

UN ANÁLISIS DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN ARGENTINA: ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN ACTUAL

José Daniel Amoedo Barreiro

*Director de Asuntos Jurídicos y Acceso a la Información
Consejo de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid.*

RESUMEN

La figura del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina cuenta con un enorme potencial para transformarse en uno de los máximos garantes de la protección y promoción de los derechos humanos del país. Sin embargo, desde el año 2009 el organismo entró en un período de debilidad institucional cuando el último Defensor constitucionalmente designado presentó la renuncia, quedando el cargo vacante desde entonces. Todo ello trajo aparejadas consecuencias jurídicas y funcionales sumamente graves para el organismo, ya que en la actualidad el defensor en funciones no puede ejercer de forma adecuada las potestades que constitucionalmente tiene atribuidas. El presente trabajo realiza una aproximación certera a la figura jurídica del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, a través de un repaso de los antecedentes históricos que contribuyeron a su origen, el análisis de su funcionamiento actual y los retos existentes de cara al futuro.

1. ANTECEDENTES DE SU CREACIÓN

El primer antecedente de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina, actual Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) del país, se encuentra en el Primer Coloquio sobre Proyecto Ombudsman para América Latina celebrado en el año 1983. De dicho evento, surgió el Instituto Latinoamericano de Ombudsman (ILO), institución que continúa vigente hasta nuestros días y que busca promover la figura del Ombudsman en América Latina y contribuir a la consolidación de los procesos democráticos, una necesidad imperante por aquella época en la región tras varios años de gobiernos de facto, violencia institucional y terrorismo de Estado.

El ILO fue el punto de partida para que comenzaran a proliferar estudios, investigaciones y consultas que posteriormente derivaron en proyectos de Ley que crearon la figura del Ombudsman en casi todos los países latinoamericanos, entre ellos Argentina. De hecho, Argentina, fue uno de los países de Latinoamérica donde más proliferaron tanto los estudios doctrinales como las iniciativas legislativas¹, aunque la implantación de la institución a nivel nacional no tuvo lugar hasta el año 1993, casi 10 años después de la presentación del primer proyecto de ley², existiendo previamente algunas experiencias de implementación de esta figura en el ámbito local o municipal³.

¹ En este sentido, resultó crucial para la irrupción de la figura el aporte científico-intelectual de Jorge Luis Maiorano con su tesis doctoral "EL OMBUDSMAN: Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas" en el año 1987. Maiorano se convirtió posteriormente en el primer Defensor del Pueblo designado por el Congreso Nacional de la República Argentina.

² Fueron los senadores Eduardo Menem y Libardo Sánchez quienes en el año 1984 presentaron el primer proyecto de Ley referido al Defensor del Pueblo.

³ La figura del Defensor del Pueblo ya tenía implementación en algunas provincias de la Argentina, como es el ejemplo de la provincia de San Juan Ríoja, que fue la precursora en la materia e incorporó a su Carta provincial el instituto del

En el contexto nacional argentino, la institución fue concebida para que ejerciera una doble función de control y tutela y se abordó no solo desde una perspectiva puramente jurídica, sino también desde el rol que la figura podría desempeñar en el plano social y político. Así, entre sus notas destacables, se procuró que la figura del Defensor aumentara el control sobre la Administración Pública en áreas que generalmente escapan a los órganos y procedimientos tradicionales, incrementando la esfera de protección y tutela jurídica de los ciudadanos. De esa forma se le proporcionaría a la ciudadanía una defensa más integral de sus libertades y derechos fundamentales, no solo de aquellos de carácter cívico, sino también de los de índole económica, social y cultural, así como de aquellos pertenecientes a la tercera generación o de solidaridad social. Se procuró también que tanto la figura como la legislación que la amparase, sirvieran como instrumento para fomentar la participación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, siendo en este sentido una institución pionera de las múltiples vías de participación ya consolidadas en la actualidad⁴.

El Defensor del Pueblo argentino fue concebido sobre la base del *Ombudsman* tradicional, asignándole el clásico carácter no vinculatorio o coactivo de sus resoluciones como forma de persuasión. La diferencia con el modelo clásico de origen escandinavo consiste en que se lo ha comprometido con la defensa y protección de los derechos humanos y que se le ha otorgado una legitimación judicial amplia.

En un principio, la figura del Defensor en el ámbito jurídico argentino fue plasmada en la legislación y posteriormente elevada al rango constitucional que actualmente ostenta. El 1 de diciembre de 1993 fue aprobada la Ley n° 24.284 que reglamentó la organización y funcionamiento de la finalmente denominada Defensoría del Pueblo. Previamente a la incorporación de su primer titular, fue aprobada y entró en vigor en el año 1994 la nueva Constitución Argentina, resultado de la Convención Nacional Constituyente del mismo año⁵. El renovado texto constitucional trajo una serie de cambios de gran calado en relación con la original, que databa de 1853. Entre ellos, se encontraba la modificación introducida por el artículo 86, que es el que dota a la figura del Defensor de relevancia constitucional, blindando de esta manera su autonomía, elección, atribuciones y mandato.

La Defensoría del Pueblo de la Nación, es la única Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) de Argentina reconocida por Naciones Unidas. Este reconocimiento fue efectuado con el status clase A, el mayor posible, por adecuarse completamente a los Principios de París. La obtención de este reconocimiento como Institución Nacional de Derechos Humanos, no solo supuso para la Defensoría la adquisición del rol de Institución garante de los Derechos Humanos dentro del país, sino que además confirió al Estado argentino la confianza de que en su seno se respetan y se llevan a cabo procesos democráticos sólidos, al considerarse a la Defensoría como un actor fundamental en materia de derechos humanos.

El órgano comenzó su andadura el 17 de octubre de 1994 con el nombramiento de Jorge Luis Maiorano como primer Defensor del Pueblo electo, aunque su actividad no se hizo evidente hasta bien entrado el año 1995. En los primeros años de funcionamiento, el Defensor desplegó una actividad intensa en cuestiones de considerable repercusión pública, tales como el rebalanceo de las tarifas telefónicas, la renegociación del servicio de agua potable y la privatización de la aerolínea de bandera, Aerolíneas Argentinas. Con suerte adversa en sus intervenciones judiciales, la figura del ombudsman actuó en las causas mencionadas de conformidad a lo establecido en el mandato constitucional que tiene otorgado.

Quizás la característica más relevante de la figura sea su legitimación procesal activa, es decir la capacidad que ostenta de intervenir como parte en determinados procesos judiciales “contra

Defensor del Pueblo el 23 de abril de 1986. Le siguieron las provincias de Salta, La Rioja, Córdoba y San Luis.

⁴ Maiorano, J. L. (2000). El Defensor del Pueblo de la Nación: una nueva institución de control y tutela. *IDEARIUM*.

