



UNIVERSIDAD
DE LA REPÚBLICA
URUGUAY



Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de la República

**Maestría en Ciencia Política
2016-2017**

Tesis:

***La Institución Nacional de Derechos Humanos: un estudio desde las
capacidades estatales***

Silvina Puertas Zurbrigg

Tutor: Dr. Martín Freigedo

Montevideo, marzo de 2025

Resumen

Este trabajo se propone profundizar sobre la institucionalidad de los derechos humanos y la adaptación de distintas figuras al contexto latinoamericano, centrando la atención en la INDDHH uruguaya y las capacidades con que la misma cuenta para llevar adelante sus cometidos. La Ley N° 18.446 de 24 de diciembre de 2008 asigna a la Institución Nacional de Derechos Humanos una vasta responsabilidad en materia de control de la actividad del Estado, pero a la vez se pretende opere como un instrumento complementario o específico respecto de otros ya existentes como el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo o Legislativo, con la finalidad de otorgar mayores garantías a las personas en el goce de sus derechos humanos y para que las leyes, las prácticas administrativas y políticas públicas se desarrollen en consonancia con los mismos. La investigación se centra en las capacidades administrativas y políticas que ha desarrollado la INDDHH para dar cumplimiento con las responsabilidades asignadas. Los hallazgos permiten concluir que, si bien las capacidades administrativas son altamente relevantes, las capacidades políticas posibilitan la persuasión que requieren las recomendaciones para que las mismas sean efectivas.

Palabras claves: institucionalidad, derechos humanos, capacidades administrativas, capacidades políticas.

This work aims to delve into the institutionalality of human rights and the adaptation of different figures to the Latin American context, focusing attention on the Uruguayan INDDHH and the skills it has to carry out its tasks. Law No. 18,446 of December 24, 2008 assigns to the National Human Rights Institution a vast responsibility in matters of control of State activity, but at the same time it is intended to operate as a complementary or specific instrument with respect to other existing ones such as the Judicial Branch, the Executive or Legislative Branch, with the purpose of granting greater guarantees to people in the enjoyment of their human rights and so that laws, administrative practices and public policies are developed in consonance with them. The research focuses on the administrative and political skills that the INDDHH has developed to comply with the assigned responsibilities. The findings allow us to conclude that, although administrative skills are highly relevant, political skills enable the persuasion that the recommendations require for them to be effective.

Keywords: institutionalality, human rights, administrative skills, political skills.

Índice de contenido

1. Introducción	5
2. Las instituciones de derechos humanos: situación a nivel regional	7
2.1. Antecedentes en el derecho comparado	7
2.2. El proceso de configuración de las instituciones a nivel internacional	9
2.3 Los Principios de París	10
2.4 La internalización de la figura en América Latina	13
2.4.1 Algunos ejemplos latinoamericanos	14
2.4.2 Uruguay: la Institución de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo	16
3. Aspectos metodológicos	25
3.1. Objetivos	25
3.2. Diseño de investigación	25
3.3. Técnicas de investigación	26
4. Las capacidades institucionales	28
4.1. Aproximación al concepto	28
4.2. La capacidad institucional y sus dimensiones	29
4.3. El caso de la INDDHH: capacidades administrativas y capacidades políticas	31
5. Análisis	37
5.1. Capacidades administrativas	37
5.1.1. Marco legal	37
5.1.2. Organización interna y procesos	41
5.1.3. Recursos humanos	44
5.1.4. Recursos financieros	46
5.1.5. Plan estratégico	46
5.2. Capacidades políticas	50
5.2.1. Desempeño	50
5.2.2. Legitimidad	52
6. Principales resultados y conclusiones	56
7. Referencias bibliográficas	59
8. Índice de cuadros	62
Anexo 1	63
Anexo 2	64

1. Introducción

Finalizados los gobiernos de facto en América Latina, surgió en la región una fuerte preocupación por la creación de órganos de contralor de la actividad estatal, pero fundamentalmente y debido a la nefasta experiencia de los años anteriores, se buscaba asegurar el cumplimiento con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Así fue que los distintos países fueron adaptando figuras ya existentes en el derecho internacional como el Ombudsman sueco de la Constitución de 1809 o el Defensor del Pueblo español, más influyente aún en el modelo adoptado en este lado del océano.

Uruguay no fue ajeno al movimiento, y desde el retorno de la democracia en 1985 se intentó definir a nivel institucional un órgano encargado de estas funciones. Finalmente y luego de varios intentos, la Ley N° 18.446 de 24 de diciembre de 2008 creó la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay, según su artículo 1° en la redacción dada por el artículo 1° de la Ley N° 18.806 de 14 de setiembre de 2011 *“como una institución del Poder Legislativo, la que tendrá por cometido, en el ámbito de competencia definido por esta ley, la defensa, promoción y protección en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional”*.

Como se puede observar, la ley le asigna a la Institución Nacional de Derechos Humanos una vasta responsabilidad en materia de control de la actividad del Estado, pero a la vez se pretende opere como un instrumento complementario o específico respecto de otros ya existentes como el Poder Judicial, el Poder Ejecutivo o Legislativo, con la finalidad de otorgar mayores garantías a las personas en el goce de sus derechos humanos y para que les leyes, las prácticas administrativas y políticas públicas se desarrollen en consonancia con los mismos¹, en el marco de los Principios de París de 1991 y los Principios Relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales adoptados por la Resolución N° 48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 20 de diciembre de 1993, constituyendo en su conjunto un estándar internacionalmente aceptado y comprobado en la materia.

Sin embargo, a quince años de su creación, son escasos los análisis que han puesto el foco en el funcionamiento y las capacidades con que cuenta la INDDHH para cumplir con estos cometidos. Este trabajo busca ser una primera aproximación a un objeto de estudio escasamente explorado en profundidad por la academia local. A estos efectos, la pregunta que guía el trabajo es la siguiente: ¿cuáles son las capacidades institucionales con que cuenta la INDDHH uruguaya para llevar a cabo sus cometidos?

Para dar respuesta a esta pregunta, considerando los antecedentes en la materia, este estudio se propone en primer lugar profundizar sobre la institucionalidad de los derechos humanos y la adaptación de las distintas figuras al contexto latinoamericano y posteriormente, centrar la atención en la INDDHH uruguaya, analizando las capacidades administrativas y políticas con que cuenta la misma.

Para ello, el presente trabajo se estructura en seis capítulos: luego de esta introducción, el capítulo segundo revisará el estado del arte de las instituciones de derechos

¹ Fuente: www.inddhh.gub.uy

humanos en América Latina y la INDDHH uruguaya; en el tercer capítulo se presenta el enfoque metodológico del trabajo, en donde se justifica el abordaje del caso y exploratorio de la investigación. El cuarto capítulo desarrolla el enfoque teórico de las capacidades estatales, centrándose en sus dos dimensiones principales: las capacidades administrativas y las capacidades políticas, para lo cual en primer lugar será definido el concepto y luego las dimensiones de análisis y sus indicadores que permitirán acercarnos a nuestro objeto de estudio. El quinto capítulo se basará en el análisis empírico del caso, demostrando tanto fortalezas como debilidades de la INDDHH, tomando el período comprendido entre el 1° de marzo de 2015 a la actualidad y el capítulo sexto reseñará los principales resultados obtenidos en la investigación y esbozará algunas conclusiones que refuerzan el argumento planteado.

2. Las instituciones de derechos humanos: situación a nivel regional

2.1. Antecedentes en el derecho comparado

La literatura se reitera en considerar como antecedente fermental de las instituciones de derechos humanos a la Justicia de Aragón (S XII – XIII). En 1115 aparece por primera vez esta figura, como un privilegio concedido por Alfonso I a los pobladores de Zaragoza y materializado en la persona de Pedro Giménez, quien se desempeñó como asesor de la curia real y devino en una figura jurisdiccional encargada de dirimir conflictos entre el Rey y la nobleza, ampliándose posteriormente su competencia para resolver conflictos entre los propios nobles. Si bien representó un importante avance en materia de limitación al poder del Rey, la falta de universalidad de su jurisdicción tornó limitada su eficacia, puesto que la mayor parte de la población se componía de esclavos, campesinos o artesanos, quedando por fuera del interés de esta magistratura (Faroppa, 2018).

No obstante, por sus aspectos morfológicos, se suele identificar al ombudsman sueco como antecedente de las figuras jurídicas defensoras del pueblo en la actualidad. El *justitie ombudsman* surge de la cultura jurídica y política sueca (Gil Rendón, 2002), siendo el vocablo ombudsman traducido como “agente”, originario de las tribus germánicas medievales, representante o mandatario, consejero (*attorney*), defensor del ciudadano, o comisionado como se ha dado en llamar en otros sistemas. Desde el punto de vista etimológico puede traducirse literalmente como “el que da trámite” (Napione, 1969), acepción descriptiva puesto que de ella se deduce que su función es desarrollar algo similar a una procuración o una gestión para otro.

La estabilidad y apego al estado de derecho de la cultura jurídica sueca y el mantenimiento de instituciones sólidas y de larga data, permiten explicar la vinculación de esta figura de defensa ciudadana, surgida en sus orígenes como mandataria del Rey y guardiana de la ley, con el control parlamentario, teniendo en cuenta que posteriormente pasará a transformarse en “comisionado del parlamento” (*Riksdag*), lo cual será desarrollado brevemente a continuación.

Suecia fue gobernada por una monarquía absoluta a cargo de Carlos XII y la sociedad estaba dividida en cuatro estamentos: nobles, clérigos, burgueses y agricultores, que formaban el grupo gobernante e integraban el *Riksdag*. Por fuera, se encontraba el pueblo conformado por trabajadores que no poseían derechos políticos, pero sí derechos humanos y podían acudir al Rey cuando existía una mala administración por parte de los funcionarios. Con la muerte de Carlos XII, el gobierno quedó en manos del parlamento, en lo que se denominó la “era de la libertad” y el canciller de justicia ya no era un agente de confianza del Rey sino de los estamentos que conformaban el parlamento sueco.

En 1772 con la restauración del rey Gustavo III, el ombudsman pasó nuevamente a depender de éste pasando a desempeñar funciones similares a las de un Ministro, por lo que se sostuvo que no tenía la suficiente independencia del gobierno para proteger de manera eficaz a los ciudadanos (Gil Rendón, 2002).

Con la Constitución de 1809, ya influida por las ideas de Montesquieu y la teoría de los *checks and balances*, se otorgó al Parlamento importantes facultades entre ellas nombrar al *justitie ombudsman*, con una doble finalidad que hoy conserva: supervisar el funcionamiento de la administración y defender los derechos públicos subjetivos y legítimos intereses de la ciudadanía frente a la administración, configurando a grandes rasgos su actual perfil.

A partir de la Constitución de 1975 se reorganizó el funcionamiento del ombudsman, adoptando una nueva instrucción para los comisionados parlamentarios, que actualmente son cuatro, todos denominados *justitie ombudsman*, siendo uno el *chief's ombudsman* y el resto se desempeña en diferentes ámbitos de competencia, diversificando así su especialización en distintas áreas temáticas. Su cobertura abarca todo el ámbito estatal, ya sea nacional o municipal, su funcionariado, incluyendo también a los servicios públicos prestados por personas de derecho privado bajo distintas figuras jurídicas y su finalidad es asegurar que las autoridades y funcionarios cumplan con propiedad y exactitud sus obligaciones a cargo, para proteger y asegurar que los tribunales y autoridades administrativas cumplan con la Constitución, teniendo máximo acceso a la información pública.

Dentro de las principales herramientas con que cuenta se encuentra la recomendación, el señalamiento público o la crítica a los funcionarios que cometieron alguna falta, y la recepción directa de quejas de cualquier ciudadano, todo lo cual deben ser reportado al Parlamento en un informe periódico (anual), con el detalle de todos los casos tramitados. Sin perjuicio de lo anteriormente expuesto en relación a esta sólida institución germánica, la doctrina vernácula en derechos humanos (Faroppa, 2018) concluye que la figura del derecho comparado que ha tenido mayor incidencia en los países de América Latina es el Defensor del Pueblo español, creado por la Constitución democrática del 28 de diciembre de 1978, después de cuatro décadas de dictadura franquista en ese país, pero que no comenzará a regir sino hasta 1983.

La figura se diferencia del Justicia de Aragón anteriormente reseñado, fundamentalmente porque éste poseía potestades coercitivas, distanciándolo así del rol del Comisionado, que tiene poder de persuasión, pero no emite sentencias o resoluciones que tengan fuerza ejecutiva.

Este factor resulta relevante, dado que si bien el Alto Comisionado (como se designa) se encuentra constitucionalizado, lo que le otorga mayor estabilidad, sus recomendaciones no tienen carácter vinculante, al igual que en el caso del ombudsman sueco. Sin embargo, una de las especialidades del ombudsman español es que puede ejercer acciones de inconstitucionalidad o interponer recursos de amparo, que son acciones jurisdiccionales que lo distinguen de otros ombudsmans europeos.

La Constitución española de 1978 siguió el modelo de la legislación portuguesa (Gil Rendón, 2002), consagrando al defensor del pueblo como un defensor de los derechos fundamentales, consolidando así las dos aristas teóricas del rol del ombudsman: la defensa de los derechos del ciudadano y el control de la administración pública.

Como veremos posteriormente, se distancia de algunos modelos latinoamericanos por su carácter unipersonal, apartidario y dependiente de las Cortes Generales, aunque

funcionalmente autónomo. Su gestión se encuentra sujeta a la presentación de un informe anual o extraordinario si la situación lo requiere, su presupuesto forma parte del presupuesto de las Cortes, al igual que su régimen de contabilidad y contrataciones, mientras que la relación entre el defensor del pueblo y el Parlamento se lleva a cabo a través de Comisiones de senadores y diputados. En lo que respecta al Poder Judicial, para no lesionar su independencia, se limita a recibir las quejas respecto del funcionamiento material del servicio y se expide a través de recomendaciones (Gil Rendón, 2002).

La ONU reconoce básicamente dos modelos de instituciones de derechos humanos: la comisión y el ombudsman. La primera con el funcionamiento de una agencia estatal independiente, compuesta por distintas personas expertas en la promoción y protección de los derechos humanos, a la cual la legislación le confiere funciones consultivas, educativas e investigativas; mientras que el ombudsman, se caracteriza por ser una entidad independiente, en la mayoría de los casos unipersonal, que vela principalmente por la legalidad y la regularidad en la administración pública, aunque con el tiempo ha incorporado el mandato de la promoción y protección de los derechos humanos (López Escarcena, S., 2022).

Sin embargo, la realidad ha dado lugar a otras dos figuras que surgen como desarrollo posterior de estas dos primeras formas organizacionales primarias: por una parte el ombudsman híbrido (López Escarcena, S., 2022), con dos roles principales, el control de la administración pública y la promoción y protección de los derechos humanos; y los institutos de derechos humanos, con espacio en estados con democracias consolidadas, institucionalidad sólida y con funciones de investigación y documentación (López Escarcena, S., 2022).

2.2. El proceso de configuración de las instituciones a nivel internacional

Desde 1946 el Consejo Económico y Social (ECOSOC) recomendaba a los Estados miembro de la ONU la creación de comités que proveyeran de información periódica sobre derechos humanos. Un año más tarde, Francia creaba la primera institución nacional de derechos humanos, la *Commission consultative pour le codification du droit international et la définition des droits et devoirs des États et des droits de l'homme*. Es decir, antes del boom de los años noventa, las instituciones nacionales de derechos humanos a nivel mundial eran relativamente pocas y se encontraban centralizadas en Europa y América (López Escarcena, S., 2022).

En 1978, en Ginebra, se llevó a cabo el Seminario sobre instituciones nacionales y locales para la promoción y la protección de los derechos humanos, y su resultado fue la primera guía internacional de organizaciones gubernamentales vinculadas a los derechos humanos y orientaron la actividad de las mismas durante los años ochenta.

Posteriormente se realizaron simposios en donde se fueron alcanzando ciertos consensos que delinearon la figura del ombudsman latinoamericano, concluyendo que su existencia *“cumple con una de las funciones esenciales del Estado democrático: garantizar a los ciudadanos el acceso oportuno y eficaz de la justicia, puesto que, por el crecimiento del Estado, la abrumadora complejidad burocrática y el consecuente debilitamiento de las*

posibilidades de los ciudadanos para hacer valer y respetar sus derechos, ha propiciado que en varios países latinoamericanos adoptaran la figura jurídica del ombudsman para la defensa y protección de los derechos humanos, en virtud de que los medios tradicionales de defensa habían resultado demasiado complicados y costosos para el ciudadano común y corriente; el ombudsman ha sido complementario a los medios jurídicos de defensa tradicionales, al suprimir las formalidades en los procedimientos, al ser gratuito, simple, rápido y eficaz en la defensa de los derechos de los individuos frente al poder público.”²

En 1991 tuvo lugar en Francia el “Taller internacional de instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos”, del cual participaron representantes de las distintas instituciones que ya se encontraban funcionando. Allí fue concebido un conjunto de principios relativos al mandato de las instituciones nacionales, sus estatutos, la relación de éstos con el Estado, reconocer las diferencias entre sus estructuras, operaciones y poderes, entre otros. Se diferenciaron principalmente de los redactados en Ginebra, por otorgarles el carácter facultativo a la potestad de tramitar reclamaciones individuales (Lopez Escarcena, S., 2022).

Estos Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, conocidos como Principios de París, con el carácter de directrices, fueron adoptados por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1993³ y constituyeron el avance más importante hasta el momento en el reconocimiento de las instituciones nacionales y el impulso definitivo para su instauración en la región.

2.3 Los Principios de París

Como anteriormente se señaló, estos principios establecen el marco internacional para el funcionamiento de las instituciones nacionales de cada Estado encargadas de las protección y promoción de los derechos humanos y operan como guía para el correcto funcionamiento de las mismas, como se verá luego. Se consideran *soft law*, en cuanto constituyen un instrumento de indudable relevancia, pero jurídicamente no son obligatorios.

En lo que respecta a su contenido, entre otros aspectos establecen la competencia de las instituciones nacionales en el ámbito de promoción y protección de los derechos humanos, con el mandato más amplio posible, pudiendo presentar a título consultivo dictámenes, recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos y hacerlos públicos, abarcando las esferas legislativas y administrativas, las relativas a la organización judicial destinadas a preservar y proteger los derechos humanos, formulando recomendaciones a la normativa vigente y los proyectos de ley en función de que los mismos respeten los principios fundamentales en materia de derechos humanos, así como toda situación de violación de los derechos humanos, la elaboración de informes sobre la situación nacional en la materia, señalar la atención del Gobierno de situaciones de violación de los derechos humanos en cualquier parte del país y proponer medidas o emitir dictámenes sobre la posición y reacción del Gobierno, la promover

² Gil Rendón, R. Ob cit.

