

Examen Periódico Universal 2022 del Consejo de Derechos Humanos

Nos dirigimos al Consejo de Derechos Humanos en oportunidad de la realización del Examen Periódico Universal a fin de poner en su conocimiento la situación de la Defensoría del Pueblo de la Nación de Argentina y solicitar recomendaciones al respecto al Estado Argentino.

1. La situación de vacancia en la Defensoría del Pueblo de la Nación y su grave impacto en la protección de los derechos humanos del conjunto de la población argentina.

a. Antecedentes de la institución en la Argentina

En 1993, la Ley 24.284 dispuso la creación de la Defensoría del Pueblo de la Nación (en adelante, DPN). El artículo 1 de la ley prevé que “[s]e crea en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación la Defensoría del Pueblo, la cual ejerce las funciones que establece la presente ley, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. El objetivo fundamental de esta institución es el de proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional...”.

La reforma constitucional de 1994 incluyó a la figura del Defensor del Pueblo de la Nación en la Constitución Nacional (art. 86), estableciendo que sería una entidad jurídica independiente y con autonomía funcional dentro del ámbito del Congreso de la Nación. La Constitución brinda a la Defensoría del Pueblo dos funciones principales: 1) la defensa y protección de los derechos de las personas ante actos u omisiones de la administración pública; y 2) el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Asimismo, la Defensoría cumple un rol trascendental como institución clave en la comunicación directa entre el Estado y los individuos.

Respecto a la elección de la persona a su cargo, tanto la Constitución como la ley prevén que el/la Defensor/a del Pueblo sea designado/a y removido/a por el Congreso con una mayoría calificada compuesta por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras.

En 1994 fue designado el primer Defensor del Pueblo, Jorge Luis Maoirano, quien ejerció el cargo durante un solo mandato hasta 1999. Ese año fue elegido Eduardo Mondino, quien se mantuvo al frente de la institución hasta su renuncia en el año 2009. Desde ese momento, el Congreso de la Nación no ha llevado a cabo el procedimiento de designación de un/a nuevo/a Defensor/a. En ese momento, se optó por dejar la DPN en manos del Defensor Adjunto Primero, Anselmo Sella, habilitado por ley para reemplazarlo provisoriamente. Una vez cumplido el segundo mandato que formalmente le correspondía al Defensor Mondino (29/12/2004 - 29/12/2009), la Comisión Bicameral extendió -extralimitándose en sus facultades- el mandato de los Defensores Adjuntos hasta diciembre de 2013.

Tras el cese del mandato del Defensor Adjunto, la Comisión designó en forma interina al empleado de mayor jerarquía, el Secretario Carlos Haquim, quien ocupó el cargo hasta el año 2015. En dicho año, tras la renuncia de Haquim, la Defensoría quedó a cargo del Subsecretario Juan José Böckel. Sin embargo, estas autoridades inferiores no cuentan con la potestad de ejercer las principales funciones de la institución, sin las cuales pierde su razón de ser.

b. Situación producida a partir de la vacancia

Formalmente, la institución cuenta con potestades para controlar un universo amplio de organismos del Estado y para realizar investigaciones sobre sus actividades a fin de identificar falencias o irregularidades. Asimismo, debido a que los organismos y entes sujetos a su competencia están obligados a colaborar con ella, puede generar instancias de articulación y colaboración entre los mecanismos de rendición de cuentas horizontal y vertical, así como velar por el buen funcionamiento de las distintas instituciones de control. Finalmente, puede generar articulaciones entre las Defensorías de las distintas provincias y CABA a fin de poder extender su presencia en todo el país.

Sin embargo, el marco legal que regula el accionar de la Defensoría del Pueblo le asigna al Defensor/a y Defensores/as adjuntas facultades que no pueden ser ejercidas por las autoridades inferiores a cargo de la institución desde el año 2013, como la de ejercer la legitimación activa para iniciar acciones judiciales de tutela de los derechos humanos, por lo que la institución ha quedado relegada a actividades de promoción y difusión.

A esto se suma la debilidad del organismo para ejercer una serie de funciones clave en la rendición de cuentas de la Administración Pública que tienden al mejoramiento de las políticas públicas, devenidas de la precariedad con que sus autoridades han sido transitoriamente designadas.

