

REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



49

Enero - Junio 2009

REVISTA IIDH

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme
Instituto Interamericano de Direitos Humanos
Inter-American Institute of Human Rights

© 2009, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación: Marisol Molestina.

Portada y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.

Impresión litográfica: Imprenta y litografía My RG Diseño Producción Gráfica.

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

Se solicita atender a las normas siguientes:

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: lfallas@iidh.ed.cr.

Índice

Presentación.....7

Roberto Cuéllar M.

Doctrina

Implementación de las sentencias y resoluciones
de la Corte Interamericana de Derechos Humanos:
un debate necesario..... 13

Vittorio Corasaniti

Inter-American Court of Human Rights' reparation judgments.
Strengths and challenges for a comprehensive approach 29

Gina Donoso

Legislative measures as guarantees of non-repetition:
a reality in the Inter-American Court, and a possible solution
for the European Court 69

H. Sofía Galván Puente

O papel do sujeito perante os sistemas de proteção
dos direitos humanos: a construção de uma esfera pública
por meio do acesso universal como instrumento
na luta contra violação dos direitos humanos.....107

André Pires Gontijo

Temas en derechos humanos: perspectivas generales

Los ombudsmen en América Latina y su incidencia política.....157

Lorena González Volio

El papel de los derechos económicos, sociales y culturales
en las democracias latinoamericanas..... 203

Joaquín A. Mejía R.

Seguridad, derechos humanos y democracia,
¿un nuevo paradigma? 239

Lucía Meza y Daniel Soto

Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica..... 265

Carlos Manuel Rosales

Temas en derechos humanos: situaciones específicas

El nuevo código procesal penal peruano y las rondas campesinas:
escenarios de conflictividad y de coordinación 311

J. Fernando Bazán Cerdán

La violencia policial hacia los mapuches en Chile 363

Jonas-Sébastien Beaudry

Seguimiento a las recomendaciones del Comité para
la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer
en materia de justicia y reparación para las víctimas
de violencia sexual durante el conflicto armado en Perú 383

Tania Raico Gallardo

Continuidad de la tortura en la democracia brasileña:
percepción y discurso social 425

Celma Tavares

A dignidade da mulher no direito internacional:
O Brasil face à Comissão Interamericana
de Direitos Humanos 467

Marcelo D. Varella e Natália Paes Leme Machado

Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) se complace en presentar el número 49 de su Revista IIDH, correspondiente al primer semestre de 2009. Con este número de su revista académica, el IIDH renueva el interés por fomentar la discusión de temas de relevancia para la comunidad internacional de derechos humanos, con miras a seguir encontrando formas novedosas para enfrentar los desafíos que en esta materia supone el actual contexto regional e internacional, apuntando a que todas y todos los actores comprendan los factores históricos y conozcan los nuevos elementos en el panorama de los derechos humanos de las Américas.

La presente edición de la Revista IIDH está dividida en tres secciones: doctrina, perspectivas generales y situaciones específicas en derechos humanos.

La primera sección abre con el artículo *Implementación de las sentencias y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: un debate necesario*, en el que Vittorio Corasaniti, abogado italiano, desarrolla el tema del incumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones derivadas de la violación a derechos fundamentales.

En el segundo artículo de la sección, *Inter-American Court of Human Rights' reparation judgments. Strengths and challenges for a comprehensive approach*, Gina Donoso –psicóloga ecuatoriana, especializada en derechos humanos– trata el tema de las reparaciones a las víctimas desde una perspectiva integral, en la idea de que un proceso holístico contribuye a su recuperación y plena retribución.

En *Legislative measures as guarantees of non-repetition: a reality in the Inter-American Court, and a possible solution for the European Court*, escrito por Sofía Galván –abogada mexicana–, se explora el tema de las reparaciones en el sistema interamericano, de manera que sea útil como referencia para una más eficiente y expedita aplicación de las mismas en el sistema europeo.

La primera sección cierra con *O papel do sujeito perante os sistemas de proteção dos direitos humanos: a construção de uma esfera pública por meio do acesso universal como instrumento na luta contra violação dos direitos humanos*, del abogado brasileiro André Pires Gontijo, en el que analiza el papel del individuo desde la perspectiva del acceso a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

Cuatro artículos también componen la segunda sección (Temas en derechos humanos: perspectivas generales). Lorena González, abogada guatemalteca especialista en derechos humanos, no sólo explica en *Los ombudsman en América Latina y su incidencia política* el proceso que han tenido estas instituciones desde la creación de la primera de ellas—hace casi 25 años—, sino que hace un balance de la incidencia política que sus actuaciones han tenido en el desarrollo de su mandato. Joaquín Mejía—investigador del Departamento de Investigación y Derechos Humanos del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras—, nos ofrece el artículo titulado *El papel de los derechos económicos, sociales y culturales en las democracias latinoamericanas*, en el que discute los elementos de una concepción integral de los derechos humanos y su relación con la democracia. Lucía Meza y Daniel Soto, abogados chilenos, tratan el tema de la seguridad y los derechos humanos, en el marco de la globalización (*Seguridad, derechos humanos y democracia, ¿un nuevo paradigma?*). Cierra esta sección el artículo *Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica*, de Carlos Manuel Rosales, abogado especialista en esta materia, en el que presenta la naturaleza jurídica, características y funciones de los principios más relevantes en materia electoral que rigen en los sistemas constitucionales latinoamericanos.

Temas en derechos humanos: situaciones específicas, es la tercera sección de esta entrega de la Revista IIDH. En el primer artículo, *El nuevo código procesal penal peruano y las rondas campesinas: escenarios de conflictividad y de coordinación*, Fernando Bazán, juez especializado en lo penal de Cajamarca, Poder Judicial del Perú, nos ofrece un ensayo en el que examina un aspecto esencial del proceso de

implementación progresiva del nuevo Código Procesal Penal peruano, aprobado en el 2004. Recuérdese que las rondas campesinas son un tipo de organización comunal de defensa surgido de manera autónoma en las zonas rurales del Perú a mediados de los años 70 en la zona norte del Perú (departamentos de Cajamarca y Piura).

Jonas-Sébastien Beaudry, abogado canadiense, trata en su trabajo, *La violencia policial hacia los mapuches en Chile*, un caso específico mediante el cual se analiza la situación de discriminación que sufre el pueblo indígena mapuche. En el tercero de esta sección, *Seguimiento a las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en materia de justicia y reparación para las víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado en Perú*, de Tania Raico –especialista en género y derechos humanos–, la autora explora este fenómeno y sus recientes desarrollos.

Los dos artículos que cierran la sección se refieren al Brasil: *Continuidad de la tortura en la democracia brasileña: percepción y discurso social*, de Celma Tavares, doctora en derechos humanos, y *A Dignidade da mulher no Direito Internacional: O Brasil face à Comissão Interamericana de Direitos Humanos*, de Marcelo Varela y Natália Paes Leme Machado, también juristas.

Agradecemos a las autoras y autores por sus interesantes aportes y perspectivas, y dejamos abierta la invitación a todas aquellas personas que deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH. Aprovechamos la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos, con cuyos aportes y contribuciones es posible la labor del IIDH.

Roberto Cuéllar M.
San José, marzo de 2010

**Temas en derechos
humanos: perspectivas
generales**

Los ombudsmen en América Latina y su incidencia política*

*Lorena González Volio***

Introducción

La recuperación de la democracia en América Latina implicó la modernización de los sistemas electorales, a la vez que las elecciones periódicas se han consolidado como mecanismo para asegurar la alternabilidad en el poder. Asimismo, el tema de los derechos humanos es parte importante de las plataformas de acción de los movimientos sociales, junto con demandas y reivindicaciones propias de carácter sectorial o local que incluyen desde la demanda de reconocimiento de ciudadanía plena, hasta la satisfacción de necesidades básicas. Este fenómeno ha implicado la incorporación de nuevos actores en el escenario de los derechos humanos, que permiten la canalización de los planteamientos y opiniones acerca del funcionamiento del sector público y exigen, además, el respeto efectivo de los derechos e intereses de los habitantes.

Por eso, podemos afirmar que las democracias, para su consolidación exigen nuevas maneras de comprender sus problemáticas y de actuar, y deben contar con diversos mecanismos de control para el ejercicio del poder por medio de un sistema de “ pesos y contrapesos”, buscándose con este sistema el equilibrio entre los diferentes poderes que coexisten en dicha forma de organización del Estado.

A lo largo de los últimos años, en todos los países de la región se multiplicaron las instancias del sector público relacionadas con

* Ponencia presentada en el XXVIII Congreso Internacional de Latin American Studies Association–LASA, celebrado en Río de Janeiro, Brasil, del 11 al 14 de junio de 2009.

** Guatemalteca, abogada, experta en derecho internacional de derechos humanos, profesora de derechos humanos I y II en la Universidad de la Salle, Costa Rica. Consultora internacional.

la temática de los derechos humanos: instituciones de *ombudsman*¹; programas y proyectos en los ministerios del poder ejecutivo; comisiones en los parlamentos, en los organismos judiciales y las cortes electorales. Estas entidades vienen tomando a su cargo no únicamente la investigación y la respuesta a las acusaciones de violación, sino la promoción y la vigilancia del cumplimiento y respeto de los derechos humanos y las prácticas democráticas al interior del aparato estatal, y en las relaciones de éste con la sociedad.

Sin embargo, una auténtica política de Estado que estimule la creación de organizaciones como las defensorías, los comisionados o las procuradurías de derechos humanos, tal y como ha sucedido en América Latina, debe ir acompañada por una estrategia tendiente a fortalecerlas y a dotarlas de total independencia política, administrativa, funcional y presupuestaria. La independencia de que gozan estas instituciones conferidas en las constituciones respectivas impide, por lo menos desde el plano normativo, que esas instituciones se conviertan en apéndice de intereses partidarios o amortiguador de disputas políticas.

Es decir que los defensores del pueblo deben realizar sus funciones sin interferencia de ningún poder estatal, así como disponer de un presupuesto anual adecuado, aprobado por el parlamento y contar con la libertad de darse su propia organización, administrar sus propios recursos humanos y económicos, y tener la única y última palabra en los asuntos de su competencia. Por su parte, el nombramiento de su titular no debe estar sujeto a intereses políticos partidistas, ya que el buen desempeño de esta institución depende en gran medida del comportamiento ético e independiente de la persona elegida.

¹ En América Latina existe la institución de *ombudsman* en los siguientes países: Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. República Dominicana promulgó en febrero del 2001 la Ley que instituye el Defensor del Pueblo, sin embargo a la fecha aún no se ha nombrado el primer Defensor del Pueblo. La institución de *ombudsman* se conoce como Defensoría del Pueblo, Defensoría de los Habitantes, Comisionado o Procuraduría de Derechos Humanos.

Se comprende entonces, que es imprescindible fortalecer y dotar de todas las herramientas a las oficinas de *ombudsman*, para que sigan siendo las instituciones de tutela transparentes y responsables ante el público y la ley. Por su misión se trata de instituciones indispensables para la defensa de los derechos humanos, el control del poder político y la consolidación de la democracia, condiciones necesarias para asegurar la estabilidad política y social de la región así como un desarrollo sostenible.

El presente estudio busca explicar no sólo el proceso que han tenido estas instituciones desde la creación de la primera de ellas en 1985, en Guatemala, sino hacer un balance, después de más de veinte años, de la incidencia política que sus actuaciones han tenido en el desarrollo de su mandato.

1. El origen del *ombudsman* latinoamericano²

El proceso de creación e incorporación de la institución del *ombudsman* en el ordenamiento jurídico moderno latinoamericano surge en los años noventa³, al iniciarse el denominado período de “transición a la democracia” mientras finalizaban en el mundo la guerra fría, el mundo bipolar y la doctrina de la seguridad nacional, que dominaron la región durante prácticamente toda la segunda mitad del siglo XX.

Sin embargo, vale la pena rescatar como un antecedente histórico importante en nuestro continente, que durante el Imperio Inca existió una figura conocida como el “Tucuyricuy” (el que todo lo ve) y quien estaba encargado de vigilar el funcionamiento del Concejo Imperial⁴.

² Este apartado ha sido tomado de: González Volio, Lorena, “The Institution of the ombudsman. The Latin American experience”. Presentado en el Seminario National Human Rights Institutions: What Makes Them Effective. Universidad de Essex, Inglaterra, 2003. Publicado en Revista IIDH No. 37, enero-junio 2003.

³ El único *ombudsman* creado anteriormente fue el de Guatemala en 1985.

⁴ Tipo de organización policial que velaba por el orden y el cumplimiento de las leyes del soberano, apoyada por los *michues*, que actuaban como consejeros, inspectores y pesquisadores. Ver: <<http://sisbib.unmsm.edu.pe/BibVirtual/Publicaciones/quipukamayoc/1998/primer/control.htm>> (disponible al 1 de abril de 2010).

