

Iniciativa TPA

Transparencia, rendición de cuentas y Tics en la Institución Nacional de Derechos Humanos de Uruguay

Edison Lanza y Margarita Navarrete



1ª. Edición. Montevideo: Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública/Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Los contenidos de esta investigación pueden ser reproducidos siempre que sea citada correctamente.



Uruguay

Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo
Juncal 1355 Piso 10, Edificio Torre Mayor
Montevideo, CP 11.000

Teléfono institucional: +598.1948

Direcciones de contacto:

consultas@inddhh.gub.uy

secretaria@inddhh.gub.uy

asambleaddhh@inddhh.gub.uy

denuncias@inddhh.gub.uy

Estructura institucional:

Está conformada por un Consejo Directivo de 5 miembros, electos por un período de 5 años. La presidencia del órgano de dirección es rotativa y anual. La INDDHH inició sus funciones el 22 de junio de 2012.

Consejo Directivo:

Juan Raúl Ferreira (Presidente)

Juan Faroppa

Mariana González

Mirtha Guianze

Ariela Peralta

Sitio web institucional: <http://www.inddhh.gub.uy>

Introducción:

El presente documento forma parte de un conjunto de investigaciones producidas por la Iniciativa TPA (Transparencia, Participación Ciudadana y Accountability), una red de organizaciones de la sociedad civil de América Latina que buscan impulsar el fortalecimiento de los sistemas de control público a través de la promoción de prácticas de transparencia, participación y rendición de cuentas, con énfasis en los organismos de control que integran el sistema de rendición de cuentas del Estado (www.iniciativatpa.org).

Este informe tiene como objetivo presentar un diagnóstico y realizar una serie de propuestas acerca del cumplimiento de las obligaciones de transparencia por parte de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay. Por su reciente fecha de creación y puesta en funcionamiento, los estudios y aportes que aquí se realizan al respecto constituyen una oportunidad para mejorar su funcionamiento y potencialidades en materia de transparencia y rendición de cuentas, un área clave para las fortalezas de un organismo de protección y promoción de derechos humanos.

El informe sigue las pautas comunes trazadas por la iniciativa TPA para toda la región, abordando las funciones de la INDDHH en su articulación con los demás organismos estatales, así como los mecanismos de participación de personas y organizaciones sociales, las herramientas de comunicación y visibilización de su trabajo que aprovecha, así como la caracterización de sus prácticas desde la perspectiva de las obligaciones de transparencia. Se analiza la normativa que sirve de marco a su accionar, las acciones realizadas en este primer período, y se realizan una serie de sugerencias tendientes a reforzar las fortalezas y reducir o revertir el impacto de las debilidades detectadas.

Para este trabajo, se realizaron entrevistas con el Consejo Directivo de la INDDHH, se consultó el material producido en este período, noticias de prensa, el sitio web oficial, la normativa vigente, los documentos producidos en actividades ante la INDDHH, así como documentos de organismos internacionales especializados en la materia.

1. Antecedentes, formación y características institucionales de la INDDHH

Proceso histórico

La *Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo* (en adelante “INDDHH”) es un órgano autónomo, creado por la ley N° 18446, de 24 de diciembre de 2008. Es una institución presidida por un Consejo Directivo de cinco personas, electas por el Parlamento previo proceso de selección con iniciativa de sociedad civil para la postulación de candidatos. Los cinco integrantes cuentan con probidad comprobada para el cargo, trayectoria reconocida y apoyo de todos los partidos políticos.

Desde 1985, año en que retorna la sucesión de gobiernos democráticos tras la última dictadura caracterizada por cruentas violaciones sistemáticas a los derechos humanos, se han presentado distintas iniciativas parlamentarias para la creación de un Ombudsman, que se enmarcaban en una marcada corriente de progresiva creación de este tipo de instituciones en los distintos países de la región. En las sucesivas legislaturas fueron presentados proyectos de legisladores de diferentes partidos: Partidos Colorado, Nacional y Frente Amplio, aunque ninguno de ellos prosperase en la consideración parlamentaria. El proyecto de ley que tuvo mayor desarrollo fue durante el período 2000 – 2005, que los legisladores integrantes de la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración avanzaron en una propuesta de redacción que suponía un acuerdo parlamentario interpartidario de pasar de un Ombudsman unipersonal a una propuesta de integración por tres miembros. Sin embargo, ninguna de estas propuestas llegaron a ser aprobadas o rechazadas por el pleno.

En 2005 se conforma un grupo de trabajo plural (partidos políticos con representación parlamentaria, sociedad civil, academia, representantes del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial) para la redacción de un proyecto de ley. En él se recogen elementos de las iniciativas parlamentarias anteriores e incluso del penúltimo proyecto discutido, en que se había arribado a la necesidad de crear una institución pluripersonal. En diciembre de 2008 se logra su aprobación parlamentaria por unanimidad de votos en ambas cámaras parlamentarias.

La INDDHH es de reciente creación y apenas ha transcurrido un año desde la instalación de su primer Consejo Directivo (junio de 2012)¹, electo por un período de cinco años, por lo cual recientemente ha presentado su primer informe anual y se encuentra en proceso de consolidación institucional.

¹ El 22 de junio de 2012 en acto público se realizó la asunción de las autoridades de la INDDHH.

La Ley 18.446

La ley de creación sigue los lineamientos previstos en los *Principios de París*², así como características comunes a las instituciones nacionales de derechos humanos u ombudsman: independencia, informalidad, sus resoluciones buscan persuadir y cooperar para la mejor protección de los derechos humanos, son inapelables y no son de cumplimiento obligatorio.

Son garantías de la independencia de su actuación y funcionamiento, que conforme al artículo 2 de la Ley 18.446³ tiene plena potestad de autoadministración y de autonormación dentro del marco constitucional y legal, no estando sometida a jerarquía y con independencia para la ejecución de su presupuesto propio. Aunque inserta en el parlamento, la INDDHH tiene capacidad para dictar el estatuto de sus funcionarios, mediante ley formal, conforme a las normas vigentes.⁴

La INDDHH debe garantizar la más amplia participación de la sociedad de manera inclusiva, atendiendo a la accesibilidad universal. La ley prevé el equilibrio de género en la constitución del Consejo Directivo⁵ y la convocatoria plural ha estado prevista en la organización de las dos Asambleas Nacionales realizadas (marzo y mayo 2013)⁶.

A la vez, la independencia de la INDDHH se refuerza con el régimen de incompatibilidades de los integrantes del Consejo Directivo, por el cual están inhabilitados de cualquier tipo de participación política con excepción del voto, gremial, actividades remuneradas salvo la docencia, así como “el ejercicio de actividades que pudieran afectar su independencia, imparcialidad o la dignidad o prestigio de la INDDHH” (art. 46, A) de la ley 18.446). También están inhibidos por un lapso de tres años posterior al cese de sus actividades, de “ocupar cargos públicos de particular confianza política, ser candidatos a cargos públicos electivos o asesores de personas que hubieran estado involucradas en denuncias ante la INDDHH, como denunciantes o denunciados”.

Para el Uruguay, en un contexto de creación de mecanismos y unidades de contralor de cumplimiento de leyes que garantizan el ejercicio de derechos de los habitantes, como ser la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP) creada por la ley 18.381⁷, la independencia de la INDDHH abre posibilidades de que se incorporen

² Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París), Naciones Unidas A/RES/48/134, de 4 de marzo de 1994.

³ “La INDDHH no se hallará sujeta a jerarquía y tendrá un funcionamiento autónomo no pudiendo recibir instrucciones ni órdenes de ninguna autoridad.”

⁴ 1er. Informe anual a la Asamblea General, Consulta especializada INDDHH – Dr. Cajarville 18.09.2012.

⁵ Ley 18446, art. 36 “En su integración se procurará asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales de la sociedad civil interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, conforme a los principios de equidad de género y no discriminación”.

⁶ Se volverá a hacer referencia a este tema en los puntos 2.a) y 4.b)

⁷ La Unidad de Acceso a la Información Pública es un órgano desconcentrado de la AGESIC, por más información consultar: <http://www.uaip.gub.uy>

dichos mecanismos a su estructura, lo cual está previsto en su ley de creación fortaleciendo su independencia e imparcialidad en las distintas áreas de actuación, conforme a los Principios de París.