⁵ Romanini, J. M. (2018). *Atribuciones y funciones del defensor del pueblo de la nación argentina* (Tesis de Licenciatura).

cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen el medio ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general”, según se desprende del artículo 43 de la Constitución Nacional Argentina, aunque esta cualidad no estuvo exenta de controversia. El alcance e interpretación de esta potestad jurisdiccional que se configura a partir de los dos artículos de la Constitución Nacional sobre los que se asienta (artículos 43 y 86), fue perfilándose por diversos pronunciamientos del alto tribunal argentino, inclinándose por una tesis que limitaba su legitimación procesal.

Independientemente de estas vicisitudes, el organismo logró mantener desde su creación una actividad constante y duradera con una presencia e intervención notable dentro de la sociedad, erigiéndose en una figura de relevancia para Argentina. Muestra de ello es que en el período comprendido entre el año 2005 y 2009, la Defensoría participó en un total de 52 juicios, inició 26 causas judiciales y se presentó como *amicus curiae* en otras 26. Sin embargo, una mezcla de desidia política y la inconveniencia manifiesta de que exista un organismo que controla la actividad de la administración pública, inauguró un período de declive institucional del organismo que dura hasta el día de hoy.

El período de debilidad institucional comenzó en el año 2009, cuando el último Defensor del Pueblo constitucionalmente designado presentó la renuncia⁶ y desde ese momento hasta la actualidad el cargo se encuentra vacante. Múltiples razones originaron la situación de desidia en la designación de un nuevo Defensor, desde la falta de voluntad política hasta la ausencia de consensos entre oficialismos y oposiciones circunstanciales en el seno del Congreso⁷, pasando por la ausencia de compromiso institucional en la designación por parte de dos gobiernos de distinto signo político (2009-2015 y 2015-2019). Todo ello trajo aparejadas consecuencias jurídicas y funcionales sumamente graves.

En la actualidad el Subsecretario General, funcionario de mayor jerarquía en funciones dentro del organismo, ejerce de Defensor. Aunque no queda claro el alcance de sus atribuciones y por tanto no hay certeza sobre cuáles son las competencias propias del cargo de Defensor que puede llegar a desempeñar. Desde ya, el Secretario General no cuenta con las garantías básicas que permiten al Defensor ejercer su cargo con total independencia e inmunidad, lo que condiciona su desempeño y limita su accionar, traduciéndose en una disminución más que considerable de su actividad⁸.

La figura de la Defensoría del Pueblo cuenta con un enorme potencial para transformarse en uno de los máximos garantes de la protección y promoción de los derechos humanos del país. Más allá de la actuación que determina la Ley 24.284 que la regula, existen en la actualidad nuevos instrumentos nacionales e internacionales, así como también nuevas estructuras dispuestas en los organigramas de Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, además de las disposiciones y resoluciones dictadas por aquéllas, que determinan su potencial transformador. Todo ello sumado a la creación de nuevos organismos nacionales y una amplia batería de leyes acordes a nuevos derechos recién reconocidos a principios de este siglo XXI, que podría convertir a esta institución en uno de los mayores defensores de los derechos humanos. El hecho de que la institución cuente con la capacidad de dar inicio a investigaciones con el objetivo de supervisar, asesorar, informar y elaborar propuestas para un mejor funcionamiento del Estado, así como sobre situaciones de violación a los derechos humanos y, también, el hecho de encontrarse amparada por el artículo 86 de la Constitución Nacional, los Tratados y Convenciones Internacionales, las Resoluciones dictadas

⁶ Eduardo Mondino fue el último en ejercer el cargo hasta la fecha de redacción de este informe. Puede consultarse al respecto un artículo del portal de noticias “Infobae” en: [<https://www.infobae.com/2009/04/06/440698-mondino-renuncio-la-defensoria-del-pueblo-ser-candidato/>]

⁷ Gago, M. E. y Gómez Zavaglia, T. (2019). El Defensor del Pueblo de la Nación: entre el olvido, la intención y la desidia. Constitución de la Nación Argentina a 25 años de la reforma de 1994. Página 531. *Editorial Hammurabi*.

⁸ Conclusión que se desprende del informe “Impacto de la falta de nombramiento del Defensor del Pueblo sobre la vigencia de los Derechos Humanos en Argentina”, elaborado por Poder Ciudadano y otras organizaciones de la sociedad civil.

en este sentido por la OEA y Naciones Unidas y, en particular, por los Principios de París, lo erige como un organismo imprescindible y necesario para contrarrestar las graves vulneraciones de Derechos Humanos que ocurren en Argentina.

2. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DEFENSOR DEL PUEBLO

a) Nivel nacional o estatal

La figura del Defensor en Argentina se rige por la Ley n° 24.284, que reglamenta su organización y funcionamiento (norma posteriormente modificada por la Ley n° 24.379). Dicha ley se aprobó poco antes de que fuera aprobada y entrara en vigor la reforma a la Constitución Argentina del año 1994⁹, que contiene profundas innovaciones, entre las que se encuentra la incorporación de la figura del Defensor en su artículo 86, que establece que:

"El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. La organización y funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial".

El artículo 86 de la Constitución Nacional Argentina (en adelante, CNA) no solo otorga protección constitucional¹⁰ a la figura del Defensor del Pueblo, sino que además le dota de una serie de características esenciales que le permite el desempeño de sus funciones sin injerencias o impedimentos de ningún tipo. En primer lugar, el artículo reafirma su independencia, aclarando que no puede recibir instrucciones de ninguna autoridad, desvinculándolo por tanto de cualquier posible influencia por parte del poder político. En segundo lugar, se le asigna un margen de acción amplio, pudiendo no solo intervenir en cuestiones relativas a la defensa y protección de los derechos humanos, sino también de los "demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración", lo que implica que pueda intervenir también en aquellos supuestos contemplados en los tratados internacionales equiparados a la Constitución Nacional. Concretamente, se trata de aquellos supuestos en los cuales se afecte tales derechos y garantías por la acción u omisión generada en la actividad administrativa pública nacional (centralizada y descentralizada), entidades autárquicas, empresas y sociedades del Estado, sociedades de economía mixta, con participación estatal mayoritaria y todo otro organismo estatal cualquiera fuese su denominación y las personas jurídicas y privadas prestadoras de servicios públicos¹¹.

Otra rasgo fundamental que le proporciona el artículo 86 de la CNA, es su legitimación procesal amplia, que le habilita a iniciar e intervenir en determinados procedimientos judiciales. Y, por último, se garantiza su legitimidad democrática con la elección mediante mayoría especial de dos terceras partes de cada cámara de la figura del Defensor, además de su carácter inamovible al ser equiparado en inmunidades y privilegios con los legisladores nacionales y su independencia y autonomía al contar con un mandato prolongado de 5 años que le impide coincidir con el mandato presidencial, que tiene una duración de 4 años.

⁹ Se incorporó como consecuencia de un amplio consenso entre todas las fuerzas intervinientes en el seno de la Convención Constituyente luego de haber debatido aproximadamente cincuenta versiones del mismo proyecto.

