



Revista Mexicana de Derecho Constitucional
Núm. 49, Julio-Diciembre 2023
ISSN (versión electrónica): 2448-4881

Desafíos de la Defensoría del Pueblo en Argentina, Colombia y Ecuador

Challenges of the Ombudsman's Office in Argentina, Colombia and Ecuador

Recepción: 10 de noviembre de 2022

Aceptación: 13 de febrero de 2023

Paola Andrea ACOSTA-ALVARADO*

RESUMEN: Una de las características principales de los ordenamientos jurídicos latinoamericanos es la especial relevancia constitucional que tienen los derechos humanos. Por ello, dentro del diseño institucional de los Estados, y acogiendo las recomendaciones plasmadas en los Principios de París, la mayoría de los países cuentan con instituciones nacionales de derechos humanos. En el caso de Argentina, Colombia y Ecuador, estas instituciones reciben el nombre de Defensoría del Pueblo. Este artículo ofrece un análisis de la configuración institucional de dichas instituciones, del alcance real de su trabajo y, a partir de ello, de los desafíos que aún tienen que superar para lograr su cometido de ser la institución puente entre el Estado y la ciudadanía, cuando de derechos humanos se trata.

ABSTRACT: *One of the main characteristics of Latin American legal systems is the special constitutional relevance of human rights. For this reason, within the institutional design of the States and in line with the recommendations of the Paris' Principles, the vast majority have national human rights institutions. In the case of Argentina, Colombia and Ecuador, these institutions are known as the Ombudsman's Office. This article offers an analysis of the institutional configuration of these institutions, the real scope of their work and, based on these, the challenges they still have to overcome in order to achieve their mission of being the bridge institution between the State and the citizenry, when it comes to human rights.*

Palabras clave: instituciones nacionales de derechos humanos, Defensoría del Pueblo, Argentina, Colombia, Ecuador.

Keywords: *National Human Rights Institutions, Ombudsman's Office, Argentina, Colombia, Ecuador.*

* Doctora en derecho internacional y relaciones internacionales por la Universidad Complutense de Madrid (España). Docente investigadora del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5851-400X>. La autora agradece el importante trabajo de investigación realizado por Lina Ballén. Sin su ayuda, la redacción de este texto no habría sido posible.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *El qué y el cómo de las defensorías del pueblo en Argentina, Colombia y Ecuador*. III. *Hasta dónde va el trabajo de la Defensoría del Pueblo*. IV. *Reflexiones en torno al futuro de la institución*. V. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

Los ordenamientos constitucionales latinoamericanos experimentaron una fuerte metamorfosis durante las últimas décadas del siglo XX y la primera parte del siglo XXI.¹ Uno de los principales objetivos con dichos cambios era superar los regímenes conservadores que habían alimentado las exclusiones sociales y, con ellas, la debilidad normativa e institucional en torno a la protección de los derechos fundamentales.

Así las cosas, la oleada de reformas constitucionales, que algunos llaman “nuevo constitucionalismo latinoamericano” (Viciano y Martínez, 2011), y otros tildan de neoconstitucionalismo (Carbonell, 2007), trajo consigo importantes cambios: una considerable ampliación del catálogo de derechos fundamentales, el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de su protección, la creación de nuevos mecanismos de tutela, el reconocimiento de sujetos de especial protección (mujeres, niños, niñas y adolescentes, pueblos originarios, entre otros), el empoderamiento de la jurisdicción constitucional y la articulación del derecho constitucional con el derecho internacional de los derechos humanos, entre otros.

En este contexto, aparecieron las llamadas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, una nueva figura institucional que, importada desde Europa,² pero acoplada a nuestras realidades, fue erguida como herramienta fundamental para la promoción y protección de los derechos fundamentales. En el contexto regional latinoamericano y del Caribe, esta figura ha sido incorporada a través de diferentes fórmulas jurídicas e

¹ En América Latina (dieciocho países) hubo un total de 388 reformas constitucionales parciales (enmiendas) entre 1978 y 2012, y fueron publicadas dieciséis nuevas Constituciones en: Brasil (1988), Colombia (1991), Paraguay (1992), Perú (1993), Ecuador (1998; 2008), Costa Rica (1989), Venezuela (1999), Bolivia (2009) y la República Dominicana (2010). (Nolte, 2013).

² El “Ombudsman” en Suecia, “El Contralor del Estado” en Israel, “Proveedor de Justicia” en Portugal, “Mediador” en Francia, “Defensor Cívico” en Italia, “Comisionado Parlamentario” en Gran Bretaña y “Defensor del Pueblo” en España.

institucionales. Así por ejemplo, en países como Antigua y Barbuda, Barbados, San Martín, Trinidad y Tobago adoptaron la figura del *ombudsman*; en Guatemala, la Procuraduría de los Derechos Humanos; en México la Comisión Nacional de Derechos Humanos; en Haití, la de la Oficina de Protección del Ciudadano, y en otros tantos, como Argentina, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y República Dominicana, la de las defensorías del pueblo.

Estas últimas, pensadas como instituciones cercanas a los ciudadanos; pieza fundamental de lo que se conoce como esquemas multinivel de protección, en los que se articulan todos los mecanismos nacionales e internacionales de protección de los individuos. Gracias a ellas y al trabajo de los jueces constitucionales, los derechos fundamentales se han convertido en realidad para muchos, pues su trabajo ha hecho que las garantías y la protección de derechos cobren vida. Ahora bien, pese a los avances que ha significado la puesta en marcha de este tipo de instituciones, aún existen grandes desafíos por superar; en términos normativos, institucionales y políticos, para que las defensorías sean el brazo institucional de los ciudadanos, tal como fueron pensadas.

Este documento tiene por objeto ofrecer un análisis a partir de los casos de Argentina, Colombia y Ecuador, con el que se evidencien los retos que aún se deben superar. La selección de estos tres países responde principalmente a dos criterios: el primero de ellos, la necesidad de limitar la muestra de análisis, y el segundo, relacionado con las formas de Estado y el momento histórico en el que se originó cada uno de dichos órdenes constitucionales. En esa medida, Argentina, con su Constitución de 1994, en la que se adopta un Estado federal; Colombia, con su Constitución de 1991, en la que se establece un Estado unitario con descentralización y autonomía territorial, y finalmente, Ecuador, con su Constitución de 2008, en donde también se funda una República con descentralización, pero con un mayor énfasis en la multiculturalidad y en la plurinacionalidad.

Ahora bien, creemos que esta perspectiva realista puede ayudarnos a trazar propuestas que a futuro permitan el perfeccionamiento de una institución tan importante para la ciudadanía. Así las cosas, en un primer momento presentamos de manera general cómo se concibe la institución dentro del ordenamiento jurídico de los tres Estados seleccionados. Después, a partir de un análisis del trabajo que han adelantado en los tres casos, estimaremos cuál es el alcance que tienen. Y finalmente, nos detendremos a examinar el futuro que les espera.

II. EL QUÉ Y EL CÓMO DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO EN ARGENTINA, COLOMBIA Y ECUADOR

Tal como lo destacábamos algunas líneas atrás, uno de los comunes denominadores dentro de los cambios constitucionales que tuvieron lugar en América Latina durante la segunda mitad del siglo XX fue la reformulación del paradigma en materia de derechos humanos. En ese sentido, los nuevos textos constitucionales contemplaron el reconocimiento y la garantía formal de dichos derechos, pero a su vez desarrollaron un entramado normativo, procesal e institucional para materializarlos, al mismo tiempo que procuraron promover y arraigar la cultura de los derechos humanos.

Fue así como, tomando como insumo las experiencias europeas y los esfuerzos internacionales por reconocer la importancia y necesidad de tener instituciones nacionales de derechos humanos, los ordenamientos latinoamericanos fueron alineándose con los Principios de París, adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1992 (Robledo Silva, 2020). En Argentina, nació la Defensoría del Pueblo con la reforma constitucional de 1994,³ la de Colombia,⁴ con la Constitución Política de 1991, y la ecuatoriana, en 1998.⁵ Todas ellas encuentran su fundamento en el texto constitucional, y las tres son pensadas como instituciones autónomas, cuya tarea principal es la defensa de los derechos.