³ Resolución N° 48/134.

y asegurar que la normativa nacional se armonice con los instrumentos internacionales de derechos humanos, alentar la ratificación o adhesión a instrumentos y asegurar su aplicación, contribuir a la elaboración de informes de los Estados a los órganos y comités de las Naciones Unidas y de las instituciones regionales, y emitir dictámenes, cooperar con las Naciones Unidas y demás organismos de su sistema, las instituciones regionales y las instituciones de otros países con competencia en la promoción y protección de los derechos humanos, colaborar con la elaboración de programas de enseñanza e investigación en materia de derechos humanos y participar en su aplicación, dar a conocer los derechos humanos y la lucha contra todas las formas de discriminación, sensibilizando a la opinión pública a través de la utilización de los medios de comunicación.

Relativo a su conformación, se establece que la composición de la institución nacional y el nombramiento de sus miembros, deberá ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías necesarias para asegurar la representación pluralista de la sociedad civil interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos (organizaciones no gubernamentales, corrientes de pensamiento filosófico y religioso, universitarios y especialistas calificados, el Parlamento y las administraciones), debiendo disponer de una infraestructura apropiada para el buen desempeño de sus funciones y de presupuesto suficiente para personal y locales propios, previendo de ese modo un eventual control indirecto que pudiera coartar su independencia.

Las instituciones nacionales podrán examinar libremente todas las cuestiones en el ámbito de su competencia, que le sean sometidas o que decida conocer, a propuesta de ésta o de cualquier solicitante, recibir testimonios y obtener informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia, dirigirse a la opinión pública para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones, reunirse, establecer grupos de trabajo, mantener la coordinación con los órganos de carácter jurisdiccional o de otra índole encargados de la promoción y protección de los derechos humanos y establecer relaciones con organizaciones no gubernamentales que se ocupen de estos asuntos.

Asimismo, estarán facultadas para recibir y examinar denuncias y demandas relativas a situaciones particulares, procurando hallar soluciones amistosas mediante la conciliación o dentro de los límites de la ley, mediante decisiones obligatorias, informar al autor de la demanda sus derechos, los recursos de que dispone y facilitarle el acceso a ellos, conocer de las denuncias o demandas y transmitirlos a cualquier otra autoridad competente, dentro de los límites establecidos por la ley, formular recomendaciones a las autoridades respecto de la normativa, en particular cuando ellas sean la fuente de las dificultades encontradas por los demandantes para hacer valer sus derechos.

En 1993, año de aprobación de los Principios de París, se celebró en Túnez la primera conferencia internacional del Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC) -hoy la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI)⁴-, con el objetivo de

⁴ La decisión de sustituir el nombre de "Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos (CIC)" por el nuevo nombre de

coordinar las actividades de las instituciones nacionales de derechos humanos a nivel mundial.

El objetivo inmediato fue constituir una guía para las instituciones nacionales de derechos humanos sobre la acreditación y la aplicación de los Principios de París, pero también se tornó una herramienta de presión para provocar los cambios institucionales necesarios para cumplir plenamente con dichos Principios.

La GANHRI tiene su sede en Suiza, y su objetivo es la asociación global de las instituciones nacionales de derechos humanos para impulsarlas y fortalecerlas, a fin de que operen de conformidad con los Principios de París. Sus estatutos fueron aprobados el 21 de octubre de 2008 en Nairobi, se ha sometido a una serie de revisiones en los últimos años, siendo su última versión la de marzo de 2019.

Las Asambleas Generales de la GANHRI, las reuniones del buró de la GANHRI y del Subcomité de Acreditación de la GANHRI que desarrolla observaciones generales que se actualizan en forma periódica y reflejan la práctica establecida del Subcomité sobre cuestiones interpretativas comunes e importantes relativas a la implementación y aplicación de los Principios de París, así como las conferencias internacionales de la GANHRI, se realizan bajo los auspicios del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH).

La integración de la GANHRI funciona a través de un sistema de acreditación en virtud del nivel de adecuación de las instituciones nacionales de derechos humanos a los Principios de París, debiendo acreditar el mismo mediante evidencia, la cual es sometida a informe del Subcomité de Acreditación, calificando como clase "A" aquellas que cumplen en su totalidad con los Principios de París y su acreditación tiene una duración de 5 años renovables y clase "B" aquellas que solo lo hacen parcialmente, teniendo únicamente las primeras derecho al voto.

A efectos de la representación regional equitativa y equilibrada en la GANHRI en el Buró, se reconocen redes regionales⁵ de las cuales participan cuatro miembros titulares y un suplente clase "A" por cada red y las decisiones son tomadas por consenso siempre que esto sea posible, y en caso contrario por mayoría de votos.

Las acreditaciones pueden ser suspendidas, retiradas o canceladas por no renovación (la Institución Nacional no presenta su solicitud de renovación), y si surgieran cambios en la regulación de la Institución Nacional, los mismos deben ser comunicados a la GANHRI para su informe por parte del Subcomité de Acreditación.

Como se puede observar, la GANHRI promueve el papel de las instituciones nacionales de derechos humanos en todo el mundo, proporciona un foro para que sus

"Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (GANHRI)" fue adoptada por la Asamblea General celebrada el 22 de marzo de 2016.

⁵ Red de Instituciones Nacionales Africanas de Derechos Humanos (NANHRI), Red de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos del Continente Americano (RINDHCA), Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de la Región de Asia y el Pacífico (APF) y Red Europea de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (ENNHRI).

miembros interactúen e intercambien información, y facilita su colaboración con las organizaciones internacionales, a la vez que opera asimismo como órgano de enlace con otras organizaciones como el Instituto Internacional del Ombudsman, organizaciones no gubernamentales, etc.

Actualmente cuenta con 118 miembros, de los cuales 90 alcanzan la categoría A y 28 la categoría B. De las Américas, solamente Nicaragua, Panamá y Venezuela poseen la categoría B, perteneciendo los restantes países a la categoría A⁶.

A pesar de haber constituido un avance decisivo, la teoría identifica algunos inconvenientes en la aplicación práctica de los principios. Son ejemplos de ello, por la forma en que fueron gestados, que los mismos consagren una preferencia por el formato de comisión sobre el del ombudsman, y adicionalmente, que los principios se centraron en la forma de creación de las instituciones nacionales y no así en su posterior funcionamiento, por lo que la configuración de conformidad con los principios, podría no ser suficiente para asegurar que la misma ejecute sus mandatos con efectividad (López Escarcena, S., 2022), siendo este último aspecto, un elemento de importancia para la reflexión que más adelante se hará sobre la INDDHH uruguaya.

2.4 La internalización de la figura en América Latina

En América Latina el fenómeno se produce en forma tardía. Si bien se cuenta con evidencia de la redacción de diversos proyectos anteriores, no será sino hacia fines de los años ochenta que aparezcan las primeras instituciones con estos cometidos dentro de los aparatos estatales.

El empuje de la creación de la figura del defensor del pueblo español en 1978 con su posterior activación en 1983, tuvo un segundo impulso con la Declaración de Caracas en el mismo año, por el cual se sentaron las bases para la creación del Instituto Latinoamericano del Ombudsman con el objetivo de contribuir a la difusión e implantación de instituciones como la del ombudsman en América Latina, de acuerdo a las necesidades y características específicas de cada sociedad.

Por lo que a diferencia de sus antecesores más lejanos como venimos de ver y en sintonía con el defensor del pueblo español surgido en el post franquismo, las instituciones de derechos humanos latinoamericanas surgen como una necesidad de poner freno a los crecientes abusos por parte del Estado.

Asimismo y acompasando el desarrollo y evolución del Derecho Internacional de los derechos humanos, la necesidad de su implementación en los órdenes jurídicos internos y de participación en los sistemas internacionales de derechos humanos, sumado a la paulatina toma de conciencia por parte de los actores sociales, hizo que dichas instituciones asumieran, con frecuencia cada vez mayor, competencias en la esfera de promoción y protección de los derechos humanos.

⁶ Fuente: <https://ganhri.org/membership/>

2.4.1 Algunos ejemplos latinoamericanos

Sin perjuicio de los antecedentes en el derecho comparado, en América Latina existen algunos antecedentes de institucionalidad asociada a la defensa de ciertos derechos, como es el caso de Fray Bartolomé de las Casas (Cédula Real de 1516), la Procuraduría de Pobres (Ponciano Arriaga en San Luis Potosí), los personeros municipales en Colombia, el protector de indios, entre otros⁷. Principalmente se observa una preferencia por la figura del ombudsman, en particular el ombudsman híbrido (López Escarcena, S., 2022), identificado como “Defensor del Pueblo”.

Tal es el caso de Argentina, en el cual el ombudsman fue creado en 1993 por Ley N° 24.284 luego modificada por Ley N° 24.379, actualmente constitucionalizado (artículos 43 y 86 de la Constitución Nacional de la República Argentina) como *defensor del pueblo* de carácter nacional, tomando como modelo el *mediateur* francés⁸. Tiene por objetivo iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación en todos aquellos casos originados por cualquier repartición de la Administración Pública Nacional y las empresas prestadoras de servicios públicos, aún las privatizadas, en relación a su mal funcionamiento, ilegitimidad, falta de respuesta a reclamos efectuados, mala prestación, atención o trato, insuficiencia de información, violaciones a los derechos humanos, del usuario y del consumidor, cuestiones atinentes a la preservación del medio ambiente, casos de incumplimiento de sentencias judiciales por parte del Estado. No tiene competencia para intervenir en conflictos entre particulares, cuando respecto a la cuestión planteada se encuentre pendiente resolución administrativa o judicial y/o cuando hubiera transcurrido más de un año calendario contado a partir del momento en que ocurriere el hecho, acto u omisión que motivó la queja. Funciona como un órgano unipersonal e independiente, es designado por el Congreso de la Nación y su mandato tiene una duración de cinco años⁹.

En el mismo sentido, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos del El Salvador, bajo la modalidad unipersonal, junto con el Fiscal General de la República y el Procurador General de la República conforman el Ministerio Público y tiene por finalidad velar por la protección, promoción y educación de los derechos humanos. El Procurador es designado por la Asamblea Legislativa salvadoreña y su mandato es de tres años y puede ser reelegible. Bajo su órbita se encuentran seis procuradurías adjuntas en derechos de la niñez y juventud, mujer y familia, derechos económicos, sociales y culturales, civiles e individuales, medio ambiente y personas migrantes y seguridad ciudadana. Asimismo posee trece delegaciones departamentales.¹⁰

El Defensor del Pueblo paraguayo, por su parte, fue creado en 1992 por mandato constitucional luego de concluida la dictadura que tuvo lugar en el país desde 1954 a 1989. La ley N° 631 de 1995 define su organización, la Ley N° 838 de 1996 se previó la indemnización a víctimas de violaciones de derechos humanos durante el período dictatorial y nueve años después de su creación, en 2001, se procedió a designar el primer defensor del

⁷ Gil Rendón, Álvaro (2002) El ombudsman en el derecho constitucional comparado. Mc Graw-Hill. México.

⁸ Gil Rendón Alvaro. Ob. Cit.

⁹ Fuente: <https://www.dpn.gob.ar/>

¹⁰ Fuente: <https://www.pddh.gob.sv/>

pueblo paraguayo. La defensoría del pueblo de Paraguay es un comisionado parlamentario con autonomía con funciones de defensa de los derechos humanos, canalización de los reclamos populares y protección de intereses comunitarios, velando por los derechos humanos de las personas ante los abusos cometidos por el Estado, órganos privados que presten servicios públicos o por funcionarios públicos en contra de particulares o colectivos dentro del país, sin necesidad de agotar instancias previas. Funciona bajo la dirección de un defensor público y un defensor adjunto¹¹.

En el caso de Perú, también de creación constitucional en 1993 como un organismo unipersonal y autónomo para la defensa los derechos fundamentales de las personas y la comunidad, con énfasis en los grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad, mediante la supervisión de cumplimiento de las obligaciones del Estado. Se organiza con un Defensor del Pueblo, una primera adjuntía, un órgano de control institucional, una procuraduría pública, doce adjuntías en discapacidad, administración estatal, medio ambiente, cambio climático y pueblos indígenas, asuntos constitucionales, derechos de la mujer, niñez y adolescencia, seguridad ciudadana, seguridad nacional y lucha contra las drogas, derecho a la salud, a la educación, conflictos y gobernabilidad, lucha contra la corrupción, transparencia y eficiencia del Estado y descentralización y desarrollo económico; cuatro direcciones relacionadas con el mecanismo nacional de prevención de la tortura, atención virtual a la ciudadanía, atención al pueblo y coordinación territorial; ocho programas y 40 oficinas y/o módulos defensoriales¹².

Sin embargo, posiciones doctrinarias, en particular, aquellas que abordan la problemática regional (López Escarcena, S., 2022) sostienen que la constitución de defensorías del pueblo en América Latina, justamente por su carácter unipersonal, podría no ser la mejor opción, sobre todo en países propensos a situaciones de corrupción, donde debe reunirse experiencia, calidad, apoyos políticos, vínculos con los medios de comunicación, entre otras funciones, en una única persona, siendo un órgano colegiado la mejor alternativa por otorgar mayores garantías.

En el caso chileno, la Institución Nacional de Derechos Humanos creada por Ley N° 20.405, está dirigida por un Consejo formado por dos consejeros designados por el Presidente de la República, que deben provenir de distintas regiones del país, dos consejeros elegidos por 4/7 de los senadores en ejercicio y dos consejeros elegidos por 4/7 de los diputados en ejercicio, un consejero elegido por los decanos de las Facultades de Derecho de las Universidades del Consejo de Rectores y de las Universidades Autónomas y cuatro consejeros elegidos por las instituciones de defensa de los derechos humanos. Los integrantes del consejo eligen por mayoría absoluta un director, que dirige el consejo y la Institución. Tiene entre sus funciones la elaboración de informes anuales para su presentación ante autoridades nacionales y organismos internacionales, emitir opiniones, cooperación, educación, armonización de la normativa interna con los tratados internacionales de derechos humanos, accionamiento ante los Tribunales de Justicia querellas por crímenes tales como de lesa humanidad, tortura, desaparición de personas, etc., interposición de recursos de protección o amparo, funciones de custodia de los antecedentes reunidos por la Comisión Nacional sobre Prisión Política y Tortura, la Comisión

¹¹ Fuente: <http://www.defensoriadelpueblo.gov.py/>

¹² Fuente: <https://www.defensoria.gob.pe/>

Asesora Presidencial para la Calificación de Detenidos Desaparecidos, Ejecutados Políticos y Víctimas de Prisión Política y Tortura y enviar la documentación a los Tribunales de Justicia que así lo soliciten, colaborar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la elaboración de informes sobre el tema que deba presentar ante la ONU o la OEA y propender a fomentar una cultura de respeto de los derechos humanos en el país. Cuenta asimismo con un Consejo Consultivo Nacional en el que están representados organismos sociales y académicos dedicados a la promoción y protección de los derechos humanos, con rol de asesoría del Consejo del Instituto.¹³

Por su parte, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) mexicana, tiene por objetivo la protección y defensa de los derechos humanos, la cual fue consagrada con rango constitucional en 1992 (literal B del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). En 1999 dicha norma fue reformada, estableciendo que la CNDH es un órgano que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, así como personalidad jurídica y patrimonio propios. Tiene por objetivo la protección, observancia, prevención, estudio y divulgación de los derechos humanos previstos en el orden jurídico mexicano. En lo que respecta a su estructura, la Comisión posee una Presidencia que ejerce la representación legal de organismo y se responsabiliza por formular los lineamientos generales para las actividades administrativas y dictar medidas específicas para el desempeño de las funciones del organismo. De la Presidencia dependen diez Oficinas Foráneas. Luego la Comisión cuenta con seis visitadurías generales, una dirección ejecutiva, una secretaría ejecutiva, un grupo asesor ad-honorem, entre otras reparticiones que la conforman¹⁴.

2.4.2 Uruguay: la Institución de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo

2.4.2.1. Antecedentes

En Uruguay tuvieron lugar diversas iniciativas a partir del retorno de la democracia tendientes a la creación de una figura que cumpliera estas funciones, pero recién en 2008 y tres años después de la llegada del Frente Amplio al gobierno por primera vez en la historia uruguaya, se produce la efectiva creación por Ley N° 18.446 de 24 de diciembre de 2008 de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, aunque comenzó a funcionar el 22 de junio de 2012, veintisiete años después de finalizada la dictadura uruguaya. Posteriormente, la Ley N° 18.806, de 14 de septiembre de 2011, modificó la Ley de Creación en sus artículos 1, 36, 75 y 76 y la Ley N° 19.763 de 21 de junio de 2019, por la cual se incorporaron los literales J, K, L y M al artículo 35 de la Ley N° 18.446.

En la exposición de motivos de la ley de creación anteriormente citada revela su naturaleza jurídica: *“El convencimiento absoluto de la matriz conceptual de los derechos humanos, determina, en definitiva, la necesidad de concebir una INDDHH como una institución del poder Legislativo, autónoma, independiente y separada del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, con atribuciones y funciones adecuadas para la protección de los derechos*

¹³ Fuente: <https://www.indh.cl/>

¹⁴ Fuente: <https://www.cndh.org.mx/index.php/>

humanos en toda su extensión, de alcance nacional, con funcionamiento permanente y sin limitaciones temáticas o sectoriales, dentro del marco constitucional.”¹⁵

La Institución aparece entonces como un nuevo actor, con autonomía e independencia, con una doble función: la inserción del país en la matriz internacional de protección de los derechos humanos y la articulación a la interna para que los compromisos internacionales formen parte de la legislación y política nacional (Gutiérrez y Navarrete, 2019).

2.4.2.2. La Ley N° 18.446 de creación de la INDDHH

El artículo 1° de la ley establece: *“Créase la Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH), como una institución del Poder Legislativo, la que tendrá por cometido, en el ámbito de competencias definido por esta ley, la defensa, promoción y protección en toda su extensión, de los derechos humanos reconocidos por la Constitución y el derecho internacional.”*

En consonancia, de acuerdo al artículo 2° de la ley de creación de la Institución, la misma no se encuentra sujeta a jerarquía y tiene un funcionamiento autónomo, no pudiendo recibir órdenes de ninguna autoridad. No obstante, como se señaló anteriormente, se instituye en el Poder Legislativo, lo cual resulta complejo, como luego se desarrollará, en tanto forma parte de uno de los poderes que quedan sujetos a su control. En este sentido, el artículo 5° de la referida ley dispone que *“la competencia de la INDDHH, con las excepciones que expresamente se establecen, se extiende a todos los Poderes y organismos públicos cualquiera sea su naturaleza jurídica y función, sea que actúen en el territorio nacional o en el extranjero. Quedan comprendidas en la competencia de la INDDHH las entidades paraestatales, sociedades de economía mixta, personas públicas no estatales y entidades privadas que presten servicios públicos o sociales.”*

De la exposición de motivos y sus dos primeros artículos podemos deducir que la intención fue asignarle las más amplias facultades a la Institución, de conformidad con los Principios de París.

