público. En ese sentido, la ciudad puede ser caracterizada como lugar en disputa, de confluencia de intereses diversos e incluso contrapuestos. En esta sección analizaré cómo se manifiestan estos desafíos en la tarea de la Defensoría.

- **Más allá del crecimiento y el interés individual**

La resolución de la Asamblea General de diciembre de 1993 que contiene los Principios de París (relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones de promoción y protección de Derechos Humanos) alienta a los estados miembros a establecer Defensorías o a fortalecerlas cuando ya existen y a incorporar esos elementos en sus planes nacionales de desarrollo. Aquí surge un primer desafío que tiene que ver con la concepción dominante del desarrollo, basada en la centralidad de lo económico, del aumento de la producción y el consumo, de la presentación del desarrollo como aspiración universal que tiende a la homogenización del mundo bajo el modelo occidental.

Esta visión dominante, del desarrollo, del progreso, en definitiva de la modernidad, ha impuesto algunas características a nuestra vida que sin duda impactan negativamente en la posibilidad de construir ciudadanía desde una lógica de convivencia. El filósofo Charles Taylor menciona entre los malestares de la modernidad los siguientes:

- El individualismo, que lleva a una concentración en uno mismo, que reduce el significado de nuestras vidas, nos hace menos sensibles e interesados en los otros y en la sociedad.
- La primacía de la razón instrumental, es decir la búsqueda de la eficiencia para lograr los mejores resultados sin importar los medios, la predominancia de procesos costo-beneficio (a modo de ejemplo la insistencia en el crecimiento económico sin importar su impacto en el ambiente o en procesos de desigualdad).

Siguiendo el análisis de Taylor se puede decir que la sociedad moderna se ha caracterizado por la búsqueda de la auto-satisfacción descuidando demandas que vienen de más allá del individuo (por ejemplo, la comunidad, la sociedad o el medio ambiente); que esta autorrealización ha legitimado una visión

económica casi exclusiva de la sociedad que ha puesto a la ciencia y a la tecnología a su servicio independiente de las restricciones morales. Herman E. Daly resume esta perspectiva dominante de la economía de la siguiente manera: la razón instrumental justifica la lógica de conseguir siempre más de lo que se quiere, sea lo que sea, dado el hecho de que la satisfacción personal está en el centro de las relaciones sociales y el mercado es el instrumento para garantizar que esta satisfacción se obtenga al mejor precio posible. Pero como la producción de estos bienes o servicios es el medio para el enriquecimiento continuo de agentes particulares dentro de la sociedad, la internalización de la satisfacción a través del consumo ha sido uno de los fenómenos psicosociales centrales de la sociedad moderna.

Si, como dice David Harvey, el derecho a la ciudad no es simplemente el derecho de acceso a lo que ya existe, sino el derecho a cambiarlo a partir de nuestros anhelos más profundos, la ciudad, al tiempo que es un espacio de ciudadanía y de encuentro social, es también un espacio en disputa teniendo en cuenta que los anhelos de las personas pueden ser muy diferentes y muchas veces opuestos. ¿Cómo lograr en ese espacio que prime el interés colectivo y la búsqueda del bien común, que nos oriente una lógica de convivencia y no el interés individual?

En la apertura de una serie de actividades sobre el espacio público organizado en el mes de setiembre de 2014 por la Intendencia de Montevideo, Antanas Mockus, ex alcalde de Bogotá, hizo referencia a un estudio comparativo sobre cultura ciudadana. En él se analizaron distintos sistemas regulatorios y cómo diversas sociedades se adscriben más a uno o a otro. En ese sentido se refirió a normas legales, morales y sociales, cada una de ellas con posibilidades de lograr acatamiento en función tanto de razones positivas (citando respectivamente para cada una de ellas respeto a la ley, buena conciencia, estima) como negativas (miedo a los castigos legales, culpa por la mala conciencia, vergüenza

por la pérdida de estima y el rechazo). Siguiendo el planteo de Mockus, fortalecer los tres tipos de normas y armonizarlos contribuye a fortalecer la cultura ciudadana y a lograr una mejor convivencia.

Asimismo es importante tener en cuenta lo que plantea el Art. 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos:

1. Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad.
2. En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

De la Declaración Universal surge entonces con claridad la importancia de lo comunitario y las obligaciones hacia el entorno y el bien público. Esto se relaciona a su vez con los Derechos Colectivos o derechos de solidaridad, que hacen referencia a “las facultades que tienen grupos de personas para construir sus diferentes mundos de relaciones individuales y colectivas, de acuerdo con sus prácticas sociales, sus vidas en comunidad y sus necesidades”. Estos derechos nos desafían a construir modos de resolución colectivos respecto a problemáticas que nos afectan como sociedad y que miradas desde el interés individual aparecen como de muy difícil resolución. En el intercambio con otros y otras, en el marco de alianzas con la ciudadanía y con otras organizaciones e instituciones es posible que surjan miradas y propuestas que desafían a la sabiduría convencional, a las formas de hacer aceptadas e incorporadas, familiares y por lo tanto predecibles.

Hospitalidad

¿Cómo moverse de esa concepción dominante y pensar en otras formas posibles de no solo encontrar respuestas a los problemas sino de imaginar modos distintos de vivir, de con-vivir? Cito a un autor crítico del desarrollo, el mexicano Gustavo Esteva, quien plantea que frente a la pregunta sobre, ¿después del desarrollo, qué?, su respuesta es “la hospitalidad”.

Hospitalidad se define como “amabilidad y atención con que una persona recibe y acoge a los visitantes o extranjeros en su casa o en su tierra”. Esta definición claramente plantea que quien recibe abre su casa a quien no conoce, a quien es diferente. En su análisis del concepto de hospitalidad Jacques Derrida dice incluso que quizás no podamos hablar de hospitalidad si a quien recibimos nos entiende, habla nuestra lengua, comparte con nosotros todo aquello asociado a tener un mismo lenguaje. Afirma por lo tanto que la hospitalidad absoluta requiere que abra mi casa no solo a aquel o a aquella de quien sé su nombre y condición social, sino y sobre todo al absoluto desconocido, al otro anónimo, que lo deje entrar y le ofrezca un lugar sin pedir ni reciprocidad y ni siquiera su nombre. Así planteada la hospitalidad es una forma de encuentro que necesariamente va a transformar tanto a quien recibe como a quien llega, sin entenderse, sin que entenderse sea necesario para darle lugar, es decir para reconocerle y abrirse a su particular modo de ser en el mundo . Creo que aquí hay un desafío a las Defensorías en este siglo XXI: ser espacios de hospitalidad. Estar abiertos a lo que no sabemos, a aquello que incluso tal vez no podamos nombrar.

Multiculturalidad y el espacio público

Esta apertura a la diversidad tiene que ver con lo que Boaventura de Sousa Santos plantea respecto a que los Derechos Humanos deben ser reconceptualizados

como multiculturales, en el entendido que todas las culturas tienen sus propias versiones de la dignidad humana, con diferentes énfasis en la reciprocidad, la articulación con otros, el respeto a otras culturas, a la naturaleza, entre otros. En esa multiculturalidad surge la pregunta respecto de cómo integrar esa diversidad en un espacio común, en el espacio público que compartimos, entendiendo al espacio público como plataforma de ejercicio de derechos, o punto de encuentro de un conjunto de derechos y deberes relativos a la calidad de vida, recreación, salud, disfrute en condiciones de igualdad y sin discriminación, convivencia pacífica, solidaridad, respeto al medio ambiente.

En la tarea cotidiana de las Defensorías este desafío es una constante, dado que los reclamos que ingresan suelen dar cuenta de intereses encontrados que tienen que ser contemplados como parte del proceso de resolución. A efectos de ilustrar este desafío cito un par de ejemplos de temas recurrentes en la Defensoría de Montevideo. Uno de ellos es el de la basura. Ahí está planteado el reto respecto a cómo trascender la mirada sobre si la Intendencia mantiene o no limpio el contenedor frente a “mi” casa (sin desconocer la responsabilidad de la gestión que necesariamente debe garantizar la limpieza de la ciudad) y poner en el debate público el problema de la alta generación de residuos asociado a nuestras obligaciones hacia la protección del medio ambiente. El tema ya no es la molestia individual por la acumulación de basura y los trastornos que genera, sino los desafíos de la equidad intra e intergeneracional a partir de una mirada de sustentabilidad, es decir la preocupación por el impacto de determinadas prácticas y comportamientos tanto entre contemporáneos como respecto a las generaciones futuras.

El segundo ejemplo, y sobre el que venimos trabajando de manera particular, tiene que ver con locales de esparcimiento de actividad nocturna (boliches, pubs, bares) y los ruidos que se generan hasta altas horas de la madrugada en torno a estos lugares, en particular en la vereda, es decir el espacio

público, y su impacto negativo en vecinos y vecinas que viven cerca. Desde la Defensoría, y en línea con iniciativas anteriores, venimos articulando con diversos actores, tanto aquellos que tienen algún nivel de competencia en cuanto a regulación, control, fiscalización o aplicación de la normativa vigente, como con los propios vecinos y vecinas y los dueños de los locales. El objetivo es encontrar soluciones que contemplen los diversos derechos y deberes que confluyen en el espacio público, en la ciudad compartida, soluciones que prioricen el interés colectivo y ayuden a la convivencia. El reconocimiento de las responsabilidades particulares hacia los otros actores ha sido un avance importante en esta temática.

III. Desafíos

Como se desprende de lo planteado hasta el momento, la tarea de la Defensoría es de una gran complejidad, en tanto requiere conocimientos que tienen que ver con la multiplicidad de servicios que ofrecen las autoridades departamentales y municipales, capacidad de investigación e iniciativa, estar anclada en una perspectiva de derechos, tener sensibilidad frente a la diversidad de la población y sus necesidades y aspiraciones así como capacidad para aportar a la construcción colectiva de ciudad con un énfasis en el bien común y los derechos difusos.

Trabajar desde esta perspectiva requiere algunas condiciones que la Defensoría aún tiene pendientes consolidar: un marco institucional fuerte, con claridad sobre el mandato y su ubicación en el organigrama del Estado; un funcionariado estable competente, comprometido, e integrado en el marco institucional; y condiciones de infraestructura que garanticen el buen desempeño de la tarea y la atención a la ciudadanía en su diversidad y de acuerdo con sus múltiples requerimientos. La DVM ha venido trabajando fuertemente a los efectos de

lograr cambios que deben ser aprobados por la Junta Departamental en lo que tiene que ver con presupuesto y normativa orientados a garantizar estas condiciones. A esos efectos se realizó una consultoría sobre institucionalidad y se preparó una propuesta que será analizada por el legislativo departamental en 2016.

Graciela Villar – Edila de la Junta Departamental de Montevideo, Uruguay

El proceso que se inicia en el 2003, donde aparece por primera vez la demanda o la necesidad de *aggiornar* las estructuras con la ciudadanía, con lo que fue posteriormente la instalación de la Ley de Descentralización y la creación del tercer nivel de gobierno, viene gestándose desde el espacio político en la búsqueda de profundizar las herramientas de la democracia en un avance hacia la cercanía con la ciudadanía. Hubiera sido interesante que estuviera Mariano Arana, que fue un poco el padre, el gestor de este inicio de proyecto que generó, en el espectro político, todo un proceso de casi tres años de debate sobre la viabilidad, la necesidad y el rol, en definitiva, la construcción de esta nueva herramienta.

Eso fue madurando fundamentalmente a través de las experiencias internacionales, no solo europeas sino también de América Latina, lo que generó este proceso para ir construyendo ¿Qué sería para el sistema político esta nueva figura y qué rol tendría? Un proceso que estuvo claramente definido, no como esas rivalidades entre el rol y las funciones del actor político electo por el pueblo para su representación y la creación de un instrumento más que en realidad parecía un controlador del sistema político. Eso fue un debate bien interesante que permeó a todo el sistema político en Montevideo a nivel del parlamento departamental. Pudimos construir desde nuestras carencias la necesidad de esta construcción que no fue pensada como el Ombudsman –si bien esa figura estuvo presente en toda la discusión–, sino desde una concepción que estuvo muy permeada. Fue pensada desde una visión de vinculación de Derechos Humanos y la acción-interacción de un interlocutor, no desde un espacio político sino desde la posibilidad de la independencia.

El poder vincularse con el vecino sin estar de alguna forma pisando el área de lo que para nosotros son las y los ediles departamentales, que somos quienes tenemos esas vinculaciones de campo y de terreno con la ciudadanía, nos

generó conflictos en el desempeño de este primer proceso, no solamente con un sector sino con todo el espectro político.

Eso fue un debate que tuvimos que dar y que entorpeció el relacionamiento, que nos llevó a encuentros y desencuentros y que fue parte de un aprendizaje recíproco. Es decir, en cuanto a cómo se ubicaba el primer Defensor del Vecino en la ciudad de Montevideo frente al papel de quienes somos los/as parlamentarios/as departamentales. Eso nos generó rispideces, conflictos y nos obligó a vincularnos desde otro lugar, a buscar las formas de vinculación, y creo que hubo algunas acciones generadas desde la defensorías que dieron la posibilidad de poder ver desde otro lugar y no desde la competencia de las funciones. Tengo algunos ejemplos que me parecen sumamente interesantes. Montevideo es la macrocefalia por excelencia, todo está dentro de sus kilómetros cuadrados, el Estado está aquí, donde el rol del edil departamental siempre está en competencia con el del diputado nacional electo por Montevideo y con las estructuras que están instaladas y que ejercen en Montevideo. Es decir, Montevideo a pesar de tener la mayor población mayor -1.300.090 habitantes-, y el territorio geográfico más pequeño, tiene sobre sus espaldas -por haber sido el origen del país y por tener un puerto-, una concentración donde las competencias de todos están de alguna forma siempre en disputa, siempre en tensión, están superpuestas. Entonces, la presencia del Defensoría del Vecino como un actor más legitimado por el espectro político generó otro nivel de competencia.

Creo que en ese primer período se generó un espacio de articulación interinstitucional que permitió el abordaje de zonas que quedan con vacíos, porque superponemos las acciones con otros lugares. Por ejemplo, algo que puede ser menor pero que a nosotros nos impactó desde la junta departamental, fue el trabajo que se hizo, primero con las fincas abandonadas, que generó un gran debate porque estábamos hablando de qué pasa con la propiedad

privada que queda abandonada y de la que nadie se hace responsable, y termina siendo vandalizada y genera problemas. Es decir, nosotros tenemos asentamientos establecidos en casas que deberían ser patrimonio histórico nacional, por ejemplo. A partir de la articulación de la Defensoría del Vecino, la academia, la escuela de abogados, la Intendencia de Montevideo y todos los ámbitos que tienen que ver con la existencia de una ley que prohíbe el acceso a esas propiedades aunque estén abandonadas se pusieron a trabajar en forma conjunta en ver cómo se abordaba esta problemática. En el caso de Montevideo era un problema que tenía que ver con los Derechos Humanos, con el acceso a la vivienda, con los problemas de seguridad y con el deterioro de un patrimonio que deberíamos conservar para las futuras generaciones.

Esos debates, que terminaron en una propuesta de una ley, fueron de los más ricos en los que yo participé y creo que hoy lo reconoce todo el sistema político. La ley todavía está en discusión porque afecta el derecho a la propiedad privada; hay que avanzar en algunas modificaciones hasta desde el punto de vista constitucional, pero lo que es cierto es que seguimos teniendo un problema de carácter estructural, que pudo ser abordado desde múltiples miradas a partir de una articulación de la propia Defensoría del Vecino.

La Defensoría, además, fue capaz de articular esos distintos niveles del Estado para poder abordar esas poblaciones que estaban ocupando propiedades y buscarles soluciones que existen y que están dadas, que se exigen a través del Ministerio de Desarrollo Social con el NIDES -que existe a partir de Instituto del INAU con el tema de la infancia-. Es decir, desagregar la problemática para ir generando acciones colectivas en problemas puntuales. Por ejemplo, cerca de donde hoy está lo que fue la vieja casa de gobierno había un edificio que había sido ocupado, que inversores argentinos quebrados abandonaron en 2002. La gente lo fue ocupando y si pasabas por ahí veías niños y niñas de 3 o 4 años hamacando sus piernas en el cuarto o quinto piso. Había unas

200 familias ahí. ¿Cómo trabajamos? Aunque no había propietario, había una persona que había comprado una propiedad, es decir que había alguien que tenía un derecho sobre esa propiedad. Era muy difícil actuar sobre un edificio que estaba ocupado por tantas familias y donde había unos 200 niños que no iban a la escuela, que no tenía saneamiento, que no tenía los baños instalados y que vivían entre escombros. Se articuló desde todas las instituciones que tienen que trabajar con eso y se logró el realojo de todas esas familias. Hoy ese edificio está vacío, está a la venta y se empezó a generar en ese lugar una estructura edilicia para la ocupación de esa finca.

Creo que es lo más interesante porque ahí nos encontramos con el obstáculo, las leyes y la normativa existente que inhabilita las acciones sobre cuestiones que tienen que ver con la propiedad y que han sido abandonadas. Es un tema que deberá ser discutido, porque establece que a los 30 años de abandonar una propiedad el Estado puede apropiarse de ella y eso, sobre todo para el Colegio de Abogados, tiene visos de inconstitucionalidad. Pero creo que a partir de esa experiencia se pueden generar, sin violar la Constitución, herramientas para abordar estas problemáticas que generan un efecto dominó. Es decir, el problema no es que la casa esté abandonada, es que sea ocupada, vandalizada y que se genere un entorno que afecte la calidad de vida de la gente y una situación donde tenemos una seria problemática con el consumo problemático de drogas duras y su venta. Establece espacios propicios para la instalación de esas cuestiones, entonces creo que fue un ejemplo bien interesante que permitió al sistema político ver en la Defensoría del Vecino no un rival sino un facilitador que a veces está impedido por la normativa.

Y también en otro aspecto, que puede no ser masivo, y que tiene que ver con poner en agenda, es el Síndrome de Diógenes, que fue un gran impacto en la sociedad uruguaya, porque son de esas cuestiones en las que la gente mira para el costado. ¿Quién sabía que el Síndrome de Diógenes estaba instalado

en esta sociedad como en otras y que es un problema de Derechos Humanos que además tiene atrás una enfermedad que hay que abordar?

La articulación de la Defensoría del Vecino permitió que estos temas que parecen aislados y que son de una localidad puntual tuviera connotaciones realmente importantes, ya que estaban dando cuenta de una patología que está instalada en las sociedades de consumos, sobre todo que generan problemas no sólo para quien la vive sino para todo su entorno, su núcleo familiar. Eso fue un desencadenante para articular racionalmente esa estructura que a veces parece que estuviera en estado latente sin tener la utilización que debe tener para actuar sobre esos temas, y posteriormente tuvimos esos fenómenos con aquellos que recogen animales de la calle y los tienen en zonas donde los torturan, los matan de hambre y eso se repetía.

Fueron dos cuestiones de mucho impacto, porque permitió buscar soluciones que tuvieron un efecto dominó, porque se desparramaron por toda la sociedad, porque ahora sabemos a quién recurrir cuando detectamos estos problemas y porque dejaron agilizados mecanismos que pueden responder en forma conjunta frente acciones y problemas puntuales.

Entonces, me parece que ese proceso, que tuvo la posibilidad de despejarse de las mezquindades del sistema político y que pudo ubicar en su rol a la Defensoría del Vecino, generó un plus, un IVA de confianza en el Instituto y en saber que no viene a competir. Si no que, si le ponemos cabeza y accionamos en función de la búsqueda de soluciones, podemos ser actores/as privilegiados/as porque fuimos elegidos/as por la ciudadanía, apoyando un instrumento que está, que tiene una mayor independencia de acción y que cuando busca la interacción o la coordinación de los distintos niveles del Estado lo hace desde otra óptica, no desde la búsqueda del favor político para poder sacar un rédito menor sino en función de esos conceptos que deberían privilegiar, la defensa de los Derechos Humanos por igual.

La experiencia de Montevideo tuvo muchísimas espinas, tuvimos muchísimos debates y discusiones, nos enfrentamos en más de una oportunidad, entre otras cosas porque dentro de la fuerza mayoritaria de Montevideo –que es el Frente Amplio–, hay sectores que están en desacuerdo radical con la figura del Defensor del Vecino. Pero tenemos la virtud de que después que resolvimos algo por mayoría, vamos todos a una Fuenteovejuna. El problema es que en la práctica hay que ir resolviendo los pequeños malestares.

Los desafíos de la sociedad son realmente nuevos, la agenda de derechos genera el conocimiento de nuevas realidades y problemáticas, y la búsqueda de nuevos abordajes para los cuales el sistema político, a pesar que desde el discurso pone en el debate ciudadano una serie de cuestiones muy interesantes, no tiene ni la rapidez para adecuar sus formas de acción ni el encuadre necesario para poder operar sobre eso. Y es ahí que la Defensoría del Vecino, en esta realidad social, tiene una oportunidad bien importante para demostrar que eso en lo cual invertimos esfuerzo intelectual y esfuerzo económico es un facilitador para llegar a soluciones nuevas.

Montevideo, una ciudad pacífica, se ha transformado en una ciudad con un nivel de violencia que nos tiene a todos asombrados. Hay que trabajar sobre la convivencia a un nivel que ya no es el de las buenas prácticas, es un nivel mucho más alto. Hay una mutación en la sociedad y hay una instalación de culturas que tenemos que asumir como tal, culturas de relacionamiento que no responden al *status quo* al que estábamos acostumbrados. Hay lenguajes, códigos, formas de comportarse que, por lo menos en la sociedad montevideana, en su pequeñez geográfica, tiene la representatividad de casi todo lo que pasa por su millón y medio de habitantes que están estudiando y trabajando, deambulando, viviendo en situación de calle, generando narcotráfico, tráfico de armas. Es una realidad nueva para una sociedad muy pacata que tiende a esconder lo que no le gusta. Aquello de que éramos “La tacita” de América

Latina, la Suiza de América es algo que está muy prendado en el imaginario nuestro, pero que se está rajando por algún lado, y debemos ser eficaces y eficientes en el desarrollo desde una perspectiva de Derechos Humanos, empezar a buscarle soluciones a estos temas que son de fondo.

La Defensoría del Vecino articulada adecuadamente es un instrumento realmente importante para quienes entendemos que los Derechos Humanos van mutando también. Me parecía muy interesante algo que se hablaba días atrás: los Derechos Humanos desde el terreno, desde el campo, desde de lo concreto, no desde la extracción de la declaración de los Derechos Humanos, porque las sociedades tienen cosas que siempre existieron pero hoy las vemos porque vivimos en un reality show permanente. Como estamos con la selfie, como estamos con el celular, todo lo que pasa es en tiempo real y a veces ese tiempo real genera distorsiones: una imagen fuera de contexto puede generar acciones que no son las adecuadas. Creo que las Defensorías del Vecino, y la política, están más vigentes que nunca como herramienta de articulación social. Y las acciones individuales, los dolores individuales no pueden desprestigiar a ese sistema que ha sido una construcción colectiva para darnos más herramientas. La política tiene que ver con el arte de lo posible, con la capacidad para negociar y yo creo que el Defensor del Vecino en esto tiene la posibilidad de generar y entrar en áreas donde la política, por su estructura, no puede llegar. Pero una vez que se pusieron arriba de la mesa, la política se tiene que poner al servicio para desarrollar las mejores políticas públicas que generen eso que llaman derrame. Aquellos/as que no pueden protestar porque no están agrupados, porque no tienen sindicato, el Defensor es el derecho humano de los que no tienen voz. Para los actores políticos es mucho más sencillo ser interlocutor de quienes tienen voz, que tienen capacidad para organizarse, que tienen capacidad para la protesta. Es mucho más difícil llegar a quienes no tienen esa capacidad y creo que ahí ocupa un lugar fundamental la articulación.

Pero también para enseñarnos a decodificar acciones nuevas, para tiempos nuevos, donde la política es más lenta. Los programas de gobierno se hacen para una campaña electoral, no mutan en cinco años, pero la realidad social muta porque es viva, porque cambia, porque envejece, rejuvenece, adolece de viejos males a los que se le suman nuevos y donde es difícil dar respuestas rápidas. Y a veces la acción nos hace re-perfilar la Defensoría del Vecino, desde esta óptica nos estaría ayudando a hacer un abordaje bien diferente de algunas cuestiones que están afectando a la ciudad en estas últimas décadas, que tienen que ver con una nueva convivencia. Porque ya no se trata de hablar de convivencia, sino de establecer una nueva con reglas diferentes, que no responden a lo que veníamos repitiendo cosas automáticamente casi sin pensarlas, sino que tenemos que estar pensando qué nuevas respuestas damos porque las viejas no nos están dando resultado. Las Defensorías del Vecino tienen, sin lugar a dudas, un espacio para ocupar en este nuevo desafío que tenemos, en esta mutación social que estamos viviendo y que dependerá del lugar que sea capaz de ocupar, sin transformarse en un posible competidor del sistema político sino que, por el contrario, desde su independencia sea capaz de articular las mejores soluciones para obligar al sistema político a tomar y a formular nuevas leyes y decretos que permitan dar respuesta a estas cuestiones.

Hablar de la fundación no es lo que importa, importa cuál fue el proceso, cuáles fueron las cosas que fueron muy confrontativas y cuál fue el resultado final de algo que nosotros tenemos que decir “el producto vale”. Hay que seguir perfeccionándolo, tenemos que seguir agudizando la mirada de las expectativas; Montevideo fue pionera a nivel nacional, nos parecía bien importante que la Defensoría del Vecino pudiera tener un ámbito en el Congreso Nacional de Ediles para transmitir esta experiencia, y para que las Defensorías del Vecino de cada departamento tengan el perfil adecuado para la realidad de ese departamento. Sería absurdo extrapolar la realidad de

Montevideo a Paysandú, a Salto, o a Cerro Largo. Las realidades comunales son distintas, son comunidades que se desarrollan con otros valores y que tienen otras problemáticas. Por lo tanto la Defensoría deberá tener un perfil particular, porque lo peor que nos puede pasar es repetir recetas. Será parte de un debate, porque esto es una experiencia, y lo más válido de esto es la posibilidad de que los candidatos/as para las Defensorías del Vecino no estén sesgados/as a la presentación política partidaria, sino que tengan la posibilidad de que las organizaciones sociales y los grupos de vecinos/as puedan hacer la presentación de los candidatos.