Desafíos actuales

La INDDHH por su reciente nombramiento e instalación, ha estado abocada a tareas de desarrollo institucional. En el mes de octubre de 2013 acaba de aprobar su reglamento interno⁸, mientras que por problemas interpretativos surgidos acerca de la ejecución presupuestal aún no ha podido desarrollar los concursos públicos previstos en la ley de creación para contratar un staff técnico, que se espera pueda realizarse a lo largo de 2014. Cuenta con algunos protocolos de actuación, su sede asignada está en reformas estructurales⁹ por lo que alquila otro local, así como cuenta con un presupuesto magro, establecido por vía de rendición de cuentas, ya que no hubo una previsión en el presupuesto quinquenal del Parlamento aprobado para el período 2011-2015 (el presupuesto de la INDDHH se presenta ante la Comisión Administrativa, debiendo considerarlo el Senado -Art. 75 de la ley 18.446 y art. 108 de la Constitución-). Las disposiciones transitorias establecen que “serán de cargo de Rentas Generales los recursos necesarios para la instalación de la INDDHH hasta tanto resulte aprobado y disponible su presupuesto.” (art. 80 de la ley 18.446)

Entre tanto, los funcionarios con que cuenta son únicamente 10 “pases en comisión” autorizados por su ley de creación¹⁰. Es decir que, en la INDDHH el personal en comisión es el único con que cuenta hasta el próximo llamado a concurso que se realizará durante el 2014, destinado a cubrir quince cargos profesionales y técnicos(a partir de la transformación de

⁸ Entrevistas con integrantes del Consejo Directivo de la INDDHH, 6 de agosto y 16 de diciembre de 2013..

⁹ La nueva sede está siendo reformada por convenio con el Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. A la fecha, la INDDHH está solicitando modificaciones presupuestales que tienen que ver entre otras cosas, con el arreglo de la nueva sede. Se trata de un edificio emblemático, dañado por el Poder Ejecutivo para tal fin, pero con graves problemas edilicios, además de requerir adecuaciones para la función a desarrollar acordes con los estándares de accesibilidad universal. La ausencia de una previsión presupuestal y el deterioro edilicio es un problema independiente anterior al inicio de la gestión de la INDDHH, que muestra las dificultades a la hora de incorporar cambios institucionales en la protección de los derechos humanos.

En julio de 2013, en ocasión de presentar la modificación presupuestal para instalar la nueva sede de USD 3.600.000, este proyecto fue cuestionado por el presidente del Senado y vicepresidente de la República.

Dadas las características de la publicidad de la discusión acerca de la asignación presupuestal, la INDDHH emitió un comunicado de prensa a las organizaciones sociales integrantes de la Asamblea Nacional de Derechos Humanos, en el que reivindica la autonomía presupuestal y funcional de la INDDHH respecto de la Comisión Administrativa, conforme a los Principios de París.

¹⁰ El artículo 32 de la ley Nº 15.851 de 24 de diciembre de 1986 (con las modificaciones al inciso primero en la redacción dada por el artículo 67 de la ley Nº 17.556 de 18 de setiembre de 2002, introducidas por la ley Nº 17.930, de 19 de diciembre de 2005) autoriza el traslado de funcionarios en comisión, estableciendo en la normativa las condiciones, restricciones y prohibiciones del régimen.

quince cargos administrativos aprobados por ley de creación, en cargos acordes a las necesidades de funcionamiento en el corto plazo¹¹).

Es así que esa independencia se ve amenazada al contar con un presupuesto acotado en algunos rubros en esta primera etapa, así como producto de discusiones abiertas en torno a su adscripción institucional frente a la Comisión Administrativa del Poder Legislativo (se trata de otro punto a tener en cuenta ante una modificación de la ley de creación, con miras a asignar claridad acerca de su relación con el Poder Legislativo).

Todo esto se refleja en las actividades referidas en el 1er. Informe anual presentado a la Asamblea General que incluye actividades realizadas entre junio y el 31 de diciembre de 2012¹², así como la información referida a las actividades del primer semestre de 2013 por distintas fuentes.

2. Caracterización de la Defensoría del Pueblo

a) Misión institucional y competencias

Como fue dicho, la INDDHH fue creada por la ley Nº 18446, de 24 de diciembre de 2008, con las modificaciones complementarias de la ley Nº 18.806, de 14 de setiembre de 2011. No tiene jerarquía constitucional, lo que ha motivado la sugerencia realizada por juristas de introducir esa modificación en una próxima reforma constitucional.

Las competencias de la INDDHH definidas por la ley son bastante amplias. En su articulado se establece:

- Realizar propuestas al estado uruguayo acerca de la aprobación, denuncia, ratificación y adopción de medidas internas respecto de la adopción y cumplimiento de tratados de derechos humanos. Ley 18.446, art. 4, A), B), C)
- Emitir opiniones y recomendaciones acerca de los informes que el estado uruguayo presente, así como sobre el seguimiento y cumplimiento de observaciones y recomendaciones recibidas por el estado uruguayo por los sistemas de protección internacional de derechos humanos. Ley 18.446, art. 4, E), F)
- Realizar estudios y recomendaciones sobre la situación nacional de derechos humanos, pudiendo proponer “la adopción, supresión o modificación de prácticas institucionales, prácticas o medidas administrativas y criterios utilizados para el dictado de actos administrativos o resoluciones” para una mejor protección de los derechos humanos. Ley 18.446, art. 4, F), G)

¹¹ Propuestas de modificación presupuestal enviadas por la INDDHH a la Cámara de Senadores. Repartido Nº 878, Anexo 1, julio de 2013.

¹² Se puede acceder desde el siguiente link: <http://inddhh.gub.uy/wp-content/uploads/2013/09/Primer-Informe-Anual-de-la-INDDHH-junio-diciembre-2012-para-difundir1.pdf>

- Emitir opiniones y recomendaciones sobre proyectos de ley y proyectos de reforma constitucional, así como realizar propuestas de cambios normativos ante las autoridades. Ley 18.446, art. 4, H), I)

- Realizar investigaciones, de oficio o por denuncia de parte, sobre violaciones a los derechos humanos. Proponerles a las autoridades medidas a tomar según sea el caso, con plazo, sin perjuicio de la adopción de recomendaciones posteriores generales. Podrá proponer la adopción de medidas provisionales de carácter urgente. Ley 18.446, art. 4, J, K, L)

- Colaborar con los órganos internacionales de promoción y protección de los derechos humanos. Ley 18.446, art. 4. M)

- Cooperar en actividades de educación en derechos humanos con las autoridades del sistema de educación pública de todos los niveles. Particularmente colaborar con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio de Educación y Cultura en las tareas de formación y capacitación en derechos humanos a los funcionarios públicos. Ley 18.446, art. 4. N)

- Realizar tareas de información y difusión acerca de los derechos humanos y sus medios de protección, a nivel nacional e internacional. Ley 18.446, art. 4. O)

- Cumplir la función de Mecanismo nacional de prevención, en cumplimiento del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Ley 18.446, art. 83

- Dentro de las funciones del Consejo Directivo de la INDDHH, se establece la de celebrar sesiones extraordinarias y públicas anuales, también llamadas “Asamblea Nacional de Derechos Humanos”. Son instancias donde delegadas/os de organismos de sociedad civil y autoridades de los distintos ámbitos estatales, así como representantes de organismos internacionales, pueden participar con voz y sin voto acerca de un temario previamente comunicado¹³ (arts. 61 y 62).

- El Consejo Directivo de la INDDHH deberá presentar un informe anual a la Asamblea General del Poder Legislativo, dentro de los primeros ciento veinte días de cada año, en sesión especial, en el que debe dar informe detallada de su gestión, así como los aspectos de su funcionamiento interno (art. 68).

- El Consejo Directivo podrá designar expertos independientes o Grupos de Trabajo presididos por miembros de la INDDHH, para la realización de los trabajos que estime convenientes para el desarrollo de sus funciones (art. 66).

Organismos alcanzados y legitimación activa

¹³ Se establece que durante el primer año deberá celebrar dos Asambleas.

Respecto a las modalidades de intervención posibles, ya sea de oficio o por denuncia de parte, las facultades son bastante amplias. La INDDHH tiene competencia ante cualesquiera sea la autoridad pública, así como las entidades paraestatales, sociedades de economía mixta, personas públicas no estatales y entidades privadas “que presten servicios públicos o sociales”(en el caso de las personas privadas, solo tiene competencia respecto a los órganos de contralor y supervisión). Quedan excluidos de su acción los asuntos que se encuentren en trámite de resolución en la vía jurisdiccional o ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, aunque en estos casos puede velar por garantizar el acceso a la justicia y las garantías complementarias en el cumplimiento de los plazos y formalidades.

Además de poder proponer medidas provisionales de carácter urgente, en el curso de denuncias recibidas (no de oficio), la INDDHH tiene legitimación activa “para recurrir ante el Poder Judicial a efectos de solicitar las medidas cautelares que entienda del caso, interponer recursos de amparo o de hábeas corpus”. En caso de recurrir a la justicia, lo puede hacer en nombre de la INDDHH cualquier miembro del Consejo Directivo que haya intervenido en el caso, debiendo dar noticia al Presidente de la institución(Ley 18.446, arts. 24 y 67).

En la práctica, hasta la fecha, en tres casos se han solicitado medidas provisionales (dos ante el Ministerio de Desarrollo Social y una ante el Instituto del Niño y el Adolescente del Uruguay), mientras que no han tenido ocasión de presentación de recursos de amparo o de hábeas corpus. Una acción innovadora en lo jurídico, ha sido la presentación de un *amicus curiae* ante la Justicia de Familia, en un caso relacionado con el régimen de visitas y guarda¹⁴.