¹⁰ Ello supone que no tenga la condición de órgano de un gobierno determinado, sino de Autoridad de la Nación o Institución de la República, lo que refuerza su independencia.

¹¹ Arts. 14, 16 y 17 de la Ley N° 24.284.

Pero de todas las características descritas, la legitimación procesal es la que mejor define al Defensor argentino y que lo diferencia entre sus pares latinoamericanos y europeos, siendo el artículo 43 de la Constitución Nacional el que perfila el ejercicio de dicha legitimación judicial. Dicho artículo prevé que:

“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización”.

Dicha habilitación legal permite, por tanto, interponer recursos de amparo y de inconstitucionalidad de las leyes a la figura del Defensor.

También resulta preciso reseñar algunos de los cambios a los que se ha sometido a la Ley N° 24.284, que regula el funcionamiento del Defensor, por parte de la Ley N° 24.379, que se aprobó poco después de aquella. Se consideró que algunas de las disposiciones de la ley original requerían de modificaciones puntuales para agilizar el funcionamiento del organismo y adaptarse a otros tratados y acuerdos vigentes, además de realizarse ciertas correcciones formales a errores cometidos durante su tramitación parlamentaria. Entre las modificaciones más relevantes, se encuentra la reforma del artículo 24, que lo adapta a las normas del Pacto de San José de Costa Rica, ratificado por la Ley N° 23.054; y la reforma del artículo 36, que busca dotar de una mayor operatividad e independencia funcional de la Defensoría, conforme lo prescribe el artículo 1° de la Ley N° 24.284 y en armonía con el artículo 86 de la Constitución Nacional, al expresar que el Defensor del Pueblo no recibe instrucciones de ninguna autoridad. De tal premisa surgió la necesidad de dotar a este órgano de los medios necesarios que posibilitaran el eficaz e integral cumplimiento de sus funciones.

Ya aplicable al régimen interno del organismo, nos encontramos con el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor, que fue establecido mediante la Resolución N° 01 del 24 de octubre de 1994 y remitido a la Comisión Bicameral Permanente para su consideración, la cual lo aprobó el 26 de octubre de 1994 (mediante resolución RS N° 01/94). El Reglamento establece las disposiciones básicas que rigen la gestión interna del organismo.

Una vez explicadas las disposiciones legales que rigen su funcionamiento, pasaremos ahora a centrarnos en el ámbito de actuación del Defensor. Además de la defensa y protección de los derechos humanos y el control del funcionamiento de la administración, parte esencial de sus funciones, cuenta también con potestades especiales de intervención en cuestiones referentes a la protección del medio ambiente, de la competencia, del consumidor y del usuario y de los derechos de incidencia colectiva en general, también llamados intereses difusos o supraindividuales.

Varias de estas materias que conforman su ámbito de actuación se regulan también por sus respectivas legislaciones específicas. Así, en materia de medio ambiente, es el artículo 30 de la Ley N° 25.675 en conexión con el artículo 43 de la CNA el que le otorga la legitimación de intervenir ante el daño ambiental, facultando al Defensor para promover la cesación de las actividades generadoras de daño ambiental colectivo y la recomposición del ambiente dañado. En cuanto a la protección del consumidor y el usuario, es el artículo 52 de la Ley N° 24.240 (en su texto modificado por la Ley N° 26.631) el que regula la posibilidad de que la figura del Defensor inicie acciones judiciales cuando los intereses de los usuarios o consumidores resulten afectados o amenazados. También la Ley N°

25.326 establece la posibilidad de que el Defensor intervenga de forma coadyuvante en la acción de protección de datos personales o hábeas data que sea ejercida por el afectado. Por último, la Ley N° 24.747 regula la asistencia que debe prestar el Defensor en cuanto a la verificación del contenido de los proyectos de iniciativas legislativas populares de forma previa a la circulación y recolección de firmas.

En cuanto a la potestad de control del funcionamiento de la administración, parte crucial de sus funciones, esta puede ejercerse por el Defensor no solo contra las organismos de carácter público, sino también contra aquellas personas jurídicas de carácter mixto que ejerzan prerrogativas públicas y también contra las privadas prestadoras de servicios públicos, ampliando por tanto el radio de actuación a la administración pública en general, siendo el artículo 17 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo el que regula el alcance de la prerrogativa.

b) Nivel internacional

La Constitución Nacional Argentina reconoce al Defensor del Pueblo como el organismo encargado de la defensa y protección de los derechos humanos que dicha norma establece, entre los que se encuentran aquellos derivados de los tratados internacionales aprobados por Argentina. Dichos tratados y acuerdos, mientras estén vigentes, ostentan jerarquía constitucional y deben entenderse como complementarios de los derechos y garantías que reconoce la Constitución argentina.

Los tratados y acuerdos aprobados por Argentina en materia de derechos humanos son:

- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.
- Declaración Universal de Derechos Humanos
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Ley N° 23.054, año 1984).
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Ley N° 23.313, año 1986).
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo (Ley N° 23.313, año 1986).
- Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio (Decreto-Ley 6286/1256, año 1956).
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (Ley N° 17.722, año 1968).
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (Ley N° 23.179, año 1985).
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes (Ley N° 23.338, año 1987).
- Convención sobre los Derechos del Niño (Ley N° 23.849, año 1990).
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (Ley N° 24.556, año 1995).
- Convención sobre imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad (Ley N° 24584, año 1995).
- Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (Ley 26.378, año 2008).

3. ANÁLISIS DEL FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO DEL ÓRGANO

a) Diseño institucional

Tal y como se indicado, la Defensoría del Pueblo de la Nación es un organismo autónomo cuyo rango constitucional se encuentra establecido en los artículos 43 y 86 de la CNA. Su función principal es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados

en la Constitución y en las leyes. En este sentido, la naturaleza del organismo se ajusta a lo establecido por los principios de París, en lo relativo al establecimiento de la institución nacional de derechos humanos con arreglo al derecho primario o la constitución.

i. Organización inicial

La organización interna del organismo fue prevista de acuerdo con la estimación de las necesidades que debería satisfacer la institución y aplicando los principios de agilidad y eficiencia. La Estructura Organizativa fue establecida por Resolución N° 02 del Defensor del Pueblo, del 24 de octubre de 1994, y fue aprobada por la Comisión Bicameral Permanente, conjuntamente con el Reglamento de Organización y Funcionamiento. Posteriormente, esta estructura fue sometida a numerosos cambios que, unidos a la complicada situación que el organismo atraviesa en la actualidad, derivó en la situación actual en la que es el Subsecretario General la única autoridad a cargo del organismo.