2.4.2.3. Estructura institucional

En lo que respecta a su estructura institucional, se separa de sus antecedentes a nivel internacional, estableciéndose un sistema colegiado, en oposición a los sistemas unipersonales más extendidos en el derecho comparado. El artículo 36 de la Ley establece que la INDDHH *“estará presidida por un órgano colegiado de cinco miembros que se denominará Consejo Directivo y que tendrá a su cargo la dirección y representación de la Institución, sin perjuicio de las facultades que se le otorgan por la presente ley.”*

En lo vinculado a su estructura orgánica regulada por los artículos 36 y siguientes, se consagra el régimen colegiado de cinco miembros que conforman el Consejo Directivo, responsable de la dirección y representación de la Institución, además de los otros cometidos asignados por la Ley, el cual deberá contemplar en su integración la representación pluralista

¹⁵ Fuente: www.parlamento.gub.uy

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.

De acuerdo al artículo 37 de la referida Ley, los integrantes del Consejo Directivo serán elegidos por dos tercios de componentes de la Asamblea General, y éstos tienen carácter independiente, estando incompatibilizados para realizar cualquier actividad remunerada pública o privada, excepto la docencia e investigación, durando en sus cargos cinco años, pudiendo ser reelegidos por el período inmediato siguiente.

En lo que respecta al mecanismo de proposición de candidatos, el artículo 39 de la Ley, establece que podrán proponer candidatos a la Asamblea General, las organizaciones sociales habilitadas a participar en las sesiones extraordinarias de la INDDHH, y los parlamentarios pueden recibir propuestas y formular una lista de candidatos, los que deberán aceptar por escrito su postulación. La evaluación de los candidatos se encomienda a una Comisión Especial designada por la Asamblea General conformada por integrantes de todos los partidos políticos con representación parlamentaria, la cual recibe las postulaciones y debe eliminar aquellas que no cumplan con los requisitos establecidos en el artículo 45 de la Ley, a saber: ser personas de alta autoridad moral, contar con experiencia y notoria versación en materia de derechos humanos, ser ciudadanos uruguayos, naturales o legales, en este último caso contar con un mínimo de diez años de ciudadanía, estar en el pleno goce de los derechos cívicos y no haber desempeñado cargos públicos electivos o de particular confianza política durante los dos años anteriores a su designación, exceptuándose los cargos electivos de la Universidad de la República. La Comisión puede recibir a los postulantes y oír sus propuestas y luego elaborará una nómina de candidatos habilitados para que pasen a votación por parte de la Asamblea General.

Sin perjuicio de lo expuesto anteriormente, el artículo 51 de la Ley, establece expresamente que en su actuación, los miembros del Consejo Directivo de la INDDHH no estarán sujetos a mandato imperativo, ni recibirán instrucciones de ninguna autoridad, debiendo desempeñar sus funciones con plena autonomía, de acuerdo a su criterio y bajo su responsabilidad, es decir, que si bien son promovidos por una organización social y/o un parlamentario, luego en el desarrollo de sus actividades, no responderá a ninguna organización y/o sector político en particular, tal como lo establece el artículo 47 de la Ley.

En este sentido, el informe del Subcomité de Acreditación de GANHRI de octubre de 2021 en ocasión de la renovación de la calificación A de nuestro país, observó que el proceso de participación de organizaciones de la sociedad civil para la proposición de posibles candidatos, no resultaba lo suficientemente amplio ni transparente. Asimismo, sostuvo la necesidad de que la selección se base en el mérito y garantice el pluralismo para asegurar la independencia de la alta dirección de la Institución y la confianza pública en ella.

Este aspecto relacionado con el procedimiento de selección de los candidatos, ha sido particularmente controversial en la elección del último Consejo Directivo actualmente en funciones, como se verá posteriormente.

2.4.2.4. Competencias y atribuciones

En lo que refiere a sus competencias, el artículo 4° de la Ley establece que la INDDHH es competente en la proposición de la suscripción, aprobación, ratificación, adhesión e implementación y denuncia de tratados internacionales relacionados con derechos humanos. Asimismo, está facultada para promover la armonización del ordenamiento jurídico y las prácticas administrativas e institucionales con los instrumentos internacionales relacionados con derechos humanos en los que Uruguay es parte.

Puede también emitir opiniones, recomendaciones y colaborar con los informes que el Estado se proponga presentar o que hubiere presentado a los órganos encargados del contralor internacional de las obligaciones contraídas por el Estado, en virtud de tratados internacionales relacionados con derechos humanos y sobre las observaciones que dichos órganos internacionales de contralor hubieran emitido respecto de los informes del Estado.

En materia de estudios, está facultada para realizar informes sobre la situación nacional, departamental o zonal vinculados a derechos humanos y cuestiones relacionadas con ellos.

También tiene dentro de sus potestades la recomendación y proposición de la adopción, supresión o modificación de prácticas que a su juicio redunden en una mejor protección de los derechos humanos, proponer proyectos de ley o propuestas de reformas constitucionales relacionados con los derechos humanos y recomendar a las autoridades competentes la aprobación, derogación o modificación de las normas del ordenamiento jurídico que consoliden una mejor protección de los derechos humanos.

Tiene competencia para investigar de oficio o a petición de parte, presuntas violaciones a los derechos humanos, de acuerdo al procedimiento que se establece la ley orgánica y proponer a las autoridades competentes la adopción de las medidas que considere pertinentes para poner fin a la misma, establecer el plazo en el cual deberán ser cumplidas y sugerir medidas reparatorias, sin perjuicio de las recomendaciones que pueda realizar. Puede, asimismo, proponer la adopción de oficio o a denuncia de parte, de las medidas provisionales de carácter urgente que considere pertinentes para que cese la presunta violación de los derechos humanos, impedir la consumación de perjuicios, el incremento de los ya generados o el cese de los mismos.

Finalmente y en forma genérica, se le encomienda la cooperación para la promoción y protección de los derechos humanos, con los órganos internacionales encargados del contralor internacional de las obligaciones contraídas por el Estado, con instituciones u organizaciones internacionales regionales o instituciones nacionales, que sean competentes en la materia, la colaboración con las autoridades competentes en la educación en derechos humanos en todos los niveles de enseñanza y la capacitación en derechos humanos destinados a los funcionarios públicos, así como informar y difundir de la forma más amplia posible a la opinión pública, los derechos humanos, las normas nacionales e internacionales que los regulan y los mecanismos de protección nacional e internacional.

Adicionalmente, se enuncia que *“La competencia de la INDDHH en relación con personas privadas se entenderá con los organismos públicos de su contralor y supervisión”*, esto es, no puede actuar directamente sobre las situaciones, sino que debe hacerlo a través de las instituciones del Estado uruguayas competentes.

Del análisis del artículo 4° de la ley se desprende la INDDHH es un órgano de asesoría y/o colaboración con las autoridades públicas para el adecuado cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de derechos humanos y un órgano de control, de naturaleza *cuasi jurisdiccional* (Faroppa, 2018).

Además es importante destacar el carácter de complementariedad que reviste el órgano, en tanto no yuxtapone sus controles a los originales o ya existentes, y así se manifiesta en la exposición de motivos *“La INDDHH no sustituye ni desplaza las competencias originales de los diversos poderes del Estado. En ningún caso la INDDHH ejercería función jurisdiccional, ni tendría facultades para revocar actos administrativos, no desempeñaría funciones ejecutivas, ni legislativas. Sus cometidos se acotaron a sugerir medidas correctivas, efectuar recomendaciones no vinculantes e intervenir en denuncias por violaciones a los derechos humanos, sin interferir con las funciones jurisdiccionales, ejecutivas o legislativas que a los respectivos poderes correspondan.”*

Asimismo, los artículos 6°, 19 y 31 reiteran esta misma condición, obligando a la INDDHH a abstenerse de accionar en asuntos en trámite e incluso a suspender el mismo en caso de que se someta posteriormente a resolución jurisdiccional, delimitando de ese modo su esfera de acción.

Esta complementariedad no sólo se ve reflejada en los mecanismos internos, sino que también se proyecta a otros mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos, a cuya difusión coadyuva.

Sin perjuicio de ello, el artículo 35 de la Ley facultó a la INDDHH con algunas potestades para el cumplimiento de sus competencias, como por ejemplo para la realización de inspecciones respecto de los organismos comprendidos en su ámbito de aplicación, entrevistar autoridades, pedir informes, examinar expedientes y archivos, realizar interrogatorios, solicitar medidas cautelares, presentar denuncias penales e interponer recursos de hábeas corpus o amparo, ingresar a lugares de detención, hospitales, establecimientos militares y cualquier otro establecimiento en que existan personas privadas de libertad o en régimen de internación.

En lo que respecta a la recepción de denuncias, el artículo 67 establece que dos miembros del Consejo Directivo que no se encuentren en ejercicio de la Presidencia, alternadamente y en régimen de turnos, dirigen y supervisan la recepción e instrucción de las denuncias por parte de los equipos técnicos, pudiendo actuar conjunta y/o coordinadamente siempre que las circunstancias lo requieran o así lo disponga el reglamento de la Institución.

Asigna asimismo una representación oficiosa o de urgencia de la INDDHH a cualquier miembro del Consejo Directivo que haya participado en la recepción o instrucción de la denuncia para el caso de que fuese necesaria la comparecencia inmediata ante el Poder Judicial y que fuera posible su tratamiento previo en sesión del Consejo.

En lo referente al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), el artículo 83 de la Ley dispone que la INDDHH lleva a cabo en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las funciones del Mecanismo Nacional de Prevención al que se refiere

el Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, tratado del que la República Oriental del Uruguay es parte, siendo la INDDHH la responsable de prevenir prácticas de tortura u otras formas de malos tratos hacia las personas privadas de libertad, cuya libertad ambulatoria está suspendida y por tanto dichos ámbitos quedan excluidos del control de la opinión pública. En dicho marco se desarrollan visitas de monitoreo, no anunciadas, a centros de privación de libertad, se diseñan herramientas propias de análisis para cada uno de los ámbitos de encierro y elaboran informes para comunicar las constataciones realizadas en las visitas, siendo éstos insumos para el intercambio con las autoridades gubernamentales. Los lugares a monitorear incluyen dependencias policiales, unidades penitenciarias; centros de privación de libertad para adolescentes en conflicto con la ley penal, instituciones de internación (hospitales psiquiátricos, residencias para personas con discapacidades, centros para el tratamiento de personas con consumos problemáticos de drogas), centros de 24 horas para niños, niñas y adolescentes (bajo autoridad estatal o privada)¹⁶.

Por su parte, la Ley N° 19.307 de 29 de diciembre de 2014 (Ley de Medios) atribuye a la INDDHH la defensa y promoción de los derechos de las personas hacia y ante los servicios de comunicación audiovisual¹⁷, así como comete la defensa y promoción del derecho a difundir, buscar y recibir ideas e informaciones, promover la extensión y universalización del acceso a los servicios de comunicación audiovisual, velar por la prestación con regularidad, continuidad y calidad de los servicios y por las condiciones que aseguren la libre elección por los usuarios entre los diversos prestadores, en base a información clara, veraz y suficiente, la recepción y tramitación de denuncias sobre el eventual apartamiento de los servicios de comunicación audiovisual y promover la educación de la ciudadanía para el ejercicio de la comunicación, la libertad de expresión y el derecho a la información¹⁸. Asimismo, faculta al Consejo Directivo de la INDDHH para designar un Relator Especial de los Servicios de Comunicación Audiovisual, solicitar a los titulares o administradores de los servicios de comunicación audiovisual y los organismos estatales competentes la información necesaria para sus cometidos y comunicarse directamente con ellos para tratar de solucionar eventuales apartamientos de la normativa. También está facultado para ejercer la representación de intereses colectivos e intereses difusos ante cualquier organismo público o privado competente en la materia, nacional o internacional, realizar audiencias públicas, elaborar un registro de las denuncias recibidas y confeccionar un informe anual de actuación a presentar a la Asamblea General. Por último, se le asigna también la coordinación de la formulación, implementación y evaluación de un Plan Nacional de Educación para la Comunicación que comprenda la alfabetización mediática y el desarrollo de competencias comunicacionales¹⁹.

Asimismo, la Ley N° 19.529 de 24 de agosto de 2017 encomienda la defensa y promoción de los derechos de las personas con trastornos mentales²⁰, en particular las que sean hospitalizadas voluntaria o involuntariamente por más de 45 días corridos. También se

¹⁶ Fuente: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/politicas-y-gestion/mecanismo-nacional-prevencion-tortura>

¹⁷ Artículo 84 de la Ley N° 19.307

¹⁸ Artículo 85 de la Ley N° 19.307

¹⁹ Artículo 86 de la Ley N° 19.307

²⁰ Artículo 46 de la Ley N° 15.929

le comete la difusión de la información sobre normas aplicables a la atención en salud mental, así como dispositivos para la protección de sus derechos humanos a nivel nacional e internacional.

Finalmente, dos importantes leyes en relación al pasado reciente, asignaron a la INDDHH nuevos cometidos en la materia. En primer lugar, la Ley N° 19.641 de 13 de julio de 2018 crea la Comisión Honoraria Nacional de Sitios de Memoria cuya presidencia se encomienda a la INDDHH, y tiene como objeto la declaración y creación de Sitios de Memoria Histórica. Luego, la Ley N° 19.822 de 18 de setiembre de 2019, cometió a la INDDHH la búsqueda de las personas detenidas y desaparecidas en el marco de la actuación ilegítima del Estado ocurrida entre el 13 de junio de 1968 al 26 de junio de 1973, así como durante el terrorismo de Estado desplegado entre el 27 de junio de 1973 al 28 de febrero de 1985, constituyendo un pilar fundamental de la labor que se realiza en la investigación de la verdad sobre las circunstancias de la desaparición y la ubicación de los restos de personas desaparecidas.

Resulta interesante detenerse en las observaciones realizadas por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias al concluir la visita oficial a la República Oriental del Uruguay, reconociendo el trabajo realizado por la INDDHH, pero señalando que de acuerdo con las obligaciones asumidas en la Declaración de Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas de 1992 y de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, ratificada por Uruguay el 4 de marzo de 2009, el Estado *“debe asumir su responsabilidad y un rol de liderazgo para asegurar que estas iniciativas sean parte de una política de Estado comprensiva, coherente, permanente, cooperativa y colaborativa”* que *“rompa con el silencio y contribuya a mejorar la obtención de información de fuentes humanas así como documentales y tome medidas eficaces para asegurar gestión, digitalización y acceso de archivos tanto en Uruguay como en el exterior”*²¹.

Por su parte, el artículo 10 de la ley exige la coordinación con el Comisionado Parlamentario para el Sistema Carcelario, los Defensores del Vecino y demás instituciones similares que se establezcan en el futuro.

Resulta importante citar el artículo 33.2 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada por Ley N° 18.418 de 20 de noviembre de 2008, que es preexistente a la instauración de la INDDHH, por la cual los Estados Partes se comprometieron a contar con un marco nacional que establezca un mecanismo para promover, proteger y supervisar la aplicación de la Convención, teniendo en cuenta la condición jurídica y el funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos.

2.4.2.5. Sesiones ordinarias y extraordinarias

²¹ Observaciones preliminares del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias al concluir la visita oficial a la República Oriental del Uruguay (7 al 14 de julio de 2022).

En lo que respecta a las sesiones, las ordinarias pueden celebrarse las veces que sean necesarias y tendrán el carácter de privadas, salvo que el mismo Consejo entienda que las mismas deben ser públicas.

Las decisiones del Consejo Directivo se materializan a través de resoluciones, que se adoptan por mayoría (artículo 57), teniendo derecho a fundamental cada miembro su voto, ya sea discorde o no (artículo 59) y debiendo excusarse el miembro del Consejo Directivo de participar en la discusión, investigación, deliberación o decisión de una denuncia sometida a consideración de la INDDHH en el caso en que tuvieran un interés particular en el asunto o que hubieran participado o actuado como asesores o representantes del denunciante o del organismo o institución involucrada en la denuncia o hubieran ocupado un cargo jerárquico en el mismo.

En lo vinculado a las sesiones extraordinarias, la INDDHH está obligada a convocar al menos una vez al año un período de sesiones extraordinarias. No obstante, el Consejo Directivo de la INDDHH puede en cualquier momento convocar a sesiones extraordinarias y públicas, en las cuales participarán con voz, pero sin derecho a voto, las organizaciones sociales y organismos gubernamentales. A estos períodos la ley los denomina "Asamblea Nacional de Derechos Humanos". Sin perjuicio de ello, está obligada a convocar otro período de sesiones extraordinarias ante la solicitud escrita de una mayoría superior al veinte por ciento del total de organizaciones sociales habilitadas a participar²², de acuerdo al artículo 63 de la Ley.

2.4.2.6. Recursos

En lo relativo a los recursos con que cuenta la Institución, el artículo 74 establece que el presupuesto debe ser el adecuado para garantizar su funcionamiento autónomo y que permita asegurar la infraestructura y dotación de personal necesario para el buen desempeño de la Institución en todos los ámbitos de su competencia. En cuanto al procedimiento, la Ley dispone que la elaboración del presupuesto esté a cargo del Consejo Directivo, y que éste lo eleve a la Asamblea General para su inclusión en el presupuesto de la Comisión Administrativa del Poder Legislativo, para su consideración por la Cámara de Senadores. Asimismo, puede nutrirse de otros recursos provenientes de la cooperación internacional o donaciones, dando cuenta a la Asamblea General (artículo 77).

Vinculado a esto, la Ley 18.446 regula únicamente el nivel retributivo del Consejo Directivo, estableciéndose que éstos percibirán una remuneración será equivalente al 75% (setenta y cinco por ciento) del sueldo nominal de un Senador de la República (Artículo 36). Cabe señalar que la Institución cuenta actualmente con una plantilla que incluye funcionarios de la Institución, personal contratado y pases en comisión, siendo esta última modalidad muy utilizada en el inicio de las funciones, en tanto la Institución no contaba con ningún funcionario propio justamente por su reciente creación.

²² Actualmente son 435 organizaciones sociales registradas <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/politicas-y-gestion/padron-organizaciones-registradas-ante-inddhh>

2.4.2.7. Rendición de cuentas

En lo que respecta a la rendición de cuentas, el artículo 68 de la Ley establece la obligatoriedad de la presentación de un informe anual a la Asamblea General en el primer semestre de cada año detallando todo lo realizado y el mismo artículo dispone que el Consejo Directivo sea recibido y escuchado en sesión especial de la misma, sin perjuicio de que pueden presentarse otros informes posteriores. Sin embargo, constituye también una instancia de rendición de cuentas, la Asamblea Nacional de Derechos Humanos que anteriormente fuera mencionada, por cuanto supone una instancia pública de participación e intercambio entre el Consejo Directivo, los organismos del Estado y la sociedad civil.