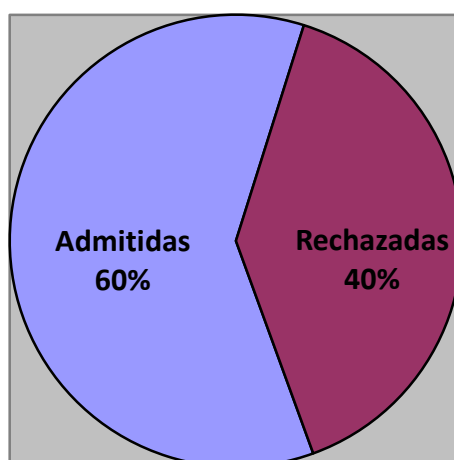
En casos de pública notoriedad y relevancia, así como para preservación de la víctima, se realizaron actuaciones de oficios, tales un caso de discriminación racial, otro de discriminación por orientación sexual, así como un caso de actos discriminatorios en el deporte, y un caso de maltrato policial.

b) Acciones realizadas en ejercicio de sus competencias

La INDDHH ha cumplido en general con las diferentes funciones reseñadas, con las dificultades de su contexto de actuación. El centro de su actividad durante 2012 estuvo en la puesta en marcha de la institución, la recepción y tramitación de denuncias, así como presentar informes ante el Poder Legislativo acerca de proyectos de ley en estudio, y realización de informes temáticos. En los primeros meses de 2013 presentó su 1er. Informe anual, así como implementó las dos Asambleas Nacionales previstas por ley (como se ha dicho, éstas son instancias donde delegadas/os de organismos de sociedad civil y autoridades de los distintos ámbitos estatales, así como representantes de organismos internacionales, pueden participar con voz y sin voto acerca de un temario previamente comunicado).

¹⁴ Información brindada en entrevista con el Consejo Directivo, 6 de agosto de 2013.

Proporción de admisiones y rechazos de denuncias por parte de la INDDHH



En el informe anual consta la recepción de 144 denuncias, 87 admitidas y 57 rechazadas.

Los motivos de rechazo fueron por: notoria improcedencia por incompetencia, inadmisibilidad manifiesta, falta de fundamentos. De acuerdo con el cuadro de Denuncias Admitidas al 31 de diciembre de 2012, 5 denuncias fueron trasladadas al Comisionado Parlamentario, comunicándose el resultado de las mismas para su seguimiento.

Asimismo, la entidad realizó informes de supervisión de las obligaciones del estado uruguayo respecto a los sistemas internacional y regional de protección de derechos humanos, presentando informes por la “Convención internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada”, “Examen Periódico Universal”, consulta regional del “Relator Especial de Naciones Unidas sobre promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición”, sobre las reformas para el fortalecimiento institucional de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), así como tareas de apoyo al Relator Especial sobre la Tortura.

Realizó dos informes temáticos sobre Migración y Trata de Personas, y Voto consular de los uruguayos en el exterior. Los mismos contienen un análisis pormenorizado de la legislación, de los derechos humanos implicados y de las posibles situaciones a prevenir y atender.

Han sido importantes también las actuaciones de oficio frente a situaciones de actuación policial incorrectas, con las consiguientes recomendaciones para el Ministerio del Interior.

El artículo 10 de la ley estipula el deber de coordinación de sus funciones “con el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, los Defensores del Vecino y demás instituciones similares que se establezcan en el futuro.” Las denuncias recibidas sobre materia carcelaria de personas adultas son en todos los casos derivadas al Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, realizando la INDDHH el seguimiento de las actuaciones finales.

En cuanto a las denuncias recibidas por discriminación, en algunos casos hubo comunicación con la Comisión Honoraria contra el Racismo y toda forma de discriminación que funciona en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Se realizó la coordinación de actividades con el Defensor del Vecino de Montevideo en relación a la integración a organismos internacionales de instituciones nacionales de derechos humanos (Federación Iberoamericana de Ombudsmán), así como con la Intendencia de Maldonado por el caso de un asentamiento irregular de vecinos.

Durante el 2013, en oportunidad de una actuación de la INDDHH por un caso de discriminación en el fútbol, el MEC no envió la información solicitada.

Durante el segundo semestre de 2013 el Consejo Directivo dedicó especiales esfuerzos a la realización de una planificación estratégica para el cumplimiento de sus competencias de manera amplia, la contratación de un consultor en comunicación para la implementación de su política comunicacional, al igual que en la negociación de su presupuesto para los años siguientes.

3. Rol en la promoción de la rendición de cuentas y el buen gobierno

En Uruguay no se realiza el seguimiento del presupuesto nacional en clave de derechos humanos, y los intentos realizados muestran las dificultades de la tarea debido al intrincado diseño del sistema de cuentas y apartados presupuestales. Es así que, respecto al análisis del presupuesto nacional o local, la INDDHH no ha tenido hasta el momento participación. Respecto de su propio presupuesto, en cambio, se encuentra elaborando y justificando alternativas para la asignación de fondos vía rendición presupuestal.

A la vez, las leyes de rendición de cuentas¹⁵, contrario sensu de lo que estipula la constitución en su art. 216¹⁶, incorporan normas que modifican derechos directa o indirectamente. Por vía de la rendición anual de cuentas se modifican las obligaciones

¹⁵ Las Leyes de Rendición de Cuentas constituyen revisiones anuales del Presupuesto (que tiene carácter quinquenal), enviadas al Parlamento por el Poder Ejecutivo. Además de contemplar la liquidación de las cuentas del ejercicio inmediato anterior, incluye numerosas reformas de carácter cuantitativo a los estados numéricos y, cualitativo al articulado de la ley quinquenal (http://www.clad.org/siare_isis/innotend/evaluacion/uruguay/presupuesto.html).

¹⁶ Art. 216, 2º par. “No se incluirá ni en los presupuestos ni en las leyes de Rendición de Cuentas, disposiciones cuya vigencia exceda la del mandato de Gobierno ni aquellas que no se refieran exclusivamente a su interpretación o ejecución.”

del Estado, con su consecuente afectación de los derechos de las personas, los cuales debe promover, respetar, garantizar. Es una modificación indirecta, las más de las veces, ya que los derechos solo pueden limitarse por ley por razones de interés general (art. 7 de la Constitución) para lo cual una mejor administración y gestión de los recursos no es razón suficiente.

En ese sentido el proyecto de rendición 2012 lo hace en varios aspectos, y la INDDHH realizó una prevención acerca de los cambios que el Poder Ejecutivo pretende realizar respecto del cumplimiento de las obligaciones previstas en la ley 18.381 de “Acceso a la información pública”, destacando que las modificaciones propuestas serían un “notorio retroceso” respecto al derecho al acceso a la información pública, en contra del principio de no regresividad¹⁷. El texto aprobado en Cámara de Representantes fue eliminado en su discusión y trámite posterior en la Cámara de Senadores, entre otras cosas, por el desconocimiento que significa de la recomendación de la INDDHH como órgano asesor de las tareas parlamentarias respecto al cumplimiento de las obligaciones en derechos humanos.¹⁸

Acerca del buen gobierno, la INDDHH ha incluido en la formulación de recomendaciones e informes en casos emblemáticos, la propuesta de cambios normativos o de prácticas institucionales que promoviesen el buen gobierno. En el caso de una denuncia tramitada por la Coalición por la Comunicación Democrática (una coalición de más de 20 organizaciones de la sociedad civil que trabajan por la democratización de la información y la comunicación) acerca del proceso para la transición de la televisión analógica a la televisión digital, la INDDHH realizó un pronunciamiento recomendando la profundización de “espacios de diálogo y negociación transparentes e inclusivos”, así como “la garantía absoluta del derecho a la igualdad y a la no discriminación en el proceso en marcha”¹⁹.

Con el Poder Judicial y el Ministerio Público se han hecho actuaciones concretas en virtud de casos (por ej. acceso a la justicia en un caso de riñas en el que se denunciaba una agresión racista, comunicación a jueces de adolescentes por resolución sobre graves problemas en las condiciones de privación de libertad de adolescentes varones). A la vez, se recomendó al Poder Judicial la creación de una Unidad Especial para auxiliar en las investigaciones que tienen que ver con la aplicación del terrorismo de estado.

4. Interacción con otros actores abocados a fortalecer el control público

¹⁷ “la información podrá clasificarse como reservada, tanto en el momento en que esta se genere, obtenga o modifique, como en el momento en que se reciba una solicitud de acceso”.

¹⁸ La Coalición por una Comunicación Democrática emitió un comunicado de prensa, señalando los aspectos regresivos del proyecto de norma a estudio, así como la importancia de defender la actuación e independencia de la Unidad de Acceso a la Información Pública, la cual no fue consultada ni enterada previamente por el Poder Ejecutivo, acerca de las modificaciones a presentar.