En un documento publicado ya en el año 2014¹ un grupo de organizaciones de la sociedad civil resaltaron los efectos que tiene el hecho de no contar con una autoridad en la Defensoría. Además de la disminución de su actividad (evidenciada por el decrecimiento de su actividad resolutoria, la caída de su actividad en sede judicial y la disminución de las apariciones en los principales medios gráficos del país), el mayor impacto de esta problemática se traduce en la pasividad de la Defensoría del Pueblo frente a vulneraciones graves de los derechos humanos. En un contexto donde el 37,3% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza², y se ponen en evidencia las limitaciones del Estado para garantizar el acceso igualitario a los servicios públicos, a la salud, a la vivienda, a la justicia, entre otros, es necesario contar con una institución con las capacidades y potestades de la Defensoría en pleno funcionamiento para que pueda velar por los derechos de los colectivos que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad e impulsar la generación de políticas públicas efectivas y eficaces como respuesta a la crisis generada por la pandemia.

Las problemáticas descritas en aquel informe sólo se han profundizado con el paso del tiempo. A pesar de que la vacancia fue evidente en las numerosas situaciones de violaciones de derechos humanos de los últimos 13 años, ésta se hizo aún más patente durante la pandemia de COVID-19. Durante los últimos 2 años se profundizaron las desigualdades preexistentes en nuestro país, afectando especialmente a las poblaciones más vulnerabilizadas -como mujeres, niñas, niños y adolescentes, personas con

¹ ACIJ, ADC, FARN, INECIP, Poder Ciudadano (2014) "Impacto de la falta de nombramiento del Defensor del Pueblo sobre la vigencia de los derechos humanos en Argentina. Informe presentado en el 153º período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos". Disponible en: <http://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2014/10/Impacto-de-la-falta-de-nombramiento-del-DP.pdf>

² INDEC (2022), "Incidencia de la pobreza y la indigencia en 31 aglomerados urbanos segundo semestre de 2022", Condiciones de vida, Vol. 6 N°4, p. 5. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/uploads/informesdeprensa/eph_pobreza_03_22F5E124A94B.pdf

discapacidad, personas mayores, personas pobres, comunidades indígenas, integrantes del colectivo LGBTIQ+, entre otras-.

2. El incumplimiento sostenido y persistente por parte del Estado Argentino

Desde la vacancia de la Defensoría del Pueblo en el año 2009, las organizaciones de la sociedad civil han solicitado reiteradas veces al Congreso la designación del Defensor del Pueblo, conforme lo ordena el art. 86 de la Constitución Nacional.

Ante la ausencia de respuestas, organizaciones de la sociedad civil iniciaron una acción judicial colectiva en el fuero federal, y también llevaron -de distintas formas- el reclamo ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

En el año 2011, el Comité DESC, en las observaciones generales sobre Argentina, manifestó su preocupación por la demora en la designación del DPN y recomendó al Estado la modificación del procedimiento de nombramiento. En efecto, dijo: “El Comité recomienda al Estado parte que considere la posibilidad de modificar los procedimientos de nombramiento del Defensor del Pueblo para poder cubrir ese puesto ahora y evitar en el futuro demoras en ese proceso”³. En el año 2016, el mismo Comité volvió a pronunciarse sobre la vacancia de la Defensoría del Pueblo de la Nación. Así, en su informe sostuvo que “[e]l Comité lamenta que la vacante del Defensor del Pueblo, quien tiene responsabilidades clave para los derechos, económicos, sociales y culturales, no se haya resuelto a pesar de una recomendación de este Comité en 2011 (E/C.12/ARG/CO/3, párr. 7) (art. 2, párr. 1)”. En consecuencia “recomienda al Estado parte que active el mecanismo de selección y proceda a la nominación de l Defensor del Pueblo, considerando debidamente las recomendaciones emitidas en 2017 por el comité subsidiario de la Alianza Global de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, que incluye la aplicación de un proceso claro, transparente y participativo de selección y nominación, así como seguir interpretando su mandato de manera amplia, en conformidad con los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París)”⁴.

En el año 2014 presentamos una solicitud de audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para informar sobre la situación irregular en la que se encontraba la institución y para evidenciar los impactos de dicha afección frente a las violaciones de derechos humanos que existen en nuestro país. En el marco de la audiencia llevada adelante durante el 153º Período de Sesiones de la CIDH, el organismo internacional recordó la importancia de las y los Defensores del Pueblo en el ejercicio del rol de protección de los derechos humanos y en la consolidación de las instituciones

³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Argentina. Distr. General. 14 de diciembre de 2011. 47º período de sesiones. 14 de noviembre a 2 de diciembre de 2011.

⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina. Distr. general. 1 de noviembre de 2018. 58º período de sesiones. 12 de octubre de 2018. Disponible en: <http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=4slQ6QSmIBEDzFEovLCuW0fp9m5PoYHYLH3qkquQgxz%2FAJxQn2BXMTHAKMg%2Fr3LmfCC4TnS8uD0169hTPFbrLd3tWn0fNQfV%2FwTfCNquztd145kCYGs%2FA7pAutlmBR3j>

democráticas, e instó al Estado argentino a “adoptar todas las medidas que sean necesarias para que se inicie el proceso de selección del Defensor del Pueblo”⁵.

A su vez, organizaciones de la sociedad enviaron un informe al Comité de Derechos Humanos de la ONU, el que luego sostuvo que “[a]unque toma nota con satisfacción de la información proporcionada por la delegación del Estado parte expresando su compromiso con la promoción y protección de los derechos humanos, el Comité observa con preocupación la falta de nombramiento del Defensor del Pueblo y la adopción de recientes medidas de reducción de personal y cambios institucionales en áreas destinadas a la protección de los derechos humanos, particularmente respecto a las instituciones destinadas al proceso de memoria, verdad y justicia (art. 2)”. En consecuencia, recomendó que “[e]l Estado parte debe asegurar el fortalecimiento de las instituciones destinadas a la promoción y protección de los derechos humanos, particularmente las instituciones destinadas al proceso de memoria, verdad y justicia, a través de la participación de la sociedad civil y asignación de recursos materiales y humanos suficientes. De igual modo, debe procederse al nombramiento del Defensor del Pueblo a la brevedad posible”⁶.

Ante la prolongada vacancia, también se inició una acción de amparo contra el Congreso Nacional, la cual fue favorablemente resuelta por la Cámara Contencioso Administrativo Federal en el año 2016,⁷ que exhortó a ambas Cámaras Legislativas a que iniciaran el procedimiento de designación contemplado en la Ley 24.284. Sin embargo, ésto no surtió efecto, a pesar de las reiteradas denuncias de incumplimiento de sentencia en el expediente, y de los exhortos librados por el Poder Judicial al Congreso de la Nación.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación también exhortó al Congreso para que cumpla con su mandato constitucional en más de una ocasión. En la causa “Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros el Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo”, en la sentencia de fecha 18 de agosto de 2016, indicó que “[...]corresponde exhortar al Congreso de la Nación para que proceda a su designación de acuerdo a lo establecido en el artículo 86 citado”. De la misma manera, en el marco de la causa “Mendoza, Beatriz Silvia y otros e/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza Riachuelo)”, en la sentencia dictada en fecha 1 de noviembre de 2016, resolvió “[e]xhortar al Congreso de la Nación para que, en un plazo razonable, cumpla con su deber constitucional y designe al Defensor del Pueblo de la Nación[...]”.

En el año 2017, la Comisión Bicameral de Defensoría del Pueblo propuso una terna de candidatos que no contaban con los requisitos de idoneidad técnica y moral, independencia y proactividad en la defensa de derechos. En ese entonces, esta circunstancia, sumada a la falta de candidatas mujeres y la ausencia de un proceso participativo y transparente que permitiera elegir a quienes conformaron la terna, generaron una gran cantidad de críticas por

⁵ CIDH, Informe sobre el 153 Período de Sesiones de la CIDH, 29 de diciembre de 2014. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/131A.asp>

⁶ Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Argentina, 2016, disponible en <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G16/176/94/PDF/G1617694.pdf?OpenElement>

⁷ ACIJ, ADC, FARN, Fundación Sur Argentina, INECIP, Poder Ciudadano, “Fallo Judicial: el Congreso de la Nación deberá nombrar al Defensor/a del Pueblo”. Disponible en: <https://acij.org.ar/fallo-judicial-el-congreso-de-la-nacion-debera-nombrar-al-defensora-del-pueblo/>

parte de la sociedad civil, lo que finalmente llevó a que no se realizara la elección en el plenario de ambas Cámaras⁸.

Luego de ello, no hubo ningún otro intento para implementar un proceso adecuado para nombrar a la autoridad de la Defensoría del Pueblo. Más grave aún: la última constitución de la Comisión Bicameral fue en el año 2018. Los hechos enumerados anteriormente ponen en manifiesto la falta de proactividad por parte de ambas Cámaras en el cumplimiento de su deber constitucional. Sigue existiendo un incumplimiento por parte de dicha autoridad -que tiene un mandato específico emanado de la Constitución Nacional- durante un plazo que ha excedido ampliamente la pauta de razonabilidad.

