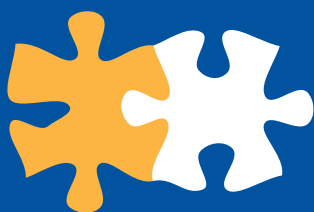


Estudio comparado sobre Defensorías del Pueblo y entidades garantes del derecho a la información en América Latina y Europa

Fernando F. Basch

Colección **Documento de Trabajo n° 27**

Serie **Buenas Prácticas**
Área **Institucionalidad Democrática**



Estudio comparado sobre Defensorías del Pueblo y entidades garantes del derecho a la información en América Latina y Europa

Fernando F. Basch

Documento de Trabajo nº 27

Serie: Buenas Prácticas

Área: Institucionalidad Democrática



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:

Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosociasocial-ii.eu

Con la colaboración:

Fundación Internacional y para Iberoamérica
de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)



Fundación CEDDET



Controladoria-Geral da União, Brasil



La presente publicación ha sido elaborada con la asistencia de la Unión Europea. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de la Unión Europea.

Edición no venal.

Realización gráfica:

Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, enero 2015



No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Índice

Prefacio	5
Prólogo	7
I. Introducción	9
II. Defensorías del Pueblo	11
1. Defensor del Pueblo de la Nación Argentina	13
2. Defensoría del Pueblo de Colombia	20
3. Defensor del Pueblo de España	26
4. Defensor del Pueblo Europeo	31
5. Defensoría del Pueblo del Perú	37
6. Reino Unido: el Defensor del Pueblo Parlamentario y del Servicio de Salud (the Parliamentary and Health Service Ombudsman)	48
III. Entidades garantes del derecho de acceso a la información	55
1. Consejo para la Transparencia de Chile	56
2. Instituto Federal de Acceso a la Información de México	64
IV. Conclusiones y recomendaciones	73
Bibliografía	83

Prefacio

EUROsociAL es un programa de cooperación de la Unión Europea con América Latina. Su objetivo es contribuir a cambios en políticas públicas que mejoren la cohesión social a través del intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de ambas regiones. Uno de los pilares de su trabajo se centra en el fortalecimiento de la colaboración social e institucional en la lucha contra la corrupción.

En el marco de colaboración entre EUROsociAL y la Contraloría General de la Unión (CGU) de la República Federal de Brasil, se definió que uno de los ámbitos esenciales para avanzar en la transparencia en Brasil era el de la armonización y estandarización de los servicios y la atención del Sistema Federal de Ouvidorias (Defensores del Pueblo en el ámbito de los Estados). Para ello, se planteó una serie de trabajos analíticos realizados por expertos internacionales. El trabajo que aquí se presenta es uno de ellos.

El “Estudio comparado de experiencias internacionales de estandarización de procedimientos de Ouvidoria en América Latina y Europa” fue elaborado por Fernando Basch, de Governance LATAM, conforme a las necesidades de la CGU.

El trabajo se centra en identificar buenas prácticas de América Latina y la Unión Europea que puedan servir de insumos para el diseño de la política pública de Ouvidoria brasileña. En este sentido, se identifican experiencias relevantes en países como Argentina, Colombia, Perú, Chile y México en América Latina, y en España, Reino Unido y Unión Europea, en el ámbito europeo. Tras la sistematización de estos casos, el autor realiza una serie de recomendaciones prácticas para el proceso de reforma brasileño.

Desde EUROsociAL esperamos que esta serie de estudios contribuyan a los esfuerzos de la CGU por mejorar la transparencia, la democratización y la eficacia de sus Ouvidorias.

Programa EUROsociAL
Institucionalidad democrática

Prólogo

Con el apoyo del Programa EUROsociAL de la Unión Europea, el profesor Fernando Basch ha preparado el presente *Estudio comparado sobre Defensorías del Pueblo y entidades garantes del derecho de acceso a la información*. Su objetivo inicial ha sido el de enriquecer el trabajo de preparación de un “Manual técnico de tratamiento de demandas de Ouvidoria”, que está siendo desarrollado por la Ouvidoria-Geral de Uniao de Brasil, pero, estoy seguro de que ha logrado más que eso: el estudio constituye también un importante aporte al Derecho comparado y, en particular, a la investigación de los sistemas de recepción, tramitación interna y respuesta de las solicitudes ciudadanas de acceso a la información de América Latina y Europa.

Para ello ha realizado un seguimiento pormenorizado de la labor de las Defensorías del Pueblo de España, Pueblo Europeo, Argentina, Colombia y Perú, del Ombudsman del Reino Unido, del Consejo para la Transparencia de Chile y del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos de México, todas ellas instituciones garantes del derecho de acceso a la información.

Quisiera destacar la sencillez con la que el autor explica los complejos procedimientos y buenas prácticas con los que las organizaciones estudiadas brindan atención a la ciudadanía y, en particular, el detalle, tipología y objetivos de los sistemas de recepción de presentaciones, las condiciones para su admisibilidad, los canales de recepción con los que cuenta la ciudadanía y las estrategias activas de identificación de problemas desarrolladas por algunas entidades, como los viajes itinerantes. De la misma manera, los procedimientos de tramitación interna, las reglas y procesos institucionales —entre ellas, la creación de un área encargada de centralizar la recepción, análisis y derivación de las presentaciones ciudadanas—, un análisis de las respuestas que se brindan a los ciudadanos, un balance de las estrategias que se emplean para hacer cumplir los requerimientos o para modificar los actos lesivos de derechos. En este último apartado, el autor analiza la creación de sistemas de comités y enlaces para el seguimiento de las solicitudes de acceso a la información.

Para realizar este estudio comparado, el autor ha realizado, tanto un “trabajo de escritor” (así lo llama él) para el análisis del marco normativo de cada entidad, como

un “trabajo de campo” que lo ha llevado a conocer los sitios web de las instituciones estudiadas para familiarizarse con ellos y poder simular experiencias desde el papel de usuario. Asimismo, la investigación ha sido realizada con la participación de funcionarios y funcionarias, lo que, en conjunto, le ha permitido aportar datos valiosos sobre la labor interna de cada entidad y sobre la experiencia de los usuarios que recurren a ellas.

Aunado a lo anterior, la identificación de las buenas prácticas y debilidades es un útil valor añadido frente a cualquier otra investigación realizada hasta hoy. Ello nos permitirá contar con un mejor panorama de la problemática que abonará en la implementación de mejoras, no solo para las Ouvidorias de Brasil sino para todas las entidades que han formado parte de esta investigación, como la Defensoría del Pueblo del Perú, que tengo el honor de dirigir.

Por lo señalado, confío en que el presente estudio será de mucha utilidad para que, desde cada una de nuestras realidades nacionales, podamos fortalecer nuestra labor de defensa y protección de los derechos fundamentales de las personas y la comunidad.

Lima, enero de 2015.

Eduardo Vega Luna
Defensor del Pueblo del Perú

I. Introducción

Este trabajo describe y analiza comparativamente políticas, buenas prácticas institucionales y debilidades de Defensorías del Pueblo y entidades garantes del derecho de acceso a la información en Latinoamérica y Europa. Su objetivo es enriquecer el trabajo de preparación de un Manual Técnico de Tratamiento de Demandas de Ouvidoria que está siendo desarrollado por la Ouvidoria-Geral da União de Brasil.

Específicamente, se analizan aquí los sistemas de recepción, tramitación interna y respuesta a presentaciones ciudadanas que las distintas agencias bajo estudio han implementado, con especial foco en:

- los tipos de presentaciones ciudadanas que reciben y su objetivo;
- los canales de recepción de presentaciones y de fomento a la participación ciudadana;
- las reglas y procesos institucionales de tramitación interna;
- los métodos y reglas relativas a la respuesta al ciudadano; y
- las buenas prácticas y debilidades identificables.

La investigación que dio lugar a la elaboración de este trabajo incluyó investigación de escritorio de los marcos normativos e institucionales aplicables, la navegación de los sitios web de las agencias con el fin de relevar la información presentada y de simular la experiencia del usuario, el relevamiento de informes acerca de los órganos relevados y entrevistas en profundidad a funcionarios de las Defensorías del Pueblo de Argentina, Colombia y Perú y del Consejo para la Transparencia de Chile)¹.

A continuación se hace una referencia general a las Defensorías del Pueblo estudiadas (Sección II) para dar lugar *a posteriori* al estudio de cada una de ellas en particular: la

1. El autor agradece la disposición para ser entrevistados y los generosos aportes del Dr. Juan Carlos Mazzini, Jefe de Relaciones Internacionales de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina; la Dra. Elizabeth Gomez Ruiz, Asesora de la Defensoría del Pueblo de Colombia; el Dr. Luis Manuel Castro Novoa, Defensor Delegado para los Asuntos Constitucionales y Legales de la Defensoría del Pueblo de Colombia; el Dr. Fernando Castañeda, Adjunto en Asuntos Constitucionales de la Defensoría del Pueblo del Perú, y la Dra. Daniela Moreno Tacchi, Directora (s) de Estudios del Consejo para la Transparencia de Chile. Gracias también a Leandro García Silva por su ayuda en el inicio de la investigación, y a Miguel A. Peñailillo López y Fernando De La Cruz Prego, del Programa EUROSociAL, y a Marcio Camargo Cunha Filho, de la Contraloría General de la Unión de Brasil, por sus comentarios a una versión previa de este informe.

Defensoría del Pueblo de Argentina (Sección II. 1), la Defensoría del Pueblo de Colombia (Sección II. 2), la Defensoría del Pueblo de España (Sección II. 3), la Defensoría del Pueblo Europeo (Sección II. 4), la Defensoría del Pueblo del Perú (Sección II. 5) y el Ombudsman del Reino Unido (Sección III. 6).

En la Sección III se introducen las entidades garantes del derecho de acceso a la información, y se estudia en particular al Consejo para la Transparencia de Chile (Sección III. 1) y al Instituto Federal de Acceso a la Información de México (Sección III. 2).

Por último, la Sección IV formula conclusiones y recomendaciones a partir de un análisis comparado de los distintos órganos estudiados.

II. Defensorías del Pueblo

Las Defensorías del Pueblo (también llamadas Ombudsman) son, en términos generales, instituciones estatales que actúan con las misiones principales de supervisar o controlar el ejercicio de las funciones administrativas públicas y de coadyuvar en la promoción, protección y garantía de los derechos y las libertades tuteladas en la Constitución y la ley. Actúan, por ejemplo, ante fallas o mala atención en la prestación de servicios públicos o los sistemas de seguridad social, cualquier forma de discriminación, contaminación ambiental, arbitrariedad en decisiones relativas a impuestos y tarifas, incumplimiento de deberes legales o violaciones de derechos humanos.

Si bien cada marco normativo delimita la competencia específica de cada Defensoría, en términos generales suelen tener competencia para actuar ante vulneraciones o amenazas de vulneraciones a derechos originadas en actos u omisiones de la Administración Pública, sus órganos descentralizados o autárquicos, empresas públicas y demás organizaciones —públicas o privadas— en ejercicio de funciones o encargados de la provisión de servicios públicos². Las Defensorías con competencia para actuar también contra personas o instituciones del sector privado son la excepción³, aunque esta tendencia seguramente se irá ampliando en el futuro.

Con el fin de cumplir con sus misiones institucionales, las Defensorías del Pueblo carecen en general de autoridad institucional sobre otras agencias estatales y de potestades sancionatorias. El modelo que impera para que cumplan sus cometidos institucionales es el de la difusión, la persuasión y la influencia. Sus facultades se limitan por lo general a llevar adelante actividades de promoción de derechos —educación, generación de conciencia, diseminación—, a proveer asesoramiento, a mediar entre particulares e instituciones

2. La Defensoría del Pueblo Europeo: Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, art. 195 (1); Estatuto, art. 2[1]; la Defensoría del Pueblo de España: Ley Orgánica 3/1981; el Ombudsman del Reino Unido: Parliamentary Commissioner Act 1967. Schedule 2; la Defensoría del Pueblo del Perú: Ley Orgánica, art. 9; la Defensoría del Pueblo de Argentina: Ley 24284, arts. 14 y 15; el Consejo para la Transparencia de Chile: Ley 20285, y el Instituto Federal de Acceso a la Información de México: Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, art. 33.

3. Es el caso de la Defensoría del Pueblo de Colombia, que tramita quejas contra "... particulares que obran por instigación de [servidores públicos], con su consentimiento expreso o tácito, con su tolerancia manifiesta o como resultado del incumplimiento del deber de respeto y garantía que tiene el Estado" (Resolución 396 de 2003 del Defensor del Pueblo de Colombia, art. 4.1.1).

públicas, a persuadir o convencer, o a realizar observaciones, advertencias, sugerencias o recomendaciones —generales o específicas— para que se modifiquen políticas, prácticas o comportamientos a fin de prevenir, remediar o reparar vulneraciones a derechos⁴.

En términos generales, en los casos en que las Defensorías del Pueblo verifican violaciones a derechos o incumplimientos en la prestación de servicios, los marcos legales prevén únicamente la obligación de las agencias que han sido objeto de observaciones, sugerencias o recomendaciones de responder por escrito a la Defensoría señalando si, en qué medida, y a través de qué acciones, ha remediado o procurará remediar la situación o prevenir nuevas violaciones o incumplimientos en el futuro⁵. En algunos casos, las Defensorías del Pueblo han sido investidas de legitimación procesal, es decir, competencia para presentar acciones judiciales y litigar contra el Estado⁶.

En dirección a conocer y esclarecer los hechos que son objeto de las presentaciones que reciben, las Defensorías del Pueblo gozan en general de facultades para formular requerimientos de información, de expedientes o de cualquier documentación y para requerir la intervención judicial para casos de respuesta negativa, así como para requerir la producción de pruebas, para llevar adelante inspecciones, verificaciones o convocar a reuniones, o audiencias de mediación o conciliación⁷. De forma complementaria, los marcos legales aplicables establecen el deber de todas las autoridades que reciban requerimientos de la Defensoría del Pueblo de responderle, proveerle acceso y/o hacerle llegar toda la información, documentación o lo que fuere que haya requerido, así como de auxiliarla en las acciones que esté llevando adelante⁸.

Por tratarse de una institución de origen europeo continental⁹ su diseño institucional suele colocarla bajo la órbita del Congreso o Parlamento, pero con autonomía funcional.

La autonomía funcional es protegida, usualmente, a través de inmunidades¹⁰, reglas de designación¹¹ y procedimientos de remoción¹² destinados a asegurar independencia y

4. Defensoría del Pueblo de Colombia: Resolución 396 de 2003; Defensoría del Pueblo Europeo: art. 2, Estatuto; Defensoría del Pueblo español: Ley Orgánica 3/1989 art. 1; Defensoría del Pueblo de Argentina: Ley 24284, art. 1, segundo párrafo; Defensoría del Pueblo del Perú: Constitución Política, art. 162°.