¹⁹ INDDHH, Resolución 73-2013

<http://comunicaciondemocratica.blogspot.com/2013/05/pronunciamiento-de-la-inddhh-sobre-el.html>

a) Interacción con otros órganos del sistema de rendición de cuentas

De acuerdo al Art. 10 de su ley de creación, la INDDHH deberá coordinar sus funciones con el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, los Defensores del Vecino y demás instituciones similares que se establezcan en el futuro.

Entre los órganos de contralor y transparencia de la administración pública del Uruguay, se encuentran, con distinta jerarquía institucional, el Tribunal de Cuentas, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA)²⁰, la Junta de Ética y Transparencia Pública (JUTEP)²¹ y la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP)²². Estos organismos tienen una actuación autónoma, no existiendo una articulación entre ellos y la INDDHH.

En el caso de la actuación de la INDDHH por tarifas de servicios, no se han presentado denuncias o consultas por el momento, ni existe coordinación con entidades de control. En el caso de la vivienda, un grupo de ahorristas del Banco Hipotecario del Uruguay (BHU) se ha presentado a la INDDHH denunciando el régimen de cuotas en Unidades Reajustables (UR, un tipo de unidad usada por el BHU para programas de ahorro y préstamo para vivienda), que ha tenido un incremento bastante superior a la inflación. En este caso fue una consulta al Banco Central, efectuándose una recomendación que permitiese buscar soluciones.

²⁰ El Tribunal de Cuentas fue integrado a la constitución en la reforma de 1934, con la máxima jerarquía institucional y tiene a su cargo el control y fiscalización del gasto público²⁰. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, integrado a la constitución en la reforma de 1952, tiene a su cargo el control de legalidad de la función administrativa del estado, entiende en las demandas de nulidad de los actos administrativos, así como en las contiendas o diferencias interadministrativas (por ej. entre el gobierno y los gobiernos departamentales)

²¹ La Junta de Transparencia y Ética Pública (JUTEP) fue creada por ley en 1998, se trata de un órgano con independencia técnica, que actúa en el ámbito del Poder Ejecutivo con el que coordina a través del Ministerio de Educación y Cultura, que tiene como función promover la transparencia pública y asesorar al estado en materia de implementación de medidas de combate a la corrupción. Entre sus funciones está la de asesorar al Poder Judicial y al Ministerio Público en materia penal, así como administra y controla las declaraciones juradas de bienes e ingresos de los funcionarios públicos obligados por ley a realizarlas.

²² La Unidad de Acceso a la Información Pública fue creada por la Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública (18.232) en el año 2008 y tiene a su cargo la aplicación y control de la Ley de Acceso a la Información Pública, actúa en el ámbito de la Agencia para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (Agesic), una agencia que actúa en el ámbito de la Presidencia de la República. Entre otras cosas debe realizar recomendaciones y recibir informes sobre el cumplimiento de las obligaciones de transparencia que establece la ley. También puede recomendar la desclasificación de una información clasificada como recomendada y/o confidencial por los organismos públicos alcanzados por la referida norma.

Es probable que para orientar en futuros casos sea necesario prever una coordinación con órganos de fiscalización de suministro de servicios y tarifas (también proveedores estatales en algún caso) como ser: ANTEL, URSEA, Defensa del Consumidor, URSEC, Movimiento de Usuarios de la Salud, etc., para la atención de consultas.

b) Interacción con OSC

De acuerdo al Art. 35 de su ley de creación, la INDDHH tiene facultades para: "Mantener contacto y suscribir acuerdos de cooperación con comités u organismos encargados del contralor internacional de las obligaciones contraídas por el Estado en virtud de tratados de derechos humanos, organizaciones no gubernamentales de defensa y promoción de los derechos humanos, organizaciones académicas, organizaciones sociales y con expertos independientes, todo para el mejor ejercicio de sus funciones". Asimismo, el Art.36 establece que "En su integración se procurará asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales de la sociedad civil interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, conforme a los principios de equidad de género y no discriminación".

En la práctica, la interacción con las organizaciones ha sido fundamentalmente a través de la presentación de casos y la realización de las dos primeras Asambleas Nacionales o sesiones extraordinarias del Consejo Directivo. Además, las organizaciones han desarrollado una importante tarea previa, ya sea en el impulso del proyecto de ley, la propuesta de candidaturas, así como los reclamos por la transparencia del proceso de elección de candidatas/os.

El informe anual de la INDDHH detalla una lista de entrevistas, reuniones, participación en actividades en conjunto que refieren a una relación fluida con organizaciones de la sociedad civil. Del total de casos recibidos, un 14,6% de las denuncias fue realizada por personas jurídicas y/o colectivos, el 3,4% por organismos públicos y el resto, 82% de las denuncias lo fue por personas físicas. Del informe no se puede establecer la relación entre las denuncias rechazadas y la procedencia, como para poder realizar otras inferencias (por ejemplo, si las organizaciones requieren de una capacitación sobre las competencias de la INDDHH).

En el primer semestre de 2013 se llevaron a cabo las dos primeras Asambleas Nacionales, el 18 de marzo en Montevideo, y el 31 de mayo en Maldonado. La Asamblea Nacional de Derechos Humanos tiene carácter consultivo y no resolutorio, por lo cual es el Consejo Directivo quien resuelve el temario, metodología a desarrollar, así como las acciones posteriores. Las organizaciones se inscriben en un registro que habilitó el Consejo Directivo para integrar la Primera Asamblea Nacional de Derechos Humanos, en el que una vez registradas no es necesario volver a hacerlo para las sucesivas asambleas.

La memoria de la primera Asamblea²³ da cuenta de una gran concurrencia y respaldo de las organizaciones de la sociedad civil (235 en total) a la INDDHH. Hubo una amplia participación tanto en los grupos de trabajo como en las reuniones plenarias. De la segunda Asamblea, cuya memoria también ha sido presentada a los participantes²⁴, surge que se mantuvieron altos índices de participación de diversas organizaciones sociales (190 en total).



En la Primera Asamblea Nacional de Derechos Humanos se conformaron grupos temáticos para poder intercambiar puntos de vista entre las organizaciones participantes. Uno de los grupos fue “*Libertad de expresión y comunicación democrática*” y quedó planteada una importante agenda de trabajo. En la Segunda Asamblea Nacional de Derechos Humanos se avanzó en el tema, constituyéndose un grupo sobre “Seguimiento del proceso hacia una comunicación plural e inclusiva: asignación de frecuencias y “ley de medios”. Sus conclusiones son públicas, inicialmente fueron distribuidas entre los participantes, pero a partir del mes de noviembre de 2013 forman parte de la información que se encuentra en el sitio web de la INDDHH.

5. Accesibilidad y apertura a la ciudadanía

a. Conocimiento público y difusión de sus hallazgos a la ciudadanía.

En los primeros pasos de vida institucional, las tareas de difusión y posicionamiento frente a la opinión pública han estado por cuenta de los integrantes del Consejo Directivo. Han realizado visitas a medios de comunicación de diversos puntos del país, así como la utilización de vías variadas para su presentación en sociedad.

Para su puesta en funcionamiento recibió la colaboración de la Dirección de Derechos Humanos del MEC, quien elaboró junto con el IMPO una ficha informativa difundiendo en formato impreso y digital una explicación general, así como la ley de creación y su

²³ <http://inddhh.gub.uy/memoria-i/>

²⁴ <http://inddhh.gub.uy/memoria-ii/>

modificativa (http://www.impo.com.uy/descargas/boletin_ddhh_web.pdf). Esta dirección compartió su base de datos de organizaciones de la sociedad civil para poder difundir sus comunicaciones.

A su vez, las organizaciones de la sociedad civil han colaborado con la difusión de las convocatorias a las sesiones extraordinarias o Asambleas Nacionales y a las actividades en general.

En ocasión del 10 de diciembre de 2012, Día Internacional de los Derechos Humanos, se realizó una transmisión simultánea por radio y televisión de un mensaje alusivo en el que participaba el Consejo Directivo de la INDDHH. En el 2013, nuevamente se dirigieron a la ciudadanía en emisión por cadena, cedida por el Poder Ejecutivo²⁵.

