

La Defensoría del Pueblo de la Nación a tres décadas de la reforma constitucional. Entre luces, sombras y un gran desafío.*

María Rosa Muñós**

Resumen

A tres décadas de la reforma constitucional de 1994, el presente trabajo examina la trayectoria de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina como institución destinada a fortalecer la democracia y garantizar la protección de los derechos humanos. Se analizan sus orígenes en el contexto latinoamericano, su diseño institucional y las funciones que le confiere la Constitución Nacional. Asimismo, se aborda la crisis derivada de la falta de designación de su titular durante los últimos quince años, situación que ha afectado su capacidad operativa y su legitimidad pública. Se propone la revisión del marco normativo vigente, la ampliación de sus competencias y la incorporación de mecanismos de participación ciudadana y de perspectiva de género. La reactivación plena de la Defensoría del Pueblo se presenta como una condición indispensable para consolidar una democracia sustantiva y un Estado comprometido con la promoción y protección efectiva de los derechos humanos.

Palabras clave: Defensoría del Pueblo, derechos humanos, autonomía institucional, democracia, participación ciudadana

Abstract

Three decades after the 1994 constitutional reform, this paper examines the trajectory of Argentina's National Ombudsman as an institution aimed at strengthening democracy and ensuring the protection of human rights. It analyzes its origins within the Latin American context, its institutional design, and the functions established by the National Constitution. The study also addresses the crisis resulting from the absence of an appointed head over the past fifteen years, which has affected its operational capacity and public legitimacy. A review of the current legal framework is proposed, along with the expansion of its competences and the incorporation of mechanisms for citizen participation and a gender perspective. The full reactivation of the Ombudsman is presented as an essential condition for consolidating a

* Recibido: 07-07-2025. Aceptado: 01-08-2025

** Defensora del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. presidenta de la Asociación de Defensorías del Pueblo de la República Argentina (ADPRA). Correo electrónico: mmunos@defensoria.org.ar

substantive democracy and a State committed to the effective promotion and protection of human rights.

Keywords: Ombudsman, human rights, institutional autonomy, democracy, citizen participation

Resumo

Três décadas após a reforma constitucional de 1994, o presente estudo examina a trajetória da Defensoria do Povo da Nação Argentina como instituição destinada a fortalecer a democracia e garantir a proteção dos direitos humanos. Analisam-se suas origens no contexto latino-americano, seu desenho institucional e as funções que lhe confere a Constituição Nacional. Aborda-se também a crise decorrente da ausência de um titular nomeado nos últimos quinze anos, situação que afetou sua capacidade operacional e sua legitimidade pública. Propõe-se a revisão do marco normativo vigente, a ampliação de suas competências e a incorporação de mecanismos de participação cidadã e de perspectiva de gênero. A plena reativação da Defensoria do Povo apresenta-se como condição essencial para consolidar uma democracia substantiva e um Estado comprometido com a promoção e proteção efetiva dos direitos humanos.

Palavras-chave: Defensoria do Povo, direitos humanos, autonomia institucional, democracia, participação cidadã

Introducción

La reforma del '94 incorporó la figura de la Defensoría del Pueblo a la Constitución Nacional Argentina, como parte integrante de un conjunto de disposiciones tendientes a fortalecer las instancias de control de la administración pública y extender las bases de sustentación democrática, en busca de acercar los resortes del poder a la ciudadanía.

A la par del reconocimiento de nuevos derechos y el otorgamiento de rango constitucional a diversos tratados internacionales, la recepción de dicha institución fue una de las innovaciones más significativas en materia de promoción y protección de los derechos humanos; con arreglo a los Principios de París, receptados un año antes como estándares mínimos para el establecimiento de este tipo de entidades, por la Asamblea General de las Naciones Unidas (1993).

Trascurridas ya tres décadas desde su creación, este artículo se plantea como objetivo hacer un breve recorrido por el devenir del organismo, destacar la importancia de su labor y señalar los obstáculos que ha tenido que enfrentar, con el fin último de contribuir a superarlos.

En ese sentido, el primer apartado del texto regresa sobre los orígenes de la Defensoría del Pueblo para referirse al encuadre de su surgimiento y las peculiaridades de su diagrama funcional, situándolos en un proceso regional mucho más amplio.

Más adelante, desarrolla un análisis del mecanismo de elección de su titular, el detalle de sus competencias y su potencial protectorio, como plataforma desde la cual abordar su proyección federal y la debilidad institucional que la afecta en la actualidad, producto de quince años de acefalía.

Por último, el trabajo esboza una estrategia dirigida a construir los consensos parlamentarios requeridos para destrabar esa situación y recuperar el rol preponderante de la Defensoría del Pueblo, en un marco de pleno respeto del mandato de representación pluralista surgido de los estándares internacionales.