Ahora bien, pese a que en los tres casos las defensorías del pueblo tienen un origen y un sentido similar, su configuración y funcionamiento varía. Por ello, a continuación nos ocuparemos de resaltar las principales diferencias y similitudes que existen respecto a esta institución en lo que tiene que ver con el lugar que ocupan dentro de la estructura orgánica del Estado; las funciones que desempeña, su estructura institucional, la forma en la que se designa al defensor del pueblo, sus relaciones interinstitucionales y sus relaciones con la ciudadanía.

³ Su competencia surge de los artículos 86 y 43 de la Constitución Nacional y de la Ley 24.284, modificada por la Ley 24.379.

⁴ Mediante los artículos 281 y 282 de la Constitución Política de 1991 se estructuraron las características, facultades y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, como proyección y desarrollo de la concepción del Estado social de derecho.

⁵ La Defensoría del Pueblo, cuyo titular es el Defensor del Pueblo, es una institución que fue incluida en el aparato institucional del Estado ecuatoriano mediante la disposición del artículo 96 de la Constitución Política que rigió desde agosto de 1998. Actualmente, se encuentra institucionalizada mediante el artículo 214 de la nueva Constitución de la República del Ecuador.

1. *Ubicación en la estructura orgánica del Estado*

En primer lugar, es importante distinguir que mientras que Argentina es un Estado federal, Colombia y Ecuador están organizados como repúblicas unitarias. No obstante, en cuanto a la división del poder público, Argentina y Colombia atienden a la tridivisión tradicional entre Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, complementada por organismos constitucionales de administración y control; mientras que Ecuador lo divide en cinco: los poderes tradicionales y los poderes electoral y de transparencia y control social (Chuquimarca, 2013, pp. 49-52).

En el caso argentino, la Defensoría del Pueblo hace parte de los organismos de control de la administración pública, por lo que se trata de una institución estatal, y no meramente gubernamental. No obstante, es un organismo independiente del Ministerio Público. En el caso colombiano, la Defensoría sí hace parte del Ministerio Público y, en esa medida, también es considerado como un organismo constitucional de control al poder público.⁶ Por último, en el escenario ecuatoriano la Defensoría es entendida como parte de los organismos de control del Estado que integran el quinto poder (Figuroa, 2012). Así, junto a la Procuraduría y la Contraloría, su articulación está pensada en términos descentralizados y, a diferencia de sus homólogas en Argentina y Colombia, cuenta con representantes en el exterior.

2. *Las funciones que desempeña*

Como hemos dicho, la función principal de las defensorías del pueblo es la promoción y defensa de los derechos humanos. Sin embargo, los alcances de dicha competencia, así como la forma y la naturaleza del trabajo que adelantan las defensorías, varía de país a país.

En el caso argentino, el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal (Constitución Nacional de Argentina, artículo 86) para iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación en la que se involucre una potencial o efectiva vulneración de los derechos humanos, del usuario o del consumidor, que provenga principalmente del

⁶ Los artículos 281 y 282 de la Constitución Política de Colombia consagran la figura del Defensor del Pueblo bajo el capítulo 2, que se refiere a las funciones y conformación del Ministerio Público.

Poder Ejecutivo, empresas y sociedades del Estado —o con participación estatal— y servicios públicos (interpretación restrictiva del concepto de administración pública) (Ley 24.284, artículo 16) o, situaciones en las que se presenten conflictos entre particulares (artículo 14) en tanto que no haya un pronunciamiento judicial y/o administrativo pendiente (Constitución Nacional de Argentina, artículo 43).

En Colombia, las funciones de la Defensoría pueden agruparse en cinco categorías diferentes: las de diagnóstico (lo que incluye la vigilancia y la denuncia), las de difusión, las de defensoría (entendida como defensa judicial pública y como trámite de peticiones ciudadanas), las de política pública y las de mediación (Constitución Política de Colombia, 1991, artículo 282). Además, atendiendo al particular contexto de violencia socio-política al que se enfrenta el país desde hace décadas, en el caso colombiano la Defensoría del Pueblo asume competencias fundamentales respecto de la protección de la población civil.

Sobre este particular, es importante precisar que tras la firma del Acuerdo de Paz celebrado por el gobierno con las antiguas FARC-EP en 2016, la Defensoría del Pueblo de Colombia asumió algunas funciones adicionales en materia de: *i*) prevención y alerta de “la presencia, operaciones y/o actividades de las organizaciones y conductas criminales” (Acuerdo Final, 2016, 94); *ii*) asesoría al gobierno y otras instituciones estatales en materia de paz y derechos humanos (p. 191), y *iii*) monitoreo (p. 233). Asimismo, como parte de los desarrollos normativos orientados hacia la implementación de dicho Acuerdo, se ha establecido dentro de las funciones de la Defensoría, la de cooperar con los diferentes mecanismos e instituciones para la paz. Por ejemplo, cuando la Unidad de Investigación y Acusación de la Jurisdicción Especial para la Paz lo requiera, podrá solicitar la colaboración de la Defensoría para lograr la remisión del caso (Ley 1957, 2019, artículo 86); o la articulación del sistema de defensoría pública de esta última con el Sistema Autónomo de Asesoría y Defensa de la Jurisdicción Especial para la Paz (artículo 115).

En Ecuador, la Defensoría “promueve y protege los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos que habitan en el país; de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior; y los derechos de la naturaleza, para propiciar la vida digna, el buen vivir” (Defensoría del Pueblo de Ecuador, s. f.) y la construcción de una sociedad respetuosa de los derechos humanos. Para lograr tal cometido, se le han asignado varias competencias, que pueden aglomerarse en las siguientes categorías, en

buena medida similares a las de la Defensoría colombiana: las de defensoría (lo que incluye trámite de quejas, las órdenes para la tutela de los derechos y la representación judicial), las de denuncia y las de política pública. No obstante, vale la pena resaltar dos asuntos sumamente interesantes en el escenario ecuatoriano. Por una parte, la posibilidad de que la institución preste sus servicios a los ecuatorianos que no se encuentran en territorio nacional. Por la otra, la mención expresa al deber que dicha institución tiene respecto de los derechos de la naturaleza y el buen vivir.

Como se observa, el perfil de la Defensoría varía de país a país. En los casos colombiano y ecuatoriano, se trata de entidades pensadas en términos de difusión, control, representación, intervención y mediación. En cambio, en Argentina la institución tiene un perfil exclusivamente de representación, principalmente en términos judiciales.

En torno al asunto de las funciones, debemos resaltar que además de las facultades de las defensorías, éstas también tienen algunos deberes. Entre ellos, vale la pena resaltar su obligación de rendir cuentas periódicamente. En Argentina, el Defensor del Pueblo debe dar cuenta anualmente a las Cámaras de la labor realizada en un informe que les presentará antes del 31 de mayo de cada año; empero, cuando la gravedad o urgencia de los hechos lo aconsejen podrá presentar un informe especial. En Colombia, el Defensor del Pueblo también debe presentar al Congreso de la República un informe anual en donde reporte sus actividades (con el número y tipo de quejas recibidas, de las medidas adoptadas para su atención y trámite, de la mención expresa de los funcionarios renuentes o de los particulares comprometidos y de las recomendaciones de carácter administrativo y legislativo que considere necesarias). Por último en Ecuador, los deberes de información del Defensor son un tanto diferentes. Allí se consagra el deber de investigar e informar constantemente sobre la situación en derechos humanos y de la naturaleza, para recomendar un cambio de actitud del Estado.

3. *Estructura institucional*

Atendiendo al perfil que los ordenamientos constitucionales han dado a las defensorías que estudiamos, la estructura institucional de cada una de ellas varía bien sea que se atienda a un criterio funcional o a uno temático. En el caso argentino, el énfasis es temático. Por ello, además del

despacho del Defensor, la Secretaría General y la Subsecretaría general, el trabajo de la Defensoría se articula en torno a siete áreas temáticas de trabajo, a saber: 1. Identidad y ciudadanía, 2. Salud, acción social, educación y cultura, 3. Medio ambiente y desarrollo sustentable, 4. Usuarios, obras y servicios públicos, 5. Seguridad social y trabajo, 6. Asesoría legal y técnica y 7. Grupos vulnerables.