5. Defensoría del Pueblo de Colombia: Resolución 369 de 2003, 4.1.2; de la Defensoría del Pueblo Europeo: Disposiciones de Aplicación del Estatuto, arts. 7 y 8.

6. Defensoría del Pueblo de Argentina: Ley 24284, art. 14 y de España: Ley Orgánica 3/1981, art. 9.

7. Defensoría de Pueblo Europeo: Disposiciones de Aplicación del Estatuto, arts. 4, 5, 6 y 9; la Defensoría del Pueblo del Perú: Constitución, art. 162; la Defensoría del Pueblo de Colombia: Resolución 396 del 2003, art. 4.1.1; y el Consejo para la Transparencia de Chile: Ley 20285, art. 33.

8. Argentina: Ley 24284 de la Nación Argentina, art. 24; Colombia: Constitución, art. 284 y Ley 24 de 1992, art. 16; España: Ley Orgánica 3/1981, art. 19 (1); Perú: Constitución, art. 161; Defensor del Pueblo Europeo: Estatuto, art. 3, inciso 2.

9. La figura del *Ombudsman* nace en la Constitución sueca en 1809 para dar respuesta inmediata a los ciudadanos ante abusos de difícil solución por vía burocrática o judicial.

10. Defensoría del Pueblo Europeo: Estatuto, art. 10.3; Defensoría del Pueblo español: Ley Orgánica 3/1981, art. 6. 2; Defensoría del Pueblo de Argentina: art. 12, Ley 24248.

11. Defensoría del Pueblo español: Ley Orgánica 3/1981, art. 5; Defensoría del Pueblo de Colombia: Ley 24 de 1992, art. 2; la Defensoría del Pueblo de Argentina: Ley 24284, art. 2°.

12. Defensoría del Pueblo española: Ley Orgánica 3/1981, art. 5.4; Defensoría del Pueblo del Perú: Constitución, art. 161°; la Defensoría del Pueblo argentino: art. 10.e, Ley 24284.

estabilidad en el ejercicio de un mandato temporal renovable —que suele establecerse en periodos de entre 4 y 6 años—¹³; ciertos resguardos de autonomía presupuestaria y la regla, en algunos casos constitucional y en otros legal, de que el Defensor no pueda recibir instrucciones ni órdenes de ninguna autoridad estatal, aunque deba rendir cuentas a través de informes anuales o de otro tipo al órgano legislativo en el cual está inmerso¹⁴.

La estructura interna de las Defensorías suele incluir adjuntías o vicedefensorías en las cuales la máxima autoridad de la institución puede delegar funciones¹⁵, así como áreas de trabajo especializadas por temas, que se distribuyen los expedientes de trámite en función de la materia u objeto de las presentaciones formuladas¹⁶. Por otro lado, las estructuras internas de las Defensorías incluyen áreas de comunicación y/o prensa, encargadas de diseñar e implementar las estrategias de diseminación de las acciones de la Defensoría y de generar conciencia en la ciudadanía y en las agencias y funcionarios públicos acerca de los alcances de los derechos y los deberes de las Administraciones Públicas¹⁷.

Las próximas secciones estudian en particular las Defensorías del Pueblo de Argentina, Colombia, España, Perú y la Unión Europea, así como el Ombudsman del Reino Unido. Se hará foco en el tipo de presentaciones que reciben, su objeto, los canales que disponen para recibirlas y las reglas y prácticas que observan para tramitarlas y darles respuesta, y para interactuar con la ciudadanía en general.

1. Defensor del Pueblo de la Nación Argentina

Introducción

El Defensor del Pueblo de la Nación Argentina fue previsto por la propia Constitución como órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actúa con plena autonomía funcional y sin recibir instrucciones de ninguna autoridad¹⁸

13. En el caso del Defensor del Pueblo de España, según el art. 2.1 de la Ley Orgánica 3/1981, el mandato es de cinco años. En el de Colombia, el mandato es de cuatro años de acuerdo con el art. 2° de la Ley 24 de 1992. En Argentina es de cinco años según el art. 3° de la Ley 24284.

14. Defensoría del Pueblo de Colombia, art. 9, inciso 22 de la Ley 24 de 1992; Defensoría del Pueblo de Argentina: art. 31, Ley 24248; Defensoría del Pueblo española, art. 32, Ley Orgánica 3/1981; Defensoría del Perú, art. 162° de la Constitución; Defensoría del Pueblo Europeo, art. 11 del Estatuto.

15. La Defensoría del Pueblo española: art. 8 de la Ley Orgánica 3/1981; Defensoría del Pueblo de Colombia: art. 10°, Ley 24 de 1992; Ley 24 de 1992 de la Defensoría del Pueblo de Colombia y Resolución 396 de 2003.

16. Es el caso de la Defensoría del Pueblo de Colombia, regulado en la Ley 24 de 1992 y en la Resolución 396 de 2003.

17. La función de estas áreas debería orientarse a cumplir con el punto C.3 de los Principios de París ("Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos"), que señalan que las Defensorías deben "dirigirse a la opinión pública, directamente o por intermedio de cualquier órgano de comunicación, especialmente para dar a conocer sus opiniones y recomendaciones".

18. Constitución de la Nación Argentina (1994) Argentina [Internet]. Art. 86. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>. Acceso el 17 de octubre de 2014.

con la misión de defender y proteger los derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes¹⁹.

Su competencia es federal, lo que implica que no puede intervenir en conflictos o asuntos de competencia de órganos provinciales o municipales²⁰.

¿Qué presentaciones recibe?

Las presentaciones que recibe el Defensor del Pueblo argentino se denominan quejas. Puede presentarlas toda persona, física o jurídica, que se considere afectada por los actos, hechos u omisiones de:

- la Administración Pública federal y sus agentes²¹,
- las personas jurídicas públicas no estatales que ejerzan prerrogativas públicas y
- las personas jurídicas privadas prestadoras de servicios públicos.

Condiciones de admisibilidad

Las quejas deben ser presentadas:

- dentro de un año desde que el hecho, acto u omisión que la origina ha tenido lugar,
- por escrito,
- conteniendo nombre, apellido y domicilio del damnificado,
- incluyendo la descripción del problema, las instancias posteriores y los reclamos y respuestas recibidas ante otras instituciones —en caso de que se hubieren efectuado—,
- con la firma del damnificado o de un representante en los casos en que aquel se encontrare incapacitado.

19. Ley 24284 (1993) Argentina [Internet]. Art. 14. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/680/texact.htm>. Acceso el 7 de octubre de 2014. Además, el Defensor del Pueblo está facultado para proponer al Poder Legislativo y a la Administración pública la modificación de aquellas normas cuyo cumplimiento pueda provocar situaciones injustas o perjudiciales, y tiene legitimación procesal, es decir, que está facultado para presentarse en sede judicial.

20. La Ley 24284 regula todo lo relativo a la creación, nombramiento, cese y condiciones del Defensor del Pueblo; su competencia y demás reglas procedimentales, así como a sus recursos humanos y materiales. Ley 24284 (1993) Argentina [Internet]. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/680/texact.htm>. Acceso el 7 de octubre de 2014. El Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo regula otros aspectos de la institución o especifica aquellos que tienen un tratamiento restringido en la ley. Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/textos%20actualizados/24284-defensoria%20del%20pueblo.pdf>. Acceso el 7 de octubre de 2014.

21. Dentro del concepto de Administración pública nacional quedan comprendidas la Administración centralizada y descentralizada; entidades autárquicas; empresas del Estado; sociedades del Estado; sociedades de economía mixta; sociedades con participación estatal mayoritaria; y todo otro organismo del Estado nacional cualquiera fuere su naturaleza jurídica, denominación, ley especial que pudiera regirlo, o lugar del país donde preste sus servicios. Quedan exceptuados del ámbito de competencia de la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y los organismos de defensa y seguridad (Ley 24284, art. 15).

Las quejas son inadmisibles —y las decisiones tomadas al respecto por el Defensor del Pueblo son irrecurribles— en los siguientes casos:

- si se refieren a conflictos entre particulares,
- si se encuentra pendiente una resolución administrativa o judicial²²,
- si transcurrió más de un año a partir del hecho, acto u omisión que la motivó,
- si el Defensor carece de competencia para tratarla²³,
- si se advirtiera mala fe, carencia o trivialidad de fundamentos o inexistencia de pretensión²⁴,
- si su tramitación irrogare perjuicio al legítimo derecho de un tercero

Canales de presentación

Las quejas pueden presentarse:

- Personalmente, en la sede central de la Defensoría en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires o en cualquiera de las oficinas distribuidas en el territorio de las provincias²⁵.
- Por correo postal.
- Por teléfono desde cualquier parte del país, con el costo de una llamada local.
- Por fax.
- A través de legisladores, tanto provinciales como nacionales, quienes tienen el deber de trasladar inmediatamente la queja al Defensor del Pueblo²⁶.
- A través de la página web de la Defensoría: completando un formulario *online* para “consultas”²⁷.

Lamentablemente, no es sencillo para el usuario detectar que el formulario *on-line* para presentar quejas y reclamos se encuentra en el link “consultas”. La página web del Defensor del Pueblo explica todas las vías disponibles para realizar una queja, pero su localización tampoco es sencilla, pues se haya en un link pequeño en medio de una página de inicio muy poblada. Sin dudas la vía priorizada por la Defensoría para recibir quejas es la telefónica:

22. Ley 24284 (1993) Argentina [Internet]. Art. 21. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/680/texact.htm>. Acceso el 7 de octubre de 2014. Si iniciada la actuación se interpusiere un recurso administrativo o acción judicial, el Defensor del Pueblo debe suspender su intervención.

23. Ley 24284 (1993) Argentina [Internet]. Art. 20. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/680/texact.htm>. Acceso el 7 de octubre de 2014. En dicho caso, el Defensor está facultado para derivar la queja a la autoridad competente informando de tal circunstancia al interesado.

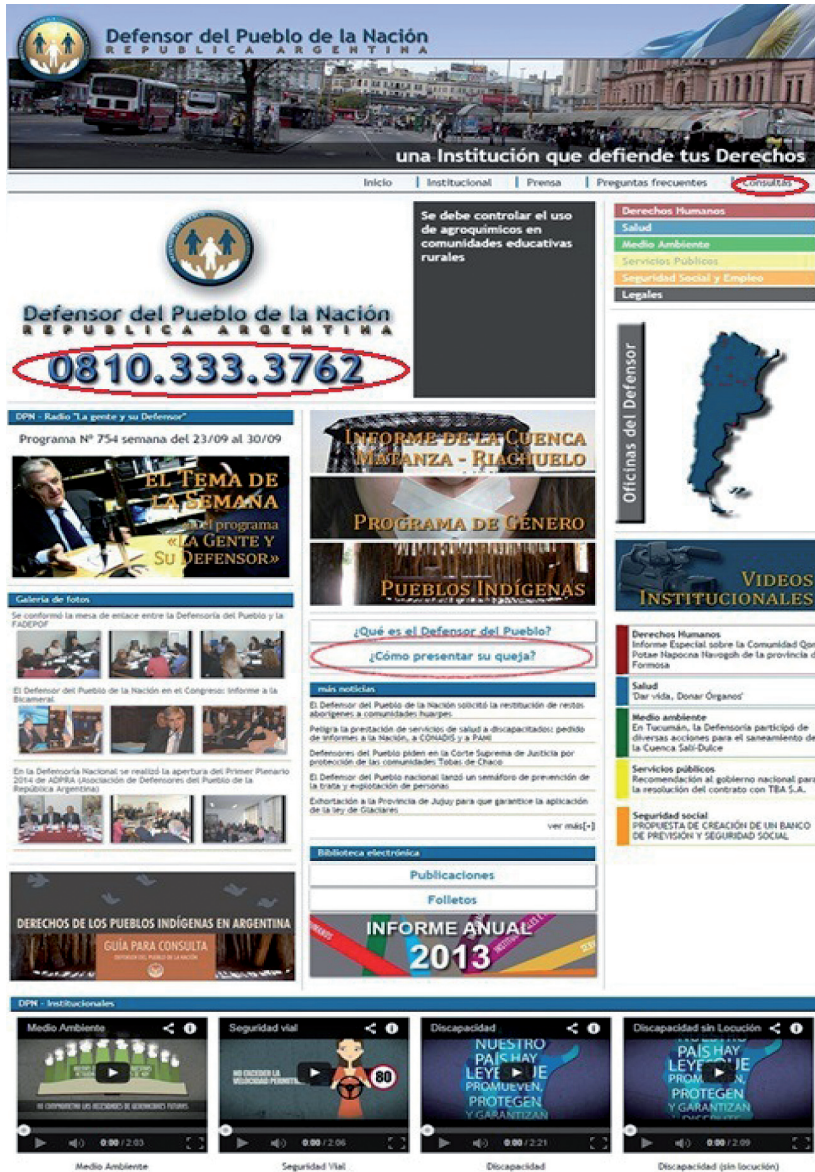
24. Ley 24284 (1993) Argentina [Internet]. Art. 21. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/680/texact.htm>. Acceso el 7 de octubre de 2014.

25. Actualmente la Defensoría cuenta con representaciones en todas las provincias argentinas con la excepción de San Juan, Santa Cruz, Neuquén, La Pampa y Buenos Aires. La Defensoría informa las direcciones de sus distintas delegaciones en su sitio web: Defensor del Pueblo (2014) Argentina [Internet]. Disponible en: <http://www.dpn.gob.ar/delegaciones.php>. Acceso el 15 de octubre de 2014.

26. Ley 24284 (1993) Argentina [Internet]. Art. 14. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/680/texact.htm>. Acceso el 7 de octubre de 2014.

27. Disponible ingresando al link: <http://www.dpn.gob.ar/contacto.php?id=1>.

Imagen 1



Por otro lado, la Defensoría no avanza en las gestiones de las quejas enviadas por teléfono, por fax o a través del formulario *online* hasta tanto el reclamante remita su presentación por escrito y debidamente firmada. La exigencia proviene de fuente legal²⁸, y no ha sido morigerada por vía reglamentaria ni en las prácticas institucionales. El

28. Ley 24284, art. 19.

mérito de las vías de acceso alternativas a la presentación escrita pierden así buena parte de su utilidad práctica.

Finalmente, a fin de aumentar la captación de presentaciones ciudadanas, la Defensoría recurre a la práctica de montar *stands* con personal técnico en distintos puntos de circulación masiva de personas (por ejemplo en estaciones de tren).

Trámite interno

Todas las presentaciones son recibidas por la Oficina de Registro, Notificaciones y Archivo de la Defensoría. Después de la recepción, dicha oficina envía una nota por correo postal al reclamante donde le informa del número de actuación y el área que llevará adelante el trámite, lo cual depende del tema de la queja²⁹.

Si la queja no es admitida, la Defensoría tiene el deber de explicar en términos simples y llanos la imposibilidad de proseguir el curso de la presentación. En la práctica, cuando se considera que una queja no puede ser admitida el funcionario a cargo de dar esta información se ocupa de asesorarla y derivarla al organismo que tenga competencia o facultades para darle una respuesta³⁰.

