

## **SEMINARIO WEB: Resolución de la ONU sobre el Ómbudsman y Mediadores**

El IIO, como única organización internacional del Ómbudsman, ha trabajado constantemente para forjar asociaciones con otras organizaciones internacionales. Ejemplos de esto son los vínculos que existen con GANHRI y el Banco Mundial. Estos vínculos están diseñados para fortalecer la institución del Ómbudsman, para brindar apoyo adicional a los miembros individuales, especialmente aquellos que se encuentran bajo amenaza, para promover una mejor legislación y práctica y para desarrollar unos estándares internacionales en el cargo del Ómbudsman.

Como parte de esta actividad, el IIO ha trabajado con la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, lo que generalmente se conoce como Comisión de Venecia. La Comisión de Venecia fue establecida por el Consejo de Europa para brindar asesoramiento legal al Consejo y a sus Estados miembros. Los miembros de la Comisión son distinguidos abogados que han sido designados por los Estados miembros.

El propio Consejo de Europa se fundó después de la Segunda Guerra Mundial para promover la democracia y el estado de derecho. Tiene 47 Estados miembros, entre los cuales se encuentran los 27 miembros de la Unión Europea, además de otros países clave, como Rusia.

La región europea del IIO tuvo durante algún tiempo un memorando de entendimiento con la Comisión de Venecia y les alentó a que prestaran interés particular en los asuntos del Defensor del Pueblo. Esto se ha visto favorecido por el hecho de que los miembros de la Comisión han incluido a titulares de cargos del Ómbudsman actuales y en activo.

Por lo tanto, el IIO se mostró muy complacido cuando la Comisión de Venecia nombró un grupo de trabajo para desarrollar un conjunto de normas para las instituciones del Defensor del Pueblo. En este grupo de trabajo está la Sta. Lydie Err (Miembro, Luxemburgo), el ex Defensor del Pueblo de Luxemburgo, el Sr. Jan Helgesen (Miembro, Noruega), el Sr. Johan Hirschfeldt (Miembro suplente, Suecia), el Sr. Jørgen Steen Sørensen (Miembro, Dinamarca), quién entonces era el Defensor del pueblo danés y ahora juez del Tribunal Supremo y el Sr. Igli Totozani (Experto, Albania), ex Defensor del Pueblo de Albania. También se debe dar crédito considerable a Caroline Martin, quien actuó como secretaria del grupo.

El IIO también estaba preocupado por una posible consecuencia negativa. Si las normas desarrolladas no eran lo suficientemente sólidas y si se basaban en el mínimo denominador común, corría el riesgo de socavar a miembros si los gobiernos decidían reducir sus poderes o jurisdicción sobre el tema de adaptar la legislación a los Principios. El IIO entonces decidió tomar un papel muy activo en su desarrollo, para así garantizar que representaran un estándar aspiracional que pudiera ayudar a proteger a los miembros e impulsar esta mejora.

El IIO alentó al grupo de trabajo a realizar una sesión de consulta y a compartir borradores. También participaron activamente otras Asociaciones del Ómbudsman regionales y lingüísticas, como la Asociación del Ómbudsman del Mediterráneo, La Asociación Francófona del Ómbudsman y Mediadores (AOMF) y la FIO, la Federación Iberoamericana del Ómbudsman.

El IIO optó por proporcionar nuevos borradores, en lugar de realizar presentaciones. Se aceptaron muchos de los elementos modificados de los nuevos borradores, lo que dio lugar a una versión final considerablemente reforzada frente a los borradores iniciales. A menudo esto demuestra que este enfoque puede resultar eficaz.

Los Principios fueron adoptados por la Comisión en su reunión de marzo de 2019. Como Presidente del IIO, me dirigí a la Comisión y participé con mis compañeros en los debates y negociaciones.

Varios colegas del Ómbudsman, que eran miembros de la Junta de IIO en ese momento o que habían sido elegidos para la Junta entrante también participaron como representantes de otras Asociaciones, entre ellos están: Catherine De Bruecker, Andreaas Potakis y Marc Bertrand.

