



## Comisión Interamericana de Derechos Humanos. 165 Período de Sesiones

### Audiencia Pública: “Autonomía e independencia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos”

Solicitada por la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay.

Montevideo, 24 de octubre de 2017

#### I) Antecedentes

1. La Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH) agradece a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por aceptar la solicitud de audiencia oportunamente formulada.
2. El objetivo de la Defensoría del Pueblo de Uruguay al solicitar esta audiencia es llamar la atención, a partir de un caso concreto verificado recientemente en nuestro país, sobre el relacionamiento de los Poderes Judiciales y las Instituciones Nacionales de DDHH en los Estados que integran el Sistema Interamericano de Protección de los DDHH. La Comisión Interamericana de DDHH ha reconocido en reiteradas oportunidades el papel de las Instituciones Nacionales de DDHH como aliadas estratégicas claves, fundamentalmente en el marco de los principios de subsidiariedad y complementariedad entre el Sistema Regional y los Sistemas Nacionales para la defensa, promoción y protección de los DDHH en el Hemisferio.
3. A juicio de la INDDHH también debe destacarse el interés especial de este tema debido a que en el caso confluyen tres categorías, diferentes pero complementarias, de garantías de los Derechos Humanos: (a) una garantía política, la separación de Poderes y la Independencia del Poder Judicial; (b) una garantía institucional, Defensorías del Pueblo, Ombudsman o, genéricamente, Instituciones Nacionales de Derechos Humanos; y (c) una garantía específica, el recurso o acción de amparo.
4. En el asunto que dio origen a la solicitud de esta Audiencia, el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de 2do. Turno de Uruguay acogió una acción de amparo, con base en la Ley No. 16.011, presentada por un Gobierno Departamental por entender que la INDDHH y Defensoría del Pueblo había actuado con ilegitimidad manifiesta. En consecuencia, el fallo, de fecha 7/6/2017, ordena la suspensión de la



aplicación de la Resolución 462/2017 de la Defensoría del Pueblo de Uruguay<sup>1</sup>.

5. En Uruguay, la Acción de Amparo está regulada por la citada ley No. 16.011, y procede “...contra todo acto, omisión o hecho de las autoridades estatales...que”, a juicio de quien promueve la acción, “en forma inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con ilegitimidad manifiesta, cualquiera de sus derechos y libertades reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución con excepción de cuando procede el habeas corpus. (Art. 1)”. La redacción de este artículo deja en evidencia que la lesión de derechos que se invoque en un recurso de amparo es la que el recurrente entiende se ha producido. Vale decir, no es una consideración objetiva sino puramente subjetiva que debe ser analizada por la Sede judicial a los efectos de definir si el acto, omisión o hecho que da origen al procedimiento de amparo efectivamente califica como lesión, restricción, alteración o amenaza a los derechos que se mencionan. Y, fundamentalmente, que tal eventual ilegitimidad sea “manifiesta”. La sentencia ejecutoriada de segunda instancia agota los recursos internos, ya que, según el Art. 11 de la Ley No. 16.011 (...)“hace cosa juzgada sobre su objeto, pero deja subsistente el ejercicio de las acciones que pudieren corresponder a cualquiera de las partes con independencia del amparo”).
6. Respecto a la INDDHH y Defensoría del Pueblo de Uruguay, su marco jurídico, fundado en los Principios de París, es similar a las regulaciones nacionales de otras Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en otros Estados que integran el Sistema Interamericano de protección. Así, la Ley No. 18.446 dispone que la INDDHH no está sujeta a jerarquía y “tendrá un funcionamiento autónomo, no pudiendo recibir instrucciones ni ordenes de ninguna autoridad” (Art. 2). La citada norma asigna amplias competencias a la INDDHH (Art. 4). Entre ellas, “investigar presuntas violaciones a los