Con la llegada de los españoles se crea el denominado “Protector de los Indios” a iniciativa de Fray Bartolomé de las Casas. Asimismo, hay antecedentes históricos en el Derecho de Indias, mediante el cual el denominado “Veedor del Rey” ejercía las funciones de comunicar al Monarca los reclamos o las injusticias cometidas por los virreyes.

En la época actual, podemos considerar a esta institución como uno de los indicadores del cambio, pues antes de los años ochenta, los Estados de la región habían carecido de instituciones de control y fiscalización de las actuaciones de sus funcionarios en lo relativo a derechos humanos⁵.

La institución *ombudsman* surgió como respuesta a la debilidad institucional que vivieron algunos Estados, así como a las graves violaciones cometidas durante la dictaduras militares y los conflictos internos que golpearon la región latinoamericana en los años 70 y 80, por lo que se le asignó como tarea principal la de proteger los derechos fundamentales. Es así como se adaptaron las experiencias europeas y se conformó el *ombudsman* criollo⁶ con funciones de defensa y protección de los derechos humanos y de control del ejercicio del poder en sus facetas pública y privada.

El Defensor del Pueblo latinoamericano se ha basado en el modelo sueco y en el español, y se ha desarrollado de acuerdo con las necesidades en cada país, pretendiendo de esta manera responder al llamado de los pueblos que exigen poseer un mecanismo de control de los abusos de las autoridades y de los particulares⁷.

Sin embargo, y a pesar de que esta figura surge con base en los modelos ya mencionados, en América Latina se produce el nacimiento de un nuevo modelo –vinculado a los desarrollos constitucionales de las transiciones democráticas y al fin de regímenes autoritarios– al que se le agregan dos elementos fundamentales aunados a los de la figura clásica. Por un lado, se le otorgan funciones explícitas y prioritarias en

⁵ FIO e IIDH, Informe de la Secretaría Técnica, período 2000-2001, noviembre 2000-septiembre 2001.

⁶ Madrazo, Jorge, *El ombudsman criollo*. CNDH, México D.F., 1996.

⁷ Ver <<http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa>> (disponible al 1 de abril de 2010).

la defensa de los derechos humanos, sin dejar de tener las competencias globales de control no jurisdiccional de los actos de la Administración Pública. Por otra parte, se le otorga competencia para transferir los expedientes al Ministerio Público a fin de que este pueda iniciar, cuando proceda –o enriquecer en su caso–, los procesos judiciales cuando existen hechos delictuosos que ameritan persecución penal; además, cumple una función de promoción y educación⁸.

En los países latinoamericanos el *ombudsman* consigue a menudo ser una entidad más efectiva en la protección de derechos que los remedios judiciales disponibles, además de cumplir un papel complementario importante en la solución de conflictos. Esto lo logra dadas sus características particulares, como no estar sujeto a formalismos ni rigurosidades jurídicas para el tratamiento de los casos que por violación de derechos humanos le son presentados; por ser una entidad gratuita que atiende a cualquier persona que se crea lesionada en sus derechos, y por haber sido establecidas como entidades autónomas de otras instancias estatales, entre otras⁹.

Actualmente existe una institución de esta naturaleza en casi todos los países de la región. Los únicos que actualmente no cuentan con un *ombudsman* son Uruguay, Brasil, República Dominicana¹⁰ y Chile¹¹.

A continuación analizaremos la situación socio-política en América Latina previa al surgimiento del Defensor del Pueblo para, así, tener una idea más clara de los rasgos particulares de la regulación de esta institución en el ordenamiento jurídico de cada Estado, sus características, mandato y limitaciones.

⁸ García Laguardia, Jorge Mario y Edgar Alfredo Ballsells Tojo, “Reflexiones sobre el ombudsman en América Latina y su proceso de nombramiento”. Apartado II, “Un nuevo modelo americano”.

⁹ FIO e IIDH, Informe de la Secretaría Técnica, período 2000-2001...

¹⁰ El Congreso de la República Dominicana aprobó la Ley 19-01 que instituye el Defensor del Pueblo, la cual fue promulgada en febrero del 2001; sin embargo, a abril de 2009 aún no se ha nombrado el primer Defensor del Pueblo.

¹¹ En Chile, en marzo de 2009 la Cámara de Diputados aprobó el proyecto de reforma constitucional que crea la Defensoría de las Personas, pero aún esta pendiente la aprobación por parte del Senado.

a. De las dictaduras militares y conflictos internos

Hasta principios de los años ochenta, los gobiernos de varios Estados latinoamericanos estaban encabezados por militares quienes, en algunos casos, se sucedían a través de elecciones fraudulentas¹² o se perpetraban en el poder –como ocurrió en Paraguay y Nicaragua¹³– en donde no había un Estado de Derecho ni instituciones democráticas independientes donde los ciudadanos pudieran acudir para reclamar las violaciones a sus derechos más fundamentales. Durante esa época, las violaciones a los derechos humanos fueron masivas; algunos gobiernos realizaron múltiples desapariciones forzadas¹⁴ y asesinaron personas que tomaron la causa de los derechos humanos o que hacían críticas a los gobiernos militares¹⁵.

El primer *ombudsman* de América Latina aparece en la Constitución Política de Guatemala de 1985, denominándosele Procurador de los Derechos Humanos, y a quien se le asigna el deber de procurar la vigencia y vigilancia de los derechos humanos. La Constitución también crea una Comisión de Derechos Humanos a lo interno del Parlamento¹⁶. Más tarde, en el “Acuerdo Global sobre Derechos Humanos” que suscriben en 1994 el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), se acuerda que cualquier comportamiento que limite, restrinja o atente contra las funciones encomendadas al Procurador en materia de derechos

¹² En Guatemala, de 1970 a 1982, se llevaron a cabo cuatro elecciones fraudulentas que permitieron una sucesión de gobiernos militares. El 23 de marzo de 1982, a pocos días de haberse realizado elecciones –nuevamente fraudulentas– una asonada militar derrocó a Romeo Lucas García e impuso como nuevo jefe del gobierno al general Efraín Ríos Montt.

¹³ En Paraguay el General Alfredo Stroessner gobernó de 1954 a 1989 y en Nicaragua, los Somoza (3 generaciones) detentaron el poder de 1933 a 1979.

¹⁴ En Argentina, durante esa época las organizaciones defensoras de los derechos humanos denunciaron la existencia de más de 25,000 desaparecidos y elaboraron una lista documentada con más de 7,000 casos.

¹⁵ El 24 de marzo de 1980 el arzobispo de San Salvador, monseñor Oscar Arnulfo Romero, fue asesinado mientras oficiaba misa en clara represalia por su permanente defensa de los derechos humanos.

¹⁶ García Laguardia, Jorge Mario y Edgar Alfredo Ballsells Tojo, “El Procurador de los Derechos Humanos”, en: *Colección Cuadernos de Derechos Humanos*. Procuraduría de los Derechos Humanos, Guatemala, 1997, pág. 47.

humanos socavaría principios fundamentales del Estado de Derecho, por lo que dicha institución debía ser respaldada y fortalecida en el ejercicio de tales funciones. En ese acuerdo el gobierno guatemalteco se comprometió a apoyar y fortalecer el trabajo de la Procuraduría y a mejorar sus condiciones técnicas y materiales¹⁷.

Posteriormente, en El Salvador el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos se establece en las reformas de la Constitución de 1991 –promulgadas como consecuencia de los Acuerdos de Paz¹⁸– con el cometido esencial de promover y proteger los derechos y libertades fundamentales de sus habitantes, a fin de terminar con el conflicto armado y lograr la convivencia de todos los sectores de la vida nacional. De esta manera nace la Procuraduría, producto de las negociaciones de paz y con sus potestades legales y constitucionales pensadas en función de las graves violaciones de los derechos y libertades de su pasado inmediato¹⁹.

En el caso de Argentina, varios legisladores de la Cámara de Diputados presentaron en 1975 un proyecto de ley para establecer la Oficina del Comisionado del Congreso. Esta iniciativa no tuvo éxito debido a la interrupción de la vida institucional a que dio lugar el golpe de Estado de 1976 y que se prolongó hasta 1983²⁰. Diez años después de finalizadas las dictaduras militares en 1993, y durante la presidencia de Carlos Menem se creó la Defensoría del Pueblo mediante decreto presidencial, sin llegar a designarse su titular hasta que fue regulado a nivel legal a finales de ese mismo año. En 1994 se le otorga a la institución rango constitucional.

¹⁷ Véase: COPREDEH, Acuerdo Global sobre Derechos Humanos. Apartado 2. Ciudad de Guatemala, 1997.

¹⁸ Acuerdos de Paz suscritos entre el gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

¹⁹ Alamanni de Carrillo, Beatriz, “Introducción. 1. Fundamentos de la labor de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos”, en: *Cuadernos de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*. San Salvador, 2002.

²⁰ Fix Zamudio, Héctor, “Posibilidad del ombudsman en el Derecho Latinoamericano”, en: *La Defensoría de los Derechos Universitarios de la UNAM y la institución del ombudsman en Suecia*. UNAM, México, D.F., 1986.

Paraguay, que tuvo una dictadura de 1954 a 1989²¹, incorporó la figura del *ombudsman* en la Constitución de 1992; sin embargo, los paraguayos tuvieron que esperar nueve años para que se nombrara el primer Defensor del Pueblo. Su particularidad radica en que este nace con la potestad de conocer sobre los reclamos indemnizatorios de las víctimas del sistema dictatorial imperante en el país durante dicha dictadura, estableciendo que el mecanismo para tramitar las indemnizaciones debía de ser a través de la Defensoría del Pueblo (Ley No. 838 de 1996).

Por su parte, en Nicaragua²² y Honduras²³ surgió la figura del *ombudsman* una vez finalizados los regímenes militares y dictatoriales e iniciada la transición hacia la democracia. En el primero se le otorgó rango constitucional a la institución en 1995²⁴ y, en el caso hondureño, aquel se creó primero mediante decreto ejecutivo en 1992, como un comisionado designado por el Presidente de la República. Posteriormente, en la reforma constitucional de diciembre de 1994 y su ratificación correspondiente en febrero de 1995, se instituyó el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

En el caso de Bolivia, el gobierno fue dirigido por el coronel Hugo Bánzer Suárez desde 1971 hasta 1978²⁵. Entre 1979 y 1983 los golpes militares y sucesivas elecciones presidenciales se repitieron en forma alternada²⁶. A partir de esa fecha se inició un proceso de elecciones que, incluso, llevó a la presidencia al ex dictador Bánzer Suárez en 1997, quien renunció en 2001 por razones de salud. Es en este contexto que en 1997 se crea con rango constitucional la Defensoría del Pueblo.

21 El régimen dictatorial del general Alfredo Stroessner duró de 1954 a 1989.

22 Nicaragua vivió la dictadura de la dinastía somocista de 1933 a 1979 y luego el régimen sandinista de 1979 a 1990.

23 Honduras tuvo regímenes militares de 1963 hasta 1981.

24 En Nicaragua se denomina Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.

25 Con el apoyo del partido político Movimiento Nacional Revolucionario (MNR).

26 Ocuparon efímeramente la presidencia, mediante golpes de Estado, Juan Pereda Asbún, David Padilla Arancibia y Alberto Natusch Busch; Walter Guevara Arce y Lydia Gueiler en gestión constitucional. En 1980, Hernán Siles Zuazo ganó las elecciones pero fue impedido de asumir el cargo por un nuevo golpe de Estado perpetrado por el general Luis García Meza. En 1982 cayó el régimen militar y en octubre de ese año asumió el poder Hernán Siles Zuazo.

Dentro de su mandato cabe destacar que esta institución debe velar por el respeto de la naturaleza multiétnica y pluricultural²⁷ del país así como promover y vigilar los derechos de la mujer, los policías y los militares.

Por su lado, los casos de Perú y Colombia son peculiares pues, si bien es cierto no tuvieron dictaduras militares, sí vivieron un conflicto armado de gran magnitud²⁸ donde las violaciones a los derechos fundamentales han sido masivas y donde también se ha dado una debilidad institucional que no ha permitido el esclarecimiento a muchas de estas violaciones. En ese contexto surge en Perú el Defensor del Pueblo en la Constitución de 1993, designándose su primer defensor hasta 1996. En Colombia el *ombudsman* surge en 1991 con rango constitucional.

b. De la debilidad institucional

En la región también coexistieron Estados que, si bien no eran dirigidos por sus cúpulas militares, sí tuvieron algunas debilidades institucionales que hacían que sus democracias fueran débiles. Tal es el caso de México que, a pesar de haber tenido elecciones periódicas y presidentes civiles, vivió 70 años bajo la dirección de un único partido. Sin embargo, en 1990 se crea la institución del *ombudsman* de forma similar al caso de Honduras: por decisión presidencial, siendo el presidente quien designaba al titular. En sus inicios esta institución fue un organismo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación²⁹. Con los cambios constitucionales de 1992 se le da plena autonomía a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como parte de la lenta y progresiva transición democrática que entre fines de los ochenta y el inicio del presente siglo han vivido países como México, al pasar del

²⁷ En Bolivia hay un total de 33 grupos étnico-lingüísticos.