Si la queja es admitida, el Defensor del Pueblo debe promover la investigación para el esclarecimiento de los supuestos denunciados. En todos los casos debe informar de su contenido al organismo o entidad pertinente mediante oficio. El órgano requerido tiene el deber legal de responder a través de un informe escrito en un plazo máximo de 30 días, que puede ser ampliado por el Defensor si considera que las circunstancias lo ameritan³¹.

A fin de hacer seguimiento de este trámite y evitar demoras superiores a los 30 días, la Defensoría ha reglamentado internamente que, en caso de no recibirse respuesta en un plazo de 15 días, habrá de reiterarse el pedido consignando un plazo de diez días para la contestación, y que en caso de que dicha reiteración tampoco obtuviera respuesta en los diez días indicados, se envíe una segunda reiteración pero fijando un plazo de 48 horas para su respuesta³². Por otro lado, se han establecido reglas especiales

29. La Defensoría está organizada en distintas áreas de servicios y otras áreas temáticas entre las cuales se reparte el trabajo sustantivo, entre ellas, la Dirección de Derechos Sociales (que incluye áreas en Derechos Humanos, Administración de Justicia, Mujer, Niños y Adolescentes; Salud, Acción Social, Educación y Cultura, y Medio Ambiente y Desarrollo sustentable) y la Dirección de Derechos Económicos (que alberga áreas en materia de Usuarios, Obras y Servicios Públicos, Economía, Finanzas y Tributos; Seguridad Social y Empleo), y la Asesoría Legal y Contencioso.

30. ACIJ, "La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: Diagnóstico y Recomendaciones en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Apertura a la Ciudadanía" (marzo de 2014), Serie Ombudsman en Latinoamérica —Iniciativa TPA—, p. 46.

31. Ley 24284, art. 23.

32. ACIJ, "La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: Diagnóstico y Recomendaciones en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Apertura a la Ciudadanía" (marzo de 2014), Serie Ombudsman en Latinoamérica —Iniciativa TPA—, p. 45.

para la abreviación de los plazos en trámites de urgencia, exigiéndose a los funcionarios y empleados de la Defensoría la realización de sus mayores esfuerzos para agilizar el trámite, pudiendo acotar los plazos establecidos para la respuesta del organismo requerido³³.

Una vez que el organismo responde la solicitud de informe, si el Defensor del Pueblo considera que las razones alegadas por el informante son suficientes y la justificación válida, puede dar por concluida la actuación, debiendo comunicarlo al interesado³⁴. Después de ser notificada, la persona que presentó la queja tiene 30 días para presentar observaciones, en ausencia de las cuales el trámite se da por concluido. Si en cambio la persona presenta observaciones, la Defensoría puede reenviar dichas observaciones al órgano requerido, otorgando un nuevo plazo de 30 días para responder. En última instancia, la Defensoría decide si dar por satisfecha la queja o no.

Estrategias para hacer cumplir requerimientos y/modificar comportamientos lesivos

Si considera que la queja no ha sido satisfecha, el Defensor del Pueblo puede formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de deberes legales y funcionales, y propuestas para la adopción de medidas. En todos los casos, los organismos o entidades responsables están obligados a responder por escrito en el término máximo de 30 días.

Si formuladas las recomendaciones, dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada en respuesta, o si el órgano requerido no informa al Defensor las razones para no adoptarla, este puede poner los antecedentes del asunto y las recomendaciones propuestas en conocimiento del ministro del área o de la máxima autoridad de la entidad involucrada. Si después de ello tampoco obtiene una justificación adecuada, debe incluir el asunto en su informe anual o en un informe especial, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios involucrados³⁵.

Esta estrategia de *name and shame* ("mencionar y avergonzar") permitiría desincentivar la falta de cumplimiento de las recomendaciones de la Defensoría, pero en la práctica no se la utiliza³⁶.

33. ACIJ, "La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: Diagnóstico y Recomendaciones en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Apertura a la Ciudadanía" (marzo de 2014), Serie Ombudsman en Latinoamérica —Iniciativa TPA—, p. 45.

34. Ley 24284 (1993) Argentina [Internet]. Art. 23. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/680/texact.htm>. Acceso el 7 de octubre de 2014.

35. Ley 24284 (1993) Argentina [Internet]. Art. 28. Disponible en: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/680/texact.htm>. Acceso el 7 de octubre de 2014.

36. ACIJ, "La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: Diagnóstico y Recomendaciones en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Apertura a la Ciudadanía" (marzo de 2014), Serie Ombudsman en Latinoamérica —Iniciativa TPA—, p. 26.

La Defensoría debe comunicar a quien presentó la queja el resultado de las investigaciones y gestiones realizadas, así como la respuesta que hubiese dado al organismo o funcionario implicados, incluyendo el contenido de los informes recibidos en el marco de la investigación. Esto significa no solo enviar copia de los informes recibidos, sino necesariamente acompañar también notas explicativas de su contenido en un vocabulario simple y fácilmente comprensible^{37, 38}.

Buenas prácticas y debilidades

Cuadro 1

Buenas prácticas	Debilidades
Se busca una mayor proximidad y la captación de presentaciones ciudadanas a través del establecimiento de <i>stands</i> con funcionarios de la Defensoría en zonas de circulación masiva.	La exigencia legal de que las quejas se presenten debidamente firmadas diluye los beneficios provistos por la implementación de canales alternativos para la recepción de quejas.
Se fijan plazos de seguimiento de los deberes de respuesta de la Administración más breves que los máximos legales establecidos de manera de insistir repetidas veces antes de que se incumpla con el plazo legal.	La información disponible en la página web sobre las vías para realizar una queja es confusa y poco visible.
Las quejas que no cumplen las condiciones de admisibilidad son tomadas de todos modos y el usuario es orientado acerca de cómo, ante quién y con qué requisitos debe reconducir su presentación.	
Las respuestas de los órganos requeridos son explicadas a los usuarios en notas adjuntas con lenguaje sencillo.	

37. ACIU, "La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: Diagnóstico y Recomendaciones en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Apertura a la Ciudadanía" (marzo de 2014), Serie Ombudsman en Latinoamérica —Iniciativa TPA—, p. 45.

38. Sin embargo, si en el transcurso de la investigación se obtienen documentos declarados secretos o reservados, solo el Defensor del Pueblo puede acceder a ellos, y los Adjuntos y el Secretario General si son previamente autorizados por el Defensor. Los informes del Defensor no pueden contener referencia alguna al contenido de tales documentos, y tampoco puede incluirse ni mencionárselos en la respuesta que se remite a la persona que presentó la queja. Ley 24284 y Normas reglamentarias y complementarias. Ciudad de Buenos Aires Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/textos%20actualizados/24284-defensoria%20del%20pueblo.pdf>. Acceso el 7 de octubre de 2014.

2. Defensoría del Pueblo de Colombia

Introducción

La Defensoría del Pueblo de Colombia es un organismo dependiente del Ministerio Público que ejerce sus funciones bajo la dirección del Procurador General de la Nación³⁹. Su titular es elegido por la Cámara de Representantes de una terna presentada por el presidente, y está encargada de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. A estos fines cuenta con, entre otras, las siguientes funciones:

- Hacer las recomendaciones y observaciones a las autoridades y a los particulares en caso de amenaza o violación a los derechos humanos y velar por su promoción y ejercicio.
- Apremiar a las organizaciones privadas para que se abstengan de desconocer un derecho.
- Mediar entre los usuarios y las empresas públicas o privadas que presten servicios públicos, cuando aquellos lo demanden en defensa de sus derechos que presuman violados.

Las autoridades públicas cuentan con un deber constitucional —previsto en el artículo 284 de la Constitución— de presentarle a la Defensoría del Pueblo las informaciones que esta requiera para el ejercicio de sus funciones; y con un deber legal de auxiliar “de manera activa e inmediata, con ayuda técnica, logística, funcional o de personal” a la Defensoría del Pueblo⁴⁰.

¿Qué presentaciones recibe?

La Defensoría del Pueblo de Colombia recibe principalmente tres tipos de presentaciones:

- Quejas.
- Peticiones de asesoría.
- Solicitudes de mediación y conciliación.

Las quejas son manifestaciones de disconformidad, reclamación o denuncia de vulneraciones o amenazas de vulneraciones de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario que provengan de alguno de los siguientes actores⁴¹:

- Servidores públicos.
- Particulares que obran por instigación o con el consentimiento del Estado.
- Particulares que actúan como resultado del incumplimiento del deber estatal de respeto y garantía.

39. Constitución, art. 281.

40. Ley 24 de 1992, art. 16.

41. Resolución 396 de 2003.

- Particulares que actúan o deban actuar en ejercicio de funciones públicas.
- Particulares a quienes se les haya atribuido la prestación de un servicio público.
- Actores armados del conflicto interno.

A través de peticiones de asesoría, los peticionarios buscan ser orientados e instruidos en el ejercicio y la defensa de los derechos humanos ante las autoridades competentes⁴².

Las solicitudes de mediación son aquellas peticiones en las cuales se solicita la intervención de la Defensoría en un conflicto para “iniciar un proceso de diálogo... a fin de que las partes en conflicto reconsideren sus posiciones en cuanto al problema en disputa, con miras a encontrar opciones, considerar alternativas y llegar a un acuerdo mutuo que satisfaga sus intereses legítimos”⁴³.

La Defensoría del Pueblo tiene la función de mediar en las peticiones colectivas formuladas por organizaciones cívicas o populares frente a la Administración Pública, y entre los usuarios y las empresas públicas o privadas que presten servicios públicos, cuando aquellos lo soliciten en defensa de los derechos que presuman violados. Pero solo puede hacerlo si cuenta con la aquiescencia expresa de ambas partes. Por ejemplo, recientemente la Defensoría actuó como mediadora entre la Alcaldía de Bogotá y el gremio de transportadores a raíz de un paro de conductores.

Las solicitudes de conciliación son aquellas peticiones en las cuales las partes de una controversia jurídica solicitan la participación del Defensor a fin de lograr una solución sin la intervención de los tribunales de justicia. La Defensoría solo interviene en aquellas solicitudes de conciliación en las que se evidencie “amenaza o vulneración de los derechos humanos” y en las que las personas o grupos que soliciten la conciliación “se hallen en particulares circunstancias de indefensión o desamparo”⁴⁴. Por ejemplo, la Defensoría fungió como mediadora y conciliadora entre el Gobierno nacional y el gremio de campesinos como consecuencia del paro agrario que tuvo lugar en el país en el año 2013.

En 2013, la Defensoría del Pueblo colombiana recibió 84.941 presentaciones. De ellas, el 63% constituyeron peticiones de asesoría, 20% fueron quejas y 17% solicitudes de mediación o conciliación⁴⁵.

42. Ídem nota al pie 41.

43. La normativa vigente (Resolución 396 de 2003) establece normas específicas para aquellos casos de “mediación de carácter humanitario”. Específicamente, prevé que la Defensoría del Pueblo llevará a cabo acciones de mediación —con normas específicas—, a petición de parte o de oficio, en los siguientes casos: toma de instalaciones públicas o privadas por parte de grupos o comunidades que reclaman garantías para el ejercicio de sus derechos; motines y situaciones de hecho en los centros de reclusión; mediación ante los actores armados por situaciones de secuestro o desaparición forzada de personas protegidas por el derecho internacional humanitario, bloqueos económicos, amenazas y otras infracciones al derecho internacional humanitario.

44. Resolución 396 de 2003.

45. Defensoría del Pueblo de Colombia, 2013: 56.

Condiciones de admisibilidad

Para ser admitidas, las presentaciones deben contener, como mínimo:

- la identificación del peticionario y los presuntos afectados;
- los hechos en que se fundamenta, descritos en forma clara y precisa con mención del lugar y la fecha en que ocurrieron y demás circunstancias de tiempo, modo y lugar
- la documentación necesaria que les sirva de soporte;
- los datos de contacto.

Las solicitudes de conciliación deben contener, además, el nombre de las personas por citar, los hechos motivo de la conciliación, las pretensiones, la relación de pruebas por aportar y la estimación de la cuantía en que se fundamenta la petición, cuando sea necesario.

A su vez, la admisibilidad de quejas exige que el peticionario “establezca previamente que acudió a las entidades de carácter público o privado... competentes para hacer cesar la amenaza o vulneración de derechos”. De no haberse satisfecho este requisito, la Defensoría puede admitir la petición como una solicitud de asesoría, y orientar en consecuencia al peticionario para que presente sus reclamos en las autoridades competente. Este requisito, no obstante, no se tiene en cuenta en aquellos casos en los que existe peligro o inminencia de violación de los derechos fundamentales a la vida o la integridad personal o existan amenazas, vulneración de derechos o infracciones de carácter persistente⁴⁶.

La Defensoría presume la admisibilidad de las presentaciones, es decir que son admitidas previa verificación de los hechos —se trata de una presunción favorable pero no definitiva— en ciertos casos especiales: cuando el afectado desarrolla actividades políticas, sindicales, gremiales, empresariales, académicas, religiosas o de defensa de los derechos humanos; cuando los hechos materia de la queja han sido reiterados con anterioridad por el mismo presunto autor; cuando existen amenazas o intimidaciones en contra del afectado; cuando se evidencia que el hecho fue resultado de una acción preparada previamente por personas con cierto grado de organización y recursos; y cuando existe similitud en la forma de operar de los presuntos autores frente a otros casos de amenaza o vulneración de derechos⁴⁷.

Canales de recepción de presentaciones

Las presentaciones pueden presentarse:

- *in situ*, en las mesas de entradas de las distintas oficinas de la Defensoría en todo el país. La Defensoría cuenta con 36 defensorías regionales, además de la Defensoría

46. Resolución 293 de 2003.

47. Resolución 293 de 2003, art. 4.1.1.3.2.

nacional, ubicada en Bogotá. Asimismo, es posible presentar peticiones en los centros de atención especializados —como las “Casas de Justicia”— o en las visitas que la Defensoría realiza a centros penitenciarios, Centros de Atención a la Ciudadanía, y en cualquier lugar donde se halle un funcionario de la Defensoría en ejercicio de sus funciones,

- por teléfono a través de una línea nacional gratuita,
- por correspondencia, o
- por correo electrónico.

El sitio web de la Defensoría presenta enlaces rápidos para facilitar el acceso a la información. En la parte inferior de la página de inicio existe un recuadro que redirige a un número telefónico y una dirección de correo electrónico para formular presentaciones. La web también cuenta con un apartado especial pensado para la atención al ciudadano que informa de las distintas vías de contacto.