---

<sup>1</sup> El 18 de enero de 2016 un grupo de funcionarias del Gobierno Departamental de Maldonado (en adelante “GDM”) de la República Oriental de Uruguay denunciaron ante la INDDHH que habrían sido cesadas ilegalmente de sus empleos. Agregan a su relato, entre otros aspectos, detalles precisos sobre los hechos; la naturaleza jurídica de su vínculo laboral con el GDM; y la eventual vulneración de su derecho al trabajo a causa de la ilegalidad en la motivación del acto del GDM. Cumplidos los procedimientos de investigación conforme a los Arts. 11 y stes. de la ley 18.446<sup>1</sup>, el 10 de agosto de 2016 la INDDHH finalizó sus actuaciones dictando la Resolución No. 407/2016. Conforme a su mandato legal, la INDDHH realizó varias recomendaciones al GDM. En síntesis, recomendó que revise el procedimiento de cese de las denunciadas; que les repare y que adecúe su “política pública de contratación y cese de funcionarios, incluso en los supuestos de actuación discrecional, adoptando criterios transparentes y confiables, en consonancia con las obligaciones del cualquier organismo del Estado Uruguayo, a nivel nacional o departamental”. El GDM no cumplió las recomendaciones realizadas. En consecuencia, el 20 de febrero de 2017 la INDDHH le comunicó que el no cumplimiento de las recomendaciones contenidas en su Resolución 407/2016 del 10 de agosto de 2016, habilita la aplicación del Art. 28 de la ley 18.446 (publicidad del incumplimiento).



DDHH a petición de parte o de oficio”; “proponer a las autoridades competentes las medidas que estime pertinentes para poner fin a la violación de DDHH” estableciendo “el plazo en el cual deberán ser cumplidas y sugerir las medidas reparatorias que estime adecuadas”. De igual forma a lo que puede estudiarse en Derecho Comparado, la ley uruguaya dispone que las Resoluciones de la INDDHH tienen carácter de recomendaciones (Arts. 3, 25 y 26). Esto es la consecuencia de su naturaleza de órgano cuasi-jurisdiccional, que, por tanto, no aplica sanciones ejecutables judicial o administrativamente.

## **II. Consideraciones de la INDDHH y Defensoría del Pueblo de Uruguay**

7. Las Instituciones Nacionales de DDHH no constituyen una forma de control excluyente respecto a otras instituciones responsables del cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. JEAN BERTRAND MARIE, citando a la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de Viena y su Declaración y Programa de Acción, menciona concretamente esta complementariedad al referirse a la institucionalidad estatal con facultades para (...) *asegurar el respeto de los derechos humanos: las instituciones "clásicas" que ponen de pie los poderes legislativo, judicial y ejecutivo, e igualmente las instituciones específicas de promoción y de protección que se han desarrollado más recientemente en numerosos países, tales como el Ombudsman y las comisiones nacionales de derechos humanos. Y concluye subrayando que estas últimas "(...) lejos de superponerse o sustituirse a los roles y funciones tradicionales que caracterizan todo sistema democrático (...) se sitúan en una perspectiva de complementariedad y se distinguen por la puesta en práctica de medios y métodos específicos, sobre la base de estatutos particulares (...)*<sup>2</sup>.
8. Por otra parte, y como no puede ser de otra manera, las Instituciones Nacionales de DDHH no se encuentran fuera del escrutinio de los diferentes procedimientos clásicos de control que resultan de la institucionalidad democrática y el estado de Derecho. En concreto, son sujetos pasivos respecto a, entre otros procedimientos judiciales, una acción de amparo, en el caso que su accionar sea manifiestamente ilegítimo. Complementariamente, las autoridades

---

<sup>2</sup> Jean Bertrand Marie: “Sistema nacionales de protección de los derechos humanos”.  
[http://iin.oea.org/Cursos\\_a\\_distancia/Sistemas\\_Naciones\\_%20de\\_Proteccion\\_Jean%20Marie\\_Bernard.pdf](http://iin.oea.org/Cursos_a_distancia/Sistemas_Naciones_%20de_Proteccion_Jean%20Marie_Bernard.pdf)

---



de la Defensoría del Pueblo deben responder ante el Poder Legislativo por sus acciones u omisiones. En el caso de Uruguay, concretamente, la Asamblea General del Poder Legislativo puede votar la destitución de sus Directores, por ejemplo: por actuar con notoria negligencia en el cumplimiento de las obligaciones y deberes del cargo; o por haber incurrido en falta grave a los deberes inherentes al cargo.