La institución se estructuraba originalmente en la figura del Defensor y sus dos adjuntos como autoridades principales. El régimen de elección, nombramiento y asunción de los adjuntos, se establece en el artículo 13 de la Ley N° 24.284. Los adjuntos se encargan de auxiliar al Defensor en su tarea, pudiendo reemplazar al mismo en caso de cese, dimisión o fallecimiento, entre otros supuestos. Es el Defensor del Pueblo quien propone su designación y cese ante la Comisión Bicameral Permanente y delimita sus respectivos ámbitos de funciones. En su carácter de auxiliares, les corresponde a los adjuntos intervenir en la tramitación en las actuaciones proponiendo su admisión o rechazo y las resoluciones procedentes, de acuerdo con la delegación del ejercicio de competencia que el Defensor del Pueblo efectúe.

El diseño organizacional inicial presentaba una clara diferenciación entre las áreas de análisis y las de apoyo a la gestión. Las áreas de análisis fueron organizadas atendiendo a criterios funcionales de distribución de las materias sujetas a la competencia del Defensor del Pueblo. Posteriormente, se delegó en cada Adjunto el ejercicio de las competencias para la intervención en la tramitación de las actuaciones a cargo de las áreas, quedando asignadas de la siguiente manera:

DEFENSOR DEL PUEBLO	
Adjunto I	Adjunto II
Derechos Humanos y Régimen Interior	Medio Ambiente. Administración Cultural y Educativa
Administración Sanitaria y Acción Social	Administración de Justicia
Administración Económica	Administración del Empleo y Seguridad Social

Estas áreas tenían el cometido de analizar, investigar y proponer los cursos de acción en los supuestos previstos en los artículos 43 y 86 de la Constitución Nacional y en la Ley N° 24.284.

Asimismo, el organismo cuenta con el área Asesoría Legal y Contencioso -posteriormente denominada Legal y Técnica- con dependencia directa del titular de la Institución, la que además de las funciones básicas de asesoramiento jurídico, tenía a su cargo la preparación de los documentos que debían remitirse al Procurador General de la Nación y la tramitación de las actuaciones promovidas de oficio por el Defensor del Pueblo.

ii. Organización actual

Como ya se ha comentado en apartados precedentes, en la actualidad y desde el año 2009 el organismo atraviesa serias dificultades que ponen en peligro su funcionamiento. Concretamente, el órgano carece de su máxima autoridad por no haberse podido designar desde hace ya 13 años. Lógicamente, ello supone que los cargos de los adjuntos se encuentren también vacantes, dejando por

tanto al órgano carente de las figuras imprescindibles para su gestión que se concibieron desde su constitución.

En la actualidad, el máximo responsable del organismo es el Subsecretario General, aunque este carece de las atribuciones del Defensor, por lo que su accionar se ve seriamente limitado. Este se apoya fundamentalmente en el Área Legal y Técnica, que tiene a cargo la representación legal del Defensoría del Pueblo en los procesos judiciales y la confección y contestación de las demandas, interviniendo en el trámite de todo proceso, tanto en jurisdicción nacional como internacional. También participa en la redacción de los proyectos de Resoluciones y Disposiciones; Instruye o delega bajo su control los sumarios administrativos y redacta las denuncias presentadas al Ministerio Público Fiscal. Asimismo, dictamina en las quejas, y coordina con el resto de áreas los cursos de acción a seguir en las investigaciones; y unifica, define y sistematiza los criterios de interpretación y de aplicación de las leyes, decretos, reglamentos y otras normas jurídicas.

Tiene a su cargo también la Coordinación del Programa de Seguimiento y Evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; del Programa de Seguimiento y Evaluación del Examen Periódico Universal; del Programa GANHRI, y del Programa Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros. Asimismo, tiene a su cargo la Coordinación General del Observatorio de Femicidios y contribuye en la promoción de los Derechos Humanos. Finalmente, es preciso remarcar que el área cuenta con tres unidades de apoyo: Jurisprudencia, Documentación y Biblioteca; Jurídica y Contencioso y Jurídica y Técnica.

El resto de áreas en las que se distribuyen las competencias del Defensor en la actualidad, se dividen en áreas temáticas y áreas de apoyo y son las siguientes:

Subsecretario General	
Áreas temáticas	Áreas de apoyo
Identidad y Ciudadanía	Asesoría Legal y Técnica
Salud, Acción Social, Educación y Cultura	Relaciones Institucionales
Medioambiente y Desarrollo Sustentable	Relaciones Internacionales
Usuarios, Obras y Servicios Públicos	Registro, Notificaciones y Archivo
Seguridad Social y Trabajo	Control de Gestión
Géneros y Diversidad	Sistemas
Promoción de DD.HH. y Comunicación	Administración y Recursos Humanos
Grupos Vulnerables	Contabilidad y Finanzas

Es también interesante reseñar la actividad del Área de Relaciones Internacionales, que se encarga, entre otras funciones, de colaborar 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, así como de colaborar en el mantenimiento de las relaciones permanentes con 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; de colaborar en el mantenimiento de las relaciones permanentes con el Comité de Coordinación de Instituciones Nacionales con sede en Ginebra y el Instituto Internacional del Ombudsman y de asesorar en la elaboración de tratados, convenios, acuerdos y otras medidas legales de carácter bilateral o multilateral, formulando recomendaciones para su aplicación.

Con respecto a las tareas de administración interna, se asignó la responsabilidad de su realización a la Secretaría General, la que tiene bajo su dependencia las unidades de apoyo a la gestión.

La atención al público, recepción de quejas, registro y despacho de la documentación está a cargo del área Registro, Notificaciones y Archivo. La atención de las necesidades de bienes y servicios y la aplicación de las políticas de personal corresponden al área de Administración y Recursos Humanos, mientras que las tareas relativas a la formulación y ejecución presupuestaria así como las de gestión contable son responsabilidad del área de Contabilidad y Finanzas. Por otro lado, la implementación, desarrollo y supervisión de los recursos informáticos de la Institución se encuentran asignados al área de Sistemas. También se previó la creación del área Divulgación, Publicaciones y Biblioteca, luego denominada de Promoción de DD.HH. y Comunicación, para la coordinación de actividades académicas y de divulgación, el diseño y edición de publicaciones y la organización del centro de documentación y bibliografía. En la actualidad, también asume la gestión de las redes sociales, además del análisis, evaluación y sistematización de la información periodística que se refiere o interesa a la Institución, además de la elaboración del archivo periodístico escrito, radial y televisivo de la Institución.

Asimismo, como instancia de consulta y asesoramiento, se ha previsto la constitución de un Consejo de Administración integrado por el Defensor del Pueblo, los Adjuntos y el Secretario General. Este Consejo asiste, en particular, respecto de cuestiones relativas al personal, coordinación de la actividad de las distintas unidades y ordenamiento de los servicios.