La Defensoría cuenta a su vez con páginas en las principales redes sociales: Twitter, Facebook, Google+. También cuenta con un canal propio en YouTube, llamado “Defensoría TV”. A través de las redes sociales se difunden campañas que invitan a la ciudadanía a involucrarse, y las personas pueden realizar consultas preliminares. Por ejemplo, en su cuenta de Facebook, a través del llamado “muro”, las personas pueden escribir comentarios que son respondidos por personal de la Defensoría. Por esta vía en general las personas describen someramente sus problemas y en respuesta la Defensoría las orienta acerca de las vías de comunicación oficiales que deben seguir para presentar sus quejas.

En este contexto de uso estratégico de las nuevas tecnologías, es llamativa la falta de una plataforma *online* que permita formular presentaciones en la misma web, lo cual facilitaría el acceso al Defensor y agilizaría la formulación y el tratamiento de las presentaciones.

Trámite interno

La tramitación de las presentaciones se lleva a cabo a través de dos etapas centrales: la etapa de recepción y análisis, y la etapa de gestión defensorial, que busca lograr el objetivo perseguido por la presentación.

En el año 2003 la Defensoría creó la Unidad de Recepción y Análisis (URA). Compuesta por seis empleados más su coordinador y supervisada por la Dirección General de Atención y Trámite de Quejas, la URA centraliza la recepción de las presentaciones efectuadas por teléfono, correo postal y correo electrónico, y recibe también las solicitudes recibidas pero que no pudieron ser resueltas por las defensorías regionales.

Después de recibida la presentación, la URA analiza su admisibilidad. En caso positivo, la clasifica y descentraliza su trámite en función de su grado de complejidad

y temática. Ciertas consultas pueden ser respondidas directamente por la URA, como aquellas relativas a dónde debe dirigirse una persona para realizar cierto trámite.

Para el reparto de casos, la URA procura asignar a funcionarios que estén lidiando con situaciones que versen sobre el mismo derecho, el mismo grupo afectado, las mismas conductas y/o autoridades. Cuando no es posible se adjudica el caso a aquellos funcionarios/dependencias que puedan establecer una relación directa y permanente con las autoridades relevantes y efectuar un seguimiento adecuado.

La etapa de análisis finaliza con el registro de las peticiones en una base de datos centralizada, la cual asigna una numeración única a cada caso ("número de radicado"), a través del cual el peticionario puede consultar el estado de su presentación en la web de la Defensoría, por teléfono o por escrito. En dicho momento se abre el expediente del caso y la defensoría regional o seccional a cargo comienza a llevar un registro propio de la presentación.

Así, la URA lleva adelante la recepción, lectura y análisis inicial de las peticiones recibidas. Se ocupa de determinar su admisibilidad y de remitirlas a las unidades de gestión nacionales o regionales competentes según el caso y su naturaleza.

De acuerdo con las pautas de procedimiento, en un plazo de 15 días hábiles desde la recepción de la presentación, la Defensoría debe comunicarse con el peticionario a fin de comunicarle los avances en la tramitación y, en su caso, la fecha en la que le dará una respuesta definitiva.

Cuando el peticionario solicita la reserva de su identidad, el director de Atención y Trámites de Quejas, o el defensor regional o seccional en su caso, suscribe un acta en la cual se incluyen los datos personales del peticionario, las razones por las cuales se reserva su identidad y el número que se le asigna para su identificación. El acta se debe colocar en un sobre cerrado que solo puede ser abierto con consentimiento del peticionario en el caso de que una autoridad judicial lo solicitare⁴⁸.

En el año 2013, la URA recibió 10.993 peticiones, del total de 84.941 peticiones recibidas por la Defensoría del Pueblo⁴⁹. Ello indica que la enorme mayoría de las presentaciones se siguen haciendo de forma presencial. Del total de presentaciones recibidas por la URA, alrededor del 42% fueron recibidas por correspondencia; el 31% telefónicamente; y aproximadamente el 28% por correo electrónico⁵⁰.

48. Resolución 396 de 2003.

49. Defensoría del Pueblo de Colombia, 2014: 29.

50. Defensoría del Pueblo de Colombia, 2014: 30.

Estrategias para hacer cumplir requerimientos y/modificar comportamientos lesivos

La etapa de gestión defensorial busca realizar la pretensión de la presentación recibida. Primero se busca documentar los hechos relevantes, identificar el contenido y alcance del derecho vulnerado, calificar las conductas vulneratorias e identificar al presunto responsable. Después se opta por alguna de las siguientes modalidades de gestión:

- Gestión ordinaria: consiste en la comunicación con las autoridades relevantes a través de escritos.
- Gestión directa: consiste en la actuación inmediata y expedita directamente ante las autoridades relevantes. Se lleva a cabo en casos de violaciones claras o urgentes de derechos humanos, o cuando están afectados ciertos grupos especiales (por ejemplo niños o minorías étnicas).
- Gestión en bloque: consiste en la comunicación con las autoridades relevantes para que lleven a cabo medidas generales, no específicas, para proteger o garantizar el ejercicio de derechos humanos. Se lleva a cabo cuando se identifica la amenaza o vulneración de un mismo derecho de un modo general a través de una fuente homogénea (una misma conducta vulneratoria) para todo un grupo de personas.
- Jornada de atención descentralizada: consiste en la presentación de brigadas de atención y trámite en lugares fuera de las sedes de la Defensoría. Se llevan a cabo para acercar la Defensoría a la población y recibir sus presentaciones, y también para buscar soluciones *in loco* de las peticiones recibidas.
- Gestión por problemáticas: consiste en un estudio global de una problemática. Se lleva a cabo en aquellos casos en los cuales se evidencien problemas recurrentes en relación con una problemática y las gestiones emprendidas a nivel regional han resultado infructíferas.

La gestión defensorial puede finalizar por los siguientes motivos:

- Se encuentra agotada: si la amenaza o vulneración ha cesado, los hechos están siendo investigados por otra autoridad competente o se ha efectuado la debida orientación e instrucción al peticionario.
- Es imposible verificar los hechos objeto de petición: si en un plazo de 30 días no ha sido posible documentar los hechos relevantes, identificar el contenido y alcance del derecho vulnerado, calificar las conductas vulneratorias y determinar quiénes han sido los presuntos responsables.
- Desistimiento expreso o tácito (si el peticionario no ha respondido un pedido de presentación de información de la Defensoría en un plazo de dos meses).
- La información presentada por el peticionario es errónea o inexacta.

Buenas prácticas y debilidades

Cuadro 2

Buenas prácticas	Debilidades
Procedimiento centralizado de recepción, análisis preliminar y reparto de presentaciones a través de la Unidad de Recepción y Análisis.	El hecho de que la enorme mayoría de las presentaciones se reciban <i>in situ</i> sugiere la debilidad de las políticas de canalización de presentaciones por otras vías.
Política de acercamiento activo a los escenarios conflictivos para la captación de reclamos a través de centros especializados o descentralizados y visitas de la Defensoría.	Pese al uso que se le da a las nuevas tecnologías, no se prevé plataforma <i>online</i> para la presentación de reclamos.
Aceptación de peticiones que resultarían inadmisibles como quejas a través de su reconducción como solicitudes de asesoría.	Considerar como desistidas las presentaciones por la omisión del peticionario de responder un pedido de presentación de información en un plazo de dos meses podría conducir a soluciones injustas en casos particulares.
Criterios de reparto interno de peticiones basados en consideraciones de eficiencia.	

3. Defensor del Pueblo de España

Introducción

En España, el Defensor del Pueblo ha sido previsto por la propia Constitución de 1978 como Alto Comisionado de las Cortes Generales (órgano legislativo conformado por el Congreso de Diputados y el Senado). Está encargado de defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de la actividad de las Administraciones Públicas. Reporta a las Cortes Generales, quienes lo eligen por una mayoría de tres quintos⁵¹. Su mandato dura cinco años y debe actuar con autonomía, independencia e imparcialidad, sin recibir órdenes ni instrucciones de ninguna autoridad y gozando de inviolabilidad e inmunidad en el ejercicio de su cargo⁵². El Defensor del Pueblo está auxiliado por dos Adjuntos en quienes puede delegar sus funciones.

La ley orgánica que regula su funcionamiento obliga a todos los poderes públicos a auxiliar y colaborar con sus investigaciones e inspecciones⁵³.

¿Qué presentaciones recibe?

El Defensor del Pueblo de España recibe quejas contra la Administración Pública (central, autonómica o local), empresas o servicios públicos.

51. Defensor del Pueblo. Constitución española de 1978, art. 54 (2014) España [Internet]. Disponible en: <http://www.defensordelpueblo.es/es/Quienes/Que/Anexos/Articulo54.html>. Acceso el 2 de octubre de 2014.

52. Defensor del Pueblo. (2014) España [Internet]. Disponible en: <http://www.defensordelpueblo.es/es/index.html>. Acceso el 2 de octubre de 2014.

53. Defensor del Pueblo. Ley Orgánica 3/1981, art. 19 (1) (2014) España [Internet]. Disponible en: <http://www.defensordelpueblo.es/es/Quienes/Que/Anexos/LeyOrganica3-1981.html>. Acceso el 16 de octubre de 2014.

La Ley Orgánica 3/1981 con sus correspondientes modificaciones establece la posibilidad del Defensor de iniciar y proseguir, de oficio⁵⁴ o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes⁵⁵, así como de órganos de las Comunidades Autónomas, para lo cual puede solicitar colaboración a los órganos similares de estas comunidades⁵⁶. A su vez, está legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo⁵⁷, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución⁵⁸ y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional⁵⁹.

Finalmente, tras la ratificación por el estado español del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, desde noviembre de 2009 el Defensor del Pueblo actúa como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP). En dicha función el Defensor del Pueblo realiza visitas preventivas a centros de privación de libertad destinadas a detectar prácticas de tortura o malos tratos, así como condiciones de detención asimilables o que pudieran favorecerlas. Las conclusiones de estas visitas quedan reflejadas en el informe que cada año presenta a las Cortes Generales y al Subcomité para la Prevención de la Tortura de Naciones Unidas, con sede en Ginebra.

Condiciones de admisibilidad

Las quejas deben presentarse:

- por escrito razonado,
- firmadas por el/los interesados,
- con indicación de sus datos personales y de contacto,
- la indicación del organismo contra el cual se la presenta,
- en el plazo máximo de un año contado a partir del momento en que tuviera/n conocimiento de los hechos objeto de la queja⁶⁰.

54. El Defensor del Pueblo puede intervenir de oficio en casos que lleguen a su conocimiento; en las actuaciones de oficio debe actuar coordinadamente con el Presidente del Consejo General del Poder Judicial y el Fiscal General del Estado, a quienes informará del resultado de sus gestiones (Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado, a propuesta del Defensor del Pueblo, en su reunión conjunta de 6 de abril de 1993 (1), BOE nº 92, 18 de abril de 1983, art. 29).

55. Se incluye la actividad de los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de la Administración pública y de la administración militar. El Defensor no tiene competencia sobre quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, las cuales deberán ser dirigidas al Ministerio Fiscal para que este investigue y adopte las medidas oportunas, o dé traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de reclamación de que se trate.

56. Ley Orgánica 3/1981. Las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas comunidades autónomas están reguladas en la Ley 36/1985 del 6 de noviembre de 1985.

57. Art. 29 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo español 3/1981.

58. De acuerdo con el art. 54º de la Constitución española, que designa a la figura del Defensor del Pueblo para defender los derechos de los ciudadanos.

59. Art. 32 (b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

60. Ley Orgánica 3/1981.

La página web del Defensor del Pueblo aconseja incluir, a su vez, copia de cualquier documentación adicional que la persona tenga sobre su queja.

El Defensor puede rechazar las quejas en las que advierta mala fe, carencia de fundamento, inexistencia de pretensión, y aquellas otras cuya tramitación implique un perjuicio al legítimo derecho de una tercera persona. Estas decisiones no son susceptibles de recurso alguno⁶¹.

Además, no se examinan las quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y debe suspenderse la examinación de aquellas en las que, una vez iniciada su actuación, se interpusiese por persona interesada demanda o recurso ante los Tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional. Ello no impide, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas⁶².

Canales de recepción de quejas

Existen distintos canales para presentar una queja. Están explicados claramente en la página web del Defensor, quien a su vez habilitó un servicio de información telefónica con distintos números disponibles para orientar al ciudadano⁶³. Los canales son:

- Por Internet: a través de la página web de la Defensoría⁶⁴.
- Por correo electrónico.
- Personalmente: en la sala de atención al ciudadano de la sede de la Defensoría en Madrid.
- Por fax.
- Por correo postal.

Según los últimos datos existentes, del total de 22.692 escritos de queja recibidos durante el año 2013, el mayor número fue recibido a través del formulario web (9.557 quejas), seguido en orden decreciente por el correo postal (8.380), el correo electrónico (2.943), la atención presencial (1.431) y el fax (381)⁶⁵.

Presentaciones online

A través de la página web de la Defensoría se pueden presentar quejas y consultar su trámite.

Para ello el sitio web incluye una sección destacada y muy visible en su página de inicio, denominada “Servicio al Ciudadano”. Allí hay links para “Presenta tu queja” y “Consulta tu queja”.

61. Ley Orgánica 3/1981, art. 17 (3).

62. Ley Orgánica 3/1981, art. 17 (2).

63. Son: uno ordinario, un servicio de guardia 24 horas y un teléfono gratuito de información general.

64. <http://www.defensordelpueblo.es/es/Queja/presenta/modalidad.jsf>

65. Defensor del Pueblo (2013) Informe Anual a las Cortes Generales [Internet], p. 18. Disponible en: http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2013.pdf

Imagen II



La web ofrece ayuda para completar el formulario de presentación de queja en un link específico, que guía al usuario en los pasos que habrá de completar⁶⁶.

Si pincha el link para presentar una queja, el usuario accede a un formulario que debe completar con sus datos personales y el motivo de la queja, y tiene la posibilidad de adjuntar la documentación más significativa que disponga relacionada con la queja. El sistema solo permite adjuntar un máximo de cinco documentos.

Una vez que la queja es enviada, ella queda registrada con un número que es informado al ciudadano por el sistema⁶⁷.

El trámite interno de las quejas

Con cada queja que se recibe se abre un expediente. En un breve periodo de tiempo el Defensor resuelve su admisibilidad. En caso de que sea inadmisibile se informa al usuario a través de un escrito motivado que suele hacer referencia también a las vías más oportunas para ejercitar su acción⁶⁸.

66. La "ayuda" consiste en explicar al usuario que el primer paso para completar el formulario es seleccionar la modalidad, que el segundo paso es completar el formulario con los datos personales del quejoso (aquí se recuerda que todos los campos marcados con un asterisco (*) son obligatorios, y que el formulario no podrá enviarse si no son completados), que el tercer paso es explicar el motivo de la queja, lo que podrá realizarse en el campo denominado "motivo" con un máximo de 4.000 caracteres, y que se pueden adjuntar hasta cinco archivos que no deben exceder los 5 MB en total.

67. Si el usuario solicita "resguardo del envío", el sistema automáticamente descarga un documento con los datos de registro de la queja.

