
El papel del Defensor del Pueblo en la internalización y aplicabilidad del derecho internacional de los derechos humanos

*Elizabeth Flores Negri **

Para analizar el rol que cumple el Defensor del Pueblo en la promoción del derecho internacional de los derechos humanos es menester desentrañar primero la naturaleza de esta figura constitucional, su origen en la legislación paraguaya, así como sus atribuciones y limitaciones.

En este sentido, debemos recordar las circunstancias en las que surge la institución defensorial en Paraguay. En 1989 se produce el golpe de Estado que pone fin a la dictadura del general Alfredo Stroessner (1954-1989); a partir de entonces se suceden los esfuerzos del gobierno de transición y la sociedad civil para volver la República a los cauces institucionales, en concierto con las naciones civilizadas.

Uno de los pasos fundamentales en el sentido señalado lo constituye la reforma constitucional de 1992. En esta nueva Carta Magna se prevé la existencia de mecanismos y organizaciones que tengan por misión fundamental la promoción y defensa de los derechos humanos, tan terriblemente violentados durante la dictadura stronista.

De esta forma, la actual Ley Fundamental paraguaya contempla en su capítulo IV, sección I, a la Defensoría del Pueblo, y define al Defensor como “un comisionado parlamentario, cuyas funciones son la defensa de los dere-

* Abogada, delegada del Defensor del Pueblo.

chos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios”.¹

Su naturaleza de comisionado del Legislativo no lo hace dependiente de éste en su accionar; sin embargo, existe con este poder un claro nexo, que surge a partir del propio método de elección del Defensor, ya que es la Cámara de Senadores la que propone una terna de candidatos a la Cámara de Diputados, la cual a su vez es la encargada de nombrar, por mayoría de dos tercios al elegido.²

De igual manera, emerge como deber constitucional el de informar anualmente de las gestiones defensoriales a las Cámaras del Congreso.³

Según el mismo cuerpo legal, son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo:

- recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos contra las violaciones de los derechos humanos y otros hechos que establecen la Constitución y la Ley;
- requerir de las autoridades, en sus diversos niveles, incluyendo los de órganos policiales y los de seguridad en general, información para el mejor ejercicio de sus funciones, sin que pueda oponérsele reserva alguna; podrá acceder a los sitios donde se denuncia la comisión de tales hechos; es también de su competencia actuar de oficio;
- emitir censura pública por actos o por comportamientos contrarios a los derechos humanos;
- elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos que a su juicio requieran pronta atención pública.⁴

Estas atribuciones constitucionales son complementadas a su vez por las establecidas en la ley 631/95, Orgánica de la Defensoría del Pueblo, que señala:

Son deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo:

1. recibir e investigar denuncias, quejas y reclamos por violaciones de los derechos humanos reconocidos en la Constitución, en los tratados internacionales y en las leyes, aun cuando tales violaciones sean cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales;

¹ Véase el artículo 276 de la Constitución Nacional paraguaya de 1992.

² Constitución Nacional, artículo 277.

³ Véase el artículo 279, inciso 4, de la Constitución Nacional.

⁴ Véase el artículo 279, incisos 1 al 5, de la Constitución Nacional.