2.4.2.8. Obligación de colaboración

El artículo 72 prevé la obligatoriedad por parte de todos los organismos bajo el control de la Institución de prestar su colaboración con ésta y activar la responsabilidad disciplinaria de sus funcionarios en caso de incumplimiento.

Por último, se reafirma la inoponibilidad para las entidades paraestatales y sociedades de economía mixta, personas públicas no estatales y entidades privadas que presten servicios públicos o sociales, del secreto, reserva o confidencialidad de la información referente a violaciones de derechos humanos o que sea relevante para investigar, prevenir o evitar las mismas, ya consagrado en el artículo 12 de la Ley N° 18.381 del 17 de octubre de 2008, ampliando aún más su ámbito de aplicación.

2.4.2.9. Impugnabilidad

En lo que respecta a la recurribilidad de sus resoluciones, el artículo 7° establece que aquellas que versen sobre cometidos de fondo, deberán ser fundadas y no podrán ser impugnadas, no admitiendo recurso alguno, diferencia de los demás actos administrativos que si serán impugnables mediante la interposición del recurso de revocación ante el Consejo Directivo, siguiendo la regla general.

2.4.2.10. Acreditación ante GANHRI

Como fuera mencionado anteriormente, la INDDHH se encuentra acreditada ante GANHRI dentro de la categoría A, la que fue alcanzada en 2016 y se mantiene a la fecha.

Periódicamente, el Subcomité de Acreditación en ocasión de la renovación de la acreditación, formula observaciones a los Estados.

En el caso de Uruguay, el último informe data de octubre de 2021 y se formularon tres grandes observaciones vinculadas a la selección y nombramiento de los Directores, la ausencia de disposiciones respecto a la protección frente a la responsabilidad civil y penal por acciones y decisiones oficiales adoptadas de buena fe por parte de los integrantes del Consejo Directivo y la necesidad de contar con un seguimiento riguroso y sistemático de sus recomendaciones y conclusiones y la protección de personas a las que se han vulnerado sus derechos.

3. Aspectos metodológicos

3.1. Objetivos

El objetivo general del presente trabajo consiste en profundizar y analizar las capacidades con que cuenta la INDDHH para llevar a cabo los cometidos que la ley le ha asignado.

En lo que respecta a los objetivos específicos, pueden identificarse los siguientes:

- a) explorar sobre las instituciones de derechos humanos y defensorías del pueblo en general y comprender el proceso de adaptación que realizó la INDDHH uruguaya al ingresar a nuestro ordenamiento jurídico, a la luz de los cometidos asignados;
- b) analizar las capacidades institucionales con que cuenta la INDDHH para llevar a cabo dichos cometidos.

3.2. Diseño de investigación

En lo que respecta al diseño, considerando la cercanía en el tiempo de la creación de la INDDHH se decidió utilizar un diseño exploratorio, por cuanto resultan los más adecuados para temas o problemas de investigación poco estudiados o abordados con anterioridad (Battyhány y Cabrera, 2011).

Como se señalaba al comienzo de este trabajo, no son abundantes los estudios que se han realizado respecto a la capacidad de las instituciones de derechos humanos para llevar adelante sus cometidos.

A nivel local el Dr. Cagnoni²³ aborda el tema desde un enfoque jurídico-político, centrándose en las funciones del ombudsman y caracterización del mismo en cuanto a imparcialidad, inmediatez e informalidad. Por su parte, el Dr. Faroppa²⁴ analiza las funciones asignadas las INDDHH con un enfoque histórico-descriptivo de la misma. Gutiérrez y Navarrete²⁵ analizan la incidencia de las INDH en el sistema universal de protección de los derechos humanos, haciendo referencia al caso uruguayo.

A su vez, si bien existe una mayor acumulación en la región, no se ha realizado un avance sistemático en el análisis de las capacidades institucionales de otras organizaciones similares. Jean Bernard Marie²⁶ realiza un estudio de la institucionalidad en materia de defensa de los derechos humanos, partiendo de una división entre instituciones clásicas como

²³ Cagnoni, José Aníbal. Control de la Administración: ombudsman, comisionado parlamentario, mediateur, defensor del pueblo. FCU, 1991. 2da. Edición.

²⁴ Faroppa, Juan. Curso de Derechos Humanos y sus Garantías Tomo II Volumen 1 Las garantías de los derechos humanos. FCU. Septiembre 2018.

²⁵ Gutiérrez, Magdalena y Navarrete, Margarita. Las instituciones nacionales de derechos humanos y su participación en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. La experiencia uruguaya. Revista de Derechos Humanos N° - 2019 – FCU, pp. 53-61.

²⁶ Marie, Jean-Bernard. Sistemas Nacionales de Protección de los Derechos Humanos.

los poderes del Estado y las instituciones específicas para la promoción y protección de los derechos humanos, dentro de las cuales identifica al ombudsman y las comisiones nacionales de derechos humanos.

Gil Rendón²⁷ formula un importante aporte sobre la figura del ombudsman en el derecho constitucional comparado, desde su surgimiento hasta la adopción del mismo en América Latina, para luego centrarse en el ombudsman de México. Asimismo, Díaz Fuenzalida²⁸ estudia la actividad del ombudsman criollo en los tribunales de justicia, comparando la legitimación de los mismos con la asignada a la institución original nórdica para presentar acciones y recursos judiciales para proteger derechos humanos, aunque su utilización sea escasa.

Por su parte, Gomes da Silva²⁹ analiza el contexto latinoamericano de las instituciones nacionales de derechos humanos en relación a tres ejes de reflexión: el caso brasileño, el desarrollo de los Ministerios Públicos y el alineamiento estratégico de estos últimos a la protección y defensa de los derechos humanos.

En este sentido, puede afirmarse que en general los estudios existentes se centran en la institucionalidad de la figura o en las funciones que el esquema normativo doméstico de cada país les asigna a estos institutos, siendo escasas las referencias a las capacidades con que cuentan los mismos para llevar adelante sus objetivos.

Sumado a ello, la vinculación con las capacidades institucionales constituye un enfoque novedoso para la producción académica nacional, por lo cual esta investigación no pretende ser explicativa, por el contrario resulta apropiado el enfoque exploratorio por lo anteriormente expuesto, considerando que ser los hallazgos pueden resultar un aporte a la academia local.

Basado en su objeto, este trabajo fue abordado bajo el modelo de estudio de caso, por cuanto permite un estudio intensivo (Gerring, 2007) y su caracterización puede ser utilizada para generar nuevas ideas, preguntas teóricas y definir un campo de estudio (Collier, 1999).

3.3. Técnicas de investigación

Las técnicas de investigación utilizadas fueron cualitativas. La literatura sostiene que para los estudios de caso resultan más apropiadas este tipo técnicas, cuando se centran en un hecho determinado, una decisión, una institución, lugar, problema o ley (King, Keohane y Verba, 2007) y que permiten conocer la variedad de perspectivas que se tienen sobre el objeto (Flick, 2007).

En este sentido se llevaron a cabo seis entrevistas en profundidad a actores calificados.

²⁷ Gil Rendón, Raymundo. El ombudsman en el derecho constitucional comparado. McGraw-Hill. México, Noviembre 2001.

²⁸ Díaz Fuenzalida, Juan Pablo. Un aporte a la protección de los derechos humanos en Latinoamérica: la actividad del ombudsman criollo en tribunales de justicia. Revista brasileira de Políticas Públicas. Volumen 9 N° 2 Agosto 2019.

²⁹ Gomes da Silva, Eliezer. Derechos Humanos en el ámbito del Estado: Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Ministerios Públicos en América Latina, más allá de los Principios de París.

La elección de los entrevistados respondió a la valoración de su experiencia personal, la cercanía con el tema, la experticia en materia de derechos humanos o el rol que desempeña actualmente o desempeñó en el pasado. En este sentido, los entrevistados fueron integrantes de los tres Directorios de la INDDHH constituidos al momento, de la academia, de la sociedad civil y funcionarios de la INDDHH.

Asimismo, se recolectaron datos secundarios, principalmente de sitios web institucionales, así como normativa, artículos de prensa, publicaciones, informes, etc.

4. Las capacidades institucionales

Considerando los distintos enfoques posibles, se entiende que el provisto por las capacidades institucionales resulta el más adecuado para comprender el funcionamiento de la INDDHH en el cumplimiento de sus cometidos.

El análisis en dos dimensiones (capacidades administrativas y capacidades políticas) se espera permita identificar cómo opera ese relacionamiento y qué vínculos eventuales pueden existir entre ellas a la hora de desempeñar eficazmente su rol.

4.1. Aproximación al concepto

La evolución de las sociedades y en consecuencia de los Estados en cuyo marco éstas transcurren, ha puesto por delante nuevos desafíos a la hora de hacer una adecuada administración de los recursos. Desde el Estado juez y gendarme a nuestros días, los aparatos estatales se han desarrollado y tomado nuevas responsabilidades, que implicaron nuevas necesidades y herramientas para gestionar adecuadamente las demandas.

Diferentes estudios sostienen que, para la selección de los objetivos de gobierno, el tipo y forma de tratamiento y sus alcances, resulta importante conocer las capacidades institucionales con las que cuentan las organizaciones gubernamentales, así como también a la hora de resolver con eficacia los asuntos públicos (Rosas, 2019).

En esta línea, existe evidencia respecto a que una mejor performance en materia de capacidades es un factor relevante a la hora de poner a funcionar políticas, ya que permite que las unidades gubernamentales se encuentren en mejores condiciones de recibirlas y llevarlas a cabo, de manera exitosa.

Sin embargo, la noción de capacidad estatal no se ha mantenido constante en el tiempo, ya que ha transitado desde el desinterés académico en la posguerra, a su refuncionalización en los setenta y ochenta, planteándose las posibilidades del Estado en su nuevo rol, fundamentalmente en lo que respecta a su autonomía, pero también se apostó fuertemente a él respecto a los desafíos que suponía el desarrollo.

Las reformas neoliberales que apuntaron al crecimiento del mercado en detrimento del Estado, recuperaron la discusión sobre qué actividades debía asumir el Estado en consideración al nuevo escenario, en particular en materia de capacidades para la formulación de políticas y al desarrollo económico. El fracaso de estas políticas de “estado mínimo” en América Latina, abrió paso a las reformas de segunda generación, centradas en promover un conjunto de medidas administrativas al interior del Estado para lograr mayores niveles de eficiencia, efectividad y calidad del servicio (Rosas, 2019).

A este interés académico se sumó la reflexión proveniente de los organismos internacionales, abocados a la tarea de fortalecimiento institucional en su intención de aliviar las secuelas de la precarización del rol del Estado de los noventa.

La literatura identifica (Rosas, 2019) a grandes rasgos, tres grandes momentos. En la década de los ochenta existía una fuerte preocupación por la reducción del rol del Estado, que se encontraba disminuido en desmedro de la expansión del mercado que traería consigo

el crecimiento económico, y en consecuencia, operaría como un factor de integración social. Luego, la inquietud se transforma en la búsqueda del fortalecimiento institucional, basado en la reingeniería organizacional y en la reflexión sobre cómo los Estados podían lograr que sus políticas fueran eficientes y eficaces, limitándose únicamente al aparato organizacional responsable.

Ya entrados los noventa, se daría paso a una reconfiguración del término a “construcción de capacidad institucional” asociada a la idea de *buen gobierno* (Grindle, 1997), complejizando así el enfoque y ubicando los problemas en un entorno multinivel, con diferentes actores e influencias y con interdependencia entre ellos.

Finalmente, en los primeros años del siglo XXI, la capacidad institucional pasa a vincularse con la idea de *governance* o gobernanza, incorporando al concepto de buena gestión la adecuada y suficiente participación de los grupos sociales, el entorno y la ciudadanía en la toma de decisiones dentro de la gestión pública y el proceso de la política pública (Rosas, 2019).

Pero antes de continuar avanzando, nos centraremos en delimitar qué comprende el concepto de “capacidad estatal”.

Para Repetto la capacidad estatal es *“la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas”*, mientras que para otros (Hildebrand y Grindle, 1997), ha sido definida como *“la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad”*.

El concepto se ha resignificado y los intentos por definirlo se pueden dividir en cuatro grupos: los primeros que refieren a la capacidad como potencial para cumplir tareas, otros que aluden a la actuación del gobierno o su desempeño, los que asumen la capacidad como una habilidad para obtener un producto y finalmente aquellos que la entienden como los esfuerzos para mejorar las actuaciones gubernamentales o sus desempeños, ya no como producto, sino como proceso (Rosas, 2019).

4.2. La capacidad institucional y sus dimensiones

Independientemente de los distintos enfoques y sus matices, a grandes rasgos, es posible identificar dos aspectos de la capacidad estatal (Rosas, 2019), que derivan del enfoque tradicional: la capacidad administrativa y la capacidad política. Esto implica considerar al Estado como algo más que el aparato burocrático, incorporando además la presencia un espacio político en el que se procesan intereses e ideologías internas y externas al entramado organizacional estatal.

La capacidad administrativa estaría dada por aquellas habilidades técnico burocráticas del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales (Rosas, 2015).

Para Pires y Gomide (2016), la dimensión técnico-administrativa, se caracteriza por burocracias fuertes y profesionalizadas, dotadas de recursos, vinculada más a la noción de

eficacia o eficiencia; mientras que la político-relacional, vinculada a los procedimientos de inclusión de los actores en los procesos de políticas públicas, se relaciona más al concepto de legitimidad. A la vez, las capacidades técnico-administrativas se subdividirían a su vez en tres variables: a) presencia de burocracia gubernamental profesionalizada; b) funcionamiento de mecanismos de coordinación intra-gubernamental; y c) existencia de procedimientos de monitoreo de la implementación; y las capacidades político-relacionales, del siguiente modo: a) interacciones institucionalizadas entre actores burocráticos y agentes políticos; b) existencia y funcionamiento de mecanismos de participación social; y c) presencia de fiscalización realizada por agencias de control.

La capacidad política, por su parte, estaría dada por la interacción política entre los actores del Estado y el régimen político con los sectores socioeconómicos y con aquellos que operan en el contexto internacional.

Otros autores como Grindle (1996) entiende que existen cuatro tipos de capacidades: “*capacidad administrativa*” la habilidad de los Estados para entregar bienes y servicios, la “*capacidad técnica*” como la habilidad de los mismos para manejar políticas macroeconómicas y analizar las opciones de política económica; “*capacidad política*”, a la habilidad de los Estados para responder a las demandas sociales, permitir la canalización y la representación de los intereses sociales, incorporando la participación social en las decisiones y la resolución de conflictos, y finalmente por “*capacidad institucional*”, la habilidad de los Estados para asentar y fortalecer las reglas que gobiernan la interacción política y económica. Se trata de una tipología relevante, pero sin duda no excluyente en la discusión de las capacidades estatales.

A diferencia de Grindle, Repetto prefiere una perspectiva en la cual sólo las capacidades administrativas y políticas operan como componentes fundamentales de la “*capacidad estatal*”, aunque de manera muy agregada. En este sentido, un concepto limitado de capacidad administrativa estaría acotado al aparato organizacional, aunque en otras acepciones más amplias comprende también la importancia de contar con una burocracia de calidad.

Sin embargo, un avance en el análisis implica incorporar la dimensión política. En este sentido, esta última estaría dada por “*la capacidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses y las ideologías de los mismos, más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública*” (Repetto, 2004), evitando caer en el error común de confundir los medios con los fines, en tanto al captar los atributos del ejercicio de dicha capacidad algunos de ellos se identificarían con los medios (coordinación, flexibilidad, innovación, calidad, sostenibilidad y evaluabilidad) y otros, por el contrario, con los fines (eficiencia, eficacia y accountability). De lo expuesto puede concluirse que el concepto de “*capacidad estatal*” estaría más cercano a un resultado, que depende no sólo de la coherencia interna del funcionamiento del Estado, sino también del modo en que el mismo interactúa con el sistema político.

Con independencia del enfoque conceptual que se adopte, se entiende que el eje debe situarse en la finalidad de las capacidades que se pretenden, en tanto que éstas son

contingentes, las capacidades a desarrollarse deben hacerlo en función de sus particularidades (Rosas, 2019).

4.3. El caso de la INDDHH: capacidades administrativas y capacidades políticas

En función del marco normativo y la organización de la INDDHH, se han separado las capacidades en dos componentes: administrativa y política. Dentro de cada componente, se han establecido dimensiones que permiten trabajar en profundidad cada una de ellas.

Cuadro 1. Componentes y dimensiones

Componente	Dimensiones
Capacidad administrativa	Marco legal Organización interna y procesos Recursos humanos Recursos financieros Plan estratégico
Capacidad política	Desempeño Legitimidad

Fuente: elaboración propia

El componente administrativo refiere a la porción del aparato estatal puesta a disposición de la INDDHH para el cumplimiento de los cometidos asignados.

Dentro de éste, el marco legal está conformado por el contexto normativo de base que posibilita la existencia y funcionamiento de la institución. Como se señaló anteriormente, los Principios de París se encargaron principalmente de describir cómo debería estar estructurada una institución nacional de derechos humanos, confiando a la misma estructura los asuntos vinculados a la eficacia el cumplimiento de sus actividades.

Luego, se encuentran los asuntos organizativos internos y procedimientos de la organización, la importancia de una estructura, definición de los puestos de trabajo, funciones y atribuciones de cada uno, entre otros.

En este sentido, en lo que respecta a los recursos humanos, tiene relevancia la posibilidad de contar con personal técnico calificado para llevar adelante las tareas necesarias, que éste cuente con la formación y experiencia adecuadas y una retribución

acorde que permita su retención. Sin perjuicio de ello, existen otros elementos asociados a los recursos humanos que no son estrictamente formales, como la motivación de los mismos, la posibilidad de la realización de una carrera administrativa u otros incentivos que pudieran existir.

Algo similar sucede con los recursos financieros, que implican la existencia de fuentes y fondos adecuados para financiar las actividades que se proponen, así como la prioridad presupuestal que se le asigne a la organización en el contexto nacional.

Finalmente, la existencia de un Plan Estratégico elaborado por la INDDHH que oficie como hoja de ruta para el funcionamiento de la organización y el apego al mismo que tienen las autoridades y funcionarios en la ejecución de las actividades que se desarrollan.