²⁸ En el caso peruano, el grupo guerrillero Sendero Luminoso intensificó sus ataques a principios de los años 80, reduciendo su actividad una década después con la captura de su máximo dirigente Abimael Guzmán. El conflicto interno en Colombia aún persiste con características propias como el narcotráfico, los paramilitares, etc., los cuales hacen muy difícil una solución en el corto plazo.

²⁹ Fix Zamudio, Héctor, “Los derechos humanos”, en: *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional III*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 2001.

modelo de partido único del Estado hacia la transparencia electoral y la alternancia democrática del poder. Para 1999 se hace una reforma a la Constitución mexicana facultando al Senado a elegir al Presidente de la Comisión y dándole a ésta el carácter de organismo constitucional autónomo³⁰. Asimismo, su legislación prevé la conformación de comisiones estatales en cada uno de los 33 Estados de la Confederación Mexicana y en la propia Capital Federal³¹.

En Panamá, luego del gobierno de diez años de Omar Torrijos que finaliza en 1978, se da una sucesión de presidentes sin que algunos pudieran finalizar su mandato³²; además, se da un debilitamiento de las instituciones públicas. De 1983 a 1989 el comandante de la Guardia Nacional, general Manuel Noriega, se convierte en el hombre fuerte de Panamá³³. En 1996, durante el segundo período democrático, se crea por ley la Defensoría del Pueblo, y en 2004 se eleva a rango Constitucional como institución autónoma encargada de velar por los derechos humanos y las garantías fundamentales de la ciudadanía³⁴.

Ecuador, por su parte, en medio de una débil institucionalidad³⁵ aprobó una reforma constitucional en 1996 donde crea la Defensoría del Pueblo y posteriormente aprueba la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo en 1997, dotándole de autonomía funcional, económica y administrativa.

Mientras tanto, en Venezuela, a comienzos de 1992, el gobierno³⁶ había quedado casi sin apoyo debido a la manifiesta corrupción

³⁰ Fix Zamudio, Héctor, "Posibilidad del ombudsman en el Derecho Latinoamericano"...

³¹ Santiesteban de Noriega, Jorge, *El Defensor del Pueblo en Iberoamérica*. Gaceta Jurídica S.A., Lima, Perú, 2002, pág. 23.

³² De 1978 a 1989 gobernaron Panamá siete presidentes.

³³ En octubre de 1989 fracasó una insurrección antinorieguista de un grupo de oficiales jóvenes. Dos meses más tarde los Estados Unidos de América invadieron Panamá.

³⁴ Acto Legislativo No. 1 de 27 de julio de 2004 por medio del cual se adoptan las reformas a la Constitución Política.

³⁵ Entre 1996 y 2000 hubo en Ecuador tres presidentes: Abdalá Bucaram, Fabián Alarcón y Jamil Mahuad.

³⁶ En 1992 ejercía la presidencia de Venezuela Carlos Andrés Pérez, quien fue electo en las elecciones del 4 de diciembre de 1988.

administrativa y a la crisis económica por la que atravesaba el país, causando una gran inestabilidad. El 4 de febrero de 1992 hubo un intento de golpe de Estado, y en 1993 el presidente Carlos Andrés Pérez fue relevado de su cargo, acusado de apropiación de fondos públicos, siendo sustituido por Ramón José Velásquez hasta el término del periodo presidencial. Posteriormente, Rafael Caldera gobernó por cinco años hasta las elecciones de 1998 mediante las que llegó al poder Hugo Chávez, quien inmediatamente convocó a una constituyente.

En diciembre de 1999 se aprobó, mediante referendo, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, la cual concibe una estructura de cinco poderes públicos, entre ellos el Poder Ciudadano con la Defensoría del Pueblo como uno de sus tres componentes³⁷.

c. De las democracias

De los países que actualmente cuentan con la institución del *ombudsman*, Costa Rica es el único que no sufrió conflictos armados internos ni alteraciones en su orden democrático. Sin embargo, el proceso para la creación de esta figura no fue fácil. El primer intento se dio en 1979 cuando se presentó una adición al artículo 48³⁸ de la Constitución³⁹. Posteriormente, en 1982 se promulgó la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en la que se estableció una Procuraduría de Derechos Humanos con la función de defender los derechos humanos de todos los habitantes. Fue hasta 1992 cuando se aprobó por Ley la Defensoría de los Habitantes⁴⁰, adscrita al poder legislativo pero que desempeña sus funciones con independencia funcional, administrativa y de criterio. El caso de Costa Rica es uno de los pocos en la región latinoamericana en que el *ombudsman* ha sido creado por ley del Congreso y el único donde esta institución continúa sin rango constitucional.

37 El poder ciudadano está integrado por el Defensor del Pueblo, el Fiscal General y el Contralor General, de acuerdo con el artículo 273 de la Constitución.

38 El artículo 48 de la Constitución regula lo referente al recurso de amparo y la propuesta era crear un Defensor de los Derechos Humanos.

39 Muñoz, Hugo Alfonso, "El ombudsman. Posibilidad de incorporarlo en Costa Rica", en: *Revista Jurídica de Costa Rica*, No. 10. San José, diciembre 1978.

40 Trejos, Gerardo, *El Defensor de los Habitantes: el ombudsman*. Editorial Juricentro, San José, Costa Rica, 1992; Muñoz, Hugo Alfonso, "El Defensor de los Habitantes", en: *Revista Parlamentaria*, volumen 11, No. 2. San José, 1993.

2. La fuerza de sus decisiones

A través de la **magistratura de influencia** los *ombudsman* ejercen una función de carácter no jurisdiccional, velando por el respeto y garantía de los derechos humanos. Se trata de una posición jurídica y socialmente legitimada, que le otorga peso y autoridad a sus actos y a sus recomendaciones. Reiteradamente se ha indicado que sus actuaciones y recomendaciones no son vinculantes. Sin embargo, por tratarse de una institución que por mandato constitucional –con excepción de Costa Rica– ejerce tan importantes funciones respecto a los derechos en ella reconocidos, tienen sus actos fuerza ética, moral y jurídica.

El cumplimiento de sus decisiones se deriva, pues, del prestigio y autonomía de su titular en cada una de sus acciones y posiciones, así como de la calidad de sus intervenciones. Su fortaleza radica en la profunda convicción de que un argumento jurídico y técnico debe tener como guía la defensa de la persona humana y su dignidad. Su principal instrumento, la persuasión, plantea el reto de lograr que la autoridad comprenda y asuma el enfoque de derechos en sus decisiones públicas.

Un análisis de las leyes de creación latinoamericanas demuestra que en casi todos los Estados⁴¹ se señala expresamente que el Defensor podrá formular recomendaciones, observaciones o sugerencias. Algunos ordenamientos señalan de manera expresa que estas recomendaciones se harán sólo en materia de derechos humanos; tal es el caso de Venezuela y Colombia. Es decir que las leyes se refieren a **recomendaciones** cuyo cumplimiento está íntimamente relacionado con los mecanismos de control social que la figura del *ombudsman* pueda lograr establecer.

Según el jurista Oswaldo Alfredo Gozaini⁴², sus actuaciones se cimientan en bases relativamente simples – **denuncia, actividad oficiosa e intervención**. Esta facilidad es la que asegura el rendimiento y que hace presumir su influencia sobre los órganos que fiscaliza.

⁴¹ Excepto Ecuador y Guatemala.

⁴² Gozaini, Oswaldo Alfredo, *El defensor del pueblo (ombudsman)*. Ediar, Buenos Aires, Argentina, 1989.

Esa influencia a la que se refiere Gozaini, no es únicamente para la resolución de un caso concreto y su reparación, ya que también las actuaciones de los *ombudsman* admiten una función preventiva, la cual puede lograr por medio de la supervisión y monitoreo de las políticas públicas de un Estado a través por ejemplo, de auditorías sociales, de acciones de oficio que permitan prevenir un conflicto, así como por el desarrollo de proyectos educativos.

Es por ello que el campo de las resoluciones y sus efectos es de suma importancia, ya que es aquí donde realmente se verá la trascendencia o poder que tiene el Defensor del Pueblo en cada uno de los Estados latinoamericanos.

Existen, además, una serie de particularidades interesantes. Por ejemplo, en Colombia⁴³ el Defensor podrá apremiar públicamente al violador de derechos humanos en caso de que éste sea un particular. El Defensor guatemalteco⁴⁴ puede emitir resoluciones de censura pública en contra de autores materiales e intelectuales y, establecida la responsabilidad de cualquier persona, incluso privada, el Procurador ordenará la inmediata cesación de la violación y promoverá procedimiento disciplinario; si se establece la comisión de delito o falta, formulará denuncia o querrela ante órgano competente. En El Salvador⁴⁵, si las medidas que pide el Defensor no se cumplen, éste podrá emitir una censura pública.

Podemos entonces concluir que cuando un *ombudsman* emite una resolución, su actividad no termina con ese acto, pues si bien carece de facultades jurisdiccionales: **investiga, concluye, recomienda** y **provoca** por su fuerza moral y por la misma investidura que la Constitución y la Ley le confieren, que haya variaciones y modificaciones en las situaciones o supuestos de hecho, los que ha conocido a partir de su intervención. Cuando el *ombudsman*, emite

⁴³ Ley de 24 de diciembre de 1992, “Por la cual se establece la organización y funcionamiento y se dictan otras disposiciones”, artículo 29.

⁴⁴ Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y de la Procuraduría de Derechos Humanos (Decreto 54-86, artículo 30).

⁴⁵ Ley para la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Decreto No. 163 del 6 de marzo de 1992), artículo 32.

una resolución responsabilizando a la autoridad, funcionario o agente estatal, tal resolución al ser debidamente motivada y fundamentada jurídicamente, lleva una finalidad **correctora**, para que se restituyan derechos, se modifique situaciones violatorias a derechos humanos o para que se adopten medidas preventivas.

3. La incidencia de los *ombudsman* en los distintos ámbitos del quehacer político

Los *ombudsman* en América Latina son un referente democrático capaz de mediar en conflictos sociales y de promover estándares democráticos. Hay ocasiones en que el logro de la paz, la transparencia de las elecciones, la búsqueda de la verdad y la reconciliación, y la propia estabilización de los procesos de transición democrática han reclamado el papel del *ombudsman* como interlocutor de aspiraciones democráticas⁴⁶.

Tradicionalmente las principales funciones de los *ombudsman* en América Latina son las de **investigación**, **mediación** y **educación** en derechos humanos. Si bien es cierto que no todas las legislaciones latinoamericanas desarrollan expresamente estas funciones⁴⁷, en la mayoría de los Estados se han fomentado con gran éxito.

En cuanto a su función **investigativa**, casi todos los Estados facultan al Defensor a realizar esta función a instancia de parte o de oficio; además, también coinciden en señalar que los funcionarios públicos tendrán la obligación de proporcionar toda información solicitada por el Defensor. Cabe señalar sobre este punto que algunos Estados señalan expresamente que la información deberá ser otorgada aunque sea de carácter confidencial⁴⁸. Otros no permiten que se le

⁴⁶ Santiesteban de Noriega, Jorge, *El Defensor del Pueblo en Iberoamérica...*

⁴⁷ De los catorce Estados analizados, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Panamá otorgan al Defensor la función mediadora y la función educativa; Argentina y Perú no otorgan expresamente ninguna de estas dos funciones; Bolivia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguay y Venezuela otorgan sólo la función educativa.

⁴⁸ Tal es el caso de Honduras, Nicaragua y Panamá.

entregue al Defensor ese tipo de información⁴⁹, mientras que varios países no hacen mención alguna sobre esta cuestión.

Si bien es cierto que en los primeros años del desarrollo de esta institución en la región, la mayoría de las investigaciones que se llevaron a cabo fueron sobre casos individuales que permitieran identificar los derechos violados y los funcionarios e instituciones responsables, en la actualidad las estrategias de investigación van más allá del caso concreto y buscan resolver no únicamente el caso planteado, sino profundizar la investigación con el objetivo de conocer las causas más profundas de la violación de determinados derechos humanos⁵⁰.

En cuanto al desarrollo de su papel de **mediación**, su función –regulada por ley– presenta un concepto más variado. Por ejemplo, el ordenamiento colombiano indica que el *ombudsman* mediará en lo relativo a peticiones colectivas de organización entre usuarios y empresas de servicios públicos. En Ecuador lo hará entre personas jurídicas y organizaciones populares ante conflictos con la Administración Pública. Estos dos Estados no indican en ningún momento que una persona física individual pueda presentar una queja ante el Defensor, como sí ocurre en el caso de Panamá cuyo ordenamiento indica que el Defensor mediará en los conflictos entre particulares y la Administración con el consentimiento de ambas partes. Por su parte, la legislación de El Salvador se refiere a la **conciliación** y también señala como función del Defensor el conocer de quejas entre personas con derechos vulnerados y las autoridades responsables. De igual manera lo hacen las legislaciones de México y Nicaragua.