Los Principios de Venecia fueron posteriormente adoptados formalmente por el Consejo de Europa. La recomendación del Consejo de Europa establece que:

- deben existir instituciones del Ómbudsman en todos los Estados miembros.
- los Estados miembros deben proporcionar una base jurídica firme para las instituciones del Ómbudsman, preferiblemente a nivel constitucional.
- el proceso de selección y nombramiento del director de una institución del Ómbudsman debe promover su independencia.
- los Estados miembros deben garantizar que las instituciones del Ómbudsman puedan desempeñar su mandato con independencia de cualquier otro proveedor de servicios públicos sobre el que tengan jurisdicción.

Es importante decir en este punto que los Principios fueron concebidos como principios universales. No hay nada específico de Europa en ellos, y el IIO siempre tuvo en mente que podrían convertirse en un conjunto de estándares universalmente aceptados para las instituciones del Ómbudsman en todo el mundo, de la misma manera que los Principios de París establecen los requisitos para las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos.

Es por eso que nos complació especialmente poder trabajar con el Ómbudsman Benalilou de Marruecos para que los Principios se adjuntaran a una resolución reforzada de la ONU sobre el Ómbudsman y el Mediador, que se adoptó en diciembre y me complace saber que sabremos más sobre su trabajo en breve y que también será seguido por el Secretario General del IIO, Amon.

Ahora pasaré a hablar de los Principios mismos.

- 1. Las instituciones del Ómbudsman tienen un papel importante que desempeñar en el fortalecimiento de la democracia, el estado de derecho, la buena gobernanza y en la protección y promoción de los derechos humanos y libertades. Si bien no existe un modelo estandarizado... el Estado apoyará y protegerá al Defensor del Pueblo y se abstendrá de cualquier acción que atente contra su independencia.*

Esto subraya los principios clave que siempre han apoyado la labor del Ómbudsman, a la hora de promover la buena administración y el estado de derecho. También ubica firmemente al Ómbudsman como un elemento vital de una democracia fuerte y establece el papel que desempeñan todas las oficinas del Ómbudsman en la protección de los derechos humanos. Finalmente, destaca el significado primordial de la independencia.

- 2. La Institución del Ómbudsman, incluyendo su mandato, se basará en una base jurídica firme, preferiblemente a nivel constitucional, mientras que sus características y funciones podrán desarrollarse más a nivel estatutario.*

Este segundo principio busca una base legislativa firme para el Ómbudsman. Al referirse a la constitución, sugiere que el Defensor del Pueblo debe estar integrado en la ley fundamental del estado, ayudando a garantizar su independencia y autoridad.

*3. La Institución del Ómbudsman recibirá un rango adecuadamente alto, reflejado también en la remuneración del Defensor del Pueblo y en la compensación por su jubilación.*

Aquí se refleja la necesidad de asegurar que el puesto sea de un nivel muy superior, nuevamente para así reforzar su importancia y autoridad. El puesto del Ómbudsman es muy personal, y cada uno de nosotros aportará nuestro propio enfoque al trabajo. Es fundamental asegurarse de que participen en este trabajo personas adecuadas.

*4. La elección de un modelo de Ómbudsman único o plural depende de la organización del Estado, sus particularidades y necesidades. La Institución del Defensor del Pueblo puede estar organizada en diferentes niveles y con diferentes competencias.*

No todos los países optarán por un único Ómbudsman nacional. Algunos tienen un Defensor del Pueblo nacional complementado por oficinas de Ómbudsman regionales o especializadas, como por ejemplo un Ómbudsman de la policía. También hay oficinas municipales del Ómbudsman y oficinas que reflejan las necesidades culturales particulares de su país, como es el caso de Bélgica, donde hay un Defensor del Pueblo de habla francesa y un Defensor del Pueblo de habla flamenca que trabajan juntos a nivel federal. Otros países delegan el poder a las regiones, y puede haber un Defensor del Pueblo a nivel regional para reflejar esto, como es el caso de Canadá, Pakistán y Australia, por ejemplo. Lo importante aquí es saber que esta flexibilidad no debe producirse a expensas de las personas que deseen presentar quejas, por lo que debe haber una cobertura integral de todos los servicios públicos y una buena relación en el caso de que hubiese más de un Ómbudsman.