Esto tiene que ver con ese proceso que nos parece que tiene que ser transversal desde lo social. Si lo sesgamos a candidatos/as que puedan ser respaldados/as por los partidos políticos estamos acotando eso que es tan importante, la expresión de la sociedad civil organizada. Fue un desafío para quienes integramos la comisión de selección haber recibido a quienes que se presentaron, alrededor de 20 candidatos y candidatas de distintas formaciones, donde más allá de lo curricular, había algo que considerar y es la calidad humana. Porque se puede tener una formación muy destacable, pero si la persona no tiene un compromiso de vida es absolutamente secundario el currículo. Lo que estamos precisando es un ser humano capaz de ponerse en el lugar del otro para poder articular soluciones, y eso tiene que ver con un compromiso de vida. Por eso, una de las características más importantes que encontramos en Ana Agostino, no fue su experiencia a nivel nacional-internacional -que la tiene y mucha-, sino ese compromiso de vida que hace a la función.

Estamos muy contentos de haber sido parte de la génesis de este proceso y también de la selección que nos enfrentó a que, como seres humanos, somos muy incapaces de poder decir cuáles son nuestras limitaciones. Porque no se conoce suficientemente cuál es el rol del Defensor del Vecino,

hay que difundirlo, hay que hacerlo conocer. A veces queda relegado a un papel secundario, salvo cuando existe un problema puntual y aparece su protagonismo. Hay que desarrollarlo, hay que enseñarle a la gente que es un lugar al que puede acceder, que es un derecho acceder allí para su petición, pero que sobre todo tiene un papel para poder tirar de esas vendas de invisibilidad de algunos problemas que la miopía social y el sistema nos inhiben a llegar a ellos. Esta es la experiencia que tuvimos. No fue idílica pero fue como todos los procesos, mutando hasta encontrar su lugar, así que gracias por darnos la oportunidad de estar acá.

Joaquín Garlo – Edil de la Junta Departamental de Maldonado, Uruguay

Como estudiante de abogacía de la Universidad de la República, esta es nuestra primera legislatura. Tengo 18 años, y eso también tiene que ver con la cuestión de la información que tenemos sobre los antecedentes que había en Maldonado sobre la Defensoría del Vecino. Maldonado tiene una historia de querer conformar una Defensoría del Vecino, que nosotros no conocíamos, así que fuimos a buscarla y encontramos un decreto del año 2013, el 3778, que crea la Defensoría del Vecino en el ámbito de la Junta Departamental de Maldonado. El decreto está muy bien redactado, está muy claro en el articulado, y es muy semejante al de Montevideo del mismo año. Estuvimos tratando de saber cuál habrá sido modelo, porque son muy parecidos y frente a eso estamos en un problema del tridimensionalismo jurídico: esa cuestión del derecho vigente, del derecho que se cumple y el derecho que está vigente pero no se cumple. En este caso tenemos un decreto aprobado que está vigente pero que nunca se llevó a la práctica; tenemos la creación de la Defensoría del Vecino pero nunca se reunieron las comisiones especiales para la elección del Defensor. Por muchos motivos: por miedo al contralor, por el miedo a la figura del Defensor por parte de algunos actores políticos. Eso de “¿Para qué queremos a alguien a quien le vamos a dar plata para que nos controle y nos tenga ahí, observándonos?” y “¿Para qué un Defensor del Vecino que atienda los reclamos de los/as vecinos/as si nosotros podemos atender los reclamos, nosotros somos los que podemos decidir, que podemos ejecutar desde la intendencias departamentales?”.

La cuestión presupuestal también es un gran problema en las intendencias departamentales. Este es un año de transición en el que vamos a tratar de que se retome la discusión, pero es muy complejo y más en el interior del país. En este tema, la aplicación del modelo de la Defensoría del Vecino de Montevideo en el interior del Uruguay es un poco inviable, en el sentido de que Montevideo

tiene la población más grande del país –1.300.000 habitantes–, y Maldonado tiene 164.000 habitantes en 5.000 metros cuadrados de territorio, y con realidades muy diversas. En el departamento está Punta del Este, el principal balneario del Uruguay y de los más importantes de América Latina, y tenemos a Maldonado, a San Carlos; varias localidades, pero en Punta del Este, por ejemplo, un asentamiento histórico como el Barrio Kennedy tiene enfrente el barrio Beverly Hills, donde están las tierras más caras de todo Punta del Este, separados por una calle. Está el club de golf y los ranchos de chapa, entonces tenemos realidades sociales muy complejas. En el boom de la construcción que tuvo Punta del Este en los años ‘80 vinieron muchos conciudadanos del resto del país y se instalaron, y sus familias se fueron quedando. Vinieron obreros de todo el territorio nacional viendo a Maldonado como un lugar donde poder tener futuro, donde tener un trabajo seguro, pero la realidad es que ha ido mermando la actividad de la construcción. Entonces siguen llegando familias enteras desde todo el país y no hay trabajo ni dónde vivir, lo que ha hecho proliferar de una manera increíble los asentamientos.

Desde la Junta Departamental, en la Comisión de Derechos Humanos, recibimos a los/as vecinos/as de uno de los asentamientos, el asentamiento Mario Benedetti en homenaje al poeta compatriota, que no tiene agua potable, ni luz eléctrica, ni caminos construidos. Además, es una propiedad privada, es una situación compleja. Y hemos tratado de solucionar esos problemas. Se logró que se suministrara agua a través de tanques y se está viendo la regulación de la luz. El problema es que las comisiones no tenemos poder resolutivo, somos un nexo con los actores del Estado que se encargan de esas cuestiones pero tampoco podemos recibir todas las semanas a organizaciones sociales, grupos de vecinos y movimientos vecinales porque tenemos otras tareas que son propias de las Juntas Departamentales, en función del artículo 273 de Constitución y que son legislar, controlar al Ejecutivo, etc. Entonces vemos en la figura del Defensor del Vecino un articulador de esos problemas

bien concretos que congestionan nuestra actividad como legisladores departamentales. Porque a veces, en las sesiones de la Junta, tenemos de 25 a 30 notas de ediles que junto a vecinos/as requieren que se arregle el pozo de la esquina tal, y capaz que pasamos tres horas, con sesiones hasta las 4 de la mañana por este tipo de cuestiones que, en definitiva, nosotros no podemos resolver porque lo único que se hace es mandar una nota a la intendencia, o al ministerio que corresponda, ya que son cosas que no nos competen directamente al cuerpo legislativo.

Entonces vemos al Defensor del Vecino como un articulador fundamental en estas cuestiones. Hay expedientes de un montón de ediles que en periodos anteriores han querido que se conformase la comisión de enlace para la creación de la Defensoría del Vecino, pero han quedado en la nada. Es decir que hubo una voluntad política en el decreto de que se crease esta figura, pero después la voluntad política, por el cambio de los actores o por un montón de cuestiones, se vio truncada.

Nos estamos afrontando a una reforma constitucional inminente. En pocos años esperamos estar trabajando en una reforma constitucional. En el Uruguay, a nivel nacional, la Defensoría del Vecino está en manos de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, que es creada por una ley, y está en la órbita del Poder Legislativo, o sea que no es totalmente autónoma. Tenemos que plantearnos la discusión, como hablábamos con el Dr. Faroppa, de que la Defensoría del Pueblo esté incluida en la Constitución de la República. Es fundamental que esta institución, como en la Argentina, como en Colombia, se vea incluida en la mayor norma del orden jurídico, porque eso asegura su permanencia para el fortalecimiento democrático, para el fortalecimiento de la convivencia. Porque ya no tenemos que hablar de problemas de inseguridad, tenemos que hablar de problemas de convivencia, y por eso el planteo del senador Mujica en su gobierno de esas medidas por

la vida y la convivencia que se lanzaron en el año 2012, que replantearon la discusión en torno a la inseguridad. Hablemos de convivencia, de mirarnos a los ojos como decía el filósofo uruguayo José Luis Rebellato, la necesidad del encuentro con el otro, porque es fundamental asumir la responsabilidad del otro, y el otro que asuma mis responsabilidades, y en ese ida y vuelta construir una sociedad mejor.

En definitiva, no tenía previsto hablar hoy pero me pareció importante compartir esta experiencia respecto de un decreto que está legislado pero no se aplicó. Nosotros nos llevamos un montón de aprendizajes para modificar, si es necesario. A nuestros candidatos los proponen los ediles que integran la comisión de enlace, pero la sociedad civil no puede hacerlo; tampoco hay audiencias públicas ni nada por el estilo y eso nos parece que deja de lado a los actores principales de este proceso, que es la ciudadanía.

Muchísimas gracias por escucharnos y gracias por compartir todos/as ustedes sus conocimientos con nosotros.



EXPERIENCIAS SUDAMERICANAS

Enrique Marcelo Honores – Secretario General a cargo de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, Argentina

Defensorías locales. Su aporte a la gestión departamental y municipal

Buenos días a todos y a todas. La gratificación de estar aquí es doble, puesto que con estas jornadas damos continuidad a un trabajo supranacional conjunto y colaborativo, mediante el cual estamos logrando fortalecer la figura de nuestras instituciones hacia dentro de nuestras naciones y a nivel continental, potenciando su capacidad de acción en defensa de los derechos de nuestros connacionales y vecino/as en cualquier parte de la región donde se encuentren. Y, al mismo tiempo, cumplimos con una de las mandas de organismos como el nuestro, cuya normativa nos intima a promover y fomentar la creación de Defensorías del Pueblo o instituciones similares en los distritos que no cuenten con ellas. Este deber que la ley impone a la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires es un imperativo que, estimo, debemos compartir quienes entendemos que estas figuras democráticas hacen un aporte fundamental a la

vigencia plena de los Derechos Humanos en nuestras sociedades.

La figura del Defensor del Pueblo, en sus diferentes variables, ingresó en nuestro continente en la década del '80, conjuntamente con las restauraciones democráticas. El dato no es solo anecdótico: el orden democrático, en esta etapa posterior a los regímenes autoritarios, necesitó fortalecerse a través de la reformulación del poder y las atribuciones del Estado, lo que, en casos como el argentino, se tradujo en una reforma constitucional. Esta renovación de la carta magna nacional incluyó, entre otras modificaciones sustanciales, la creación de la figura del Defensor del Pueblo, una instancia democrática novedosa que emergió como una herramienta perenne para la vigencia de los Derechos Humanos.

En la Constitución Nacional fue incluido mediante el artículo 86 y en la provincial por el artículo 55, apartado que pone a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los/as habitantes frente a los hechos u omisiones de la administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones, además de supervisar la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la provincia o sus empresas concesionarias. La ley provincial 13.834, en tanto, reglamentó su funcionamiento y explicitó sus atribuciones y obligaciones, ordenando su actuación.

Es decir que el alcance de su tarea es por demás amplia. Todos los derechos vulnerados en el territorio de la provincia de Buenos Aires, donde viven unas 17 millones de personas, son de interés para el Defensor del Pueblo, que debe protegerlas de cualquier vulneración originada en el mal desempeño de la administración provincial, y eventualmente municipal en los distritos que no cuentan con una defensoría local.

En base a esta normativa, y para la edificación institucional de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires y el diseño de su impronta, se retomaron los Principios de París para las instituciones nacionales de Derechos Humanos, entrelazándolos con interpretaciones propias sobre lo que una institución de derechos debe significar para este tiempo histórico en Latinoamérica.

Como lo requieren aquellos principios adoptados por las Naciones Unidas en 1992, la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires posee cinco características centrales. En primer lugar, y como ya dijimos, supervisa cualquier situación de violación de los Derechos Humanos. En segundo lugar, asesora al Gobierno, al Parlamento y a cualquier otro órgano competente sobre violaciones específicas. En tercer lugar, mantiene relaciones con organizaciones locales, regionales e internacionales, tal como lo estamos haciendo en estas jornadas. En cuarto lugar, tiene el mandato de educar e informar en materia de Derechos Humanos. Y en quinto lugar, posee atribuciones para actuar judicialmente.

Estas cinco aristas definen a nuestra institución y completan sus rasgos principales: la independencia política y económica –el Defensor no sigue mandatos de ninguna autoridad-, y el pluralismo –la Defensoría es un organismo pluralmente compuesto, donde tienen participación todas las fuerzas políticas representadas en el parlamento-.

Ahora bien, estas características serían letra muerta sin una postura política que vierta esos valores en acciones y prácticas institucionales concretas. Desde su puesta en marcha en 2009, cuando el Dr. Carlos Bonicatto fuera elegido primer Defensor del Pueblo de la provincia, la institución se erigió en forma plural, al integrarse por secretarios de todas las fuerzas políticas representadas en el parlamento provincial, quienes trabajan mancomunadamente, más allá de las simpatías partidarias. Puedo decirlo en primera persona, puesto que, como

Secretario General de la Defensoría ahora a cargo de la institución, tengo constancia de que las procedencias político-partidarias no son obstáculos insalvables para el trabajo común en la defensa de los derechos de las personas. Al contrario: la pluralidad garantiza la existencia de miradas divergentes y por tanto enriquecedoras, si los objetivos que se persiguen son comunes.

En este mismo sentido, y como resulta imprescindible para cumplir su rol constitucional, el Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires se ha dado, como premisa central, que su trabajo sea un aporte efectivo, positivo y documentado a las políticas públicas que se implementan en el territorio de la provincia. Es decir que la Defensoría ha tomado la decisión de comprometerse con su rol como parte integrante del Estado, para corregir, perfeccionar o advertir las falencias, insuficiencias u omisiones del accionar de la administración estatal desde un punto de vista colaborativo.

Esto se desprende de la convicción de que la independencia con la que cuentan nuestras instituciones no puede ser entendida como neutralidad: el Estado no es neutral, trabaja para salvar las inequidades e injusticias que se suscitan en nuestra sociedad. Y el Defensor, como parte del Estado -aunque insubordinado a la manda de cualquiera de sus poderes-, tampoco puede serlo. El Defensor trabaja con el Estado y no contra él: es un colaborador crítico de la administración que aporta, con su trabajo, una mirada lo más lúcida y fundamentada posible acerca de un problema de interés público, que afecte o vulnere el derecho de una persona o un grupo de personas. Lo hace desde la independencia, pero no desde la irresponsabilidad. Y tiene como fin último la defensa irrestricta de los Derechos Humanos.

En el mismo sentido, la Defensoría del Pueblo reconoce la importancia de trabajar conjuntamente con organizaciones y sectores de la sociedad civil que puedan dar apoyo o soporte para que ciertas políticas públicas lleguen a sus destinatario/as, a quienes más lo necesitan. Durante los primeros cinco

años de gestión, el Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires firmó convenios de colaboración recíproca con 29 organizaciones de la sociedad civil y con 15 universidades públicas. Además, estableció ligazones de trabajo con 16 organismos del Estado en sus tres niveles y con otras 7 Defensorías del Pueblo del país y del exterior. Esta cooperación nos ha permitido desarrollar investigaciones de oficio e intervenciones complejas, cuyos resultados pudieron ser puestos a disposición de los organismos públicos competentes, haciendo efectivo el objetivo de generar insumos útiles, que sirvan a quienes llevan adelante labores legislativas y de gestión, para poder colaborar en el mejoramiento de las políticas públicas.

Asimismo, la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires forma parte activa de la Asociación Defensores del Pueblo de la República Argentina (ADPRA), la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) y el Instituto Latinoamericano de Ombudsman (ILO), tres espacios donde tiene protagonismo. Recientemente, además, ha sido elegido para estar a cargo de la Secretaría Técnica del Observatorio de Derechos Humanos de UNASUR, una instancia de coordinación regional impulsada desde sus inicios por la gestión que comenzó el Dr. Bonicatto.

Entre estas tareas fundamentales que los Principios de París subrayan, se incluye también el mandato de educar e informar en materia de Derechos Humanos. Si bien, con el objeto de exponer sintéticamente se hace una enumeración de los Principios de París, humildemente creemos que la de educar e informar en materia de Derechos Humanos es una tarea permanente, integral y transversal. En primer lugar, porque quien no conoce sus derechos no puede ejercerlos ni defenderlos. Nuestras instituciones tienen el deber de difundir y promover el conocimiento más amplio posible de los Derechos Humanos, cómo ejercerlos y cómo defenderlos, a través de campañas, medios de comunicación, actividades en la vía pública y toda tarea

tendiente a informar a las personas sobre los derechos que les corresponden. Pero, paralelamente, en la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires hemos entendido que cada intervención de la institución, por pequeña y momentánea que sea, debe reflejar un espíritu solidario y una firme vocación por hacer conocer los derechos de las personas. La educación en Derechos Humanos es una tarea permanente del Defensor del Pueblo y debe atravesarlo en todas sus dimensiones: su figura debe intervenir desde allí, desde la plena convicción de que la educación en Derechos Humanos es su modo de actuar en vulneraciones de derechos; no la de ser un juez, sino la de propender a la vigencia irrestricta de los derechos, haciéndolos conocer y valer.

En quinto lugar, y por último, los Principios de París que hemos adoptado desde la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires dejan sentado que las instituciones de Derechos Humanos poseen atribuciones para actuar judicialmente. No es casual que este sea el quinto y último punto, puesto que el recurso judicial debe ser una herramienta de uso excepcional. Como organismo del armado constitucional democrático, el Defensor debe resolver las vulneraciones de derechos desde la actuación democrática: desde la política del diálogo, a través de la mediación y los mecanismos muchas veces informales que están al alcance. Esto no quiere decir que las gestiones de la institución no queden documentadas o no sean de acceso público: significa que el Defensor del Pueblo debe ser un ariete del Estado que resuelva o intermedie para la resolución de problemas de vigencia de derechos sin caer en el facilismo de la denuncia judicial, lo que invariablemente alarga y encarece el proceso de solución del problema.

Evitar la vía judicial es deseable en un doble sentido. En principio, y en una interpretación material, es un alivio de las tareas de uno de los poderes del Estado, el judicial, que en nuestro país sufre de un gran desprestigio por la lentitud de su accionar. Pero, fundamentalmente, es una manera de entender

de manera diferente la vida en el marco de un Estado democrático, donde los problemas necesitan ser resueltos mediante la vía política y no mediante la litigiosa. Como decíamos anteriormente, el Defensor debe educar e informar mediante su intervención, no erigirse como un gestor privilegiado ante los organismos del Estado o sus entes dependientes; no puede ser un denunciador serial, que se limite a dar forma de demanda a los problemas de las personas, sino que debe usar su investidura, sus herramientas institucionales y su figura constitucional para promover al diálogo y la resolución mancomunada de las vulneraciones de derechos en las que pudiera incurrirse.

Aun así, no debemos negar que, a veces, las gestiones del Defensor del Pueblo no son suficientes, a menudo por la intransigencia de algunas de las partes en conflicto o sencillamente porque es la vía judicial la única actuante en un problema determinado. En esos casos –que, insistimos, deben ser extraordinarios-, el Defensor tiene la atribución de actuar judicialmente para, con su figura, interceder en una causa o promover una acción judicial. Incluso, el Defensor puede ejercer la legitimación individual, como lo establece el artículo 55 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires y los artículos 12 y 14 de la ley reglamentaria. En este marco, por ejemplo, se solicitó una medida cautelar innovadora para ordenar a IOMA (la obra social del Estado provincial) que conceda la cobertura integral del tratamiento de fertilización asistida de alta complejidad a todas las parejas, sin aplicar los límites legales referidos a la edad de las mujeres para acceder a la mencionada prestación. En la medida, se consideró el derecho a la salud, a formar una familia a procrear y de la igualdad. La sentencia de primera instancia hizo lugar a la medida, disponiendo que se cubriera la totalidad de los gastos del tratamiento. Esto fue apelado, pero la Cámara en lo Contencioso Administrativo de La Plata confirmó la sentencia de grado. De esta manera, la Defensoría actuó judicialmente resguardando el derecho de una persona en particular pero, a partir de allí, quedó sentado un precedente judicial que garantiza el acceso a los tratamientos a todas las

mujeres por igual, sin mediar límite alguno.

También puede suceder que el Defensor actúe judicialmente a petición de alguna de las partes o de los magistrados:

- En el caso de que una persona solicite la intervención de la Defensoría en una causa judicial, como ocurriera en el Expte. N° 25.852, donde una persona pidió al juez que se tomen las medidas necesarias para garantizar la correcta y segura transitabilidad de la ruta provincial N° 31. Allí el Defensor participó de la causa propiciando la firma de un acta compromiso entre los entes encargados del mejoramiento de la ruta.
- En caso de que se lo cite de oficio, como ocurriera en 2012 cuando se interpuso una acción de amparo ambiental contra una empresa para que cese su accionar de afectación de islas, humedales y bosques, durante el dragado de un río. Ante el requerimiento judicial, se asistió a la audiencia mencionada y posteriormente a una inspección en el lugar.
- En el caso de que pueda presentarse como resultado del ejercicio de la legitimación colectiva. Esto ocurrió, por ejemplo, luego de haber recibido numerosas consultas y reclamos respecto a la no adecuación del abono básico de servicio de televisión por cable cobrado por la empresa Cablevisión S.A. al fijado por la Secretaría de Comercio Interior de la Nación. Como las gestiones en sede administrativa fueron inconducentes, dada la intransigencia de la empresa, y las acciones parciales solo garantizaban los derechos de algunos habitantes, generando desigualdades respecto al efectivo goce de los derechos en los distintos partidos de la provincia de Buenos Aires, se solicitó al Defensor del Pueblo que intervenga para garantizar el efectivo goce de los derechos que asisten a todas las personas. Es así que en nombre de todos y todas las y las habitantes de la Provincia, usuarios/as del servicio de televisión por cable, el Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires promovió acción de

amparo contra la empresa, con el fin de dar cumplimiento al marco tarifario establecido por las resoluciones emanadas de la Secretaría de Comercio Interior.

- En caso de que otro legitimado pida su intervención, como ocurriera por pedido del Defensor General del Departamento Judicial de San Nicolás, que solicitaba la puesta en funcionamiento de un Centro de Recepción para niños, niñas y adolescentes en conflicto con la ley penal. Allí, el Defensor del Pueblo se presentó para informar sobre una investigación de oficio iniciada para esclarecer los hechos u omisiones en que pudiera haber incurrido la administración pública provincial, que concluyó con el dictado de la Resolución N° 11/13 en la que se recomendó a la Secretaría de Niñez y Adolescencia de la provincia de Buenos Aires, en su carácter de autoridad de aplicación de las leyes 13.298 y 13.634 y Decreto 151/07, que evalúe adoptar un plan de gestión tendiente a la creación y puesta en funcionamiento de los organismos, entidades y servicios que en el ámbito provincial y municipal, tengan por objeto la construcción plena de la institucionalidad del Sistema de Responsabilidad Penal Juvenil.
- En caso de que el Defensor sea citado por magistrados judiciales, como ocurriera con un amparo ambiental, motivado en las emanaciones provenientes de una planta de silos en la ciudad de Ramallo. En tanto la jueza interviniente entendió que, si bien el reclamo era de un particular, la problemática era generadora de consecuencias negativas para la salud de la población, consideró útil la intervención del Defensor del Pueblo, que inició una investigación de oficio y realizó dos visitas al lugar y produjo sendos informes de situación, que fueron informados al Juzgado interviniente.
- En caso de presentarse en ejercicio de la legitimación colectiva, como ocurriera en la intervención ante el conflicto docente en la provincia de Buenos Aires, que había impedido en inicio del ciclo lectivo. En esa oportunidad, el

Defensor presentó un amparo, atento la imperiosa necesidad de resguardar los derechos de los niños, niñas y adolescentes a recibir una educación en tiempo y forma, como a su vez con el fin de terminar con la desigualdad entre las y los alumnas/os de escuelas privadas –que sí habían comenzado las clases– y públicas. Esta fue una intervención paradigmática, en tanto el Defensor fue el agente que propició una mesa de debate entre el gobierno provincial y los sindicatos docentes para la resolución del conflicto, que incumbían temas salariales y de infraestructura escolar. Sin embargo, pese al esfuerzo realizado, no se logró el consenso esperado. En consecuencia, ante la omisión en el dictado de clases por las medidas de fuerza por tiempo indeterminado adoptadas por las asociaciones sindicales, el Defensor del Pueblo interpuso esta acción de amparo en sede judicial, con el objeto de garantizar el acceso a la educación y se solicitó una medida cautelar innovativa genérica, requiriendo el cumplimiento inmediato y urgente del dictado de clases en todos los niveles, mediante el cese de las medidas de fuerza. El juez resolvió como medida precautelar continuar las negociaciones paritarias y el cese inmediato de la huelga en curso mientras esta dure. Más tarde, la medida fue confirmada por otra autoridad judicial.

Hasta aquí, nos hemos centrado en las características que hacen del Defensor del Pueblo una herramienta de vital importancia dentro del armado democrático actual. Y que surgen, directamente, de la normativa que regula a nuestras instituciones, y en particular a la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires.

Estimo importante, ahora, señalar algunos puntos de la impronta que le hemos dado a la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires desde su puesta en marcha, y que tienen que ver con una mirada amplia, integral, de las funciones de este tipo de instituciones.

El Defensor del Pueblo es un órgano de control de la administración pero

también es un agente de acciones positivas, que tiene las atribuciones suficientes para crear y fortalecer nuevos canales de participación democrática. Desde esta perspectiva, entonces, nos hemos convencido de que una institución novedosa y de Derechos Humanos tiene la responsabilidad de dar lugar a nuevos mecanismos de promoción de derechos que estén a su alcance.

En ese sentido, el Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires no solo ha armado su estructura institucional con equipos temáticos e interdisciplinarios, que abordan las grandes temáticas por las que las personas se acercan a nuestro organismo –salud, educación, servicios públicos, niñez y adolescencia, medio ambiente, etc.- sino que ha diseñado programas e instancias específicas para el tratamiento de problemáticas especialmente preocupantes.

El primero al que quisiera referirme es el que, masivamente, se expresó con la simbólica movilización para frenar la violencia contra las mujeres bajo la consigna Ni Una Menos. En Argentina, mueren unas 300 mujeres al año a manos de hombres que forman parte de su círculo íntimo o social y muchísimas otras son golpeadas, deformadas y denigradas en su dignidad física o moral por este tipo de violencia. Lamentablemente, los femicidios son una tendencia creciente durante los últimos años y las políticas públicas han sido hasta ahora ineficaces en su disminución. Las razones son múltiples y las responsabilidades caben a los tres poderes del Estado, pero lo que aquí viene al caso trabajar es la manera en que desde nuestro lugar hemos podido aportar a la visibilización institucional de esta problemática y su abordaje desde el aparato público.