Cuadro 2 – Componente Capacidad Administrativa – Dimensiones e indicadores

Dimensión	Indicadores
Marco legal	Marco legal adecuado
Organización interna y procesos	Procesos definidos
Recursos humanos	Recursos humanos capacitados Recursos humanos suficientes
Recursos financieros	Disponibilidad de los recursos Recursos humanos suficientes
Plan estratégico	Plan Estratégico es tomado en cuenta

Fuente: elaboración propia

En lo que respecta a las capacidades políticas, es decir, la movilización de recursos en función de objetivos (Freigedo, Milanesi y Bidegain, 2020), puede observarse principalmente a través de dos dimensiones: el desempeño y la legitimidad (López Escarcena, S., 2022).

En relación al desempeño, representa lo que se espera de la misma, que sus objetivos primarios sean públicos y que los mismos sean cumplidos a cabalidad y esto pueda ser demostrable. Asimismo, se considera primordial la posibilidad efectiva de acceder a información y documentación necesaria para el logro de sus fines, lo que implica contar con mecanismos de rendición de cuentas adecuados.

Por último, en lo que respecta a la legitimidad, ésta se encuentra directamente vinculada con el relacionamiento con la sociedad civil y con el gobierno, la transparencia en su accionar, el respeto por sus integrantes y el peso que sus recomendaciones poseen, considerando que por el carácter cuasi jurisdiccional de la INDDHH, sus dictámenes no son vinculantes.

Cuadro 3. Componente Capacidad Política - Dimensiones e indicadores

Dimensión	Indicadores
Desempeño	Cuenta con mecanismos adecuados de rendición de cuentas
Legitimidad	Reconocimiento por parte de la sociedad civil y del espectro político y visión de la INDDHH Poder de persuasión de sus recomendaciones

Fuente: elaboración propia

Dentro de la dimensión *desempeño*, se seleccionó a efectos de este trabajo la rendición de cuentas (o *accountability*) en sentido amplio, considerando todos los mecanismos de control que utilizan las democracias modernas para moderar la discrecionalidad del poder de sus gobernantes. La literatura ha distinguido una estructura interna del concepto³⁰, el cual está compuesto de dos elementos: la *answerability*, entendida como la obligación que tienen los funcionarios de gobierno de informar sobre las decisiones que toman y justificar el modo en que lo hacen y el *enforcement*, que supone la existencia de sanciones en caso de que los gobernantes incumplan con sus funciones.

En lo que respecta a los tipos de rendición de cuentas se distingue por un lado el modo vertical, en el cual la sociedad civil ejerce el control sobre los funcionarios de gobierno,

³⁰ Arbeláez, A. C. (2014). El concepto de accountability: una mirada desde la Ciencia Política. *CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS* No. 6, 15.
O'donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. *J. Democracy*, 9, 112.

el cual a su vez se divide en vertical electoral, que supone el mecanismo por el cual el electorado realiza un escrutinio de la actividad de sus gobernantes, y el societal, asociado a las herramientas, en general, no institucionalizadas, con que cuenta la sociedad civil para expresarse: movilizaciones, protestas, denuncias ante los medios de comunicación, entre otras.

Por otra parte, la rendición de cuentas horizontal es la que tiene lugar entre instituciones del Estado, es decir:

La existencia de agencias estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas (empowered) para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso *impeachment*, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del Estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos (O'Donnel, 2004).

Asimismo, éste puede ser dividido en rendición de cuentas llamado “de balance”, en el cual las instituciones reaccionan ante la intromisión de otras en los ámbitos de su competencia, y “asignado”, que se atribuye a los órganos cuya función principal es controlar que los demás organismos del Estado no transgredan los límites legales en ejercicio de sus funciones.

Resulta importante destacar que la tipología anterior fue descrita con fines estrictamente teóricos, no obstante, en la práctica los tipos de rendición de cuentas funcionan entremezclados o coordinados entre sí, y todos ellos, aún con notorias falencias en nuestra región, coadyuvan a la mejora de la calidad de la democracia.

En lo que respecta a estos aspectos, la INDDHH es un órgano obligado a dar cumplimiento con las normas de transparencia activa y pasiva en lo que refiere a disponibilidad de la información, está sujeta a los controles de los órganos estatales por formar parte del Poder Legislativo y realiza anualmente un informe que presenta ante el Parlamento, en el que da cuenta de todas las actividades realizadas durante el período. Dichos informes se encuentran disponibles en el sitio web de la INDDHH y relevan con detalle por área las diferentes líneas de acción.

Asimismo, anualmente se lleva a cabo la Asamblea Nacional de Derechos Humanos que como anteriormente se señalara, es el espacio por excelencia en el que confluyen el Consejo Directivo, la sociedad civil a través de las organizaciones acreditadas y los organismos del Estado.

En relación a la segunda dimensión de las capacidades políticas, asociada a la *legitimidad*, se definieron como indicadores el reconocimiento por parte de la sociedad civil y el espectro político y la visión de la INDDHH y el poder de persuasión de sus recomendaciones.

El primer indicador, refiere al reconocimiento por parte de la sociedad civil y del espectro político del rol de la INDDHH. Como hiciéramos referencia anteriormente, si bien el movimiento vinculado a la creación de instituciones de derechos humanos en América Latina se sitúa en el advenimiento de las democracias post-dictaduras en las décadas de setenta y ochenta, en nuestro país no será sino hasta fines de 2008 que se sancione la ley de creación

de la INDDHH y recién en 2012 comenzará oficialmente a funcionar con la elección de su primer Consejo Directivo. Por este motivo, la poca distancia en el tiempo desde su puesta en marcha hasta la actualidad, dificulta la tarea de disociar el reconocimiento de la INDDHH como institución, con independencia de los integrantes de sus respectivos Consejos Directivos, dado que formalmente han cumplido sus mandatos únicamente dos Consejos, estando actualmente en funciones el tercero de ellos.

Respecto al segundo indicador, debemos remitirnos a la forma de elección de sus directores. Como fuera señalado anteriormente, el mecanismo de elección de los integrantes del Consejo Directivo es un aspecto controversial, principalmente por la falta de reglamentación en el procedimiento. Un punto complejo es la interpretación de los requisitos. Como puede apreciarse, algunos son de fácil constatación, no siendo sin embargo tan sencilla la tarea de determinación por ejemplo la alta autoridad moral de los candidatos o la experiencia y notoria versación en materia de derechos humanos, quedando a criterio de los parlamentarios designados para integrar la Comisión Especial el cumplimiento de los mismos por parte de las personas propuestas. Esto conlleva a que la misma se realice con un alto margen de discrecionalidad, en tanto la ley no establece criterios objetivos para la calificación y por tanto deja librada a la interpretación de la Comisión la aplicación de los mismos.

Por lo que venimos de explicar, pareciera que el hecho de que se requiera que las organizaciones sociales que participan de las instancias habilitadas por la INDDHH tengan legitimación para presentar candidatos la Asamblea General, podría dar por sentado el hecho de que los mismos cumplieran con los requisitos de alta autoridad moral y experiencia y versación en derechos humanos. Sin embargo, la diversidad de organizaciones sociales acreditadas, sumado a la posibilidad emergente de que los parlamentarios también pudieran hacerlo, termina por configurar un escenario en el cual la Comisión Especial que evalúa las candidaturas pasa a tomar un rol protagónico. No debemos desconocer (y así lo hace el propio artículo 40) que la Comisión Especial se conforma con parlamentarios de todos los partidos políticos y esto no es ajeno al ámbito de la decisión y por tanto de la visión que la ciudadanía conforma de sus directores.

Sin perjuicio de ello, se entiende que la norma buscó crear un perfil de director que sea pacíficamente reconocido por todo el espectro político y que su idoneidad sea tal que no fuera objetable por ningún sector en particular. Debe tenerse presente que los miembros del Consejo Directivo sólo pueden ser reelectos una vez y que la norma sugiere que esto suceda al menos en parte del Consejo, para aportar a la calidad de la transición entre períodos de gobierno, con lo cual el espectro de candidatos resulta también acotado por estas limitaciones.

Finalmente, respecto al poder de persuasión de sus recomendaciones, como anteriormente fuera mencionado, siguiendo los Principios de París, la INDDHH emite recomendaciones que no tienen efecto vinculante o no tienen poder de imperio, es decir, que no son obligatorias para los organismos a los cuales van dirigidas y que, de hacer caso omiso, no existe ninguna sanción a nivel legal al respecto. La única responsabilidad consagrada a texto expreso es la prevista en el artículo 72 vinculada a los funcionarios que no colaboren con la INDDHH.

Sin perjuicio de esto, en el diseño de la institucionalidad de la INDDHH, parece haberse considerado el desarrollo de un poder de persuasión, fundado en la potencial autoridad moral y versación en derechos humanos del Consejo Directivo, con las salvedades que fueron referidas anteriormente en relación al mecanismo de elección de este último.

Cuadro 4 – Resumen

Componentes	Dimensiones	Indicadores
Capacidad administrativa	Marco legal	Marco legal adecuado
	Organización interna y procesos	Procesos definidos
	Recursos humanos	Recursos humanos capacitados Recursos humanos suficientes
	Recursos financieros	Disponibilidad de los recursos Recursos humanos suficientes
	Plan estratégico	Plan estratégico es tomado en cuenta
Capacidad política	Desempeño	Rendición de cuentas
	Legitimidad	Reconocimiento por parte de la sociedad civil y del espectro político y visión de la INDDHH Poder de persuasión de sus recomendaciones

Fuente: elaboración propia

Como viene de observarse, las capacidades administrativas resultan un elemento fundamental para determinar la fortaleza estructural a la interna de la organización, mientras que las capacidades políticas son aquellas posicionan a la organización hacia el exterior de la misma.

En base a este esquema, en el siguiente capítulo se analizarán los resultados del trabajo de campo realizado.

5. Análisis

El presente capítulo constituye el apartado central de este trabajo de investigación, en el cual se analizan las capacidades administrativas y políticas con que cuenta la INDDHH uruguaya para cumplir con los cometidos que le asigna la normativa nacional e internacional.

Para ello, el análisis se estructura en dos subcapítulos. En lo que respecta a la dimensión administrativa, se toma en cuenta en marco legal, la organización interna y los procesos, los recursos humanos, los recursos financieros y la existencia de planes estratégicos. En lo relativo a las capacidades políticas, se considera el desempeño y la legitimidad, con sus respectivos indicadores (Cuadro 4).

5.1. Capacidades administrativas

5.1.1. Marco legal

Como se señaló anteriormente, el marco legal de la INDDHH se compone de la Ley N.º 18.446 y otras leyes dispersas que le asignan cometidos. En lo que respecta al contexto normativo, en líneas generales, existe un cierto consenso entre los entrevistados en lo que respecta a la conformidad con el mismo, aunque se lo considera perfectible. Se reconoce el avance, aunque tardío, de la redacción de un proyecto de Ley en consonancia con los Principios de París, que permitiera a Uruguay articular con los sistemas internacionales de protección de los derechos humanos.

Cabe señalar que la discusión sobre los cometidos encomendados por la normativa a la INDDHH y su puesta en práctica, tuvo momentos de fuertes cuestionamientos. En particular, sobre la finalización del mandato del Consejo Directivo 2017-2022, las objeciones se concentraban en la supuesta partidización de la INDDHH³¹ y la negativa a seguir las recomendaciones que la misma realizaba a los organismos públicos, principalmente al Ministerio del Interior³².

En forma subyacente, se percibía la existencia de críticas provenientes del entorno político partidario que ponían en duda la independencia de la INDDHH, por cuanto su creación había tenido lugar durante el gobierno del Frente Amplio³³, lo que tendía a una desacreditación de su función.

En ese contexto, si bien se visualiza como factible la realización de determinados ajustes en el marco normativo de la INDDHH, también se percibe una cierta reserva a abrir la

³¹ <https://www.montevideo.com.uy/En-Perspectiva/Larranaga-INDDHH-es-un-club-politico-y-el-ministerio-no-seguira-sus-recomendaciones--uc763790#>

³² <https://www.elobservador.com.uy/nota/larranaga-sobre-la-institucion-de-ddhh-se-ha-desmadrado-y-promueve-un-cantico-contra-la-policia--2020810171331>

³³ <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2021/9/juan-faroppa-advierte-cuestionamientos-a-la-propia-existencia-de-la-inddhh-y-le-preocupa-que-le-quiten-el-alma-al-organismo/>

discusión sobre punto, por cuanto podría representar una oportunidad de rediscutir su rol o en última instancia, su pertinencia.

En relación a Ley N° 18.446, la misma adolece de una excesiva reglamentariedad que se materializa en la incorporación a una ley orgánica de aspectos procedimentales que podrían haberse dejado librados a la reglamentación, reservando dicho cuerpo para el desarrollo de los aspectos fundamentales vinculados a sus cometidos.

Por otra parte, luego de la sanción de la Ley N° 18.446, diversas normas posteriores fueron asignando nuevas competencias a la INDDHH, así como esta última asumió competencias asignadas a las instituciones de derechos humanos preexistentes a su creación, como fuera anteriormente señalado. Debido a la corta vida de la INDDHH, la dispersión normativa no es demasiado voluminosa, no obstante, de las entrevistas se desprende que una unificación de los cometidos dispersos podría redundar en una interpretación más armónica de los mismos, aunque no es visto como una necesidad actual.

En general, los entrevistados concluyen que el marco normativo vigente resulta lo suficientemente amplio como para permitirle a la INDDHH continuar su crecimiento, aunque sí podría ser preciso realizar algunas modificaciones. Un entrevistado³⁴ sostuvo:

A mí me parece bien, hay gente que cree que debería tener más competencias, que obligasen a los organismos a algo, yo no creo, creo que esa magistratura moral que tiene la Institución, típica de organismos de este tipo, para mí está bien. La Institución en su actuar debería usar más mecanismos: amparo, hábeas corpus, pero eso la ley hoy lo faculta, así que no creo que estén agotadas las posibilidades de realizar cosas.

El primer aspecto a destacar que fuera señalado por los entrevistados que han formado o forman parte de la INDDHH es el problema de la gobernanza. La conformación de un Consejo Directivo de carácter colegiado, integrado por cinco miembros, aparece como una gran dificultad al momento de la toma de decisiones, principalmente por el desgaste que implica la negociación de cada aspecto del funcionamiento de la INDDHH, incluso de los temas netamente operativos, además del tiempo que insume.

En este sentido, un entrevistado manifestó:

La negociación también tiene lo suyo de bueno, cuando tu tenés todos perfiles heterogéneos, lo cual creo que es bueno, sea por sus orígenes, profesiones, por todo, eso enriquece mucho, pero la negociación enlentece procesos, entonces sinceramente sin lugar a dudas reducir drásticamente y debería haber una figura como de gerente general, que sea una figura operativa³⁵.

El entrevistado encuentra un aspecto positivo en la elección de un colegiado con heterogeneidad de perfiles, el cual podría enriquecer la discusión al momento del análisis de las denuncias de violaciones de los derechos humanos, pero reconoce que esta misma

³⁴ Entrevistado ex integrante de la sociedad civil y vinculado a la INDDHH

³⁵ Entrevistado integrante del Consejo Directivo 2022-2027

integración para la resolución de aspectos cotidianos, termina por complejizar excesivamente los procesos decisorios, repercutiendo en la eficiencia de la gestión.

En la misma línea otros entrevistados:

Yo creo que tendría que haber una reforma ahí, en la gobernanza tendría que haber como en otros países hay un consejo de notables que son integrantes de la sociedad civil y también de los partidos porque forman parte de la sociedad por supuesto, pero hay un director general.³⁶;

Creo que un Consejo Directivo de cinco miembros es demasiado numeroso, es poco ejecutivo, y después que esto vayan modificando su presidencia también perjudica la unidad de acción del organismo.³⁷

Vinculado a esto, es importante aclarar que el artículo 36 establece que es el Consejo Directivo quien ejerce la dirección y representación de la INDDHH. Luego el artículo 53 dispone que el mismo Consejo Directivo, por mayoría de votos, debe designar entre sus miembros al integrante que ocupe la presidencia del mismo por un período de un año, en forma rotativa. Sin embargo, la normativa no hace una referencia expresa a que esas funciones de representación conferidas por el artículo 36, puedan ser ejercidas únicamente por el Presidente en ejercicio. La falta de previsión en este sentido, ha dado lugar a interpretar que estas cuestiones más operativas vinculadas al funcionamiento cotidiano de la INDDHH, podrían ser resueltas por el Presidente en ejercicio³⁸, aunque no es la posición que en la práctica se lleva a cabo.

Relacionado al Consejo Directivo, el proceso de selección de los candidatos tampoco es un aspecto pacífico. El artículo 39 otorga legitimación para la postulación de candidatos a las organizaciones sociales habilitadas para participar en las sesiones extraordinarias de la INDDHH. En función de esto, los parlamentarios reciben las propuestas y formulan la lista de candidatos que será sometida a la votación de la Asamblea General.

La redacción de este artículo ha suscitado también sus inconvenientes, en tanto parece claro que los candidatos deben ser propuestos por las organizaciones sociales habilitadas y que la labor de la Comisión Especial conformada por los parlamentarios radica en confeccionar una lista en función de la evaluación que realiza a esos efectos. Sin embargo, en la elección del último Consejo Directivo los parlamentarios presentaron candidatos en forma directa, aún sin que éstos fueran propuestos por organizaciones sociales habilitadas³⁹, algo que entraría en colisión con los Principios de París.

Sumado a ello, las organizaciones sociales entendieron que algunos de ellos no cumplían cabalmente con los requisitos del artículo 45, en particular lo que respecta a la notoria experiencia y versación en materia de derechos humanos⁴⁰, motivo por el cual

³⁶ Entrevistado vinculado a la INDDHH

³⁷ Entrevistado ex integrante del Consejo Directivo de la INDDHH

³⁸ Interpretación realizada por un ex integrante del Consejo Directivo e integrante de la academia local.

³⁹ <https://elpopular.uy/inddhh-se-debilta-en-la-proteccion-de-la-ciudadania/>

⁴⁰ <https://www.cotidianomujer.org.uy/en-defensa-de-la-inddhh/>

numerosas organizaciones sociales manifestaron su rechazo al Consejo Directivo designado por votación de la Asamblea General mediante la presentación de una acción de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo⁴¹.

Otro aspecto controvertido lo constituye la impugnabilidad de las resoluciones de la INDDHH prevista en el artículo 7 de la Ley N.º 18.446. Dicha norma establece que las resoluciones de la INDDHH que se dicten en el ámbito de las competencias establecidas en el artículo 4º de la misma Ley, deberán ser fundadas y no admitirán recurso, pudiendo ser impugnados los actos administrativos que se dicten en ocasión del funcionamiento regular de la INDDHH.