*5. Los Estados adoptarán modelos que cumplan plenamente con estos Principios, fortalezcan la institución y mejoren el nivel de protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales en el país.*

En primer lugar, se trata de un llamamiento para que todos los Estados garanticen que existe una institución o instituciones del Defensor del Pueblo, y que éstas sean plenamente compatibles con los Principios de Venecia. Esto ayudará al IIO a seguir presionando en favor de la creación del cargo del Ómbudsman donde no existan y también ayudará a las oficinas existentes a buscar mejoras en su legislación para mejorar su independencia, jurisdicción y poderes.

*6. El Ómbudsman será elegido o nombrado de acuerdo con los procedimientos que fortalezcan en la mayor medida posible la autoridad, imparcialidad, independencia y legitimidad de la Institución. El Defensor del Pueblo será elegido preferentemente por el Parlamento por una mayoría apta adecuada.*

La relación entre el Ómbudsman y el Parlamento electo es fundamental. El uso de una mayoría apta debería ayudar a garantizar que haya un amplio apoyo político para el nombramiento y para proteger contra cualquier sugerencia de patrocinio. En muchos casos, el nombramiento real será realizado por el Jefe de Estado tras una votación en el Parlamento.

*7. El procedimiento de selección de candidatos incluirá una convocatoria pública y será un acto público, transparente, se basará en el mérito, objetivo y estará previsto por la ley.*

Este es un principio muy importante. Tener un proceso de contratación pública y transparente ofrece garantías reales sobre la independencia del Ómbudsman. El uso de un proceso de contratación formal, preferiblemente verificado de forma independiente, garantizará que se seleccione al candidato más capaz. Algunos de los ejemplos que muestran la excelencia de los procesos son el uso de un presidente de comité del parlamento en lugar de un representante del gobierno, involucrando a un Ómbudsman retirado o un Ómbudsman de otra jurisdicción y utilizando expertos independientes en recursos humanos para administrar dicho proceso.

*8. Los criterios a utilizar para ser nombrado Ómbudsman serán lo suficientemente amplios como para alentar a una amplia gama de candidatos adecuados. Los criterios esenciales son tener un alto carácter moral, integridad y conocimientos y experiencias profesionales adecuados, incluso en el campo de los derechos humanos y las libertades fundamentales.*

Si bien en algunos países solo se consideran aptos para ser Ómbudsman a abogados, este Principio identifica la importancia de asegurar que se pueda considerar un amplio espectro de personas, pero que dichas personas tengan las características necesarias que les permitan inspirar respeto y demostrar la capacidad de tener un juicio excelente y objetivo. Una vez más, el énfasis en los derechos humanos muestra la importancia de este aspecto del trabajo del Ómbudsman.

*9. El Ómbudsman no podrá, durante su mandato, desarrollar actividades políticas, administrativas o profesionales incompatibles con su independencia o imparcialidad. El Defensor del Pueblo y su personal estarán sujetos a códigos éticos de autorregulación.*

No se puede subestimar la importancia de que se considere que el Ómbudsman sea justo, independiente y objetivo. Muchos contratos prohíben debidamente al Ómbudsman a realizar cualquier otro trabajo durante su mandato. El Ómbudsman y el personal de la oficina deben demostrar los estándares que se esperan de ellos, en cuanto a su comportamiento y práctica. El cargo debe estar por encima de la política y claramente ubicada en el espacio de la justicia administrativa.

*10. El mandato del Ómbudsman será más largo que el mandato del órgano de nombramiento. El mandato se limitará preferentemente a un mandato único, sin posibilidad de reelección; en cualquier caso, el mandato del Defensor del Pueblo será prorrogable una sola vez. Preferiblemente, este plazo único no será inferior a siete años.*

Todas estas estipulaciones están diseñadas para garantizar la independencia de la institución. Un plazo corto no permitiría al Ómbudsman a adaptarse adecuadamente al trabajo. La prórroga podría llevar a una mayor presión sobre el Ómbudsman para que "haga lo que se proponga" y salvaguardar la reelección. Cada vez más se está adoptando el plazo único a largo plazo como la solución más óptima.