En 2010, el Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires tomó la decisión de crear el Observatorio de Violencia de Género, un área específica integrada por un equipo interdisciplinario de amplia formación y trayectoria en la temática. Este armado novedoso, que funciona en el marco de la Defensoría pero con un criterio propio e independiente, monitorea e incide en la formulación de políticas públicas eficaces para la prevención, sanción y

erradicación de la violencia de género. Una de las principales deficiencias en el tratamiento de esta problemática es la inexistencia de estadísticas e información sistematizada y unificada sobre casos. En este sentido, el Observatorio fue creado por el Defensor del Pueblo como herramienta para construir material documental sobre el problema, contribuir en el avance hacia la unificación de los registros sobre violencia de género y realizar recomendaciones de política pública a los organismos correspondientes. Las investigaciones, monitoreos y análisis de políticas públicas que el Observatorio de Violencia de Género ha realizado durante estos años no solo han sido publicados y difundidos entre aquellas personas interesadas en la investigación sobre el tema, sino que cada uno de los informes anuales, así como las investigaciones temáticas, fueron entregadas en mano a los y las responsables de las áreas de gobierno correspondientes como aporte a la resolución conjunta de la problemática. Es decir que nuestro trabajo estuvo enfocado en la generación de información y datos fehacientes sobre la problemática de la violencia de género que sirvieran al diseño de nuevas políticas públicas abocadas a su tratamiento o al mejoramiento de las ya existentes. Ante la identificación de la falta de acervo documental, nuestra medida afirmativa fue brindar elementos en dirección a salvar esa falta y, simultáneamente, elaborar recomendaciones para el diseño de políticas públicas específicas que surgieron de esa información recaba y sistematizada por el equipo del Observatorio de Violencia de Género.

En este marco de actuación positiva del Defensor se encuentran, por ejemplo, el programa Guías Ciudadanos, un plan de trabajo mediante el cual se buscó expandir la presencia del Defensor en el territorio de la provincia de Buenos Aires, que tiene una extensión de 307.571 km² y unos 17 millones de habitantes. Consecuentemente, la creación de este programa respondió a la necesidad de atención rápida y gestión inmediata frente a las quejas presentadas, y desarrollar una estrategia de articulación con distintas organizaciones sociales, académicas, culturales y profesionales, que pudieran colaborar con la

promoción y difusión de derechos. Mediante un convenio que la Defensoría firma con cada una de las organizaciones con las que busca colaborar y que contempla, entre otras cosas, la idoneidad y la experiencia en el trabajo social de las personas que buscan formar parte del programa.

Con esto se logró brindar apoyo a organizaciones para que desarrollen acciones de promoción y defensa de derechos en sus localidades de pertenencia, con la finalidad de fomentar la reconstrucción del entramado social urbano y periurbano, estrechar lazos que favorezcan la colaboración inter-institucional, auxiliar en el real ejercicio de los derechos y la conciencia sobre su exigibilidad. Es decir, se trabajó, simultáneamente, en dos frentes: por un lado, en la educación y concientización sobre la vigencia de los derechos; y, por otro, en la ampliación de la presencia territorial de la Defensoría, poniéndose a disposición de vecinos y vecinas alejados de los grandes centros urbanos o de las ciudades que cuentan con Casas de Derechos, que son espacios que el organismo abrió en puntos estratégicos de la provincia con el mismo objetivo: acercarse a lo/as habitantes.

Ahora bien, el rol del Defensor del Pueblo, en tren de no subsumirse al rol de rueda de auxilio de las políticas públicas, busca también articular los mecanismos que el régimen democrático prescribe en su entramado legal para la resolución política de los conflictos. En la provincia de Buenos Aires, el servicio público de prestación de agua corriente está a cargo de una empresa privada cuyo paquete accionario corresponde en un 90% al Estado provincial. Esta empresa realizó un aumento de tarifas unilateral que despertó la queja de lo/as usuario/as, que en muchos casos ya venían reclamando por una mejora en el servicio. El Defensor del Pueblo había solicitado en reiteradas oportunidades que, en casos como este, se implementara el mecanismo de la audiencia pública, una herramienta de participación ciudadana prevista por la ley de nuestra provincia. En 2014, finalmente, se hizo lugar al pedido de

nuestro organismo y se llamó a audiencia pública por los aumentos de tarifas de la empresa ABSA, convocándose al Estado provincial, representantes de la empresa y la población en general, que pudo hacer todas las preguntas que quisiera a fin de conocer al detalle las razones del aumento y verter su opinión sobre el servicio. El Defensor del Pueblo fue elegido para presidir estas audiencias, en tanto compete a su rol garantizar el acceso al derecho a la información y la participación ciudadana, a la vez que su presencia institucional aseguró la transparencia en el desarrollo de la misma.

El Defensor del Pueblo se ha abocado, también, a encabezar procesos novedosos en materia de ampliación de derechos en la provincia de Buenos Aires. Esto es, poner en marcha instrumentos que la dinámica democrática y los procesos sociales y legislativos van activando a medida que se suceden las transformaciones. A fines de 2010, el Congreso nacional argentino sancionó una nueva Ley de Salud Mental, que consagró el derecho a la protección de la salud mental y cambió el paradigma respecto del tratamiento para aquellas personas que sufren patologías mentales. La provincia de Buenos Aires adhirió a esta norma a inicios de 2014, que incluye la creación de un Órgano de Revisión de la ley. Este órgano, que debe ser multidisciplinario e integrado por representantes del Estado y de la sociedad civil, tiene el objeto de proteger los Derechos Humanos de lo/as usuario/as de los servicios de salud mental. El Órgano de Revisión es una instancia novedosa y plural que tiene la trascendente tarea de evaluar, desde la perspectiva de los prestadores públicos de salud pero también desde lo/as usuario/as, la calidad de los tratamientos que se imparten en la provincia de Buenos Aires y, eventualmente, formular recomendaciones para su perfeccionamiento. Es decir que la ley, a través de la figura del órgano, prevé su autoevaluación mediante la participación democrática de distintos estamentos del Estado y de la sociedad civil organizada. Es un instrumento vital de la ley que fue encargada al Defensor del Pueblo de la provincia, que desde fines del año pasado lo preside en razón de su peso institucional y el

compromiso que ha tenido con las personas con padecimientos mentales. El Defensor del Pueblo ha sido uno de los organismos que ha impulsado la adhesión de la provincia a la nueva ley nacional y ha trabajado en la visibilización de los derechos de las personas que sufren este tipo de padecimientos y que en nuestro país, como en muchas otras sociedades, han sido desplazados a los márgenes de la comunidad. La Defensoría ha tenido la iniciativa de generar material de evaluación referido a la temática de la salud mental con el fin de aportar herramientas de gestión para autoridades y decisores públicos. En este marco se desarrolló la investigación sobre el estado que presentaban hacia 2012 los Establecimientos Neuropsiquiátricos Monovalentes de la provincia. Esto sirvió para tener información fehaciente y documentada del estado de estos establecimientos, ya que además de las entrevistas con los responsables a cargo se hizo una inspección ocular de las instalaciones. Así se detectaron la falta de personal de enfermería, una deficiente contención a lo/as internado/as y un inadecuado mantenimiento edilicio en general. El informe surgido de la investigación, que incluye recomendaciones específicas respecto de la necesidad de mejorar las condiciones habitacionales de los establecimientos, humanizar el trato y aumentar el personal de enfermería porcentualmente a la cantidad de internado/as, fue debidamente entregado a las autoridades provinciales en el año 2013 como aporte para mejorar las políticas públicas en este sentido. Hemos entendido también que nuestro lugar institucional nos impone ejercer una mirada global del tema. Por ello, la Defensoría del Pueblo y la Subsecretaría de Atención a las Adicciones del Ministerio de Salud de la provincia de Buenos Aires se propusieron trabajar en el desarrollo de un trabajo de investigación sobre el consumo de drogas en barrios vulnerables, en particular de lo que popularmente se conoce como “paco”. Este trabajo tiene como objetivo dimensionar la problemática del consumo de pasta base en distintas etapas y en sus diversos aspectos. Necesitamos no solo saber quiénes consumen la droga y en qué cantidades, sino también entender a qué

perfiles responden esos consumidores y qué imaginarios sociales operan sobre ese consumo.

Es decir que, en materia de salud, el Defensor del Pueblo ha actuado en, al menos, un triple sentido. Primero, y como lo establece el rol fundante de su figura, dando curso y respuesta a los reclamos individuales que se presentan a diario ante nuestras sedes por derechos vulnerados en la atención o la prestación de servicios de salud. En segundo lugar, actuó como artefacto institucional necesario para poner en marcha una figura –el Órgano de Revisión de la nueva Ley de Salud Mental-. Y en tercer lugar, el de crear información fidedigna que sirva de insumo documental para comprender la dimensión de un problema concreto, que vulnera el derecho de un colectivo de personas y que es de difícil abordaje para los dispositivos del Estado.

Finalmente, quisiera compartir con ustedes una última experiencia que tiene que ver con el rol institucional del Defensor ante contingencias de la dinámica democrática y que subraya su importancia como articulador de la defensa de los derechos desde una perspectiva de no neutralidad. En la primera mitad del año pasado, en el marco de la discusión paritaria entre el Poder Ejecutivo provincial y los gremios docentes por los salarios de los/as trabajadores/as de la educación, la dirigencia sindical decidió no comenzar el ciclo lectivo en virtud de la falta de acuerdo en varios puntos de la discusión. Como ustedes saben, el derecho a huelga está contemplado en la Constitución argentina y es una conquista irrenunciable. Pero durante este conflicto, que se fue extendiendo en el tiempo, la situación provocó una colisión de derechos entre quienes hacían su legítimo reclamo por la mejora de las condiciones laborales y las personas que estaban imposibilitadas de ejercer su derecho a recibir educación. La medida por tiempo indeterminado que habían tomado los gremios docentes afectaba principalmente a las familias más humildes, que no tienen recursos para educar a sus hijo/as si no es a través de la escuela pública y

gratuita. En virtud de esta situación, la Defensoría decidió intervenir de oficio, convocando a las partes en conflicto a una mesa de diálogo que garantizara un canal de comunicación entre el ejecutivo y los gremios que preservara el derecho de lo/as docentes a reclamar legítimamente y permitiera dar inicio al ciclo lectivo, garantizando el derecho de niño/as y jóvenes a recibir educación. Esta intervención del Defensor estuvo destinada a salvar el derecho público a la educación y a dar voz a quienes, hasta ese momento, estaban desafectados de la mesa de discusión: lo/as niño/as, adolescentes y jóvenes que esperaban el inicio de las clases. Esta acción puntual y episódica, que sin embargo ha dejado sentado un importante precedente para las discusiones paritarias en el futuro, refleja el espíritu colaborativo que guía el actuar del Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, en tanto no se ocupó de denunciar la intransigencias de las partes en conflicto, sino a salvar la situación ofreciendo un marco de diálogo al amparo del rol constitucional de la figura del Defensor. Al mismo tiempo, es reflejo de la no neutralidad como principio, en tanto la posición del Defensor no era inocua, sino que estaba allí en representación de derecho a la educación de millones de alumno/as, vulnerado por la excesiva prolongación de la medida de fuerza gremial que impedía el inicio del ciclo lectivo 2014.

Mediante este recorrido, que como sabrán entender ha sido sintético y solo enumerativo, he querido subrayarles la amplitud de la función democrática del Defensor del Pueblo. Esta institución, que como sociedades democráticas nos hemos dado en los últimas décadas, no solo cumple un rol de control y garantía sobre la administración del Estado, sino que es parte activa en su perfeccionamiento y fortalecimiento, en tanto es el Estado el único capaz de revertir las inequidades y ampliar derechos.

El Defensor del Pueblo, como vimos, no es neutral: está con quien lo necesita, con aquello/as que están más indefensos ante las vulneraciones de Derechos

Humanos, sea por condiciones sociales, económicas o culturales. Pero para su defensa no reduce a la proclama pública, la demanda o la denuncia, sino que busca, en favor del interés general, la resolución no conflictiva de las vulneraciones de derechos. El Defensor del Pueblo no es un obstáculo a la administración pública ni un acusador letrado; es un colaborador crítico que, desde su independencia, no dejará de remarcar cuáles son las falencias, omisiones o errores en las que incurre el Estado, aunque con la responsabilidad de saberse parte de una respuesta satisfactoria, justa y democrática, que solo es posible mediante el esfuerzo conjunto de las partes. Esta postura institucional está basada, en principio, en el derecho humano a la paz, que tiende al diálogo y a la reducción de conflictividad, pero también, y fundamentalmente, en la confianza en el Estado como principal instrumento para solucionar los problemas de afectación de derechos de las personas.

La presencia institucional del Defensor del Pueblo asegura la viabilidad de la respuesta política a los conflictos que se suscitan en nuestras sociedades. Su idoneidad y prestigio son el reaseguro de una instancia democrática confiable, ágil y austera que dinamiza la relación entre Estado y sociedad y refuerza la capacidad institucional de dar respuestas satisfactorias a las personas que ven lesionados sus derechos.

Es mi convicción, porque así lo entiendo pero también porque así lo he experimentado durante la gestión del Dr. Bonicatto lo mismo que durante los meses en que he estado al frente de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, que la democracia y sus valores vinculados a la convivencia, la solidaridad y la inclusión social, se refuerzan notablemente con una figura como la del Defensor. Por todo lo que les he comentado y por la amplitud de actuación que implica un organismo de Derechos Humanos responsable y colaborativo, sostengo que los desafíos actuales de nuestras democracias tienen en el Defensor del Pueblo una herramienta insoslayable en el camino

de construir sociedades más justas y humanas.

Muchas gracias.

Andrea Galaverna - Defensora del Pueblo de San Carlos de Bariloche, Argentina

-

En el año 2007 se reforma la Carta Orgánica de nuestra ciudad, incorporándose en su articulado la creación de la Defensoría del Pueblo de San Carlos de Bariloche.

En la misma se enumeran las funciones de defender y proteger los derechos, garantías e intereses concretos y difusos de los individuos de la comunidad, tutelados en la Constitución Nacional y la Constitución Provincial ante hechos, actos y omisiones de la administración pública. Por otra parte, otorga a la institución autarquía financiera y plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad

La reforma de la Constitución de 1994 inicia un proceso trascendente en relación a nuestras obligaciones y compromisos contraídos como Estado, al colocar a Pactos, Protocolos, Convenciones y Tratados que emanan del Sistema Internacional de los Derechos Humanos, que desde entonces tienen un *status* jurídico inmenso, con jerarquía superior a nuestras leyes. Ya no podemos, como partes del Estado, desentendernos de esas obligaciones y compromisos; ni política, ni éticamente.

A partir de este hecho es insoslayable que cada institución del Estado incorpore la perspectiva de los Derechos Humanos. Hablar de Derechos Humanos implica situarnos en tres dimensiones: jurídica, ética y política.

Para nosotras, instituciones defensoras de los Derechos Humanos, trabajar con la perspectiva de los Derechos Humanos es nuestro sino. Quienes trabajan con él procuran:

- Monitorear la conducta de los Estados.

- Prevenir violaciones de los Derechos Humanos por parte del Estado.
- Dar protección en aquellas ocasiones en que los Derechos Humanos se hayan vulnerado.
- Presionar al Estado para que investigue, sancione y repare adecuadamente las violaciones producidas, fomente la participación y rinda cuentas

El enfoque de derechos plantea premisas fundamentales:

- Exigibles de carácter político, civil, cultural, económico, político y social, contribuyendo al desarrollo humano.
- Enfatiza en la exigibilidad de los derechos e identifica y define a los garantes y corresponsables para el cumplimiento de los derechos incidiendo a la vez para que rindan cuentas.
- Tiene como objetivo el cambio de las relaciones de poder y las inequidades resultantes.
- Promueve la participación activa de todo el proceso de las personas beneficiarias/ titulares de derechos.
- Tiene en cuenta un enfoque diferencial como es la perspectiva de género y étnico culturales para promover la igualdad de oportunidades, desarrollo de capacidades e impedir la discriminación.
- Refuerza los procedimientos que posibilitan el reclamo y la exigibilidad de los derechos: operadores de justicia e instituciones de Derechos Humanos, tales como las Defensorías del Pueblo.

Por todo esto nuestra mejor herramienta de trabajo es la perspectiva de los Derechos Humanos. El Estado, aún en democracias sólidas, es interpelado

por ciudadanos y ciudadanas por decisiones u omisiones que se riñen con este enfoque de Derechos Humanos.

De qué ciudad soy Defensora

Bariloche es una ciudad situada en la Patagonia norte, recostada sobre la Cordillera de los Andes. Pertenece a la provincia de Río Negro, en la República Argentina. Tiene ciertas características propias, siendo una de ellas la enorme distancia que nos separa de ciudades más grandes, ejemplo 400 km de la ciudad de Neuquén; 1000 km de nuestra capital provincial, Viedma, y más de 2000 km de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Otra característica es que fue modificada a principios de siglo XX de una zona de producción agrícola ganadera a una villa turística. Es una ciudad limítrofe con Chile con lo cual tenemos una enorme población de migrantes del país vecino que viven y circulan a cada lado de la frontera.

La modificación de su matriz productiva, de agrícola-ganadera a turística, llevó a importantes corrientes de migración de pobladores rurales hacia la ciudad. Además de estar enclavada en el corazón del Territorio de la Nación Mapuche, único pueblo originario que no fue conquistado por los españoles sino que fueron víctimas del genocidio llevado adelante por el Estado Argentino en campañas militares para la expansión de la frontera territorial.

Esta breve reseña nos permite observar las características poblacionales de nuestra ciudad, no exenta de fuertes inequidades, con una matriz productiva dependiente del Turismo, sector que formatea el acceso al mercado del trabajo y segrega territorialmente lo visible de lo invisible.

No escapa a la apreciación que hace el Foro Social sobre el Derecho a la Ciudad, en relación a nuestra ciudad, cito textual: “Iniciamos este nuevo milenio con la mitad de la población viviendo en ciudades. Según las previsiones,

en el 2050 la tasa de urbanización en el mundo llegará a 65%. Las ciudades son, potencialmente, territorios con gran riqueza y diversidad económica, ambiental, política y cultural. El modo de vida urbano influye sobre el modo en que establecemos vínculos con nuestros semejantes y con el territorio”. “Sin embargo, en sentido contrario a tales potencialidades, los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y espacio público....”.

Los problemas, las consultas, las denuncias que llegan a la Defensoría podrían clasificarse en tres grandes grupos:

1. Problemas de vecinas y vecinos con el estado Municipal; acceso a la tierra, hábitat, espacios públicos, transporte de pasajeros, exención de tasas, habilitaciones, etc.
2. Problemas de vecinas y vecinos entre ellos; abordados por estrategias de Mediación Comunitaria.
3. Problemas de vecinas y vecinos con el medio ambiente (bosques, residuos, saneamiento) y la ciudad y sus servicios privatizados o estatales provinciales.

El Primer Informe Final aportó datos que demostraron que acuden a la Defensoría mayoritariamente mujeres. En 2013 el 62, 45 % de las personas atendidas fueron mujeres. En este segundo Informe la tendencia se repitió pero este año procuramos tener más información sobre este dato en particular.

El 56, 61% de mujeres acudieron al área de Gestiones y Orientación ciudadana;

mientras que el 37, 97% fueron varones. La cifra restante corresponde a una personas trans. De las consultas efectuadas por internet, el 63% corresponden a consultas de mujeres, 35% varones y 2% no se identifica o corresponden a colectivos, organizaciones, fundaciones. En 2014, un 62, 87 % de quienes requirieron del recurso de la mediación para resolver un conflicto fueron mujeres (requirentes); en tanto, un 61, 08% de los requeridos fueron varones. El 81, 5% de las consultas en el Servicio para Personas con Discapacidad fueron vehiculizadas por mujeres, que consultan para sí o por terceros.

Vemos, en primer lugar, que el área de gestiones que incluye temas referidos a salud, discapacidad o transporte público, son temáticas traídas por mujeres.

En las mediaciones comunitarias las temáticas que ellas traen son mayormente de conflictos de convivencia, mascotas, filtraciones, contaminación sonora, conflicto familiar; mientras que los varones reclaman más diálogo al momento de resolver temas de alquileres o económicos privados como deudas.

Esta información nos invita a aguzar la mirada, a estar sensibilizadas/ os con lo que implica trabajar con perspectiva de género. Analizar las temáticas que diferencialmente nos traen varones y mujeres nos obliga a explicar los motivos de estas diferencias

Indudablemente la realidad impacta de modo diferencial en varones y en mujeres. Por lo tanto, es necesario implementar estrategias específicas, como poner en valor lo que son los cuidados en el sostenimiento de la vida, lógica absolutamente feminizada en contraposición con los valores de mercado.

Ana Casal plantea que: “Habitar una ciudad es mucho más que la sumatoria de viviendas, trabajo, tareas del hogar, ocio, transporte, educación cultura o salud. Habitar es poder desarrollar la vida en igualdad de condiciones y oportunidades. Es por esto y porque visto desde esta perspectiva, habitar no es igual para hombres que para mujeres es que tenemos que repensar de construir nuestras

ciudades y barrios para que no se perpetúen las desigualdades de género, clase raza o edad.”

Es así que la Perspectiva de los Derechos y más especialmente la Perspectiva de Género nos situó en tres dimensiones que surgieron de este análisis diferencial.

1. **Urbanización con perspectiva de género:** Aquí quiero hacer hincapié en la problemática del transporte urbano de pasajeros, problemática principalmente traída por mujeres. Analizando este tema surgen las diferentes formas de utilización de este servicio, los varones tienen un recorrido por lo general punto a punto que además se benefician con los refuerzos en horas pico de entrada y salida del trabajo, ya que socialmente y en las licitaciones de transporte, se privilegia el trabajo productivo, generador de capital. Las mujeres hacen un uso multifocal y dependen mucho de la puntualidad del transporte ya que van a su trabajo, buscan a los hijos en las escuelas, hacen las compras para la comida regresan al hogar. Este uso del TUP pone en evidencia que los reclamos sean distintos.
2. **Economía del cuidado como sostenimiento de la vida:** Acá podemos señalar que, de la mayoría de los reclamos que llegan a nosotras de salud y discapacidad casi el 83 % son mujeres. Esto sin duda está vinculado no sólo a las dificultades al acceso a los derechos sino también a las tareas de cuidado que socialmente desempeñan las mujeres. Como dice Amaia Pérez Orozco, “hay que avanzar al sostenimiento de la vida, nombrando así el conflicto entre lógicas de mercado y la vida”. Esta autora plantea que los mecanismos que definen como funcional la estructura socioeconómica se deben al proceso socialmente garantizado de acumulación de capital. Esto inhibe la responsabilidad colectiva en el sostenimiento de la vida, que termina resolviéndose en

esferas feminizadas e invisibilizadas. El reto político es entonces sacar a la luz nuevas dimensiones económicas, lo que significa visibilizar nuevas desigualdades sociales, como el trabajo doméstico, trabajo que se caracteriza por tareas ocultas de las mujeres vinculados a lo afectivo relacional para el sostén de la vida y reproducción de la fuerza de trabajo. La división sexual del trabajo imperante viene a afirmar que el patriarcado goza de muy buena salud. La discriminación es un dato de la realidad y razón de las inequidades observadas.

- 3. Promoción de Derechos de las Humanas:** En este espacio tomamos la gran cantidad de consultas, acompañamientos y asesoramientos que realizamos a mujeres. La lucha de las mujeres por la igualdad, por la plena participación política y social, contra la discriminación y el sometimiento, recorre la historia. En este punto vale la pena recordar que el Género no es asimilable a “mujer”; “femenino”, “feminista”. Es una categoría política (denuncia tal situación y promueve acciones en pos de la equidad); es una categoría relacional, porque habla de una desigualdad que establece jerarquías entre los sexos, no existe por sí misma. También desnuda a una cultura que naturaliza que las mujeres tienen determinados roles y los varones otros. Hablar de esta desigualdad es interpelar la propia cultura que reproduce tales estereotipos donde la mujer está subordinada al hombre en un lugar subalterno. Es interpelar a nuestra cultura y también a las instituciones en las cuales nos desempeñamos. Se caracteriza por ser inclusiva, por permitir observar cómo opera la discriminación, cuestiona el androcentrismo y el sexismo que permea todas las instituciones y actividades sociales.

No existen proyectos o políticas públicas neutrales al género, y la relación de las mujeres con el Estado se ha modificado a lo largo de la Historia.

A partir de estos hechos, se impuso con claridad que a la promoción de derechos había que profundizar nuestro enfoque, que consistió en sensibilizar a nuestros compañeros/as sobre la perspectiva de género.

Las actividades de Promoción de Derechos tomaron una agenda en base a las fechas emblemáticas. En este marco, organizamos un Torneo de Fútbol Femenino que es el único realizado en la ciudad los 8 de marzo. También trabajamos en charlas en gremios sobre la temática de Mujer y Trabajo.

Otra realidad que nos impactó fue el número de embarazos en la adolescencia. En relación a cifras muy preocupantes, que se ubican entre las más altas del país, decidimos organizar un Programa de Consejerías en Derechos Sexuales y Derechos Reproductivos. Otra acción, fue la tarea de sensibilización en el Instituto de Formación Docente y hacia trabajadores del Hospital en Diversidad Sexual y acceso a la Salud.

Formamos parte de una Red Interinstitucional de Géneros para abordar temas de violencia hacia las mujeres, la ruta crítica de la violencia, el análisis de fallos judiciales sexistas y el cumplimiento del protocolo de aborto no punible en casos de violencia sexual.

Creamos y llevamos adelante la semana de acciones en contra de la violencia hacia las mujeres, como instancia de sensibilización.

Llevamos adelante con el gremio docente un curso de capacitación en relaciones genéricas en el aula, que permita la implementación de la Ley de Educación Sexual Integral.

Quiero igualmente aclarar que la perspectiva de género es inseparable de otras categorías éticas y políticas como son la clase y la etnia. No dejamos de trabajar y aplicar esta metodología de análisis al momento de ocuparnos de los varones en este recorrido, siendo también parte de nuestro compromiso con la perspectiva de género observar que la mayor parte de las muertes prematuras

violentas es de jóvenes varones y por lo general pobres, sean en el marco de violencia policial como de violencia entre ellos. Esto también responde a un mandato de género, el paradigma del guerrero. Estamos convencidas que trabajar por otro tipo de masculinidad no patriarcal será beneficioso para hombres y mujeres.

La Perspectiva de Derechos es el faro de nuestra labor. La Perspectiva de Géneros es una de nuestras herramientas orientadoras del trabajo cotidiano en la Defensoría del Pueblo de Bariloche.