En el desarrollo de este mandato, la Defensoría del Pueblo de Buenos Aires creó en 2008 un Centro de Mediación Comunitaria⁵¹ cuyos objetivos son: impulsar la difusión y extensión de los métodos

⁴⁹ Como Argentina y Costa Rica.

⁵⁰ Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala, Caso Heidy Marisol Ruano, 2005. Luego de una profunda investigación, la PDH concluyó sobre los derechos violados a la menor asesinada, pero también sobre los graves vacíos y deficiencias en el Sistema Nacional de Protección de la Niñez y la Adolescencia.

⁵¹ Ver: <<http://www.defensoria.org/areastematicas/mediacion.php>> (disponible al 1 de abril de 2010).

alternativos de resolución de conflictos e intervenir en aquellos asuntos que impliquen una cuestión relacional entre personas, en los que el reclamo no tenga un contenido pecuniario en sí mismo.

Por otro lado, el 28 de Agosto de 2008, dicha Defensoría se convirtió en la mediadora oficial ante la Procuración de la Ciudad, con la firma del Convenio de Prestación de Servicios de Mediación y Conciliación, el cual prevé que la Procuración General pueda solicitar a la Defensoría del Pueblo su intervención a través del Servicio de Mediación y Conciliación de la Defensoría para aquellas cuestiones relacionadas con daños originados en el medio ambiente, con el derecho y acceso a la salud y demás derechos fundamentales contemplados en el artículo 20 de la Constitución de la Ciudad, así como conflictos suscitados a raíz de actuaciones discriminatorias o actos administrativos de este tipo.

En los últimos tiempos la figura del Defensor en América Latina se ha visto fortalecida debido a su participación directa como mediador. Así vemos, por ejemplo, la intervención de la *ombudsman* de Bolivia⁵² en el diálogo sobre la coca y el desarrollo integral en el trópico de Cochabamba; en Costa Rica, la función mediadora de su Defensor en la crisis del proyecto legislativo relacionado con los servicios eléctricos⁵³. Otro ejemplo fue la mediación por parte de la Defensoría del Pueblo de Panamá, en 2007, que permitió la liberación de 87 indígenas de la comarca Kuna que fueron detenidos en un cuartel de la policía luego de un enfrentamiento. A principios de 2009 gracias a la mediación de la Defensoría del Pueblo de Colombia, 25 comunidades wayú llegaron a un acuerdo con representantes de la empresa venezolana PDVSA Gas

⁵² En el 2001 la Defensoría del Pueblo de Bolivia participó conjuntamente con la Iglesia Católica y la Asamblea Nacional de Derechos Humanos en los procesos de facilitación y mediación entre organizaciones sociales y autoridades gubernamentales, para buscar una solución al conflicto de aguas y el impacto de los conflictos causados por la erradicación del cultivo de la coca en el departamento de Cochabamba. Ver: Informe de la Defensoría del Pueblo de 2001.

⁵³ En 1999, la Defensoría de los Habitantes integró una Comisión Facilitadora conjuntamente con la Iglesia Católica y los Rectores de las cuatro universidades públicas de Costa Rica, con motivo de los acontecimientos ocurridos a raíz de la aprobación en primer debate del proyecto sobre la privatización del Instituto Costarricense de Electricidad.

y pusieron fin a la toma que mantenían desde hace dos meses a una válvula del gasoducto “Antonio Ricaurte”.

Con relación a la función **educativa** que desempeñan los Defensores del Pueblo, ésta debe entenderse como la promoción y divulgación de contenidos sobre derechos humanos, la difusión del mandato del *ombudsman* y su incidencia en programas y políticas de derechos humanos. Así lo establecen los ordenamientos de El Salvador, México, Panamá y Paraguay. Solamente Colombia, Nicaragua y Ecuador, además de incluir el concepto anterior dentro de la función educativa, la amplían un poco más al agregar dentro de esta función –los dos primeros– la divulgación de la Constitución Política correspondiente, y Ecuador, al indicar que esa función se podrá realizar mediante los medios de comunicación que otorgue el Estado.

La educación resulta indispensable para el desarrollo de los pueblos, la consolidación de la democracia, la prevención de la violencia y violación de derechos humanos, así como para generar capacidades en la ciudadanía para el reconocimiento y la exigibilidad de sus derechos. La construcción y vigencia de una cultura que promueva y reivindique los derechos humanos sólo puede realizarse con actividades educativas que favorezcan el conocimiento y la vivencia de los valores que sustentan los derechos humanos.

Es por ello que en el ejercicio de este mandato, los *ombudsman* han desarrollado buenas prácticas que les han permitido difundir los contenidos y alcances de los derechos humanos, no sólo a funcionarios de instituciones del Estado, sino de organizaciones de la sociedad civil; las estrategias han sido diversas.

Por ejemplo la PDH de El Salvador inauguró en 2008, una Escuela de Derechos Humanos, cuyo objetivo es constituirse en un centro de formación especializado que permita capacitar formadores para que multipliquen en sus diferentes espacios el aprendizaje obtenido, buscando llevar a cabo procesos de formación especializada y estudios profundos sobre diversas temáticas para la emisión de dictámenes y criterios en materia de derechos humanos.

También es importante destacar los convenios de colaboración que algunas defensorías han suscrito con los ministerios de educación con

el fin de apoyarlos en la incorporación de la temática de los derechos humanos en la educación formal, así como con organizaciones de la sociedad civil para su incorporación en la educación popular. Otro mecanismo utilizado es la suscripción de convenios con universidades para que los estudiantes realicen su trabajo comunal en las instituciones de *ombudsman* y de esta manera, no sólo aprendan sobre los derechos humanos sino que también apoyen el trabajo de las defensorías.

El desarrollo de Cursos de Alta Formación en Derechos Humanos, desarrollados por oficinas de *ombudsman*, también ha sido una estrategia que ha permitido reunir grupos interdisciplinarios e intersectoriales. También han permitido enfocar el trabajo en la consolidación del sistema no jurisdiccional de protección de los derechos humanos a través de acciones que impulsan la incorporación de estándares internacionales en la actividades de protección y promoción de los derechos humanos; el fortalecimiento de los principios de autonomía, independencia y autoridad moral de este tipo de organismos; así como elevar la profesionalización de su quehacer institucional¹. Por otra parte, algunas defensorías cuentan con programas televisivos y radiales, como el caso de la Defensoría del Pueblo de Perú que cuenta con el programa de televisión *De la Mano con la Defensoría*, que emite el canal del Estado.

Un caso claro de coordinación interinstitucional fue la llevada a cabo por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras y la Secretaría de Relaciones Exteriores de ese país, que por medio de un proceso permanente de capacitación en torno a los derechos de los migrantes, han logrado capacitar a 70 personas entre funcionarios del Comisionado Nacional de Derechos Humanos, personal consular y diplomático de la Secretaría de Relaciones Exteriores, autoridades gubernamentales y representantes de entidades

¹ Ejemplo de ello fue el curso de Alta Formación organizado por las comisiones de Derechos Humanos de Guerrero, San Luis Potosí, Sinaloa, Guanajuato, Querétaro y del Distrito Federal, el cual se llevó a cabo en julio de 2005, y donde participaron alrededor de 150 personas, incluyendo funcionarios de las Comisiones de Derechos Humanos, funcionarios de instituciones públicas, de organismos internacionales, entidades de la sociedad civil y académicos.

de la sociedad civil cuyo trabajo está directamente relacionado con la atención de los migrantes y sus familias².

El desarrollo de campañas nacionales o regionales también ha sido otra de las estrategias de promoción de derechos humanos. Sobre la primera hay ejemplos en la mayoría de las oficinas de *ombudsman*³. Sobre las campañas regionales, cabe destacar la campaña realizada por los *ombudsman* integrantes del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en calidad de Secretaría Técnica, sobre el derecho humano a la educación de la niñez en explotación laboral. Dicha campaña fue elaborada de manera conjunta y responde al mandato de estas instituciones de velar por el cumplimiento de los derechos humanos de sus pueblos. El lanzamiento de la campaña en cada uno de los Estados posibilitó difundir el derecho a la educación de la niñez en explotación laboral a un público diverso, entre autoridades gubernamentales, representantes de la sociedad civil y de organismos internacionales, funcionarios de instancias públicas vinculadas con la atención directa de la niñez, familias, medios de comunicación nacionales, entre otros. En síntesis, el lanzamiento de la Campaña Regional cumplió su objetivo de hacer un llamado a la reflexión en torno a la necesaria protección de los derechos humanos de los niños y las niñas, promoviendo además una mayor sensibilización respecto al tema y exhortando a la formulación de políticas públicas dirigidas hacia la erradicación de la explotación laboral infantil.

Con los ejemplos anteriores, consideramos acertada la conclusión a que ha llegado UNESCO al expresar que

la UNESCO reconoce en los *ombudsman*, a los principales agentes multiplicadores de la cultura de paz, permitiendo por su medio superar los actuales estados de inseguridad y violencia que

2 El proceso de formación especializada ha utilizado encuentros de capacitación presencial y capacitaciones en línea por medio del Aula Interamericana Virtual del IIDH, especialmente utilizando el curso introductorio sobre derechos humanos de las personas migrantes y sus familias.

3 Por ejemplo, la campaña desarrollada por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), *Tú tienes derechos humanos: conócelos, vívelos y exígelos*; Defensoría del Pueblo de Perú, *Los años no quitan derechos*; Defensoría del Pueblo de Colombia, *No más niñez y adolescencia reclutada*.

obstaculizan la consolidación de la paz duradera y valorizan su papel, especialmente en América Latina, en beneficio del respeto y desarrollo de la democracia, de la formación ciudadana y de la participación organizada de las poblaciones marginadas, excluidas y discriminadas⁴.

Los *ombudsman* en el ejercicio de su mandato, muchas veces han sido creativos y han interpretado los alcances del mismo de la manera más amplia posible. Es por ello que recientemente, se han ido perfilando nuevas y trascendentes funciones de algunos *ombudsman* latinoamericanos, como lo son las auditorías sociales, la custodia de los intereses colectivos o difusos, y la prevención de conflictos sociales.

La **auditoría social** es un proceso en el cual la población de una región determinada (por ejemplo un municipio), ejerce el derecho de petición a través de la rendición de cuentas por parte de las autoridades y funcionarios públicos, de lo que están haciendo y cómo lo están haciendo, teniendo estos últimos la obligación de dar respuesta. Lo que se busca es que las acciones que se realizan en el ámbito de la administración pública se hagan de forma transparente, reduciendo y previniendo la corrupción en la prestación de servicios y el manejo de los recursos que contribuyen al bien común.

En este campo el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, ha venido impulsando el Programa de Auditoría Social (PAS) desde 1998, después de la destrucción ocasionada por el Huracán y Tormenta Tropical “Mitch”. El CONADEH intervino en la fiscalización de las donaciones provenientes de organizaciones y países extranjeros para las personas afectadas por esta catástrofe. Desde entonces, el CONADEH ha venido definiendo y mejorando la auditoría social, asumiéndola como una política encaminada a hacer más efectiva la participación ciudadana. A partir de 2007 desarrolla un proyecto sobre auditorías sociales, el cual surge de un convenio entre la Secretaría de Estado en los despachos de Gobernación y Justicia y el CONADEH, para la ejecución de auditorías sociales a las liquidaciones presupuestarias de 135 municipalidades.

⁴ Maiorano, José Luis, “La UNESCO y el Defensor del Pueblo”, en: *Revista La Ley*, Tomo D. Buenos Aires, Argentina, 1996, pág. 1712 y siguientes.

Otro tipo de auditoría social desarrollado por el CONADEH es el relativo a la Gestión Forestal, que le ha permitido crear instancias locales con el objetivo de abrir los espacios de participación de la sociedad civil para mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la temática forestal, buscando con ello prevenir y corregir aquellos conflictos u actos provocados por administradores y funcionarios públicos, que voluntariamente o no, afectan los intereses de la colectividad.

Sobre la **custodia de los intereses colectivos o difusos**, cabe resaltar que en las sociedades modernas se han ampliado los reclamos colectivos, los cuales se centran en el goce de bienes de carácter común, que pertenecen a un grupo indeterminado de personas cuyos integrantes no se hallan vinculados por una misma relación jurídica, y referidos a un bien indivisible y no fraccionable. Esto ha traído problemas como el derecho al acceso a la justicia, ya que en algunos casos no está claro cuáles deben ser los mecanismos de tutela jurisdiccional. Se considera que el Ministerio Público tiene esa facultad ya que tiene la función de control de legalidad y defensa de los intereses sociales, mediante su legitimación para interponer amparos. Pero con la creación de los *ombudsman* en la región, además del mandato de promover y proteger los derechos humanos, la ley les ha asignado otros asuntos de trascendencia colectiva, como la defensa de los intereses difusos, la acción pública, los derechos colectivos y la propia canalización de las demandas populares, por lo que éste asume también la protección de estos derechos. Los *ombudsman* han entendido que no se trata de la colectivización de la legitimación sino la institucionalización de una figura que, administrativa y judicialmente, se presenta como defensora de los derechos de la sociedad ampliando, de esa forma, la defensa del ser humano del plano individual al plano genérico o abstracto⁵.