En Colombia, la articulación institucional obedece tanto al criterio funcional como al temático que, además, se entrecruzan con una variable territorial. En estricto sentido, la entidad se integra por el Defensor del Pueblo, sus oficinas asesoras, el Despacho del vicedefensor del Pueblo, las defensorías regionales y la Secretaría General. No obstante, es menester precisar que desde la reforma orgánica de 2014, en el despacho del vicedefensor se encuentran adscritas cuatro direcciones nacionales (Promoción y Divulgación de Derechos Humanos; Atención y Trámite de Quejas; Recursos y Acciones Judiciales, y Defensoría Pública) y quince defensorías delegadas por criterio temático (orientación y asesoría de las víctimas del conflicto armado; prevención de riesgos y sistema de alertas tempranas; asuntos agrarios y de tierras; derechos de las mujeres y asuntos de género; grupos étnicos; infancia, juventud y adulto mayor; política criminal y penitenciaria; derecho a la salud y seguridad social; asuntos constitucionales y legales; derechos de la población en movilidad humana; derechos económicos, sociales y culturales; protección del derecho al deporte; prevención y la transformación de la conflictividad social; y protección de derechos en ambientes virtuales) (Decreto 25, 2014). Asimismo, es importante aclarar que la distribución territorial de las defensorías regionales va más allá de la organización territorial prevista en el ordenamiento territorial colombiano en la medida en la que cuenta con defensorías en zonas especiales, como es el caso del Bajo Cauca Antioqueño, el Magdalena Medio, Ocaña, el Pacífico, Soacha, el Sur de Bolívar, el Sur de Córdoba, Tumaco, y en el Urabá-Darién.

En el caso ecuatoriano, la estructura de la Defensoría está definida en clave de procesos. Concretamente, se organiza a través de un proceso gobernante, una serie de procesos sustantivos, otra serie de procesos adjetivos y una serie de procesos desconcentrados.

En el primero se encuentran ubicados el Defensor y la vicedefensoría. En el segundo se agrupan las diferentes dependencias de gestión estratégica, como lo son la prevención y promoción de derechos humanos, protección de derechos humanos y de la naturaleza, producción especializada

de gestión del conocimiento e investigación y la gestión de transparencia y acceso a la información pública. En el marco de los procesos adjetivos se incluyen las dependencias que no están directamente ligadas con el mandato institucional, como son la gestión de comunicaciones, imagen institucional, cooperación internacional, auditoría interna, asesoría jurídica, administrativa-financiera y planificación. Y finalmente, en los procesos desconcentrados se encuentran las delegaciones provinciales y del exterior (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2020).

4. *La designación del Defensor del Pueblo*

En términos generales, en los tres casos el poder público encargado de designar al Defensor del Pueblo es el mismo: el Poder Legislativo, sin embargo, lo que varía es quién decide la lista de candidatos elegibles para el cargo. En Argentina, el Defensor del Pueblo, quien tiene un periodo de cinco años (extensible por cinco más) es designado y puede ser removido por el Congreso, gracias al voto de sus dos terceras partes. La lista de candidatos a ser elegidos se obtiene de la propuesta que hace la comisión bicameral reunida bajo la dirección del presidente del Senado, de uno a tres candidatos para ocupar el cargo de Defensor del Pueblo (Ley 24.284, artículo 2o.). En caso de que el Defensor lo requiera, la Comisión Bicameral puede designar defensores adjuntos “que auxiliarán a aquél en su tarea, pudiendo reemplazarlo provisoriamente en los supuestos de cese, muerte, suspensión o imposibilidad temporal, en el orden que la Comisión determine al designarlos”. En el escenario colombiano, el Defensor del Pueblo es elegido para un periodo de cuatro años por la Cámara de Representantes del Congreso de la República de una terna enviada por el presidente de la República. En el caso ecuatoriano, es el pleno del Congreso el que elige al Defensor, con el voto de las dos terceras partes, por lo menos, de sus miembros para un periodo de cuatro años, que puede extenderse por otros cuatro (Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, artículo 3o.).

Como se observa, las diferencias respecto de la designación del titular de esta institución no son significativas; no obstante, vale la pena resaltarlas, pues ellas pueden tener efectos sobre su trabajo. Por ejemplo, si bien la elección de los defensores en los tres casos depende de los parlamentos, en los casos argentino y ecuatoriano, ésta depende del pleno del Congreso, y no sólo de una de sus cámaras, como ocurre en Colombia. Si bien

esta variación es mínima, si atendemos a las dinámicas político-electorales de nuestros parlamentos, ello puede tener consecuencias sobre el perfil del designado y su autonomía e independencia.

Este asunto también tiene relación con otra de las diferencias entre el régimen colombiano y los casos argentino y ecuatoriano. En estos últimos escenarios está contemplada la reelección del Defensor, decisión que, una vez más, depende del Congreso. En este contexto, la pregunta sobre la garantía de independencia del Defensor aparece de nuevo. Este asunto se exagera en el caso argentino, en el que, además, el Congreso también puede remover al titular de la institución.

Quizá la otra diferencia que vale la pena resaltar es la posibilidad que contempla la Constitución argentina de que, a propuesta del Defensor del Pueblo, la comisión bicameral nombre defensores adjuntos, esto es, una especie de auxiliares de aquél en su tarea, que puedan reemplazarlo provisionalmente en los supuestos de cese, muerte, suspensión o imposibilidad temporal (Ley 24.284, artículo 13). Esta figura también está presente en la Defensoría de Ecuador, sólo que allí los adjuntos son designados por el mismo Defensor.

5. Relaciones interinstitucionales

Como se mencionó, la característica principal de la Defensoría del Pueblo es su autonomía respecto del resto de la institucionalidad estatal y, más aún, su capacidad de ejercer control sobre ésta. Ahora bien, pese a dicha independencia, el trabajo de la Defensoría se articula con algunos entes estatales, y responde respecto de otros.

Así, por ejemplo, en Argentina le corresponde al Defensor articular las acciones de protección con los defensores provinciales y municipales, organizar las actividades de las receptorías del interior y mantener relaciones permanentes con las organizaciones regionales de *Ombudsman*, colaborar en las acciones de cooperación y coordinación con organismos o entes extranjeros, organizaciones no gubernamentales y con entidades internacionales cuya actividad sea asimilable a la del Defensor del Pueblo, coordinando los planes, programas y proyectos elaborados al respecto, de conformidad con las instrucciones del Defensor del Pueblo o del Consejo de Administración, según el caso, tendientes a generar un proceso de fortalecimiento de la cooperación internacional en la temática.

En Colombia, la Defensoría del Pueblo hace parte de la Red Institucional de Apoyo a las Veedurías Ciudadanas establecida en la Ley 850 de 2003, por lo que le corresponde prestar su apoyo legal y concurso a las redes que las agrupan regionalmente en todo lo relativo a la promoción de la vigilancia, y en todos los municipios colombianos existe la figura del personero municipal, quien es la autoridad local encargada de la promoción de los derechos de los habitantes del correspondiente municipio. El Ministerio Público, como ente de control, capacita a dichas autoridades de manera conjunta entre la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las defensorías regionales, con el fin de fortalecer sus competencias.

El Defensor del Pueblo de Ecuador coordina con los adjuntos, comisionados, directores y coordinador nacional, todas las políticas que sobre derechos humanos, derechos constitucionales y demás de competencia de la Defensoría, para que se implementen oportuna y adecuadamente (Gil y Blacio, 2011).

Ahora bien, además de esta articulación a nivel nacional, las defensorías también coordinan su trabajo con los sistemas internacionales de protección a la luz de sus competencias y alcances. Así, por ejemplo, según las resoluciones 67/163 del 20 diciembre 2012 y 65/207 del 21 diciembre de 2010 de la Asamblea General de la ONU y los Principios de París, la Defensoría del Pueblo debe colaborar en las acciones de cooperación y coordinación con organismos o entes extranjeros, ONG y con entidades internacionales cuya actividad sea la protección de los derechos humanos, coordinando los planes, programas y proyectos tendientes a generar un proceso de fortalecimiento de la cooperación internacional en la temática (Robledo, 2020).

Es así como, adicionalmente, la Defensoría del Pueblo argentina debe cooperar y trabajar en el mantenimiento de las relaciones permanentes con todas las organizaciones de las Naciones Unidas, en especial con la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la estructura Regional Americana de integración de Estados: Organización de Estados Americanos, en especial con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En el caso colombiano, la Oficina de Asuntos Internacionales de la Defensoría del Pueblo debe dirigir y coordinar la implementación de la estrategia para atender asuntos internacionales y de cooperación de la entidad, y asesorar al Defensor del Pueblo en la definición de políticas para

la atención y seguimiento de situaciones de vulneración de los derechos humanos de los colombianos en el exterior y de la infracción del derecho internacional humanitario en Colombia, cumpliendo con la misión institucional de la entidad.