Andrés Santamaría Garrido - Presidente de la Federación Nacional de Personeros de Colombia y Personero de la ciudad de Cali, Colombia

Buenos días para todos y todas, en primer lugar un agradecimiento al ILO, a la Defensoría del Vecino de Montevideo por esta invitación, y por poder participar en este día de las voces de las defensorías locales.

Voy a hacer una exposición en varios temas. En primer lugar, en cuanto a qué es ser Personero y qué son las Personerías en Colombia. Cómo ha sido su desarrollo histórico, qué papel cumplen y qué funciones realizan. Las Personerías de Colombia son un modelo único, que va en la línea de los Ombudsman, las Defensorías Locales y la Defensoría de los Habitantes, que son desconocidas en el contexto internacional, incluso dentro de Colombia. Se remontan a 1528, cuando existía ya el síndico personero, una institución latinoamericana que tenía por encima a la europea, y que es la más antigua en defensa de los Derechos Humanos. Con una característica importante: gran parte de los países latinoamericanos hemos implementado otras instituciones, pero el Personero curiosamente surge desde un ambiente local. Colombia implementó figuras del orden nacional recientemente, como la Defensoría del Pueblo Colombiana, en 1991. Sin embargo, desde 1519 ya existía la figura del Personero Municipal como garante de los Derechos Humanos, como vocero de las poblaciones y comunidades.

Quiero que tengamos en cuenta el contexto colombiano; no soy de los colombianos a los que le da pena decir la realidad, creo que a partir de expresar nuestra realidad buscamos las soluciones y hacemos que nos entiendan más en el contexto internacional. Si bien venimos de un proceso de crecimiento económico importante -estamos en los países con crecimiento más importante de América Latina-, en el que somos considerados un país de ingresos de renta media, no podemos evitar decir que tenemos vulneraciones muy complejas en materia de Derechos Humanos e infracciones del derecho internacional

humanitario. Somos un país que procede de un conflicto de más de 55 años, que dentro de los males o las situaciones de complejidad nos ha sumado el negocio del narcotráfico. Si bien creemos en la corresponsabilidad de los países consumidores, no negamos que esto ha madurado mucho más la guerra y ha fortalecido mucho más los grupos que tiene presencia irregular ilegal en Colombia.

Dentro de ese contexto, como cualquiera otra guerra existen extralimitaciones de los actores de guerra, de los grupos guerrilleros y del Estado colombiano a través de sus agentes, a través de su fuerza pública, de sus ejércitos y de su policía, que han cometido situaciones de vulneración contra los ciudadanos dentro del enfrentamiento militar. Curiosamente, a pesar de que iniciamos un proceso de creación de personerías municipales, en Colombia no reconocimos las convenciones en materia humanitaria sino hasta el año 1997. Recientemente se empezó a hablar de Derechos Humanos, y de instituciones que trabajan en Derechos Humanos. Antes, los que se atrevían eran judicializados o asesinados extrajudicialmente.

En Colombia se tenía el pensamiento de que la defensa de los Derechos Humanos, o la palabra Derechos Humanos, pertenecían de forma exclusiva a los grupos irregulares o ilegales, como las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia). Las guerrillas colombianas fueron las primeras en introducir los conceptos de Derechos Humanos e introducir la defensa y los debates, que en ese momento los colombianos que no pertenecían o asimilaban a estas acciones, pues el Estado los judicializaba o asesinaba.

Por eso es importante comprender cómo se desarrolla la figura del Personero Municipal, porque no es igual que en un país como Argentina, como Brasil o como un país europeo. Hoy estamos viviendo un proceso de paz, un proceso de complicaciones donde tanto el gobierno colombiano como la guerrilla han tomado la decisión de no pararse en la mesa de negociación, mientras todos

los acuerdos fundamentales, que son víctimas, tierras, propiedad privada y otros elementos, no se terminen. Y el elemento más sensible de todos es la justicia. Qué tipo de condena recibirían o qué condena alternativa recibirían los líderes de la FARC; ese proceso se lleva adelante en La Habana, Cuba.

Estamos en un cese unilateral por parte de las FARC, un grupo armado que contiene aproximadamente a 7 u 8 mil hombres armados, aunque llegó a tener 20.000 o 25.000. Pero creo que la fuerza de las FARC no es el número de hombres, sino su capacidad económica y la maduración que ha sufrido, en la que se ha transformado por el negocio de la droga. En este contexto trabajan nuestros Personeros. Somos 1.110 Personeros en Colombia, uno por cada municipio. Ustedes deben saber, por parte de la primera presentación mía, que somos parte del ministerio público, parte fuera de los tres poderes tradicionales. Colombia conformó un poder de ministerio público compuesto por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General y las Personerías Municipales. Procuraduría también tiene tema de defensa de Derechos Humanos, pero más enfocada a la vigilancia del comportamiento de los servidores públicos. Y la Defensoría en esencia es un órgano del orden nacional, como típica organización de defensores de Derechos Humanos de un Estado con proyección nacional. Y estamos los Personeros, que aglutinamos dos funciones: defendemos, promocionamos y al mismo tiempo, adicional a las otras defensorías locales del resto de América Latina, tenemos un poder disciplinario contra los servidores públicos, pueden sancionar disciplinariamente a los alcaldes, a los servidores de la municipalidad cuando no cumplen sus funciones. ¿Qué tipo de sanciones? Destitución de su cargo, multas, inhabilidades para ejercer cargos dentro del servicio público. En resumen, son dos grandes funciones importantes. Para mí, la más importante, sin duda alguna, es la promoción y divulgación, y defensa de los Derechos Humanos a través de diferentes acciones: las recomendaciones, los informes, seguimientos, denuncias públicas, o el ejercicio mismo de la magistratura moral.

Las Personerías han sido muy pobres y muy débiles. Creo que esa debilidad se ha dado porque las autoridades locales y los autores del conflicto no han querido que sean fuertes. Soy de la tesis y la hipótesis de que nunca ha habido una voluntad política, ni un interés local porque el ejercicio de control tenga los recursos suficientes para afrontar su responsabilidad. La mayoría de nuestros Personeros y Personeras trabajan en medio de la pobreza y la marginalidad, sin recursos económicos, sin condiciones logísticas. Pero eso confronta con una realidad positiva: estamos ubicados en cada uno de los municipios del país. Aquí, en la presentación que me acompaña, verán algunas fotos que tomé en Cali, para un poco mostrar el trabajo en Colombia y las Personerías. Las Personerías han desarrollado un ejercicio de atención misional en Derechos Humanos a partir de la territorialidad, a partir del ejercicio en donde suceden los hechos. Los Personeros han aprendido a interlocutar con las comunidades y con los actores armados ilegales. Esos han sido los elementos importantes que hoy tenemos. Por ejemplo, hay Personerías que trabajan las 24 horas del día. Sucede en la mayoría de las ciudades capitales. Y de esas vulneraciones hacen un ejercicio de incidencia de forma inmediata. Las Personerías colombianas han abandonado el escritorio por la misma presión del tiempo en la confrontación de la guerra, que las llevaron a tomar decisiones de forma urgente y decidir para prevenir vulneraciones. Por ejemplo: en el caso de Cali, funcionamos a través de líneas telefónicas, con vulneraciones de derecho a la salud y extralimitación de la fuerza pública, normalmente. Lo que hacemos, por actuación, es incidir, intentar resolver que la clínica, el hospital o el instituto dé la orden médica un sábado o domingo, que no se pierda el documento de identidad y que la persona que ha recibido un trato inadecuado por parte de la policía sea contenida de forma inmediata. Estos son ejemplos de capitales, pero en los municipios pequeños del país, que son más del 90%, el Personero hace lo mismo: las comunidades donde viven, la comunidad tiene que salir a intentar interlocutar con los comandantes de la guerrilla para que no se vea afectada la

población civil. Si un actor armado de su municipio captura o retiene de forma ilegal, un miembro de la comunidad tiene que salir a interlocutar porque lo que está en juego es su vida.

¿Por qué menciono esto? Porque creo que uno de los elementos importantes y trascendentales que ha podido madurar en las Personerías es su ejercicio de intervención de inmediatez y su nivel de interlocución desde el plano de las comunidades. Ahora ven fotos de interlocución, funciones de promoción, acompañamiento integral a víctimas, vigilancia y conducta: vigilancia de defensa de los Derechos Humanos, porque todo el resto de las funciones de alguna forma se pueden derivar de alguna de las grandes. Pero todos los mecanismos de participación, de atención a la víctima del conflicto armado, de promoción, divulgación, acompañamiento, de servicios públicos, acceso a la salud, pasan por las Personerías Municipales.

Hay un elemento de promoción de derechos muy importante, que siempre lo menciono y que llama mucho la atención, y es algo que está haciendo Colombia: el papel de reparación de las víctimas del conflicto armado. Hace dos años y medio existe la ley de víctimas, ley 1448, que busca reparar a todas las víctimas del conflicto armado a partir de diferentes hechos victimizantes. Primero, el desplazamiento: en Colombia tenemos más de 7 millones de personas desplazadas. Luego, los homicidios y los secuestros son entre ellos los que más sobresalen. ¿Qué papel ha jugado el Personero Municipal? Dos importantes: primero, ser la puerta de entrada de las víctimas del conflicto, ya que es quien toma declaración a la víctima para que luego sea valorada a través de la “Unidad de Víctimas”, que es la que orienta toda la política de reparación. El Personero tiene la misión de tomar la declaración, que es la que va a permitir que el Estado reconozca a esa persona como víctima del conflicto para su reparación económica. Pero priori a eso hay algo más importante: su reconocimiento como sujeto especial de protección por ser víctima del

conflicto armado. Por fuera de ser una misión de tipo mecánica, los Personeros tienen que hacer un ejercicio de promocionar o visualizar las observaciones y recomendaciones que tienen las víctimas en todos los municipios del país.

El mayor hecho victimizante en Colombia es ser desplazado. Gran porcentaje de las víctimas del Estado colombiano provienen de las zonas rurales donde se han dado las confrontaciones armadas, personas que tienen un pensamiento, una óptica y un desarrollo individual desde la perspectiva de la economía rural y que de un momento a otro, como consecuencia de la guerra, pasaron a una perspectiva mental urbana, pasaron de la autoproducción a pasar a comprar agua, a pasar a comprar los alimentos. El proceso más complejo que tiene Colombia es integrar a esas víctimas a los modelos urbanos. En el caso de Cali, el segundo municipio en importancia, con mayor número de víctimas del Estado colombiano, en su mayoría provienen de la costa del Pacífico -pesca, lanchas, manejos de ríos- y llegan a una ciudad donde todo hay que comprarlo y pagarlo. Oír a las víctimas posibilita que las políticas públicas de estas ciudades las reincorporen a modelos acordes a sus perspectivas y desarrollos como seres humanos.

La ley de víctimas tiene un escenario muy lindo, que hay que reconocerlo al Estado colombiano, y que se llama la Mesa de Víctimas. En cada municipio de Colombia donde existan víctimas de conflicto armado tiene que haber una serie de representantes que van a exponer las observaciones, denuncias y apreciaciones a los alcaldes municipales. En esa mesa, en cada municipio, los Personeros hacen su labor de secretaria técnica. Nuestro reto para las víctimas no es solamente repararlas, es evitar que se re victimicen, que vuelvan a ser sujetos de vulneraciones. Una víctima, cuando es desplazada, es sujeto de todo menos de derechos: no accede a educación, a salud y en muchos se encuentran con que las zonas donde vuelven a hacer su vida son zonas de exclusión y por ende, hay ejercicios de violencia alrededor de ellos. El reto

que tienen los alcaldes municipales, en las principales ciudades de Colombia, es que esas víctimas se reincorporen a modelos urbanos de ciudad. Ahí juegan un papel fundamental los Personeros Municipales para visibilizar las presiones de las víctimas, denunciando cuando hayan sido re victimizadas y buscar que el ejercicio de las políticas públicas de los alcaldes sea acorde a ello.

Nosotros vivimos en un país con muchas complicaciones. Pero pareciese así en Bogotá, Medellín o Cali, ciudades grandes, modernas, alegres, con una infraestructura turística amplia; pero al mismo tiempo sumergidas en una guerra. En Colombia nos acostumbramos a vivir en medio del conflicto y olvidarnos de aquellos que han sido víctimas, entonces son dos mundos paralelos. Yo nací y he crecido en medio de la guerra. Cuando estaba en una universidad privada en Bogotá poco se hablaba de eso. A uno como estudiante poco y nada le interesaba. Ésa es también la importancia de los Personeros, de ser aliados de las víctimas, porque si el ciudadano común no tiene percepción a veces a los alcaldes tampoco les importan las víctimas del conflicto.

Esto es de forma muy general. Ustedes ven una foto de Cali, en Verchamís, un grupo nómada indígena que llegó a la ciudad en condiciones muy complejas por enfrentamientos. Es reciente, de hace 4 meses. No hemos terminado los desplazamientos; han disminuido pero no lo hemos finalizado, pero sobre todo el gran reto como ciudades grandes y como país es que las víctimas del conflicto armado se puedan reincorporar a los modelos urbanos actuales. Por lo que hacemos acompañamiento, los orientamos, algo que nadie más cumple en el país. Si bien está la Defensoría nacional, que tiene presencia en algunas partes, la cobertura y el nivel de interlocución local a través de los Personeros no la tiene ninguna institución de Derechos Humanos de nivel nacional.

Ustedes ven los tipos de hechos victimizantes: les llamamos a ese tipo de conducta que aún le ha dado a la persona dentro de un conflicto armado el primero: desplazamiento. El segundo: homicidio. El tercero: la amenaza. Y por

último la desaparición forzada. Nosotros somos los que más hemos tomado declaraciones, hemos tomado el 85% de las declaraciones de las víctimas. Sin embargo, el Estado colombiano nunca nos dio los recursos, siempre seguimos con un presupuesto y a los órganos nacionales que no tenían víctimas les ampliaron sus presupuestos, como es el caso de Defensoría nacional, la Procuraduría, la Fiscalía. No sé si es un tema exclusivo de Colombia de mirar el desarrollo desde el nivel central hacia lo local y lo local hacia lo nacional, pero siento que sucede en gran parte de los países de América Latina. A nivel nacional se ha fortalecido, pero nosotros hemos seguido con los mismos presupuestos tradicionales. Un ejemplo: el envío de declaraciones al correo nos abrió y nos posibilitó una franquicia, a todas las personas les ha tocado sacar sus recursos propios porque no había envío en zonas apartadas de Colombia, es costoso. Esto demuestra un poquito la forma en que el Personero hace su función y las debilidades que tiene.

Para finalizar, ¿Qué conclusiones toman sobre los Personeros? Primero, es una institución de las más antiguas que existen en Latinoamérica, data de 1542. Que tiene un ejercicio misional de defensa y promoción ligada al componente territorial de cada uno de los municipios de Colombia. Tercero, que juega un papel clave en un país con conflicto armado, interlocuta con los actores, hace un ejercicio humanitario importante, disminuye la guerra, salva vidas. Y por última conclusión, que no mencioné al principio, es qué papel van a jugar hacia futuro. En Colombia hay un gran debate sobre el proceso de paz. Algunos sectores no consideran que vaya a haber paz sino que debe haber una rendición de tipo militar, y otro sector considera que es el diálogo la solución.

A la rendición militar la veo muy compleja: lleva 50 años y nunca hemos podido disminuirla gradualmente; esa disminución militar no ha existido, no se ha ganado la guerra militarmente en Colombia. La geografía, lo grande que es el país, las tendencias lo hace muy complejo. El presidente Santos hizo un

cambio mental para pasar a un ejercicio de diálogo, pues es un cambio difícil de ver pero que se ha podido materializar. Si logra el Estado colombiano el proceso de paz, vendrá una etapa de post acuerdo que será muy compleja y donde jugará centralmente este tipo de instituciones. El post acuerdo, para no hablar de post conflicto, es cómo lograr que todos estos movilizados y víctimas se recuperen a unas vidas plenas de derechos, donde no se re victimicen y no vuelvan a convertirse en actores ilegales. Es el gran reto. Nosotros tenemos un sinnúmero de bandas criminales, agrupaciones al servicio del narcotráfico, armadas con estructuras por el país, que se convierte en una aspiradora: desmovilizamos a un grupo de guerrilleros y van a haber otros tantos diciendo: “vengan pa aca, nosotros los financiamos y les damos recursos”. El reto de Colombia es lograr que todo este grupo de personas no siga alimentando las estructuras armadas militares vigentes, y que estas estructuras armadas no se vayan a fortalecer con un proceso de movilización. Realmente es el reto: reintegrar la población y que el entendimiento y que la población colombiana sepa superar los odios. Como colombianos tenemos que aprender a perdonar y ahí, en el proceso de reconciliación, deben jugar las Personerías Municipales, que de alguna u otra forma han sentido el conflicto directa o indirectamente; y uno de los elementos más difíciles y más complejos es generar el perdón de toda la ciudadanía frente a ese conflicto armado que tiene múltiples causas, que son históricas. Y por último, el reto es que nuestras víctimas no se vuelvan más pobres, más abandonadas, sino que se vuelvan sujetos plenos de derechos. Entonces, tres elementos fundamentales post conflicto: la reconciliación de los colombianos, reintegrar los grupos, y el mejoramiento de las condiciones de vida de las víctimas del conflicto armado.

Este año nos han asesinado a tres Personeros. Los Personeros trabajan con mucho nivel de riesgo, son ellos quienes han trabajado en sistema de Naciones Unidas y han estado en Colombia como aliados en el territorio. Soy crítico del sistema de Naciones Unidas, a pesar que han sido aliados, porque

creo que sus posiciones y las de las agencias frente al fortalecimiento de las defensorías locales son débiles todavía. Tienen una posición muy política y las posiciones del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la del PNUD, y la de infinidad de agencias es tibia y mediana. Yo he insistido en el PNUD de Nueva York, en Bogotá, en muchas partes. La posición del sistema de Naciones Unidas en el caso colombiano de fortalecimiento de las Personerías y defensorías locales debe ser mayor y es tibia, porque no quiere entrar en disputa, porque hay poderes políticos que no quieren control, no quieren que se hable de Derechos Humanos. Por ejemplo nosotros, la Federación Nacional de Personeros, empezamos hace tres años con el objeto de fortalecer las Personerías, de ser un órgano privado a favor de los personeros y personeras para que no estuvieran trabajando en condiciones de pobreza. Nuestros mayores aportantes son Suecia, y posteriormente EE.UU, Alemania. Pero a nuestros recursos, por ejemplo, los opera PNUD.

Para concluir, creo que los Personeros hacen un trabajo valero e importante. Salvan vidas: más de 100.000 atenciones en materia de Derechos Humanos, están produciendo documentos, hacen análisis, inciden, protegen, promueven derechos. Y los Personeros, aparte de su debilidad por consecuencia del Estado colombiano, están en un tema que se ha venido debatiendo internacionalmente y es el tema de Venezuela. Hago una apreciación personal, pero yo no podría estar como colombiano acá, si no fuera con recursos de Colombia a intercambiar ideas, y no podría dejar de pasar mi posición sobre lo que sucede en este momento en la frontera con Venezuela. Quiero robarme unos pequeños minutos, haciendo un análisis totalmente objetivo. Conozco muy bien el tema fronterizo: he estado trabajándolo, he estado coordinando la atención a los colombianos que han salido deportados y huyendo desde Venezuela. Con nuestros Personeros hemos dado asistencia técnica y recursos. Hace muchos años, muchos colombianos se han ido vía frontera. Con Venezuela compartimos una frontera muy larga y es una frontera que

ha tenido sinergias de ilegalidad. Creo que en esa sinergia ha habido una gran complicidad entre las autoridades venezolanas y los habitantes de Colombia. Ha habido contrabando, ha habido presencia de grupos ilegales con la complicidad de la guardia venezolana, donde el contrabando y el intercambio de bienes se ha dado de un lado para el otro con pagos y sobornos a la guardia venezolana. Independientemente de que eso no está bien, Colombia debe tener una política de frontera de sus connacionales, fijarse en qué condiciones están, tener clara una política de retorno cuando ellos quieran retornar. Menciono esto porque ahorita he oído a algunos argentinos hablar, y me llamó la atención lo de la Defensoría del Turista o el inmigrante, que es un modelo: el tema de los retornados que vuelven de países complejos porque no tienen vínculo lo hace complejo. Colombia nunca se preparó para ello y nunca se preocupó por sus connacionales. En Venezuela viven más de 5 millones de colombianos y colombianas, y tiene mucha razón el presidente Maduro, lo que no está bien es la decisión unilateral, a través del ejército, de sacar a los colombianos de esa forma. Eso es inadecuado e impropio, es una violación de todos los tratados internacionales de migración. Está bien que exprese preocupación por una frontera, está bien que se debe llegar a acuerdos, ejercicios bilaterales y compromisos de parte del Estado colombiano. Lo que no está bien es que de la noche a la mañana y diga: “se van todos rumbo a casa”. Porque la mayoría son pobres y muy vulnerables.

Las fotos que ven las tomé personalmente: así sacaban a los colombianos por el río Táchira, entre Cúcuta y Venezuela. Les dieron un promedio de tiempo: el que no salía podía sufrir la detención ilegal, las torturas. Pero lo que no está bien es que se permita que un ejercicio de expulsión se haga a través de abusar sexualmente de la mujer, torturar niños, torturar ciudadanos, eso no está bien. Creo que Colombia ha recibido 1.408 deportados, pero yo creo que han sido más de 10.000, para los que no estábamos preparados; nunca nos preparamos como Estado para ellos. Lo que critico al gobierno venezolano es eso: primero

se debió hacer una reunión bilateral, donde expreso preocupación frente a la frontera, luego hagamos un plan de manejo bilateral de frontera y el Estado colombiano tiene recibir, y recibe. Pero preparémonos humanitariamente, teniendo condiciones, cartas, albergues y hacerlo de una forma que respete la dignidad.

En Colombia también hay muchos venezolanos, todos los venezolanos retornaron en puestos de negocios. Pero debe haber un proceso mucho más proactivo de los gobiernos de América Latina. ¿Qué dijo Colombia ante la OEA? Hay un problema bilateral, para eso hemos creado una serie de instrumentos internacionales para resolverlos y órganos multilaterales. No para sancionar a nadie, sino para debatir. Pero pudo más la chequera petrolera que el problema humanitario. Yo con mucho respeto a Argentina, no comprendo por qué Argentina apoya al gobierno venezolano en negarse a una discusión en la OEA para debatir la problemática de frontera sin entrar a las posiciones políticas de cada país.

Es decir, ¿Para qué se crea entonces la OEA si no nos podemos sentar y discutir? Me preocupa la extensión de Argentina, de Brasil. Uruguay se mantuvo firme con Colombia en generar un debate. No estábamos pidiendo una sanción y mucho menos una falta de reconocimiento. ¿Por qué no llevar un proceso con unas ciertas condiciones como UNASUR? Nosotros no aprobamos UNASUR, a pesar de que el secretario general es colombiano, porque creemos que no están las garantías y las presencias de todos los países de la región. El tema de la OEA es vergonzoso. Si no les preocupa que 10.000 personas salgan en condiciones infrahumanas, en condiciones de debilidad y no se genere debate dentro de la región como se tiene que generar también en Europa con el tema de los inmigrantes, me parece que es un momento oportuno para decir a Colombia que ella también tiene una mayor preocupación sobre sus connacionales, sobre la situación de frontera. Lo quería mencionar

porque creía que era un espacio importante. Quiero finalmente sugerir, si es posible, si al final del encuentro se toma alguna postura, de llamar al gobierno colombiano y al gobierno venezolano a que sigan activando todos los canales de diálogo para buscar soluciones, porque realmente la afectada es la gente, la gente pobre. No es un tema de posición política a favor o en contra de leyes políticas de Colombia o de Venezuela, lo que se busca es que ni la frontera se transforme en situación de peligro para Venezuela y no se convierta en un escenario de vulneración para sus connacionales colombianos.

Muchas gracias.

Alejandro Amor - Defensor del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Presidente de la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina (ADRPRA)

Buenos días a todos y a todas, quiero agradecer la invitación a quienes han organizado el evento.

Con respecto a los aportes de las Defensorías a los gobiernos locales, me permitiría avanzar sobre algo que el Dr. Carlos Constenla hace tiempo sostiene. Indudablemente, el sistema demoliberal en algún momento del desarrollo no terminó de resolver lo que se pensaba que iba a resolver: la composición de los tres poderes. Si los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo tienen capacidad para satisfacer los derechos y garantías que están establecidos en la Constitución, no habría razón para que existan las Defensorías del Pueblo. Pero evidentemente alguna razón hay en el proceso histórico que sean de vital importancia en occidente básicamente y en Latinoamérica.

Las características de nuestros modelos de representación son bastante parecidas. Naturalmente, debería encontrarse ahí la solución de los problemas que las sociedades y las personas tienen. Sin embargo, es indudable que por alguna razón han aparecido a lo largo de la historia las Defensorías del Pueblo. Evidentemente, hay agujeros dentro de este sistema que no se han podido resolver y que no tienen respuesta de parte de los poderes Ejecutivos, Legislativos o Judiciales. Es más, a veces son causantes de la razón por las que existimos como Defensorías del Pueblo. Y en eso es necesario pararse para entender claramente el artículo constitucional que nos da creación como Defensoría, y que nos define. Estamos en un capítulo de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires dedicado a organismos de control. Mal ubicados, porque la Defensoría del Pueblo no es un organismo de control solamente, es mucho más que eso. Es un órgano que defiende, protege y promueve derechos y garantías constitucionales. La Constitución y la Ley 3 “que reglamenta la

función del Defensor” nos otorgan iniciativa legislativa y legitimación procesal, es decir que nos dan facultades importantes. Por ejemplo, les recuerdo que el Defensor del Pueblo de la República Argentina no tiene la facultad de la iniciativa legislativa.

Esto es desde el punto de vista institucional. Pero ¿qué es lo que sucede desde el punto de vista político? Y ahí retomo la cuestión presupuestaria de los Personeros. Las Defensorías del Pueblo fueron creadas por alguna razón, indudablemente. Los constituyentes, cuando las crearon, tuvieron la voluntad política para crear esas instituciones. Con el paso del tiempo, en muchos casos se convirtieron en instituciones que molestan al sector político, al Poder Judicial o incluso al Poder Legislativo. En Argentina hace años que no tenemos Defensor del Pueblo de la Nación designado. Ahora se ha vencido el mandato del Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires, tenemos varias Defensorías que están sin ocupar y tenemos provincias enteras que no tienen Defensor, ni siquiera las capitales de provincias. Es una institución que ideológicamente parecería tener un gran acuerdo para su creación, pero después hay que ver si estamos de acuerdo en cuál es el rol que debe cumplir y qué es lo que deben tener para poder cumplirlo.