⁵ El Defensor del Pueblo de Argentina presentó en febrero 2009 una demanda contra el Poder Ejecutivo Nacional y contra el Ente Nacional Regulador del Gas (Enargas), a fin de que se declarara la nulidad por ilegitimidad de las normas que autorizaron los incrementos tarifarios. La iniciativa la promovió en tutela de los derechos de incidencia colectiva del conjunto de usuarios de los servicios públicos de gas natural.

En Colombia se aprobó una ley⁶ que señala que la Defensoría del Pueblo debe organizar un registro público de todas las acciones populares presentadas⁷, con el objetivo de difundir los derechos e intereses colectivos más vulnerados, las acciones que se han interpuesto y la tendencia jurisprudencial, lo que permitirá a la comunidad tener elementos apropiados para el respaldo jurídico de sus pretensiones.

Finalmente, ante el incremento de los **conflictos sociales** en la región, algunas Defensorías del Pueblo han desarrollado estrategias internas que buscan prevenir estos conflictos –activos o latentes– que casi siempre culminan en estallidos de violencia. Lo que se busca es contribuir a que los conflictos sean canalizados por procedimientos legales o la vía del diálogo, y no que terminen en hechos violentos que afectan a la gobernabilidad en la región.

Los casos más comunes de conflictos en América Latina giran alrededor de las industrias extractivas (la actividad minera e hidrocarbura), la demarcación territorial y las demandas para satisfacer los derechos económicos, sociales y culturales de la ciudadanía, que los Estados en muchos casos no promueven ni garantizan.

Para la prevención de conflictos sociales, algunas defensorías han creado unidades especializadas sobre conflictos sociales, las cuales tienen por función realizar acciones de monitoreo y alerta temprana, análisis, intermediación y transformación de conflictos sociales. En otros casos las defensorías intervienen y elaboran informes especializados sobre conflictos sociales⁸. En el caso de la Defensoría del Pueblo de Perú, desde el año 2004, la Unidad de Conflictos Sociales⁹ elabora reportes mensuales de conflictos a partir

⁶ Ley 472 de 1998.

⁷ Esta ley obliga a todos los jueces de Colombia a enviar a la Defensoría copia de la demanda sobre intereses colectivos y de los fallos definitivos.

⁸ Véase: Informe del Defensor del Pueblo de Bolivia sobre los enfrentamientos entre militares y civiles registrados en el mes de septiembre y octubre de 2008.

⁹ Unidad de Conflictos Sociales (UCS) de la Defensoría del Pueblo de Perú, que interviene cuando está en riesgo o se vulneran derechos de las personas; cuando la confrontación violenta afecta la gobernabilidad local, regional y nacional; si se desfavorecen las condiciones para el desarrollo o se desestímulo una cultura de diálogo.

de la información de las 37 oficinas defensoriales ubicadas en todo el país. También la Defensoría del Pueblo de Bolivia cuenta con una Unidad de Prevención y Atención en Conflictos, la cual funciona como mediadora e investigadora; ejemplo de sus funciones se puede constatar en relación con los hechos violentos acaecidos en la localidad de Pando en septiembre de 2008.

Otro ejemplo claro fue el trabajo de la Defensoría del Pueblo de Colombia¹⁰, quien desarrolló una estrategia con las comunidades afrocolombianas de Buenaventura, logrando el empoderamiento de estos pueblos frente a instancias de gobierno para la búsqueda conjunta de soluciones a las problemáticas que les afectaban. Al finalizar el proceso que duró dos años (2005-2007), se logró el reconocimiento oficial del territorio de uno de sus Consejos Comunitarios. Y siguiendo una estrategia similar, con los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta y la Serranía del Perijá, se logró que el trabajo sobre fortalecimiento organizativo, consolidación territorial y acceso a la justicia de los pueblos indígenas fuera incluido en el borrador del Plan Nacional de Desarrollo que el Presidente de la República presentara al Congreso para su aprobación.

Finalmente, en este apartado cabe destacar que en el transcurso de los 24 años desde la creación de la primera institución de *ombudsman* su mandato se ha ido ampliando y consolidando por medio de reformas constitucionales¹¹ o legales. Cabe destacar el caso de Guatemala, que

¹⁰ Esta estrategia se desarrolló en el marco del proyecto “Fortalecimiento de los derechos de los pueblos indígenas de la Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía del Perijá y comunidades afrocolombianas de Buenaventura”, 2005-2007, con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

¹¹ Por ejemplo, posterior a su creación, se elevan a rango constitucional: en México, en 1992 se reforma la Constitución y se le da plena autonomía a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y en 1999 por medio de otra reforma a la Constitución se faculta al Senado a elegir al Presidente de la Comisión y se le da a ésta el carácter de organismo constitucional autónomo; en Honduras en diciembre de 1994, y su ratificación correspondiente en febrero de 1995, se modifica la Constitución y se eleva a rango constitucional el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos; en Panamá en 2004 se eleva a rango constitucional la Defensoría del Pueblo, como institución autónoma encargada de velar por los derechos humanos y las garantías fundamentales de la ciudadanía.

en 2008 aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública¹² en la que establece que el acceso a la información pública como derecho humano fundamental estará protegido por el Procurador de los Derechos Humanos, dándole atribuciones específicas.

El único caso en que se le ha reducido el mandato a alguna Defensoría de la región es el de Panamá, donde la Corte Suprema de Justicia, mediante sentencia del 12 de febrero de 1998, derogó varios artículos de la Ley del Defensor del Pueblo, reduciendo su mandato en el sentido de que no podrá investigar hechos u omisiones del Órgano Legislativo, Judicial, Ministerio Público o Tribunal Electoral, ni podrá investigar deficiencias de la administración de justicia. En esa misma sentencia la Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional la inmunidad al titular y sus adjuntos.

a. Construyendo un buen gobierno

En lo referente al fortalecimiento de la democracia y el buen gobierno, podríamos sintetizar que un buen gobierno es aquel que cumple con cuatro requisitos básicos: uno, eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas; dos, transparencia en el ejercicio de sus funciones y rendición de cuentas de las instituciones públicas a la ciudadanía; tres, atención incluyente de las demandas ciudadanas que permitan el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales; cuatro, aceptar y alentar mecanismos de control político y la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalización de sus demandas. Para promover y facilitar el fortalecimiento democrático, es en estos cuatro campos que los *ombudsman* deben buscar incidir en el ejercicio de su mandato.

Los *ombudsman* de la región, en la mayoría de los casos, han desarrollado capacidades que les han permitido aportar en los procesos de construcción de buenos gobiernos. A continuación desarrollaremos algunas de las estrategias y buenas prácticas implementadas, en campos trascendentales como lo son los procesos electorales; mecanismos de supervisión de la actuación de la administración estatal;

¹² Congreso de la República de Guatemala, Decreto 57-2008, 23 de septiembre de 2008, artículos 46 a 49.

transparencia o rendición de cuentas; mejoramiento en los sistemas penitenciarios; erradicación de la pobreza, y la participación en procesos de nombramiento de funcionarios públicos.

Uno de los más novedosos ámbitos de trabajo de las oficinas *ombudsman* es en el marco de la realización de **procesos electorales** en la región. La observación electoral es un mecanismo que tiene como propósito comprobar la integridad, transparencia y confiabilidad del proceso electoral y colaborar con las autoridades electorales, las organizaciones políticas y la ciudadanía en general, en la observancia de las disposiciones legales que las regulan. Las misiones de observación electoral llevadas a cabo por las oficinas *ombudsman* buscan primordialmente la vigilancia y protección del ejercicio de los derechos cívicos y políticos de los ciudadanos, ya que dentro de sus competencias constitucionales, están llamados a promover la participación electoral como parte del ejercicio y pleno goce de los derechos cívicos y políticos de los ciudadanos. Está igualmente llamado a proteger dichos derechos y a atender cualquier denuncia que al respecto presente toda persona que crea que éstos le han sido vulnerados. La primera observación electoral que se hizo en el mundo desde una oficina del *ombudsman* fue en América Latina, en el Perú, en 1999, y se ha extendido a más de una docena de países en la región, permitiendo la conformación de misiones integradas por varios de sus titulares¹³.

Las misiones de observación electoral promovidas por los *ombudsman* incluyen la observación nacional durante todo el proceso electoral, es decir desde la convocatoria a elecciones por parte del Tribunal Electoral respectivo, y la observación internacional, que es el acompañamiento que titulares de otras instituciones *ombudsman* dan a sus colegas los días previos y durante el proceso electoral. Para el desarrollo de la observación nacional los *ombudsman* muchas veces han realizado alianzas estratégicas con otras instituciones en sus

¹³ Por ejemplo: observación electoral de las elecciones generales celebradas en 2003 y 2007 en Guatemala; elecciones presidenciales en Panamá en 2004; referéndum sobre ampliación del Canal de Panamá en 2006; referéndum sobre la aprobación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en 2007 en Costa Rica; elecciones de alcaldes, diputados y presidente en 2009, en El Salvador.

respectivos países. Ese es el caso de la PDH de Guatemala, que en las elecciones generales de 2007 desarrolló un Programa de Observación Electoral conjuntamente con la Universidad de San Carlos y la Oficina del Arzobispado, contando con la colaboración de 9,072 voluntarios y voluntarias *ad honorem*.

En el marco de los procesos electorales, también los *ombudsman* han hecho esfuerzos para prevenir la violencia relacionada con las campañas electorales. Fue así como el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador (PDDH), promovió la firma de un pacto de no agresión para la campaña electoral de 2009, firmado por representantes de los seis partidos contendientes. El pacto señalaba compromisos concretos para la prevención de la violencia al interior de entidades partidarias; para evitar la violencia en medio de actividades proselitistas, y para implementar mecanismos de control disciplinario dentro de las estructuras partidarias, entre otros. La acción del Procurador fue más allá en el sentido de ampliar el pacto a la aceptación y compromiso de las diversas entidades partidarias en todos los municipios dentro del territorio nacional salvadoreño.

Para incidir en la eficacia y eficiencia en las funciones que legalmente le son atribuidas a los gobernantes, las defensorías han creado mecanismos de **supervisión de la actuación de la administración estatal**¹⁴, y han entendido como administración estatal tanto a las entidades públicas de los tres niveles de gobierno (central, regional y local), así como a las entidades privadas que brindan un servicio público por delegación y/o concesión como por ejemplo, universidades privadas.

Para lograrlo las oficinas de *ombudsman* realizan investigaciones sobre los temas que corresponden a las líneas de trabajo antes indicadas, elaborando informes especializados¹⁵, donde en la

¹⁴ Por ejemplo, la Defensoría del Pueblo de Perú cuenta con una Defensoría Adjunta para la Administración Estatal

¹⁵ Véase: Informe circunstanciado de la PDH de Guatemala de 2007, donde señala que en materia educativa y relacionado con el derecho a la educación, que debiese constituir una prioridad del Estado, la asignación presupuestaria descendió, hasta llegar al 1.8% del PIB en el 2006. En dicho Informe la PDH recomendó que para

mayoría de los casos incluyen propuestas y recomendaciones que son presentadas a las autoridades correspondientes, al parlamento, a los medios de comunicación y grupos interesados, con el fin de contribuir con el mejor cumplimiento de las normas de buen gobierno.

También hay casos donde por ley los *ombudsman* están obligados a dar seguimiento a algunas políticas públicas en particular. Tal es el caso en Guatemala de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), que en el Artículo 15, inciso j, establece que el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) deberá

...conocer, analizar y proponer correctivos a las políticas y estrategias en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), sobre la base de las recomendaciones que anualmente emitirá el Procurador de los Derechos Humanos con relación al respeto, protección y realización progresiva del derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

En cumplimiento de lo establecido por la Ley y las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, de establecer mecanismos de seguimiento al tema, el Procurador de los Derechos Humanos elaboró un informe de seguimiento a la Política Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala y formuló las recomendaciones solicitadas¹⁶.

En concordancia con sus mandatos de protección de los derechos humanos y con su interés por promover el **ejercicio transparente** del presupuesto público, la gran mayoría de las oficinas *ombudsman* de Latinoamérica tiene en sus páginas de Internet diferentes secciones a través de las cuales ponen a disposición del público la información administrativa, financiera y contable de su quehacer institucional;

mejorar y avanzar en la disponibilidad educativa, en la calidad y el acceso de todos los niños y niñas, se requiere aumentar sustancialmente el gasto educativo, por lo menos al 4% del PIB en el corto plazo, con el fin de acercarse al óptimo internacional del 6% del PIB.