La Institución Nacional de Derechos Humanos hasta el mes de noviembre de 2013 no contaba con un sitio web propio, sino que formaba parte del portal del Poder Legislativo (<http://www.parlamento.gub.uy>²⁶). Hasta ese momento, la difusión de sus actividades y comunicados ha tenido más que ver con la receptividad de los medios de comunicación. Actualmente se pueden localizar en el nuevo sitio web: <http://www.inddhh.gub.uy> (ver apartado siguiente) los comunicados de prensa, la convocatoria a conferencias de prensa y actividades, así como comunicaciones a las OSC que se realizan a través de las listas de distribución ya establecidas.

www.parlamento.gub.uy/palacio3/index1024.asp?e=1&w=1024

Agenda de Eventos | Otros Enlaces | Buscar: | Mapa del Sitio | Búsqueda Avanzada

Principal | Asamblea General | Cámara de Senadores | Cámara de Representantes | Comisión Permanente | Conozca a sus Legisladores | Comisión Administrativa | Varios

PARLAMENTO DEL URUGUAY

INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS Y DEFENSORÍA DEL PUEBLO

Proyecto: "Fortalecimiento de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo"

Términos de Referencia Consultoría para la elaboración del Plan de Comunicaciones de la Institución

Términos de Referencia Consultoría para la elaboración del proceso y documento de Planificación Estratégica de la Institución

Funciones y Competencias

La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo es un órgano autónomo, creado por Ley Nº 18.446 de 24 de diciembre de 2008.

Su cometido es la defensa, promoción y protección

Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

Convocatoria a registro de organizaciones para participar en la Asamblea Nacional de Derechos Humanos

Ficha de solicitud de registro

Ficha de inscripción de organismos gubernamentales y entidades sujetas al control de la INDDHH

¿Qué es la Asamblea Nacional de Derechos Humanos?

La Asamblea Nacional de Derechos Humanos es el mecanismo de sesión extraordinaria de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH).

Es una instancia pública prevista en la Ley Nº 18.446 para la participación plenaria, con voz y sin voto, de las organizaciones sociales, organismos gubernamentales y otras entidades objeto del control de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

El Consejo Directivo de la INDDHH está facultado para convocarlas al menos una vez al año. También podrán ser convocadas, luego del primer año de funcionamiento de la INDDHH, por una mayoría superior al 20% del total de las organizaciones sociales habilitadas para participar en las sesiones extraordinarias de la INDDHH (Art. 62 de la Ley Nº 18.446).

El derecho de las organizaciones sociales a solicitar la convocatoria de una Asamblea Nacional de Derechos Humanos, sólo podrá ejercerse una vez por año, y transcurrido un año de funcionamiento de la INDDHH.

¿Quiénes pueden participar?

A) Las organizaciones sociales nacionales afiliadas a una organización internacional con estatuto consultivo ante organismos de la ONU, de la OEA o del MERCOSUR.

²⁵<http://www.presidencia.gub.uy/wps/wcm/connect/presidencia/portalpresidencia/sala-de-medios/videos/cadena-derechos-humanos-diciembre>

²⁶ Desde el menú de la izquierda, debajo del Comisionado Parlamentario Penitenciario (Ombudsman especializado en personas adultas que se encuentren alojadas en algún centro de privación de libertad por decisión judicial. Creado por la ley 17.684, instalado desde 2005).

Asimismo, se encuentra en ejecución un proyecto para fortalecimiento institucional AECID-INDDHH, por el cual se ha contratado a un consultor en comunicación para poder desarrollar la comunicación institucional de la INDDHH. Se contrató el desarrollo del sitio web con la empresa HG del grupo ANTEL, que tiene vasta experiencia en el desarrollo de sitios para el estado uruguayo y conoce los requerimientos legales previstos en materia de transparencia activa.

Sitio web institucional

Desde el 16 de noviembre, está activo para el público el nuevo sitio web de la INDDHH, que tiene varias secciones e información de interés.

Institución Nacional de
Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

URUGUAY

Inicio | Contáctenos

buscar aquí...

La Institución | Resoluciones | Informes | Sala de Prensa | Links Externos | Asambleas Nacionales

Denunciar

Día Internacional de los Derechos del Niño

Declaración de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo en el marco de...

más información

Noticias

INDDHH y la ANV firman contrato para refacción de la sede

El presidente de la Asamblea General, Cr. Danilo Astori, el presidente de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, Juan Raúl Ferreira y la presidenta de la Agencia Nacional de Vivienda, Cristina Fynn, firmaron este lunes 16 de diciembre, un contrato para iniciar las obras de refacción

más información

Comunicado y carta de la INDDHH en relación al fallo de la AUF

El 13 de diciembre de 2013, la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo emitió un comunicado de prensa en relación a la decisión tomada por el Tribunal de Penas de la Asociación Uruguaya de Fútbol, al sancionar por primera vez a un equipo, en aplicación del artículo 38

más información

Presentar una denuncia

Mecanismo Nacional de Prevención

Asambleas Nacionales de Derechos Humanos

© 2013 INDDHH | Junca 1355 - Piso 10 | Montevideo - Uruguay | Tel.: (5982) 1948 | CP: 11.000

Contáctenos

En particular, se destaca lo que tiene que ver con la presentación de denuncias, así como los informes, declaraciones, comunicados y documentos que ha producido.

Todavía el sitio está en desarrollo, por lo cual faltan algunos ítems y revisión de las formas de presentación que se están desarrollando. Por ejemplo, demora la puesta en línea de información en el sitio web, caso del mensaje emitido por cadena nacional en ocasión del 10 de diciembre de 2013, entre otras²⁷.

Informe anual

El 30 de abril de 2013 la INDDHH presentó su 1er. Informe Anual a la Asamblea General del Poder Legislativo²⁸ (el plazo para su presentación es dentro de los primeros ciento veinte días de cada año). No se imprimieron ejemplares del informe, sino que se trata de una publicación digital. En oportunidad de la 1ª Asamblea Nacional de Derechos Humanos -realizada el 18 de marzo de 2013- se adelantó parte de su contenido, ya que el informe abarcó el período junio a diciembre de 2012.

Los contenidos del informe anual se ajustan a lo previsto en la normativa (Art. 69 de la ley Nº 18.446). Es decir, debe incluir las recomendaciones, las resoluciones adoptadas por el Consejo Directivo, detalle y análisis estadístico de las denuncias, con una explicación de algunas dificultades para presentar las estadísticas debido al inicio reciente de las actividades sin tener las condiciones básicas solucionadas para su funcionamiento, la planificación de actividades futuras, así como la suerte que hayan corrido las propuestas y recomendaciones, la colaboración de las autoridades en las tareas de investigación, así como todos los temas relacionados con su funcionamiento interno y el relacionamiento institucional, incluidos los detalles acerca de la ejecución presupuestal.

Luego de su presentación fue divulgado el informe completo por correo electrónico a todas las organizaciones no-gubernamentales y personas que integran el registro de la INDDHH, así como autoridades y referentes de organismos públicos y privados. En ocasión de la 2ª Asamblea Nacional de Derechos Humanos – realizada el 31 de mayo de 2013- se distribuyó un CD con la publicación del 1er. Informe Anual y los anexos utilizados para su confección. El CD también incluía la memoria de la 1ª Asamblea Nacional.

Tanto el 1er. Informe Anual como los documentos anexos están presentados en pdf, en formatos cerrados, lo cual no permite la apropiación y utilización sencilla del texto por parte de la ciudadanía en general. Este informe no incluye comentarios o una valoración de la situación de los derechos humanos en Uruguay.

²⁷ En entrevista realizada el 16 de diciembre de 2013 se pudo corroborar que se estaba procurando su implementación.

²⁸

Acceso a la información en poder de la Defensoría

La INDDHH está comprendida por las obligaciones de transparencia activa y pasiva de la ley 18.381 (Ley de Acceso a la Información Pública). Hasta el momento no se ha presentado ningún pedido de acceso a la información en poder de la INDDHH (transparencia pasiva). Al momento, las organizaciones de la sociedad civil piden información de modo informal, porque conocen de las dificultades de esta primera etapa. No obstante, está previsto que en su sitio web se destine un formulario en línea para la presentación de solicitudes, los criterios definidos acerca de cuál información es pública (informes, actuaciones, actas, presupuesto, resoluciones, informe anual), así como la fundamentación de la información que se declare reservada, conforme a los criterios de la ley 18.381 y las normas complementarias de la ley 18.446. Asimismo, ello podría dar lugar a que las respuestas a los pedidos de acceso a la información que se reciban se hagan públicas a través de esta plataforma, lo que transformaría una política de transparencia pasiva en una de transparencia activa.

Los casos y expedientes, por su parte, se llevan por escrito, con un sistema de procesamiento que resguarda la identidad del denunciante, así como las actuaciones en trámite. Luego de resuelto un caso, el expediente se libera con la publicidad de las actuaciones y consideraciones generales.

El archivo de los casos es por un procedimiento manual y registro del listado por computadora, con indicación del lugar físico del expediente. No cuentan con software especializado, ni sistema de expediente electrónico, aunque se están haciendo gestiones para incorporarlo en un futuro próximo. No cuentan con archivóloga/o sino que los distintos equipos de recepción de denuncias y el Consejo Directivo participan de la gestión de expedientes y archivo.

b) Accesibilidad de la ciudadanía a la Institución. Canales para presentación de denuncias y/o quejas.