Siguiendo con el Dr. Carlos Constenla, es indudable que, cuando en la Constitución se habla de misiones de la Defensoría, se habla de poderes. Funciones tienen las estructuras que están por debajo de los poderes, aquellas estructuras administrativas que ejecutan las misiones de los poderes. La Defensoría del Pueblo tiene misiones, por lo tanto, ahí hay una pequeña puerta que comienza a abrirse en el sentido de que podríamos estar en presencia de un pequeño poder. Pero claro, el problema es institucional, es cuál es la vocación política para que esto exista y cuál es el rol, entonces, que cumplirían las Defensorías del Pueblo. En la lógica de desarrollo y de consolidación de este modelo de Defensorías es indudable que hay dos elementos centrales:

el primero es la plena autonomía política y el segundo, la absoluta autonomía económico-financiera. Si las Defensorías no tienen autonomía económico-financiera, están sujetas al debate anual permanente de los presupuestos, lo que implica una negociación en la que muchas veces se termina limitando la capacidad de acción de cada Defensoría. Por lo tanto, creo que las Defensorías deben tener definición de porcentajes mínimos de presupuesto que le den plena autonomía para poder tomar la decisión que deban tomar frente a cada uno de los casos que se le presentan.

Desde esta misión de defender, promover y proteger derechos y garantías, y en el aporte que hacemos a los gobiernos locales, encontramos puntos de relación con los tres poderes y con otros organismos del Estado con los que tenemos una agenda que se desarrolla en temas específicos. Hace poco, en la Ciudad de Buenos Aires se llevó a cabo la elección para Jefe de Gobierno, para la cual se cambió no el sistema, sino la herramienta electoral. Se dejó de lado la boleta de papel y se introdujo por ley la modalidad de la Boleta Única Electrónica. La Ciudad de Buenos Aires no tiene una autoridad electoral en sí misma, sino que hay distintas áreas tanto en el Poder Ejecutivo como en el Poder Judicial que interviene: Dirección Electoral, la Jefatura de Gabinete, el Tribunal Superior de Justicia y el Juzgado Federal a cargo de la Dra. Servini de Cubría. Y además, la Defensoría del Pueblo, que tiene un Observatorio Electoral que funciona, desde que la Dra. Alicia Pierini tuviera la responsabilidad de su creación y de llevar adelante este organismo. No tenemos un código electoral en la Ciudad de Buenos Aires y, en términos de tiempo, el cambio de la herramienta electoral es importante porque la legitimación en la elección se logra por el conocimiento de las personas sobre el sistema que utilizan. Es imprescindible que ese sistema sea absolutamente conocido por cada una de las personas que votan, para que sepan que lo que están votando es lo que quieren votar y que lo que va a quedar definitivamente es el voto que quisieron expresar. Para eso debe haber pleno conocimiento. Esto se llevó a cabo de una manera muy

rápida, a pesar de que varias organizaciones recomiendan que estos procesos se hagan de manera paulatina, de menor a mayor. De hecho, así se hizo en la provincia de Salta.

En la Ciudad de Buenos Aires, tanto el Poder Legislativo como el judicial y el ejecutivo decidieron que fuera la Defensoría del Pueblo la que asumiera este rol de capacitación ligado al Observatorio Electoral, no solo con el personal de la Defensoría del Pueblo sino con la incorporación, por un régimen de voluntariado, de trabajadores y estudiantes universitarios. Esta es una de las actividades que muestra a la Defensoría aportando a los tres poderes al mismo tiempo, y con la decisión de los tres poderes de que fuera de este modo. Los apoderados de los partidos políticos solo participaron institucionalmente en la Defensoría, porque al haber sido promovida la boleta única electrónica por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires “que representa una expresión política, naturalmente” el resto de los partidos políticos consideraban que podía ser utilizado como campaña, por lo tanto se buscó un órgano neutral que llevara adelante esta actividad. Los apoderados se constituyeron en la Defensoría y desde ahí, con todas las objeciones que había, se logró un ámbito en el que todos aceptaron que allí había neutralidad frente a una nueva herramienta que se estaba estableciendo de manera veloz.

Otro de los ejemplos donde la Defensoría del Pueblo aporta al Estado no ya a los tres poderes sino a dos poderes, pero de tres jurisdicciones distintas, es lo que se conoce como “Caso Mendoza”. ACUMAR, la institución nacional que administra la cuenca de los ríos Matanza y Riachuelo, se enfrenta al nivel de conflictividad en cuanto al impacto ambiental que tiene esta cloaca a cielo abierto que comparten la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires desde el siglo XIX. Por eso, la Corte Suprema de Justicia de la Nación creó una comisión presidida por el Defensor del Pueblo de la Nación, ACUMAR y organizaciones no gubernamentales. La falta de Defensor del Pueblo de la

Nación llevó a que los jueces intervinientes “uno de Morón, el juez Rodríguez, y otro de la Ciudad de Buenos Aires, Sergio Torres” convocaran a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Acá hay tres jurisdicciones, porque la cuenca Matanza-Riachuelo toca a la provincia de Buenos Aires, a la Ciudad de Buenos Aires y al Estado nacional, y además está la intervención del Poder Judicial. La semana pasada hemos presentado un plan de trabajo que establece obligaciones tanto para el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como para el Gobierno de la provincia de Buenos Aires y el Estado nacional. Esto fue recibido por el juez Torres y presentado a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en un expediente que toca un barrio “el Barrio Mujica” que es lindero al Riachuelo y que está habitado por algunas personas que fueron desplazadas de la villa 21-14, más personas provenientes de otras villas de la Ciudad de Buenos Aires. Es un espacio que contiene a más de 570 familias, con una complejidad muy importante que es la heterogeneidad de origen. Esto genera una conflictividad muy importante con la presencia, además y por primera vez, de personas vinculadas al narcotráfico. En este caso, le ha tocado a la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires tomar el rol que debería haber sido de la Defensoría del Pueblo de la Nación.

Hemos trabajado y trabajamos permanentemente sobre la elaboración de informes técnicos con relevamiento de situaciones que se presentan en la Ciudad, y que se presentan tanto al gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como al sector privado: les recuerdo que la Defensoría del Pueblo por definición actúa frente al Estado de la Ciudad de Buenos Aires, a las empresas de servicios públicos y a los organismos de seguridad.

Por esto tenemos constituidas mesas de trabajo con los distintos organismos de la Ciudad, la Nación y las empresas de servicios públicos. Por ejemplo, la mesa de riesgo eléctrico, relacionado con la situación de más de 220.000 personas que viven en la Ciudad de Buenos Aires para quienes la prestación

del servicio eléctrico es extrema. Otra mesa de trabajo con AYSA, que es la autoridad que regula y rige lo que históricamente en Argentina era Obras Sanitarias. Allí hemos definido obras y hemos encargado al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires la extensión de cloacas en la villa 31 y 31 bis. Sepan que en la Ciudad Buenos Aires hay todavía 200.000 personas sin agua potable y sin cloacas.

Dicho esto, podría seguir enumerando más actividades, pero voy a marcar dos recientes. En el marco de la iniciativa legislativa que tiene la Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires, junto al presidente de la Pastoral Social de la Ciudad de Buenos Aires y al rector de la Universidad Católica, presentamos dos proyectos de ley de suma relevancia. Hemos postulado una idea que la expresamos en estas dos leyes, que es la integración social urbana de todas las villas. Nosotros estamos en contra del concepto de urbanización de las villas. La urbanización es un proceso de imposición del poder central a las personas que viven en las villas de las condiciones, las conductas y la manera de vivir que deben tener, es casi un proceso de colonización.

La integración social es reconocernos como iguales, convocar a todos/as y que en ese proceso de integración se teja una malla en la que todos aportemos. El Estado tiene el rol fundamental de la provisión de los servicios básicos, pero aceptando las costumbres, las conductas, las tradiciones y las características personales y comunitarias de este conjunto de más de 220.000 personas que viven en las villas de la Ciudad de Buenos Aires, y más de 230.000 personas que viven en casas tomadas en la Ciudad de Buenos Aires. Estamos hablando de medio millón de personas a las que no debemos demostrarles cuál debe ser su conducta, sino que creemos que debe ser un proceso de integración en el que nosotros aprendamos de su costumbre, su cultura y sus características. Hacerlo de la otra manera es prejuizar a estas personas y discriminarlas, es creer que no tienen capacidad de ser pares. Por eso rechazamos la urbanización

y proponemos el proceso de integración social urbana, considerando a estas personas como actores centrales para llevarlo adelante.

Y el otro de los proyectos tiene que ver con algo que sucede en el mundo, no solo en la Ciudad de Buenos Aires, sobre lo que se denomina “Talleres Clandestinos”. En su libro *No Logo*, Naomi Klein hace una descripción de la empresa Nike y el conflicto que tuvo con Adidas, que se judicializó. Nike es una empresa que tiene su sede de comunicación en Barcelona, su actividad financiera y de diseño en Nueva York y su producción en Pakistán. Eso sucede también en la Ciudad de Buenos Aires. No tenemos una actividad como Estado, ni una decisión de cómo resolverlo. Una es la denuncia individual para algunos casos en los que se encuentran talleres clandestinos. En estos casos sucede que llegan los medios de comunicación y si se muere algún chico es tapa durante varios días. Y a no más de una semana el tema desaparece de todos los medios. Siempre me da la sensación de que cuando se hace eso es porque alguno es cómplice del resto de los talleres que están explotando a las personas y, en particular, a los niños y niñas, porque sorprende que uno pueda encontrar un taller donde funcionan más de 700. La Argentina desarrolló un proceso de legalización de trabajadores/as muy importante, lo que ha quedado ya definitivamente encuadrado como “trabajadoras de casas particulares”. Más de 600.000 trabajadoras en la Argentina fueron legalizadas en un proceso de 4 años, y más de 300.000 trabajadores rurales también fueron legalizados.

¿Qué es lo que hay que hacer con estos/as trabajadores/as? Lo primero, no estigmatizarlos/as por ser personas extranjeras. La migración es un derecho, pero por supuesto que muchos de estos trabajadores/as, que provienen de Bolivia o Perú, son estigmatizados. Por eso este proyecto primero contempla un proceso de convocatoria a todos los actores sociales, porque no podemos tener una lógica de represión para ir sobre estos sectores. El objetivo central es la legalización de los/as trabajadores/as y, naturalmente, la condena

judicial del que haga trabajar niños. Pero también existe lo que conocemos como “responsabilidad social empresarial”, porque los/as empresarios/as deben invertir y ganar, pero es mucho mejor todavía si se hacen cargo de las personas que hacen que ellos/as ganen y que los/as reconozcan como personas en la integridad de los derechos que le corresponden. Por eso entendemos que no solamente deben estar sentados/as en una mesa de diálogo los/as trabajadores/as, sino fundamentalmente los/as empresarios/as y las organizaciones sindicales porque hay responsabilidad social sindical: los sindicatos no pueden desconocer que no están representando nada más que a los trabajadores que están en blanco, sino también a estos trabajadores que están en negro. La responsabilidad sindical laboral existe y hay que hacerse cargo de los que están fuera del sistema porque son los que más necesitan que la organización sindical los/as defienda. También tiene que estar sentada la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, y por último, entendemos que, al haber actividades que son llevadas a cabo por familias en sí mismas, el Estado debe apoyar la conformación de cooperativas de trabajo con la provisión del equipamiento que necesiten. Porque es su forma de subsistencia, eso es lo que han aprendido en la vida y es lo que le están ofreciendo a la sociedad. Por lo tanto, el Estado debe contener a esas familias, conformando cooperativas donde esas familias puedan negociar su mercadería en mejores condiciones, y darle asistencia económica para la compra de los equipamientos que necesiten. Ése es el rol del Estado, conjuntamente con el control de la comercialización. Así como cada una de las prendas que tenemos puestas ahora tienen un número de talle, según el proyecto de la misma manera deberá ponerse una etiqueta con un código de barras número QR para que vayamos a controlar al punto de venta. Si la prenda es importada tendrá una etiqueta de la AFIP, pero si la prenda es de la Ciudad o de otro lugar de la Argentina tendrá esta etiqueta y sobre ella yo voy a poder controlar el proceso completo de la cadena de comercialización. Si no la tiene será considerada mercadería ilegal y

el responsable va a tener que responder ante la justicia. Me cuesta creer que no haya capacidad para hacer esto; el Estado tiene capacidad de producir estas etiquetas y entregarlas gratuitamente a todos los productores. Y me cuesta creer que a los productores les implique un costo adicional, porque de la misma manera que ponen el número 42 en la camisa, pueden introducir la etiqueta y garantizar la legalidad de la producción y el reconocimiento de los derechos de las personas que están trabajando y produciendo. Hay responsabilidad social empresarial, responsabilidad sindical laboral y responsabilidad del Estado en la legalización de los trabajadores.

Estos son los aportes que nosotros estamos haciendo de la Defensoría del Pueblo al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, al Poder Judicial, y al Gobierno de la República Argentina.

Muchas gracias.

Pamela Campos – Defensora Ciudadana de la Municipalidad de San Antonio, Chile

Buenas tardes. Para nosotros es un orgullo estar acá.

Cuando intentamos trabajar en pos de los derechos del otro, siempre nos vamos a encontrar con conflictos, diferencias; porque lo que estamos haciendo efectivamente es ver al otro. Cuando hacemos este trabajo siempre va a haber alguien a quien no le guste que el otro sea visto. ¿Por qué? Porque nuestra ignorancia o desconocimiento permiten que otro ejerza poder y saque ganancia de la otra persona, y eso es algo que nos afecta y nos duele.

Por eso es importante estar aquí.

Nosotros/as no tenemos un Defensor del Pueblo de esta talla en nuestro país. No existe una figura como la que ustedes tienen, aunque obviamente podemos encontrar algunas experiencias que sean como pequeñas semillas. Tal como decía Ana (Agostino) en el comienzo, cuando nosotros tenemos alguna necesidad o requerimos alguna solución, necesitamos de alguien que nos defienda, que se preocupe o nos escuche.

Lo que queremos contarles es cómo nosotros, siendo un municipio, hemos logrado mantenernos en el tiempo y avanzar en esta lucha; y también soñar. Soñar, decía Eduardo Galeano, también es muy importante. Porque si nosotros no soñamos, no imaginamos un lugar mejor, nos quedamos secos, áridos por dentro. Como seres humanos tenemos imaginación y queremos desarrollarnos y ser felices. Eso es lo que todos los seres humanos buscamos: la felicidad.

Es importante tener memoria y saber efectivamente que nuestro país ha intentado tener una figura como esta hace mucho tiempo, desde la vuelta a la democracia en los años 90. Ustedes saben que tuvimos una dictadura muy dura en nuestro país. Afectó gravemente a todos/as nuestros/as compatriotas y

muchos de ellos/as ahora se encuentran en países como Uruguay o Argentina. Muchos/as tuvieron que irse a Europa a encontrar algún refugio. Y desde esa fecha es que se ha intentado tener un Defensor del Pueblo para Chile, y aún con proyecto de ley presentado en el Congreso en el año 96 y aprobado con alta adherencia en la Cámara de Diputados, todavía no ha logrado ver la luz. Nosotros nos preguntamos válidamente por qué, si en reiteradas ocasiones se ha intentado, si ha sido una promesa de todos los presidentes desde la vuelta a la democracia, a excepción del Presidente Piñera. ¿Porque aún después de 25 años esto no es una realidad?

Las incipientes defensorías que ha en Chile, no cuentan con independencia, ni patrimonio propio. No hay una instancia de elección, sino que se trata de una designación. Obviamente eso hace que la función propia de un Defensor no se pueda ejercer cabalmente, porque depende de la persona que lo nombra, del partido político al que pertenezca y del patrimonio que le quieran dar. Entonces, difícilmente nosotros podamos defender a las personas que no se pueden defender por sí mismas, si es que esta Institución no tiene la independencia que requiere. No tenemos la libertad ni las posibilidades para hacerlo.

No obstante, esta semilla ha logrado tener cabida en algunas comunas de nuestro país. Chile tiene 345 comunas, de las cuales solamente cinco cuentan con una Defensoría Ciudadana. Solamente cinco. Si nosotros pensamos en las otras 340, el porcentaje que cuenta con esta instancia de protección y promoción de derechos es ínfimo. Estas defensorías solamente han logrado sus espacios porque cuentan con la voluntad política de los alcaldes de turno. Nosotros tuvimos la suerte de contar con un alcalde que entendía la importancia de esto y en el 2009 se instituyó esta figura, si bien débil, como una planta que recién está creciendo y con futuro incipiente.

Esto fue posible no sólo por la iniciativa política, sino también por la existencia

de un fondo de apoyo a la gestión municipal de parte del gobierno, que fué adjudicado a nuestra comuna. “Justicia Local” “así se llamaba el proyecto” tenía que ver con una justicia restaurativa entre los/as vecinos/as, que permitiera recomponer la relación entre ellos y ellas. Todos y todas somos vecinos/as, y no vivimos solos; entonces, inevitablemente nos vamos a encontrar con algún tipo de conflicto. Porque a lo mejor pone la música muy alta, porque tiene perros que no cuida o porque tiene un taller mecánico en un lugar no apto para ello. Nosotros somos reyes de nuestras casas, hacemos lo que queremos, pero descuidamos al que está al lado. Entonces, todo parte de ahí, en la delgada línea en que mi derecho, y el de mi vecino/a colisionan.

En el 2010 este proyecto nace como Defensoría, a la cual se llama Defensoría Ciudadana de San Antonio. Para lograr esto tuvimos el apoyo de dos instituciones que son las precursoras de esta actividad en nuestro país: *ONG Forja* y *el Capítulo Chileno del Ombudman*, dos instituciones que han levantado la bandera de lucha en nuestro país para que la figura se instale a nivel institucional y contemos con un Defensor como el que ustedes tienen en sus países.

Con el paso del tiempo empezamos a darnos cuenta de que había ciertos problemas detectados en nuestra comunidad. Obviamente había un difícil acceso a la justicia, porque se entiende que acceder a la justicia es acceder a un abogado que me patrocine, pero no todo el mundo tiene dinero para eso. Los abogados cobran y de repente la gente ni siquiera sabe cuáles derechos están siendo vulnerados. El desconocimiento hace que uno/a no tenga consciencia de sus derechos: si no conozco qué derechos me fueron vulnerados, no me quejo, no reclamo, no exijo. Obviamente que con una ciudadanía con menos información no podemos ejercer control respecto de los actos de la administración. Eso hace que la gente no se quiera involucrar y empezamos a escuchar frases como: *“No me interesa porque la política no me da espacio,*

porque el municipio es de pocos/as". Entonces las personas prefieren ocuparse de sus casas y de uno/a mismo/a.

Con estos antecedentes empezamos a trabajar y diseñar lo que podría ser la Defensoría de San Antonio. Porque al principio esto nace en la acción: no hay libros, nadie nos enseña a ser defensores/as; todas las comunidades son distintas, hay problemáticas que son diversas en todos los lugares. Entonces nos encontramos co-construyendo sobre la marcha y con el otro/a, como en la crianza de un/a hijo/a. Y una vez que ya estamos instalados/as vamos puliendo distintas áreas, para crecer y fortalecernos.

Como primera medida empezamos a trabajar en el acceso igualitario a la justicia. Y ponemos el acento en ello. Porque el acceso a la justicia a nivel internacional tiene que ver con la posibilidad de resolución de un conflicto. Pero en cambio, en Chile, el acceso igualitario a la justicia, contenido en nuestra Constitución Política de la República, se entiende como un acceso igualitario basado en los medios para que el juez resuelva mi conflicto. Entonces caemos en el mismo círculo vicioso: *si no tengo dinero para costear un juicio, me quedo afuera del sistema y creemos que se cierran todas las puertas*. Para evitar esto empezamos a promover los derechos ciudadanos y a empoderar a la ciudadanía. Porque al final, el Defensor del Pueblo es del ciudadano/a, es del pueblo, es de los/as vecinos/as, es de las personas. No es de la clase política, no es del gobierno, no es del alcalde de turno, es de todo el mundo. Ese es el modelo que buscamos. Por eso es importante que antes se consulte. A Carlos (Constenla) le pregunté por los mecanismos de elección del Defensor del Pueblo, y su respuesta fue: *"¿Quién va a pagarle la campaña a este sujeto?"*. Obviamente nadie.

¿Quién va a querer pagarle la campaña a una persona que va a ser un cuarto poder del Estado y me va a venir a controlar a mí el poder? Nadie quiere que se lo controle, porque cuando se gana el poder en la esfera política el/la que tiene el poder no lo quiere soltar. Porque saca provecho para sí mismo/a.

Lamentablemente está pasando eso. En nuestro país actualmente está pasando eso. Se están tratando de cercar los espacios políticos a las clases que siempre han estado y dejar al resto de la ciudadanía afuera.

Entonces, nuestros esfuerzos están orientados a empoderar. Porque nosotros/as somos todos/as vecinos y vecinas, vivimos todos/as en el mismo sistema y obviamente tenemos que tener una visión en conjunto. Esto está pensado para los/as sanantoninos/as, para nuestra comuna, pero nos damos cuenta que efectivamente, como somos la única Defensoría de la Región de Valparaíso, tenemos que recoger las necesidades del resto de los/as habitantes que a lo mejor no viven en nuestra comuna, pero que sí requieren un servicio como el nuestro. Tenemos que hacernos cargo inevitablemente porque si no, se estaría vulnerando al/la vecino/a que no vive en San Antonio, solamente por un límite imaginario (porque no existe una barrera entre mi comuna y la comuna de al lado). Si dejo afuera a esas personas estoy siendo parte del mismo sistema que está vulnerando sus derechos. Es por ello que muchas veces tenemos que atender los pedidos de otras provincias y de otras regiones incluso, siempre en pos de esta visión que tenemos, de formar sanantoninos y sanantoninas, ciudadanos/as, personas que tengan cultura y conciencia cívica.

Es importante volver al concepto de la *polis*, de la civilización que pensaban los antiguos griegos, que tiene que ver con comunicarnos, con mirarnos a los ojos, con reconocernos y visibilizarnos, con ver al otro. Obviamente, viviendo en confianza y respeto mutuo.

Con estos elementos dibujamos lo que es el objetivo propio de la Defensoría: promocionar, difundir, proteger los derechos ciudadanos frente a organismos estatales o empresas públicas que presten un servicio como tal. Son cosas que vimos en las exposiciones anteriores, y me agrada ver que efectivamente, aunque seamos de países distintos, con realidades distintas, vamos todos apuntando al mismo objetivo; y esto es así, porque las necesidades son similares,

aunque estemos separados por un mar o por fronteras. Nosotros trabajamos en la Provincia de San Antonio. Ese es nuestro límite territorial, pero como dije, vamos presentando reclamos, denuncias, asesorando jurídicamente a todos/as los/as habitantes de la comuna, de la provincia, de la Región de Valparaíso, e incluso de la Región Metropolitana, que es nuestra capital. Vamos haciendo eso porque tenemos que cumplir con este objetivo.

Desde nuestra Defensoría, trabajamos en tres líneas de intervención: primaria, secundaria y terciaria. La intervención primaria tiene que ver con realizar actividades para toda la comunidad; están todos y todas invitados/as, el que quiera ir que vaya, independientemente de si es de nuestra comuna, de la provincia o de otro país. Por ejemplo, están las actividades masivas de sensibilización. El trabajo que hay que hacer es mucho, desde repartir volantes para que la gente se informe hasta emitir documentos, mandar correos, llamar por teléfono, hacer requerimientos, estar cubriendo todas las necesidades.

En la línea de intervención secundaria, capacitamos y hacemos difusión. La capacitación es fundamental. Al principio empezamos con las actividades masivas de difusión, para enseñarle a la gente qué es el Defensor del Pueblo. Pero después empezamos a capacitar, porque si la gente no sabía cuáles eran sus derechos y cómo podía defenderlos, difícilmente iba a poder ejercer este control. Les entregamos estas herramientas tanto a profesionales y técnicos que prestan servicios en instituciones públicas o privadas, hasta dirigentes sociales y vecinos/as que se interesaran en las temáticas ofrecidas.

Y, en la línea terciaria, trabajando concretamente con los/as ciudadanos/as y con la acción específica que permita terminar con la vulneración en particular que está sufriendo. Comenzamos a trabajar con las mediaciones y con la asesoría jurídica, porque es necesario tener un abogado que nos asesore. Muchas veces, tenemos un conflicto que nos aqueja y pensamos que la solución está en presentar una demanda judicial. Pero de repente esa no es

la solución y me trae un problema mucho mayor. Entonces, lo que hacemos es sentarnos con la persona, escucharla, atenderla y ver cuáles son las múltiples alternativas que tiene como resolución su conflicto particular. La idea siempre es no judicializar, porque es caro; la solución nunca nos deja contentos/as porque es un tercero el que decide, los procesos son muy largos y al final nos olvidamos de por qué estábamos ahí. La idea siempre es ser eficaz, ser eficientes y concretos/as respecto a la petición.

A partir de estadísticas, nos dimos cuenta de la preminencia de mujeres entre las personas que se acercan a solicitar nuestros servicios; observando que desde que existe la Defensoría se atienden más mujeres que hombres. Eso se puede dar porque las mujeres en nuestro país *“son las que tienen más tiempo”, “las que tienen la voz doméstica”, o “las que deben preocuparse de estos asuntos”*. Lo digo entre comillas porque refleja la cultura patriarcal machista de nuestro país, y porque efectivamente quien está en casa y no tiene nadie quien la ayude es la mujer, y en pos de esas labores que se le imponen, desde lo hetero-normativo, se ven limitadas en su autonomía física, económica y política. Es por ello, que en todas las actividades que hacemos concurren más mujeres que hombres, pero gracias a estos datos, comenzamos a planificar campañas con enfoque de género, logrando que participen más hombres.

Dentro de las materias que son consultadas podemos dar cuenta que el 90% tiene que ver con asuntos privados, de la vida privada o familias que son cosas que siempre afectan: divorcios, alimentos, visitas, cuidados personales, cosas que son de la vida íntima y también cosas que tienen que ver con el ámbito pecuniario, materia civil, arriendos, herencias, testamentos. Nos vamos dando cuenta que eso en todos los años se repite. Creo que a ustedes también les pasó lo mismo en sus localidades, porque son consultas comunes.