1. La Defensoría del Pueblo en Argentina y sus raíces latinoamericanas

El primer antecedente argentino de una figura, por sus características, cercana a la Defensoría del Pueblo se remonta a la iniciativa impulsada en el año 1974, por el entonces diputado nacional, Carlos Auyero, con el objetivo de crear el Comisionado del Congreso¹. El Golpe de Estado cívico-militar, perpetrado dos años más tarde, clausuró cualquier posibilidad de discusión parlamentaria, en un escenario de violación sistemática y masiva de los derechos humanos.

Con la recuperación democrática en 1983, la necesidad de diseñar una institución que velara por la vigencia de esos derechos volvió a instalarse con fuerza en la agenda pública. Al año siguiente, los senadores Eduardo Menem y Libardo Sánchez presentaron el primer proyecto destinado a establecer la Defensoría del Pueblo de la Nación. En 1993, después de tres intentos fallidos de aprobación, sobre esa base terminó sancionándose la Ley 24.284².

Durante el período previo, algunas provincias ya habían avanzado en la incorporación de organismos similares a sus propios marcos normativos. San Juan, San Luis, Salta, Córdoba y Río Negro, pueden mencionarse entre las pioneras. Las jurisdicciones subnacionales actuaron,

¹Convención Nacional Constituyente. 13° Reunión, 3° Sesión Ordinaria (Continuación). 20 de julio de 1994. Intervención de Carlos Auyero, pp. 1543-1550.

²Convención Nacional Constituyente. 13° Reunión, 3° Sesión Ordinaria (Continuación). 20 de julio de 1994. Intervención de Eduardo Menem, pp. 1589-1594.

una vez más, como laboratorios de experimentación, ante las dificultades que la suma de voluntades a favor de ciertos cambios institucionales puede encontrar en el orden nacional (Ribstein y Kobayashi, 2006, 5)

Con ese recorrido, el tema logró instalarse en el temario de la Convención Constituyente celebrada en 1994. La recepción de la Defensoría del Pueblo en el artículo 86 de la Constitución Nacional³, como instancia explícitamente encargada de promover y proteger los derechos humanos, fue una de las innovaciones más significativas, en pos de la construcción de una democracia sustantiva.

La atribución de esa misión a una entidad independiente y con autonomía funcional, estaba en sintonía con la introducción de nuevos derechos al plexo constitucional y el otorgamiento de ese rango a distintos tratados internacionales de derechos humanos; urgidos de contar con herramientas institucionales susceptibles de garantizar su cumplimiento.

Esas ideas se vieron reflejadas en el debate de la Convención Constituyente, donde la Defensoría del Pueblo quedó delineada como un mecanismo para mejorar el control de las funciones administrativas y contribuir a su transparencia, eficacia y credibilidad⁴; pero también como un instrumento de participación ciudadana y de acceso a los derechos, en especial de los sectores más necesitados⁵; una vía capaz de canalizar las demandas de la población y resolver sus problemas de manera rápida y oportuna⁶.

En esos términos, esta institución se apartó del modelo de origen escandinavo, centrado en el control de errores e incumplimientos de la administración, aunque comparte con aquél la designación parlamentaria de su titular y el carácter no vinculante de sus resoluciones (Constenla, 2015, 61).

Su concepción está más emparentada con la plasmada por las Constituciones de Portugal y España que, preocupadas por dejar definitivamente atrás el fascismo y robustecer el Estado

³Artículo 86 de la Constitución Nacional: "El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

El Defensor 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 el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial".

⁴Convención Nacional Constituyente. 13° Reunión, 3° Sesión Ordinaria (Continuación). 20 de julio de 1994. Intervención de Héctor Masnatta, pp. 1519-1526.

⁵Convención Nacional Constituyente. 13° Reunión, 3° Sesión Ordinaria (Continuación). 20 de julio de 1994. Intervenciones de Eduardo Menem y Juan Carlos Hitters, pp. 1589-1594 y pp. 1578-1580, respectivamente.

⁶Convención Nacional Constituyente. 13° Reunión, 3° Sesión Ordinaria (Continuación). 20 de julio de 1994. Intervenciones de Edgardo Díaz Araujo y Juan Carlos Hitters, pp. 1574-1576 y pp. 1578-1580, respectivamente.

de Derecho, incluyeron a la Defensoría del Pueblo dentro de su apartado declarativo, excluyéndola de la órbita de la organización del poder (Constenla, 2015, 62).

Sin embargo, quizás resulte más ajustado situar las raíces de la Defensoría del Pueblo de Argentina, en el marco de un proceso regional más amplio de reformas constitucionales, desarrollado durante las décadas del '80 y '90, tras una larga etapa de regímenes dictatoriales y terrorismo de Estado.