9. Entiende la Defensoría del Pueblo de Uruguay que, para que una actuación judicial respecto a una Institución Nacional de DDHH no resulte lesiva de su autonomía e independencia, requiere que el fallo cumpla estrictamente, como mínimo, con el principio de congruencia de las sentencias judiciales y que se funde en el Derecho Positivo vigente. En concreto: no es posible sostener la pertinencia de una sentencia judicial que resuelva suspender una Resolución de una Institución Nacional de DDHH, cuando del texto del fallo se desprende claramente el desconocimiento por parte del juez o magistrado interviniente de las normas, los estándares y los principios generales del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. De aceptarse esto, estaríamos ante una grave lesión de la autonomía e independencia de las Defensorías del Pueblo, que llevaría a desconocer la propia existencia de las mismas como garantía institucional para el ejercicio de los Derechos Humanos.
10. Es un buen ejemplo de lo antes señalado el ya citado fallo del Tribunal de Apelaciones uruguayo que ordena la suspensión de una Resolución de la Defensoría del Pueblo. Así, en primer lugar, esa sentencia ingresa en consideraciones que no integraban el sub-judice. En concreto: los agravios a los que se refiere el Gobierno Departamental accionante y en los que funda su acción de amparo, no tienen ninguna relación con los argumentos del mencionado Tribunal para decidir la suspensión de una Resolución de la INDDHH.
11. En segundo lugar, el Tribunal de Apelaciones uruguayo sostiene que: *(...) Menos aún se puede aceptar la argumentación de la INDDHH cuando dice que en materia de derechos humanos la reparación tiene un contenido más amplio a la materia civil (...) sino que abarca también otras medidas de contenido reparatorio, puesto que la INDDHH no puede adoptar significados según su particular y parcial punto de vista de un término jurídico".* El grave error conceptual que comete el Tribunal de Apelaciones tiene su origen en el desconocimiento del principio de reparación integral, tal como articula en los Principios y



directrices básicos de las Naciones Unidas sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (*Principios Van Boven - Bassiouni*)<sup>3</sup>. Estos principios son ampliamente reconocidos como la más completa serie de estándares, directrices e interpretaciones existentes en la materia, llegando, por ejemplo, en casos de violaciones graves a los Derechos Humanos, a disposiciones como la contenida en el Art. 75 del Estatuto de Roma.

12. En tercer lugar, el fallo tomado como ejemplo para solicitar esta Audiencia Pública representa un grave desconocimiento del alcance jurídico de las Resoluciones de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. En Uruguay, y en el resto de los países del Hemisferio, el contenido de estas Resoluciones se integra por recomendaciones a las autoridades públicas, que no constituyen sanciones, no causan estado, ni son ejecutables coercitivamente, y que se relacionan a la protección de todos los Derechos Humanos. Este desconocimiento queda en evidencia cuando el Tribunal sostiene que *“La ley 18.446 no atribuyó competencia específica a la INDDHH para conocer sobre conflictos individuales de trabajo de los funcionarios municipales (...) Todo ello lleva a concluir que si la INDDHH no tenía competencia para atender ese tipo de pretensiones (...) y menos aún podía reconocer afectación de derechos subjetivos ni ordenar su reparación donde el ordenamiento jurídico desde siempre ha proporcionado las vías procesales para su debida tutela así como tampoco puede sancionar por incumplimiento de resoluciones dictadas en tal ámbito”*.

13. La INDDHH y Defensoría del Pueblo de Uruguay es una institución con poco más de cinco años de existencia, que, a pesar de su reciente instalación, tiene un amplio reconocimiento e impacto en la sociedad uruguaya. Es el resultado de décadas de acciones de las organizaciones de la sociedad civil para que el país adecúe su estructura estatal para incrementar sus capacidades en materia de defensa, promoción y protección de los DDHH. Esos esfuerzos contaron desde el principio con el apoyo de los organismos