Nosotros podemos ser un/a ciudadano/a común y silvestre y no podemos estar vinculados/as con un tribunal, con la policía. Eso es lo ideal, que nunca

requiramos un/a abogado/a para que nos defienda en alguna causa. Pero siempre nos vemos vinculados/as con la administración, porque la política pública se construye y nos gobierna aunque no se nos consulte. Está ahí, siempre, como una nube omnipresente. Por eso es importante que nosotros empoderemos a la ciudadanía en esto y les entreguemos las herramientas necesarias, para que sus necesidades, deseos, sueños, ideas y opiniones si sean considerados.

Para ir concluyendo, quisiera remarcar que en un principio, cuando pensamos la gestión municipal y los réditos que trae un servicio como este, nos quedamos cortos, porque es una gestión muy localista. Tenemos que pensar en los beneficios que esto trae para nuestro país y para Latinoamérica, porque efectivamente estamos viviendo todos dentro de un mismo continente y las fronteras que nos separan son muchas veces imaginarias.

Obviamente, sí tenemos una ciudadanía empoderada que sabe a dónde tiene que ir, qué documentos tiene que tener, cuáles son los plazos para postular algún beneficio, vamos descongestionando el sistema; la gente está más tranquila, más segura; se evita el empobrecimiento de las personas, porque pueden acceder a beneficios que antes no sabían que tenían. Entonces aumentamos el acceso a los programas, a los servicios sociales, descongestionamos el acceso a los servicios públicos, evitamos que nos atiendan mal o que nosotros llegemos violentos, porque ya estamos aburridos, porque ya golpeamos cinco, diez o quince puertas o porque no sabemos qué papel llenar, porque ya hemos llenado miles, porque ya perdí la esperanza.

También, se mejora la calidad de vida de las personas, vamos disminuyendo la sensación de desamparo que encontramos cuando nadie nos escucha. Aumentamos la confianza en los organismos e instituciones públicas, porque exigimos mayor transparencia y contamos con mayor información. Porque tenemos un organismo que va a fiscalizar cuando no le quieran otorgar un

beneficio a alguna persona que le corresponde. Entonces procedemos como incidentistas en derechos humanos: llamo por teléfono; si no resulta, mando una carta; si no resulta la carta, voy al diario, y así sucesivamente voy empujando al sistema para que esto sea mejor.

Esa es la idea en general, tener una solución alternativa al conflicto. Evitemos estar en tribunales, no es la única solución. Debe ser la última, no la única. No deberíamos reconocer los derechos de otra persona, sólo porque un juez me lo viene a decir y me sanciona por no hacerlo. Esto tiene que ser, porque todas las personas merecen ser reconocidas.

Muchas gracias.

Luis Felipe Barrera Gutiérrez - Centro de Mediación Comunitaria de la Municipalidad de San Antonio, Chile

Buenas tardes, mi nombre es Luis Felipe Barrera, y me desempeño como encargado del Centro de Mediación comunitaria. Pamela señaló que la Defensoría nació por el año 2009 bajo el nombre “Justicia Local”, el cual era un programa que se sustentaba a través de recursos que entregaba el Estado. Pero paradójicamente lo que da inicio a la Defensoría es el Centro de Mediación. La Defensoría Ciudadana nace como Centro de Mediación que busca resolver conflictos vecinales habituales. El objeto de este centro era el de disminuir los niveles de violencia que existían en los barrios, en el vecindario entre vecinos. San Antonio es una comuna portuaria popular que por mucho tiempo tuvo altos índices de agresión entre los y las vecinos/as. Por lo tanto y como mencione anteriormente el Centro de Mediación busca ser una opción a la resolución pacífica de conflictos vecinales, Conflictos que son definidos como problemas comunes y corrientes.

Ahora bien, siempre nos cuestionamos que el trabajo que se realiza en el Centro de Mediación se estuviera realizando de buena manera, teniendo la suerte de poder contactarnos con la Defensoría de Bariloche, quienes también cuentan con un centro de mediación comunitario ya que en Chile no hay más Defensorías que tengan Centro de Mediación. Entonces a raíz de este contacto con la Defensoría de Bariloche surgen las siguientes interrogantes: ¿estamos haciendo bien el trabajo?, ¿nos da resultados?, ¿la otra Defensoría y el Centro de Mediación resuelven este tipo de cosas? Y nos dimos cuenta que sí. Los temas que nosotros resolvemos son desde el perro que se pasa a la casa del vecino, hasta un árbol al que hay que cortarle una la rama. Personalmente les digo que los temas más difíciles a resolver son los temas de los árboles.

Una de las grandes cosas que nos dimos cuenta en la Defensoría, o por lo menos en el Centro de Mediación, es cómo las personas no conversan sus

problemas. Uno/a no le dice al otro/a “mire, la rama del árbol se pasó hacia mi casa y me está generando un problema”. Sino que busca apoyo en otras instituciones desde lo coercitivo, siendo la Municipalidad actor principal en la recepción de reclamos para lo cual se debe llenar un formulario y estar dispuesto/a esperar los tiempos en algunos casos excesivos para ser visitado por un inspector/a municipal, o en su defecto recurrir al ámbito judicial en los Juzgados de Policía Local.

Diferenciándonos como Defensoría de ambas situaciones, ya que la persona que llega a la Defensoría no debe llenar ningún formulario para ser atendida, se sienta se presenta y dice: “mire, tengo un problema con mi vecino”. La primera pregunta que se les realiza es: ¿le dijo al vecino que tiene un problema con él? En la gran mayoría de los casos estos nunca le han manifestado a la otra parte sobre su necesidad de resolver un determinado conflicto y tampoco han vislumbrado posibles soluciones de forma cooperativa al mismo. Entonces surge la pregunta: ¿Qué hacemos en ese caso? Siendo ese momento el inicio del proceso de mediación. Como mencioné anteriormente, los temas que el Centro de Mediación resuelve en la gran mayoría de los casos no son de una gran complejidad pero que mal tratados podrían causar grandes conflictos de mayor magnitud en ese caso y mediante el apoyo jurídico de nuestros abogados asesoramos a los/as usuarios/as en cómo deben proceder el apoyo socio”jurídico para nosotros es fundamental.

A pesar de que nosotros no somos Inspectores Municipales (no tenemos fuerza resolutive ni cursamos infracciones), existe en el imaginario de gran parte de la población de San Antonio la idea de que el mediador al tomar un caso, asistirá a la casa de alguno de los involucrados y le pase un parte a la persona o una multa (poder coercitivo), cuando en realidad lo que se hace es generar un proceso de conversación entre los involucrados conversar para que en conjunto y de forma colaborativa tratar de resolver un problema.

Por lo que nuestro énfasis es el de generar conciencia en la comunidad es así como durante el último año se han realizado una serie de actividades en post de esta tarea como lo han sido seminarios, congresos y talleres donde buscamos generar sensibilización en la ciudadanía, de que comprendan que la mejor forma de resolver el conflicto es abordándolo, pero con respeto.

En San Antonio, dentro de los tipos de construcción, hay muchos “blocks”: edificios sociales residenciales, los cuales han sido en su gran mayoría construidos con materiales de muy mala calidad y que no han recibido mantención de ningún tipo en muchos años generando situaciones conflictivas que en gran parte de los casos han terminado en agresiones, los grandes problemas que estos tipos de vivienda generan son: Ruidos Molestos y Filtraciones producto y como mencione anteriormente la nula mantención de los mismos, situación que no es subsanada ya que los vecinos/as esperan que sea el municipio u otro ente estatal quienes les resuelvan el problema, no comprendiendo que es la propia comunidad organizada quien debe buscar dar respuesta a sus problemáticas siendo la falta de comunicación y el individualismo los actores principales en la imposibilidad de generar asociatividad entre la población.

En este sentido lo que hemos hecho al validarnos en la ciudadanía mediante el éxito de nuestro programa es reconocer y potenciar actores claves dentro de la comunidad para prepararlos e instaurarlos como mediadores vecinales en sus propias comunidades, sean estos dirigentes vecinales, presidente de un club de futbol, etc. Ya que queremos que los vecinos y vecinas comprendan trabajen de forma mancomunada en la resolución pacífica de conflictos y quien mejor para guiarlos en este proceso que algún actor relevante y validado en la propia ciudadanía.

En los cuatro años que llevamos trabajando por los/as ciudadanos/as de nuestra comuna, lo hemos llevado a la práctica. Pero este año queremos empezar a soltar un poco el tema para que las personas se hagan cargo se empoderen y se

responsabilicen en post de una buena convivencia. Ayudándonos a disminuir la carga de casos posibilitándonos reforzar otras áreas como, por ejemplo: la capacitación y prevención permitiéndonos a disminuir posibles conflictos sociales por y siguiendo el ejemplo de los “Blocks”, no estamos hablando de una sola familia sino de doscientas o trecientas personas que tienen el mismo problema, que nadie los ayuda y en cualquier momento esta situación puede terminar en agresiones u otros hechos lamentables.

Los tipos de casos que recibe el Centro de Mediación son: ruidos molestos, temas de basura, deslindes, construcciones irregulares, tenencia responsable de mascotas, relaciones personales, siempre bajo el objetivo de restablecer la buena convivencia entre las partes.

Durante 2014, de los 108 casos que se ingresaron, el 73% se resolvió mediante un acuerdo de mediación. Entendiendo que la mediación no tiene fuerza procedimental, es un documento que dice: yo me obligo a tanto con otra persona o me obligo con X a realizar tal o cual cosa. Es un papel que no tiene validez legal. Pero los vecinos y las vecinas lo acogen, porque lo ven como una instancia distinta a la judicialización del proceso, siendo esta la judicialización del proceso la última instancia a la cual esperamos llegar, ya que judicializar un proceso implica un gasto y tiempo que muchas veces las personas no tienen, el público que recibe el Centro de Mediación son en su gran medida vecinos y vecinas de escasos recursos, un 10% de los casos fue desistido; otro porcentaje de casos quedó pendiente debido a que para nosotros un proceso de mediación dura más que una sesión, puede durar un mes, mes y medio, dependiendo del alcance que tengamos y de cuanta resistencia presente la otra persona.

Para ya ir concluyendo, señalar que las expectativas de los/as usuarios/as en relación al servicio prestado son muy altas, ya que en algunos casos piensan que el problema se resolverá de manera inmediata solo por asistir a nuestra oficina, por lo que protocolarmente lo primero que se les señala es sobre la

voluntariedad del proceso para ambas partes de no contar con la voluntad de la otra parte se le orienta sobre cómo proceder o se le deriva a alguna de las instancias municipales las cuales actúan como fiscalizadores (Dirección de obras, en el caso de construcciones irregulares, Dirección de aseo y ornato, en el caso de basura, etc.).

Finalmente, señalar que buscamos dar respuesta a las inquietudes de la ciudadanía, los/as usuarios/as nunca se van de nuestra oficina sin saber que hacer o cómo proceder en el caso de que una mediación se frustre, El Centro de Mediación se ha transformado de alguna u otra manera en un espacio de conversación, donde y mediante el apoyo de un tercero se logra restablecer el vínculo y la confianza entre los miembros de nuestra comuna dando una respuesta concreta y clara a cada uno de los usuarios que requiere de nuestros servicios.

Silvia Caprino - Defensora del Pueblo de La Matanza, Argentina

Buenos días a todos y a todas. Quisiera contarles sobre un programa que estamos llevando adelante hace tres años en la Defensoría del Pueblo de La Matanza. Es un programa dedicado a los derechos de los niño/as, en el que trabajamos en escuelas primarias “con niños y niñas de entre 10 y 11 años- y que llamamos “Eligiendo al Defensor Infantil”.

A lo largo de la historia los/as niños/as han sido expuestos a las peores formas de explotación y abuso. Después de la Segunda Guerra Mundial, el Pacto Internacional de Derechos Humanos declaró que lo/as niño/as necesitan cuidados especiales y protección. Como consecuencia, en 1989 las Naciones Unidas adoptaron un tratado que otorga derechos a todo/as lo/as niño/as del mundo. Su nombre, Convención de los Derechos del Niño. Es el tratado internacional más ratificado del mundo.

Con su firma, las naciones prometen establecer estándares básicos de salud, educación, protección y servicios sociales. Las naciones reconocen con este tratado el derecho a jugar de lo/as niño/as, a expresarse libremente y a exponer sus opiniones en todo aquello que les concierna. Son muchos los países que han incorporado los derechos del niño en sus constituciones, y Argentina es uno de ellos. La convención sacó a la luz temas tabú, como la explotación sexual y el tráfico de niño/as y ayudó en la mejora de la protección de lo/as más vulnerables.

A pesar que muchos países han cambiado estas leyes, solo muy pocos las han hecho efectivas. Así es que seguimos viviendo en un mundo donde mueren niño/as por causas evitables, que se ven obligado/as a dejar la escuela, dejado/as por sus padres cuando sucumben al Sida, niño/as reclutado/as por grupos armados o forzados a trabajos peligrosos y, en numerosos casos, la gente ni siquiera reconoce que lo/as niño/as tengan derechos. La Convención apela

a construir un espacio en el que lo/as niño/as puedan crecer, aprender y desarrollarse.

Para ello, los gobiernos deben comprometerse con leyes y políticas que financien programas de salud, educación y sociales. Las familias y las comunidades deben conocer los derechos, apoyarlos y respetarlos. Y lo más importante, escuchar a lo/as niño/as y respetar sus opiniones. Este es el poder de la Convención para transformar vidas. Lo/as niño/as no solo tienen necesidades, tienen derechos. Todo/as lo/as niño/as nacen libres e iguales en dignidad y derechos. Esta aceptación y reconocimiento por todo ser humano, es el sueño de la Convención.

Tomando como premisa los lineamientos de la Convención, desde la Defensoría del Pueblo de La Matanza diseñamos el programa “Elegiendo al Defensor del Pueblo Infantil”, a fin de contribuir a la formación de ciudadano/as, a la construcción de capacidades y a la promoción en la toma de conciencia en lo/as niño/as de La Matanza, para que sean ello/as mismo/as quienes puedan conocer y ejercer plenamente sus derechos.

El programa se enmarca en la iniciativa “La Defensoría en las Escuelas”, pensada con el fin de formar ciudadano/as, de construir capacidades y de generar conciencia en lo/as niño/as de La Matanza, para que sean quienes puedan conocer y ejercer plenamente sus derechos. En este contexto, el programa tiene como objetivo llegar a las escuelas primarias a través de actividades pedagógicas que comprometan a lo/as niño/as, y los encuentren protagonistas de experiencias democráticas y ejerciendo su poder ciudadano.

Durante el año 2013 se realizó una prueba piloto del programa llegando a cuatro escuelas de Virrey del Pino. A partir de la experiencia de aprendizaje, en el 2014 hemos decidido abarcar los tres distritos de La Matanza e incluir 9 escuelas, llegando a más de 2000 estudiantes. En este 2015, el desafío

consistió en profundizar el trabajo en cada una de las escuelas y darle seguimiento a las propuestas presentadas por lo/as alumno/as. En el marco de un año electoral, creemos fundamental poder fortalecer el protagonismo y la participación de lo/as alumno/as a través de la experiencia democrática y del conocimiento de sus propios derechos.

En ese sentido, se viene desarrollando un trabajo conjunto con las escuelas a fin de consolidar la implementación del programa en cada una de ellas y dejarlo institucionalizado como una práctica que se realice año tras año. Este año se ha ampliado el programa abarcando a 19 escuelas públicas, de los tres distritos escolares de nuestro partido, llegando a más de 4000 estudiantes.

Cabe mencionar, que dentro de la iniciativa “La Defensoría en las escuelas”, en este 2015 se implementó el Concurso Literario “Los Chicos Cuentan”, referido a algún derecho del niño, que tiene como protagonistas a quienes han transitado la experiencia del Programa Eligiendo al Defensor Infantil durante el año 2014.

Cabe destacar que para la efectiva implementación del programa fue necesario contar con el apoyo de la Jefatura Distrital N° 3, del Concejo Escolar de la zona, de los Directivos de las Escuelas y equipos pedagógicos y de lo/as docentes que son quienes guían las actividades enmarcadas en este programa. Por último, es preciso señalar que a partir del 2014 se articula con la Universidad de La Matanza, ya que estudiantes de la carrera de trabajo social hacen sus prácticas universitarias en el marco del programa.

Muchas gracias.

Rocío Fernández - Defensora del Pueblo de Escobar, Argentina

Quisiera comenzar la exposición explicando la importancia de una Defensoría Local. Escobar es una localidad de doscientas mil personas aproximadamente, a 50 km al norte de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Somos uno de los 135 Municipios que tiene la provincia de Buenos Aires. Actualmente, existen diez Defensores del Pueblo municipales. La construcción para lograr una Defensoría del Pueblo no es sencilla. Escobar particularmente ha sido gobernada durante muchos años por una persona que hoy está incluso detenida por delitos de lesa humanidad, por lo tanto pensar en la construcción de la Defensoría del Pueblo fue muy difícil.

Tenemos numerosas desventajas. Particularmente la provincia de Buenos Aires tiene una Ley de Municipalidades, es decir, que como Municipio no tenemos Carta Orgánica. Razón por la cual no tenemos determinada la función del Defensor del Pueblo. La Ley de Municipalidades ni siquiera nos reconoce como una tercera persona, es decir, una tercera contabilidad. Por lo tanto, nuestra autonomía es relativa porque la autarquía no es plena. La provincia de Buenos Aires, través de su Tribunal de Cuentas, no reconoce una tercera persona jurídica, en este caso el Defensor del Pueblo, sino que entiende que hay dos contabilidades, la del departamento ejecutivo y la del departamento deliberativo o Concejo Deliberante, como lo llamamos nosotros/as. Esto genera una traba, porque no deja de haber una dependencia económica.

Pero, ¿por qué la Defensoría del Pueblo? ¿Qué es lo que hacen? Cuando se genera un vacío institucional, ese lugar en el cual el/la ciudadano/a no sabe ya a donde ir, ni a quién recurrir, la Defensoría es el resorte. Los/as Defensores/as Municipales tenemos una ventaja enorme, que es la proximidad. Nosotros/as estamos en contacto con el/la ciudadano/a. Es muy sencillo acceder. Incluso por nuestra situación edilicia: nuestras oficinas son pequeñas, el personal es escaso. Eso nos permite una proximidad con el ciudadano. Entonces nos

terminamos convirtiendo en una voz de los que no tienen voz. Y, ¿de qué manera lo llevamos adelante? Prudentemente. Definitivamente creemos que la elección del Defensor tiene que ser indirecta, a través de los/as representantes y a través de las legislaturas. La manera de proponerlos puede ser a través de partidos de oposición. Puede ser a partir de presentaciones de asociaciones civiles. Lo importantes es que el Defensor surja de un consenso político. Porque de esta manera obtiene la legitimidad suficiente para llevar a delante su función.

En el caso nuestro, todos somos de la política; el que dice que no, está mintiendo. Todos tenemos vinculación con la política. El tema es cómo nos manejamos una vez que estamos en funciones y somos todos/as de partidos políticos diferentes. Incluso con ideologías diferentes. Sin embargo, una vez que estamos en la función, la ejercemos con mesura, buscando encontrar soluciones alternativas a los conflictos. El administrador, que tiene la difícil tarea de administrar, termina viendo, en muchos casos en el Defensor, un colaborador. Que lo critica pero que no lo obstaculiza, que no le pone trabas. Sino por el contrario que viabiliza, le muestra el conflicto. Es decir, cuando llega a nuestras oficinas, ya pasaron por todas las demás, es la última instancia. De esta manera, entiende que es necesario encontrar una solución o una alternativa de solución al planteo o conflicto que el ciudadano o ciudadana nos está haciendo.

Particularmente no creo que mediatizar los conflictos sea una alternativa. Muy por el contrario, creo que nosotros tenemos que viabilizar todas las problemáticas por vía institucional. Para eso estamos, porque somos una institución del estado local. Entonces, es importante no utilizar la información que nosotros tenemos para generar maniobras que puedan afectar al poder político. Después de todo, el respeto que tengan por las decisiones o recomendaciones que nosotros hagamos va a tener que ver justamente con

el respeto que tengan por la institución. Acá es donde resulta fundamental en qué términos se debe conducir el Defensor. En general, convengamos que las recomendaciones no tienen fuerza coercitiva en sí misma. O sea que la virtualidad de las recomendaciones tiene que ver en el respeto que el poder político y los gobernantes, y fundamentalmente el pueblo, tengan por la institución.

¿Cómo trabajamos? Como podemos. Tenemos un problema terrible y es que somos transversales. Es decir que en la propia administración existen divisiones por secretarías, subsecretarías, por direcciones. Nosotros atendemos todo, desde la falta de insulina hasta el pozo sobre la avenida. Escuchamos gente que dice: “Ustedes se preocupan por los temas de violencia de género pero a mí el municipio no me levanta las ramas”. Es un trabajo bastante arduo poder entender que para la persona que se acerca su problema es lo único importante. Lógicamente que eso se relativiza comparado con el que viene después, que es un chico que necesita medicación o una mujer que sufrió violencia y el estado tarda cinco meses en querer otorgarle una prótesis de la mandíbula y el propio efector médico plantea que si se le sella la mandíbula se la van a tener que romper. Es decir, la doble vulneración, la re victimización. Pero hay que atenderlos a todos/as de la misma manera, porque vienen en búsqueda de que el Estado los/as escuche. Ya sea por las ramas, por la luz o por el acceso a algo básico y elemental como la insulina para los diabéticos.

Lógicamente que nuestra principal tarea es el control, pero fundamentalmente tenemos la tarea de promoción y defensa de los derechos. Cuando empezamos a pensar en llevar adelante la promoción de derechos, me encontré con que en Escobar hay alrededor de 2500 niños/as argentinos/as escolarizados/as que están indocumentados/as. Ese dato lo tenemos gracias al sistema educativo que lleva ese control. Es muy difícil que el poder político entienda esto porque cree que son nuestros/as migrantes. Entonces cree que son problemas de los/

as ilegales extranjeros/as. Esto también es un concepto a trabajar, porque ninguna persona es ilegal en sí misma. La situación que les voy a plantear es mucho más grave todavía, porque los/as hermanos/as bolivianos/as tienen su nacionalidad, son bolivianos/as, tienen su documento, tiene su inscripción. En tal caso lo que hay es una situación de irregularidad en cuanto a su residencia en nuestro país. Argentina sin dudas tiene una Ley de Migraciones, a mi criterio, muy buena y es incluso más fácil regularizar una situación en la Dirección Nacional de Migraciones que solucionar un problema de un propio argentino indocumentado.

Nosotros los/as llamamos ciudadanos/as invisibles porque no sabemos cuántos son, no sabemos quiénes son. Alarma realmente la situación. Son argentinos/as. En este momento tenemos más de 200 juicios iniciados de inscripción de nacimiento. En nuestro sistema, el Estado deja en los padres la responsabilidad de la inscripción. Entonces, cuando un bebé nace se otorga una constancia de parto: tienen 60 días para inscribirlos en la provincia de Buenos Aires. En el caso de no inscribirlos se inicia a los 60 días una inscripción tardía. El Registro Civil y de Discapacidad de las Personas de Buenos Aires puede tardar un año, año y medio, en hacer una inscripción tardía. Hay un decreto del gobernador que establece que hasta los doce años se puede salvar administrativamente la situación, pero después de los doce años se debe recurrir a un juicio de inscripción de nacimiento. Es decir, un juez tiene que determinar que sos quien decís que sos. Pero para la inscripción hacen falta abogados. Porque esto afecta la pobreza. En el caso de Escobar, nosotros somos la cola del departamento judicial, porque el poder judicial está centrado en dos ciudades grandes como Zárate y Campana. Entonces, imagínense que en el proceso judicial una persona que vive a más de 20 kilómetros pretenden que vaya durante todas las semanas a lo largo de 10 años: el trámite no termina nunca. Incluso cuando está la sentencia de inscripción de nacimiento con oficio judicial, la provincia de Buenos Aires tarda más de un año en hacer una inscripción administrativa.

Entonces, ¿por qué este tema? Porque el derecho a la identidad es la base de los derechos, es decir, cómo pueden ejercerlos, cómo pueden acceder a un trabajo formal, a una debida registración. De hecho estudian, pero cuando no los quieren tomar en las escuelas también intervenimos nosotros porque también estarían re vulnerándolos. En esos casos la certificación no existe porque técnicamente no sos nadie. Lo más grave de todo es que no sabemos cuántos son, porque lógicamente no los podemos contabilizar. Creo que esta es una práctica clara de por qué es necesario que intervenga el Defensor del Pueblo; porque nadie más se ocupa de esto.

Hay un ejemplo claro también de cómo trabajamos en Argentina: los y las Defensores/as municipales no sólo articulamos con nuestro Defensor provincial en un plano de trabajo mancomunado, de esfuerzo y colaboración sino que a través de nuestra Asociación Nacional nos prestamos colaboración. La mayoría de oficios que hay que diligenciar, como por ejemplo a Tucumán, Posadas o Jujuy, lo hacemos a través de la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina (ADPRA). Es decir, estamos en continua colaboración en pos de atender estas cuestiones. Particularmente quería comunicarles esta práctica porque me pareció que podía visibilizar la importancia del trabajo del Defensor en un plano local.

Puntualmente quedo a las espera de alguna consulta que quieran realizar, les agradezco la atención.

Ricardo Riva - Defensor del Pueblo de la ciudad de Neuquén, Argentina

El rol de la Defensoría del Pueblo frente a la violación de Derechos Humanos.
La experiencia de los vecinos de la colonia rural “Nueva Esperanza”

I. Introducción:

*Parece que un hombre
que no es más que un hombre
ha perdido las cualidades mismas
que hacen posible
que otros lo traten como semejante*
Hannah Arendt

En este trabajo se presenta un caso en el que la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Neuquén intervino como entidad promotora y defensora de Derechos Humanos ante la vulnerabilidad extrema de un colectivo de vecinos/as de la colonia rural “Nueva Esperanza” de la ciudad de Neuquén.

A través de la experiencia de intervención de la Defensoría del Pueblo en defensa de los Derechos Humanos de un colectivo bajo condiciones estructurales de desigualdad y exclusión, este trabajo intenta reflexionar en torno a las estrategias de intervención del Defensor del Pueblo, la importancia de plantear un Enfoque basado en los Derechos Humanos (EDH) y los obstáculos con los que suele toparse una estrategia que tiende a garantizar la defensa integral de los Derechos Humanos.

En contextos atravesados por la pobreza y desigualdad como consecuencia de la aplicación de políticas neoliberales -como sucede en la mayoría de los países de Latinoamérica- el rol del Defensor del Pueblo resulta de crucial importancia como actor que debe asumir un rol activo en la promoción y efectivo cumplimiento de los Derechos Humanos, especialmente respecto de

los derechos económicos, sociales y culturales.