El puntapié inicial estuvo dado por el Primer Coloquio sobre el Proyecto de *Ombudsman* para América Latina que, también celebrado en 1983, fue plataforma para el surgimiento del Instituto Latinoamericano de *Ombudsman* - ILO⁷. Con el fin de contribuir a la consolidación de los procesos democráticos y el respeto de los derechos humanos, esa organización internacional fue importante para la difusión de estas instituciones en la región (Constenla, 2015, 62).

La primera experiencia fue la de Guatemala que, en 1985, le dio rango constitucional al Procurador de los Derechos Humanos. En 1991, fue replicada por El Salvador y Colombia, mientras que al año siguiente México acordó dar el carácter de *ombudsman* a la Comisión Nacional de Derechos Humanos ya existente (Constenla, 2015, 63). En la actualidad, ILO cuenta con más de ciento sesenta entidades asociadas, pertenecientes a diecinueve países⁸.

Más allá de las especificidades nacionales, el común denominador entre esas entidades y otras de América Latina, con la Defensoría del Pueblo instituida por la Constitución Nacional Argentina es, justamente, el de combinar la función de monitoreo de la administración con la defensa de los derechos humanos, dando como resultado una suerte de *Ombudsman* híbrido (López Escarcena, 2022, 73).

En definitiva, sin renunciar al propósito de asegurar la regularidad de los procedimientos y custodiar la legalidad, la perspectiva que predomina en la región asume como premisa que controlar cómo se gestiona la cosa pública es fundamental para una protección más adecuada de los derechos individuales y colectivos. “Hay un paralelo que juega como pivote: defensa de los derechos humanos y restricción del poder público, cara y contracara de la misma moneda”⁹.

Bajo ese enfoque, el papel de la Defensoría del Pueblo en Argentina, como en el resto de América Latina, ha estado llamado a trascender el plano jurídico-administrativo para tener

⁷<https://www.ilo-defensordelpueblo.org/institucional/acerca-del-ilo>

⁸<https://www.ilo-defensordelpueblo.org/institucional/acerca-del-ilo>

⁹Convención Nacional Constituyente. 13° Reunión, 3° Sesión Ordinaria (Continuación). 20 de julio de 1994. Intervención de Juan Carlos Hitters, pp. 1578-1580.

incidencia en una dimensión social y política; clave en un contexto todavía atravesado por vulneraciones y desigualdades estructurales.

2. Representación plural, autonomía y amplitud funcional

Conforme el artículo 86 de la Constitución Nacional Argentina, el Congreso es la autoridad encargada de elegir y remover a la persona titular de la Defensoría del Pueblo, con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada una de las Cámaras. El procedimiento de selección de candidaturas surge de la Ley 24.284¹⁰ que –además de enumerar requisitos de edad y nacionalidad– prevé a tales fines la conformación de una Comisión Bicameral específica, cuya composición debe ser proporcional a la del pleno.

La exigencia de esa mayoría agravada es el mecanismo a través del cual se busca garantizar tanto la representación de distintas fuerzas sociales en el nombramiento, como la independencia del gobierno; en consonancia con las exigencias de los ya aludidos Principios de París. En esa misma dirección, el texto constitucional consagra la autonomía funcional, inmunidad y estabilidad en el cargo de la persona electa. La disposición legal refuerza ese esquema, al dotar al organismo de una estructura orgánica-funcional y un servicio administrativo-financiero propios¹¹.

En aras de la definición de la naturaleza unipersonal y no colegiada de la institución, ambas normas refieren no a la Defensoría, sino al “Defensor del Pueblo”, en un uso del lenguaje que, además, abona al afianzamiento de su masculinización en el imaginario colectivo (Pierini, 2014, 84). Sin pretensiones de alterar esa idiosincrasia, la Ley 24.284 avanza en la creación de dos adjuntías, designadas por la Comisión Bicameral a propuesta de la persona titular de la Defensoría, para asistirle en su labor y reemplazarla provisoriamente en caso de cese o imposibilidad temporal.

A fin de cumplir con su misión constitucional de monitorear, promover y proteger los derechos humanos, la Defensoría del Pueblo cuenta con un amplio abanico de competencias. En particular, se encuentra facultada para iniciar y proseguir investigaciones de oficio o a petición de las personas interesadas, frente a actos u omisiones de la administración pública nacional centralizada y descentralizada, sus agentes, las empresas y sociedades estatales o con

¹⁰Dicha Ley mantuvo su vigencia después de la reforma constitucional de 1994, aunque se adecuó a través de las modificaciones introducidas por la Ley 24.379 del mismo año. Texto actualizado disponible en: <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/680/texact.htm>

¹¹Artículos 33 y 36 de la Ley 24.284.

esa participación, y las prestadoras de servicios públicos¹². Como resabio del marco normativo aprobado con anterioridad a la reforma constitucional, quedan excluidos de su ámbito de control, los organismos de defensa y seguridad, pese a su responsabilidad en numerosos casos de violencia institucional (Iniciativa TPA, 2014, 9).