---

<sup>3</sup> La reparación integral puede presentarse bajo las siguientes formas: 1) la restitución; 2) la indemnización; 3) Proyecto de vida; 4) la satisfacción y las garantías de no-repetición (...) Finalmente, las medidas de satisfacción y no repetición, poseen un enorme poder de reparación que trascienden lo material y apuntan según palabras de la Corte a: “... el reconocimiento de la dignidad de las víctimas, el consuelo de los derechos humanos de que se trata, así como evitar que se repitan violaciones como las del presente caso”. Ver: Rousset Siri, Andrés: “El concepto de reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, citando a la Corte IDH, Caso Myrna Mack Chang Vs. Guatemala. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2003. Serie C No. 101, párr. 268. (En: Revista Internacional de Derechos Humanos / ISSN 2250-5210 / 2011 Año I -Nro.1, pág. 65)



internacionales con competencia regional y/o universal, lo que llevó a que, finalmente, el sistema político uruguayo entendiera que debía disponerse la creación de la INDDHH y Defensoría del Pueblo. Hoy, esta institución goza del reconocimiento de ostentar la categoría "A" asignada por el Comité Internacional de Acreditaciones (CIC) por su funcionamiento acorde a los Principios de París. ¿Qué sucedería, en el caso de Uruguay así como en el de otros Estados que integran el Sistema Interamericano, si las INDDHH no pudieran dar cabal cumplimiento a su mandato legal por decisiones infundadas de los órganos que integran cualquiera de los tres Poderes del Estado, entre ellos, el Poder Judicial? ¿Mantendría la comunidad internacional, en cuanto a Uruguay concretamente, esa máxima calificación de adecuación a los Principios de París a partir de la valoración de su autonomía y de su eficacia?

### III. Conclusiones

14. La Defensoría del Pueblo de Uruguay pretende con esta Audiencia contribuir a señalar el riesgo para el adecuado funcionamiento de las Instituciones Nacionales de DDHH en el Hemisferio, específicamente en cuanto a que el cumplimiento de su mandato pueda ser afectado por resoluciones dictadas en el ámbito jurisdiccional que desconozcan explícita y/o implícitamente el marco jurídico vigente, los estándares y los principios generales que animan el Derecho Internacional de los DDHH.
15. En ese marco, es necesario, entonces, que las máximas autoridades jurisdiccionales de los Estados que integran el Sistema Interamericano capaciten adecuadamente a jueces y magistrados a los efectos de evitar los riesgos señalados en los puntos anteriores.
16. En suma, la Defensoría del Pueblo de Uruguay plantea que las intervenciones de jueces y magistrados que no tengan en cuenta o desconozcan adecuadamente las materias identificadas pueden poner en riesgo, no solamente el funcionamiento de una garantía institucional de los Derechos Humanos que opere conforme a los Principios de París, sino que, en ciertos casos, podría incluso conllevar el incumplimiento de las obligaciones asumidas por los Estados de lo dispuesto en el Art. 2 de la Convención Americana sobre DDHH, específicamente en lo que respecta al compromiso de *"adoptar con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter*



*que fueren necesarias para hacer efectivos” los derechos y libertades referidos en el Art. 1 de la mencionada Convención.*

#### **IV. Petitorio**

17. Sobre la base de lo expuesto, la Defensoría del pueblo de Uruguay solicita a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

- a) Que reitere sus anteriores pronunciamientos sobre el papel de las INDDHH del Hemisferio como organismos fundamentales para la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, y como mecanismo complementario a los tradicionales de las garantías de los Derechos Humanos en los Estados que integran el Sistema Interamericano, a partir de sus mandatos específicos.
- b) Que recomiende firmemente al Estado uruguayo que la actuación de los organismos jurisdiccionales no resulte lesiva para el cumplimiento pleno del mandato de la INDDHH y Defensoría del Pueblo, conforme a lo dispuesto por la Ley No. 18.446, fundada en los Principios de París.
- c) Que recomiende expresamente a los Estados que integran el Sistema Interamericano que desarrollen actividades de capacitación permanente de jueces y magistrados sobre la naturaleza y mandato de las INDDHH.
- d) Que, a través del trabajo de su Relator para Uruguay, Comisionado Francisco Eigueguren, realice el seguimiento de la situación referida en esta Audiencia, a los efectos de contribuir a evitar la reiteración de casos similares.
- e) Que esa Comisión incorpore estas peticiones en su Informe Anual y en el comunicado de prensa relativo a esta Audiencia.