A su vez, en este trabajo se intenta defender la idea de que si bien la promoción de la justiciabilidad de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) resulta imprescindible, los defensores del pueblo deben asumir un rol dinámico, flexible y multiforme en la defensa de los Derechos Humanos, sin descartar negociaciones, pactos y compromisos con los órganos del Estado, obligados a garantizar el cumplimiento de esos derechos.

II. El Barrio colonia rural Nueva Esperanza: un colectivo en situación de vulnerabilidad

La hoy conocida Colonia rural “Nueva Esperanza” es una zona periférica de la ciudad de Neuquén, ubicada en dirección noroeste a 12 km del centro de la ciudad que comenzó a ser poblada a principios de la década de 1990.

Producto del fuerte crecimiento poblacional registrado en la ciudad de Neuquén en la décadas de 1970 y 1980, la ciudad de Neuquén comenzó a expandirse desorganizadamente. Debido precisamente al crecimiento poblacional, el basural de la ciudad fue trasladado hacia la meseta y, en consecuencia, un considerable grupo poblacional se desplazó hacia dicha meseta. Se podría afirmar que la población siguió al basural.

De este modo, a principios de la década de 1990, una población de aproximadamente doscientas personas habitaban la meseta en condiciones de absoluta precariedad y vulnerabilidad. Como actividad de subsistencia, desarrollaban la crianza de cerdos utilizando residuos provenientes del basural, además de la separación de materiales que vendían a muy bajo precio a intermediarios de la zona.

A causa del reclamo de la población debido a las condiciones inhumanas de

existencia, la Municipalidad neuquina se vio obligada a iniciar un proceso de regularización de las tierras y a diseñar un programa que atienda la situación socio-económica de esta población. En el año 1993, la Municipalidad de Neuquén reconoció por primera vez la Colonia mediante la Ordenanza N° 5846⁶⁵ y ordenó al poder Ejecutivo Municipal la creación de un *“programa social que prevea alternativas laborales para las familias cuyo sustento proviene del reciclaje o aprovechamiento de residuos sólidos urbanos depositados en el actual basural”*.

Un año más tarde, el Consejo Deliberante de la ciudad de Neuquén mediante la Ordenanza N° 6799⁶⁶, reconoce el asentamiento poblacional, crea un programa productivo y define a la zona como de Producción Primaria Granja. Sin embargo, el proyecto productivo resultó sumamente dificultoso para las y los habitantes dado que las tierras de la Colonia Rural eran vírgenes y de pobres características edafológicas.

Desde su creación, la Colonia Rural “Nueva Esperanza” surge como un colectivo en situación de vulnerabilidad estructural no sólo por las desaventajadas condiciones socioeconómicas de la población sino también porque no contaban ni siquiera con los servicios públicos esenciales.

A pesar de las dificultades que atravesaron, los/as vecinos/as de la Colonia Rural “Nueva Esperanza” conformaron una comunidad y organizaron una numerosa cantidad de acciones colectivas para reclamar por sus derechos.

III. La intervención de la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Neuquén

65 La Ordenanza N° 5846 del Consejo Deliberante de la ciudad de Neuquén establece en sus considerandos que “existe un marco institucional y una disposición comunitaria para la realización de un programa de reconversión laboral entre los integrantes de la comunidad aledaña al basural”.

66 La Ordenanza N° 6799 del Consejo Deliberante de la ciudad de Neuquén otorga a los habitantes de la Colonia permisos de ocupación precaria con opción a compra a los adjudicatarios respecto de los lotes rurales.

frente a las vulneraciones a los Derechos Humanos

Por las razones expuestas, la población de la Colonia “Nueva Esperanza” se presentaba como una comunidad que padecía una vulneración múltiple de Derechos Humanos. Por un lado, los/as vecinos/as se encontraban impedidos de acceder al derecho al agua potable y al agua de riego “que era una condición para desarrollar las actividades productivas-. A su vez, a pesar de que los/as vecinos/as de la colonia habitaban las tierras desde hacía ya varios años, tenían serias dificultades para regularizar la tenencia de las tierras, lo que además afectaba su actividad productiva dado que al no poseer títulos de las tierras que ocupaban, se veían impedidos de acceder a créditos para desarrollar emprendimientos laborales. El derecho a la vivienda digna era otro de los derechos cuya vulneración era un elemento común de toda la comunidad. Tampoco contaban los/as vecinos/as con un adecuado servicio de transporte, lo que representaba un obstáculo para acceder a una serie de derechos sociales y culturales como la educación, la salud, el esparcimiento en entre otros.

Considerando que la mayoría de los derechos de incidencia colectiva afectados por esta comunidad hallan su causa en la desplanificación de la urbanidad, la persistencia de las desigualdades sociales estructurales y la falta o las deficientes políticas públicas de desarrollo, la Defensoría del Pueblo asumió un rol proactivo en la defensa de los derechos colectivos tanto en la instancia

administrativa⁶⁷ como en la judicial⁶⁸.

La estrategia de intervención de la Defensoría consiste en considerar la vía judicial como recurso de *última ratio* dentro de un amplio abanico de posibilidades de acuerdos y arreglos extrajudiciales. Se privilegia entonces la mediación y la composición como las herramientas privilegiadas para la resolución de conflictos. Sin embargo, cuando dichos métodos resultan ineficaces, la Defensoría acude sin ambages a los tribunales judiciales en defensa de los Derechos Humanos⁶⁹.

Así, ante esta situación, la Defensoría del Pueblo de la ciudad diseñó un dispositivo integral de abordaje de los conflictos colectivos - basado en el *principio de integralidad de los derechos sociales*- que prioriza el rol del Defensor como garante y promotor de los Derechos Humanos.

Así, frente al problema de acceso al agua potable, la Defensoría del Pueblo

67 En el ámbito del procedimiento administrativo, la intervención de la Defensoría del Pueblo no debe ser meramente formal, sino que debe actuarse con especial contundencia, máxime cuando se está ante afectaciones a derechos humanos frente a actos u omisiones estatales. En este sentido, no debe perderse de vista que todo el procedimiento administrativo no es más que un privilegio de los órganos del Estado para formular y revisar el obrar administrativo. Por lo tanto, la cuestión del silencio administrativo frente a las peticiones de los particulares y colectivas es un fenómeno grave, que debe ser combatido enérgicamente por la Defensoría del Pueblo, lo que implica apelar a todos los mecanismos disponibles para combatir la inercia estatal, tales como reiteraciones con seguimientos, pronto despacho, amparos por mora e incluso mecanismos radicales como la activación de apercibimientos por incumplimiento de los deberes de funcionario público (art. 239 del Código Penal).

68 En el ámbito puramente judicial, no siempre la intervención del Defensor del Pueblo como parte actora en representación de intereses colectivos ha tenido favorable acogida en nuestros tribunales. De hecho, hemos intervenido en casos en los cuales se ha franqueado el ingreso del Defensor del Pueblo al proceso judicial. Con todo, dicha postura ha sido abiertamente superada y en la actualidad rige un criterio amplio que habilita la participación de la Defensoría en juicio, con amplias facultades de actuación. Actualmente, algunos jueces han habilitado procesos flexibles en los que priman la oralidad, las audiencias de partes -tanto multipartes como particulares- y el arribo a convenios de cooperación, con el reflejo escrito de la solución re-construida y la homologación colaborativa que viene a ocupar el lugar de la sentencia.

69 Sin embargo, la judicialización del conflicto colectivo no debe concebirse como un proceso rígido, sino como una instancia flexible que no excluye otros mecanismos de resolución de los conflictos. En este sentido, la Defensoría ha planteado medidas cautelares que atiendan a situaciones de urgencia pero que eviten la judicialización completa del conflicto. Es decir, luego de ver satisfecha la medida cautelar -y desaparecida la urgencia que demanda el caso- se pueda arribar a una composición integral del conflicto. También se puede arribar a acuerdos con órganos de gobierno en el marco del proceso sin necesidad de esperar a obtener una sentencia definitiva, las que suelen demorar largos tiempos.

efectúo varios planteos administrativos reclamando el acceso al agua potable como derecho humano fundamental pero, frente a la falta de respuesta por parte del Poder Ejecutivo, la Defensoría decidió plantear una acción judicial para reclamar el suministro de agua potable para consumo personal y para riego. En el marco de este proceso, se celebraron acuerdos extrajudiciales con autoridades del EPAS⁷⁰ y se acordó la provisión de agua potable.

En cuanto a la regularización de las tierras, cabe señalar que, desde un principio, los/as pobladores/as manifestaron su voluntad de comprar las tierras. “No somos usurpadores tenemos una tenencia provisoria y queremos pagar el valor fiscal de las tierras”, manifestaba Juan de Dios Espinosa Orozco, un vecino de la Colonia Rural.

Así las cosas, la Municipalidad emitió una serie de ordenanzas otorgando a los pobladores la ocupación precaria de los terrenos con opción a compra por el término de 5 años⁷¹. Luego, mediante nuevas disposiciones el Consejo Deliberante Municipal autorizó al Poder Ejecutivo Municipal a implementar un programa de regularización de la situación ocupacional de los lotes de la Colonia Rural⁷². A pesar de que la propia normativa municipal contemplaba la urgente necesidad de los habitantes de regularizar su situación dominial para acceder a los servicios esenciales, se registró una demora excesiva en la implementación de dicho plan. Ante dicha situación, los vecinos requirieron la intervención de la Defensoría del Pueblo, la que intervino acompañando el reclamo de los/as vecinos/as ante al Órgano Municipal en la regularización de

70 El EPAS, es el Entre Provincial de Agua y Saneamiento perteneciente al gobierno de la Provincia de Neuquén.

71 Las Ordenanzas N° 6899/1995 y 7339/1995 crearon un listado de beneficiarios de Lotes Rurales de la Nueva Esperanza. Ambas ordenanzas fueron luego derogadas por la N° 7339, que ordena por manzanas y lotes el barrio para una mejor visualización en el plano correspondiente.-

72 Mediante la Ordenanza N° 10429 del 22 de marzo del año 2006 se autorizó al Órgano Ejecutivo Municipal, “a vender las parcelas adjudicadas a cada permisionario que hubiere cumplido con la totalidad de las obligaciones establecidas en la Ordenanza N° 7339” y, posteriormente, la Ordenanza N° 10657, del 7 de diciembre de 2006, se amplió el número de beneficiarios. Por último, la Ordenanza N° 11.632/2009 autorizó nuevamente al Órgano Ejecutivo Municipal a proceder a la venta de las parcelas.

las tierras a través de varias resoluciones que exigían el cumplimiento de los compromisos asumidos en las ordenanzas.

Sin embargo, ante la falta de respuesta por parte del órgano Ejecutivo Municipal y, sobre todo, frente a la demora excesiva en la regularización de las tierras -junto a los perjuicios derivados de dicha omisión que sufrían los vecinos de la Colonia- la Defensoría del Pueblo tomó la decisión de judicializar el reclamo invocando la *función* social de la propiedad privada y demandando que se ordene al Poder Ejecutivo Municipal - concluir en forma definitiva todos los trámites pendientes, pertinentes y necesarios para la regularización dominal de los lotes de la Colonia Rural “Nueva Esperanza” de la ciudad de Neuquén.

Actualmente, 105 vecinos/as han obtenido el título por sus tierras, mensura, etc.

En cuanto al servicio de transporte, la Defensoría del Pueblo interpuso una medida cautelar con carácter de urgente, la que se fundó en las denuncias realizadas por los vecinos de la Colonia Rural Nueva Esperanza ante el incumplimiento de frecuencias y recorridos de la Línea 2 del servicio de transporte público de pasajeros⁷³. La medida cautelar se enmarcó en el recurso de amparo presentado el 28 de mayo de 2014, en el que se solicitaba que se reviertan los incumplimientos detectados en el servicio de transporte de colectivos en la ciudad. Frente a dicha medida, el juez del Juzgado Civil III de la ciudad de Neuquén ordenó: “hágase lugar a la cautelar solicitada ordenándole a la Municipalidad de Neuquén, para que en forma urgente, procede a restablecer el recorrido y frecuencias originales del servicio de transporte urbano de colectivos, respecto de la línea 2 Colonia Rural Nueva Esperanza”.

73 Si bien los problemas de transporte tenían larga data en la Colonia rural, los vecinos indicaron que esta situación se volvió insostenible desde el temporal ocurrido en el mes de abril de 2014 y que, a pesar de haber hecho las solicitudes correspondientes ante el Municipio, nada se ha revertido desde entonces.

IV. La importancia del Enfoque basado en Derechos Humanos (EDH)

América Latina presenta una realidad en la que la exclusión social producto de la globalización se da en un escenario de profunda pobreza y desigualdad, de extendida precariedad laboral y de limitada ciudadanía⁷⁴.

En un contexto de desigualdad social estructural como el argentino, la intervención de la Defensoría del Pueblo debe estar basada - más que en ningún otro caso- en un Enfoque basado en los Derechos Humanos, es decir, se debe partir de la idea de que las políticas públicas en general, y las políticas sociales en particular, son parte de las obligaciones estatales para el cumplimiento efectivo de los Derechos Humanos⁷⁵.

Este enfoque supera la visión tradicional que considera a las personas como meros “beneficiarios/as” de tipo asistencial del Estado o como víctimas de modelos socioeconómicos excluyentes. El enfoque de derechos implica considerar a los ciudadanos y ciudadanas como titulares plenos de derechos subjetivos frente a las obligaciones Estatales de garantizar dichos derechos.

La existencia de una ciudadanía social de la que derivan derechos exigibles ha sido reconocida por la CEPAL, que ha postulado que “la aplicación de un enfoque de Derechos Humanos a dimensiones especiales de la protección social las ubica en el marco de los derechos exigibles, cuyos beneficiarios deben ser vistos como ciudadanos que exigen sus legítimos derechos al reclamar la asignación de recursos y la disponibilidad de servicios”⁷⁶.

Por otra parte, el enfoque de Derechos Humanos es el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos puesto que supone el reconocimiento

74 Saravi, Gonzalo, “De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina”, Buenos Aires, Ed. Prometeo, 2007.

75 Abramovich y Pautasi, “La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos”, Editores Del Puerto, Buenos Aires, 2009.

76 Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “La Protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad”, Santiago de Chile, 2006.

de su calidad de titulares de derecho y, por ello, promueve el empoderamiento de los ciudadanos como parte de la comunidad política y social.

El nuevo paradigma basado en los derechos le otorga al Estado un nuevo rol, más activo y menos neutral, como garante no sólo del reconocimiento de los derechos, sino también de la posibilidad real de ejercerlos⁷⁷. Sobre todo, en el terreno de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), debe tenerse siempre presente que las obligaciones de los Estados Parte no se limitan a satisfacer el contenido mínimo de tales derechos, sino que cada Estado se encuentra obligado a adoptar medidas para que, de manera progresiva, se alcance la satisfacción plena de estos derechos. Por otra parte, los Estados no pueden escudarse en la falta de recursos disponibles para justificar su accionar si coloca a un sector de la población por debajo de los contenidos mínimos de protección de derechos económicos, sociales o culturales.

V. El rol de la justicia frente a las violaciones a los derechos humanos colectivos

El rol de la justicia ha variado a la luz del cambio en los escenarios políticos en el continente americano. En un principio, el rol de la justicia focalizada en los Derechos Humanos debió enfrentar las violaciones masivas y sistemáticas de derechos bajo sistemas de terrorismo de Estado o en el marco de conflictos armados internos.

Sin embargo, el actual escenario regional es más complejo puesto que estamos ante sistemas democráticos con niveles alarmantes de desigualdad y exclusión que provocan, a su vez, un clima de constante inestabilidad política. En esta nueva etapa en la que sectores excluidos ven afectados sus derechos de participación y expresión y sufren patrones de violencia institucional o

⁷⁷ Abramovich, Víctor. “De las violaciones masivas a los patrones estructurales. Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos” Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos, 11, 7-39.

social u obstáculos en el acceso a la esfera pública, al sistema político o a la protección social o judicial, el rol de los órganos de protección y promoción de los Derechos Humanos requiere de un abordaje distinto.

Como afirma Manuel Arenilla, “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 una 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”⁷⁸.

Es por eso que, en el marco de una ciudadanía cada vez más fracturada y debilitada respecto de sus posibilidades de influencia sobre la administración pública, la intervención de la Defensoría del Pueblo como entidad promotora y garante de los Derechos Humanos resulta de vital importancia.

VI. Una justicia tridimensional: redistribución, reconocimiento y representación

El reclamo de justicia de los sectores vulnerables no se agota en la demanda meramente distributiva, que equipara la justicia social con una asignación imparcial de los bienes divisibles, normalmente de naturaleza económica. Este tipo de demandas son típicas del período *welfariano*, en el que las exigencias de redistribución se centran por lo general en las desigualdades económicas y exigían la intervención de los Estados en las economías nacionales.

En la actualidad, de acuerdo a Nancy Fraser⁷⁹, las demandas de justicia deben

78 Arenilla, Manuel, Manual de buenas prácticas institucionales de las Defensorías de Iberoamérica, Trama, Madrid, 2004.

79 Fraser, Nancy, “Escalas de justicia”, Barcelona, ed. Herder, 2008.

ser vistas desde un punto de vista tridimensional que implica redistribución, reconocimiento y representación. La justicia tiene entonces una dimensión económica de la redistribución y una dimensión cultural del reconocimiento. Pero existe una tercera dimensión de la justicia, la política que nos dice quién está incluido en y quién está excluido del círculo de los que tienen derecho a una justa distribución y al reconocimiento mutuo.

De acuerdo a este argumento, la lucha por el derecho no es sólo una lucha por una asignación más justa de los recursos sino que tiene también una dimensión simbólica en tanto implica criterios de pertenencia social.

De acuerdo a esta perspectiva, la lucha por el - derecho a tener derechos - que plantearon los vecinos de la Colonia Rural “Nueva Esperanza” es una lucha por la representación de los privados de la posibilidad de ser autores de reivindicaciones. En otras palabras, los/as vecinos/as -al reclamar por sus derechos- demandan la inclusión en la comunidad de aquellos que tienen derecho a dirigirse mutuamente reivindicaciones de justicia.

VI. Conclusiones

En esta presentación se ha intentado demostrar que la intervención de la Defensoría del Pueblo ante un caso que presentaba múltiples violaciones a los Derechos Humanos de una pluralidad de personas puede resultar eficaz si parte de una decisión firme de remover todos los obstáculos para la efectiva vigencia de esos derechos.

A su vez, es fundamental que la intervención de la Defensoría esté basada en un Enfoque de Derechos Humanos (EDH) que no suponga a las personas como meros “beneficiarios” del Estado sino como ciudadanos y ciudadanas autónomos/as, titulares de derechos subjetivos exigibles frente al propio Estado, el que se encuentra obligado nacional e internacionalmente a garantizarlos.

Es precisamente esta perspectiva la que permite el empoderamiento de las personas a través del reconocimiento de su calidad de sujetos de derechos y parte de la comunidad política y social.

Es también importante destacar que la Defensoría asume el lugar de acompañar -no protagonizar- el reclamo de los/as vecinos/as por sus derechos. En el rol de acompañar a los colectivos en su lucha por el derecho a tener derechos, se traspasa la batalla por la redistribución y el reconocimiento y se plantea una lucha por el reconocimiento, esto es, una batalla por ser parte de la comunidad y tener derecho a exigir aquello que es elemental para desarrollar una vida digna.

En contextos marcadamente desiguales y en los que la vigencia de los Derechos Humanos resulta no sólo necesaria sino imprescindible, el rol de los defensores y las defensoras del pueblo consiste en atacar sin restricciones todo intento de despojar a los hombres y mujeres esas cualidades de las que habla Arendt, que hacen posible que otros los traten como semejante.

VII. Bibliografía:

Arenilla, Manuel, *Manual de buenas prácticas institucionales de las Defensorías de Iberoamérica*, Trama, Madrid, 2004.

Abramovich, Víctor. “*De las violaciones masivas a los patrones estructurales. Nuevos enfoques y clásicas tensiones en el sistema interamericano de derechos humanos*” Sur, Revista Internacional de Derechos Humanos, 11, 7-39.

Abramovich y Pautasi, “*La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*”, Editores Del Puerto, Buenos Aires, 2009.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, “*La Protección social de cara al futuro: acceso, financiamiento y solidaridad*”, Santiago de Chile, 2006.

Fraser, Nancy, *“Escalas de justicia”*, Barcelona, ed. Herder, 2008.

Saraví, Gonzalo, *“De la pobreza a la exclusión: continuidades y rupturas de la cuestión social en América Latina”*, Buenos Aires, Ed. Prometeo, 2007.

VI

ANEXO

Decreto de creación de la Defensoría del Vecino de Montevideo

DECRETO N° 34.844

VISTO: los cometidos dados por el numeral 4° de la Resolución N° 11.862, de 14 de marzo de 2013, referido a la actualización del Decreto N° 30.592, de 18 de diciembre de 2003, en la redacción dada por los Decretos N° 31.490, de 22 de setiembre de 2005, y 31.757, de 6 de julio de 2006;

RESULTANDO: I) que la comisión integrada por Resolución N° 11.890, de 9 de mayo de 2013, ha estudiado las posibles modificaciones al Decreto Marco;

II) que a los efectos de dicho análisis, la Asesora ha sesionado en el período comprendido entre 5 de junio a 17 de octubre del corriente;

III) que en virtud de optimizar el estudio de dichos cambios normativos, se ha requerido asesoramiento del Grupo de Trabajo Multidisciplinario y de la Unidad Jurídica de la Corporación;

CONSIDERANDO: que estos cambios son necesarios para una posterior etapa de estudio de los posibles candidatos a ocupar la titularidad de la Defensoría del Vecino;

ATENTO: a lo precedentemente expuesto:

LA JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO

DECRETA:

Artículo 1º Instituir la Defensoría del Vecino con funciones independientes del Gobierno Departamental, sin perjuicio de las atribuidas a las Juntas Locales, Concejos Vecinales y Municipios establecidas en leyes y decretos correspondientes.

Artículo 2º La actuación de la Defensoría del Vecino deberá promover el respeto de los derechos humanos dentro del Departamento, el mejor cumplimiento de los servicios departamentales y/o municipales y el logro de una mayor transparencia y eficacia de la gestión del Gobierno Departamental.

Artículo 3º- Su titular será designado por la Junta Departamental, requiriéndose en una primera convocatoria, el voto conforme de 2/3 (dos tercios) de sus miembros, previo cumplimiento de los actos preparatorios que se establecen en el artículo 6º.

En caso de no alcanzar dicha mayoría, se convocará a los quince días siguientes a una segunda instancia en que se requerirá 3/5 (tres quintos) de sus miembros.

De no alcanzarse los tres quintos, en una tercera convocatoria, y en plazo de quince días, se decidirá por mayoría absoluta de sus miembros.

Cumplirá sus funciones durante un período de 5 (cinco) años, no pudiendo ser reelecto.

Al cumplirse el cuarto año de mandato, la Junta Departamental, iniciará el proceso indicado en el presente Decreto para la selección y nombramiento del/la nuevo/a titular.

El/ la titular de la Defensoría del Vecino permanecerá en su cargo hasta que se efectivice la nueva designación.

Artículo 4º- La Junta Departamental podrá cesarlo anticipadamente en caso de notoria negligencia, de grave irregularidad en el desempeño de sus funciones o de pérdida de las condiciones morales exigidas, con la misma mayoría requerida para su designación y en sesión extraordinaria en la que el/ la titular de la Defensoría del Vecino podrá ejercer su defensa.

La condena por delito, determinará en todo caso su cese automático.

Producida la vacancia definitiva por cualquier causal, incluso muerte o enfermedad del titular, la Junta Departamental deberá designar su sustituto dentro de los 90 (noventa) días siguientes de acuerdo al procedimiento previsto en el artículo 6°, excepto en lo que refiere a los plazos en él establecidos.

En caso de vacancia temporaria, el Defensor del Vecino propondrá a la Junta Departamental la designación de un Defensor Interino, requiriéndose para la misma, la anuencia otorgada por mayoría simple de sus integrantes.

Artículo 5°- Para ser designado Defensor del Vecino se requerirá:

a) ser ciudadano natural o legal con diez años de ejercicio y estar en el goce de sus derechos cívicos;

b) tener residencia por más de tres años en el departamento y habitar efectivamente en él;

c) ser mayor de 30 años de edad;

d) tener reconocidas condiciones morales;

e) poseer conocimientos prácticos de la Administración;

Artículo 6°- La Junta Departamental, dentro de los 30 (treinta) días de finalizado el cuarto año de ejercicio de la titularidad de la Defensoría del Vecino, formará una Comisión integrada por siete miembros de los Partidos Políticos con representación en aquella, con el cometido de formular las propuestas de candidatos, según el siguiente procedimiento:

a) dentro de los 10 (diez) días siguientes a la constitución de la Comisión, los miembros de la Junta Departamental podrán proponer en forma fundada, precandidatos a la designación.

b) dentro de los 30 (treinta) días siguientes, la comisión invitará a representantes de organizaciones sociales y vecinales y a personalidades destacadas del Departamento, para proponer en forma fundada otros precandidatos.

La nómina de precandidatos tendrá difusión pública durante el proceso de preselección, una vez cumplidos los plazos de los literales a) y b) del presente artículo.

c) en el término de los siguientes 15 (quince) días la Comisión procederá a elevar a decisión de la Junta Departamental una nómina de hasta 6 (seis) candidatos que hayan recibido al menos 5 (cinco) votos conformes.

Dentro del plazo de 30 (treinta) días siguientes, la Junta seleccionará el candidato, de entre los propuestos por la Comisión.

Artículo 7º- El/la titular de la Defensoría del Vecino no recibirá instrucciones de ninguna autoridad, debiendo desempeñar sus funciones con la más amplia autonomía técnica, objetividad y neutralidad.

Su cargo será incompatible con cualquier actividad que menoscabe la independencia en el ejercicio de sus funciones. No podrá ejercer otro cargo público excepto la docencia, ni realizar actividad político-partidaria cualquiera sea su naturaleza con excepción del voto.

Artículo 8º- El ámbito orgánico de competencia de la actuación de el/la titular de la Defensoría del Vecino está constituido por todos los servicios que cumpla el Gobierno Departamental, por prestación directa o indirecta, cualquiera sea la naturaleza jurídica de la misma. Dicho ámbito no comprenderá las cuestiones atinentes a la relación funcional entre los órganos del Gobierno Departamental y sus funcionarios.

Asimismo intervendrá en situaciones aún ajenas a la actuación departamental que afecten los derechos humanos de los habitantes del Departamento, en el marco de las atribuciones establecidas en el artículo 14º.