2. requerir de las autoridades, en sus diversos niveles, incluyendo las de los órganos judiciales, Ministerio Público, policiales y los de seguridad en general, información para el ejercicio de sus funciones sin que pueda oponérsele reserva alguna. Podrá acceder a los locales en los cuales estime conveniente hacerlo o donde se denuncie la comisión de tales hechos. Si fuere necesario, recabará del Juez competente la orden de allanamiento y registro de domicilio correspondiente, pudiendo utilizar el auxilio de la fuerza pública;
3. emitir censura pública por actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos;
4. informar anualmente de sus gestiones a las Cámaras del Congreso;
5. elaborar y divulgar informes sobre la situación de los derechos humanos, que a su juicio requieran pronta atención pública;
6. denunciar ante el Ministerio Público las violaciones de derechos humanos cometidas por personas que actúen en ejercicio de funciones oficiales, así como las de personas particulares;
7. interponer Hábeas Corpus y solicitar amparo, sin perjuicio del derecho que les asiste a los particulares;
8. actuar de oficio o a petición de parte para la defensa de los derechos humanos, la canalización de los reclamos populares y la protección de los intereses comunitarios;
9. promover las acciones tendientes a la protección de los intereses difusos;
10. ejecutar proyectos y programas para divulgar y promover el conocimiento y la práctica de los derechos humanos y sus mecanismos de protección, por sí o con la participación de otras organizaciones gubernamentales o no gubernamentales;
11. sugerir la modificación de normas o procedimientos implementados en los órganos del Estado o de las conductas de sus funcionarios, cuando éstas violaren los derechos de las personas. Podrá también hacerlo con el propósito de mejorar los servicios de la administración y el funcionamiento de los órganos del Estado.
12. elaborar los siguientes informes:
 - a. informe anual, en él se dará cuenta del número y tipo de las denuncias recibidas, las que hubieran sido rechazadas y sus causas, las investigadas y el resultado de las mismas, los nombres de las autoridades o funcionarios que no hubieren justificado adecuadamente los comportamientos que les fueran cuestionados o que hubieren obstaculizado la actuación de la Defensoría del Pueblo. Este informe se presentará a las Cámaras del Congreso al inicio de cada período anual de sesiones;
 - b. informe especial a cualquiera de las Cámaras del Congreso, cuando lo considere necesario o fuere requerido, atendiendo a la gravedad y la urgencia del caso;
 - c. informe individual presentado a los recurrentes, a fin de comunicar el resultado de la actuación solicitada;
 - d. informe de divulgación sobre la situación de los derechos humanos.

13. nombrar y remover al personal a su cargo, de conformidad con el Reglamento Interno, dentro de los límites presupuestarios.

Pero para ahondar aún más en las tres esferas de competencia otorgadas al Defensor del Pueblo, según las consignas legales mencionadas, comencemos por explorar los límites de cada una de ellas, antes de hacer alusión a los instrumentos de que dispone para hacerlas efectivas.

En cuanto a la defensa de los derechos humanos, el espectro que abarca tal denominación es bastante amplio, ya que lo integra lo enunciado no solo por los postulados constitucionales, sino también por los contenidos en los demás instrumentos legales.

Según nuestro derecho positivo, la cúspide del sistema normativo está dada por la Constitución Nacional, la que en su artículo 137 establece:

La ley suprema de la República es la Constitución. Ésta, los tratados, convenios y acuerdos internacionales aprobados y ratificados, las leyes dictadas por el Congreso y otras disposiciones jurídicas de inferior jerarquía, sancionadas en su consecuencia, integran el derecho positivo nacional en el orden de prelación enunciado.

Es decir, la preeminencia de los derechos humanos rebasa el orden jurídico interno para convertirse en parte del derecho internacional.

Con relación a este último comentario, no debemos olvidar la postura que tiene al respecto el jusnaturalismo; esta corriente filosófica propugna que los derechos humanos son inherentes al hombre y superiores a todas las legislaciones escritas y a los tratados entre los Estados y la comunidad internacional.

No puede negarse la influencia del jusnaturalismo en la generación de los derechos humanos en la sociedad occidental. La elaboración doctrinal de los derechos naturales por parte del jusnaturalismo racionalista de los siglos XVII y XVIII ha tenido una gran influencia en los derechos humanos tal como se presentan en la actualidad. Hemos reconocido la fuerza de esos principios en las civilizaciones griega, romana, en la Edad Media, etc., dentro de una verdadera prehistoria de los derechos humanos.⁵

No obstante, en la práctica es cada Estado el que determina a través de su sistema jurídico los mecanismos mediante los cuales penetran las normas de los tratados internacionales.