En Ecuador, el Reglamento Orgánico Funcional de la Defensoría del Pueblo determina que dentro de los objetivos de esta institución se encuentran: *a)* informar sobre la firma y ratificación de los pactos, convenios y declaraciones internacionales en materia de derechos humanos y de la naturaleza y velar por el efectivo cumplimiento de los mismos; *b)* representar al país y hacer parte de los eventos e instancias internacionales sobre las materias de su competencia, y *c)* fortalecer relaciones nacionales e internacionales con instituciones y organizaciones no gubernamentales.

Por último, también debe mencionarse que además de la interacción de las defensorías con los órganos internacionales de promoción y protección, dichas entidades también se articulan con redes de colaboración tales como la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), la Red Iberoamericana de Organismos y Organizaciones contra la Discriminación (RIOOD), Naciones Unidas, la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ANUDH) y la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano.

6. *Las defensorías y la ciudadanía*

Por último, vale la pena detenernos en la relación que tienen las defensorías en cada país con la ciudadanía. Las defensorías del pueblo son, ante todo, el brazo institucional de la ciudadanía para la defensa de sus derechos. Por ello, la pregunta por la relación de estas instituciones con los individuos es fundamental. Ahora bien, el alcance y los derroteros de dicha relación cambia según las funciones y capacidades asignadas a cada institución.

En este apartado queremos concentrarnos en las dos interacciones que implican una relación directa entre los ciudadanos y la defensoría: aquellas que se dan en el marco del trámite de las quejas ciudadanas y las que se generan con ocasión de la representación judicial.

Respecto de lo primero, en Argentina, es posible ejercitar la acción de amparo contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a

la lesión, restricción alteración o amenaza de los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de *incidencia colectiva en general*, mediante la presentación personal o por correo a la sede central de la institución de una queja escrita por parte del afectado, el Defensor del Pueblo o las asociaciones que propendan a esos fines, sin ningún costo y sin necesidad de la representación de un abogado.

Admitida la queja, el Defensor del Pueblo debe promover la investigación sumaria, en la forma que establezca la reglamentación, para el esclarecimiento de los supuestos de aquélla. En todos los casos debe dar cuenta de su contenido al organismo o entidad pertinente, a fin de que por intermedio de autoridad responsable y en el plazo máximo de treinta (30) días, se remita informe escrito. Respondida la requisitoria, si las razones alegadas por el informante fueron justificadas a criterio del Defensor del Pueblo, éste dará por concluida la actuación comunicando al interesado tal circunstancia (Ley 24.284, artículo 23).

Cabe establecer que la DPN no tiene legitimación para accionar en la defensa de los derechos subjetivos sobre bienes jurídicos individuales, los cuales deben ser ejercidos por sus titulares, sino solamente derechos de incidencia colectiva; es decir, se requiere que: *a)* el bien que se procura proteger pertenezca a toda la comunidad, siendo indivisible y no admitiendo exclusión alguna, y *b)* el foco de la pretensión debe estar en la incidencia colectiva del derecho, y no en la repercusión indirecta que pueda tener sobre el patrimonio [o algún otro derecho individual] de algún/os individuos, cuya acción le corresponde a dichos individuos de manera individual.

De otro lado, en Colombia, la interposición de una queja por parte del interesado es el punto de partida de una investigación para esclarecer o rectificar actos, hechos u omisiones de la administración y/o de cualquier otra persona natural o jurídica, que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio o negligente de sus funciones y que afecten los derechos y garantías e intereses individuales, difusos o colectivos contemplados en la Constitución Política Nacional. Además, valga mencionar que, de conformidad con el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, en armonía con el artículo 51 del Acuerdo 05 de 1992, y el Acuerdo 02 de 2015 de la Corte Constitucional, el Defensor del Pueblo podrá acudir ante la Sala de Revisión de dicho tribunal para solici-

tar la insistencia en revisión de los fallos de tutela excluidos de selección cuando considere que esta última puede aclarar el alcance de un derecho o evitar un perjuicio grave. Cualquier persona que hubiere intervenido en el trámite de una acción de tutela, bien directamente o como agente oficioso o resultare afectada con la decisión proferida, podrá por sí misma o mediante representante o apoderado, solicitar el uso de dicha facultad.

La Defensoría del Pueblo dispone de un Protocolo General de Atención y de Servicios que regula la atención ofrecida por el personal vinculado a la entidad a través de los canales telefónico, presencial y virtual, con el fin de propiciar una mejor interacción entre los usuarios de los trámites y servicios y quienes tienen a su cargo la atención al ciudadano, garantizando un trato digno y solidario al usuario que tiene la expectativa de recibir ayuda, teniendo en cuenta desde su condición de discapacidad hasta el comportamiento de los servidores públicos.

El ordenamiento jurídico del Ecuador permite que cualquier ciudadano o ciudadana, sin importar su nacionalidad, edad, residencia, incapacidad para hablar, detención en centros penitenciarios o policiales, internación en establecimientos psiquiátricos o cualquier relación de dependencia con el Estado, solicite la intervención de la Defensoría del Pueblo si considera que algún organismo público o persona natural o jurídica ha vulnerado sus derechos fundamentales o ha lesionado sus legítimos intereses (Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, título III). Así, a través de peticiones, que se pueden presentar en forma verbal o escrita, ante un funcionario de la institución con su firma de responsabilidad, adjuntando, si es posible, las fotocopias de los principales documentos relacionados con el caso planteado, los ciudadanos pueden activar las competencias de la Defensoría.⁷

Una vez admitida la petición, inicia la investigación sumaria, para que el funcionario público o la persona involucrada la conteste en un plazo de ocho días, prorrogables por ocho días más, a petición fundamentada de parte. De encontrar fundada la petición, la Defensoría promoverá, sin demora alguna, los recursos y acciones que impidan las situaciones de daños o peligros graves, sin que las autoridades competentes requeridas puedan negarse a su conocimiento y resolución. La falta de contestación

⁷ En el caso de juicios que se siguen en la función judicial, o en trámites administrativos, los funcionarios de la Defensoría del Pueblo se limitarán a vigilar el respeto al debido proceso, pudiendo para este efecto interponer las acciones y recursos contemplados en la Constitución Política de la República y la ley.

se asume como aceptación de la petición, debiéndose en todo caso indagar sobre los fundamentos de ésta.

En cuanto a la representación judicial, tal como lo hemos dicho, este es el fuerte de la Defensoría argentina, pero es también una de las funciones de las defensorías colombiana y ecuatoriana. En el primer caso, la representación se ejerce en el marco de la competencia reparadora del Defensor de la Nación, que se traduce en hacer uso de su legitimación procesal para demandar ante organismos jurisdiccionales las violaciones contempladas en sus facultades, aunque su misión primordial es la de colaborador crítico y no de litigante pues la Defensoría tiende, precisamente, a evitar los costos y las dilaciones que suponen los procesos judiciales.

En Colombia, la Defensoría puede, o bien iniciar acciones judiciales, o bien participar en el marco de los procesos constitucionales y legales cuyo régimen procesal así lo autoriza. En este contexto, la Defensoría puede demandar, impugnar, insistir o defender ante la Corte Constitucional, de oficio o a solicitud de cualquier persona y cuando fuere procedente, normas relacionadas con los derechos humanos e interponer acciones públicas en defensa de la Constitución Política, de la ley, del interés general y de los particulares, ante cualquier jurisdicción, servidor público o autoridad.

Además, la defensoría participa del trámite de las peticiones colectivas formuladas por organizaciones cívicas o populares frente a la administración pública, cuando aquéllas lo demanden y la mediación entre los usuarios y las empresas públicas o privadas que presten servicios públicos, cuando aquéllas lo demanden, en defensa de los derechos que se presuman violados.