Por último, y al tratarse de una institución unipersonal, es preciso indicar que las funciones rectoras y administrativas corresponden exclusivamente al Defensor del Pueblo. El dictado de las normas internas para la organización y funcionamiento de la Institución y la realización de todo acto o contrato necesario para el ejercicio de sus funciones, son atribuciones del Defensor del Pueblo.

b) Funciones

A grandes rasgos, las funciones del Defensor del Pueblo consisten en el inicio y prosecución de oficio o a petición de los interesados de cualquier investigación en todos aquellos casos originados por cualquier repartición de la Administración Pública Nacional y las empresas prestadoras de servicios públicos, aún las privatizadas, en relación a:

- Mal funcionamiento,
- Ilegitimidad,
- Falta de respuesta a reclamos efectuados,
- Mala prestación, atención o trato,
- Insuficiencia de información,
- Violaciones a los derechos humanos, del usuario y del consumidor,
- Cuestiones atinentes a la preservación del medio ambiente,
- Casos de incumplimiento de sentencias judiciales por parte del Estado.

Sin embargo, no puede intervenir en conflictos entre particulares, cuando respecto a la cuestión planteada se encuentre pendiente resolución administrativa o judicial y/o cuando hubiera transcurrido más de un año natural contado a partir del momento en que ocurriere el hecho, acto u omisión motivo de la queja.

Asimismo, está facultada para realizar investigaciones, inspecciones, verificaciones, solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes, determinar la producción de toda otra medida probatoria o elemento que estime útil a los fines de la investigación. A su vez, puede requerir la intervención de la Justicia para obtener la remisión de toda la documentación que le hubiere sido negada y también está facultada para proponer al Poder Legislativo y a la Administración Pública la modificación de aquellas normas cuyo cumplimiento riguroso pueda provocar situaciones injustas o perjudiciales.

Ahondaremos ahora en algunas de estas funciones que resultan de especial interés. Por ejemplo, como parte del rasgo de persuasión¹², el Defensor cuenta con inmunidad de opinión, entendida esta como la manifestada libremente a través de las recomendaciones, sugerencias y advertencias, conjugándose como la manifestación concreta de su poder moral. También, resulta igual de relevante la potestad de investigación y control, que puede ser promovida por una persona física o jurídica, individual o colectiva, o de oficio. Esta actuación de oficio es justamente uno de los mandatos legales que se recoge de forma explícita en el artículo 15 de la Ley 24.284, en el que se señala que el ombudsman debe prestar especial atención a las fallas y errores “sistemáticos” presentes en la Administración, convirtiéndose por tanto dicha actuación de oficio en un instrumento indispensable. Y resulta igualmente significativo reseñar su fácil accesibilidad, ya que cuando la actuación se origina en una queja, no se exige a quienes demandan su actuación la acreditación de ninguna condición de las habitualmente exigidas en derecho, tales como interés legítimo o derecho subjetivo, siendo requerido solamente que se tenga algún tipo de vinculación con la cuestión planteada.

Asimismo, resulta interesante señalar que para garantizar su facultad para requerir expedientes, informes, documentos y en general todo otro elemento útil a efectos de fiscalización, todo aquel que impida el curso de una denuncia u obstaculice sus investigaciones, incurrirá en el delito de desobediencia previsto en el Código Penal. Y, de resultar persistente la actitud de entorpecimiento, podrá dar cuenta de ello al Congreso de la Nación en un informe especial, además de destacarlo en su informe anual.

Por último, resulta interesante señalar que teniendo en cuenta que una de las características peculiares de esta institución es la celeridad con la que debe dar respuesta a los problemas planteados, el método de trabajo para el estudio y tramitación de las actuaciones no es rígido ni está sujeto a los recaudos tradicionales en materia de procedimiento administrativo o proceso judicial, por tanto la tramitación es sumaria.

c) Recursos

Uno de los rasgos que refuerzan la independencia del Defensor y que contempla su ley reglamentaria, es que dispone de servicio administrativo y financiero propio, encontrándose por tanto facultado para administrar su presupuesto y designar y remover su personal, lo que le garantiza el ejercicio de las competencias que tiene atribuidas sin riesgo de quedar inoperante ante la falta de financiación. Es usual que este tipo de organismos con independencia funcional y competencias que pueden llegar a resultar incómodas para los poderes públicos, adolezcan de los medios necesarios para llevar a cabo su labor, suponiendo en la práctica una imposición de trabas para su correcto funcionamiento, lo que no sucede en este caso.

A partir del artículo 16 y siguientes del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor se establecen las disposiciones generales relativas al personal del organismo, mientras que en el artículo 2 y siguientes del Estatuto para el Personal del Defensor del Pueblo se establecen las normas individuales que aplican al personal. En la actualidad el organismo cuenta –según su informe anual 2020, el último publicado– con un total de 520 personas en nómina, la gran mayoría en “planta permanente”, es decir, trabajadores fijos de la institución, y una parte minoritaria en “planta transitoria”, es decir, trabajadores temporales que aún no han afianzado su condición de indefinidos.

En cuanto al presupuesto de funcionamiento, el organismo no parece haber experimentado inconvenientes para dotarse de los medios y personal necesario para llevar a cabo sus labores a lo largo de su existencia. En el año 2020, el último del que se ha dado cuenta, le fue asignado un crédito de \$921.411.050 millones de pesos argentinos, que comparativamente representa un 0,013% del

¹² La cual se expresa con la máxima “El Ombudsman no vence sino convence”.

presupuesto total de la Administración Pública Nacional y un 2,82% del presupuesto total asignado al Poder Legislativo Nacional.

El presupuesto se viene manteniendo estable en relación a los años anteriores, aunque resulta complejo estimar el porcentaje de aumento o disminución en relación con años anteriores debido a la alta inflación que experimenta el país. Resulta relevante que los organismos de este tipo no experimenten dificultades a la hora de obtener un presupuesto que les permita operar con autonomía y libertad. La financiación adecuada es justamente uno de los requisitos esenciales de los Principios de París relativos a “Recursos suficientes para las INDH”: “Para funcionar con eficacia, una INDH debe poseer un nivel apropiado de financiamiento que le garantice su independencia y su capacidad para determinar libremente sus prioridades y actividades. También debe tener la facultad de asignar fondos según sus prioridades. En particular, se deben garantizar los fondos suficientes, de modo razonable, para que la organización optimice su funcionamiento y el cumplimiento de su mandato de forma gradual y progresiva (...)”.¹³

d) Cooperación con otras instituciones para la protección de los derechos humanos

A lo largo de su existencia, el Defensor del Pueblo ha venido colaborando activamente con diversas organizaciones no gubernamentales o de la sociedad civil para un mejor cumplimiento de sus funciones. El mecanismo general para plasmar dicha colaboración es el denominado “convenio de colaboración”, que el Defensor ha venido utilizando recurrentemente desde el inicio de su actividad.

El formato de dicho convenio es simple y en el documento se introducen las obligaciones básicas a las que se comprometen las partes, además de establecerse un plazo mínimo de duración, normalmente de dos años, ampliable hasta que las partes decidan darle terminación. A fecha actual, la institución cuenta con más de 280 convenios firmados, muchos de los cuales son con Fundaciones, Entidades Civiles, Asociaciones, Entidades de diversos ámbitos y ONG’s, con las que se mantiene una colaboración estrecha.