Dentro de ese marco, puede solicitar información, revisar expedientes, realizar inspecciones o verificaciones y producir otras medidas de prueba que sean útiles al efecto de sus investigaciones. También conforme a los Principios de París, cuenta con la atribución de formular recomendaciones, emitir advertencias y recordatorios de deberes, proponer la modificación de normas legislativas o administrativas que provoquen situaciones injustas, atender fallas sistémicas y propender a su eliminación¹³. Así planteada, la suya es una “magistratura de persuasión”, cuyos resultados están ceñidos a la calidad técnica de su trabajo y la fiabilidad de las opiniones emitidas (Constenla, 2015, 67)

En el caso argentino, el carácter no vinculante de sus resoluciones se conjuga, sin embargo, con la singular capacidad de actuar como parte en ciertos procesos judiciales. Se trata de un supuesto anómalo o extraordinario donde se habilita a intervenir a un sujeto ajeno a la relación sustancial controvertida. *Prima facie*, se la considera una herramienta útil para evitar demandas múltiples por el mismo hecho (Avalos Blacha, 2012, 134, 144), pero también lo es para facilitar el acceso a la justicia de los sectores vulnerados, y promover acciones centradas en la vigencia de los derechos fundamentales y la defensa del orden social.

Esta atribución no se encuentra entre las del *ombudsman* tradicional y, en cambio, se manifiesta respecto a una nueva generación de instituciones de derechos humanos, cuyo fundamento se sitúa en la necesidad de asignarles un instrumento más contundente y eficaz que el simple poder moral de sus resoluciones (Maiorano, 2010).

La legitimación procesal del “Defensor del Pueblo” se encuentra expresamente reconocida en el mismo artículo 86 y se desprende del artículo 43 de la Constitución Nacional¹⁴.

¹²Artículos 14 y 16 de la Ley 24.284.

¹³Artículos 24, 27 y 28 de la Ley 24.284.

¹⁴Artículo 43 de la Constitución Nacional: “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.

Toda persona podrá interponer esta acción para tomar conocimiento de los datos a ella referidos y de su finalidad, que consten en registros o bancos de datos públicos, o los privados destinados a proveer informes, y en caso de falsedad o

Dicha cláusula lo incluye entre las personas facultadas para interponer acción de amparo contra cualquier forma de discriminación, así como en lo relativo a la protección de derechos ambientales, derechos de usuarios y consumidores, y derechos de incidencia colectiva en general.

Ante la ausencia de reglamentación legal en torno a la aplicación de estos dos artículos, los alcances de aquella legitimación han sido trazados por sucesivos fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En una primera etapa, el máximo tribunal no la negó abiertamente, pero la restringió con argumentos maniqueos y privados de sustento jurídico. Recién a partir de 2005, ha empezado a esbozar una tesis más amplia (Mairoano, 2010; Avalos Blacha, 2012, 134), donde pueden identificarse las siguientes pautas (CSJN, Fallos: 328:1652; 330:2800; y 332:111):

- las normas constitucionales deben ser interpretadas como un conjunto armónico y sistémico, conforme el contenido de las demás y de tal forma que ninguna se convierta en letra muerta;
- las vías procesales habilitadas a favor del “Defensor del Pueblo” no se limitan a las acciones de amparo e incluyen la presentación de demandas ordinarias;
- su legitimación es un medio para defender derechos de incidencia colectiva, en principio definidos como supraindividuales, indivisibles y no fraccionables;
- también podría proteger intereses individuales homogéneos, donde no hay un bien colectivo sino derechos divisibles, pero lesionados por un hecho único o continuado;
- en ningún caso, alcanza a los derechos patrimoniales, puramente individuales, cuyo ejercicio y tutela corresponde a las personas potencialmente afectadas.

Gracias a ese ambicioso diseño, la Defensoría del Pueblo logró convertirse en la única institución nacional de derechos humanos del país, reconocida como tal en el seno de las Naciones Unidas, por la *Global Alliance of National Human Rights Institutions - GANHRI*. Por mostrar una adecuación completa a los Principios de París, a la fecha de este trabajo, todavía aparece catalogada con un *estatus* de clase A¹⁵.

discriminación, para exigir la supresión, rectificación, confidencialidad o actualización de aquéllos. No podrá afectarse el secreto de las fuentes de información periodística.