68. Ley Orgánica 3/1981, art. 17 (1).

Si de una queja se desprende una presunta irregularidad, el Defensor del Pueblo promueve una investigación sumaria e informal. Lo primero que debe hacer es dar cuenta del contenido sustancial de la solicitud al organismo procedente con el fin de que, en el plazo máximo de quince días —que puede ampliarse si el Defensor lo cree conveniente—, el funcionario afectado, su superior o máxima autoridad remita un informe escrito con la aportación de los documentos y testimonios que considere oportunos⁶⁹.

Si el funcionario o sus superiores responsables se niegan a enviar el informe solicitado o son negligentes en su respuesta, el Defensor puede considerarlo un comportamiento hostil y entorpecedor de sus funciones, teniendo la posibilidad de hacerlo público de inmediato e incluir tal calificación en su informe anual u otro especial⁷⁰.

El tiempo de resolución de una queja depende de la rapidez con la que responden las Administraciones. El ciudadano o la persona jurídica que realizó la denuncia son informados sobre los avances de la investigación y las respuestas recibidas de la Administración durante todo el proceso. Una vez concluida la investigación, se comunican las conclusiones correspondientes.

Además, con el fin de obtener información sobre su queja, el ciudadano puede llamar en cualquier momento al número de teléfono de la Defensoría o ingresar a la sección “Consulta tu queja” en la página web. Con el número de expediente que figura en el acuse de recibo de la queja el individuo puede incluso acceder a las comunicaciones mantenidas entre el Defensor y los organismos públicos implicados. Sin embargo, cuando se obtienen documentos clasificados como secretos o reservados, únicamente el defensor y, en su caso, los adjuntos y el secretario general pueden tomar conocimiento de ellos, no pudiendo hacerse referencia a su contenido⁷¹.

Estrategias para hacer cumplir requerimientos y/modificar comportamientos lesivos

Aunque el Defensor del Pueblo no puede anular o modificar los actos ni las resoluciones de las Administraciones Públicas, en el caso de que concluya que se han vulnerado derechos fundamentales, su misión es convencer a la Administración para que adopte medidas que permitan corregir la situación⁷².

También puede formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales y sugerencias para la adopción de nuevas medidas a las autoridades y

69. Ley Orgánica 3/1981, art. 18 (1).

70. Ley Orgánica 3/1981, art. 18 (2).

71. Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo (1993) España [Internet]. Disponible en: <http://www.defensordelpueblo.es/es/Quienes/Que/Anexos/reglamento.html>. Acceso el 17 de octubre de 2014.

72. Ley Orgánica 3/1981, art. 28.

funcionarios de las Administraciones Públicas, teniendo estos últimos la obligación de responder por escrito en término no superior a un mes.

Al igual que el Defensor de Argentina, si formuladas tales recomendaciones, dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada por la autoridad administrativa afectada o esta no informa al Defensor del Pueblo de las razones que estime para no adoptarlas, este puede poner el asunto y las recomendaciones presentadas en conocimiento del ministro o máxima autoridad del órgano afectado. Si tampoco obtuviera una justificación adecuada, debe incluir el asunto en su informe anual u otro especial con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud⁷³.

Según datos oficiales de la oficina del Defensor del Pueblo, las Administraciones aceptan más del 75% de las resoluciones del Defensor.

Buenas prácticas y debilidades

Cuadro 3

Buenas prácticas	Debilidades
Canales de recepción de quejas de fácil acceso para el ciudadano: formulario <i>online</i> y correo electrónico.	El excesivo formalismo en las condiciones de admisibilidad de las quejas puede funcionar como un desincentivo a su presentación.
Información clara y precisa en la página web sobre las vías para formular quejas.	

4. Defensor del Pueblo Europeo

Introducción

El Defensor del Pueblo Europeo fue creado por el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea con la facultad de “recibir las reclamaciones de cualquier ciudadano de la Unión o de cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, relativas a casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales”⁷⁴.

A estos fines, el Defensor goza de independencia de todos los organismos de la comunidad europea^{75, 76}.

73. Ley Orgánica 3/1981, art. 30.

74. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, art. 195 (1).

75. El Defensor del Pueblo Europeo es nombrado por el Parlamento Europeo después de cada elección general y solo puede ser removido por el mismo Parlamento a petición del Tribunal de Justicia, cuando hubiera “dejado de cumplir las condiciones para el ejercicio de sus funciones o hubiera cometido una falta grave” (Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, art. 195 [2]; Estatuto, arts. 6 y 7).

76. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, art. 195 (3); Estatuto, art. 9.

¿Qué presentaciones recibe?

El Defensor del Pueblo Europeo recibe:

- “Reclamaciones” sobre mala administración de las instituciones y los órganos comunitarios⁷⁷.

Condiciones de admisibilidad

Para ser declaradas admisibles por el Defensor del Pueblo europeo, las reclamaciones deben ser presentadas:

- Directamente o través de un miembro del Parlamento Europeo, por un ciudadano de la Unión Europea o una persona física o jurídica que resida o tenga su sede social en un Estado miembro de la Unión Europea⁷⁸.
- En un plazo máximo de dos años desde que el reclamante tuvo conocimiento de los hechos objeto de la reclamación⁷⁹.
- Después de que se hayan hecho previamente gestiones administrativas adecuadas ante las instituciones u órganos de que se trate⁸⁰. En particular, se exige haber agotado las posibilidades de reclamación interna cuando la cuestión en juego es de índole laboral^{81, 82}.
- En ausencia de procedimientos jurisdiccionales en curso o concluidos sobre los hechos alegados⁸³.

Canales de recepción de presentaciones

El Defensor del Pueblo Europeo recibe reclamaciones por las siguientes vías:

- Correo postal, a cuyos fines el Defensor del Pueblo ha creado un formulario que se encuentra disponible en el sitio web en formato pdf para ser descargado, completado y enviado⁸⁴.

77. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, art. 195 (1); Estatuto, art. 2 (1). Quedan fuera de su competencia las reclamaciones contra el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales. El concepto de “mala administración” —desarrollado en el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa— incluye el incumplimiento de reglas relativas al principio de legalidad, a los derechos de no discriminación e imparcialidad, y a otras normas como el deber de remitir a los organismos competentes reclamos para los cuales el órgano receptor carece de competencia.

78. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, art. 195 (1); Estatuto, art. 2 (2).

79. Estatuto, art. 2 (4).

80. Ídem nota al pie 79.

81. Las gestiones se consideran agotadas después de que la autoridad en cuestión se expida y notifique su decisión, para lo cual cuenta con un plazo de cuatro meses (Estatuto de los Funcionarios de la Comunidad Europea, art. 90 (1) y (2)).

82. Estatuto, art. 2 (8).

83. Estatuto, art. 2 (7).

84. El mismo formulario funciona para la presentación de reclamaciones y de solicitudes de información.

- Un formulario interactivo disponible en la página de inicio de su sitio web: http://www.ombudsman.europa.eu/es/home.faces_

Para comenzar a operar en la plataforma, hacer presentaciones y ver el estado de su trámite, el usuario debe crear una cuenta y registrar sus datos⁸⁵. A través de distintas secciones, la plataforma requiere información relativa al órgano contra el cual se presenta el reclamo (dando a elegir entre opciones de una lista prefijada), la decisión que lo motiva y la fecha en que el usuario tomó conocimiento de ella, permitiendo a dichos fines detallar la reclamación en un espacio de incorporación de texto y adjuntar cualquier tipo de documento que facilite su comprensión. Pero además de permitir una descripción libre del reclamo por parte del usuario, el sistema realiza después sucesivas preguntas con el fin de obtener precisiones, permitir una mejor comprensión del tipo de remedio que el usuario está buscando (“¿En qué considera Ud. que la institución u organismo europeo ha actuado incorrectamente?”; “¿En su opinión, qué debería hacer la institución o el organismo para reparar la situación?”); determinar la admisibilidad de la reclamación, si el usuario desea que sea tratada de manera confidencial⁸⁶ y si estaría conforme en caso de que se resuelva su remisión a otra institución (europea o nacional).

Para facilitar el envío de presentaciones *online*, desde el año 2009 la web del Defensor del Pueblo Europeo ofrece una guía interactiva, que orienta al usuario a través de una serie de preguntas sencillas —que se responden por “sí” o por “no”—, y cuya secuencia varía en función de las respuestas que el usuario ofrece. Los objetivos de la guía son detectar si las presentaciones son de competencia del Defensor del Pueblo Europeo o si deben ser presentadas ante un miembro de la Red Europea de Defensores del Pueblo⁸⁷, si el usuario cumple con las condiciones de admisibilidad y en su caso orientarlo de modo de hacerlo y guiarlo en general en la formulación de su reclamación.

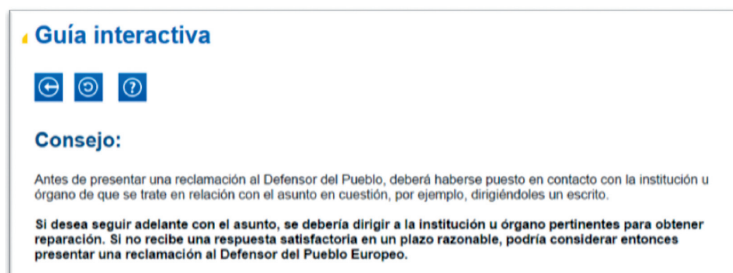
Por ejemplo, la guía pregunta al usuario si ha contactado previamente con la autoridad sobre la cual versa la reclamación. En caso de respuesta negativa, recomendará el contacto previo para intentar lograr una reparación:

85. Nacionalidad, país de residencia, teléfono y correo electrónico.

86. El sitio informa al usuario de que toda reclamación presentada al Defensor del Pueblo Europeo es por regla general pública, pero que el denunciante tiene derecho a que sea examinada confidencialmente. A menos que el denunciante solicite que su reclamación sea tratada de forma confidencial, se entiende que este ha dado su consentimiento para que el Defensor del Pueblo examine su reclamación y cualquier dato personal que pueda contener públicamente. Reglamento (CE) n° 45/2001, art. 5.d.

87. El Defensor del Pueblo Europeo integra la Red Europea de Defensores del Pueblo, que agrupa a más de 99 oficinas en 35 países europeos, incluyendo defensores del pueblo nacionales y órganos similares de los Estados miembros de la Unión Europea, de los países candidatos a formar parte de la UE y de algunos otros países europeos, así como la Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo. Cada organismo ha designado un agente de enlace como persona de contacto con los demás miembros de la Red. Creada en 1996, la red se ha desarrollado de forma continua hasta convertirse en una eficaz herramienta de colaboración para los defensores del pueblo y sus colaboradores, y constituye un mecanismo eficaz de cooperación en la tramitación de las reclamaciones. Esto último reviste especial importancia para el Defensor del Pueblo Europeo, ya que le permite canalizar las reclamaciones que no están dentro de su ámbito de competencias de forma rápida y eficaz (Defensor del Pueblo Europeo, 2014).

Imagen III



Dependiendo de la información que el usuario provea, la guía ofrecerá diferentes escenarios posibles de resolución, aconsejando recurrir a la herramienta de reclamación o presentar el pedido ante otra autoridad, y de este modo evita al usuario las pérdidas de tiempo innecesarias derivadas del desconocimiento del procedimiento y de la presentación de reclamaciones que, por razones formales, serán fútiles.

En términos generales, la organización y claridad del sitio web del Defensor del Pueblo facilita al usuario encontrar la información y los links a los cursos de acción necesarios. Deja permanentemente visibles los canales y links para realizar consultas y formular reclamos o pedidos de información, y también el acceso a la guía interactiva.

La proximidad con los usuarios se persigue activamente, además, a través de las redes sociales. El Defensor del Pueblo posee cuentas oficiales en Google+, Twitter y LinkedIn, y un canal propio en YouTube.

Posiblemente gracias a la guía interactiva y una mejor difusión de las competencias del Defensor del Pueblo Europeo, la cantidad de reclamaciones declaradas inadmisibles ha decaído en los últimos años hasta llegar a su piso histórico en el año 2013⁸⁸, aunque se trata de todas maneras de un número muy alto: en 2013, el Defensor del Pueblo Europeo recibió 2.420 reclamaciones, de las cuales solo 544 fueron declaradas admisibles⁸⁹.

Trámite interno

Una vez recibida una reclamación, el Defensor debe acusar recibo, citando el número de registro de la reclamación y expresando qué funcionario se encuentra tramitando el caso⁹⁰.

En ciertos supuestos, siempre con acuerdo del peticionario, el Defensor puede remitir la reclamación al Parlamento Europeo o a otra autoridad competente. En el resto de los

88. Defensor del Pueblo Europeo, 2013: 9.

89. Ídem nota al pie 88.

90. Disposiciones de aplicación, art. 2 (2).

casos, el Defensor debe determinar la admisibilidad de la reclamación con arreglo a su competencia, y en caso de que sea necesario, solicitar más información al demandante⁹¹.

De acuerdo con información oficial de la Defensoría, el análisis de admisibilidad de la gran mayoría de las reclamaciones recibidas (89%) es concluido dentro del plazo de un mes⁹².

Cuando el Defensor declara admisible la reclamación, debe evaluar si se “encuentran elementos suficientes para justificar la apertura de una investigación”⁹³. De considerar que se encuentran elementos suficientes lo pondrá en conocimiento del demandante y de la institución afectada, “invitándola a emitir un informe dentro de un plazo determinado, que normalmente no excederá los tres meses”⁹⁴.

Una vez recibido el informe de la institución afectada, el Defensor del Pueblo debe remitirlo al denunciante, quien podrá presentar observaciones “dentro de un plazo... que normalmente no es superior a un mes”⁹⁵. En este punto, el Defensor puede ampliar la investigación si lo considera útil, para lo cual deberá volver a remitir su investigación a la institución afectada y al demandante⁹⁶.

A lo largo del proceso, el Defensor puede pedir a las instituciones y organismos comunitarios y a las autoridades de los Estados miembros de la comunidad europea que faciliten información; inspeccionar el expediente pertinente de la institución afectada; instar a funcionarios a que presten testimonio; y encargar peritajes⁹⁷. Las autoridades de los Estados miembros de la comunidad europea están obligadas a facilitarle al Defensor “toda la información que pueda contribuir al esclarecimiento de los casos de mala administración por parte de las instituciones u órganos comunitarios”⁹⁸.

Estrategias para hacer cumplir requerimientos y/modificar comportamientos lesivos

Si el Defensor concluye que ha habido mala administración, cooperará con la Administración afectada para lograr una “solución amistosa” que dé satisfacción al demandante⁹⁹. Si la búsqueda de una solución amistosa no ha tenido éxito o el Defensor estima que no lo tendrá, formulará una decisión motivada, que podrá contener un “comentario crítico” o un informe con recomendaciones¹⁰⁰.