*11. El Ómbudsman será destituido de su cargo únicamente de acuerdo con una lista exhaustiva de condiciones claras y razonables que establezca la ley. Esto se relacionará únicamente con los criterios esenciales de "incapacidad" o "incapacidad para desempeñar las funciones del cargo", "mala conducta" o "mal comportamiento", que se interpretarán en sentido estricto. La mayoría parlamentaria requerida para la destitución, por el propio Parlamento o por un tribunal a solicitud del Parlamento, será igual o preferiblemente superior a la requerida para la elección. El procedimiento de remoción será público, transparente y estará previsto por la ley.*

Básicamente, no debería ser posible destituir a un Ómbudsman de su cargo porque haya molestado al gobierno de turno u otras figuras poderosas. En ocasiones, es necesario que el Defensor del Pueblo sea muy crítico y debe poder hacerlo sin preocuparse por la posibilidad de ser destituido de su mandato.

*12. El mandato del Ómbudsman abarcará la prevención y corrección de la mala administración y la protección y promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales.*

Ésta es una declaración clara e inequívoca sobre el papel del Defensor del Pueblo. Estas cuestiones, junto con la defensa del estado de derecho, deberían estar en el centro de la labor de todo Ómbudsman de función pública.

*13. La competencia institucional del Ómbudsman abarcará la administración pública a todos los niveles. El mandato del Defensor del Pueblo abarcará todos los servicios públicos y de interés general que se presten al público, ya sean prestados por el Estado, por los municipios, por organismos estatales o por entidades privadas. La competencia del Ómbudsman en relación con el poder judicial se limitará a garantizar la eficacia procesal y el funcionamiento administrativo de dicho sistema.*

Este es un Principio interesante, porque no confina la competencia del Defensor del Pueblo a los servicios prestados directamente por los organismos públicos. Muchas oficinas del Ómbudsman han comentado la tendencia a privatizar los servicios públicos. Cuando éstos se eliminan de la jurisdicción del Defensor del Pueblo, los usuarios pierden el acceso a una compensación. Esto establece claramente que incluso si se privatiza un servicio, el Defensor del Pueblo debe conservar la competencia para atender cualquier queja. También aclara que la administración de los tribunales puede ser competencia del Ómbudsman, pero que debe respetarse la independencia del poder judicial.

*14. El Defensor del Pueblo no recibirá ni seguirá instrucciones de ninguna autoridad.*

Si bien es razonable que una autoridad pública solicite al Ómbudsman que considere la posibilidad de abrir una investigación sobre un asunto en particular, la decisión de hacerlo o no debe recaer en el Defensor del Pueblo mismo.

*15. Toda persona física o jurídica, incluidas las ONG, tendrá derecho al acceso libre, sin trabas y gratuito al Ómbudsman y a presentar una denuncia.*

El libre acceso es una característica fundamental de la institución del Ómbudsman. Si bien el acceso a la justicia a través de los tribunales puede resultar difícil y costoso, el Defensor del Pueblo está abierto a todos.

*16. El Ómbudsman tendrá facultades discrecionales, por iniciativa propia o como resultado de una queja, para investigar casos teniendo debidamente en cuenta los recursos administrativos disponibles. El Defensor del Pueblo tendrá derecho a solicitar la cooperación de cualquier persona u organización que pueda ayudarlo en sus investigaciones. El Defensor del Pueblo tendrá el derecho legalmente exigible al acceso sin restricciones a todos los documentos, bases de datos y materiales pertinentes, incluidos aquellos que de otro modo podrían tener privilegios legales o ser confidenciales. Esto incluye el derecho al acceso sin trabas a edificios, instituciones y personas, incluso las privadas de libertad. El Ómbudsman estará facultado para entrevistar o exigir explicaciones por escrito a los funcionarios y autoridades y, además, prestará especial atención y protección a los denunciantes del sector público.*

Esta es una declaración increíblemente poderosa. En primer lugar, permite al Ómbudsman abrir una investigación con o sin denuncia. La propia iniciativa, o el propio movimiento como a veces se le llama, es una herramienta muy poderosa para arrojar a la luz esas áreas donde se requiere mejora. Es particularmente útil considerar el trato a las personas que puedan estar en desventaja cuando se trata de quejas.