Cuando el derecho lesionado, restringido, alterado o amenazado fuera la libertad física, o en caso de agravamiento ilegítimo en la forma o condiciones de detención, o en el de desaparición forzada de personas, la acción de hábeas corpus podrá ser interpuesta por el afectado o por cualquiera en su favor y el juez resolverá de inmediato, aun durante la vigencia del estado de sitio”.

¹⁵<https://ganhri.org/membership/> (2024)

Del mismo modo, durante más de una década, llegó a desarrollar actividades de manera constante y enérgica, alcanzando muchas veces trascendencia pública. Como se analiza en el apartado siguiente, también sirvió como faro para el conjunto de las jurisdicciones provinciales.

3. Proyección federal

La jerarquía constitucional reconocida a la Defensoría del Pueblo y su marcha de los primeros años fueron fundamentales para que organismos de estas características proliferaran en todo el territorio nacional. A las provincias que habían sido pioneras, se fueron sumando otras que incorporaron la figura a su propio sistema de instituciones.

En la actualidad, son muy pocas las jurisdicciones cuyos ordenamientos constitucionales y/o legales no regulan el funcionamiento de una Defensoría del Pueblo; y el uso se ha extendido a nivel municipal, favoreciendo su difusión y acercamiento a la ciudadanía, más allá de los grandes centros urbanos.

En líneas generales, las Defensorías del Pueblo locales han replicado el modelo perfilado por la Constitución Nacional. Por un lado, sus funciones de control aparecen articuladas a la misión explícita de promover y proteger los derechos humanos dentro de sus propios ámbitos de actuación. Por el otro, la designación de sus titulares es una potestad parlamentaria y cuentan con autonomía y estabilidad en el cargo.

En ese marco, les son conferidas atribuciones variadas y, en la mayoría de los casos, se les otorga legitimación procesal. Sin embargo, según fue dirimido también jurisprudencialmente, ésta se encuentra acotada al cuestionamiento de hechos, actos u omisiones de índole local, quedando fuera de su alcance las resoluciones adoptadas por autoridades nacionales (CSJN, Fallos: 329:4542; y 342:969).

En el orden subnacional también se prevé que la persona titular de la Defensoría del Pueblo sea asistida, comúnmente, por una o dos adjuntías designadas a su propuesta por el pleno o alguna comisión legislativa. En este punto, puede encontrarse una nota distintiva en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires.

En esos distritos, las leyes¹⁶ contemplan un número mayor de adjuntías, tal vez con la vista puesta en superar algunos de los límites que la unipersonalidad impone a la institución en

¹⁶Véase la Ley 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, texto actualizado disponible en: http://www.ciudadyderechos.org.ar/sistemas_1.php?id=36&id2=260&id3=6096; y Ley 13.834 de la Provincia de Buenos Aires, texto actualizado disponible en: <https://normas.gba.gob.ar/documentos/BEkrntQ0.html>

materia de transversalidad, interdisciplinariedad y pluralidad (Pierini, 2014, 88). De la misma manera, son innovadoras respecto al procedimiento de selección de todos estos cargos, a través de la regulación de instancias que lo abren a la participación ciudadana; un aspecto de relevancia que más adelante retoma este trabajo.

En paralelo al desarrollo de las valiosas experiencias locales, la otra expresión de la proyección federal que ha tenido esta institución, puede advertirse en la conformación de la Asociación de Defensorías de la República Argentina - ADPRA, que también ocurrió durante la década del '90 y hoy asocia a más de cuarenta entidades de diversas provincias y municipios.

Integrante del Instituto Latinoamericano de *Ombudsman* (ILO) y la Federación Iberoamericana de *Ombudsman* (FIO), dicha asociación tiene por objeto reafirmar el rol de las Defensorías del Pueblo en todo el país, como instituciones de la democracia garantes de los derechos humanos. En esa dirección, promueve la cooperación recíproca en el intercambio de información, la investigación, la actualización y la capacitación profesional, además de llamar la atención sobre vulneraciones graves que atraviesan a las distintas realidades.

En sus pronunciamientos más recientes ha alertado, por ejemplo, sobre la crisis alimentaria que afecta especialmente a niñas, niños y adolescentes en condición de pobreza; los recortes a la cobertura médica-asistencial de las personas con discapacidad; la paralización de las obras viales; el intento de derogar la moratoria previsional; y la violencia institucional.

En ese mismo entendimiento, hacia fines de 2023, se ha expedido sobre la gravedad de la inacción legislativa que, por años, ha mantenido vacante la Defensoría del Pueblo de la Nación y la urgencia de designar a su titular; un tema clave que se profundiza en los siguientes apartados.