El área del Defensor encargada principalmente de trabajar conjuntamente con este tipo de organizaciones es el Área de Relaciones Institucionales e Interior, que se encarga de asesorar en la elaboración de tratados, convenios, acuerdos y otras medidas legales de carácter bilateral o multilateral, formulando recomendaciones para su aplicación. Dicha área cuenta también con la posibilidad de realizar intervenciones directas o actuar ante casos que requieren urgente solución. Asimismo, desde el Defensor también se trabaja de forma transversal entre las áreas y las organizaciones de la sociedad civil. La Defensoría del Pueblo se vale de los contactos con dichas organizaciones para obtener información que los ayude a obtener un panorama más amplio sobre problemáticas específicas. A partir del intercambio de información sobre una problemática particular, es posible llegar a la conclusión de que no se trata de casos aislados o problemas concretos de ciertos individuos, sino más bien un problema de carácter estructural que requiere de otro tipo de enfoque, como por ejemplo colectivo y con efectos para todo el conjunto de afectados.

e) Participación en organismos internacionales de Derechos Humanos

El Defensor del Pueblo argentino, a través del Área de Relaciones Internacionales, viene participando activamente en los diferentes organismos internacionales de Derechos Humanos de los que forma parte. La interacción con el sistema internacional de Derechos Humanos es justamente otro de los requisitos esenciales de los principios de París, establecido en el O.G. 1.4: “Los Principios de París reconocen que la supervisión y el compromiso con el sistema internacional de derechos humanos, en particular con el Consejo de Derechos Humanos y sus mecanismos (Procedimientos Especiales y Examen Periódico Universal) y con los Órganos de Tratados de Derechos Humanos de

¹³ GANHRI, Observaciones Generales del Subcomité de Acreditación, Ginebra, 21 de febrero de 2018.

las Naciones Unidas, pueden ser una herramienta eficaz para las INDH en cuanto a la promoción y la protección de derechos humanos en el país.”

i. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas

A través de dicho organismo se colabora en el mantenimiento de las relaciones permanentes con todas las Organizaciones de las Naciones Unidas, además de participar en diversos informes y acciones conjuntas desde las diferentes áreas que componen el Defensor. Las colaboraciones más recientes (que datan del 2020, último año del que existen estadísticas) son la efectuada del Área de Identidad y Ciudadanía del Defensor en relación a la Resolución A/HRC/RES/44/12 sobre la “Libertad de opinión y de expresión”; o las aportaciones al Relator Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y asociación.

ii. Estructura Regional Americana de integración de Estados

El área también colabora en el mantenimiento de las relaciones permanentes con la estructura Regional Americana de integración de Estados, que incluye a la Organización de Estados Americanos y en especial con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En este sentido, la colaboración efectuada por el Defensor es amplia y se desarrolla a través de sus diversas áreas temáticas.

iii. Red de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Continente Americano (RINDHCA)

La RINDHCA es la organización regional miembro de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) que reúne a Oficinas de Ombudsman Americanas, establecidas según los Principios de París, con el objetivo de cooperar directamente con la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI) y con la Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH). En la actualidad, el Subsecretario General de la Defensoría del Pueblo de Argentina, Juan José Böckel, Defensor en funciones, forma parte del Comité Coordinador de la RINDHCA.

iv. Organizaciones Regionales de los Ombudsman de los distintos continentes

La Defensoría del Pueblo de Argentina, mantiene una estrecha colaboración con sus pares regionales e internacionales fundamentalmente a través del Área de Relaciones Internacionales y en particular a través de las diversas áreas temáticas que lo componen. Concretamente, colabora en el mantenimiento de las relaciones permanentes con otras Organizaciones Regionales de los Ombudsman de los distintos continentes, así como en el mantenimiento de las relaciones permanentes con todas y cada una de las Oficinas del Defensor del Pueblo, Ombudsman, Comisiones de Derechos Humanos, Mediator, y funcionarios con diferentes funciones de los distintos países.

v. Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO)

La Federación Iberoamericana del Ombudsman reúne a más de 100 defensores del pueblo, procuradores, proveedores, presidentes de comisiones nacionales o estatales de DDHH de 22 países iberoamericanos para brindar un foro para la cooperación, el intercambio de experiencias y la promoción, difusión y fortalecimiento de la institución del Ombudsman. La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina es miembro nacional de la FIO, formando parte del Comité Directivo y del Consejo Rector, del que el Defensor del pueblo en funciones, Juan José Böckel, es su Vicepresidente cuarto.

vi. Cooperación con organizaciones y organismos internacionales y regionales de derechos humanos

También el Defensor, a través del Área de Relaciones internacionales colabora en el fortalecimiento y mantenimiento de las relaciones permanentes con el Comité de Coordinación de Instituciones Nacionales (ICC) con sede en Ginebra y el Instituto Internacional del Ombudsman. Asimismo, se mantiene una colaboración asidua y permanente con las principales ONGs internacionales, en especial las relacionadas con los Derechos Humanos.

En cuanto al cumplimiento y seguimiento de las advertencias y recomendaciones en materia de derechos humanos, debido a su organización a través de Áreas temáticas, el Defensor efectúa dicho control del cumplimiento y seguimiento a través de las mismas. Todas ellas pueden promover diversos tipos de recomendaciones y actuaciones, pudiendo resumirse en las siguientes:

- Estudio y resolución de quejas (asesoramiento y asistencia).
- Intervenciones directas.
- Actuación ante casos que requieren urgente solución.
- Seguimiento de implementación de leyes.

La intervención del Defensor viene dada principalmente a través de las quejas, reclamos o denuncias (se utiliza indistintamente todas estas denominaciones), aunque también puede actuar de oficio como ya se ha indicado en apartados anteriores. Las quejas deben ser presentadas en forma escrita conteniendo una serie de datos personales básicos del damnificado y precisan estar firmadas por el mismo o por un representante. En el escrito debe detallarse la naturaleza del problema y las instancias posteriores al mismo, así como también los reclamos y respuestas recibidas si es que se hubieren efectuado. Se debe presentar en el plazo máximo de un año natural desde ocurrido el hecho, acto u omisión motivo de la misma y debe acompañarse de toda la documentación relacionada que pueda resultar de interés para la resolución de la queja. Las actuaciones frente a la Defensoría son absolutamente gratuitas y no requieren de la asistencia o firma de abogado. Una vez efectuada, se le asigna número de expediente y se le asigna a una de las áreas del Defensor.

La duración del trámite de la queja dependerá en gran medida del tipo de queja que se hubiera presentado y el nivel de cooperación de la administración. Se prevé que entre la presentación de la queja y la solicitud de informe al organismo reclamado transcurran unos 10 días, aunque en la práctica puede ser más amplio. El plazo establecido para que el órgano reclamado responda está en 15 días, previéndose formalmente la reiteración del pedido de informe ante la falta de respuesta. De este modo, la actividad se procura adecuarse al plazo máximo de 30 días para la contestación de los informes solicitados por la DPN establecido por la Ley 24.284. Se establece un régimen especial para la abreviación del proceso cuando las circunstancias del caso así lo requieran. Si un caso es considerado como “abreviado” será caratulado como urgente y no le serán aplicadas las disposiciones sobre plazos antes indicadas. En estos casos los funcionarios y empleados de la Defensoría deben agilizar la tramitación de la queja, pudiendo acotar los plazos de respuesta de los organismos de los cuales se requieran informes o el cumplimiento de recomendaciones¹⁴.