Este artículo no fue bien recibido en algunos ámbitos y dio lugar a diversos accionamientos ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y la Suprema Corte de Justicia, alegando la inconstitucionalidad de la norma referida, en tanto implicaría una eventual indefensión al no poder esgrimirse los mecanismos defensivos ante un acto potencialmente lesivo. Particularmente en un caso⁴², la Suprema Corte de Justicia llegó a declarar la inconstitucionalidad del referido artículo 7º, teniendo efectos únicamente para el caso concreto. En otros casos, si bien fue interpuesta, luego fue rechazada por el mismo cuerpo⁴³. El punto en cuestión versa sobre el carácter consultivo y de asesoramiento del organismo, en cuyo caso no resultaría pasible de ser recurrida justamente por la naturaleza de su actividad. El hecho de excluir de la impugnabilidad únicamente los cometidos del artículo 4º de la ley, por considerar que éstos son los cometidos de fondo, permite que el resto de la actividad administrativa de la INDDHH quede sujeta a la regla de la recurribilidad prevista en el artículo 309 de la Constitución.

En lo vinculado al rol de la sociedad civil, si bien existe a nivel normativo un mandato de representación del Consejo Directivo por parte de sus integrantes y se consagra en los artículos 61 y 62 la obligatoriedad de convocar anualmente a la asamblea extraordinaria denominada Asamblea Nacional de Derechos Humanos, la participación de las organizaciones sociales se limita a la voz y sin derecho a voto en una única instancia de convocatoria obligatoria, lo cual varios entrevistados⁴⁴ señalaron como bastante insuficiente:

Creo que en la ley debería estar la sociedad civil más presente en lo que es la dirección de la institución como asesora y algo más amplio que lo que es hoy que es una asamblea general por año en el que se convoca a la sociedad civil una vez al año, me parece que es muy poca la participación de la sociedad civil⁴⁵

La novedad que tiene la Institución es la Asamblea Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil entonces tal vez de repente esto de tener un espacio es como muy

⁴¹ <https://ladiaria.com.uy/politica/articulo/2022/8/organizaciones-sociales-presentaron-recurso-de-nulidad-por-proceso-de-seleccion-de-integrantes-de-la-inddhh/>

⁴² Sentencia N° 99/2020 de la Suprema Corte de Justicia de fecha 21/05/2020 en autos "Intendencia Departamental de Maldonado c/Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. Acción de nulidad – Inconstitucionalidad de oficio – Art. 7º de la Ley N° 18.446 IUE 1-165/2018.

⁴³ Sentencia N° 353/2023 de la Suprema Corte de Justicia de fecha 27/04/2023 en autos "ANEP c/INDDHH – Excepción de inconstitucionalidad Art. 7º de la Ley N° 18.446 IUE 1-216/2022.

⁴⁴ Entrevistados integrantes de la sociedad civil y funcionarios técnicos de la INDDHH.

⁴⁵ Entrevistado vinculado a la INDDHH

formalizado pero a la vez obliga a pensar cuál es la relación con sociedad civil y me parece que eso ha sido interesante, no ahora pero con el tiempo tal vez haya necesidad de modificar también esa parte, otras asambleas, generar que puedan ser en otros puntos del país.⁴⁶

Finalmente, un tema transversal que casi la totalidad de los entrevistados identifica como problemático es la falta de inclusión en la ley de una estrategia de descentralización de la INDDHH:

Siempre se ha planteado, tendría que haber otra institución en el norte (...) no te digo tener 19 oficinas, pero tener oficinas regionales, una oficina central en Montevideo y cuatro regiones, dividir Uruguay en cuatro regiones y en esas regiones tener oficinas, más chicas pero que tengan permanencia. Eso sería fundamental, sino no tiene sentido.⁴⁷

El tema de descentralización, viene siendo un tema histórico, no sé por dónde va a ir, pero en algún lugar tiene que ir. Estamos presentes en Montevideo y no logramos salir de Montevideo.⁴⁸

Obviamente en un país de la urbanización y las dimensiones que tiene nuestro país eso es difícil porque instalar centros de la INDDHH en el interior no es fácil que cubran, sobre todo por la escasa población y dispersión de la población en el interior del país, pero es un esfuerzo que hay que hacer porque justamente la gente que menos conoce, la que está menos informada sobre la INDDHH es la del interior.⁴⁹

La no previsión en la misma del mandato descentralizador ha resultado en los hechos que los esfuerzos en este sentido queden librados a la voluntad de los sucesivos Consejos Directivos, la cual siempre ha existido, pero con diferentes visiones y alcances, así como restringida por los recursos.

5.1.2. Organización interna y procesos

La INDDHH, de acuerdo a su organigrama actual, está conformada por quince áreas de trabajo que funcionan de forma ordinaria: Defensoría del Pueblo (anteriormente llamada Denuncias e Investigación), Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, Educación, Estudios, Descentralización, Salud Mental, Igualdad y No Discriminación (que a su vez se conforma con las unidades Étnico Racial, Migrantes, Género, Personas Mayores y Personas en Situación de Discapacidad), Sitio de Memoria, Comunicaciones y Relaciones Institucionales, Administración y Finanzas,

⁴⁶ Entrevistado ex integrante de la sociedad civil y vinculado a la INDDHH

⁴⁷ Entrevistado ex integrante del Consejo Directivo

⁴⁸ Entrevistado ex integrante del Consejo Directivo

⁴⁹ Entrevistado Integrante de la academia local

Asesoría Jurídica, Gestión Humana, Planificación y Monitoreo, Biblioteca y Apoyo Informático⁵⁰.

Recientemente, por Resolución de fecha 14 de enero de 2025 se creó el Área de Protección del Ambiente con cometidos afines a la temática.

Sin perjuicio de ello, el Consejo Directivo está facultado para convocar expertos independientes, representantes de organizaciones de la sociedad civil, organismos o instituciones estatales para la conformación de grupos de trabajo que realicen relatorías, informes, propuestas, recomendaciones, estudios y otros trabajos, de acuerdo a lo que dispone el artículo 66 de la Ley.

Según el Informe Anual 2023 presentado a la Asamblea General, en dicho año se llevaron a cabo ocho grupos de trabajo, de los cuales cuatro culminaron su cometido y presentaron su informe en la Asamblea Anual que tuvo lugar el 29 de agosto de 2024. Estos grupos fueron trabajo, salud integral y derechos de las infancias y adolescencias, Derecho a la identidad de origen, Creación del mecanismo de vigilancia y monitoreo del cumplimiento de la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y Empresas transnacionales y derechos humanos. Los restantes cuatro grupos se encuentran realizando su plan de trabajo y abordan los siguientes temas: Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad con énfasis en las personas en situación de discapacidad, Propuestas de mejoras legislativas para garantizar políticas transformadoras de cuidado que favorezcan la salud de niñas/os, el trabajo de mujeres y la igualdad de género, Situación del predio correspondiente al sitio de memoria de La Tablada y Derechos de las personas mayores reconocidos en el ordenamiento jurídico nacional e internacional.

Asimismo, a nivel internacional en el contexto de la GANHRI, la INDDHH forma parte de otros tres grupos de trabajo: Derechos Humanos y Empresas, Derechos Humanos y Medio Ambiente y Población Afrodescendiente.

Esta expansión de la INDDHH implicó necesariamente una redistribución de los recursos originalmente asignados, permitiendo la superación de algunos problemas iniciales y aparejando nuevos escenarios.

En lo que respecta a la organización interna, como se señalaba anteriormente, cuenta actualmente con un organigrama que tiene una estructura básica relativamente sólida que viene perdurando en el tiempo debido al asiento con que cuenta en el marco normativo, y otra parte de carácter fluctuante, que acompaña las demandas de los Consejos Directivos.

En lo relativo a los procesos vinculados a funciones definidas a texto expreso como es el caso de la Defensoría del Pueblo, se observa una evolución de los mismos. En un comienzo, las denuncias eran recibidas por el propio Consejo Directivo en forma directa e

⁵⁰ Fuente: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/informacion-gestion/informes-anuales/informe-anual-2023-asamblea-general>

incluso tenían lugar instancias personalizadas con los denunciantes. Con el incremento de la demanda, se volvió materialmente imposible que el Consejo Directivo por sí mismo siguiera recibiendo las denuncias como lo mandaba la normativa, por lo que se creó un área específica de denuncias, con personal propio, funcionamiento de equipos y por turnos, que permitiría gestionar eficazmente las mismas, quedando reservado para el Consejo Directivo la resolución de la denuncia. Por otra parte, se esperaba que el ingreso de nuevos funcionarios dotara a la INDDHH de la celeridad necesaria para que su rol sea justamente efectivo frente a las demoras no remediadas en un corto plazo de otros organismos. Sin embargo, varios entrevistados sostienen que esto no sucedió exactamente así y el crecimiento lógico de la demanda provocó que la resolución de los casos implique una demora mayor a la esperada, desvirtuando de cierto modo el objetivo y pudiendo desmotivar en algunos casos la presentación de denuncias:

Creo que últimamente se han resuelto algunos procedimientos para presentar denuncias que frenan un poco la iniciativa, la agilidad que debe caracterizar a la INDDHH, sobre todo tomando en cuenta que es INDDHH y Defensoría del Pueblo, y tomando justamente en cuenta la parte de defensoría, y la parte de denuncias requiere una urgencia y un compromiso de la INDDHH, que se han puesto algunos filtros, uno puede entender que haya crecido la demanda hacia la Institución pero bueno eso debe compensarse con ingreso de personal y otros elementos que involucren más presupuesto, pero que no deben hacerse en base a un filtro que evidentemente pueda dejar en indefensión a una cantidad de gente.⁵¹

los pronunciamientos de la institución comenzaron a demorar mucho (...) llegaba un momento que los plazos, podías llegar a un año para sacar una resolución (...) se fue acumulando el trabajo y no hubo forma de volver a retomar un ritmo más o menos razonable.⁵²

En relación a la otra función establecida a nivel normativo, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, el artículo 83 de la Ley lo inserta en la estructura de la INDDHH. Es un organismo de control y colaboración de carácter autónomo e independiente de los poderes del Estado y fue creado por mandato del Protocolo Facultativo de la Convención Contra la Tortura y otros Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (OPCAT), con la finalidad de prevenir prácticas de tortura u otras formas de malos tratos hacia las personas privadas de libertad⁵³. En su actividad, como organismo independiente y autónomo, tiene procesos propios mediante los cuales monitorea los ámbitos de encierro y elabora informes que dan cuenta de las situaciones de los mismos y formula recomendaciones a las autoridades y/o propone modificaciones a la legislación vigente tendientes a reducir las situaciones de encierro institucional o circunstancias derivadas de ésta.

Con respecto a las funciones no recogidas a nivel legislativo, los procesos son más difusos. Un ejemplo claro lo constituyen las actividades vinculadas al Área de

⁵¹ Entrevistado integrante de la academia local

⁵² Entrevistado ex integrante del Consejo Directivo e integrante de la academia local

⁵³ <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/politicas-y-gestion/mecanismo-nacional-prevencion-tortura>

Descentralización. Si bien prácticamente la totalidad de los entrevistados reconoce que tiene a cargo una función importante, la intensidad y regularidad de las actividades ha ido variando en los distintos Consejos Directivos, por tanto, los procesos se han visto severamente sacudidos, repercutiendo tanto en su organización como en la composición de los equipos.

Por su parte, en otras Áreas los procesos aparecen más estandarizados en función de las tareas asignadas y el carácter rutinario de las mismas. Por ejemplo, el Área de Estudios tiene pautadas actividades periódicas regladas y que se vinculan con el cumplimiento de las obligaciones del país en relación los instrumentos internacionales de los que forma parte, informes temáticos, estadísticas, por lo que las funciones son más estables y por tanto no se ven alterados los procesos por la sucesión de Consejos Directivos, al menos de forma sustantiva.

En relación a las Áreas nuevas anteriormente referidas, son esencialmente unipersonales, por lo que prácticamente no existen procesos asociados, en tanto la función se subsume a la persona.

Finalmente en lo que respecta a los procesos vinculados al seguimiento, la GANHRI en ocasión de la renovación de la acreditación de clase A⁵⁴, si bien reconoce que la INDDHH ha elaborado informes y declaraciones y ha formulado recomendaciones a las autoridades competentes a efectos de poner de relieve las principales preocupaciones nacionales en materia de derechos humanos, observa que también deben realizarse actividades de seguimiento rigurosas y sistemáticas para promover la aplicación de sus recomendaciones y conclusiones y la protección de las personas a las que se han vulnerado sus derechos, por cuanto no se identificó un mecanismo de seguimiento claro del cumplimiento de las resoluciones que dicta la INDDHH en el ámbito de sus competencias.

Por lo expuesto puede observarse que la estructura básica permite la realización de las funciones cometidas por Ley, las cuales, si bien han sido reformuladas, mantienen su operativa desde sus inicios. Con respecto al resto de las funciones, si bien hay avances importantes, de las entrevistas surge que no se ha logrado una consolidación normativa y por tanto las mismas quedan sujetas a la ponderación que de ellas haga el Consejo Directivo a cargo para que logren desarrollar líneas de trabajo de largo plazo.

5.1.3. Recursos humanos

La INDDHH cuenta actualmente con una nómina de 101 funcionarios, de los cuales, 49 son funcionarios propios de la INDDHH, 17 son pases en comisión y 35 son contratados. De los pases en comisión, 11 son entrantes y 6 son salientes⁵⁵.

En cuanto a la capacitación de estos recursos, existe una visión bastante generalizada entre los entrevistados que forman o han formado parte del Consejo Directivo de que los cuadros técnicos con que cuenta la INDDHH, son altamente calificados. El hecho de que se

⁵⁴ Informe del Subcomité de Acreditación de la GANHRI Punto 1.8.3 (octubre 2021).

⁵⁵ <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/recursos-humanos/nomina>

trate de una institución nueva y que el mecanismo de ingreso de nuevos funcionarios propios sea exclusivamente a través de concursos, logró aquilatar perfiles capacitados, con amplio conocimiento en la materia.

En lo que respecta a la suficiencia, en términos comparados la INDDHH es pequeña y tiene muy poco personal, centralizado en una única locación en la capital del país. La conformación inicial de la plantilla de personal de la INDDHH se llevó a cabo mediante pases en comisión de otros organismos del Estado como medida provisoria para cumplir con los mandatos de la ley hasta tanto se pudieran crear los puestos de trabajo necesarios y realizar los llamados públicos correspondientes. Esto sucedió y se llenaron esas vacantes, pero el crecimiento natural llevó a que el desarrollo institucional no acompañara la demanda⁵⁶, por lo que se volvió preciso continuar recurriendo al mecanismo de los pases en comisión.

Existe unanimidad en el problema que supone el crecimiento de la INDDHH mediante el incremento de los pases en comisión de otros organismos. En primer lugar, en sentido estricto, se alteraría la independencia de la INDDHH en su rol de control sobre el resto de los organismos del Estado, ya que ese control puede ser realizado por un funcionario del mismo organismo controlado. Por otra parte, el pase en comisión no permite el acumulado de experiencia, ni capitaliza la formación que puedan adquirir dichos funcionarios, ya que en definitiva no retiene la capacidad dentro del organismo, en tanto el funcionario vencido el plazo por el cual fue realizado, puede resolver regresar a su organismo de origen.

En este sentido, un entrevistado vinculado a la INDDHH sostuvo que en el caso del MNP los 13 recursos humanos asignados al monitoreo de los lugares de encierro son realmente muy insuficientes para la tarea que realizan, así como también lo son los funcionarios asignados a las denuncias:

No, en cantidad seguro que no. Ya para el monitoreo de lugares de encierro, porque el MNP es cárceles, INAU, INISA, hogares de ancianos, este año ha sido tremendo todo eso, lugares de encierro por salud mental, son 7 funcionarios propios y 6 UNICEF, o sea son 13, es un equipo muy pequeño⁵⁷.

En otro orden de cosas, el hecho de que los funcionarios tengan un nivel retributivo competitivo adecuado a la escala del Poder Legislativo, puede resultar un factor a favor de la retención de funcionarios propios. Sin embargo, este mismo aspecto también puede constituir una limitante a nivel presupuestal para la creación de nuevos puestos de trabajo que no requieran una formación específica.

Finalmente, un aspecto negativo en relación a la capacidad de captación o retención de funcionarios lo constituye el hecho de que justamente por ser una organización de tamaño reducido, la INDDHH no permite prácticamente a sus funcionarios la posibilidad de desarrollar actualmente una carrera administrativa dentro de la institución, a excepción de algún corrimiento por la creación de una Coordinación o movimientos horizontales, siendo la

⁵⁶ Entrevistas a ex integrantes e integrantes del Consejo Directivo de la INDDHH, técnicos de la INDDHH, integrantes de la academia.

⁵⁷ Entrevistado vinculada a la INDDHH

movilidad ascendente prácticamente nula. Un entrevistado⁵⁸ manifestó que a nivel de la Asociación de Funcionarios se reclama un mayor trabajo en lo que respecta a la carrera administrativa.

5.1.4. Recursos financieros

En lo que respecta a los recursos financieros, el presupuesto de la INDDHH se elabora por el Consejo Directivo y se envía a la Comisión Administrativa del Parlamento para que lo incorpore y pase a aprobación por parte del Senado de la República. Todos los procedimientos administrativos que implican gastos en términos públicos, se realizan a través de la Comisión Administrativa.

Por una parte, los entrevistados que prestan o han prestado funciones en la INDDHH sostienen que los recursos con los que se cuenta resultan suficientes para realizar las tareas que actualmente lleva a cabo la INDDHH, incluso un entrevistado sostuvo que en algunas oportunidades no se ejecuta la totalidad del presupuesto.

Sin embargo, varios entrevistados señalan que ante el planteo de tener una INDDHH con un mayor despliegue, sobre todo territorial, los recursos actuales no podrían cubrir esa estrategia descentralizadora que se ha intentado y hasta el momento no se ha logrado:

los recursos siempre son suficientes o insuficientes en relación al proyecto que tengas. Entonces, en la medida que el crecimiento este ya sea de funcionario, capacidad locativa, como nacional, me parece que debería estar contemplado de otra manera. Pero no me parece mal igual con los recursos que se tiene. También es cierto que tampoco tiene mucho acceso la Institución a cooperación internacional, en realidad, por la propia independencia, porque es a través de AUCI, no está recibiendo mucha cooperación, más allá de algún proyecto específico.⁵⁹

En lo relativo a la disponibilidad de los recursos, el procedimiento actual que implica la realización de los gastos a través de la Comisión Administrativa, de las entrevistas surge que no siempre resulta práctico, en tanto las adquisiciones se ven fuertemente ralentizadas. En las mismas, los entrevistados señalaron que al momento de la redacción del proyecto de ley, se planteó la posibilidad de que la INDDHH fuera una Unidad Ejecutora del Inciso y que estuviera facultada para ordenar gastos, pero no se llegó a un acuerdo a nivel del Parlamento y se decidió que dependiera de la Comisión Administrativa.