4. Acefalía y declive institucional

Como se ha dicho, la exigencia de una mayoría parlamentaria agravada para la elección de quien ocupe la Defensoría del Pueblo es efectiva para limitar la incidencia de los oficialismos en su nombramiento, pero no está exenta de dificultades. Los consensos requeridos en torno a una sola persona, que asumirá funciones de particular sensibilidad y relevancia, son tan extensos que su construcción puede verse obstaculizada y generar un fenómeno de acefalía que se prolongue en el tiempo.

Es preocupante que, pese a los avances reseñados hasta acá, ese sea el presente de la Defensoría del Pueblo en Argentina: un escenario de declive institucional que comenzó hacia

el 2009, con la renuncia del último Defensor del Pueblo designado conforme el mecanismo previsto constitucional y legalmente.

Desde entonces, no ha conseguido desarrollarse el procedimiento para tener a un nuevo Defensor o Defensora. Primero, la Comisión Bicameral optó porque uno de los adjuntos ocupara el lugar y –en un exceso de facultades– prorrogó su mandato hasta el 2013. Vencido ese plazo, designó al secretario general del organismo en forma interina y, tras su dimisión, el puesto fue ocupado por el subsecretario que es, ahora, el funcionario de mayor jerarquía.

Distintas organizaciones de la sociedad civil han llamado reiteradas veces la atención respecto al impacto negativo que la perpetuación de este estado de cosas irregular ha tenido en el funcionamiento del organismo y, por ende, en la efectiva vigencia de los derechos humanos.

En concreto, la ausencia de inmunidad y estabilidad es un condicionamiento para la actuación del funcionario a cargo, que –solo autorizado para la realización de actos conservatorios y/o administrativos– se ve impedido de ejercer las principales atribuciones del organismo, entre ellas, la de accionar judicialmente¹⁷.

Esto ha redundado en una disminución considerable de las actividades de la Defensoría del Pueblo, reflejada en una merma de la cantidad de resoluciones emitidas, presentaciones judiciales realizadas y apariciones en los principales medios de comunicación (ACIJ y otras, 2014 y 2022). Esa sumatoria ubica a la institución en una posición grave de debilidad a la hora de cumplir los mandatos de monitorear a la administración, intervenir frente a violaciones de derechos e influir en las políticas públicas para hacerlas cesar.

En esas circunstancias, el rol desempeñado por las Defensorías del Pueblo provinciales y municipales ha cobrado una importancia singular; pero no resulta suficiente para cubrir el vacío dejado por el organismo nacional, entre otras razones, debido a las restricciones jurisdiccionales de su legitimación procesal, antes mencionadas¹⁸. Las reuniones y declaraciones de ADPRA también han sido útiles para visibilizar vulneraciones que exceden a los distritos, aunque con las limitaciones propias de una asociación civil.

¹⁷En ese sentido se ha expedido la Corte Suprema de Justicia de la Nación (Fallos: 339: 1223), respecto a la legitimación del secretario general de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. Para rechazarla, adujo que su mandato se limitaba a meros actos conservatorios concernientes al funcionamiento de la institución y a la preservación de sus recursos, pero no lo habilitaba a asumir funciones que hicieran a un virtual reemplazo del Defensor del Pueblo y el ejercicio de las altas responsabilidades puestas en sus manos.

¹⁸Véase como ejemplo la sentencia de la Sala II de la Cámara Federal de La Plata (abril de 2024), donde en línea con los argumentos de la Corte Suprema de Justicia y sin ninguna consideración de la situación de acefalía del organismo nacional, ratifica el fallo de primera instancia que negó la legitimación del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires para interponer acción de amparo contra el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, a través del cual se modificaron más de trescientas leyes nacionales, afectando una multiplicidad de derechos.

En: https://cijur.mpba.gov.ar/files/articles/5567/Sentencia_C%C3%A1m._Fed._Apelac._La_Plata.pdf

El contexto explica el tenor del pronunciamiento de ADPRA referido al cierre del apartado anterior. Allí, la asociación sostiene que esta omisión del Poder Legislativo implica el desconocimiento de una norma de grado superior, y que la reducción de las funciones de la Defensoría del Pueblo a su mínima expresión priva a la población, de manera arbitraria e injustificada, de la protección de sus derechos fundamentales, sustrayendo de todas las hipótesis de conflicto social, “a su más importante y válido intermediario”¹⁹

La urgencia de la situación ha llevado a la misma Corte Suprema de Justicia de la Nación a exhortar a ambas Cámaras del Congreso para que procedan, en el más breve lapso posible, a la designación de acuerdo a lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Nacional. En la mirada del máximo tribunal, la acefalía impide el adecuado funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y repercute negativamente en el acceso a la justicia de un número indeterminado de personas (CSJN, Fallos: 339:1077; y 339:1552)²⁰.