Finalmente, la Defensoría ecuatoriana patrocina tanto a las personas como a los pueblos, comunidades y colectivos en la interposición de garantías jurisdiccionales, tales como: *a)* acciones de protección por la vulneración de los derechos constitucionales; *b)* *habeas corpus* para recuperar la libertad por detenciones ilegales, arbitrarias o ilegítimas; *c)* *habeas data* para acceder a la información personal que se encuentra en entidades públicas o privadas; *d)* acceso a la información pública como un derecho ciudadano; *e)* acción por incumplimiento para garantizar que se apliquen las normas del sistema jurídico; *f)* acción ciudadana para demandar colectivamente el respeto de los derechos, y *g)* reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.

Como se observa, las tres instituciones bajo estudio tienen, formalmente hablando, importantes herramientas para construir una sólida relación

con los ciudadanos gracias a la cual se logre la garantía de sus derechos. Sin embargo, es menester reconocer que tal vez de las tres, la que mayor proximidad tiene con determinados grupos, como los pueblos indígenas, es la institución ecuatoriana; en particular, si se tiene en cuenta que ésta ha hecho un esfuerzo por hacer transversal su política de reconocimiento e inclusión, disponiendo de toda la información pública en su página web en formato bilingüe (español e indígena).

A renglón seguido haremos un breve análisis de los alcances del trabajo de las defensorías a la luz de los Principios de París, según lo reportado en los informes anuales más recientes de estas instituciones.

III. HASTA DÓNDE VA EL TRABAJO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Si bien la figura de la Defensoría del Pueblo es relativamente nueva en la región, su trabajo ha sido un cambio significativo en términos de cultura de los derechos humanos. Para evaluar los alcances de estas instituciones, quizá lo más idóneo sea tener como parámetro de análisis las disposiciones contenidas en los Principios de París (López, 2022, pp. 67-95), dentro de las que se encuentran los objetivos y competencias que deben cumplir las instituciones nacionales de derechos humanos. En tal sentido, resulta oportuno recordar lo que establece el principio A de la Resolución 48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en donde se adoptan dichos Principios.

En términos generales, las instituciones nacionales de derechos humanos —y en este caso, las defensorías del pueblo— son competentes de manera general en el ámbito de protección y promoción de los derechos humanos, en particular en la medida en la que deben contar con el mandato más amplio posible en términos constitucionales o legales. No obstante, se prevén al menos siete atribuciones específicas que, de acuerdo con Robledo Silva, se pueden agrupar en cuatro categorías: las competencias consultivas, las de investigación, las de cooperación internacional y finalmente, las de promoción.

Dentro de las primeras podemos ubicar todas aquellas relacionadas con las de proponer, revisar y recomendar las decisiones y normas en materia de derechos humanos; en las segundas todas aquellas que implican investigar

las violaciones de derechos humanos; en las terceras aquellas que tienen que ver con colaborar con organizaciones internacionales en la promoción y protección de los derechos humanos y finalmente en las últimas, aquellas relacionadas con la educación y divulgación de los derechos humanos (Robledo, p. 51).

Así las cosas, a continuación analizaremos en clave de dichas competencias, el alcance del trabajo adelantado por las defensorías del pueblo de Argentina, Colombia y Ecuador. Para ello, utilizaremos como insumo los informes anuales presentados por cada uno de ellos sobre su gestión en los diferentes campos.

1. *Las competencias consultivas*

De acuerdo con las competencias y atribuciones establecidas en los Principios de París, dentro de las competencias consultivas se ubican las de:

a) presentar... dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos... b) promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva; c) alentar la ratificación de esos instrumentos o la adhesión a esos textos y asegurar su aplicación.

En el escenario argentino, encontramos que la Defensoría del Pueblo ejerce una función activa en términos consultivos en la medida en la que participa y apoya el procedimiento legislativo. Así, por ejemplo, desde 2019, la Defensoría aportó a la construcción del proyecto de ley sobre registro del estado civil y capacidad de las personas y mantuvo un papel activo en el seguimiento a su trámite legislativo durante los dos años siguientes (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2022, p. 33). En esa misma medida, ha monitoreado el cumplimiento e implementación de diversas normas de derechos humanos, como es el caso de la Ley 26.331 sobre la protección de los bosques nativos, y la Ley 7.543 de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Salta (p. 93). En esa misma línea, vale la pena destacar otros esfuerzos iniciados con anterioridad. Por una parte, el seguimiento adelantado respecto de los

objetivos de desarrollo sostenible a través de la Resolución DP 29/14⁸ y la inclusión de la promoción y protección de los derechos sexuales y reproductivos como competencia esencial de la institución, Resolución DP 46/16, en atención a la resolución de la Asamblea Mundial de la Salud WHA 55.19 (Defensoría del Pueblo de la Nación, 2017).

Por su parte, la Defensoría del Pueblo de Colombia ha desempeñado sus funciones consultivas en lo que durante los últimos años ha denominado como *magistratura moral*, en donde incluye sus participaciones en el trámite legislativo de las leyes relacionadas con los derechos fundamentales, la realización de informes, dictámenes, conceptos y doctrinas defensoriales, así como el seguimiento al cumplimiento de fallos judiciales. Así por ejemplo, durante 2020, la Defensoría participó en cuarenta debates en el Congreso de la República, realizó dos audiencias defensoriales sobre el derecho a la salud y sobre la crisis humanitaria y ambiental de la Región Pacífico, elaboró treinta informes defensoriales, 34 conceptos defensoriales y el seguimiento a 46 fallos judiciales. Dentro de dichos productos, interesa resaltar la participación en el trámite legislativo de proyectos relativos a asuntos étnicos, derechos de los niños, niñas y adolescentes, asuntos penales, regulación de los cigarrillos electrónicos y erradicación de cultivos ilícitos por aspersión aérea (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2020, pp. 26-28).

Ahora bien, dentro del ejercicio de este tipo de competencias, resulta particularmente importante destacar, en el caso de la Defensoría colombiana, el trabajo que ha adelantado haciendo el monitoreo y seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz. En esa medida, es esencial mencionar el reciente Informe de Seguimiento a la Implementación del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, que fue publicado y presentado en julio de 2022, en el que a partir de un análisis de las diferentes metas derivadas del acuerdo concluyó que por fin, después de una fase de planeación, finalmente la implementación del Acuerdo por parte del gobierno ingresaba a una aceleración para la implementación (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2022).

⁸ A través de la cual la Defensoría exhortó a los funcionarios nacionales y provinciales, responsables de las áreas de agricultura, educación, ambiente, producción y salud, así como a los de la Comisión Nacional de Investigación sobre Agroquímicos (CNIA), consejos federales, áreas de ciencia y tecnología y de investigación y desarrollo, a tomar medidas de precaución para evitar la exposición a agroquímicos en las escuelas rurales; resultando un total de 148 funcionarios exhortados en todo el país.

Así por ejemplo, la Defensoría se ha encargado de visibilizar los más de 1,442 predios que han sido restituidos a las víctimas del conflicto armado y la recuperación de un total de 16,923, correspondiente a más del 63% establecido en el Acuerdo. Pero también, reconociendo los desafíos que aún perduran en la materia, recomendó la creación de una jurisdicción o especialidad agraria al interior de la rama judicial —tal como había sido dispuesto en el Acuerdo—; una recomendación que ha surtido efecto, toda vez que el gobierno nacional presentó una iniciativa legislativa en el segundo semestre, la cual fue aprobada por el Congreso en diciembre de 2022 (Senado, 2022).

Por último, en el caso de la Defensoría ecuatoriana, al igual que como sucede con sus homólogas, ésta desempeña un papel importante en cuanto al diseño, revisión y seguimiento de la legislación en materia de derechos humanos. En particular, resalta su participación en la agenda legislativa del Estado, al ver, por ejemplo, que para 2021, junto con la Asociación de Psiquiatría Núcleo Pichincha, se presentó un proyecto de Ley Orgánica de Salud Mental con el que se pretendía garantizar “la atención integral de la salud mental de sujetos de atención prioritaria y grupos en situación de vulnerabilidad en la salud mental, bajo un enfoque de derechos humanos, de equidad de género, interculturalidad e inclusión social” (Defensoría del Pueblo Ecuador, 2022, p. 39). Asimismo, incidió en los proyectos de ley relacionados con el derecho al cuidado en el ámbito laboral para mujeres o personas con discapacidad, el derecho a la interrupción voluntaria del embarazo y la ley de transparencia y acceso a la información, entre otros (p. 64).