5.1.5. Plan estratégico

La INDDHH lleva al momento tres planes estratégicos, dos ejecutados y uno en ejecución. El primero comprendió del 2014 al 2016, el segundo de 2019 a 2023 y el tercero y actual abarca desde 2024 a 2028. Los espacios temporales de los planes estratégicos no son coincidentes con los períodos de los respectivos Consejos Directivos. Esto permite evitar que

⁵⁸ Entrevistado vinculado a la INDDHH

⁵⁹ Entrevistado ex integrante de la sociedad civil y vinculado a la INDDHH

los cambios de Consejo tengan un impacto negativo sobre la continuidad de las líneas técnica y participativamente definidas.

El primer plan estratégico, justamente por el hecho de ser el primero y por tanto fundacional, tuvo la misión de recoger la visión, los objetivos institucionales y los ejes estratégicos. Como se manifiesta en el mismo, surge como resultado del análisis de sus capacidades, debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades⁶⁰. En lo relativo a los objetivos institucionales, se definen la referencia en derechos humanos en Uruguay y el incremento de la incidencia a todos los niveles de la sociedad, el fomento de la comprensión y respeto por los derechos humanos por parte de la sociedad uruguaya, la consolidación del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP) y el logro de la excelencia como Institución. Dentro de éstos, como temas prioritarios se establecen el acceso a la justicia para la garantía efectiva de los derechos, la promoción de la igualdad de trato y no discriminación con énfasis en discapacidad y salud mental y la promoción de la incorporación del enfoque de derechos humanos en el diseño e implementación de políticas públicas por parte del Estado para el tratamiento de la violencia y la convivencia. En lo que refiere a los ejes estratégicos, se previó el desarrollo de una agenda temática, la gestión del conocimiento y educación para el fomento y respeto de los derechos humanos, la definición de los mecanismos de funcionamiento interno y personal necesario para llevar a cabo el mandato del MNP y la definición e implementación de los arreglos operativos que permitan garantizar el funcionamiento de la INDDHH para el cumplimiento de su mandato.

En el segundo plan estratégico, se establece el marco político de la organización para el mejor cumplimiento de sus cometidos, dando cuenta del acuerdo político del Consejo Directivo que se encontraba en funciones. Se buscó llevar a cabo su elaboración mediante un proceso transparente, participativo y colaborativo, del cual surgieron cinco ejes: la promoción y educación en derechos humanos, vinculado al seguimiento de los planes de educación de los organismos públicos, la generación de capacitación especializada a operadores públicos y la promoción en el marco del Sitio de Memoria; la exigibilidad de los derechos humanos, mediante la proposición de iniciativas de mejora en los procesos de investigación de vulneraciones a los derechos humanos y el desarrollo de herramientas de justiciabilidad y de exigibilidad de los derechos humanos; los mecanismos de supervisión en derechos humanos, profundizando en las competencias de monitoreo y supervisión asignadas; las relaciones interinstitucionales, abordando las líneas de diálogo con la sociedad civil, el vínculo con los organismos gubernamentales y la cooperación con organizaciones internacionales de derechos humanos; y el fortalecimiento institucional, en procura de la mejora de la gestión organizacional, la comunicación e imagen institucional y el desarrollo del proceso de descentralización, buscando incorporar en cada línea de acción la mirada de niñas, niños y adolescentes y promoviendo su participación activa y transversalizando el quehacer institucional, así como la perspectiva étnico-racial, género y los derechos de la personas con diversidad sexual⁶¹.

⁶⁰ Fuente: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/plan-estrategico/2014-2016>

⁶¹ Fuente: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/plan-estrategico/2019-2023>

El tercer plan estratégico fue aprobado recientemente, y fue definido en base a cuatro ejes estratégicos: alianzas estratégicas, desarrollo organizacional, exigibilidad y monitoreo y promoción de derechos e incidencia. Dentro del eje estratégico de alianzas estratégicas se definió como objetivos la consolidación de la participación activa de la INDDHH en los espacios interinstitucionales e intersectoriales, el robustecimiento del relacionamiento de la INDDHH con las organizaciones de la sociedad civil y la promoción y desarrollo de instancias de formación en materia de derechos humanos dirigidas al funcionariado público. En relación al eje estratégico de desarrollo organizacional, los objetivos constituyen en el análisis, revisión, actualización de los procedimientos de gestión interna y protocolos de actuación de la INDDHH, el establecimiento de un espacio formal y sistemático de coordinación interna y el fortalecimiento de los sistemas de gestión e información, incluyendo el desarrollo de nuevas herramientas colaborativas y su correlato en la infraestructura requerida y el fomento de una cultura de mejorar de procesos y adaptabilidad.

Respecto al eje exigibilidad y monitoreo, se establecieron como objetivos el fortalecimiento de todos los mecanismos de supervisión que se hallan bajo la órbita de la INDDHH, la promoción de la armonización de las normas y de la legislación nacional en relación al sistema internacional de protección de derechos humanos y la realización del seguimiento de la incorporación de recomendaciones y resoluciones de la INDDHH. Finalmente, dentro del eje promoción de derechos e incidencia se definieron como objetivos la adecuación de las estrategias comunicacionales de los productos de la INDDHH, a efectos de posicionarse como referente en la promoción y protección de los derechos humanos, la generación de productos que agreguen valor a la información que obtiene y sistematiza la INDDHH y la colaboración en la formación y promoción con la educación en derechos humanos. Todos estos objetivos se materializan en líneas de acción y se busca su medición mediante la construcción de indicadores. Esta definición de ejes estratégicos, objetivos, líneas de acción e indicadores, deberían representar el marco dentro del cual se proyectarán los Planes Operativos Anuales (POA). Este último plan estratégico incorpora una referencia a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en particular, los ODS #3 Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades, #4 Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos; #5 Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas; #10 Reducir la desigualdad en y entre los países; #16 Promover sociedades justas, pacíficas e inclusivas y #17 Revitalizar la alianza mundial para el desarrollo sostenible. En lo que respecta al seguimiento se incorpora la propuesta de celebrar una vez al año una mesa de trabajo que permita identificar prioridades que se pretenda abordar en el año siguiente, considerando los ejes estratégicos previstos en el Plan, dos reuniones de monitoreo al año de las cuales surgirán informes semestrales a ser elevados al Consejo Directivo y un encuentro de cierre al finalizar el Plan Estratégico que permita valorar la ejecución y resultados alcanzados, lecciones aprendidas y gestión del cambio⁶².

⁶² Fuente: <https://www.gub.uy/institucion-nacional-derechos-humanos-uruguay/institucional/plan-estrategico/2024-2028>

En general los planes estratégicos de la INDDHH se encuentran bien estructurados y en una mirada de conjunto de los tres planes que se han elaborado, se puede percibir la maduración de la institucionalidad por la complejización y profundización que éstos alcanzan. Hay amplia coincidencia entre los entrevistados que cumplen o han cumplido funciones en la INDDHH en que el proceso de confección de estos planes se lleva a cabo en entornos participativos y que esto es valorado positivamente a la interna de la INDDHH: “En la gestión anterior se hizo un buen proceso de elaboración de ese plan, se hizo un proceso participativo, de elaboración, igual que este que está terminando ahora”.⁶³

Con respecto a la consideración del plan en la ejecución de las acciones, todos los entrevistados que han integrado o integran la INDDHH reconocen su importancia, principalmente como una guía, pero el apego al mismo se entiende variable. Por una parte, los funcionarios técnicos parecen fuertemente ligados al plan estratégico y los planes operativos que se proyectan en dicho marco. Se puede apreciar que el tipo de tareas es un factor a considerar y dependiendo del área se tendrán mayores posibilidades de ceñirse al mismo por el tipo de actividades que realizan, más rutinarias y estructuradas, mientras que otras están más expuestas a demandas externas, y por tanto tienen condiciones menos favorables para atender al Plan Estratégico en todo momento:

En el caso de denuncias y el MNP son áreas que están muy marcadas por lo que va pasando en la cotidiana entonces la agenda te la va marcando un poco lo que sucede afuera y a veces el plan estratégico queda... en otras áreas (...) es más fácil, trabajamos más a largo plazo y tenemos un plan anual que tiene una agenda.⁶⁴

Por su parte, los entrevistados que se desempeñaron o desempeñan como integrantes del Consejo Directivo valoran positivamente la existencia de un Plan Estratégico y todo el proceso de elaboración del mismo, aunque en algunos casos reconocen no apegarse en forma estricta al mismo.

Estuvimos durante mucho tiempo elaborando el plan estratégico, y bueno cuando llegó el momento de empezar a aplicarlo prácticamente ya nos estábamos yendo, pero sí creo que la Institución no es diferente a la generalidad de la institucionalidad pública en el Uruguay, o sea no se trabaja con cabeza estratégica, es la impresión que yo tengo.⁶⁵

Cuando nosotros llegamos, el plan estratégico estaba en su año final (...) también las cosas ya estaban estructuradas, no cambiamos la estructura de las cosas, y el Consejo anterior hizo que esa estructura coincidiese con lo que estaba en el plan, respetamos el plan. Pero no tomamos el plan porque sabíamos que íbamos a estar elaborando uno nuevo. Y bueno hicimos todo el proceso, publicamos un nuevo plan recién, y partimos de la base de que ahora sí, es el nuestro, el que armamos.⁶⁶

⁶³ Entrevistado vinculada a la INDDHH

⁶⁴ Entrevistado vinculada a la INDDHH

⁶⁵ Entrevistado ex integrante del Consejo Directivo de la INDDHH

⁶⁶ Entrevistado integrante del Consejo Directivo de la INDDHH (período 2022-2027)

Un aspecto a destacar es que como se mencionaba anteriormente, los planes estratégicos no son coincidentes con los mandatos de los Consejos Directivos, por lo que un Plan Estratégico elaborado en un Consejo Directivo, terminará determinando las acciones de los dos primeros años del mandato del siguiente, siendo éste un factor a tener en cuenta cuando analizamos la consideración que tiene del mismo por parte de los integrantes de dicho órgano. Algo muy diferente sucede con el funcionariado, que parece haber consolidado un funcionamiento bastante autónomo de los cambios a nivel directivo.

5.2. Capacidades políticas

5.2.1. Desempeño

Dentro de la dimensión desempeño a nivel institucional, la INDDHH tiene dos instancias de rendición de cuentas de distinto alcance: la primera es la presentación del Informe Anual de Actividades previsto en el artículo 68 de la Ley N.º 18.446, que debe entregarse al Parlamento para conocimiento de la ciudadanía; la segunda la constituye la realización de la Asamblea Nacional de Derechos Humanos de la que participan las organizaciones de la sociedad civil registradas en la INDDHH y ante las cuales ésta última rinde cuentas de lo actuado.

Con respecto a la primera instancia, a la interna de la Institución se realiza un trabajo serio y rutinizado de identificación de logros, recapitulación de actividades que lleva varios meses y que alcanza a todas las áreas de la INDDHH. En las primeras oportunidades se hacía una presentación de esta memoria o recopilación en el Parlamento, algo que actualmente ya no se realiza, dado que de las entrevistas surge que existe una percepción por parte del funcionariado y los integrantes y ex integrantes de los Consejos Directivos de que ese trabajo que se lleva a cabo no es del todo valorado por la Asamblea General y que no se hace una recepción productiva de esa información que tiene como destinataria a la ciudadanía.

Varios entrevistados sostuvieron que la falta de interacción en esta instancia revela de algún modo la falta de identificación del rol de la INDDHH como un órgano comisionado del Poder Legislativo, poniendo como ejemplo el hecho de que ciertos organismos fundamentan la falta de condiciones para cumplir con los estándares internacionales en materia de derechos humanos que las recomendaciones de la INDDHH le señalan por razones presupuestales y la importancia de que el Parlamento tome nota de esto y proceda en consecuencia.

Hay cosas que la Administración reconoce fácilmente y sin discusión, las recomendaciones que se han de la INDDHH, en muchos casos la Administración suele disculparse por falta de presupuesto, pero por lo menos parte de la base de aceptar. Pero en otros casos no, es más se siente ofendida (...) hay que involucrar al Estado, hace mal en sentirse ofendido, no es un ataque personalizado sino la constatación de que existen déficits en el nivel de protección de los DDHH, si es problema es que no me da el presupuesto, bueno esto hay que dejarlo claro justamente para que el Parlamento lo tenga claro, no hay que sentirse agraviado por ese tema, los problemas objetivos son los problemas objetivos, digamos que el MNP

vea y demuestre que hay elementos de tortura debido en gran parte no a una voluntad política sino a una situación de hacinamiento en las cárceles, bueno sabemos que falta presupuesto, esto es lo que tiene que hacer, decir lo que pasa y no es cuestión de ofenderse por eso, puse un ejemplo, podría poner muchos más. Creo que el mayor problema es que a nadie le gusta ser observado ni cuestionado y bueno este es uno de los problemas, que no se entiende cuál es la función de la INDDHH⁶⁷.

El ombudsman es la persona que tramita, es un comisionado del Parlamento, o sea que informa al Parlamento, ahora sí con lo que informa la Institución en el Parlamento pasa lo mismo que pasa con las observaciones del Tribunal de Cuentas, no pasa nada. Para que haya más impacto, el sistema político tiene que creer en la Institución, tiene que asumir que es un mecanismo de control que se autoimpone el sistema, y que lo tiene que cumplir

Con respecto a la Asamblea Nacional de Derechos Humanos, la INDDHH elabora un informe de lo que la Institución pudo realizar el año anterior y el mismo se expone ante las organizaciones de la sociedad civil acreditadas, por lo que el público ante el cual se presentan estos logros, si bien intenta ser representativo, es reducido de por sí y no trasciende un núcleo relativamente cerrado del que el ciudadano común no participa, a lo que se suma su realización únicamente una vez al año y en Montevideo, lo que dificulta aún más la ampliación del auditorio:

Normalmente la Asamblea es muy importante, pero queda prácticamente en las posibilidades que tienen los organismos, las ONG y todos los vinculados al tema de DDHH, que no deja de ser una élite intelectual de alguna forma, con pocos recursos para popularizar digamos el tema, los resultados.⁶⁸

No obstante, para ese auditorio, esta instancia funciona como un verdadero mecanismo de rendición de cuentas participativo, en tanto los integrantes de las organizaciones pueden formular preguntas que son respondidas por la INDDHH y/o las autoridades nacionales que se encuentran presentes.

Por otra parte, otro aspecto que se vincula a la rendición de cuentas es el acceso a la información pública. En este ámbito, varios entrevistados identificaron cierta insuficiencia en lo que hace a la publicidad de la información y la posibilidad de seguimiento por parte de la ciudadanía de sus trámites.

Para mí está faltando un sistema de información que esté además abarcando el análisis en el tiempo, sobre todo si pienso en la defensoría, todo lo que tenga que ver por ejemplo no tiene el acceso en línea el usuario, el denunciante, ver su expediente, dónde está, etc, ese tipo de cosas de comunicación más moderna, no la tiene. La Defensoría del Pueblo español te va poniendo en línea por dónde va el expediente, cuánto tiempo lleva, sobre todo por todo este tema de la informalidad y la celeridad, también, en el trámite, que me parece que es central en eso⁶⁹

⁶⁷ Entrevistado integrante de la academia local

⁶⁸ Entrevistado integrante de la academia local

⁶⁹ Entrevistado ex integrante de la sociedad civil y vinculado a la INDDHH

En este sentido, la INDDHH recientemente disponibilizó sus resoluciones en el sitio web, las actas del Consejo Directivo publicadas son las anteriores a 2021 lo cual no se encuentra en línea con la normativa y estándares en la materia. Hasta hace muy poco tampoco estaba disponible el listado de organizaciones de la sociedad civil acreditadas, algo básico sobre todo en la fase de proposición de candidatos.

Finalmente, en ocasión de la elección del último Consejo Directivo quedó evidenciada la carencia de la oportunidad de escrutinio respecto al proceso de selección que realiza la Comisión Especial del Parlamento encargada de dicha tarea, siendo éste un principio básico garantía del Estado de Derecho. En particular, se identifica como debilidades que las entrevistas no sean públicas, que las valoraciones que se hacen de los requisitos establecidos por la ley no se pongan de manifiesto y que las decisiones no sean impugnables.

5.2.2. Legitimidad

En esta dimensión, el reconocimiento por parte de la sociedad civil y del espectro político aparece fuertemente vinculado al modo de elección de los candidatos y a la representatividad con que cuentan los mismos.

Hasta la elección del segundo Consejo Directivo, existió un consenso a nivel parlamentario para la elección de los candidatos y en general la aceptación fue la regla. Sobre su finalización, desde sectores opositores al entonces gobierno del Frente Amplio se intentó instalar el relato de que la INDDHH era una institución “de izquierda”⁷⁰, atentando de algún modo contra la autonomía y menoscabando en sí la impronta de imparcialidad que debe investirla.

En este escenario, la elección del último Consejo Directivo (2022-2027) tomó otro sentido. El hecho de que existieran postulaciones realizadas en forma directa por los parlamentarios, y la aparición de candidatos externos al ambiente de los derechos humanos, ocasionó una fuerte resistencia por parte de las organizaciones, sobre todo las históricas⁷¹, que devino en una reivindicación por parte de 70 organizaciones que rechazaron la integración del Consejo Directivo, además de manifestar que varios candidatos no cumplían con los requisitos establecidos por la normativa, fundamentalmente en lo que respecta a la trayectoria y versación en materia de derechos humanos, pero también en otros aspectos⁷². Existe un amplio consenso entre los entrevistados en que dicha elección estuvo fuertemente partidizada, lo que generó que el relacionamiento con las organizaciones sociales fuera muy tenso al comienzo.

Yo creo que no contaron con esa legitimación en la medida en que se metieron los parlamentarios en el medio a apoyar candidatos. Entonces hubo una reacción fuerte, sobre todo en este Consejo de parte de la sociedad civil (...) Yo creo que se ha ido

⁷⁰ Ver Punto 5.1.1 Marco legal

⁷¹ <https://www.pitcnt.uy/novedades/noticias/item/4887-pit-cnt-madres-y-familiares-y-decenas-de-organizaciones-de-la-sociedad-civil-rechazaron-y-denunciaron-un-nuevo-ataque-a-la-inddhh>

⁷² <https://cainfo.org.uy/sitio/wp-content/uploads/2022/07/22.07.04-Declaracion-sobre-integracion-de-la-INDDHH.pdf>

recomponiendo esa relación, (...) pero es una situación delicada, donde hay que atenderlas especialmente a las organizaciones, sobre todo porque hacen un trabajo honorario, militante, muy importante, en Uruguay además prácticamente no tienen un apoyo económico, entonces la institución es un lugar fundamental para las organizaciones⁷³.