En el plano internacional, la mora en la que se ha incurrido es susceptible de implicar responsabilidades, toda vez que los Principios de París –aun cuando no sean estrictamente vinculantes (López Escarcena, 2022, 86)– están encuadrados en el conjunto de compromisos de derechos humanos asumidos por los Estados y velar por la existencia de una Institución Nacional de Derechos Humanos que los acate, se presenta como una obligación (SAC - GANHRI, 2018).

Tal es así que distintos organismos del Sistema Interamericano y el Sistema Internacional de Derechos Humanos se han hecho eco de la gravedad de la continuidad de la vacancia y ha clamado por su resolución.

En el 2014, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos se refirió al impacto de la falta de este nombramiento sobre la vigencia de los derechos humanos en Argentina e instó al Estado Nacional a adoptar todas las medidas que resultaran necesarias para iniciar el proceso de selección, recordando “que su establecimiento constituye un avance en la consolidación de las instituciones democráticas”.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas se ha expresado en un sentido similar, a través de sus observaciones finales sobre el país, en los años 2011 y 2018. En las primeras, recomendó considerar la modificación del procedimiento de nombramiento para cubrir puesto y evitar demoras en el futuro. En las siguientes, lamentó que

¹⁹<https://defensoria.org.ar/wp-content/uploads/2023/10/Declaracion-ILO-oct-2023-1-27.pdf>

²⁰Véase Fallos: 339:1077, Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo (2016); Fallos: 339:1552, “Mendoza, Beatriz Silvia y otro c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios (2016). Disponibles en: <https://sjservicios.csjn.gov.ar/sj/tomosFallos.do?method=iniciar>

no se haya atendido su sugerencia y el puesto siguiera sin cubrirse e insistió en que se active el mecanismo de selección, atento el rol central de la Defensoría del Pueblo en la protección de los derechos económicos, sociales y culturales.

En las observaciones finales sobre quinto informe periódico de la Argentina, el Comité Derechos Humanos también manifestó, en 2016, su preocupación por este tema, señalando el deber estatal de proceder a la designación a la brevedad posible y asegurar el fortalecimiento de las instituciones destinadas a la promoción y protección de los derechos humanos.

La cuestión volvió a surgir en el informe del grupo de trabajo sobre el examen periódico universal, desarrollado durante 2023, donde representantes de los distintos países involucrados han recomendado a la Argentina acelerar la designación de una persona para dirigir la Defensoría, conforme los Principios de París.

Desoír esos llamados de atención y persistir en la dilación –además de incrementar el riesgo de perder el estatus alcanzado por la Defensoría del Pueblo ante *la Global Alliance of National Human Rights Institutions – GANHRI*– sitúa a nuestro país en una posición regresiva, que menoscaba al sistema democrático y al legado de defensa de los derechos humanos que supimos construir como sociedad.

5. Ideas para romper la inercia

Llegado este extremo, se torna indispensable la escucha activa de esos y otros planteos que, en el orden nacional e internacional, alarman sobre las implicancias de la crisis institucional que atraviesa la Defensoría del Pueblo de la Nación, desde hace ya quince años. Es apremiante repasar cómo llegamos hasta acá y animarnos a pensar ideas que rompan la inercia de la inacción legislativa.

Inspirado en la Convención Constituyente del '94, un camino viable es revisar el marco normativo vigente y volver otra vez sobre las experiencias locales, para –en esta coyuntura– tomar nota de regulaciones que han profundizado el sentido participativo de la institución, favoreciendo la construcción de acuerdos más amplios y legitimidad social.

Los límites impuestos constitucionalmente por la mayoría agravada y el carácter unipersonal del organismo dejan, no obstante, un margen significativo para generar mecanismos que permitan destrabar el conflicto actual y avanzar en la designación de un Defensor o Defensora del Pueblo.

En interés de abrir el juego a una mayor diversidad de voces, podría incrementarse el número de adjuntías y someterlas al mismo procedimiento de nombramiento de la persona

titular del organismo, en vez de circunscribirlo a la ratificación de su propuesta por parte de una comisión parlamentaria.

Con el mismo objetivo de contribuir a una mayor democratización, cabría reformular integralmente ese procedimiento, de forma tal que involucre a la ciudadanía. Brindar a las personas y organizaciones de la sociedad civil la posibilidad de presentar candidaturas, apoyarlas u observarlas; exigir a quienes se postulen la acreditación de antecedentes vinculados a la defensa de los derechos humanos; y celebrar una audiencia pública donde expongan sus planes de trabajo; son algunos engranajes capaces de traccionar en esa dirección.