En relación con la formalización de las quejas, la institución se encuentra claramente atrasada. A pesar de haber habilitado la posibilidad de formular quejas vía web, se exige aún el cumplimiento de los requisitos establecidos por el art. 19 de la ley 24.284, es decir, que la misma esté firmada y acompañada por el nombre y domicilio del denunciante. No se encuentra prevista la posibilidad de la denuncia anónima, ni tampoco existe ninguna regulación sobre confidencialidad o reserva de los datos personales requeridos. Solo existe, según se indica en un informe del año 2014, la posibilidad de

¹⁴ El procedimiento puede encontrarse explicado al detalle en “La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: Diagnóstico y recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura a la ciudadanía”. Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. Marzo 2014.

realizar la queja con reserva de identidad, pero este procedimiento no es accesible desde la queja online por lo que, de existir en la actualidad, seguramente requiere de trámites previos presenciales complementarios. Además, las denuncias quedan temporalmente limitadas a que los actos o hechos que se denuncian hayan ocurrido dentro del plazo de un año previo a la interposición de la misma.

Asimismo, el Defensor, en aplicación del requisito esencial de los Principios de París G.O. 1.6, realiza una exhaustiva labor en materia de derechos humanos, al efectuar recomendaciones a través de sus informes anuales especiales y temáticos. El citado G.O. 1.6 señala que: “Los informes anuales, especiales y temáticos de las INDH sirven para poner en relieve inquietudes nacionales clave en materia de derechos humanos y proveer un medio por el cual estos órganos puedan hacer recomendaciones y supervisar el respeto de las autoridades públicas para con los derechos humanos. Las INDH, como parte de su mandato de promover y proteger los derechos humanos, deben emprender acciones de seguimiento sobre las recomendaciones contenidas en estos informes y deben publicar información detallada sobre las medidas tomadas o no por las autoridades públicas a la hora de implementar recomendaciones o decisiones específicas. Durante el cumplimiento de su mandato de protección, una INDH no solo debe supervisar, investigar e informar sobre la situación de los derechos humanos en el país, sino también emprender actividades de seguimiento rigurosas y sistemáticas que promuevan y aboguen por la implementación de sus recomendaciones y conclusiones, y la protección de aquellas personas cuyos derechos se ha demostrado que se han violado. Se alienta a las autoridades públicas a responder a las recomendaciones de las INDH de manera oportuna y a proporcionar información detallada sobre toda acción de seguimiento práctica y sistemática de las recomendaciones de la INDH, según proceda.”

En el último informe anual publicado, que data del año 2020, el Defensor del Pueblo ha tratado en los dos informes especiales diversas temáticas como la “Situación de los derechos de los pueblos indígenas en relación con el logro de los fines de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (DNUDPI)”, o los “Procesos de memorialización después de graves violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario”, entre otros varios y diversos.

4. RESUMEN DE LA ACTIVIDAD E INCIDENCIA DEL ORGANISMO DURANTE LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS

Durante la etapa previa a la del declive institucional, que comenzó con la renuncia del último Defensor nombrado mediante el procedimiento parlamentario, la Defensoría del Pueblo destacó por su intensa labor en materia procesal y su presentación como “Amicus Curiae” en diversas causas judiciales de interés público. Quizás el año de mayor actividad fue el 2007, dos años antes que renunciara Eduardo Mondino, en el que la Defensoría inició 10 causas y fue citada como tercero en otras seis, totalizando dieciséis causas.

Otro de los indicadores por el que se puede medir el nivel de actividad de la institución es a través de las resoluciones que emite, las cuales consisten en exhortos y recomendaciones hacia organismos públicos y/o particulares, así como en decisiones de la Institución referidas a la organización interna. A partir del año 2009 se contempla un brusco descenso, coincidiendo con la pérdida del máximo responsable del organismo. Desde del año 2014, es posible afirmar a partir de declaraciones del Defensor en funciones –dado que no existen estadísticas oficiales al respecto-, que no se registra ninguna actividad judicial. Ello se debe a que la persona que ejerce el cargo en funciones no cuenta con las prerrogativas del Defensor al no haber sido formalmente designado.

	2016	2017	2018	2019	2020
Actuaciones	250.000	272.081	-	248.894	310.780
Informes	56	-	-	49	15

Los únicos datos estadísticos que se recogen en los informes anuales son los del número total de actuaciones y los informes que se realizaron en un año, no indicándose si las actuaciones corresponden a consultas, llamadas, quejas, intervenciones o dictámenes, por lo que ello dificulta una estimación precisa del desempeño del organismo. A pesar de las deficiencias estadísticas se puede inferir, por el alto volumen de actuaciones, que el Defensor efectúa una labor de relevancia para la ciudadanía y que interviene en numerosas situaciones en amparo de ésta.

5. ESTRATEGIA DE ACREDITACIÓN DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN ARGENTINA ANTE EL SUBCOMITÉ DE ACREDITACIÓN DEL GANHRI

El 20 de diciembre de 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó los Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de derechos humanos, conocidos como “Principios de París”, los cuales establecen estándares internacionales sobre la competencia, atribuciones y composición de las INDH. La estrategia de acreditación del Defensor argentino ha consistido básicamente en el cumplimiento de los Principios de París, habiendo obtenido el estatus A por parte del Subcomité de Acreditación en el año 1999, lo que indica que la institución tiene plena compatibilidad con dichos principios. En la actualidad existen 86 instituciones con dicho estatus, que les permite gozar de ciertos derechos específicos de participación en mecanismos internacionales y regionales, como tomar la palabra en temas de derechos en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU y ante los órganos de tratados de la ONU, y ciertos Derechos de voto y capacidad para ocupar puestos de gobierno en redes de INDH, como ENNHRI y GANHRI.

Una vez obtenido el estatus A en el año 1999, la acreditación Argentina se sometió a revisión en el año 2006 y en el 2011. Posteriormente, en el año 2016, se sometió a una nueva revisión que fue pospuesta año a año hasta alcanzar el año 2019, último en el que se intentó dicha revisión. Hasta el día de hoy no se volvió a intentar, pero su estatus se mantuvo en todas las revisiones efectuadas¹⁵. Las razones por las que no se efectuó hasta el momento dicho nombramiento no han trascendido, pero probablemente se deba a la situación tan peculiar que se vive dentro del organismo, sin Defensor designado desde el año 2009 debido a diversos inconvenientes de carácter político que ya se han comentado en el primer apartado del presente artículo.