91. Disposiciones de aplicación, art. 3.

92. Defensor del Pueblo Europeo, 2013: 9.

93. Disposiciones de aplicación, art. 4 (1).

94. Disposiciones de aplicación, art. 4 (3).

95. Disposiciones de aplicación, art. 4 (6).

96. Disposiciones de aplicación, art. 4 (7).

97. Disposiciones de aplicación, art. 5.

98. Estatuto, art. 3.

99. Disposiciones de aplicación, art. 6.

100. Ídem nota al pie 99.

Los “comentarios críticos” incluyen siempre un aspecto educativo: informar a la institución sobre sus prácticas administrativas incorrectas para evitar la recurrencia de casos similares en el futuro. El Defensor emitirá un comentario crítico si considera que “ha dejado de ser posible que la institución afectada suprima el caso de mala administración y el caso de mala administración no ha tenido consecuencias generales”¹⁰¹. En este caso, el Defensor solo deberá informar de su decisión al demandante y a la institución afectada.

Cuando el caso de mala administración sí produce consecuencias generales, el Defensor debe emitir un informe con proyectos de recomendaciones, el cual será enviado a la institución afectada y al demandante. La institución afectada deberá remitir un informe motivado en el plazo de tres meses sobre las “medidas adoptadas con vistas a la ejecución de proyectos de recomendación”. En esta instancia, si el Defensor considera que este informe no es satisfactorio, podrá elaborar un informe especial dirigido al Parlamento Europeo que podrá contener recomendaciones¹⁰².

El procedimiento de trámite de las reclamaciones prevé que el demandante sea puesto al tanto de los avances de su reclamación en varias ocasiones:

- cuando esta es declarada inadmisibile¹⁰³;
- cuando el Defensor determine que existen “elementos suficientes para justificar la apertura de una investigación”¹⁰⁴, y
- en los casos en los cuales el Defensor remita una copia del informe con el proyecto de recomendaciones a la institución demandada¹⁰⁵.

Asimismo, el demandante tiene acceso a cada uno de los informes elaborados por la institución demandada, y tiene derecho a examinar *in situ* —en las oficinas en Bruselas o Estrasburgo— el expediente relativo a su reclamación, o a solicitar copia del expediente completo o de documentos específicos del mismo^{106, 107}.

En el siguiente gráfico se expresan, del total de reclamaciones archivadas en 2013, las proporciones de aquellas que fueron archivadas sin encontrar mala administración, en las cuales no se consideró justificado iniciar una investigación (juntas hacen casi el

101. Disposiciones de aplicación, art. 7.

102. Disposiciones de aplicación, art. 8.

103. Disposiciones de aplicación, art. 3 (2).

104. Disposiciones de aplicación, art. 4 (3).

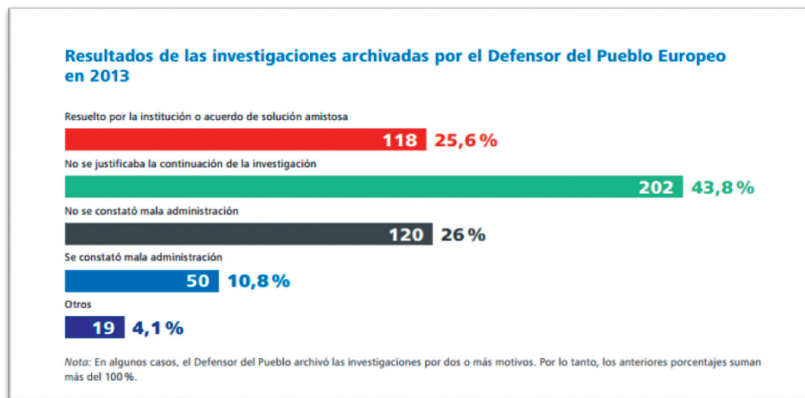
105. Disposiciones de aplicación, art. 8 (2).

106. A estos fines, los formularios creados por el Defensor solicitan los datos de contacto del demandante —lo cual no impide que estos se mantengan confidenciales a lo largo del proceso, si el demandante lo solicita—. También la institución afectada podrá solicitar que determinadas partes del informe sean reveladas exclusivamente al denunciante. Especificará claramente las partes en cuestión y explicará el motivo o motivos de su solicitud (Disposiciones de aplicación, art. 4 (5)).

107. Disposiciones de aplicación, art. 13 (2).

70% del total) y aquellas en las cuales se logró una solución amistosa o se constató mala administración dando lugar a informes críticos o recomendaciones¹⁰⁸:

Imagen IV



Fuente: *Informe Anual de la Defensoría del Pueblo Europeo*, p. 12.

Buenas prácticas

- El formulario interactivo, la guía interactiva y el formulario para presentaciones por correo facilitan el acceso del usuario al Defensor y lo orientan para evitar el inicio de procedimientos inadmisibles y el spendio de recursos correlativo.

5. Defensoría del Pueblo del Perú

Introducción

La Defensoría del Pueblo del Perú es un organismo autónomo. El Defensor del Pueblo goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas, y es elegido y removido por el Congreso con mayoría calificada de dos tercios de su número legal¹⁰⁹. A su vez, elabora y presenta ante el Poder Ejecutivo el proyecto de presupuesto para la Defensoría, y lo sustenta ante el Congreso¹¹⁰.

La Defensoría del Pueblo está encargada de “defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, y supervisar el cumplimiento de los deberes de la Administración estatal y la prestación de servicios públicos a la ciudadanía”¹¹¹.

108. Gráfico tomado del Informe Anual presentado por el Defensor del Pueblo Europeo. Disponible en: <http://www.ombudsman.europa.eu/activities/annualreports.faces>

109. Constitución Política del Perú, art. 161 y 99.

110. Constitución Política del Perú, art. 162.

111. Constitución, art. 162; Ley Orgánica, art. 1.

A estos fines, está facultada para iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de actos y resoluciones de la Administración Pública y sus agentes que afecten los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad, así como a iniciar o participar en cualquier procedimiento administrativo en representación de una persona o grupo de personas con dichos fines¹¹².

Todos los órganos públicos de Perú tienen un deber constitucional de colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando esta lo requiera¹¹³,

¿Qué presentaciones recibe?

La Defensoría del Pueblo del Perú recibe tres tipos de presentaciones¹¹⁴:

- quejas,
- petitorios, y
- consultas.

Las quejas son presentaciones en las que se requiere la intervención de la Defensoría debido a la vulneración o el peligro de vulneración de un derecho fundamental por parte de una entidad de la Administración Pública o una empresa prestadora de servicios públicos¹¹⁵. Las quejas pueden ser presentadas por “cualquier persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, sin restricción alguna”¹¹⁶. El objetivo que se busca a través de la presentación de una queja es proteger a las personas involucradas, lograr el cese de los actos arbitrarios o ilegales y restituir los derechos de las víctimas.

Los petitorios son presentaciones en las cuales “se requiere una intervención [de la Defensoría del Pueblo], a manera de buenos oficios, para que se atienda o solucione una situación de indefensión que afecta o amenaza los derechos fundamentales, que no representa un incumplimiento de los deberes de la Administración Pública o de las empresas prestadoras de servicios públicos, pero que estas pueden atender en ejercicio de sus competencias”¹¹⁷. Se trata, así, de solicitudes formuladas para que la Defensoría atienda necesidades de asistencia social o humanitaria en situaciones en las cuales no hay necesariamente un avasallamiento o una amenaza al ejercicio de un derecho.

Finalmente, las consultas consisten en solicitudes de información o de consejos sobre asuntos jurídicos, institucionales, de apoyo social o psicológico que no implican la afectación a derechos fundamentales o que versan sobre temas respecto a los que la

112. Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo del Perú, art. 9.

113. Constitución, art. 161.

114. Protocolo de Actuaciones Defensoriales, art. 1.

115. Protocolo de Actuaciones Defensoriales, art. 21.

116. Ídem, art. 10.

117. Protocolo de actuaciones defensoriales, art. 52.

Defensoría carece de competencia¹¹⁸. La tarea de la Defensoría, en estos casos, consiste en brindar orientación acerca de si efectivamente hay un derecho en juego y, en su caso, sobre cómo y ante qué entidades hacerlo valer¹¹⁹.

Es importante señalar que la clasificación de cada una de las presentaciones entre quejas, petitorios o consultas es llevada a cabo por la propia Defensoría del Pueblo con el fin de la tramitación de la presentación. De este modo, no se exige a los ciudadanos que distingan entre quejas, petitorios y consultas al momento de llevar a cabo sus presentaciones.

En el año 2013, la Defensoría del Pueblo recibió un total de 84.402 presentaciones, de las cuales 25,8% fueron calificadas como quejas; 14,3% como petitorios; y 59,9% como consultas¹²⁰. Siguiendo la misma tendencia, entre enero y agosto de 2014, la Defensoría del Pueblo recibió un total de 78.478 presentaciones, de las cuales 27,5% fueron calificadas como quejas; 14,6% como petitorios; y 57,9% como consultas¹²¹.

Canales de recepción de presentaciones

La Defensoría del Pueblo del Perú recibe presentaciones de diversas maneras¹²²:

- De forma presencial en sus oficinas o módulos de atención

La Defensoría cuenta en total con 38 oficinas y diez módulos de atención defensorial distribuidos a nivel nacional. Existe al menos una oficina en cada una de las provincias de Perú¹²³.

Las presentaciones se pueden llevar a cabo de forma oral o escrita. Las presentaciones orales se hacen a través de entrevistas con la denominada “primera línea” de funcionarios de la Defensoría. Se trata de abogados de la oficina defensorial, quienes en función de la información recibida hacen una primera determinación acerca de cómo clasificar la presentación (en función de la calificación jurídica que corresponda darle) y qué curso de acción corresponde tomar en consecuencia.

Para las presentaciones escritas, la Defensoría del Pueblo ha elaborado un “modelo de queja” sencillo que se encuentra disponible *online*¹²⁴.

118. Protocolo de actuaciones defensoriales, art. 63.

119. Ídem nota al pie 118.

120. Defensoría del Pueblo, 2014: 28.

121. Defensoría del Pueblo, 2013: 21.

122. Protocolo de Actuaciones Defensoriales, art. 4.

123. Mapa: <http://www.defensoria.gob.pe/oficinas.php> Lista: <http://www.defensoria.gob.pe/oficinas-listado.php>; art. 76 del reglamento. La Ley Orgánica prevé que en aquellos lugares donde no existe una oficina o módulo de atención defensorial, es posible hacer presentaciones en las oficinas del Ministerio Público, el cual se encuentra obligado a recibir la presentación y reenviarla a la oficina de la Defensoría del Pueblo relevante (Ley Orgánica, art. 19). Sin embargo, esta mecánica no se observa asiduamente en la práctica.

124. Disponible en <http://www.defensoria.gob.pe/modelo-queja.php>

- Por teléfono

La Defensoría pone a disposición los teléfonos de cada una de las oficinas o módulos de atención, que se encuentran en la página web de la Defensoría del Pueblo, y una línea gratuita centralizada, que funciona a su vez como línea de emergencia: se puede acudir a ella por casos de “emergencia, cuando la vida, la integridad y la salud de personas se encuentren en grave riesgo o peligro inminente”, en los horarios y días en los que no funcionan las oficinas o módulos de atención de la Defensoría.

- Por escrito a través de correo postal, fax y correo electrónico
- Por chat

Este servicio es accesible a través del sitio web de la Defensoría. Permite a las personas chatear con un comisionado (funcionarios abogados) de la Defensoría y hacer sus presentaciones por dicha vía con el objeto de que sean canalizadas como todas las demás presentaciones. Este servicio permite entablar un diálogo y lograr respuestas inmediatas en los casos en los cuales ello es posible, o su derivación al área temática pertinente o la apertura del trámite correspondiente a las quejas cuando dicha solución corresponde —en cuyo caso la presentación es enviada al Área de Trámite Documentario—. Está disponible en el horario de atención al público, y en otros horarios la aplicación remite al usuario al formulario virtual —que se analiza seguidamente—.

Imagen V

The image shows a web browser window titled "Atención en Línea - Google Chrome". The address bar displays the URL: <https://puma.defensoria.gob.pe/chat3/livehelp.php?page=livehelp.php&departm>. The page header features the logo "Defensoría del Pueblo On-Line" and a small "Powered By" icon. The main content area shows a chat window with the text "comisionada2: Buenos Dias." and a red error message "Consulta Es un campo requerido". Below this, there are input fields for "Nombre*" (containing "Prueba") and "Consulta*", followed by an "ENVIAR" button. At the bottom of the chat window, there is a "Preguntar" label, an input field, and two buttons labeled "DECIR" and "Salir".

- A través de un sencillo y claro formulario virtual de presentación de quejas

En general, vale la pena señalar que la página web de la Defensoría del Pueblo¹²⁵ contiene información clara y útil sobre los modos de recepción de presentaciones, y sobre los datos de contacto de cada una de las oficinas o módulos de atención, incluyendo un mapa en el que se señalan todas las oficinas de la Defensoría.

El sitio web está organizado de manera sencilla y sus íconos y links son fácilmente identificables. En la página de inicio, el sitio cuenta con un link llamado “contáctenos”. Al ingresar allí, el usuario recibe los números de teléfono de la defensoría, el correo electrónico y la dirección postal. Además, en la sección “servicios para la ciudadanía” se señalan las maneras en las que se puede realizar una presentación (remitiéndola a la oficina o mediante el formulario virtual). También hay un link de preguntas frecuentes que el ciudadano puede consultar y un modelo de queja.

Imagen VI



Enfoque activo de captación de casos

La Defensoría implementa diversas estrategias para captar la mayor cantidad de reclamos posibles (o, para decirlo de otro modo, para evitar que problemas que afecten a la ciudadanía permanezcan fuera del radar de la Defensoría). Por un lado, las presentaciones están sujetas a escasas exigencias formales: con arreglo al artículo 19 de la ley orgánica, las quejas no pueden estar sujetas a “ningún otro requisito de carácter formal o económico” más que la identificación del peticionario con nombre y domicilio.

125. <http://www.defensoria.gob.pe/>

Por otro lado, la Defensoría tiene un enfoque activo y no meramente reactivo, por el cual desarrolla iniciativas para dirigirse ella a la ciudadanía a verificar la existencia de problemáticas a atender.

Así, la Dirección de Coordinación Territorial coordina viajes itinerantes de la Defensoría a través de sus 38 oficinas; por ejemplo, a zonas de extrema pobreza o donde el Estado no llega o solo lo hace parcialmente. Estos viajes itinerantes buscan instruir a la gente acerca de sus posibilidades y derechos y también absorben consultas y recaban quejas.