La ley 18.446 detalla plazos y procedimientos para la presentación de casos. En entrevista realizada en agosto 2013 se informó que el reglamento interno, que incluye organización y procedimientos estaba en vías de redacción. Finalmente, se aprobó en octubre de 2013.

b.1) Recepción de la denuncia.

Se debe presentar por escrito fundado y firmado o en forma oral en las oficinas de la INDDHH. También puede presentarse por el sitio web, en el que se incluye un formato de denuncia electrónica, con posterior ratificación.. En caso de impedimento del

denunciante o violaciones graves a los derechos humanos, puede ser presentada por cualquier medio con posterior ratificación. La legitimación activa para la presentación de las denuncias la tienen todas las personas físicas y jurídicas, sin limitación alguna.

Principio de informalidad. La actuación de la INDDHH se considera una *actio popularis* en tanto las denuncias pueden ser presentadas por cualquier persona física o jurídica, estando expresamente indicado que ni la edad, la nacionalidad, tener alguna discapacidad o vínculo con el estado serán impedimentos para formular una denuncia. A la vez, la única formalidad requerida es que se realice de manera escrita, fundada y firmada. El trámite es gratuito, sin requisito de asistencia letrada, no existiendo horario ni días inhábiles para la presentación de denuncias (Arts. 11 y 13 de la Ley 18446)

Dos integrantes del Consejo Directivo, alternadamente, en régimen de dos turnos tienen a cargo la recepción e instrucción de las denuncias, pudiendo actuar en forma coordinada o conjunta de acuerdo a los requerimientos.

El 1er. Informe anual relata que desde el 25 de junio al 31 de octubre de 2012, no contaban con personal asignado, por lo cual las 100 denuncias recibidas en este período fueron tramitadas por el Consejo Directivo en conjunto. Al 31 de diciembre de 2012, contaban con 3 funcionarias. Durante el 2013, incorporaron más técnicos de otros organismos asignados en comisión para desempeñar tareas en la INDDHH (“pases en comisión”), conformando equipos para la recepción y tramitación de casos. Las denuncias fueron recibidas personalmente o bien por correo electrónico con posterior ratificación. A la vez, se dispuso de un número telefónico accesible a nivel nacional: 1948, que se asocia con el año de aprobación de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

b.2) Análisis de admisibilidad.

El incumplimiento de los requisitos formales y de fondo puede implicar el rechazo de la denuncia. Entre los requisitos para admitir una denuncia son los siguientes: que no sea anónima, que esté dentro del plazo de 6 meses “contados a partir de haberse tomado conocimiento de los actos o hechos que la motivan”, excepto graves violaciones a los derechos humanos a las que no les corre plazo; sólo se admitirán denuncias contra personas privadas si prestan servicios públicos o sociales; que el caso planteado esté en el ámbito de competencias de la INDDHH; que no esté en trámite judicial; que carezca de fundamentos; que no sea realizada con evidente mala fe.

Conforme a la norma, el rechazo de una denuncia se realiza mediante una resolución que debe ser notificada de inmediato al denunciante, así como se le brindará información de otros trámites posibles de la que se dejará constancia en la resolución. En caso de rechazo por falta de fundamentación, se dará un plazo razonable para su fundamentación al denunciante.

En el caso de las denuncias que fueron rechazadas, de acuerdo con el primer informe anual, se optó por estudiar el caso y luego comunicar por escrito la resolución de rechazo de la denuncia. A la vez, para las denuncias anteriores a la instalación de la institución se suspendió el cumplimiento del plazo de 6 meses desde la instalación de

la INDDHH, por considerar que no estaban dadas las condiciones para la presentación de denuncias (principio procesal, “al justamente impedido no le corre plazo”).

b.3) Trámite de la denuncia.

Una vez recibida la denuncia, se realizará una investigación sumaria, informal y reservada. La INDDHH cuenta con un plazo máximo de cinco días hábiles para contactarse con el denunciado, a quien puede informarle o no, el motivo de su intervención (art. 21).

Las autoridades de los organismos involucrados no podrán prohibir que sus subordinados sean interrogados. A la vez, deberán colaborar con la INDDHH aportando documentación, realizando informes por escrito, y comunicando sus actuaciones frente a las situaciones investigadas. El plazo para informar, no podrá exceder los treinta días hábiles. En caso de no colaborar se dará publicidad al incumplimiento.

Los integrantes del Consejo Directivo de la INDDHH pueden efectuar visitas de inspección sin previo aviso, estando habilitados a registrarlas por los medios y con los soportes tecnológicos que consideren pertinentes. Pueden realizar entrevistas con cualquier autoridad y con cualquier persona, solicitar el aporte de documentos, solicitar la adopción de medidas cautelares. Están facultados para “ingresar con o sin previo aviso a los lugares de detención, hospitales, establecimientos militares y cualquier otro establecimiento en que existan personas privadas de libertad o en régimen de internación” (art.35, E).

Los informes que reciba la INDDHH en la tramitación de un caso deben ser trasladados al denunciante, por si quiere realizar observaciones. En el curso del trámite se puede llegar a la adopción de medidas por parte del denunciado que satisfaga la pretensión de las recomendaciones realizadas por la INDDHH.

El trámite puede concluir con el arreglo de la situación denunciada, quedando en algunos casos pendiente el cumplimiento de las recomendaciones generales recibidas, lo que habilita al archivo del caso o su posterior seguimiento. En todos los casos la INDDHH deberá adoptar resoluciones por escrito en las que se consigne las gestiones realizadas. Una vez culminado el trámite con una resolución, se libera el expediente para su conocimiento. Las resoluciones son públicas, siendo el momento de su mayor publicidad la inclusión en el informe anual.

Se prevé que todas las recomendaciones estén publicadas en el sitio web, una vez comunicadas a los interesados. A la vez, se tendrá mayor atención a los casos emblemáticos para su difusión, en tanto pueden promover la adopción de cambios, o bien políticas públicas que coadyuven al buen gobierno, en clave de derechos humanos.

b.4) Publicación de las resoluciones y recomendaciones. Sus efectos.

En el Informe anual aparecen publicadas las recomendaciones con que concluyeron la tramitación de 8 casos, 7 de Montevideo y 1 de Maldonado. Por las dificultades de esta primera etapa, la demanda estuvo centrada en Montevideo. Respecto a la accesibilidad a nivel nacional, esta será garantizada por la posibilidad de realizar la

denuncia por medios electrónicos, con posterior ratificación, para lo que se informa desde la INDDHH que se tiene disponibilidad para los apoyos necesarios (traslado de equipo de la INDDHH, pago de pasaje, etc.). Se estaría avanzando en algunos acuerdos para instalar alguna oficina móvil en el interior del país, pero cuidando que los acuerdos para uso de recursos materiales en las localidades, no erosione la autonomía e independencia.

De acuerdo al informe anual, en el que se presenta la información desagregada acerca de los casos tramitados, se muestra buena receptividad por parte de las autoridades, por ejemplo, en el caso del Banco República (BROU) cambiando la reglamentación para operaciones bancarias que realicen personas ciegas, o en el caso del Ministerio del Interior recordando las normas de procedimiento a los policías para permitir a los familiares de personas en custodia, acceder a información y un trato digno.

En un caso particular, se reiteraron oficios al Ministerio de Salud Pública acerca de las prestaciones para cambios identitarios en el sistema integrado de salud. Este es el único caso en que la INDDHH informa que hubo una negativa de colaboración, dado el tiempo transcurrido y la reiteración de oficios.

Los integrantes del Consejo Directivo informaron que se están planteando en la interpretación y aplicación de la ley 18.446 algunas dificultades, por ejemplo, respecto a los plazos previstos para que el denunciado informe (30 días hábiles con las prórrogas incluidas), resultando un obstáculo para la solución del fondo de los asuntos planteados. Es así que, los plazos de las distintas etapas del proceso de recepción y trámite de las denuncias serán materia de un proyecto de ley modificativo de la 18.446.

c) Transparencia activa y rendición de cuentas

La INDDHH, en tanto institución de derecho público, tiene la obligación de transparencia activa. Su sitio web todavía no está diseñado de manera de cumplir acabadamente con este mandato, pero está en desarrollo.

Principio de mayor divulgación.

Para garantizar el acceso a la información de la sociedad en general y de los defensores de derechos humanos en particular, la INDDHH está obligada a la mayor comunicación y difusión de sus acciones en el ejercicio de sus competencias.

A la vez, la autoridad moral de la INDDHH con respecto a sus resoluciones tiene que ver con la difusión pública de las mismas, así como de los incumplimientos o sus consideraciones generales al momento de la elaboración del informe anual a presentar ante la Asamblea General.

Sin embargo, el artículo 8º de la Ley 18.846 indica que la INDDHH podrá postergar su difusión cuando “emita recomendaciones, opiniones o propuestas sin haber mediado solicitud previa de los organismos involucrados en las mismas y considere que no se verifican situaciones graves o urgentes a resolver, dichas recomendaciones, opiniones o propuestas se comunicarán a las autoridades u organismos involucrados sin que la INDDHH le dé difusión pública durante el plazo que ésta determine para cada caso.” Este artículo tiene una redacción ambigua, en tanto su título es “Difusión pública de resoluciones”, de su lectura se deduce que más allá de postergar su difusión pública, deberán publicarse en los informes anuales o especiales a la Asamblea General.