Ese debate podría enriquecerse aún más, poniendo parte del foco en *aggionar* las facultades de la Defensoría del Pueblo. Por ejemplo, sería una gran oportunidad para proponer la inclusión de los organismos de seguridad y defensa dentro de su esfera de control y reglamentar su legitimación procesal en un sentido progresivo. También para incorporar una perspectiva de género y enfatizar aquellas atribuciones vinculadas a la identificación de vulneraciones y desigualdades estructurales, aportando a la elaboración de políticas públicas tendientes a superarlas. Por último, valdría la pena sumar algunas nuevas relativas a la promoción, difusión, sensibilización y capacitación en materia de derechos humanos.

Por sus raíces, por sus funciones y por el valor simbólico de sus pronunciamientos, el letargo en el que se encuentra inmersa la Defensoría del Pueblo emerge como una deuda con el proyecto de una democracia sustantiva que subyace en el texto constitucional argentino. A tres décadas de su reforma, el gran desafío es ponerla a funcionar, transparentarla, mejorar la eficacia de sus intervenciones y recuperarla para el conjunto de las personas que habitan el suelo argentino.

Referencias

Asamblea General de Naciones Unidas (1993). Instituciones Nacionales de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Resolución de la 48/134 del 20 de diciembre. Anexo.

ACIJ y otras (2014). Impacto sobre la falta de nombramiento del Defensor del Pueblo sobre la vigencia de los derechos humanos en Argentina. Informe presentado en el 153° período de sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

ACIJ y otras (2022). Informe dirigido al Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. 4to. Ciclo del Examen Periódico Universal - Argentina. Disponible en: <https://acij.org.ar/informes-examenes-periodicos-universales-epus/>

- Avalos Blacha, M.V. (2012). Defensor del Pueblo. *Una mirada desde el fuero contencioso administrativo federal sobre el Derecho Procesal Administrativo*. 131-144. Dir. Marcelo Bruno dos Santos. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo
- Constenla, Carlos R. (2015). El Defensor del Pueblo en América Latina. *Revista Visioni Latinoamericana*, 12, pp. 59-72.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2014). *Informe sobre el 153º período de sesiones de la CIDH*, del 29 de diciembre. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2014/131a.asp>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas (2011 y 2018). *Observaciones finales sobre Argentina*, 47 período de sesiones, punto 7; y *Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina*, 58º período de sesiones, puntos 9 y 10.
- Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas (2016). *Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de la Argentina*, puntos 5 y 6.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2005). Fallos: 328:1652, “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional -P.E.N., M.E.- Dto. 1738/92 y otro s/ proceso de conocimiento”, voto concurrente de los jueces Petracchi, Zaffaroni y Lorenzetti.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2006). Fallos: 329:4542, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires c/ Secretaría de Comunicaciones - Resol. 2926/99 s/ amparo.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2007). Fallos: 330:2800, “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional -P.E.N.- Dtos. 1570/01 y 1606/01 s/ amparo.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2009). Fallos: 332:111, “Halabi, Ernesto c/ P.E.N. Ley 25.873, Dto. 1563/04 s/ amparo”.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2016). Fallos: 339:1077, Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2016). Fallos: 339: 1223, Abarca, Walter José y otros c/ Estado Nacional -Ministerio de Energía y Minería y otro s/ amparo.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2016). Fallos: 339:1552, “Mendoza, Beatriz Silvia y otro c/ Estado Nacional y otros s/ daños y perjuicios.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación (2019). Fallos: 342:969, Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires c/ Estado Nacional -Ministerio de Energía y Minería- y otro s/ amparo.

- Grupo de Trabajo sobre Examen Periódico Universal (2023). *Informe sobre Argentina*, 42º período de sesiones.
- Iniciativa TPA (2014). La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: Diagnóstico y recomendaciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y apertura a la ciudadanía. *Serie Ombudsman en Latinoamérica*, pp. 1-24. Disponible en: <https://iniciativatpa.org/wp-content/uploads/2014/09/Informe-DP-Argentina-FINAL.pdf>
- López Escarcena, S. (2022). Los Principios de París y las instituciones nacionales de derechos humanos en América Latina. *Revista Derecho del Estado*, 52, pp. 67-95.
- Maiorano, J.L. (2010). La legitimación del Defensor del Pueblo para cuestionar las decisiones de la administración. *Revista de Derecho Público*, 2, pp. 11-49.
- Pierini, A. (2014). Defensor del Pueblo y la reforma constitucional de 1994. *Revista Pensar en Derecho*, 5, Año 3, pp. 79-89.
- Ribstein, L. y Kobayashi, B. (2006). The Economics of Federalism. *University of Illinois and Economics Working Papers*, Paper 49, pp. 1-22. Disponible en: <http://law.bepress.com/uiuclwps/art49>
- SAC - GABHRI (2018), Subcomité de Acreditación de la *Global Alliance of National Human Rights Institutions*. Observaciones generales. Introducción. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Countries/NHRI/GANHRI/SP__GeneralObservations_Revisions_adopted_21.02.2018_vf.pdf