2. Las competencias de investigación

Sumada a las anteriores, está la atribución que tienen las defensorías para contribuir a la elaboración de los informes que los Estados deban presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales, en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados. Asimismo, lo que tiene que ver con el estado actual de los derechos humanos al interior de cada Estado.

En el caso argentino, durante los últimos años, la Defensoría ha cumplido un papel especialmente importante en la elaboración de los informes que el Estado debe remitir a organismos internacionales con relación al cumplimiento de sus obligaciones en materia de derechos humanos. Así,

por ejemplo, en 2021 preparó y presentó los informes solicitados por el Mecanismo de Expertos sobre el Derecho al Desarrollo en relación al Racismo y la Discriminación Racial, por el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, el Relator Especial sobre Derechos Humanos de los Migrantes, la Relatora Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, el ACNUDH, el Relator Especial sobre la venta y explotación sexual de niños, incluida la pornografía infantil y otros abusos sexuales infantiles y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Defensoría del Pueblo de la Nación, p. 245).

Respecto a este último informe, vale la pena anotar que a fin de realizar un seguimiento de las observaciones generales realizadas a Argentina por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), desde noviembre de 2016 se creó el Observatorio de Femicidios del Defensor del Pueblo de la Nación, el cual realiza el registro, sistematización, análisis y comunicación de los casos de femicidio. Desde ese entonces, el Observatorio ha registrado y reportado 292 casos en 2017, 281 casos en 2018, 280 casos en 2019, 295 casos en 2020 y 289 casos en 2021 (p. 259).

En el contexto colombiano, vale destacar, especialmente, más allá de la producción de informes y respuestas para organismos internacionales —ya que esto se focaliza a través de otras entidades del Estado—, el trabajo que adelanta la Defensoría del Pueblo en cuanto al monitoreo y seguimiento de la situación de derechos humanos. En tal sentido, vale la pena llamar la atención sobre los esfuerzos de prevención y protección desplegados a través del Sistema de Alertas Tempranas, desde donde se desplegaron seis misiones humanitarias en los departamentos de Nariño, Chocó, Córdoba, Meta, Sucre y La Guajira, se obtuvieron 54 alertas tempranas, se hizo seguimiento a 37 alertas más y se adoptó un informe defensorial preventivo. A partir de esto, por ejemplo, la Defensoría logró identificar que en el 40.7% de los casos se trataba de riesgos para población en proceso de reincorporación, el 66% señalaba riesgos derivados del conflicto armado para mujeres defensoras y lideresas, el 18.5% sobre riesgos derivados del conflicto armado para población con orientación sexual e identidad de género diversas, y el 48.1% sobre riesgos para población afrocolombiana, negra y palenquera (Defensoría del Pueblo de Colombia, p. 58).

Por su parte, la Defensoría ecuatoriana despliega sus esfuerzos investigativos en lo que tiene que ver con el seguimiento de las recomendaciones

de los organismos derivados de tratados internacionales. En tal sentido, se destaca que durante 2021 se elaboró el informe Anual de la Situación de Derechos Humanos del Ecuador del 2020, respondió diecisiete cuestionarios y solicitudes de organismos internacionales, realizó un informe alternativo sobre el cumplimiento de la CEDAW y participó en la elaboración de informe anual de la Federación Iberoamericana de *Ombudsman* Defensoría del Pueblo de Ecuador (p. 63). Como parte de los esfuerzos desplegados para la elaboración de dichos informes, es menester llamar la atención sobre el seguimiento al otorgamiento de medidas administrativas de protección de mujeres, que se hizo en cumplimiento de la Ley Orgánica para la Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres. A partir de él se logró determinar que en 2021 se registraron 11,351 medidas a escala nacional, y se realizó el seguimiento a 4,642 medidas que fueron cumplidas (p. 63).

3. *Las competencias de cooperación*

La tercera categoría de competencias y atribuciones es aquella relacionada con las de cooperación internacional. En concreto, los Principios de París hablan de cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de la promoción y protección de los derechos humanos.

En términos generales, el trabajo de las defensorías del pueblo en clave de cooperación internacional puede ser visto desde dos aristas. Por un lado está la participación activa que tengan estas entidades en escenarios de cooperación y diálogo internacional, como bien lo resalta la Defensoría del Pueblo argentina; que durante 2021 participó en el diálogo de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con las instituciones nacionales de derechos humanos de la región de las Américas acerca del Covid-19, desafíos y oportunidades, y en las reuniones y asambleas de la Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano y el Instituto Internacional de Ombudsman (Defensoría del Pueblo de Ecuador, p. 63). Y por el otro, a través de la ejecución de proyectos con financiación internacional, como lo destaca constantemente la Defensoría del Pueblo de Colombia, que durante 2020 ejecutó 1.593,882 dólares en 48 proyectos relacionados

con grupos étnicos, mujeres, niños, niñas y adolescentes, organizaciones y colectivos nacionales, defensores de derechos humanos, población civil, comunidad LGTBI, población desplazada, población migrante y víctimas del conflicto armado (Defensoría del Pueblo de Colombia, 2022, p. 120).

Por otra parte, en un contexto más local, la Defensoría del Pueblo argentina suscribió durante 2021 al menos siete convenios de cooperación con entidades públicas territoriales, asociaciones locales y fundaciones encargadas de la defensa de los derechos humanos. Es el caso de los convenios con el municipio de Escobar, la Fundación Micaela García “La Negra”, la Asociación Civil Convoz, las defensorías de las ciudades de Salta y Viedma, la Sociedad Argentina de Pediatría y el instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (Defensoría del Pueblo de la Nación, p. 280).

Así, como parte de la ejecución de dichos convenios, la Defensoría argentina ha logrado prestar asistencia técnica a autoridades y organismos locales para la promoción y defensa de los derechos humanos en el territorio. Es el caso de lo sucedido con el convenio con el municipio de Escobar, en donde durante 2021 la Defensoría impartió sendos cursos orientados a capacitar y formar a los mediadores comunitarios del municipio en cuestión (p. 280). O tal como sucedió con el trabajo realizado con la Asociación de Defensores del Pueblo de la República Argentina, se diseñó y fue puesto en marcha el primer Protocolo para Defensorías del Pueblo en Empresas y Derechos Humanos, orientado a fortalecer la mediación de las defensorías en el acceso a la remediación de las víctimas en materia de derechos humanos por parte de empresas (p. 284).

También vale destacar los resultados del convenio celebrado con la Fundación Micaela García, a través del cual se puso en marcha un programa de capacitación en cuestiones de género y violencia contra las mujeres y nuevas feminidades, así como una propuesta para la transversalización de la perspectiva de género al interior de la Defensoría del Pueblo de la Nación (p. 270). Este ejemplo resuena especialmente con el mandato que tienen las instituciones nacionales de derechos humanos, al establecer un verdadero diálogo con la ciudadanía y los organismos de derechos humanos que propicie y produzca verdaderas transformaciones en la cultura de los derechos humanos.

En el caso ecuatoriano, la Defensoría del Pueblo, a diferencia de los casos argentino y colombiano, hace énfasis en ambas dimensiones de la cooperación internacional, señalando que las gestiones de cooperación

desplegadas pretenden tanto la asistencia técnica como financiera. Así, por ejemplo, durante 2021 se ejecutó el Proyecto de Sistema de Alerta y Respuesta Temprana en la Frontera Norte —SART—, en cooperación con varias agencias y organismos de las Naciones Unidas; capacitó, a través de cursos de cooperación internacional, a 58 servidores de la Defensoría, y ejecutó cerca de 773,787 dólares vía cooperación internacional (Defensoría del Pueblo de Ecuador, p. 82). Asimismo, participó en los mismos espacios de diálogo internacional que la Defensoría argentina, así como también en las reuniones de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

4. Las competencias de promoción, prevención y protección de los derechos humanos

Por último, se encuentra la categoría más amplia de las cuatro: la de las competencias y atribuciones para la promoción de los derechos humanos. Dentro de ella se encuentran al menos dos atribuciones específicas reconocidas por los Principios de París:

f) colaborar a la elaboración de programas relativos a la enseñanza y la investigación en la esfera de los derechos humanos y participar en su aplicación en el ámbito escolar, universitario y profesional, y g) dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, en particular la discriminación racial, sensibilizando a la opinión pública, en particular mediante la información y la enseñanza, recurriendo para ello a todos los medios de comunicación.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo en Argentina lleva a cabo distintos tipos de talleres, capacitaciones, diplomaturas, jornadas, paneles, encuentros y conferencias para la difusión de derechos y la divulgación sobre el rol de la Defensoría del Pueblo de la Nación en la tutela de los derechos humanos. Así, por ejemplo, durante 2021 realizó talleres de capacitación sobre el SIMORE interamericano y sobre la incorporación del ODS16; participó en la actualización del Protocolo de Actuación para Protección de Derechos Humanos de Personas en Contextos de Migración, y realizó un congreso internacional sobre la democracia en tiempos de desconfianza e incertidumbre global (Defensoría del Pueblo de la Nación, p. 63). Con

relación a la divulgación de los derechos humanos en Argentina, vale la pena señalar también que desde 1999 la Defensoría cuenta con el programa de radio semanal *La Gente y su Defensor*. Este programa nació como táctica comunicacional dentro del operativo denominado “Plan Federal de Difusión”, con el propósito de profundizar y dar a conocer las actividades que lleva adelante el *Ombudsman* nacional, el cual hoy ha evolucionado al *pódcast Derechos y Acción* (p. 253).