¹⁶ Procurador de los Derechos Humanos, Primer Informe de Seguimiento a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional del gobierno de Guatemala, Guatemala, agosto de 2008.

destacan además los casos de Panamá¹⁷ y Costa Rica¹⁸, cuyas defensorías proporcionan no sólo su información presupuestaria sino la de diferentes instituciones públicas, a través de portales de redes interinstitucionales de transparencia.

La Defensoría del Pueblo de Paraguay cuenta con un Centro de Acceso a la Información Pública, mediante el cual se pueden acceder los registros públicos de diferentes instituciones y gobiernos locales. Para hacer uso del centro es necesario descargar una solicitud de información, llenarla, imprimirla en duplicado y presentarse en el Centro con ambas copias.

Como se señaló anteriormente en el caso de Guatemala, en 2008 el Congreso de la República aprobó la Ley de Acceso a la Información Pública¹⁹ en la que establece que el acceso a la información pública como derecho humano fundamental estará protegido por el Procurador de los Derechos Humanos, dándole atribuciones específicas.

Uno de los principales problemas que históricamente ha afectado de manera negativa la administración de justicia en la región ha sido el sistema penitenciario y carcelario. Éste presenta graves deficiencias causadas por múltiples factores, entre ellos, la ausencia de una política penitenciaria integral. Es por ello que muchas defensorías²⁰ de la región han hecho investigaciones, pronunciamientos²¹ y recomendaciones²²

¹⁷ Ver: <<http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa>> (disponible al 1 de abril de 2010).

¹⁸ Ver: <<http://www.dhr.go.cr>> (disponible al 1 de abril de 2010).

¹⁹ Congreso de la República de Guatemala, Decreto 57-2008, 23 de septiembre de 2008, artículos 46 a 49.

²⁰ El 9 de septiembre de 2003, la Asamblea Nacional de Nicaragua reformó la Ley No. 212, “Ley de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos” y le da el mandato de vigilar a través del Procurador Especial de Cárceles la situación de las personas privadas de libertad en la Policía Nacional y en el Sistema Penitenciario Nacional.

²¹ El 27 de diciembre de 2006 el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, dictó resolución en contra del Ministro de Gobernación, el Director de la Policía Nacional Civil y el Director del Sistema Penitenciario, por haber indicios de ejecuciones extrajudiciales de siete reclusos en la Granja Penal de Pavón. Se basó en evidencias recogidas en la investigación de estos hechos, que realizó en el ejercicio de su mandato constitucional.

²² A principios de 2008, el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, recomendó a las autoridades encargadas de la seguridad, trabajar de

al respecto, y han capacitado a su personal para que pueda intervenir en situaciones de crisis penitenciarias²³.

Una de las principales conclusiones comunes a que han llegado las defensorías en sus distintos informes, es que entre las deficiencias que presenta el sistema penitenciario y carcelario se encuentra la falta de programas que garanticen la preparación adecuada para la futura reinserción del infractor a la sociedad. Pero, sin duda, el mayor “factor de crisis” del sistema es el hacinamiento, causado entre otros factores por la ausencia de una política criminal que se interese más por prevenir que por reprimir la delincuencia, la despreocupación por crear alternativas a la pena de prisión y la perniciosa costumbre de pretender resolver problemas sociales básicos con la privación de la libertad.

En este trabajo, también ha habido esfuerzos por restablecer la dignidad de las personas privadas de la libertad, rescatando de los prejuicios su condición de ser humano y reivindicando al recluso como titular de derechos²⁴.

El incremento de la pobreza y las demandas ciudadanas que exigen a sus gobernantes políticas públicas que logren frenarla, ha sido otra de la preocupaciones de los defensores, quienes han hecho pronunciamientos nacionales²⁵, así como investigaciones y propuestas

urgencia en la depuración de la policía encargada de cuidar los centros penales, para evitar que se siguieran introduciendo drogas y armas que ponen en peligro la vida y la integridad de los privados de libertad. Estas recomendaciones las hizo luego de una investigación donde se halló un cementerio clandestino al interior de la Penitenciaría Nacional.

²³ La Defensoría del Pueblo de Colombia cuenta con una defensoría delegada para la política criminal y penitenciaria, la cual está dirigida a producir recomendaciones útiles para superar ese déficit, cerrando la profunda brecha que existe entre las exigencias de justicia derivadas de la dignidad humana y la realidad que efectivamente se vive en los centros carcelarios.

²⁴ Véase: Defensoría del Pueblo de Colombia, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Derechos Humanos, *Derechos humanos de las personas privadas de la libertad. Manual para su vigencia y protección*. Bogotá, 2006.

²⁵ Véase: Informe del Comisionado Nacional de Derechos Humanos de Honduras de 2007, donde destaca que el problema del mercado laboral que afecta a 672 mil personas, constituye una de las principales causas de la inseguridad humana del país.

regionales, que les han permitido posicionar en la agenda pública esta problemática.

Cabe destacar el Tercer Informe Regional del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, *Políticas públicas regionales sobre la reducción de la pobreza en Centroamérica y su incidencia en el pleno disfrute de los derechos humanos*. Este estudio, además de aportar datos sobre la realidad de la región centroamericana, hace una reflexión en torno a las limitaciones que los índices tradicionales de medición de la pobreza conllevan para la estimación del grado de cumplimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), y propone la pertinencia de tomar como base nuevos instrumentos y fuentes de información para la formulación de políticas públicas sobre reducción de la pobreza, sensibles al grado de disfrute de los DESC, desarrollando para ello un Índice DESC, el cual ha sido acogido por distintas instancias gubernamentales²⁶.

Uno de los principales componentes de toda democracia es la independencia que debe tener el Poder Judicial, como ente encargado de administrar justicia, proteger el Estado de Derecho y garantizar los derechos humanos de la población. Con ese fin, los Estados deben de nombrar jueces y magistrados independientes e imparciales, ajenos a toda influencia o intromisión indebida. La independencia del Poder Judicial frente a los otros poderes del Estado y la independencia de los jueces en particular, son de vital importancia en el marco de la democracia representativa y una condición necesaria para evitar la impunidad y lograr el pleno respeto de los derechos de todos los habitantes. La Corte Suprema de Justicia desempeña un papel crucial, tanto en asuntos jurisdiccionales como de carrera judicial. En consecuencia, su debida integración cobra mayor relevancia ya

Además, los bajos ingresos asociados a empleos temporales y de baja productividad, hacen que la Tasa de Subempleo Invisible a nivel nacional sea del 29.6%.

²⁶ La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica desarrolló una mesa técnica de trabajo de alto nivel con la participación de todo el cuerpo de directores de la institución y representantes del Instituto Nacional de Estadística y Censos, quienes discutieron ampliamente tanto los alcances como las posibilidades del Índice DESC para el caso particular de este país; en Guatemala fue presentado en un evento organizado por UNIFEM sobre pobreza y género.

que no sólo es el garante último de los derechos de la población sino también el principal órgano administrativo de uno de los tres poderes del Estado. Por lo anterior cabe destacar la participación de algunos defensores en las comisiones o juntas nominadoras constituidas para proponer candidatos para la elección a cargos públicos. Tal es el caso de Honduras, donde se aprobó la Ley Orgánica de la Junta Nominadora para la Elección de Candidatos Magistrados de la Corte Suprema de Justicia²⁷, el cual crea un mecanismo de integración de la Corte Suprema complejo, con amplia participación de distintos sectores sociales e institucionales. En el centro de dicho mecanismo se encuentra la Junta Nominadora, compuesta por siete entes proponentes, entre los que ha destacado la participación del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos.

b. Hacia el desarrollo de un marco jurídico acorde al derecho internacional de los derechos humanos

Todo Estado democrático necesita de un marco legal que reconozca y permita el respeto de los derechos humanos y en caso necesario, su exigibilidad y justiciabilidad. Este marco legal debe permitir la incorporación de los derechos fundamentales reconocidos en los tratados internacionales y ratificados por los respectivos Estados. Por otra parte, es muy importante no sólo la ratificación de los tratados, sino que, una vez incorporados a la legislación positiva, tengan una aplicación real, sobre todo en la adecuación de las normas inferiores del ordenamiento jurídico a estos instrumentos internacionales y su amplio conocimiento por la comunidad jurídica. En otras palabras, la importancia y el compromiso de armonizar la legislación, los programas y las políticas internas con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos es una obligación que en caso de no cumplirse, genera responsabilidad internacional.

Para incidir en la armonización de la normativa interna a los estándares internacionales sobre derechos humanos, los *ombudsmen* de la región cuentan con tres mecanismos. El primero de ellos es el de instar a su respectivo Estado la ratificación de tratados internacionales sobre

²⁷ Congreso de la República de Honduras, Decreto 140-2001, 1 de octubre de 2001.

derechos humanos; el segundo es la posibilidad de sugerir o proponer a sus parlamentos proyectos de ley; y el tercero es la posibilidad de presentar acciones de inconstitucionalidad de normas que se consideran contrarias a los derechos humanos reconocidos en los tratados ratificados y en la Constitución de sus respectivos países.

Sobre el primer mecanismo podemos decir que únicamente las legislaciones de Bolivia²⁸, México, El Salvador²⁹ y Ecuador³⁰ facultan expresamente al *ombudsman* recomendar al Ejecutivo la suscripción de tratados internacionales sobre derechos humanos o promover su ratificación. Hay muchos ejemplos de cómo por la vía de la interpretación de su mandato, también otros *ombudsman* han sido piezas clave para lograr la ratificación de convenios internacionales. Aunque esta función no esté expresamente definida por ley –por tratarse el *ombudsman* de un delegado parlamentario– nos parece importante que éste apoye o asesore al parlamento en esta materia, no sólo sugiriendo la ratificación de tratados sino también la adecuación de la legislación interna de acuerdo a los compromisos asumidos internacionalmente por los Estados.

Tal es el caso de Guatemala, donde la Procuraduría de Derechos Humanos realizó un trabajo de promoción e incidencia para lograr la ratificación de la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, en vigencia en Guatemala desde el 28 febrero 2003. El trabajo de incidencia fue desarrollado con iniciativas de la Defensoría de las Personas con Discapacidad de dicha institución y acciones conjuntas con organizaciones de la sociedad civil, dirigidas a la opinión pública y directamente al Congreso y la Presidencia de la República.

Por su parte el Defensor del Pueblo de Bolivia, con base en el mandato expreso que le confiere la ley de recomendar al Poder

²⁸ Ley del Defensor del Pueblo de Bolivia, artículo 11.7.

²⁹ Ley para la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (Decreto No. 163 del 6 de marzo de 1992), artículo 12.5.

³⁰ Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, art. 9.m.

Ejecutivo la suscripción de tratados internacionales sobre derechos humanos, y al Poder Legislativo su aprobación, desarrolló acciones que permitieron que el Estado boliviano ratificara los siguientes tratados internacionales: Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad³¹, Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura³², Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo a la Abolición de la Pena de Muerte³³, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³⁴.

Cabe destacar también el trabajo desarrollado por el Defensor del Pueblo de Colombia para lograr la ratificación del Estatuto de Roma que crea el Tribunal Penal Internacional. El Defensor del Pueblo insistió en la necesidad de reformar la Constitución³⁵ y la importancia de comprender que la adhesión de Colombia al Estatuto de Roma no debía entenderse como un obstáculo al proceso de paz.

Sobre la facultad de presentar o sugerir ante órganos legislativos proyectos de ley para proteger derechos humanos, en algunos casos la ley faculta a los Defensores del Pueblo a presentar proyectos o anteproyectos de ley. Por ejemplo, en Bolivia³⁶ el *ombudsman* puede proponer modificaciones a decretos, leyes y resoluciones no judiciales;

³¹ Ley 2344 de 26 de abril de 2002.

³² Ley 3454 de 27 de julio de 2006.

³³ Ley 3447 de 21 de junio de 2006.

³⁴ Ley 3293 de 12 de diciembre de 2005.

³⁵ El Congreso de Colombia adicionó el artículo 93 de la Constitución política por medio del Acto Legislativo 2 de 2001, con el siguiente texto: “El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución”.

³⁶ Haciendo uso de esta atribución sólo en el año 2002 la Defensora del Pueblo propuso doce leyes o enmiendas de normas que vulneraban o afectaban derechos fundamentales en temas diversos, como derechos humanos de las personas con VIH/SIDA y la reforma constitucional del Régimen Agrario y Campesino. Véase, V Informe Anual al Congreso Nacional, 2002.

en Colombia³⁷ y El Salvador también pueden hacerlo mientras se trate de materia de derechos humanos³⁸.

La Defensoría del Pueblo de Bolivia inició gestiones para lograr que el parlamento de su país adoptara la desaparición forzada de personas como un delito penal, conforme a la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. La Defensoría desarrolló una estrategia a partir de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenara a Bolivia, como medida reparatoria en el caso Trujillo Oroza³⁹, la tipificación de este delito. Parte de la estrategia incluyó la presentación de una petición por parte de la Defensoría ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Renato Ticona Estrada y otros c/ Bolivia), en agosto de 2004, donde solicitó como una de las medidas reparatorias que el Estado tipificara el delito de desaparición forzada. Finalmente, en el marco del proceso de adecuación normativa al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, liderado por el Defensor del Pueblo, también se trabajó en la tipificación de este delito. El 18 de enero de 2006, el Presidente de la República promulgó la Ley 3326 que tipifica el delito de desaparición forzada de personas.