Del mismo modo, la Defensoría actúa de oficio ante cualquier situación que llega a su conocimiento, por ejemplo, a través de los medios de comunicación. Por un lado, cualquier funcionario que se anoticia de una situación que podría ser abordada por la Defensoría tiene que canalizar internamente un trámite. Por otro lado, la Oficina de Comunicaciones de la Defensoría —que cuenta con 12 personas de dedicación completa para comunicación externa y otras siete para comunicación interna— actúa de algún modo como enlace con los medios, así como a través de las redes sociales —la Defensoría cuenta con usuarios de Twitter, de Facebook y un blog a través de los cuales se reciben presentaciones—, y canaliza internamente los trámites que sean necesarios. A su vez, convoca a una reunión con todas las áreas de la Defensoría todos los lunes por la mañana para, entre otros fines, hacer saber a las áreas temáticas las situaciones que deban atender. De este modo, la reacción a noticias en los medios es muy frecuente.

Trámite interno

El trámite interno depende del tipo de presentación en cuestión. Pero existen al menos un principio general de actuación y cinco reglas de tramitación interna generales.

El principio general es el de flexibilidad y reducción de los formalismos. Reclama criterios de trabajo flexibles, en los que se privilegie la respuesta rápida sobre el rigor formal. De allí se deriva la concesión de márgenes de discrecionalidad a los funcionarios con capacidad de toma de decisión —los jefes de las oficinas defensoriales y los adjuntos, generalmente a propuesta de los comisionados— para la definición de las estrategias de actuación en cada caso (por ejemplo, para definir si buscar soluciones a través de la persuasión a través de llamados telefónicos o visitas a las oficinas contra las cuales se ha presentado la queja, o si corresponde acudir a mecanismos y notificaciones formales).

Las reglas generales son las siguientes:

- Las presentaciones escritas son recibidas por el Área de Gestión Documentaria, que está a cargo de la “recepción, análisis, registro, digitalización, derivación, distribución y control de la documentación... que recibe la entidad”¹²⁶.

126. Reglamento, art. 11 (a).

- Las presentaciones recibidas y las actuaciones de la Defensoría al respecto son registradas en el “Sistema de Información Defensorial” (SID)¹²⁷.
- Los plazos previstos para la tramitación de presentaciones son flexibles: la regla general establecida en el artículo 7 del Protocolo de actuación defensorial permite ampliar los plazos —sin límite explícito— cuando existan “problemas organizacionales o estructurales de la entidad administrativa”, “complejidad del hecho vulneratorio o la temática del caso” o “dificultad en la accesibilidad geográfica”¹²⁸.
- Principio de coordinación: el Protocolo de actuaciones defensoriales prevé dos mecanismos generales de coordinación interna. Por un lado, el comisionado a cargo del caso deberá coordinar con las adjudantías y unidades de la Defensoría aquellos casos en los que necesite “contar con criterios de intervención, establecer una posición institucional, validar una interpretación normativa o realizar alguna actuación particular”¹²⁹. Por otro lado, las oficinas de la Defensoría se deben coordinar entre sí en aquellos casos que lo requieran por cuestiones geográficas¹³⁰.
- La Defensoría intenta mantener comunicación continua y directa con los usuarios de sus servicios. Siempre recaba información de contacto de manera de no perder el vínculo y mantener al peticionante informado de los avances. Incluso suele ofrecer los números telefónicos de los funcionarios de la Defensoría para que puedan comunicarse cuando gusten.

El trámite de las quejas

El procedimiento de tramitación de las quejas está formado por dos etapas: la etapa de calificación y admisión¹³¹, y la etapa de gestión y conclusión¹³². Independientemente de estas etapas, en cualquier momento del proceso, la Defensoría puede optar por tratar varias quejas de forma conjunta en un mismo expediente¹³³. Esto suele hacerse en relación con casos complejos que producen afectaciones colectivas con causas homogéneas. Por ejemplo, la situación emergente con el llamamiento al servicio militar o agravios derivados de la falta de respuesta ante un incendio.

Todas las presentaciones escritas (tanto las formuladas de forma presencial como las enviadas por correo, por fax y por correo electrónico, a la dirección centrodeatencion-virtual@defensoria.gob.pe) son recibidas por el Área de Trámite Documentario.

Esta las registra y digitaliza para incorporarlas al “Sistema de Información Defensorial” (SID), una base de datos centralizada en la cual todas las actuaciones de la Defensoría

127. Protocolo de Actuaciones Defensorial, arts. 8, 53 y 64.

128. Protocolo de Actuaciones Defensoriales, art. 7.

129. Protocolo, art. 9.

130. Protocolo, art. 11.

131. Protocolo, arts. 27-31.

132. Protocolo, arts. 32-51.

133. Protocolo, art. 26.

(de todas sus oficinas) deben registrarse¹³⁴. El SID es alimentado por todos los funcionarios de la Defensoría en cualquiera de sus oficinas. Permite un seguimiento eficaz de los casos y formula alertas a los funcionarios para asegurar el cumplimiento de los protocolos (en particular de los plazos para tramitación de quejas).

El Área de Trámite Documentario después analiza y califica (como quejas, petitorios o consultas) las presentaciones para posteriormente derivarlas internamente al área temática que corresponda.

Todas las oficinas defensoriales tienen una primera línea de atención, que recibe las quejas del Área de Trámite Documentario en un plazo de 24 horas y las deriva a un comisionado especialista en el tema. Cada área temática de la Defensoría está compuesta por varios comisionados: se trata de abogados que llevan adelante las tareas del trámite. El comisionado a cargo recibe la queja y tiene, desde entonces, otras 24 horas para declarar admisible o inadmisible la queja, calificar el “hecho vulneratorio” e identificar la entidad objeto de la queja¹³⁵.

Las quejas solo pueden ser declaradas inadmisibles si la “resolución de la problemática no resulta de la competencia defensorial” o “se adviert[e] en su contenido carencia de fundamento, inexistencia de pretensión o fundamento fútil o trivial”¹³⁶.

En esta etapa, asimismo, se deriva el caso a la oficina defensorial más cercana a la sede donde se desarrollan las funciones de la entidad objeto de queja¹³⁷.

Estrategias para hacer cumplir requerimientos y/modificar comportamientos lesivos

La gestión de la queja puede desarrollarse a través de una acción inmediata o del trámite ordinario. La acción inmediata está caracterizada por la comunicación verbal y tiene un plazo máximo de cinco días¹³⁸. Se lleva a cabo cuando “por la naturaleza de la queja se determine la urgencia de solucionar las alegadas vulneraciones a los derechos constitucionales fundamentales” o “en los casos en que la entidad quejada en donde se desarrollará la investigación se encuentra en capacidad de dar solución en el plazo señalado”¹³⁹.

En aquellos casos en los que no corresponda llevar a cabo una acción inmediata o cuando esta falle, se lleva a cabo el procedimiento de “trámite ordinario”, cuyas acciones características son los pedidos de información, los pedidos reiterativos y las comunicaciones

134. Protocolo de Actuaciones Defensorial, arts. 8, 53 y 64.

135. Protocolo, art. 27.

136. Protocolo, art. 22.

137. Protocolo, art. 29.

138. Protocolo, arts. 35 y 36.

139. Protocolo, art. 35.

al superior jerárquico de funcionario público presuntamente implicado¹⁴⁰. Además, en este procedimiento, la Defensoría emplea las así llamadas “actuaciones defensoriales de persuasión”, que consisten en recomendaciones, sugerencias, instancias y advertencias a los organismos de la Administración pública¹⁴¹. Este procedimiento tiene previsto un plazo máximo de 100 días, que puede ser ampliado por 50 días adicionales¹⁴².

El comisionado a cargo de la queja siempre tratará, en un primer momento, de canalizar la queja con el órgano o funcionario sobre el cual versa el reclamo a través de vías de persuasión o disuasorias (primero a través de llamadas telefónicas o correos electrónicos; y solo si no hay respuesta a través de visitas). Únicamente en caso de verificarse renuencia se pide formalmente información o un descargo, para finalmente, en caso de corresponder, decidir la necesidad de formular una recomendación oficial por escrito. Durante todo el proceso se evalúa también si, políticamente, es conveniente para dotar de eficacia al trámite hacer contacto con los medios de comunicación. El criterio político-estratégico es el que prima en este respecto.

Por otro lado, cuando el comisionado a cargo del trámite evalúa que es necesaria la intervención de una mayor autoridad o de funcionarios con mayor grado de especialización, toman intervención las adjuntías (órganos de línea y de mayor jerarquía divididos por temas de especialización, encargados de supervisar a las áreas temáticas, de diseñar la política institucional y de asesorar al Defensor).

La conclusión del procedimiento puede darse de distintas formas. En primer lugar, la Defensoría puede determinar que el hecho vulneratorio de la queja es infundado cuando “no se compruebe la vulneración de derechos constitucionales o fundamentales [y] la actuación irregular de la Administración”¹⁴³.

Si, en cambio, el hecho vulneratorio es declarado fundado, este puede ser solucionado o ser declarado “sin solucionar” por parte de la Defensoría. Son hechos vulneratorios “sin solucionar” aquellos en los cuales “a pesar de haber agotado las etapas de gestión, [la entidad quejada] se niega a adoptar medidas correctivas pertinentes”¹⁴⁴. Se entiende que se han “agotado las etapas de gestión” cuando se remitieron “como mínimo un pedido de información y un pedido reiterativo a la institución pública quejada”¹⁴⁵. En estos casos, además de remitirle la información al recurrente, “se remitirá una actuación defensorial de persuasión a la entidad quejada, dejando expresa constancia de las gestiones efectuadas y del incumplimiento del deber de cooperación”¹⁴⁶. Asimismo, los hechos vulneratorios pueden declararse “inconclusos” cuando “se ha[ya] agotado la

140. Protocolo, art. 37.

141. Protocolo, art. 43.

142. Protocolo, arts. 45 y 46.

143. Protocolo, art. 47.

144. Protocolo, art. 48.

145. Ídem nota al pie 144.

146. Protocolo, art. 49.

gestión con la entidad quejada sin contar con su colaboración y no existan elementos suficientes que acredit[en] el irregular funcionamiento de la administración o vulneración de derechos”, o si “en un periodo no menor a tres meses no resulta posible comunicarse con el recurrente o afectado y se haya requerido información imprescindible para continuar”.

En todo momento, la Defensoría le puede solicitar al recurrente mayor información sobre su presentación —tanto en el trámite de quejas¹⁴⁷ como de peticiones¹⁴⁸—. Por otro lado, la Defensoría debe comunicarle al recurrente los resultados de trabajo. Así, el artículo 47 del Protocolo prevé que “de no comprobarse hecho vulneratorio, se remitirá una comunicación al recurrente indicándole el resultado de la investigación y, de ser el caso, los mecanismos legales que le asisten para la solución de sus problemas”.

Del mismo modo, cuando se declare al hecho vulneratorio “solucionado” o “sin solución”, “se remitirá al recurrente comunicación que deberá contener el resultado de la investigación, una breve señal de la actuación defensorial de persuasión efectuada y de las actuaciones de seguimiento realizadas”¹⁴⁹. En relación con las pretensiones, “se debe remitir... una comunicación al recurrente a fin de informarle la forma de calificación dada a su caso, los alcances de la misma y las actuaciones defensoriales realizadas para su atención”¹⁵⁰.

Como es evidente, la probabilidad de que se logre solucionar el hecho vulneratorio depende en gran medida de que los organismos de la Administración Pública respeten su deber constitucional de colaboración con la Defensoría. Las estadísticas oficiales publicadas por la Defensoría señalan que entre 2010 y 2014 el porcentaje de colaboración de los organismos de la Administración Pública con la Defensoría rondó el 65%¹⁵¹. Asimismo, las estadísticas oficiales señalan que entre 2010 y 2014 el porcentaje de hechos vulneratorios concluidos, fundados y solucionados promedió el 87%¹⁵².

A su vez, entre 2010 y 2012 alrededor del 69% de las quejas fueron tramitadas dentro del plazo previsto. No obstante, estos porcentajes han disminuido significativamente en los últimos años; por ejemplo, en el primer trimestre de 2014 solo se respondieron dentro del plazo previsto el 37% de las quejas recibidas¹⁵³.

Trámite de petitorios y consultas

El procedimiento de tramitación de los petitorios¹⁵⁴ es un procedimiento más sencillo y gira en torno a las “gestiones de buenos oficios” que puede realizar la Defensoría.

147. Protocolo, arts. 25 y 28.

148. Protocolo, art. 56.

149. Protocolo, art. 48.

150. Protocolo, art. 56.

151. Defensoría del Pueblo, 2014 b: 2.

152. Defensoría del Pueblo, 2014 b: 1.

153. Defensoría del Pueblo, 2014 b: 3.

154. Protocolo, arts. 52-62.

Inicialmente, se identifica la situación de indefensión con el fin de registrar el caso en el SID. Asimismo, es posible derivar el caso con arreglo a las normas en materia de quejas¹⁵⁵. Una vez registrado el caso, se llevan a cabo actuaciones de persuasión a fin solucionar el conflicto, establecer contacto con los recurrentes y las entidades de las Administraciones Públicas, o asistir al recurrente en la búsqueda de alternativas de solución y en la adopción de acuerdos viables que permitan superar la situación¹⁵⁶. Las actuaciones de persuasión pueden consistir en exhortaciones o recomendaciones a los organismos de la Administración Pública¹⁵⁷. Este procedimiento tiene previsto un plazo máximo de 45 días, que puede ser ampliado por 25 días adicionales en determinadas circunstancias¹⁵⁸. El procedimiento concluye con la declaración del petitorio como “atendido” o “no atendido”¹⁵⁹.

Finalmente, cuando la Defensoría recibe consultas se las identifica en cuanto a su materia general y a fin de ingresarlas en el SID se procede a su clarificación —en caso resulte necesario¹⁶⁰. Las consultas verbales deben atenderse “al momento de su formulación” y las consultas escritas dentro de los cinco días siguientes a su presentación. Además aquellas consultas que se presentan a través del Centro de Atención Virtual se tramitan en un plazo de dos días hábiles¹⁶¹.

Buenas prácticas

- La clasificación de cada una de las presentaciones en quejas, petitorios o consultas es llevada a cabo por la propia Defensoría, ahorrándole al usuario la necesidad de ejercitar aptitudes técnicas y evitando formalismos que podrían restringir el acceso al Defensor.
- Las presentaciones ciudadanas están sujetas a escasas exigencias formales, reduciendo obstáculos en el acceso al Defensor.
- El Centro de Atención Virtual torna eficiente la recepción de presentaciones a través de un procedimiento centralizado y de canales sencillos de recepción de presentaciones.
- La existencia de un número de teléfono de emergencia provee atención inmediata en casos que lo requieren.
- La posibilidad de comunicarse por chat con un funcionario de la Defensoría capacitado para resolver consultas facilita el acceso y la respuesta rápida.
- Los viajes itinerantes de funcionarios y en general el enfoque activista de captar situaciones conflictivas para brindar los servicios de la Defensoría acercan la institución a la ciudadanía, mejorando el acceso de sectores vulnerables a respuestas estatales necesarias.
- La utilización de una base de datos centralizada facilita la coordinación interna.