Esta situación pone en peligro el mantenimiento del estatus actual, debido a que otro de los requisitos esenciales de los Principios de París para el establecimiento de una INDH, es el establecido en el G.O. 1.1: “Una INDH se debe establecer en un texto constitucional o legislativo con el detalle suficiente para asegurar que la INDH tenga un mandato claro e independiente. En particular, se debe especificar el rol, las funciones, las facultades, el financiamiento y las líneas de responsabilidad de la institución, así como el mecanismo designado para sus miembros y los términos de su mandato. El establecimiento de una INDH por otros medios, como por ejemplo un instrumento del Ejecutivo, no proporciona la protección suficiente para asegurar la permanencia y la independencia.”

A continuación se ofrece un compendio de las fortalezas y debilidades del organismo en la actualidad. Como es posible observar, la casi totalidad debilidades detectadas se ven vinculadas a la falta de nombramiento de la figura del Defensor.

FORTALEZAS	DEBILIDADES
1. Reconocimiento constitucional	1. Falta de designación del Defensor, figura principal del organismo (desde el año 2009).
2. Marco normativo amplio y detallado	2. Información insuficiente sobre procedimiento de interposición de quejas y en general sobre el organismo y su actividad.

¹⁵ GANHRI, ACCREDITED BY THE GLOBAL ALLIANCE OF NATIONAL HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS, estatus de acreditación a fecha 28 de diciembre de 2021.

3. Legitimación procesal para intervenir e iniciar acciones judiciales en amparo de los ciudadanos.	3. Sistema deficiente de comunicación con la ciudadanía.
4. Amplias competencias de actuación.	4. Sistema precario de interposición de quejas y seguimiento de las mismas.
5. Estructura interna compuesta de numerosas áreas temáticas que cubren la mayoría de situaciones de vulneración de derechos.	5. Escasa rendición de cuentas, sobre todo en relación a su actividad, impidiendo desconocer el trabajo realizado por el organismo.
6. Recursos materiales y personales suficientes con garantía de estabilidad.	6. Imposibilidad de intervenir o iniciar acciones judiciales en la actualidad debido a la falta de designación de un Defensor.
7. Participación activa en organismos internacionales.	7. Falta de pronunciamiento sobre graves violaciones a los derechos humanos, vinculado también a la falta de nombramiento de Defensor.

6. CONCLUSIONES

Del análisis realizado queda meridianamente claro que la institución del Ombudsman o del Defensor del Pueblo debe caracterizarse fundamentalmente por su independencia del poder político. La GANHRI pone el foco justamente en la independencia como cualidad fundamental para obtener la acreditación como INDH. Dicha independencia debe darse tanto desde el ordenamiento jurídico que regula al organismo, como desde sus actividades, principios y control de sus recursos. Tal y como resume Jorge Luis Maiorano, la figura del Defensor:

“No debe ser un órgano del gobierno de turno, apéndice de algún partido político ni amortiguador de disputas políticas; debe ser sin lugar a dudas, una Institución de la República; no debe ser una figura cosmética o estética, sino por el contrario, una figura seria y objetiva; debe caracterizarse por su prudencia, lo cual no ha de ser entendido como sinónimo de complacencia con el poder; no puede arrogarse la pretensión de sustituir a los órganos y procedimientos tradicionales de control; sólo en términos de complementariedad se justifica el Ombudsman o Defensor de Pueblo; su perfil adecuado ha de ser el de colaborador crítico de la Administración, no su contradictor efectista; a esos fines, y siempre que las circunstancias lo permitan, agotará sus esfuerzos para perseverar en una gestión mediadora entre la Administración y el ciudadano; debe ayudar a la solución de los problemas particulares planteados por los quejosos, sin olvidar, en ningún momento, que esos problemas son síntoma o efecto de causas, seguramente más profundas, las cuales debe tender a superar.”

Resulta claro que la Defensoría del Pueblo de la Nación de Argentina debe ante todo resolver la situación de acefalía que vive en la actualidad y que le impide ejercer todas las funciones que tiene legalmente atribuidas, que son de suma importancia para la defensa y protección de la ciudadanía y sus derechos. La Comisión Bicameral, órgano colegiado encargado de la designación del Defensor, ha omitido de forma sostenida en el tiempo cumplir con su obligación de iniciar el procedimiento para el nombramiento de un nuevo Defensor.

En la actualidad, el Subsecretario General puede ejercer el cargo en funciones por una autorización de dicha Comisión Bicameral, aunque su redacción es ambigua e imprecisa, permitiendo dos posibles interpretaciones¹⁶, ninguna de las cuales aclara las funciones que éste puede desempeñar, impidiendo en la práctica el normal desempeño del cargo.

¹⁶ La primera interpretación que se impone es que se concedió al citado funcionario facultades meramente administrativas, no pudiendo realizar ningún acto que no sea de “administración o conservación”, y por tanto el descabezamiento del organismo sería total, no existiendo nadie que tenga las facultades propias del Defensor del Pueblo. La segunda interpretación posible es que la Comisión Bicameral le concedió las facultades propias del Defensor del Pueblo, lo cual

La incertidumbre acerca de las atribuciones del funcionario a cargo y los condicionamientos a su accionar producto de su inestabilidad, han provocado una disminución considerable de la actividad del Defensor del Pueblo, poniendo en riesgo su condición de órgano garante de la defensa y protección de los derechos humanos en Argentina y también su estatus actual como Institución Nacional de Derechos Humanos. El brusco descenso de la actividad a partir de 2009, se registra en todos los ámbitos, aunque es sobre todo notorio en cuanto a la caída cuantitativa de la actividad de procedimientos iniciados en sede judicial, la disminución de apariciones en los principales medios gráficos del país y la más grave, la falta de pronunciamiento sobre serias vulneraciones de Derechos Humanos ocurridas en Argentina, limitándose en actualidad a pedir informes a la administración sobre las quejas planteadas, mientras que en años anteriores intervenía iniciando acciones judiciales. Por poner un ejemplo relacionado con la pandemia de la covid-19, un defensor con mandato constitucional, al tener alcance federal, podría haber presentado amparos ante la Justicia para asistir a las personas impedidas de ingresar a las provincias por las restricciones establecidas durante la pandemia. Sin embargo, estas personas fueron representadas legalmente por legisladores y concejales opositores al gobernador de la provincia en cuestión y la disputa judicial se tiñó políticamente, cuando estábamos ante un tema de derechos.

Urge por tanto la designación de un nuevo Defensor dado que desde el año 2014 no se registra ninguna participación a nivel judicial por parte del organismo, reduciéndose la Defensoría a una mera entidad administrativa que formula recomendaciones y advertencias.

acarrea dos problemas: primero, que virtualmente eligió a un Defensor del Pueblo sin tener facultades para hacerlo y segundo, que debido a la designación irregular, no cuenta con las garantías de independencia e inamovilidad en el cargo propias del Defensor, ya que el mismo podría ser removido en cualquier momento utilizando el mismo mecanismo por el cual fue nombrado.