Por su parte el Defensor del Pueblo de Ecuador envió a la Asamblea Nacional Constituyente⁴⁰ algunas propuestas constitucionales, a fin de contribuir a integrar en la nueva Constitución Política de la República del Ecuador, principios y herramientas que garanticen los derechos humanos, entre sus propuesta incluyó: a) garantizar el ejercicio pleno de los derechos colectivos; b) asegurar que las resoluciones emitidas por el Defensor del Pueblo tengan fuerza vinculante para su eficaz cumplimiento; c) garantizar el debido

³⁷ El Defensor del Pueblo de Colombia tuvo una participación activa para que en el 2001 se adicionara al artículo 93 de la Constitución a fin de que Colombia pudiera reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

³⁸ Como actuación especial podrá opinar sobre proyectos de ley que afecten los derechos humanos.

³⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trujillo Oroza contra Bolivia, sentencia sobre el fondo, 26 de enero de 2000.

⁴⁰ Oficio No. 001158 dirigido al presidente de la Asamblea General Constituyente, 25 de enero de 2008.

proceso administrativo y penal; d) proteger la libertad individual de toda medida cautelar errada o abusiva, y e) asegurar la distribución de medicamentos genéricos.

Los *ombudsman* también han hecho esfuerzos regionales para lograr la readecuación de la legislación a los estándares internacionales. Tal es el caso del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH)⁴¹, que en 2006 realizó una investigación regional sobre el femicidio⁴². Dentro de estas recomendaciones cabe destacar la propuesta a los poderes legislativos de “analizar y aprobar una reforma penal para tipificar y sancionar el femicidio como delito”, presentándose a su vez recomendaciones específicas para su tipificación. Finalizada la investigación, las oficinas *ombudsman* integrantes del CCPDH iniciaron estrategias nacionales coordinándolas con organizaciones del movimiento de mujeres. A partir de dicha investigación y movilización, a la fecha se ha logrado que en Costa Rica (2007) y Guatemala (2008) los respectivos parlamentos tipificaran el delito de femicidio. En 2007 el Congreso de Panamá aprobó el nuevo Código Penal; a pesar de las gestiones de la Defensoría del Pueblo para incluir el delito de femicidio, el mismo no fue incorporado, sin embargo se logró incluir el agravante del delito de homicidio cuando hay relaciones de parentesco.

c. Acceso a la justicia: su fortalecimiento y utilización para la efectiva justiciabilidad de los derechos humanos

Por la necesidad de asegurar el ejercicio pleno de sus funciones, que le permitan exigir a los Estados dar cumplimiento a su deber de garantía, es decir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos que tienen lugar dentro de su propia jurisdicción,

⁴¹ Investigación realizada con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos en calidad de Secretaría Técnica del CCPDH.

⁴² La investigación tuvo como objetivo sentar las bases de un plan de acción concertado, tendiente a prevenir y combatir el femicidio. En ese sentido, el estudio contempla una serie de recomendaciones dirigidas a diversas instituciones que tienen responsabilidades en la atención y prevención de la violencia, y en la garantía y tutela de los derechos humanos en cada uno de los países centroamericanos.

todas las constituciones de América Latina, les han asignado legitimación procesal amplia. Ello implica la posibilidad de impugnar judicialmente comportamientos estatales y, aún, actos de particulares que violen derechos fundamentales, pudiendo interponer acciones y recursos judiciales y administrativos necesarios para impedir un daño o peligro.

El desarrollo de esta facultad que le ha sido conferida a los *ombudsmen*, ha hecho que utilicen los recursos constitucionales, es decir, amparos⁴³, hábeas corpus⁴⁴ y recursos de inconstitucionalidad⁴⁵.

⁴³ Ejemplos de ello: a) la Defensoría del Pueblo de Perú, el 10 de septiembre de 2008 presentó una Demanda de Amparo contra la Gerencia Regional de Desarrollo Social y la Dirección Regional de Salud de Tacna, así como contra la Dirección del Hospital “Hipólito Unanue” de dicha región, en respuesta a las inhumanas y degradantes condiciones de hospitalización y a la falta de una atención médica integral y de calidad para los 22 pacientes del servicio de psiquiatría de dicho Hospital; b) la Defensoría del Pueblo de Ecuador, el 15 de febrero de 2008 presentó una Demanda de Amparo en contra de Interagua, y al ser acogida dejó sin efecto las facturas emitidas por consumos promedios, pidiendo se reconecte el servicio de agua potable a todas las familias de Bastión Popular, populoso barrio de la ciudad de Guayaquil.

⁴⁴ Ejemplo de ello: el Defensor del Pueblo de Bolivia, el 12 de enero de 2008 interpuso y ganó un recurso de hábeas corpus en favor del niño Roel Merrit Barra, a quien no dejaban salir del Hospital del Niño “Dr. Ovidio Aliaga Uría” de la ciudad de La Paz, hasta que se hubiera pagado la deuda emergente de la atención médica prestada.

⁴⁵ Ejemplos de ello: a) el Defensor de los Habitantes de Costa Rica, en 2001 presentó una acción de inconstitucionalidad en contra del artículo 181 del Código Procesal Penal que señala: “A menos que favorezca al imputado, no podrá utilizarse información obtenida mediante tortura, maltrato, coacción, amenaza”; b) la Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador presentó en 2003 una acción de inconstitucionalidad en contra de varios artículos de la Ley Anti Maras; c) el Defensor del Pueblo de Bolivia, 11 de febrero de 2008, interpuso un Recurso Directo o Abstracto de Inconstitucionalidad contra el Decreto Supremo 27977, de 14-01-2005 (Manual del uso de la fuerza), por vulnerar la norma cuestionada, la supremacía constitucional (a través del bloque de constitucionalidad), la jerarquía normativa, reserva legal y seguridad jurídica entre otros, al pretender aplicar reglas para conflictos armados (reglas de guerra) en situaciones de conflictos internos o conflictos sociales; d) la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México, el 10 de febrero de 2009, presentó una demanda de acción en contra de la reforma al artículo 16 del Código Federal de Procedimientos Penales, publicada el 23 de enero de 2009 en el Diario Oficial de la Federación, indicando que resulta inconstitucional al determinar que todas las averiguaciones previas tengan carácter estrictamente reservado y únicamente se permita el acceso a aquéllas en que se determinó el no ejercicio de la acción penal, después de pasados cuando menos tres años y hasta el plazo de doce, contados a

Es interesante cómo algunos defensores, al presentar recursos constitucionales, han utilizado la jurisprudencia de los sistemas interamericano y universal provocando que los mismos tribunales constitucionales hagan suyos esos precedentes en la *ratio decidendi* de sus sentencias. Un caso claro fue el recurso presentado por el Defensor del Pueblo de Bolivia para demandar la inconstitucionalidad de algunas normas del Código de Familia y del Código de Seguridad Social, discriminatorias contra las mujeres. La Defensoría apoyó sus argumentos y pretensiones en la jurisprudencia del sistema interamericano, tanto en el caso María Eugenia Morales de Sierra vs. Guatemala, resuelto por la Comisión Interamericana, como en la Opinión Consultiva OC-4/1984 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Los Defensores también han hecho uso de otras acciones jurisdiccionales para defender derechos de los ciudadanos, tal el caso del Contencioso Administrativo presentado por el Defensor del Pueblo de Argentina en el cual hizo un pedido de “medida cautelar urgente” para que fueran suspendidos los aumentos en las tarifas eléctricas, que en algunos casos llegan al 400 por ciento; el mismo fue declarado con lugar⁴⁶.

El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras, visitó en el mes de julio de 2008 la Corte Penal de Dallas, Texas, junto con el Director de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores de Honduras, para estar presentes y apoyar en la audiencia de solicitud de suspensión de ejecución de aplicación de la pena de muerte mediante inyección letal al migrante hondureño Heliberto Chi.

En Guatemala, el Procurador podrá ordenar el cese inmediato de la violación e interponer la denuncia o querrela ante el órgano competente. Su mandato fue ampliado por una reforma al Código

partir de que han quedado concluidas. Tal precepto limita el derecho al acceso a la información, debido a que obstaculiza el conocimiento de las indagatorias concluidas, sin que exista justificación constitucional para tal restricción.

⁴⁶ Causa No. 15/2009, presentada por el Defensor del Pueblo de la Nación el 16 de enero de 2009 ante el Juzgado Contencioso Administrativo Federal No. 9, quien en fecha 27 de enero de 2009 lo declaró con lugar.

Procesal Penal⁴⁷ donde se establece que si se interpone un recurso de exhibición personal sin hallar a la persona a cuyo favor se solicitó, y existieren motivos de sospecha suficientes para afirmar que ella ha sido determinada o mantenida ilegalmente en detención por un funcionario público, por miembros de las fuerzas de seguridad del Estado, o por agentes regulares o irregulares, sin que se dé razón de su paradero, la Corte Suprema de Justicia, a solicitud de cualquier persona, podrá encargar la averiguación (procedimiento preparatorio), en orden excluyente: a) al **Procurador de los Derechos Humanos**; b) a una entidad o asociación jurídicamente establecida en el país; c) al cónyuge o a los parientes de la víctima.

4. La incidencia política en el sistema interamericano de protección de derechos humanos

Reconociendo que las instituciones *ombudsman* pueden constituirse en actores clave en materia de defensa de los derechos humanos en el sistema interamericano, algunas de ellas han privilegiado el establecimiento y consolidación de relaciones con sus órganos, sosteniendo reuniones para definir estrategias de trabajo y participando activamente en las Asambleas Generales de la OEA, en las sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en las audiencias públicas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Su creciente protagonismo como intérprete de las demandas de la sociedad civil está determinando el reconocimiento, por parte del sistema interamericano, de su derecho a recurrir ante la Comisión y Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los *ombudsman* pueden respaldar, mediante diversos modos, el fortalecimiento de los órganos del sistema interamericano y así lograr una efectiva protección de los mismos⁴⁸. Este apoyo lo pueden efectuar en tres ámbitos: a) ámbito interno; b) ante la Comisión Interamericana, y c) ante la Corte Interamericana.

⁴⁷ República de Guatemala, Código Procesal Penal, Decreto 51-92, artículo 467.

⁴⁸ González Volio Lorena, "El sistema interamericano y los derechos de los niños, niñas y adolescentes", en: *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y los derechos de las poblaciones migrantes, las mujeres, los pueblos indígenas y los niños, niñas y adolescentes*. IIDH, San José, Costa Rica, 2004.

- a) Las experiencias de las oficinas *ombudsman* en el ámbito interno para el fortalecimiento del sistema interamericano, se han desarrollado a través de las siguientes estrategias: apoyo en procesos de ratificación de tratados interamericanos sobre derechos humanos; seguimiento a la readecuación de la legislación interna de acuerdo a los compromisos adquiridos luego de ratificación de algún tratado en materia de derechos humanos; aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos en sus resoluciones e informes; contribuyendo a que se cumpla con el requerimiento de agotar los recursos internos; reiterando al Estado y a su administración el compromiso y la obligación de aplicar los principios internacionales relativos a la protección internacional de los derechos humanos, y dando seguimiento y exigiendo al Estado el cumplimiento y ejecución de las decisiones tanto de la Comisión como de la Corte.

Así también, en los últimos años, las mayoría de las oficinas *ombudsman* implementaron programas de capacitación interna en derechos humanos y derecho internacional de los derechos humanos, por lo que el uso de la normativa internacional y regional y de la jurisprudencia de sus órganos de supervisión, se ha hecho mucho más frecuente en las resoluciones e informes defensoriales. La experiencia en el ámbito interno ha sido desarrollada en los apartados anteriores, por lo que este apartado se centrará en la incidencia de los *ombudsman* ante los órganos del sistema interamericano.

- b) Las experiencias de las oficinas *ombudsman* ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han sido muy enriquecedoras, pues han aportado criterios y opiniones importantes a la CIDH. Los mecanismos utilizados frente la Comisión han sido: la solicitud de medidas cautelares; la presentación de denuncias o peticiones individuales; la participación en audiencias; el acompañamiento a los integrantes de la Comisión en visitas *in loco*; el apoyo a las relatorías temáticas de la Comisión, entre otros.

En casos de gravedad y urgencia y para evitar daños irreparables a las personas, los *ombudsman* de la región han solicitado **medidas**

cautelares a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, tanto para proteger la integridad física de personas que han sufrido amenazas de muerte⁴⁹ o atentados⁵⁰, como para salvaguardar los derechos de personas en detención preventiva con fines de extradición⁵¹ o para proteger los derechos de personas con VIH, para que el Estado les brinde el tratamiento antirretroviral necesario para su supervivencia⁵²; también han solicitado medidas cautelares a favor de sus funcionarios⁵³. Luego de presentadas las solicitudes de medidas cautelares, las Defensorías han dado acompañamiento a la vigencia y ejecución de dichas medidas y mantenido una importante y continua comunicación con la Comisión.