Toda actuación de la Defensoría del Vecino que involucre a los órganos antes mencionados, deberá ser informada previamente a los mismos. En tales casos éstos, si lo entienden de su competencia, tomarán las medidas que entiendan pertinentes sin perjuicio de las acciones que realice la Defensoría del Vecino. (Decreto Marco N° 28.119 con sus modificativas y artículo 57 de la Ley N° 9.515).

Artículo 9º- Todas las dependencias del Gobierno Departamental deberán auxiliar y colaborar con la Defensoría del Vecino en el desarrollo de su gestión.

Artículo 10º- El titular de la Defensoría del Vecino podrá actuar de oficio o a petición de parte interesada.

Toda persona física o jurídica interesada, podrá presentar su queja

o denuncia en forma fundada.

Artículo 11º- La presentación de una queja o denuncia, o su desestimación, no implicará la pérdida del derecho a comparecer ante cualquier autoridad administrativa o jurisdiccional, promoviendo las peticiones, acciones, quejas, excepciones o recursos previstos en la Constitución y las Leyes de la República.

Tampoco obstará la presentación de la queja o denuncia ante los Municipios, las Juntas Locales y los Concejos Vecinales, si ello pudiera corresponder dentro de sus competencias.

El/la titular de la Defensoría del Vecino no podrá intervenir en los asuntos pendientes de resolución o resueltos por el Poder Judicial o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 12º- Las denuncias y quejas deberán ser presentadas en forma personal, no anónima, garantizándose al denunciante o quejoso la reserva de identidad.

Podrán formularse por escrito o verbalmente ante la oficina en cuyo caso el funcionario receptor deberá labrar acta circunstanciada. En ningún caso se requerirá asistencia ni firma letrada.

Artículo 13º- El/la titular de la Defensoría del Vecino entrevistará al denunciante o quejoso y no admitirá las reclamaciones infundadas. Asimismo, aconsejará u orientará sobre la vía o trámite pertinente que pueda satisfacer de manera idónea y con la mayor rapidez, la solución al problema planteado.

La orientación sobre la vía o trámite que pueda satisfacer la denuncia o queja del vecino deberá contemplar, en todos los casos, las vías previstas en el sistema de descentralización de Montevideo.

En casos debidamente fundados, el/la titular de la Defensoría del Vecino podrá ordenar que los funcionarios a su cargo recaben la denuncia o queja a los reclamantes.

Artículo 14º- Son atribuciones de el/la titular de la Defensoría del Vecino:

1) Solicitar informaciones y formular recomendaciones o sugerencias tendientes a las correcciones que a su juicio fueren pertinentes respecto del cumplimiento de los servicios, así como de los trámites y aplicación de normas

y reglamentaciones.

2) Realizar visitas a las distintas dependencias del Gobierno Departamental, debiendo anunciarlas a la autoridad correspondiente con anticipación. Cuando se tratare de una denuncia grave y urgente, podrá realizarla sin previo aviso, fundando por escrito la motivación de la medida.

3) Atender los reclamos referentes a los derechos humanos de los habitantes del Departamento, en especial los vinculados a la protección del medio ambiente, al consumidor, así como intervenir en toda denuncia que se le formule sobre situaciones de discriminación en cualquiera de sus modalidades.

4) Preparar y promover los estudios e informes que considere convenientes para un mejor desempeño de sus funciones.

5) Llevar el registro de todas las denuncias y quejas que le fueren presentadas así como de las comunicaciones recibidas sobre el resultado de aquellas.

6) Elaborar estadísticas, a fin de informar a la Junta Departamental sobre las quejas y denuncias recibidas por el funcionamiento de cada servicio y sobre los resultados que su gestión obtuvo respecto de las mismas.

7) Promover las acciones judiciales pertinentes en representación de intereses generales afectados, en el marco de lo dispuesto por el artículo 42 del Código General del Proceso.

8) Establecer una recíproca relación de cooperación con organismos públicos, Defensorías de Oficio, Organizaciones No Gubernamentales y otras análogas con fines de asesoramiento y promoción.

9) Ejercer el derecho de petición previsto en el artículo 30 de la Constitución de la República ante todos y cualesquiera autoridades públicas cuando existan situaciones que comprometan seriamente derechos humanos de los habitantes del Departamento.

10) Elaborar y presentar ante las autoridades correspondientes propuestas normativas, legislativas y/o reglamentarias, dando cuenta a la Junta Departamental.

11) Hacer públicos sus informes cuando lo considere oportuno, previo conocimiento de la Junta Departamental.

Artículo 15º- El/ la titular de la Defensoría del Vecino rendirá anualmente un informe ante la Junta Departamental.

Dicho informe se hará público y deberá tener la más amplia difusión.

En dicho documento se deberán mencionar las situaciones originadas en quejas y/o denuncias y los resultados de su actuación al respecto, así como las recomendaciones y sugerencias formuladas a las autoridades administrativas, pudiendo contener recomendaciones de carácter general.

Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconseje, podrá brindar un informe extraordinario al Plenario, o elevar los antecedentes a la Presidencia de la Junta Departamental, a los efectos de que el órgano ejerza los poderes de contralor de su competencia.

Sin perjuicio de lo establecido en los incisos anteriores la Junta Departamental, la Comisión de Desconcentración, Descentralización y Participación Vecinal, así como demás comisiones asesoras podrán solicitar informes al Defensor del Vecino.

Artículo 16º- Tratándose de servicios de la Intendencia de Montevideo se comunicará con las jerarquías pertinentes, en el caso de los Municipios, las Juntas Locales y/o Concejos Vecinales. El/la titular de la Defensoría del Vecino establecerá comunicación con la autoridad pertinente.

Artículo 17º- La Junta Departamental, a propuesta nominativa de el/la titular de la Defensoría del Vecino, adscribirá a su servicio directo, el personal necesario para el funcionamiento de la oficina.

Artículo 18º- La dotación y la partida para gastos de funcionamiento serán fijadas por la Junta Departamental y formarán parte de su presupuesto.

La Defensoría del Vecino podrá, en el ámbito de sus competencias y para el mejor cumplimiento de sus funciones, suscribir convenios de cooperación con organizaciones nacionales, internacionales, privadas o gubernamentales, dando cuenta a la Junta Departamental.

Artículo 19º- Nada de las disposiciones establecidas en el presente decreto podrá entenderse como limitaciones a las potestades de los Municipios, las Juntas Locales y los Concejos Vecinales, establecidos en la legislación correspondiente.

Artículo 20º- Derogar el Decreto N° 30.592 de 18 de diciembre de 2003, en la redacción dada por los Decretos N° 31.490, de 22 de setiembre de 2003, y 31.757, de 6 de julio de 2006.

Artículo 21º- Comunicar.

SALA DE SESIONES DE LA JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO, A LOS DIECISIETE DÍAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL TRECE.

**Minuta de aspiración al Congreso de Intendentes y al Congreso de Ediles
(Resolución 12040 de la Junta Departamental de Montevideo)**

Exp. N° 2013 / 1896

RESOLUCIÓN 12.040

VISTO: que la comisión integrada por Resolución N° 11.890, de 9 de mayo de 2013, ha culminado la etapa de análisis del decreto reglamentario de las funciones, competencias y demás características de la Defensoría del Vecino;

RESULTANDO: que la figura de la Defensoría del Vecino contribuye al fortalecimiento de la democracia y al respeto de los Derechos Humanos;

ATENCIÓN: a lo precedentemente expuesto;

LA JUNTA DEPARTAMENTAL DE MONTEVIDEO

RESUELVE:

1°- Cursar minuta de aspiración al Congreso de Intendentes y al Congreso Nacional de Ediles, haciéndoles saber que es voluntad del Cuerpo se declare de interés la creación de la figura de la Defensoría del Vecino en todos los Gobiernos Departamentales.

2°- Hágase saber.

SALA DE SESIONES DE LA JUNTA DEPARTAMENTAL, A LOS
DIECISIETE DÍAS DEL MES DE OCTUBRE DEL AÑO DOS MIL
TRECE.

Marco normativo del Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires

El Defensor del Pueblo se incorpora en la Constitución en la Reforma de 1994:

Artículo N° 86 de la Constitución Nacional: El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

Artículo 55 de la Constitución Provincial: El Defensor del Pueblo tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes. Ejerce su misión frente a los hechos u omisiones de la Administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones.

LEY de Creación del Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires

LEY 13834

Texto Actualizado con las modificaciones introducidas por Ley 14331.

EL SENADO Y CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA PROVINCIA
DE BUENOS AIRES, SANCIONAN CON FUERZA DE

LEY

TÍTULO I

Del Defensor del Pueblo

CAPÍTULO I

Organización

ARTÍCULO 1.- Requisitos. El Defensor del Pueblo creado por el artículo 55 de la Constitución Provincial se regirá por lo allí dispuesto y por esta Ley.

Podrá ser designado Defensor del Pueblo toda persona que reúna los siguientes requisitos:

- a) Ciudadanía natural en ejercicio, o legal después de cinco (5) años de obtenida, y residencia inmediata anterior de un (1) año para los que no sean nativos de la Provincia.
 - b) Tener como mínimo (treinta) 30 años de edad.
 - c) Idoneidad para el cargo.
-

ARTÍCULO 2.- Elección. Será elegido de acuerdo al siguiente procedimiento:

a) A los treinta (30) días de entrada en vigencia la presente Ley, quedará constituida en el ámbito de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, una Comisión Bicameral integrada por siete (7) Senadores y siete (7) Diputados, la que dictará su reglamento de funcionamiento. En su composición se deberá mantener la proporción de la representación en cada cuerpo. Tendrá carácter permanente, será presidida en forma alternada y con rotación anual por un diputado en la primera oportunidad y luego por un senador, y adoptará sus decisiones por simple mayoría de votos.

La Comisión Bicameral elaborará una nómina con los candidatos a ocupar el cargo.

b) La nómina elaborada con los candidatos será publicada por un (1) día en no menos de dos (2) medios de comunicación masiva provincial y en el Boletín Oficial.

c) En los cinco (5) días subsiguientes, se podrán formular observaciones respecto de los candidatos propuestos. Las mismas deben presentarse por escrito y fundadas en circunstancias objetivas que puedan acreditarse por medios fehacientes. Los candidatos tendrán acceso a las mismas por el término de cinco (5) días. Cumplido ese plazo, tendrán cinco (5) días para contestarlas.

d) La Comisión Bicameral vencidos los plazos establecidos en el inciso anterior, deberá reunirse a efectos de considerar las observaciones y los descargos si los hubiere, y dentro de los diez (10) días subsiguientes, deberá proponer a las Cámaras de uno (1) a tres (3) candidatos para ocupar el cargo.

e) Dentro de los treinta (30) días, cada Cámara elegirá, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, a uno (1) de los candidatos propuestos.

f) Si en la primera votación ningún candidato obtiene la mayoría requerida en el inciso anterior debe repetirse la votación hasta alcanzarse la misma.

g) Si los candidatos propuestos para la primera votación son tres y se diera el supuesto del inciso f), las nuevas votaciones se deben hacer sobre los dos candidatos más votados en ella.

La designación se efectuará por resolución conjunta suscripta por los Presidentes de ambas Cámaras y será publicada en el Boletín Oficial.

CAPÍTULO II

Régimen General

ARTÍCULO 3.- Mandato. Remuneración. La duración del mandato del Defensor del Pueblo será de cinco (5) años, pudiendo ser reelegido sólo por un nuevo período.

Su remuneración será equivalente a la que perciba un Senador de la Provincia.

ARTÍCULO 4.- Incompatibilidades. El ejercicio del cargo de Defensor del Pueblo es incompatible con cualquier otra actividad pública o privada, con excepción de la docencia. Tampoco puede tener actividad política partidaria y/o gremial.

Dentro de los diez (10) días subsiguientes a su nombramiento y antes de tomar posesión del cargo deberá cesar en toda situación de incompatibilidad que pudiere afectarlo, presumiéndose, en caso contrario, que no lo acepta.

Si la incompatibilidad fuera sobreviniente a la toma de posesión del cargo, debe optar en el plazo de cinco (5) días, caso contrario cesará en el de Defensor.

ARTÍCULO 5.- El Defensor podrá utilizar indistintamente la denominación de Defensor del Pueblo o la de Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.

ARTÍCULO 6.- Cese. El Defensor del Pueblo cesará en sus funciones por alguna de las siguientes causas:

- a) Por muerte.
- b) Por renuncia.
- c) Por vencimiento del plazo de su mandato.
- d) Por haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso.
- e) Por notoria negligencia en el cumplimiento de los deberes del cargo.
- f) Por haber incurrido en alguna de las situaciones de incompatibilidad previstas por esta ley.

g) Por incapacidad sobreviniente.

La renuncia debe ser previamente aceptada por la Legislatura por el voto de dos tercios de los miembros de cada una de las Cámaras.

En los supuestos indicados en los incisos d), e) y g), previo a la intervención de ambas Cámaras, entenderá la Comisión Bicameral, de oficio o a pedido de parte, realizará un procedimiento sumario tendiente a la comprobación de las causales indicadas. En todos los casos se deberá citar al Defensor del Pueblo y respetarse el derecho de defensa.

Cuando en un proceso criminal el auto de elevación a juicio se encuentre firme respecto del Defensor del Pueblo, podrá ser suspendido en sus funciones por decisión de la Legislatura a simple mayoría de votos de los miembros presentes de cada Cámara y hasta tanto se resuelva su situación, previa intervención de la Comisión Bicameral conforme el procedimiento indicado en el párrafo anterior.

La incapacidad sobreviniente deberá acreditarse en forma fehaciente y documentada.

ARTÍCULO 7.- En caso de vacancia definitiva la Comisión Bicameral, debe iniciar en el plazo máximo de diez (10) días el procedimiento tendiente a la designación del nuevo titular, previsto en el Artículo 2º de la presente.

ARTÍCULO 8.- Opiniones. El Defensor del Pueblo no puede ser acusado ni interrogado judicialmente, respecto de las opiniones que emita desempeñando su cargo.

CAPÍTULO III

Estructura y Recursos Humanos

ARTÍCULO 9.- Elaboración. Dentro de los treinta (30) días de asumir el cargo el Defensor del Pueblo elaborará y someterá a aprobación de la Comisión Bicameral su estructura orgánica funcional y administrativa.

ARTÍCULO 10.- El Defensor, al efecto de un eficiente ejercicio de sus funciones, creará las secretarías que estime necesarias para el cumplimiento

de lo prescripto por el artículo 55 de la Constitución Provincial y por esta Ley.

ARTÍCULO 11.- Personal. El personal administrativo y jerárquico será designado por el Defensor del Pueblo mediante concurso público y abierto de antecedentes y gozará de estabilidad según Ley 10430. Los secretarios a designarse según el Artículo 10º deberán contar con el acuerdo de la Comisión Bicameral; la que procederá a elegir al Secretario que en caso de vacancia temporal reemplazará al Defensor del Pueblo. En este último supuesto dicho Secretario deberá reunir los mismos requisitos que establece el Artículo 1º.

TÍTULO II

Funcionamiento

CAPÍTULO I

Pautas Generales

ARTÍCULO 12.- Actuación. El Defensor del Pueblo desempeñará sus funciones con plena autonomía funcional y política, y autarquía financiera, encontrándose legitimado activamente para promover acciones administrativas y judiciales para el cumplimiento de su cometido. No está sujeto a mandato imperativo alguno, ni recibirá instrucciones de ninguna autoridad.

Puede iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los hechos u omisiones de la Administración Pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. Pudiendo supervisar la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la Provincia o sus empresas concesionarias.

ARTÍCULO 13.- Reglamento Interno. Deberá dictar un Reglamento Interno de Procedimiento, respetando los siguientes principios: informalismo, gratuidad, impulso de oficio, sumariedad, celeridad, confidencialidad, accesibilidad, inmediatez, y pronunciamiento obligatorio.

ARTÍCULO 14.- Atribuciones. Para el cumplimiento de sus funciones el Defensor del Pueblo tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Solicitar vista de expedientes, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estime útil y conducente a los efectos de la investigación que está llevando adelante, aún aquellos clasificados como reservados o secretos, sin violar el carácter de estos últimos.
- b) Solicitar la presencia personal de los presuntos responsables, testigos, denunciados y de cualquier particular o funcionario que pueda proporcionar información sobre los hechos o asuntos que se investigan.
- c) Solicitar toda medida conducente para el esclarecimiento de la denuncia.
- d) Fijar los plazos para la remisión de informes y antecedentes y para la realización de diligencias.
- e) Requerir la intervención de la Justicia para obtener la remisión de la documentación que le hubiere sido negada.
- f) Promover acciones administrativas y judiciales en todos los fueros, inclusive el federal.
- g) Proponer la modificación o sustitución de normas y criterios administrativos.
- h) Solicitar, para la investigación de uno o varios casos determinados, el concurso de empleados y funcionarios de la administración.
- i) Requerir judicialmente el auxilio de la fuerza pública para el desempeño de su labor de investigación.

ARTÍCULO 15.- Obligación de Colaboración. Todos los organismos públicos y personas físicas y jurídicas, públicas y privadas prestadoras de servicios públicos, estarán obligados a prestar colaboración, con carácter preferente, al Defensor del Pueblo en sus investigaciones.

ARTÍCULO 16.- Obstaculización. Las personas comprendidas en el Artículo 15° que impidan que se haga efectiva cualquier denuncia ante el Defensor del Pueblo u obstaculizaren las investigaciones a su cargo, mediante la negativa o renuencia al envío de los informes requeridos, o impidieren el acceso a expedientes o documentación necesaria para el curso de la investigación, incurrirán si fuere empleado público o funcionario, en falta grave, pudiendo el Defensor solicitar la sanción administrativa sin perjuicio de las acciones

judiciales que pudieran corresponder. En los demás casos el Defensor dará traslado de los antecedentes respectivos al Ministerio Público para el ejercicio de las acciones pertinentes.

ARTÍCULO 17.- Persistencia. La persistencia de una actitud entorpecedora de la labor de investigación del Defensor del Pueblo por parte de cualquier organismo o autoridad administrativa podrá ser objeto de un informe especial cuando justificadas razones así lo aconsejen, además de destacarla en su informe anual a la Legislatura.

ARTÍCULO 18.- Obligación de denunciar. El Defensor del Pueblo tiene la obligación de denunciar los delitos perseguibles de oficio de los que tuviera conocimiento en ocasión del ejercicio de las funciones propias de su cargo.

ARTÍCULO 19.- Correspondencia. Queda garantizada la comunicación dirigida a la Defensoría remitida por cualquier persona, en especial por quienes se encuentren internados, privados de su libertad o bajo cualquier régimen de custodia.

CAPÍTULO II

Trámite de la Queja

ARTÍCULO 20.- Legitimación. Podrá dirigirse al Defensor del Pueblo toda persona física o jurídica que se considere afectada por los hechos, actos u omisiones previstos en el artículo 55 de la Constitución Provincial. No constituirán impedimento para ello la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, internación en centro penitenciario o de reclusión y, en general, cualquier relación de dependencia con el Estado.

ARTÍCULO 21.- Queja. Toda queja ante el Defensor del Pueblo será por escrito, firmada por el interesado, con indicación de su nombre, apellido y domicilio, en el plazo máximo de un año calendario a partir del momento en que ocurriere el hecho u omisión motivo de la misma.

En casos excepcionales, el Defensor del Pueblo podrá aceptar denuncias con reserva de identidad, de conformidad a lo que establezca el Reglamento a que se refiere el Artículo 13.

No se requerirá el cumplimiento de ninguna otra formalidad y no es obligatorio actuar con patrocinio letrado.

ARTÍCULO 22.- Derivación de la queja. Si la queja se formulara contra personas, hechos u omisiones que no entran en la competencia del Defensor del Pueblo, o se hiciera fuera de término, el mencionado funcionario estará facultado para derivar la queja a la autoridad que sea competente, informando de tal circunstancia al interesado. Deberá informarle sobre las vías más oportunas para ejercitar su acción, si a su entender las hubiera, y sin perjuicio de que el interesado pudiera utilizar las que considere más convenientes.

ARTÍCULO 23.- Rechazo. El Defensor del Pueblo no dará curso a la queja cuando advierta carencia y/o insuficiencia de verosimilitud en los fundamentos. Deberá comunicar al interesado la decisión adoptada fundadamente.

ARTÍCULO 24.- Irrecurribilidad. Las decisiones sobre admisibilidad o inadmisibilidad de las quejas presentadas serán irrecurribles.

La queja no interrumpirá ni suspenderá los plazos para interponer los recursos administrativos y/o acciones judiciales previstos en las leyes respectivas.

ARTÍCULO 25.- Procedimiento. Una vez admitida la queja, el Defensor del Pueblo promoverá la investigación sumaria para procurar el esclarecimiento de los supuestos en que la misma se funda. En todos los casos, dará cuenta de su contenido al organismo o entidad pertinente, a fin de que por intermedio de autoridad responsable, y en el plazo máximo de treinta (30) días, se remita informe escrito. Tal plazo podrá ser ampliado cuando ocurran circunstancias que así lo aconsejan. Respondida la requisitoria, si las razones alegadas por el informante fueren suficientemente justificadas a criterio del Defensor del Pueblo, éste dará por concluida la actuación, comunicando tal circunstancia al interesado.

TÍTULO III

RESOLUCIONES

CAPÍTULO I

Alcance. Comunicaciones

ARTÍCULO 26.- Competencia. Límites. El Defensor del Pueblo no será competente para modificar, sustituir o dejar sin efecto las decisiones administrativas. Sin perjuicio de ello podrá sugerir la modificación de las mismas.

Si como consecuencia de sus investigaciones llegase al convencimiento de que el cumplimiento estricto y riguroso de una norma puede provocar situaciones injustas, inequitativas o perjudiciales para los administrados, podrá sugerir la modificación de ellas.

ARTÍCULO 27.- Advertencia y recomendaciones. El Defensor del Pueblo puede formular con motivo de sus investigaciones, advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y funcionales, y propuestas o sugerencias para la adopción de nuevas medidas.

Si formuladas las recomendaciones, no se produce dentro de un plazo razonable una medida adecuada en tal sentido por parte de la autoridad administrativa involucrada, o ésta no informa al Defensor del Pueblo los motivos determinantes de su no adopción, el mismo podrá poner en conocimiento del Ministerio del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, los antecedentes del asunto y las recomendaciones sugeridas.

Si tampoco así obtuviera una justificación adecuada, incluirá tal asunto en su informe anual o especial, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud.

ARTÍCULO 28.- Comunicaciones. El Defensor del Pueblo comunicará al interesado el resultado de sus investigaciones y gestiones, así como la respuesta que hubiese obtenido del organismo o funcionarios implicados, salvo en el caso de que ésta, por su naturaleza, fuera considerada como de carácter reservado.

Asimismo, pondrá en conocimiento del Honorable Tribunal de Cuentas el resultado de sus investigaciones en los órganos sometidos al contralor de aquel.

ARTÍCULO 29.- Obligación de responder. Los funcionarios responsables

de las áreas observadas por el Defensor del Pueblo, como en las situaciones previstas en el presente capítulo, estarán obligados en todos los casos a responder por escrito, en el término de quince (15) días.

CAPÍTULO II

Informe

ARTÍCULO 30.- Modalidades. El Defensor del Pueblo deberá dar cuenta, antes del 31 de mayo de cada año, a ambas Cámaras Legislativas de la labor realizada mediante un informe que será presentado en el período ordinario de sesiones.

Cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejaren, podrá presentar un informe especial. Sin perjuicio de ello podrá ser citado por una o ambas cámaras de considerarlo pertinente.

Los informes anuales, y en su caso los especiales, serán publicados en el Boletín Oficial y en el Diario de Sesiones de las respectivas Cámaras.

Otra copia de los informes mencionados será enviada, para su conocimiento, al Poder Ejecutivo Provincial.

ARTÍCULO 31.- Contenido. En su informe anual el Defensor del Pueblo dará cuenta del número y tipo de quejas presentadas, de aquellas que hubiesen sido rechazadas y sus causas; y de las que fueron objeto de investigación, con el resultado de las mismas.

En el informe no deben constar datos personales que permitan la pública identificación de los interesados en el procedimiento investigador.

TÍTULO IV

DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 32.- Relaciones con la Legislatura. La Comisión Bicameral

creada por esta Ley será la encargada de mantener relación con el Defensor del Pueblo, e informará a ambas Cámaras en cuantas ocasiones sea necesario.

ARTÍCULO 33.- Adhesión. Se invita a los Concejos Deliberantes a propiciar la creación de la Defensoría del Pueblo en las Municipalidades de la Provincia de Buenos Aires.

ARTÍCULO 34.- Plazos. Salvo disposición expresa en contrario, los plazos previstos en esta Ley se contarán en días hábiles.

ARTÍCULO 35.- Exención. El Defensor del Pueblo está exento del pago del impuesto de sellos. Sus actuaciones están exentas asimismo del pago de las tasas retributivas de servicios administrativos o judiciales previstas por el Código Fiscal.

La Defensoría del Pueblo esta exenta del pago de las costas cuando litigue contra entes públicos o empresas prestadoras de servicios públicos.

ARTÍCULO 36.- Presupuesto. Los recursos para atender las erogaciones que demande el cumplimiento de la presente Ley provienen de:

a) (Texto según Ley 14331) Las partidas que la Ley de Presupuesto asigne al funcionamiento del Defensor del Pueblo, que no podrá ser inferior al 0,1% del total de Erogaciones Corrientes y de Capital del Presupuesto General de la Administración Provincial para cada ejercicio anual, excluidas del presente cálculo, las erogaciones destinadas a las Instituciones de Previsión Social.

b) Los subsidios, herencias, legados, donaciones o transferencias bajo cualquier título que reciba. Quedan excluidas del presente las donaciones que tengan origen en personas físicas o jurídicas susceptibles de ser objeto de aplicación de la presente Ley.

c) Los demás fondos, bienes o recursos que puedan serle asignados en virtud de las leyes y reglamentaciones aplicables.

ARTÍCULO 37.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Enlaces de interés para profundizar en la figura del Defensor del Pueblo y su rol en América Latina

Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires (Argentina)

www.defensorba.org.ar

Defensoría del Vecino de Montevideo (Uruguay)

www.defensordelvecino.com.uy

Instituto Latinoamericano de Ombudsman-Defensor del Pueblo (ILO)

www.ilo-defensordelpueblo.org

Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO)

www.portalfio.org

International Ombudsman Institute (IOI)

www.theioi.org

Asociación Defensores del Pueblo de la República Argentina (ADPRA)

www.adpra.org.ar

Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
(Uruguay)

www.inddhh.gub.uy