Junto a esto, existe una amplia gama de poderes que requieren la cooperación total de los proveedores de servicios públicos y los funcionarios. Tener pleno acceso a los edificios y a las personas es fundamental para trabajar con los presos, por poner un ejemplo.

*17. El Ómbudsman estará facultado para dirigir recomendaciones individuales a los órganos o instituciones de la competencia de la Institución. El Ómbudsman también tendrá el derecho legalmente exigible de exigir que los funcionarios y autoridades respondan en un plazo*

*razonable que haya sido establecido por el mismo Defensor del Pueblo.*

De acuerdo con el modelo normal del Ómbudsman, esto no requiere que el Defensor del Pueblo tenga poderes jurídicamente vinculantes. Más bien otorga el poder de hacer recomendaciones al tiempo que requiere que el organismo competente responda dentro de un periodo establecido.

*18. En el marco del seguimiento de la aplicación a nivel nacional de los instrumentos internacionales ratificados en relación con los derechos humanos y las libertades fundamentales y de la armonización de la legislación nacional con estos instrumentos, el Ómbudsman estará facultado para presentar recomendaciones en público, al Parlamento o al Ejecutivo, incluso para enmendar leyes o aprobar nuevas leyes.*

Esto asegura que en aquellos casos en que el Ómbudsman concluya que la legislación existente no es compatible con las obligaciones de los derechos humanos, éste tenga el poder de recomendar cambios para abordar dicho déficit.

*19. Tras una investigación, el Ómbudsman estará preferentemente facultado para impugnar la constitucionalidad de las leyes y reglamentos o actos administrativos generales. El Defensor del Pueblo preferiblemente tendrá derecho a intervenir ante los órganos y tribunales competentes. La presentación oficial de una solicitud al Ómbudsman podría tener un efecto suspensivo en los plazos para aplicar al tribunal, de acuerdo con la ley.*

A menudo, durante el curso de una investigación, el Ómbudsman llegará a la conclusión de que, aunque el proveedor de servicios públicos ha actuado dentro de la ley, la ley en sí misma está dando lugar a un resultado injusto o injustificado. Del mismo modo, habrá situaciones en las que el Defensor del Pueblo concluirá que, en la práctica, una ley ha violado los derechos constitucionales de la persona que presenta la queja o de una clase de personas. Tener el poder de intervenir en casos judiciales es una herramienta poderosa para facilitar esto.

*20. El Ómbudsman informará al Parlamento sobre las actividades de la institución al menos una vez al año. En este informe, el Defensor del Pueblo puede informar al Parlamento sobre un posible incumplimiento por parte de la administración pública. El Defensor del Pueblo también informará sobre cuestiones específicas, si así lo considera oportuno. Los informes del Ómbudsman se harán públicos. Las autoridades deberán tenerlos debidamente en cuenta.*

El poder de informar al Parlamento es una herramienta clave en el arsenal del Ómbudsman. La relación del Defensor del Pueblo con el Parlamento es fundamental si la administración se muestra reacia a aplicar las recomendaciones. El requisito de que los informes sean públicos también garantiza que el trabajo del Ómbudsman sea abierto y transparente, y proporciona un incentivo adicional para que los órganos de jurisdicción implementen las recomendaciones.