En el trámite de denuncias, si el organismo o entidad involucrado en la denuncia se niega a colaborar con la INDDHH, “el Consejo Directivo de la INDDHH podrá dar la más amplia publicidad al hecho con mención expresa de los nombres y cargos de las autoridades y otros funcionarios que hayan adoptado tal actitud. El incumplimiento será incluido en el Informe Anual o Especial, independientemente de que la INDDHH prosiga investigando la denuncia por las vías que considere adecuadas.” (art. 23 de la Ley Nº 18.846)

Una vez tramitada la denuncia y se llegase a un acuerdo en que el organismo involucrado se compromete a adoptar medidas, en caso de incumplimiento de las obligaciones acordadas, no aceptación de las propuestas de la INDDHH o incumplimiento total o parcial de su implementación en los plazos establecidos, “la INDDHH dará la más amplia difusión pública al texto de las recomendaciones efectuadas y sus antecedentes o, en su caso, a las obligaciones que las autoridades habían asumido, todo con mención expresa de los nombres y cargos de las autoridades y otros funcionarios que hayan adoptado tal actitud y sin perjuicio de su inclusión en el Informe Anual o, en su caso, en el Informe Especial que resuelva presentar”. (art. 28 de la Ley Nº 18846)

Está expresamente prevista la más amplia difusión nacional del informe anual, así como se faculta al Consejo Directivo de la INDDHH a “ordenar, además, la publicación y amplia difusión de informes especiales, comunicados, propuestas, recomendaciones, opiniones, relatorías o cualquier otro tema relativo a su actividad o competencia, salvo en los casos en que la presente ley disponga lo contrario.” (art. 71 de la Ley Nº 18846)

La administración debe permitir el más amplio acceso a la información y documentos a la INDDHH, aunque “los organismos públicos sólo podrán negarse a la exhibición de aquellos documentos que hubiesen sido calificados como secretos, reservados o confidenciales, mediante resolución expresa y fundada del jerarca máximo del organismo.” (art. 72 de la Ley Nº 18446) Esta excepción es contradictoria con el art. 12 de la ley 18.381 que establece que ninguna de las excepciones podrá ser invocada cuando se trate de información relevante para prevenir o investigar situaciones de violación de los DDHH.

Consultada la INDDHH al respecto de cómo interpretan esa colisión normativa, informaron que se han aplicado los principios de no regresividad y principio pro-persona en un caso en que el organismo aludido quiso ampararse en dicha excepción

(Ministerio del Interior). Es otro de los puntos a solucionar explícitamente en un cambio de la normativa, en la que se propone se elimine esa redacción.

La difusión de las actuaciones tiene la fuerza moral de “naming and shaming” (nombrar y avergonzar) en los casos de violaciones constatadas en las que hay un proceso de responsabilización. La obligación de transparencia activa implica la oportunidad de producir información procurando una ciudadanía activa, sin necesidad de provocar un “efecto castigo” por su sola presencia.

La mayor difusión es un factor de fortaleza a la independencia de la INDDHH, tanto acerca de las denuncias presentadas y su trámite, así como de los organismos denunciados, lo que se prevé esté presente en el segundo informe anual, ya que para el primero no se contó con un software adecuado de estadísticas, para ello está en curso un convenio con la Facultad de Ciencias Económicas, UDELAR. En los cuadros del primer informe no aparecen todos los organismos denunciados, pero en las entrevistas realizadas para el presente estudio se informó que no había sido voluntaria la inclusión de este criterio, y que en futuros informes anuales estarían mencionados los organismos denunciados, junto con el resultado del trámite del caso.

Por otra parte, las sesiones del Consejo Directivo son privadas (art. 55), pero se deben tomar actas de las mismas, las cuales debieran ser públicas, aunque hasta ahora no han sido publicadas ni aparecen en los documentos anexos al informe anual.

Principio de confidencialidad.

Dado que la mediación es el instrumento principal en la resolución de los conflictos de derechos humanos que se les presenten, las instituciones nacionales tienen divergencias respecto a este tema. La doctrina internacional es variada respecto a la confidencialidad, en la medida en que pueda entrar en colisión con la obligación de transparencia. Por tanto, en la mayoría de los casos se define en su reglamento lo que atañe a la reserva de las actuaciones. En el caso de la INDDHH, la ley 18.446 contempla un margen de arbitrariedad de difundir o no las actuaciones respecto a una denuncia que esté en trámite, entre tanto se estén haciendo diligencias complementarias. A la vez, también se toma en cuenta la necesidad de protección del denunciante ante posibles situaciones de revictimización. Está expresamente previsto en la norma, que no se incluirán en el informe anual los datos personales de los denunciantes (art. 69, D)

En la ley Nº 18.846 está previsto que la investigación de una denuncia, una vez admitida, sea reservada (artículo 20), que las comunicaciones de o hacia la INDDHH sean protegidas (art. 15) y que a la vez se garantice al denunciante la reserva de su identidad excepto “cuando exista dispensa expresa del denunciante, requerimiento judicial o corresponda que el Consejo Directivo de la INDDHH ponga en conocimiento de la justicia la violación de los derechos humanos involucrados (art. 12).

Rendición de cuentas de la INDDHH

La ley prevé que la INDDHH rendirá cuentas anuales a la Asamblea General (art. 76, con las modificaciones introducidas por el art. 4º de la ley 18.806). Efectivamente, en su 1er. Informe realiza esta rendición de cuentas, destacando los gastos realizados por rubro, así como los proyectos de cooperación internacional en trámite.

Respecto de los integrantes del Consejo Directivo de la INDDHH, conforme a la ley 17.060 el Presidente del Consejo Directivo debe comunicar ante la Junta Nacional de Transparencia y Ética Pública la lista de las personas que están obligados a presentar declaración jurada ante la JUTEP²⁹, incluidos los integrantes del Consejo Directivo.

En su 1er. Informe Anual, la INDDHH describe que aceptó una observación del Tribunal de Cuentas respecto al llamado a concurso de un consultor para reformas en la sede asignada, sin recurrir la observación. Durante las entrevistas con integrantes del Consejo Directivo de la INDDHH se destacó la importancia de reconocer la observación, ya que las resoluciones del Tribunal de Cuentas, aunque comunicadas a la Asamblea General, son reiteradamente ignoradas por la administración. Este hecho destaca la importancia concedida a los distintos órganos del sistema de contralor y rendición de cuentas.

d) Uso de TICs

La utilización del correo electrónico y la elaboración de materiales digitales (1er. Informe anual y memoria de las asambleas nacionales) es lo que ha permitido el cumplimiento de tareas con bajos recursos. Es así que las cuentas institucionales de correo tienen un uso priorizado y rápida respuesta.

Se relata en el informe anual que no cuentan con un software para la elaboración de estadísticas, lo que permite proyectar su necesidad en el corto plazo en que vayan aumentando las denuncias.

Como se señaló anteriormente, la INDDHH de manera muy reciente ha incorporado su sitio web propio, que se encuentra en desarrollo, con todas las posibilidades de comunicación que esto permitiría. No cuenta con recursos humanos asignados para las tareas de comunicación y difusión, aunque ha tenido la colaboración del parlamento para algunas tareas de difusión y un consultor temporal en comunicación por convenio con la AECID. Tampoco utilizan redes sociales, ni Twitter, ni Facebook.

Respecto a los archivos compartidos, no utilizan formatos abiertos, reutilizables, como son las recomendaciones. Esto puede ser un obstáculo de accesibilidad para personas ciegas si no cuentan con lectores adecuados, que tendrán en cuenta en su nuevo sitio.

Siendo Uruguay el país de la región con mayor grado de acceso a Internet por parte de la ciudadanía, el uso de TICs potenciará enormemente su trabajo en las distintas

²⁹ Artículo 49, ley 18.446.

funciones que realiza. A la vez tendría un fuerte impacto positivo en el cumplimiento de su obligación de transparencia activa y rendición de cuentas.

6. Diagnóstico sobre las principales debilidades y fortalezas de la Defensoría del Pueblo

Está en ejecución un proyecto para fortalecimiento institucional AECID-INDDHH que prevé la contratación de un consultor en comunicación para poder desarrollar la comunicación institucional de la INDDHH. Es una oportunidad para incorporar desde el diseño criterios modernos, desde un enfoque de derechos humanos, para el mejor cumplimiento de su labor.