Ahora bien, dentro de las competencias relativas a la promoción de los derechos humanos se incluyen también aquellas relacionadas con la intervención en procesos judiciales y la defensa pública. De allí que valga la pena destacar que en el caso argentino, la Defensoría prestó asesoría legal y técnica durante 2021 tramitando sendos procesos judiciales, dentro de los que se destaca el proceso promovido para el colectivo de pueblos originarios de la provincia del Chaco, en donde se consiguió que la Corte Suprema de Justicia de la Nación adoptara una medida cautelar en su favor. Asimismo, se resalta la asistencia y asesoría que ofreció a las víctimas de la violencia obstétrica para que hospitales y sanatorios cumplieran con las obligaciones derivadas de la Ley 25.929 sobre Parto Respetado para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia Obstétrica (p. 208).

Por su parte, la Defensoría colombiana desarrolló durante 2020 un total de 4,751 actividades de promoción y divulgación de los derechos humanos en el nivel regional, con las que se llegó a más de 9,000 ciudadanos. De ellos, cerca del 85% eran catalogados como sujetos de especial protección constitucional (Defensoría del Pueblo de Colombia, p. 32). Debido a las necesidades y realidades nacionales, las principales temáticas sobre las que versaron estos ejercicios fueron las de construcción de paz, los DES-CA y la relación entre empresa y derechos humanos. Así, por ejemplo, de los trece diplomados que se dictaron durante este año, siete guardaron relación con el conflicto armado y la construcción de paz, tres con mecanismos de control social, y los tres restantes con enfoques diferenciales.

Es igualmente destacable dentro de las funciones de promoción, prevención y protección que desempeña la Defensoría colombiana, su participación activa en: Grupo de Valoración Preliminar (GVP), el Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) y la Mesa Técnica de Seguridad y Protección para excombatientes de FARC-EP. Esto, en la medida en la que el GVP se ocupa de determinar “el nivel de riesgo y recomendar la medida de protección a implementar para las

personas evaluadas, según la información suministrada por los analistas de riesgo del Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la Información” (p. 69); el CERREM, de validar dichas recomendaciones, y a partir de ello sugerir medidas de protección, y la Mesa Técnica de identificar

...las necesidades en materia de recursos humanos, físicos y de presupuesto requeridos para la implementación del Plan Estratégico de Seguridad y Protección de excombatientes FARC-EP y su núcleo familiar, de manera que se garanticen los derechos a la vida e integridad personal, a la libertad, a la movilidad y a la seguridad de estas personas, objeto del programa de protección (p. 71).

Por último, del caso colombiano vale destacar las acciones que despliega la Defensoría en la defensa de los derechos humanos en instancias judiciales. En ese sentido, durante 2020 la Defensoría participó en un total de 41,418 procesos judiciales en diferentes tipos de acciones (acciones de cumplimiento, acciones de grupo, *habeas corpus*, acciones de inconstitucionalidad, mecanismos de búsqueda, acciones de nulidad, acciones populares y acciones de tutela). Dentro de los procesos más importantes y representativos destaca la acción de grupo del vertedero de basura Doña Juana, en donde la Defensoría durante 2020 logró apoyar la resolución de 14,000 recursos de los adherentes de la acción (p. 85).

Finalmente, la Defensoría del Pueblo ecuatoriana, en cuanto a sus funciones de promoción y divulgación de los derechos humanos, enfoca sus esfuerzos en llevar a cabo una adecuada educación en derechos humanos. Así, durante 2021 realizaron 67 procesos de enseñanza-aprendizaje a nivel nacional, integrados por un total 195 eventos, a lo que se suman 225 procesos de divulgación. Al respecto, es menester aclarar que “los procesos de divulgación se diferencian de los procesos de enseñanza aprendizaje debido a que los primeros buscan difundir información sobre ciertas temáticas, mientras que los segundos tienen el objetivo de capacitar y sensibilizar a profundidad en materia de derechos humanos y de la naturaleza” (Defensoría del Pueblo de Ecuador, p. 51). Asimismo, avanzó en la creación y calificación de la Escuela de Derechos Humanos y de la Naturaleza, a través de la cual logró ofertar nuevos procesos de educación diferentes en materia de derechos humanos para la formación de estudiantes universitarios (p. 57).

IV. REFLEXIONES EN TORNO AL FUTURO DE LA INSTITUCIÓN

Luego de la presentación descriptiva hecha hasta el momento, vale la pena dedicar algunas líneas a los retos a los que se enfrentan las defensorías bajo estudio, pues el futuro de éstas depende de las estrategias que se diseñen para hacerle frente a los retos. Pese a que muchos de estos retos están determinados por las particularidades propias del contexto en el que cada defensoría cumple sus funciones, así como a las prioridades impuestas por dicho contexto, los retos a los que éstas se enfrentan pueden agruparse en tres categorías diferentes: aquellos relacionados con la garantía de independencia de la institución, los relativos a su capacidad sancionatoria y los propios del contexto general de derechos humanos de cada país.

1. *Independencia*

La definición y el problema de la independencia institucional es común a las tres defensorías que estudiamos; en Argentina, el Defensor “actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad” (Constitución Nacional Argentina, artículo 86), en Colombia “el Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma” (Constitución Política, 1991, artículo 282) y en Ecuador “la Defensoría del Pueblo será un órgano con autonomía administrativa y financiera” (Constitución Política de Ecuador, artículo 214).

La independencia institucional de la Defensoría se refiere a la autonomía y discrecionalidad del ejercicio de sus funciones y/o sanciones, actuando de manera libre y objetiva sin injerencia de poderes o coerciones externas que favorezcan intereses individuales, por esto es una característica inalienable de una entidad de control como la Defensoría del Pueblo.

Sin embargo, el hecho de que parezcan tan obvias estas exigencias no significa que su cumplimiento sea sencillo en el contexto latinoamericano actual en el que “la Defensoría se ha convertido en un baluarte burocrático en el que los partidos políticos se la disputan puesto a puesto” (Ávila, 2016), haciendo que esta institución pierda su naturaleza autónoma y se difumine su papel en la sociedad. A ello se suma el choque de la

defensa de las garantías constitucionales con los intereses económicos y el hambre de poder se acentúa mucho más en las regiones periféricas.⁹

Así las cosas, la garantía de los derechos humanos ya no se enfrenta sólo a los problemas asociados a la ignorancia o ausencia de intervención, sino que implica la solución de problemas más complejos, como la corrupción en las entidades estatales desde el momento del nombramiento de los funcionarios hasta la concreción del ejercicio de sus funciones. Una situación que al menos en Colombia cobra especial relevancia al ver que cada día se hace más fuerte la discusión sobre si mantener o no a la Defensoría del Pueblo dentro de la estructura del Ministerio Público y, con ello, dentro de los organismos de control ajenos a las tres ramas del poder público.

2. *La capacidad sancionatoria*

No es inusual que en Argentina la Defensoría del Pueblo presente recomendaciones y sugerencias para enmendar las falencias detectadas en el marco de su gestión, y que el organismo compelido se niegue a implementar los cambios requeridos “en un contexto en el que las normas formales no son ni estables ni aplicadas de modo uniforme y hay un esquema de autoridad basado en una plataforma de legitimidad social” (Pegram, 2011, p. 246).