Como corolario de este análisis dogmático debe agregarse lo dispuesto por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969, que dice: “Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación

⁵ Juan Antonio Travieso, *Historia de los derechos humanos y garantías*, Helasta, Buenos Aires, 1993.

del incumplimiento de un tratado”. A su vez, este precepto se encuentra perfectamente complementado por la norma constitucional que señala:

La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la personalidad humana, no figuren expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía.⁶

En cuanto a la canalización de los reclamos populares, debemos retornar al texto constitucional, que señala que el Ombudsman “en ningún caso tendrá función judicial ni competencia ejecutiva”. Es decir, la Defensoría del Pueblo se constituye así en una institución cuyo cometido se desenvuelve en un plano diferente al de los otros poderes o instituciones del Estado. No intenta superponer sus atribuciones a las de otros organismos, de modo que, si el reclamo o queja ciudadana que recibe escapa a su exclusiva competencia, debe arbitrar los medios necesarios para que éstos sean adecuadamente canalizados con vistas a su pronta y adecuada satisfacción.

Por su parte, la protección de los intereses difusos también merece algunas disquisiciones que intenten aclarar su contenido. De hecho, debe partirse de la idea de que en realidad no son difusos los intereses sino su titularidad, por cuanto pertenecen a la comunidad toda; no obstante, el daño que afecte a alguno de ellos puede repercutir en intereses o derechos individuales. Sobre el particular, nuestro ordenamiento constitucional prevé en su artículo 38:

Toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a reclamar a las autoridades públicas medidas para defensa del ambiente, de la integridad del hábitat, de la salubridad pública, del acervo cultural nacional, de los intereses del consumidor, y de otros que por su naturaleza jurídica pertenecen a la comunidad y hagan relación con la calidad de vida y con el patrimonio colectivo.

Quizá esta incursión en los intereses difusos nos percate de que en la dogmática constitucional de los derechos hay que dejar un espacio más que hospitalario y holgado para que los derechos no se reduzcan a un listado enumerado y explícito en las declaraciones que los formulan. Desde hace un tiempo observamos que el rubro habitualmente llamado de los *derechos implícitos* abriga una enorme riqueza, sobre todo cuando a tono con la progresividad y la maximización de los derechos humanos (de lo que da testimonio el derecho internacional) y con la ya desarrollada historicidad de éstos (que va incorporando nuevas necesidades y pretensiones) nos volvemos incondicionales de optimizar el sistema de derechos.⁷

⁶ Véase el artículo 45 de la Constitución Nacional.

⁷ Germán Bidart Campos, *La interpretación del sistema de derechos humanos*, Ediar, Buenos Aires, 1994, p. 37.

De esta manera puede apreciarse cuáles son los ámbitos propios de actuación del Ombudsman en su accionar cotidiano.

En cuanto a las herramientas de que dispone para la concreción de sus objetivos, figuran:

- la potestad de requerir información a cualquier autoridad pública, sin que pueda oponérsele reserva alguna;
- la iniciativa legislativa, por la que puede presentar al Congreso proyectos de ley;
- la facultad de emitir recomendaciones a las autoridades nacionales con relación al desempeño público;
- la atribución de censurar públicamente por comportamiento contrario a los derechos humanos;
- el deber de redactar informes periódicos al Congreso Nacional y a la ciudadanía en general.
- la posibilidad promover corpus y solicitar amparo constitucional;
- la capacidad de ejecutar proyectos y programas para divulgar y promover el conocimiento y la práctica de los derechos humanos.

Por último, podría decirse que la actividad defensorial se concentra en el tratamiento de quejas ciudadanas individuales, tanto como en la participación en políticas públicas. En ambas circunstancias el Defensor habrá de hacer hincapié en la mención expresa de los instrumentos internacionales de defensa y promoción de los derechos humanos, como fundamento de sus requerimientos y resoluciones. De tal manera, esta institución no jurisdiccional de control y supervisión de la administración pública contribuirá a implantar una cultura más comprometida con la difusión e internalización de los derechos fundamentales de la raza humana.

Bibliografía

BIDART CAMPOS, Germán. *La interpretación del sistema de derechos humanos*, Ediar, Buenos Aires, 1994.

Constitución Nacional de 1992

TRAVIESO, Juan Antonio. *Historia de los derechos humanos y garantías*, Helasta, Buenos Aires, 1993.

Legislación

Ley n° 631/95 Orgánica de la Defensoría del Pueblo