3. Contexto de vacancias en instituciones relevantes de defensa de derechos y control de la Administración Pública

A su vez, resta decir que la omisión inconstitucional en que ha incurrido el Congreso Argentino respecto de la Defensoría del Pueblo se enmarca ahora en una situación generalizada de vacancias prolongadas en instituciones clave para el sistema de defensa de derechos y de control, como lo son además la Procuración General de la Nación, una/o de las/os integrantes de la Corte Suprema de Justicia, la Procuración Penitenciaria de la Nación, entre otros.

En primer lugar, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se encuentra actualmente integrada por 4 de sus 5 integrantes, debido a la renuncia de una de sus integrantes, Elena Highton de Nolasco, en octubre de 2021. A pesar de haber pasado más de medio año, el Poder Ejecutivo aún no envió al Senado ninguna candidatura para su reemplazo.

Asimismo, otra de las instituciones que se encuentra vacante es la Procuración General de la Nación. Este órgano unipersonal es la cabeza del Ministerio Público Fiscal de la Nación, la institución encargada de promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad. Desde la renuncia de la titular Alejandra Gils Carbó en diciembre del año 2017, el cargo es ocupado en forma interina por Eduardo Casal. A principios del año 2020, el Poder Ejecutivo envió al Senado una propuesta para el cargo. Sin embargo, éste nunca dió tratamiento a dicha candidatura.

Finalmente, la Procuración Penitenciaria de la Nación, órgano a cargo de proteger los derechos humanos de todas las personas privadas de su libertad por cualquier motivo en jurisdicción federal, se encuentra desde hace más de 20 años en una situación de debilidad derivada que se el mandato de su titular se encuentra vencido, dado que nunca fue llevado a cabo el procedimiento de designación por mayorías agravadas de ambas Cámaras del Congreso que prevé la ley actualmente vigente.

4. Recomendaciones al Estado

⁸ “Carta Pública a los candidatos a Defensor del Pueblo de la Nación”. Disponible en: <https://acij.org.ar/organizaciones-solicitan-a-los-candidatos-a-defensor-del-pueblo-declinar-la-postulacion/>

La falta de designación del/a Defensor/a del Pueblo tiene un grave impacto sobre la promoción y protección de los Derechos Humanos y el sistema de control público en Argentina. Por ello, solicitamos al Consejo de Derechos Humanos que recomiende al Estado argentino:

- Establecer en forma urgente la conformación de la Comisión Bicameral de Defensoría del Pueblo de la Nación;
- Establecer criterios objetivos de selección que permitan evaluar la idoneidad técnica y moral, la trayectoria en la defensa de derechos, y la independencia de criterio de las y los candidatas. A tal fin es preciso que la Comisión defina criterios objetivos de selección que puedan ser revisados por el conjunto de la sociedad.
- Prever un mecanismo abierto que permita que la ciudadanía proponga candidatas/as que sean considerados en el marco del proceso de selección;
- Reglamentar un procedimiento de designación que asegure la efectiva participación informada de la ciudadanía, mediante la publicación previa de los antecedentes de las y los candidatas en un plazo razonable y la posibilidad de que las organizaciones y la ciudadanía presenten impugnaciones y avales,
- Establecer la realización de audiencias públicas con amplia participación ciudadana, de las instituciones gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil, asegurando la participación federal, y con la obligación de que la selección del o la candidata sea razonada.
- Asegurar que la terna de personas candidatas cuente con la participación de mujeres.
- Como consecuencia de ello, hacer cesar la situación de acefalía actual y designar, en el menor tiempo posible, a una persona que cuente con los requisitos de idoneidad técnica y moral, trayectoria en la defensa de derechos e independencia de criterio.
- Informar periódicamente sobre los avances realizados en la reglamentación del procedimiento y las etapas del proceso de selección.
- Así como en el caso de la Defensoría del Pueblo, exhortar al Estado argentino a suplir las diferentes vacancias en todos los órganos encargados de velar por la protección de los derechos humanos y el control de la administración.

Amnistía Internacional

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ)

Asociación por los Derechos Civiles (ADC)

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

Fundación Sur Argentina

Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP)

Fundación Poder Ciudadano