La discusión presupuestal en el ámbito de la Comisión Administrativa del Poder Legislativo, en cuyo presupuesto aparece la INDDHH identificada como programa 1.08, deja en evidencia posturas que van en el sentido de mayor o menor autonomía, poniendo en peligro las condiciones necesarias para la existencia de una institución fuerte, independiente, autónoma, que garantice los derechos humanos. En un futuro proyecto de ley para reforma de la ley de creación, podría incorporarse una modificación a esa adscripción institucional, creando una nueva unidad autónoma en el ámbito del Poder Legislativo. Se prevé para el corto plazo la incorporación de 15 cargos profesionales y técnicos que se contratarán a partir de un concurso de oposición y méritos entre funcionarios públicos, los cuales deben llevarse adelante con una amplia transparencia y apertura, a través de procedimientos que garanticen condiciones de idoneidad de los futuros funcionarios e igualdad de oportunidades en el acceso a dichos cargos. Dichos cargos servirán para la consolidación de esta primera etapa de la INDDHH, entre los que se encuentran 2 comunicadores, conforme a lo informado por el Consejo Directivo y no tienen previsto archivólogo, ni bibliotecólogo para este período.³⁰

La integración transitoria de la plantilla con funcionarios en comisión -los que fueron seleccionados de manera directa atendiendo a su versación en los temas- puede resultar una debilidad, ya que al no haber funcionarios propios y por concurso, no está confeccionado el estatuto de los funcionarios de la INDDHH³¹. Surgen algunas dudas entonces, respecto al régimen que se les aplica actualmente, por ejemplo, si tienen

³⁰ Entrevista con el Consejo Directivo de la INDDHH, 6 de agosto de 2013.

³¹ “Durante el período que dure el referido traslado, el funcionario quedará sometido al régimen de prohibiciones e incompatibilidades del organismo de destino, no aplicándosele las correspondientes del cargo de origen. Igual régimen se aplicará a los funcionarios en comisión, cualquiera sea la norma que autorice su traslado.” (art. 32 ley Nº 15.851 y modificaciones ley 17.930)

que presentar declaración jurada ante la Junta de Transparencia y Ética Pública, en particular funcionarios a cargo del manejo de fondos³².

Este régimen de pases en comisión es lo que ha garantizado el funcionamiento estable de la INDDHH, previsto en las disposiciones transitorias de la ley 18.446. Es posible que una ley modificativa, o en el próximo presupuesto quinquenal, se pudiese incluir la transformación de dichos cargos previa evaluación de la actuación de los funcionarios que están apoyando esta primera etapa. De esta manera, el régimen de pases en comisión quedaría reservado para tareas de asesoramiento a los integrantes del Consejo Directivo.

Recomendaciones

La puesta en funcionamiento del nuevo sitio web de la INDDHH resulta una oportunidad fundamental para la incorporación de mejoras en términos del cumplimiento de su obligación de transparencia activa y la más amplia difusión de sus actuaciones, así como su reglamento, entre otros.

En la publicación de información y datos en línea la INDDHH deberá incluir formatos abiertos y reutilizables. A la vez, ofrecer tecnologías que permitan la accesibilidad al sitio web, a las personas con discapacidad.

Respecto de la obligación de transparencia pasiva, se recomienda generar formularios electrónicos para realizar pedidos de AIP dirigidos a la INDDHH. En esta línea se recomienda tener un correo electrónico específico para que las personas puedan dirigir los pedidos de acceso a la información sin la necesidad de hacerlo en forma presencial. Los mismos deberían ser respondidos también a través de esta vía. Hay que tener presente también la existencia de portales de la sociedad civil para recibir solicitudes de información.

Conforme al principio de mayor divulgación, deberán incluirse en la transparencia activa a través de la web las actas del Consejo Directivo, así como la disponibilidad de los expedientes para su estudio y análisis. Para ello, deberían incluir en su planificación la incorporación de archivóloga/o, así como bibliotecóloga/o, de cara a su apertura al público y la necesaria organización de la información y aplicación de criterios de protección de datos personales sensibles. La garantía de accesibilidad a nivel nacional deberá consolidarse a través de los acuerdos previstos con el Congreso de Intendentes, así como políticas de traslado o subsidio de traslado de personas o delegadas/os de organizaciones que requieran participar en audiencias con la INDDHH.

Incorporar las redes sociales a los canales de comunicación de la INDDHH con el público y la interacción con las personas, de acuerdo a protocolos previamente establecidos, resulta fundamental.

³² Por ejemplo, se incluye en las asignaciones presupuestarias para el período 2014-2015 una partida por quebranto de caja, funciones que se desempeñan bajo el régimen de pase en comisión.

El proyecto de ley para potenciar a la INDDHH que se busca presentar al Parlamento - como anunció el Consejo Directivo durante una entrevista para este trabajo- debe incluir modificaciones a su ley de creación:

- a- Modificación de los plazos procesales, para el trámite de denuncias, que coadyuven a un mejor éxito en la resolución de casos.
- b- Eliminación del art. 72 de la ley Nº 18.446, en lo que respecta a la posibilidad de negación de exhibición de documentos calificados como secretos, reservados o confidenciales, “mediante resolución expresa y fundada del jerarca máximo del organismo”, remitiéndose a lo dictado por el art. 12 de la ley 18.381.
- c- Incorporación en el reglamento o en la posible modificación del actual artículo 55 de la ley 18.446, de previsiones que reviertan el carácter privado de las sesiones del Consejo Directivo, y la publicidad de las actas.
- d- La incorporación en los cuadros y estadísticas de casos tramitados, los organismos denunciados, en formatos abiertos.
- e- Reafirmación de su independencia, mediante una modificación a su adscripción institucional al Poder Legislativo, a través de la creación de una nueva unidad autónoma.
- f- Podría incluirse alguna disposición transitoria que a su vez, refiriese a la transformación de los cargos actualmente desempeñados por funcionarios en “pase en comisión”.
- g- Incorporación de mecanismos nacionales de supervisión de derechos (UAIP, así como otros mecanismos que podrían estudiarse), mediante reforzamiento de coordinación interinstitucional, así como presupuestaria.

A la vez, debe fortalecerse la relación con la sociedad civil, realizando actividades más exigentes de análisis de la situación de los derechos humanos en Uruguay, con la participación de los distintos actores. Para ello, la conformación de grupos temáticos y relatorías de expertos, será un paso significativo. De tal manera, las próximas Asambleas Nacionales de Derechos Humanos podrán cambiar su formato de convocatoria, con distribución de documentos previos para su discusión.

Sería importante disponer de un espacio en la Asamblea Nacional de Derechos Humanos para que delegadas/os de organizaciones pudiesen pronunciarse acerca del trabajo realizado, constituyéndose en una instancia de control social.

7. Conclusión

La INDDHH es una institución joven con muchos desafíos por delante. Sus debilidades pueden convertirse en fortalezas, en la medida en que constituyen oportunidades para su conformación integrando los estándares más avanzados en derechos humanos para este tipo de organismos.

Cuenta con amplio respaldo de la ciudadanía manifestado en la amplia participación en las dos Asambleas Nacionales. Se ha ido ganando la mayor confianza desde el ámbito

político a su gestión, manteniendo reuniones con las jerarquías de varios organismos que atendieron sus observaciones y colaboraron trascendiendo el caso concreto. En el ámbito parlamentario, las diversas consultas sobre proyectos importantes muestra el interés de los legisladores por recibir asesoramiento especializado en derechos humanos. Igualmente, hay un camino que resta por hacer como la experiencia de la discusión parlamentaria en torno a las obligaciones de los organismos de brindar información pública, en el proyecto de rendición de cuentas 2012.

Es así que los integrantes del Consejo Directivo han mostrado capacidad propositiva y su independencia, en un contexto de dificultades para su quehacer.

El entramado de los desafíos supone que la apuesta al fortalecimiento institucional implica la incorporación de recursos humanos mediante concurso y los avances en el arreglo de su sede, entre otros.

La incorporación en el próximo presupuesto nacional (2016 – 2020) de una proyección mucho mayor que la prevista para estos próximos dos años será la culminación de esta etapa de consolidación e integración al entramado institucional.

Materiales de consulta:

- * 1er. Informe Anual a la Asamblea General INDDHH, 30 de abril de 2013
- * Memoria de la 1ª Asamblea Nacional de Derechos Humanos
- * Memoria de la 2ª Asamblea Nacional de Derechos Humanos
- * Principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París), Naciones Unidas A/RES/48/134, de 4 de marzo de 1994
- * Cámara de Senadores, “Rendición de cuentas del ejercicio 2012 (inciso 01 –Unidad Ejecutora 003- Programa 1.08) Institución Nacional y Defensoría del Pueblo.” Repartido Nº 878 y Anexo I, julio de 2013
- * Oficina Nacional de Servicio Civil, Observatorio de la Gestión Humana del Estado, *Vínculos laborales con el Estado 2012*, Montevideo, 2013
- * Reglamento de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, aprobado por el Consejo Directivo el 21 de octubre de 2013
- * Sitio web de la INDDHH: <http://www.inddhh.gub.uy>