Un entrevistado⁷⁴ manifestó que el relacionamiento al inicio fue muy malo, pero que se pudo percibir el esfuerzo de ambas partes por zurcir esa relación y generar un clima de respeto mutuo, reconociendo que algunos aspectos no van a ser solucionables porque las organizaciones van a tener una preferencia por otro perfil.

(Con) las ONG que son sectoriales creo que tenemos una muy buena relación, en líneas generales creo que estamos muy bien vistos porque trabajamos de verdad para fortalecer, con las históricas creo que mejoramos muchísimo la relación, no deja de ser que ahí sí se corta un tema ideológico (...), pero todo eso ya en una relación de claro respeto.

Otro entrevistado⁷⁵ sostuvo que el perfil del presidente del Consejo Directivo tiene mucho que ver en ese relacionamiento, y que se percibió el interés por una de las integrantes del Consejo en recomponer el vínculo que se había interrumpido.

No sé qué pasará en la próxima presidencia que cambia ahora, si es un proceso que está fortaleciéndose, creo que sí, o pasará algo, porque en esto va mucho, no solo las características institucionales, sino las personales, es algo que nos marca, al ser tantos directores nos marca mucho, mucho. Espero que no.

Cabe señalar que la integración de los primeros Consejos Directivos contaba con personas de indiscutida trayectoria y reconocimiento tanto a nivel académico como profesional, con lo cual la visión por parte de las organizaciones de la sociedad civil era ampliamente positiva. En el último período la composición fue diferente.

Esto último se entrelaza con una reflexión que parece común entre los entrevistados y es la que se vincula con la visión que el sistema político tiene ya no sobre sus Directores, sino sobre el rol de la INDDHH. Varios entrevistados enfatizaron en la idea de que se desconoce o no se identifica a la INDDHH como un órgano especializado que formula recomendaciones a los organismos para que los mismos adecúen sus prácticas a los estándares internacionales en la materia. Uno de los entrevistados⁷⁶ manifestó percibir una sensación de molestia en los organismos a los cuales se solicitaba información o se les realizaba una recomendación.

Por otra parte, todos los entrevistados también señalan un gran desconocimiento o falta de visibilidad de la INDDHH a nivel de la sociedad en general y varios de ellos entienden que muchas denuncias de violaciones a los derechos humanos no se realizan por la falta de

⁷³ Entrevistado vinculado a la INDDHH

⁷⁴ Entrevistado integrante del Consejo Directivo 2022-2027

⁷⁵ Entrevistado ex integrante de la sociedad civil y vinculado a la INDDHH

⁷⁶ Entrevistado ex integrante del Consejo Directivo y de la academia local

conocimiento sobre la función de la INDDHH y los mecanismos que tiene a su disposición. Un entrevistado⁷⁷ sostuvo que por sus funciones muchas veces estuvo en el norte del país y directamente no hay conocimiento de que existe un organismo con las competencias de la INDDHH. En este mismo sentido, también se señala en el último tiempo un silencio preocupante de la INDDHH ante determinados asuntos⁷⁸.

Con respecto al poder de persuasión de sus recomendaciones, tal como se manifestara en el capítulo anterior, la INDDHH emite recomendaciones que no tienen efecto vinculante, es decir, que no son obligatorias para los organismos observados.

Al respecto, se señala que no se cuenta con estudios que hayan evaluado el impacto de éstas, así como tampoco hay una planificación de la incidencia de los informes y recomendaciones que hace la INDDHH.

En este sentido y sin perjuicio de casos puntuales en donde la fundamentación obedece a otros factores, los entrevistados⁷⁹ sostienen que uno de los argumentos que esgrimen los organismos ante la falta de cumplimiento de las recomendaciones está relacionado con la insuficiencia de presupuesto para cumplir con los estándares de protección de los derechos humanos, lo cual es un elemento objetivo.

Por otra parte, hay coincidencia entre los entrevistados al señalar al interés de algún integrante del Consejo Directivo en particular sobre determinado tema, así como el apoyo de organizaciones sociales con peso en el ecosistema de los derechos humanos, como factores clave para consolidar un tema y lograr una mayor eficacia de las recomendaciones realizadas y consideran a la prensa como un aliado estratégico para la amplificación de los mismos:

Lo que la Institución dice se utiliza para legitimar un tema, aunque no sea vinculante es importante tanto para la sociedad civil como para los que reciben, y en algunos casos ha logrado hacer un trabajo importante.⁸⁰

Este entrevistado citó como ejemplo la Ley de Sitios de Memoria, la cual fue impulsada por dos integrantes del Consejo Directivo y se lograron insumos que permitieron la sanción de una ley que hoy se está aplicando pero que tuvo su impulso justamente por el peso de estas personas y sus respectivas trayectorias.

Por otra parte, otro entrevistado sostuvo:

(Que) más allá de la no obligatoriedad, en un Estado democrático como el Uruguay, que en ese sentido funciona bastante bien, el peso moral de estas decisiones impacta en las políticas públicas que se tienen que adoptar, aun cuando muchas veces al sistema político le resulten difíciles de aceptar.⁸¹

⁷⁷ Entrevistado ex integrante del Consejo Directivo y de la academia local

⁷⁸ <https://www.m24.com.uy/mariana-mota-cuestiona-la-invisibilidad-y-actuacion-de-la-institucion-nacional-de-derechos-humanos/>

⁷⁹ Entrevistados integrantes de la academia (entrevistas anteriormente citadas)

⁸⁰ Entrevistado vinculado a la INDDHH

⁸¹ Entrevistado Integrante de la academia local.

Finalmente, tal como señala la GANHRI en su informe del Subcomité de Acreditación anteriormente relacionado en ocasión de la renovación de la acreditación de la categoría A, se entiende clave para poder evaluar la incidencia de las recomendaciones que la INDDHH, llevar a cabo un seguimiento riguroso y sistemático de sus recomendaciones y conclusiones y la protección el seguimiento que se efectúa de las medidas que toman los organismos observados.

6. Principales resultados y conclusiones

Como se mencionaba al comienzo, este trabajo se propuso profundizar en el estudio de las instituciones de derechos humanos y el proceso de incorporación de estas figuras al ámbito regional, haciendo especial énfasis en las INDDHH uruguayas y las capacidades con que ésta cuenta para llevar a cabo los cometidos que le fueron asignados.

En función de estos objetivos, en el capítulo anterior se analizaron las distintas dimensiones de las capacidades administrativas y políticas en función de la información relevada.

El presente capítulo buscará destacar los resultados más relevantes y arribar a algunas breves conclusiones.

En primer lugar, la INDDHH cuenta con Planes Estratégicos, un presupuesto aparentemente suficiente para llevarlos a cabo, una plantilla acotada de funcionarios cuyos cargos fueron provistos por concurso público la cual se ha visto reforzada por pasajes en comisión y una estructura básica que ha permitido cierta continuidad de trabajo en determinadas líneas. Como se pudo observar, en varias entrevistas se pueden identificar cuestionamientos relacionados al quehacer actual de la INDDHH y si ésta debería plantearse nuevas estrategias que permitan llevar a cabo más profundamente los objetivos para los que fue creada.

Ante la suficiencia de los recursos, las respuestas fueron afirmativas, pero bajo la aclaración de que lo son respecto a lo que la INDDHH ha hecho y hace a la fecha, que se identifica como lo posible o lo que se está en condiciones de hacer al momento. De las entrevistas surge que las experiencias de intentos de expansión no han sido del todo positivas, ya sea porque los recursos son limitados, o porque los pequeños avances no logran solidificarse del todo al no tener un asiento normativo que los acompañe, quedando sujetos a la volatilidad de las diferentes visiones que tienen del tema en cuestión los sucesivos Consejos Directivos. De este modo se tornaría complejo definir objetivos más ambiciosos, sin un compromiso de recursos que acompañen ese crecimiento, por cuanto de proceder en este sentido, la INDDHH quedaría expuesta a una eventual ineficiencia y por ende a un deterioro de su imagen pública, algo que varios entrevistados entienden como peligroso en un contexto en el cual la INDDHH ha recibido fuertes críticas desde ciertos sectores del sistema político.

En segundo lugar, otra demanda que aparece en forma recurrente en las entrevistas es la preocupación por consolidar el proceso de descentralización de la INDDHH. Desde la instalación del primer Consejo Directivo se consideró necesario el despliegue a nivel territorial. Sin embargo, hasta el momento, si bien se lograron algunos avances por iniciativa de determinados integrantes del Consejo Directivo que llevaron a cabo acciones concretas que intentaron rutinarizar, no se cuenta con una estrategia definida y permanente sumado a que no existe un mandato expreso a nivel normativo que obligue a su implementación. En el último Plan Estratégico hay una previsión en este sentido, no obstante, todos los

entrevistados que integraron la INDDHH en uno u otro rol sostienen que ésta necesita llegar presencialmente a donde más lugar tienen las vulneraciones a los derechos humanos (ej. zonas de frontera) y que menos conocimiento se tiene de la existencia de un organismo con las características de la INDDHH.

En tercer lugar, en lo que a la gestión refiere, el problema de la gobernanza y el carácter colegiado del Consejo Directivo integrado por cinco miembros aparece para los entrevistados que forman o formaron parte de la INDDHH como un obstáculo importante para una toma de decisiones ágil. En este sentido, principalmente se demanda la existencia de una figura gerencial con mandato suficiente para gestionar la dinámica cotidiana de la INDDHH, reservando al Consejo Directivo los asuntos que versen propiamente sobre la temática de derechos humanos.

En cuarto lugar, el proceso de elección de los candidatos es otro aspecto que preocupa a los entrevistados vinculados a Consejos Directivos anteriores, sociedad civil y academia. La elección del último Consejo Directivo puso de manifiesto varios aspectos. Por una parte, quedó manifestada la falta de publicidad del proceso y la carencia de la oportunidad de escrutinio o puesta de manifiesto respecto al proceso de selección que lleva a cabo la Comisión Especial del Parlamento que se constituye a esos efectos. Por otra parte, se evidenció la falta de previsión de mecanismos de impugnación de las valoraciones de los méritos de los candidatos que realiza la Comisión.

Finalmente, otro aspecto destacado refiere a la incidencia de las recomendaciones que formula la INDDHH. Por la naturaleza cuasi jurisdiccional de sus resoluciones, no cuenta con poder de imperio, sino que desempeña un rol de asesor de los organismos del Estado en el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos humanos a que éste se ha comprometido a nivel internacional, lo que constituye un mecanismo complementario de los controles ya existentes y las recomendaciones que formula no se cumplen por activación de la coerción del Estado, sino por el peso de la autoridad que sustenta a la Institución en su rol de colaborador.

No obstante, la GANHRI en su informe del Subcomité de Acreditación ya citado, en ocasión de la renovación de la acreditación de la categoría A, entendió como clave para poder evaluar la incidencia de las recomendaciones que la INDDHH, llevar a cabo un seguimiento riguroso y sistemático de sus recomendaciones y conclusiones y la protección del seguimiento que se efectúa de las medidas que toman los organismos observados.

Sin perjuicio de ello, como fuera anteriormente señalado, los entrevistados sostienen que el peso del integrante o integrantes del Consejo Directivo que lleve adelante la instalación de un tema, tiene un fuerte impacto en el cumplimiento de las recomendaciones, quizá por la corta historia de construcción de institucionalidad de la INDDHH, resulta complejo al momento de identificar la potencia de la misma, disociar a la institucionalidad de los integrantes del Consejo Directivo.

Como se puede observar, dotar a la INDDHH de recursos disponibles, una adecuada planificación y una estructura estable, resultan factores altamente relevantes para la efectividad en el logro de sus objetivos, pero también lo serán contar con autoridades

representativas que se encuentren legitimadas por haber superado los escrutinios públicos necesarios para cumplir con su función.

En este sentido, como fuera mencionado anteriormente, una de las críticas⁸² que se realiza a los Principios de París es la concentración en la forma de creación de las instituciones nacionales y no en su posterior funcionamiento, por lo que la configuración de conformidad con éstos, podría no ser suficiente para asegurar que se ejecuten sus mandatos efectivamente.

En suma, la creación reciente de la INDDHH y su puesta en funcionamiento significó un paso importante en materia de derechos humanos para nuestro país. Desde su instalación a la fecha han tenido lugar importantes avances y algunas inflexiones propias de su crecimiento. Los resultados de esta investigación dieron cuenta de algunos de estos procesos y de la importancia que asumen las capacidades institucionales para que la INDDHH pueda llevar a cabo sus cometidos.

⁸² López Escarcena, S., ob.cit.

7. Referencias bibliográficas

Anduiza Perea, Eva; Ismael Crespo Martínez y Mónica Menéndez Lago. (2009) Cuadernos Metodológicos N° 28 2° Ed. Revisada. Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).

Arbeláez, A. C. (2014). El concepto de accountability: una mirada desde la Ciencia Política. CUADERNOS DE CIENCIAS POLÍTICAS No. 6, 15.

Batthyány, K., Cabrera, M., (coord) Alesina, L., Bertoni, M., Mascheroni, P., Moreira, N., ... & Rojo, V. (2011). Metodología de la investigación para las ciencias sociales: apuntes para un curso inicial.

CAF (Banco de Desarrollo de América Latina) (2015) Por qué “capacidades estatales” y esta selección para comprenderlas. Capacidades Estatales. Introducción a “Diez textos fundamentales. Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina”.

Cagnoni, José Aníbal. (2019) Control de la Administración: ombudsman, Comisionado Parlamentario, Mediateur, Defensor del Pueblo. FCU. 2da. Edición.

Collier, David. (1999) “Data, Field Work and Extracting New Ideas at Close Range,” APSA-CP: Newsletter of the APSA Organized Section in Comparative Politics (Winter).

Díaz Fuenzalida, Juan Pablo. (2019) Un aporte a la protección de los derechos humanos en Latinoamérica: la actividad del Ombudsman Criollo en tribunales de justicia. Revista brasileira de Políticas Públicas. Constitucionalismo Latinoamericano Volumen 9 N° 2.

Faroppa, Juan. (2018) Manual de Derechos Humanos Tomo II Fundación de Cultura Universitaria.

Flick, U. (2007) Introducción a la investigación cualitativa. Fundación Paideia Galicia y Ediciones Morata SL.

Freigedo, M., Milanesi, A., Bidegain, G. (2020) Capacidades institucionales de la Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial: desafíos para la implementación de las Directrices Nacionales (Informe final).

Gil Rendón, Raymundo. (2002) El ombudsman en el derecho constitucional comparado. Mc Graw-Hill. México.

Gomide, Alexandre de Ávila y Coelho Pires, Roberto Rocha. (2016) Governança e capacidades estatais: uma análise comparativa de programas federais. Revista de Sociologia e Política. Vol. 24 N° 58 p. 121-143.

Gomide, Alexandre de Ávila. (2016) Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des) vantagens comparativas do Brasil. Capacidades estatais em países emergentes. O Brasil em perspectiva comparada. Alexandre Ávila Gomide y Renato Boschi. IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). Ministerio do Planejamento, Orcamento e Gestao.

Gerring, John. (2007) "Case study research: principles and practices". Cambridge University Press.

Grindle, Merilee. (2009) "La brecha de la implementación" En Política Pública y Democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Gutiérrez, Magdalena y Navarrete, Margarita. Las instituciones nacionales de derechos humanos y su participación en el Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos. La experiencia uruguaya. Revista de Derechos Humanos N° - 2019 – FCU, pp. 53-61.

Informe Banco Mundial. (1997).

King, G.; Keohane, R.; y Verba, S. (2007) El diseño de la investigación social. Alianza Editorial.

López Escarcena, Sebastián. (2002) Los principios de París y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en América Latina. Revista Derecho del Estado N° 52 Mayo - Agosto (pp. 67-95).

Marie, Jean-Bernard. Sistemas Nacionales de Protección de los Derechos Humanos http://www.iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Sistemas_Naciones_%20de_Proteccion_Jean%20Marie_Bernard.pdf

NAPIONE, G. (1969). Il controllore della pubblica amministrazione: l'Ombudsman. Milán, Giuffrè.

Oszlak, Oscar y Edgardo Orellana. El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI.

Repetto, Fabián. (2003) Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá, 28-31.

Repetto, Fabián. (2004) Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Documentos de Trabajo del INDES. Banco Interamericano de Desarrollo.

Rosas, Angélica. (2019) "Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis", DAAPGE, año 19, N° 32 (ene-jun) pp. 81-107. Santa Fe, Argentina. UNL.

Silva, E. G. D. (2015). Derechos humanos en el ámbito del estado: instituciones nacionales de derechos humanos y ministerios públicos en América Latina: más allá de los principios de París. Fiss, Owen... et al. SELA, 20, 351-375.

O'Donnell, G. (1998). Horizontal accountability in new democracies. J. Democracy, 9, 112.

8. Índice de cuadros

Cuadro 1 – Componentes y dimensiones

Cuadro 2 – Componente Capacidad Administrativa - Dimensiones e indicadores

Cuadro 3 - Componente Capacidad Política - Dimensiones e indicadores

Cuadro 4 – Resumen

Anexo 1

Pauta entrevista

- 1 ¿Cuál es el vínculo que usted tiene con la INDDHH?
- 2 En términos generales, ¿cómo evalúa el rol de la INDDHH?
- 3 ¿Cómo evalúa el marco legal sobre el que se desenvuelve la INDDHH? ¿Es adecuado para su funcionamiento?
- 4 ¿Considera adecuada la organización interna (estructura, funciones, atribuciones) de la INDDHH y los procesos para viabilizar las demandas?
- 5 ¿Considera adecuados los recursos humanos con que cuenta la INDDHH para llevar a cabo sus cometidos?
- 6 ¿Considera suficientes los recursos financieros asignados a la INDDHH para llevar a cabo sus cometidos?
- 7 ¿Considera que el plan estratégico es considerado en la toma de decisiones?
- 8 ¿Considera que los mecanismos de rendición de cuentas de la INDDHH son adecuados? ¿Cuáles son los aspectos críticos?
- 9 ¿Cómo considera qué es la relación entre el Consejo Directivo y la sociedad civil? ¿Son actores que cuentan con legitimidad ante la sociedad civil? ¿Esa relación ha cambiado con el tiempo?
- 10 ¿Considera que el mecanismo de elección de los Directores es el adecuado?
- 11 ¿Considera que, en términos generales, las recomendaciones de la INDDHH logran persuadir a los actores que deciden sobre las políticas públicas? ¿Por qué? ¿Existen diferencias entre los asuntos?

Anexo 2

Entrevistados

- 1 Integrante de la INDDHH
- 2 Ex integrante de la sociedad civil y actual integrante de la INDDHH
- 3 Ex integrante del Consejo Directivo y académico local
- 4 Académico local
- 5 Ex integrante del Consejo Directivo
- 6 Integrante del Consejo Directivo 2022-2027