*21. Se garantizarán a la institución del Ómbudsman recursos presupuestarios suficientes e independientes. La ley dispondrá que la asignación presupuestaria de fondos a la institución del Ómbudsman deberá adecuarse a la necesidad de garantizar el desempeño pleno, independiente y efectivo de sus responsabilidades y funciones. Se consultará al Defensor del Pueblo y se le pedirá que presente un anteproyecto presupuestario para el próximo ejercicio financiero. El presupuesto adoptado para la institución no se reducirá durante el ejercicio, a menos que la reducción se aplique en general a otras instituciones del Estado. La auditoría financiera independiente del presupuesto del Defensor del Pueblo tendrá en cuenta únicamente la legalidad de los procedimientos financieros y no la elección de prioridades en la ejecución del mandato.*

Para que un Ómbudsman sea eficaz e independiente, debe tener recursos suficientes para desempeñar su trabajo. Las amenazas de recortar el presupuesto de los Defensores del Pueblo en respuesta a informes desfavorables podría socavar su trabajo, al igual que agregan responsabilidades sin proporcionar los recursos adecuados. Esta disposición ayudará a protegerse contra eso. También nos ayudará a protegernos contra la interferencia de un auditor en el funcionamiento de la oficina, como sucedió en Chipre. La intervención del IIO en apoyo del Defensor del Pueblo allí, en la cual se citó esta disposición condujo a un resultado exitoso.

*22. La institución del Ómbudsman dispondrá de personal suficiente y de la flexibilidad estructural adecuada. La Institución puede incluir uno o más suplentes, designados por el Defensor del Pueblo. El Ómbudsman podrá contratar a su personal.*

Al igual que con los recursos financieros, tener la libertad de contratar a tu propio personal y tener suficientes personas capacitadas es de vital importancia.

*23. El Ómbudsman, los suplentes y el personal decisorio gozarán de inmunidad judicial respecto a las actividades y palabras, bien sean habladas o escritas, realizadas en su capacidad oficial para la Institución (la llamada inmunidad funcional). Dicha inmunidad funcional se aplicará también después de que el Defensor del Pueblo, los suplentes o el funcionario decisorio abandonen la Institución.*

Hemos visto en África, y en Europa, intentos de emprender acciones legales contra un Ómbudsman por cumplir con sus funciones. Tales amenazas pueden tener un impacto escalofriante en el trabajo de su cargo. Este Principio está diseñado para protegerse contra tales acciones.

*24. Los Estados se abstendrán de tomar cualquier medida que tenga por objeto la supresión de la institución del Ómbudsman o que tenga como resultado la supresión de la institución del defensor del pueblo o cualquier obstáculo para su funcionamiento eficaz, y se deberá proteger de forma eficaz de tales amenazas.*

*25. Estos principios serán leídos, interpretados y utilizados para consolidar y fortalecer la Institución del Ómbudsman. Teniendo en cuenta los diversos tipos, sistemas y estatus legales de las Instituciones del Ómbudsman y su personal, se alienta a los Estados a emprender todas las acciones necesarias, incluso a realizar ajustes constitucionales y legislativos, a fin de proporcionar las condiciones adecuadas que fortalezcan y desarrollen las Instituciones del Ómbudsman y su capacidad, independencia e imparcialidad en el espíritu y en consonancia con los Principios de Venecia para así garantizar su aplicación adecuada, oportuna y eficaz.*

En conjunto, estos principios le brindan una base muy sólida a cualquier Ómbudsman. Cualquier oficina cuya legislación sea compatible con ellos tendrá la capacidad de ser independiente, justa y eficaz. Les insto a todos a que revisen su propia legislación a la luz de estos Principios, y les pido a sus Parlamentos que hagan los arreglos necesarios para adaptarlos si fuese necesario.

El IIO ha estado promoviendo la revisión por pares como un medio para proporcionar un medio objetivo e informado de evaluar su cargo. La guía se encuentra en un documento titulado: Buenas Prácticas en el sitio web del IIO y se está actualizando para tener en cuenta los Principios de Venecia. Se solicita a cada región del IIO que prepare una lista de revisores pares que incluya a los titulares de cargos de Ómbudsman, personal de alto nivel y académicos con conocimientos adecuados. Una revisión bien enfocada podría ayudarle a defender los cambios necesarios. Espero que llegue el día en que todos los países tengan un Ómbudsman y que todos cumplan con estos Principios.

Gracias por su atención.

Peter Tyndall