En el caso de **peticiones individuales** fue la Defensoría del Pueblo de Perú la que utilizó por primera vez el sistema⁵⁴; conjuntamente con otras personas y la Comisión Interamericana declaró admisible la petición, sin realizar consideraciones sobre la legitimación de las instituciones *ombudsman*. Fue a partir de allí que otros *ombudsman* han hecho uso del mismo. Ejemplo de ello tenemos que en 2004 el Defensor del Pueblo de Bolivia presentó dos denuncias, una por objeción de conciencia con relación al servicio militar⁵⁵ y otra por desaparición forzada de un estudiante⁵⁶.

49 Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala en favor de José Rubén Zamora, presidente de un diario nacional, y su familia, por haber sufrido ataques en contra de su integridad física (2003).

50 Comisionado de los Derechos Humanos de Honduras, Ramón Custodio López, en favor del periodista Geovanny García, quien sobrevivió a un atentado en septiembre de 2007.

51 Defensoría del Pueblo de Bolivia en favor de una refugiada contra quien la Corte Suprema de Justicia ordenó su detención preventiva con fines de extradición.

52 Defensoría del Pueblo de Bolivia a favor de 52 personas con VIH.

53 Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, luego de la muerte violenta del activista de los derechos humanos, Gustavo Galeano Romero, solicitó medidas cautelares para los funcionarios de CONADEH asignados en la Delegación Departamental de Colón (2008).

54 CIDH Petición 12.404, informe de admisibilidad No. 51/021.

55 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 12.475, Alfredo Díaz Bustos contra Bolivia.

56 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Caso 12.527, Renato Ticona Estrada contra Bolivia.

Las Defensorías del Pueblo también han participado en audiencias ante la CIDH, a fin de informar sobre la situación de los derechos humanos en sus países o para informar sobre buenas prácticas en este ámbito. Ejemplo de ello fue la participación de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica en la audiencia solicitada por Save The Children y otras ONG ante la Comisión Interamericana, con el fin de promover una opinión consultiva sobre la situación del castigo físico y la afectación de los derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes.

En el marco de las visitas *in loco* que realizan integrantes de la Comisión, las defensorías han presentado información sobre violaciones a los derechos humanos⁵⁷, informes sobre el seguimiento a las recomendaciones de la CIDH⁵⁸, y han brindado apoyo y acompañamiento a la CIDH y a sus relatores especiales⁵⁹ durante estas visitas.

También ha habido coordinación entre los relatores temáticos de la Comisión Interamericana y las instituciones *ombudsman*. La coordinación, cooperación y el intercambio de información entre ambos ha sido muy valiosa. Tal fue el caso de las visitas que llevó a cabo el Relator Especial de las Personas Migrantes a Costa Rica con motivo del informe que realizó sobre la situación de las personas migrantes nicaragüenses (2002-2004). La Defensoría brindó información al Relator, quien la incluyó en su informe final y le sirvió de sustento para sus conclusiones.

- c) Las experiencias de las oficinas *ombudsman* ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido por medio de la

⁵⁷ El Defensor del Pueblo de Bolivia en 2004, durante la visita a Bolivia, brindó a la CIDH información referida a la situación de las comunidades indígenas cautivas (sometidas a servidumbre) del Chaco chuquisaqueño.

⁵⁸ Procurador de Derechos Humanos de Guatemala en 2005, presentó a la CIDH, durante la visita a Guatemala, un informe actualizado sobre las recomendaciones de la Comisión Interamericana en su informe *Justicia e inclusión social: los desafíos de la democracia en Guatemala*.

⁵⁹ Defensoría de los Habitantes, 2004, presentó al Relator Especial de las Personas Migrantes de la CIDH un informe sobre la situación de las personas migrantes nicaragüenses.

presentación de *amicus curiae*, peritajes y seguimiento a las sentencias.

El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) ha sido el único organismo regional de ombudsman que ha presentado un *amicus curiae* en el marco de la competencia consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ello se dio en relación a la Opinión Consultiva OC 18/03 sobre Condición Jurídica y Derecho de los Migrantes Indocumentados⁶⁰ solicitada por el Estado de México. El 4 de junio de 2003, el Defensor del Pueblo de la República de Panamá, en su calidad de Presidente del CCPDH presentó en audiencia pública el *amicus curiae*. Posteriormente esa Opinión Consultiva de la Corte Interamericana ha sido utilizada por parte de las oficinas de *ombudsman* de la región, tal el caso de la Defensoría de Costa Rica que fundamentó sus argumentos sobre las reformas a la Ley General de Migración y de la consulta de constitucionalidad del entonces proyecto de ley.

Los ombudsman también han presentado **peritajes** en casos en proceso ante la Corte IDH. En el caso Bulacio⁶¹ contra Argentina, la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires presentó un peritaje, el cual fue valorado por la Corte para determinar la práctica de las *razzias* en Argentina⁶². Otro ejemplo fue en el caso de las Hermanas Serrano Cruz⁶³ contra El Salvador, donde la Corte valoró como prueba pericial la declaración del Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de ese país y tuvo

⁶⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-18/03, Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, del 17 de septiembre de 2003.

⁶¹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Bulacio vs. Argentina, sentencia sobre el fondo, 18 de septiembre de 2003.

⁶² Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Bulacio contra Argentina, sentencia sobre el fondo, 18 de septiembre de 2003, párrs. 25-27, 30 y siguientes.

⁶³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso de las hermanas Serrano Cruz contra El Salvador, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 1 de marzo de 2005.

como referente los informes de la Procuraduría emitidos en 1998 y 2003, para establecer que en El Salvador existió un patrón de desapariciones forzadas de niños y niñas durante el conflicto interno.

Por su parte en el caso Servellón García⁶⁴ y otros contra Honduras, la Corte valoró como prueba el *Informe especial sobre muertes violentas de niños, niñas y adolescentes en Honduras*, de enero de 2002, elaborado por el Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, en donde éste advertía contra la marginación social de niños y jóvenes en Honduras, la indiferencia social y la “intolerable impunidad” frente a la “muerte masiva de adolescentes y jóvenes”, y sus consecuencias nefastas, como la escalada de violencia e inseguridad ciudadana.

Sobre el **seguimiento a las sentencia** de la Corte, el Defensor del Pueblo de Bolivia, a solicitud de la familia Solón Romero (madre y hermanos de José Carlos Trujillo Oroza⁶⁵) realizó varias gestiones ante la Corte Suprema de Justicia, principalmente para que el proceso penal contra los presuntos responsables de la desaparición forzada de esta persona fuera conducido con apego a las reglas de debido proceso; además, la Defensoría llevó adelante gestiones para que se tipificara en la legislación penal el delito de desaparición forzada de personas, que fue una de las medidas reparatorias ordenadas por la Corte a Bolivia.

Otro ejemplo fue en Guatemala, en el caso de la masacre de Plan de Sánchez⁶⁶ y cuya sentencia de reparaciones la emitió la Corte en noviembre de 2004, ya que algunos de los beneficiarios han estado expuestos a amenazas. La Procuraduría de Derechos Humanos de ese país emitió declaraciones públicas para que se tomaran en cuenta las peticiones de las organizaciones de derechos humanos

⁶⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Servellón García y otros contra Honduras, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 21 de septiembre de 2006.

⁶⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Trujillo Oroza contra Bolivia, sentencia sobre el fondo, 26 de enero de 2000.

⁶⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Masacre Plan de Sánchez contra Guatemala, sentencia sobre el fondo, 29 de abril de 2004.

y se les protegiera la integridad física de los beneficiarios.

Conclusiones

Los *ombudsman* desempeñan un papel fundamental en favor de la democracia por ser entes que fiscalizan la actuación del Estado, y promueven y supervisan el cumplimiento de los derechos humanos.

En el transcurso de los 24 años desde la creación de la primera institución de *ombudsman*, su mandato se ha ido ampliando y consolidando por medio de reformas constitucionales o legales. El único caso en que se la ha reducido el mandato a alguna Defensoría de la región es en Panamá, en donde la Corte Suprema de Justicia, mediante una sentencia, derogó varios artículos de la Ley del Defensor del Pueblo.

Los *ombudsman* de la región latinoamericana han sido creativos en el ejercicio de su mandato y han interpretado los alcances del mismo de la manera más amplia posible. Así, han pasado de realizar funciones de **investigación, mediación y educación** en derechos humanos a desarrollar también nuevas y trascendentales funciones como lo son las **auditorías sociales, custodia de los intereses colectivos o difusos** y la **prevención de conflictos sociales**.

Cuando los *ombudsman* emiten una resolución, su actividad no termina con ese acto, pues si bien carece de facultades jurisdiccionales: investiga, concluye, recomienda y provoca por su fuerza moral y por la misma investidura que la Constitución y la ley le confiere, que haya variaciones y modificaciones en las situaciones o supuestos de hecho, que ha conocido a partir de su intervención. Cuando el *ombudsman* emite una resolución responsabilizando a la autoridad, funcionario o agente estatal, tal resolución al ser debidamente motivada y fundamentada jurídicamente, lleva una finalidad correctora, para que se restituyan derechos, se modifique situaciones violatorias a derechos humanos, o para que se adopten medidas preventivas.

El impacto del trabajo en educación en derechos humanos realizado por los *ombudsman* le ha valido el reconocimiento de UNESCO. Asimismo, en la mayoría de los casos han desarrollado capacidades

que les han permitido aportar e incidir en los procesos de construcción de buenos gobiernos.

Algunos campos trascendentales en que los *ombudsman* han incidido por medio de estrategias y buenas prácticas implementadas, han sido: en los procesos electorales; en el desarrollo de mecanismos de supervisión de la actuación de la administración estatal; en la transparencia o rendición de cuentas; en el mejoramiento en los sistemas penitenciarios, en la erradicación de la pobreza y en la participación en procesos de nombramiento de funcionarios públicos.

Los *ombudsman* de la región han utilizado tres mecanismos para incidir en la armonización de la normativa interna a los estándares internacionales sobre derechos humanos. El primero de ellos ha sido el de instar a su respectivo Estado la ratificación de tratados internacionales sobre derechos humanos; el segundo lo ha desarrollado sugiriendo a sus parlamentos proyectos de ley, y el tercero presentando acciones de inconstitucionalidad de normas que se consideran son contrarias a los derechos humanos reconocidos en los tratados ratificados y en la Constitución de sus respectivos países.

Las constituciones y leyes de América Latina les han asignado legitimación procesal amplia con el fin de asegurar el ejercicio pleno de sus funciones, que les permitan exigir a los Estados dar cumplimiento a su deber de garantía, es decir, investigar y sancionar las violaciones de derechos humanos que tienen lugar dentro de su propia jurisdicción. Ello implica la posibilidad de impugnar judicialmente comportamientos estatales y, aún, actos de particulares que violan derechos fundamentales, pudiendo interponer acciones y recursos judiciales y administrativos necesarios para impedir un daño o peligro. El desarrollo de esta facultad ha hecho que utilicen los recursos constitucionales, es decir, amparos, hábeas corpus y recursos de inconstitucionalidad. También han hecho uso de otras acciones jurisdiccionales para defender derechos de los ciudadanos, como la utilización del Contencioso Administrativo y las solicitudes de medidas cautelares urgentes.

Algunos *ombudsman*, al utilizar los recursos judiciales para

impugnar comportamientos estatales, se han servido de la jurisprudencia de los órganos de los sistemas interamericano y universal provocando que los mismos tribunales constitucionales hagan suyos esos precedentes en la *ratio decidendi* de sus sentencias.

Los *ombudsman* también han incidido en el fortalecimiento del sistema interamericano a través de su creciente protagonismo como intérpretes de las demandas de la sociedad civil, y lo han hecho en tres ámbitos: a) ámbito interno; b) ante la Comisión Interamericana, y c) ante la Corte Interamericana.

El fortalecimiento del sistema interamericano pasa primero por el fortalecimiento de las instituciones *ombudsman*, ya que es en el plano nacional donde se puede asesorar y acompañar a las víctimas. Es a partir del plano nacional donde se puede promover el respeto de los derechos humanos y promover que los habitantes de los Estados denuncien cualquier violación a ellos. Además se fortalece el sistema interamericano no sólo con la participación, colaboración y coordinación con las defensorías, comisionados o procuradurías, sino también con la participación de los habitantes informados y vigilantes de que sus Estados sean respetuosos de los derechos humanos.

Los *ombudsman* han podido realizar un trabajo de impacto político, ya que con el desarrollo amplio de su mandato, a través de investigaciones, resoluciones, utilización de recursos jurisdiccionales, acciones de mediación y prevención de conflictos, desarrollo de proyectos educativos, auditorías sociales, entre otros, han podido incidir de manera clara en las políticas públicas de sus respectivos Estados, así como en la normativa interna.