Así, los planes de cumplimiento trazados por la Defensoría del Pueblo se reducen a la creación de consensos y la construcción de canales de comunicación y coerción moral que requieren un pronunciamiento por parte del Poder Judicial, lo que tiene como consecuencia una restricción material para la consecución de sus fines.

En Colombia,

...cuando el Defensor conoce de una situación que afecte el ejercicio de los derechos —se comenta en un tratado sobre la materia—, tiene la facultad de denunciarla públicamente o de impulsar la actuación de los organismos competentes, pero no puede por sí solo iniciar un proceso... que culmine con la imposición de una sanción (Córdoba, 1992, p. 274).

⁹ De acuerdo con el Informe anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia, en 2016 la situación de los defensores de derechos humanos “siguió siendo motivo de preocupación”, ya que se produjeron 59 homicidios, 44 ataques, 210 amenazas y 72 violaciones a los derechos a la privacidad y a la propiedad, para un total de 385 tipos de ataques en contra de estas personas.

En el caso de Ecuador, el Defensor del Pueblo puede presentar proyectos de ley, en representación de la iniciativa popular y pronunciarse públicamente sobre los casos sometidos a su consideración, con criterios que constituirían doctrina para la defensa de los derechos humanos (Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de Ecuador, artículo 8); pero, su capacidad coercitiva se agota con la censura pública y los informes anuales que debe reportar al Congreso.

Esta interdependencia y limitación funcional ha sido una de las causas principales para la relativa baja efectividad en la gestión de defensa de los derechos humanos, por lo que dotar de un poder de control real a estas instituciones contribuiría de manera más clara a la realización material de sus objetivos.

3. Defensa de los derechos humanos

El Defensor de los Derechos Humanos debe reunir y difundir información respecto a los mecanismos y vías de protección, movilizar a la opinión pública, participar activamente en la facilitación de los medios materiales necesarios para hacer realidad los derechos humanos —construyendo viviendas, suministrando alimentos, reforzando el desarrollo, etcétera—, buscar una transformación democrática que suponga una mayor participación de la población en la adopción de las decisiones que conforman sus vidas y una mejor gestión de los asuntos públicos, contribuir a mejorar las condiciones sociales, políticas y económicas, consolidar la paz a nivel nacional y a promover la toma de conciencia con respecto a los derechos humanos.

Esa es, quizá, la función más difícil del Defensor latinoamericano, pues las dificultades en la atención y garantía de los derechos de los nacionales se relacionan directamente con la autonomía, la falta de coercibilidad de estas instituciones de protección y el error común a los países latinoamericanos en vía de “desarrollo”, que no han entendido las necesidades particulares de cada región ni previsto los efectos a largo plazo de las decisiones estatales, en las que la tutela de los derechos humanos parece ser la última de las prioridades (Semana, 2013).

La situación de los derechos humanos en Argentina sigue siendo dispar: se garantizan numerosas libertades fundamentales (se continúan logrando

avances significativos en materia de derechos de personas LGBT y en el juzgamiento de abusos cometidos por funcionarios durante el “terrorismo de Estado”), pero subsisten problemas como amenazas a la libertad de expresión, ausencia de legislación exhaustiva sobre libertad de información, abuso policial, condiciones carcelarias deficientes, obstáculos al acceso a productos y servicios de salud reproductiva, y desprotección de derechos indígenas (Human Rights Watch, s. f.).

Mientras que Colombia se encuentra dentro de los países que más presenta peticiones ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, s. f.) y el Estado ecuatoriano ha sido condenado en más de treinta ocasiones por la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde 1998.

Ante estos desafíos, podemos concluir que los retos a los que hace frente este organismo estatal no son distintos a aquellos que afronta el sistema jurídico de este siglo en su totalidad: transparencia institucional, agilidad en los trámites, tutela de las garantías constitucionales, efectiva reparación, y la constante búsqueda de convergencia entre los diversos intereses económicos y el respeto por los derechos fundamentales. Confiamos en que los esfuerzos académicos, políticos, jurídicos y económicos en torno a la figura del Defensor del Pueblo en Latinoamérica permitan superar estos obstáculos, pues de ello depende en gran medida la eficacia del constitucionalismo, pero, más aún, de la supervivencia digna de nuestros congéneres.

V. REFERENCIAS

- Ávila, A. (2016). La defensoría del pueblo, *Caracol Radio*. http://caracol.com.co/radio/2016/08/08/politica/1470659110_927315.html
- Carbonell, M. (2007). *Teoría del neoconstitucionalismo*. Madrid. Trotta.
- Chuquimarca, J. L. (2013). División de poderes en la actual Constitución del Ecuador. *Resistencia*, 49-52.
- CIDH. Estadísticas. *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, s. f. http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/estadisticas/esta_disticas.html.
- Córdoba, J. (1992). *El defensor del pueblo*. Bogotá, Ed. Jurídicas Gustavo Ibáñez.

- Defensoría del Pueblo de Colombia (2020). *XXVIII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Parte II. Informe de Gestión 2020*. Bogotá. Defensoría del pueblo.
- Defensoría del Pueblo de Colombia (2022). *El defensor del pueblo presenta balance a la implementación del acuerdo de paz*. <https://www.defensoria.gov.co/-/defensor-del-pueblo-presenta-balance-a-la-implemenciaci%C3%B3n-del-acuerdo-de-paz>
- Defensoría del Pueblo de Ecuador (s. f.). *¿Qué hacemos?. Defensoría del Pueblo*. <http://www.dpe.gob.ec/que-hacemos/>.
- Defensoría del Pueblo de la Nación (2017). *Informe Anual de la Defensoría de la Nación Argentina 2016*. Buenos Aires.
- Defensoría del Pueblo de la Nación (2022). *Institución Nacional de Derechos Humanos. Informe Anual 2021*. Buenos Aires.
- Defensoría del Pueblo del Ecuador (2020). Resolución 009-DPE-CGAJ-2020.
- Defensoría del Pueblo Ecuador (2022). *Rendición de cuentas 2021*. Quito. Defensoría del Pueblo.
- Figuroa, V. (2012). *La Defensoría del Pueblo de Ecuador y sus funciones de supervigilancia del debido proceso en el nuevo marco constitucional*. Quito. Universidad Andina Simón Bolívar Sede Ecuador.
- Gil, R. y Blacio, R. P. (2011). El defensor del pueblo en el Ecuador, *Ámbito Jurídico*. <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/el-defensor-del-pueblo-en-el-ecuador/>
- Human Rights Watch (s. f.). Argentina. *Human Rights Watch*. <https://www.hrw.org/es/americas/argentina>
- López, S. (2022). Los Principios de París y las instituciones de derechos humanos en América Latina. *Revista Derecho del Estado*, 52, 67-95. <https://doi.org/10.18601/01229893.n52.03>.
- Nolte, D. (2013). Reformas constitucionales en América Latina. *Colloque international Le constitutionnalisme latino-américain aujourd'hui, entre renouveau juridique et essor démocratique*.
- Pegram, T. (2011). Weak Institutions, Rights Claims and Pathways to Compliance: The Transformative Role of the Peruvian Human Rights Ombudsman. *Oxford Development Studies*, 229-251.
- Robledo, P. (2020). El rol de las instituciones nacionales de derechos humanos como órganos interamericanos coadyuvantes. En F. J. Matía y P.

Robledo (eds.). *La Corte Interamericana de Derechos Humanos. Mecanismos de cumplimiento e informes nacionales*. Valencia. Tirant lo Blanch.

Semana (2013). El agua o el oro de Santurbán, *Revista Semana*. <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-agua-oro-saturban/334294-3>

Senado (2022). *Senado aprobó creación de jurisdicción agraria y rural*. <https://www.senado.gov.co/index.php/el-senado/noticias/4257-senado-aprobo-creacion-de-jurisdiccion-agraria-y-rural#:~:text=Ponente%20del%20acto%20legislativo%2C%20senador,una%20jurisdicci%C3%B3n%20especial%20en%20tierras>

Viciano, R. y Martínez, R. (2011). El nuevo constitucionalismo latinoamericano. Fundamentos para una construcción doctrinal. *Revista General de Derecho Público Comparado*, 9.

C