155. Protocolo, arts. 29 y 54.

156. Protocolo, art. 57.

157. Protocolo, art. 58.

158. Protocolo, arts. 61 y 62.

159. Protocolo, art. 60.

160. Protocolo, arts. 63-65.

161. Página web.

6. Reino Unido: el Defensor del Pueblo Parlamentario y del Servicio de Salud (the Parliamentary and Health Service Ombudsman)

Introducción

El Defensor del Pueblo Parlamentario y del Servicio de Salud (*The Parliamentary and Health Service Ombudsman*: <http://www.ombudsman.org.uk/>) es una oficina independiente y de acceso gratuito, creada por el Parlamento de Gran Bretaña para investigar quejas de individuos que han recibido un trato injusto o un mal servicio por parte de algún departamento del gobierno, una agencia estatal, el Servicio Nacional de Salud (*National Health Service* —NHS—), algún servicio financiado por el NHS u otro organismo público del Reino Unido¹⁶².

Su objetivo es proveer un servicio de manejo de quejas independiente que impulse mejoras en el servicio y en las políticas públicas¹⁶³. Es designado por la Corona pero debe actuar con independencia.¹⁶⁴

¿Qué presentaciones recibe?

El Defensor del Pueblo Parlamentario y del Servicio de Salud recibe:

- Reclamos de personas que entienden haber sido tratadas de manera injusta o que han recibido un mal servicio por parte de los departamentos del gobierno

162. La figura del Defensor del Pueblo o Comisionado Parlamentario está regulada en su gran mayoría en la Ley del Comisionado Parlamentario de 1967, que ha sido enmendada en varias oportunidades (Parliamentary Commissioner Act. [1967] Reino Unido [Internet]). Disponible en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/contents>. Acceso el 10 de octubre de 2014. El Apéndice 2 de la ley contiene una lista que incluye a todos los organismos que quedan incluidos dentro de las competencias de investigación del Defensor (Parliamentary Commissioner Act 1967. Schedule 2 [1967] Reino Unido [Internet]). Disponible en: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/schedule/2>. Acceso el 15 de octubre de 2014. La figura del Defensor o Comisionado del Servicio de Salud está regulada mayormente en la Ley de Comisionados del Servicio de Salud de 1993 (Health Service Commissioners Act). Con motivo del proceso de descentralización de los gobiernos de Escocia y Gales, desde el 23 de octubre de 2002 este órgano no cubre las quejas sobre el servicio nacional de salud en Escocia, y desde el 1 de abril de 2006 tampoco aquellas relativas al servicio nacional de salud en Gales, por lo que solo de aquellas relativas al servicio de salud de Inglaterra (El Defensor para Irlanda del Norte siempre fue el Defensor del Servicio de Salud en Irlanda del Norte, y está regulado en legislación separada).

163. Este organismo ha publicado los *Principios del Defensor del Pueblo sobre la buena administración, el buen manejo de las quejas y de las medidas de reparación*, que incluyen los siguientes lemas: hacer las cosas bien, hacer foco en el individuo, estar abierto al público, actuar de forma responsable, justa y proporcionada, poner las cosas en orden y buscar la mejora continua. Ver la versión en inglés de los principios (Parliamentary and Health Service Ombudsman. Ombudsman's Principles [2014] Reino Unido [Internet]). Disponible en: <http://www.ombudsman.org.uk/improving-public-service/ombudsmansprinciples>. Acceso el 10 de octubre de 2014).

164. Recientemente publicó su estrategia para los años 2013-2018, denominada *Más impacto para más gente* (*More Impact for More People*), y está realizando modificaciones en su estructura organizacional y en su marco de gestión. En enero de 2013 estableció un Consejo Unitario (el "Consejo") que combina y reemplaza a los Consejos ejecutivo y consultivo previamente existentes. El Consejo es presidido por el defensor y es el órgano de toma de decisiones de mayor nivel de la organización.

o de otras organizaciones públicas, o del Servicio Nacional de Salud de Inglaterra.

Condiciones de admisibilidad de los reclamos

Para ser admitidos por el Defensor, los reclamos deben cumplir distintas condiciones:

- Estar comprendidos en el ámbito de competencia del Defensor¹⁶⁵. Una línea telefónica de ayuda fue establecida para asesorar a la ciudadanía acerca de si la institución o el asunto por el cual pretende reclamar está dentro de la competencia del Defensor o no, y en su caso orientarla acerca de qué otra institución podría ayudarla. Dicha línea es difundida en el sitio web del Defensor.
- Haber efectuado el reclamo previamente ante el organismo requerido y haber recibido una respuesta final de este. El Defensor precisa una copia de la decisión final de la organización por escrito para poder considerar el reclamo.
- Que no haya transcurrido más de un año desde la causa que motiva el reclamo, salvo que el Defensor entienda que han existido razones suficientes para justificar la demora.
- El reclamo debe afirmar que la persona perjudicada sufrió una injusticia debido a la mala administración del organismo público; no pueden atenderse reclamos basados en la supuesta injusticia de la ley o en el mero desacuerdo del reclamante con medidas de Gobierno.

Canales de recepción de reclamos

El Defensor recibe presentaciones a través de los miembros del Parlamento, cuya localización en las distintas jurisdicciones puede identificarse en el sitio web¹⁶⁶ o contactando telefónicamente a la Oficina de Información de la Cámara de los Comunes.

Esto permite a la población de todo el Reino Unido acudir a su representante más cercano para que este transmita su reclamo al Defensor, cuyas oficinas están centralizadas en Londres.

165. El ámbito de competencia del Defensor tiene limitaciones, pues no puede atender reclamos sobre los siguientes asuntos, organizaciones o personas: problemas de los consumidores (sobre bienes o servicios que la persona haya comprado/contratado); servicios financieros y pensiones (bancos, seguros y pensiones privadas); gas, electricidad y agua; consejo local (incluidos los beneficios fiscales del consejo, vivienda, planeamiento, asistencia social); servicios postales; el cuidado de la salud financiado con fondos privados; asistencia social; telecomunicaciones (teléfonos e Internet); televisión, radio, periódicos y publicidad; miembros del Parlamento; la policía; los partidos políticos. Por otro lado, aun cuando el reclamo se relacione con una institución dentro de la competencia del Defensor, ciertas acciones se mantienen por fuera de su competencia como cualquier función judicial o legislativa, o ciertas funciones administrativas del personal de servicios públicos, y ciertas transacciones contractuales o comerciales de organismos públicos.

166. www.findyourmp.parliament.uk

Únicamente en el caso de que el reclamo sea contra alguna organización del Servicio Nacional de Salud de Inglaterra, el reclamante puede remitir el formulario de reclamo directamente al Defensor.

El sitio web del Defensor contiene un link mediante el cual se puede acceder a la versión .pdf del formulario de reclamo.

El formulario está dividido en distintas secciones, en las cuales se solicita información sobre:

- la persona que hace la presentación (sus datos personales, el modo en el que desea ser contactada, si está siendo representada por un abogado o por alguna otra institución, si está haciendo el reclamo en nombre propio o en nombre de otra persona);
- la organización contra la cual está reclamando;
- una explicación breve acerca de las razones que motivan el reclamo, por qué no está conforme con las respuestas brindadas por la institución, si la institución respondió a todas las cuestiones que la persona planteó en su queja y cómo la persona se vio afectada;
- qué pretensión espera que el Defensor del Pueblo satisfaga, qué tipo de remedio busca;
- las causas que motivaron el reclamo, cuándo ocurrieron los hechos y, en caso de que no haya reclamado en ese momento, una explicación de por qué no lo hizo y cuándo contactó por primera vez a un miembro del Parlamento;
- si considera la opción de tomar acciones legales.

El formulario incluye la autorización al Defensor para que investigue el reclamo y el consentimiento para la obtención de todos los documentos necesarios con tal propósito; indica el nombre del miembro del Parlamento al cual se entrega el reclamo e incluye su firma.

Guía virtual para orientar la formulación de reclamos

Si bien no permite la presentación de quejas a través de un formulario virtual, el sitio web del Defensor provee una guía virtual para orientar a las personas en los supuestos, las condiciones y vías a través de las cuales pueden presentarlas.

La propia página de inicio del sitio hace saber que antes de contactar al Defensor del Pueblo, la persona debe haber realizado un reclamo ante la organización contra la que está reclamando y haber recibido una respuesta final.

Imagen VII



La guía ofrece un sistema interactivo con preguntas que la persona debe responder para saber si el Defensor va a poder ocuparse de su queja o no, y en su caso orientarla acerca de ante quién debe presentarla. A su vez, formula distintas preguntas con el fin de asegurar que se cumplan las condiciones de admisibilidad (se le pregunta por ejemplo si el peticionario ha recibido una respuesta final de la organización contra la cual se queja; se le recuerda que el Defensor precisa una copia de la decisión final de la organización por escrito; si ha transcurrido más de un año desde la causa que motiva el reclamo). Finalmente, si se cumplen las condiciones de admisibilidad, el sistema indica que debe llenarse el formulario de reclamo y que el peticionario debe enviárselo a un miembro del Parlamento con el fin de que este lo remita al Defensor, y ofrece el link a la versión .pdf del formulario.

El trámite interno de los reclamos

Una vez que el Defensor recibe el reclamo, se le otorga un número de referencia al reclamante que debe ser utilizado en cualquier contacto futuro con el Defensor.

La primera tarea del Defensor es analizar si el reclamo se encuadra en el ámbito de su competencia, si cumple con las demás condiciones de admisibilidad y si fue presentado a través de los canales establecidos. Si el reclamo está dentro de la competencia del Defensor pero se determina que la institución reclamada aún no tuvo la oportunidad de conocerlo o de arreglar las cosas, el Defensor, por lo general, se niega a tomarlo y solicita al reclamante que agote el proceso interno de quejas de la institución.

Después, con el fin de lograr eficacia y focalizar los recursos en aquellos casos en los cuales el Defensor considera tener más capacidad para ayudar al reclamante, desarrolla un análisis preliminar dirigido a comprender si hay indicios suficientes de que la organización denunciada actuó incorrecta o injustamente, si existen evidencias de que no se ha proporcionado ningún remedio para reparar las injusticias o dificultades presuntamente sufridas por el reclamante, y si la intervención del Defensor del Pueblo puede contribuir a satisfacer el reclamo.

Si el reclamo no pasa este estándar y se decide su rechazo, se informa al reclamante de las razones por las que no se llevará adelante una investigación y, si es posible, se trata de ayudarlo para que canalice su reclamo por otra vía.

Si se supera el estándar se comienza a trabajar sobre el reclamo. En algunos casos, el reclamo puede resolverse simplemente contactando a la institución e informándole acerca de la queja; dependiendo de su complejidad, otros casos demandan una investigación más profunda, un análisis detallado de los hechos, la recopilación de evidencia adicional y/o la necesidad de contar con la opinión de expertos. También puede ser necesario volver a contactar al reclamante con el fin de obtener más información o aclarar algunos puntos del reclamo.

Estrategias para hacer cumplir requerimientos y/modificar comportamientos lesivos

Una vez realizada la investigación, el Defensor puede encontrar que la organización actuó correctamente o que, aun existiendo un problema, ha hecho lo suficiente para revertirlo. Si determina que la organización ha actuado de manera incorrecta y que debe corregir su acción, el Defensor redacta un informe final con recomendaciones. Entre ellas se incluirán las acciones que la organización debe tomar para reparar la injusticia o el perjuicio sufrido por el reclamante con el fin de que, en la medida de lo posible, se pueda regresar a la situación anterior. Además, el Defensor puede incluir recomendaciones que busquen mejorar la situación para otras personas que, al igual que el reclamante, puedan haberse visto afectadas por la conducta de la organización y asegurar que no se cometan los mismos errores en el futuro.

Las recomendaciones pueden buscar que se cumpla con:

- Una disculpa, explicación o reconocimiento de responsabilidad.
- Medidas de reparación, como la revisión o modificación de una decisión, la revisión de material publicado o la implementación de procedimientos o políticas preventivas.
- Reparación financiera por la pérdida económica directa o indirecta, la pérdida de oportunidades o la angustia sufrida.

En muchos casos, el Defensor trabaja con la organización para que cumpla las recomendaciones y supervisa el cumplimiento. No obstante, el Defensor no puede obligar

a la institución (las recomendaciones no son obligatorias). Aun así, en la página web del Defensor se indica que durante el periodo 2012/2013 las recomendaciones brindadas por el Defensor fueron acatadas por las organizaciones requeridas en un 99% de los casos¹⁶⁷.

Buenas prácticas y debilidades

Cuadro 4

Buenas prácticas	Debilidades
Información clara en la página web respecto de la admisibilidad del reclamo. La guía interactiva es fácil de usar y clara, y contribuye a hacer más eficiente el uso del sistema.	Los reclamos sobre los departamentos del gobierno o de otras organizaciones públicas deben remitirse al Defensor mediante un miembro del Parlamento. Esta vía debe permitirse (facilita el acceso con amplia cobertura territorial) pero no ser exclusiva, pues introduce una mediatización innecesaria que aleja al Defensor de la ciudadanía y puede demorar y obstruir o filtrar reclamos.
Posee una altísima tasa de cumplimiento de requerimientos, lo cual puede deberse a las tareas de seguimiento y supervisión de la ejecución de las recomendaciones que lleva adelante.	Carece de plataforma <i>online</i> para la recepción de reclamos.

167. The Parliamentary and Health Service Ombudsman's process for dealing with complaints (2014) Reino Unido [Internet]. Disponible en: <http://www.ombudsman.org.uk/make-a-complaint/what-happens-to-a-complaint/the-process-explained>. Acceso el 15 de octubre de 2014.

III. Entidades garantes del derecho de acceso a la información

En esta sección se estudian dos entidades creadas para garantizar el libre ejercicio del derecho de acceso a la información pública. Si bien los Estados no tienen una obligación de establecer un organismo especializado y autónomo que vele por la protección y promoción del derecho de acceso a la información pública, los estándares internacionales sí les exigen, entre otras cosas, difundir información pública relevante de manera proactiva, promover una cultura de la transparencia y establecer mecanismos ágiles y efectivos para el procesamiento de solicitudes de información.

La experiencia internacional demuestra que la forma más efectiva de cumplir con estas exigencias es designar o crear organismos especializados en la materia. Ellos cumplen un rol fundamental en el achicamiento de la brecha que existe en toda política pública entre las reglas formales y su efectiva implementación¹⁶⁸.

Aunque el diseño institucional y la forma de funcionamiento de estos organismos varíen según el país de que se trate, dos funciones básicas comunes pueden identificarse en pos de hacer operativo el contenido de las normas que regulan el derecho de acceso a la información. La primera de ellas se vincula con la implementación de políticas de coordinación y promoción del derecho. Este grupo de funciones incluye las acciones de capacitación al interior de la Administración Pública y hacia la comunidad, el diseño de mecanismos de gestión que tornen operativo el derecho, las campañas de difusión y concientización destinadas a que los ciudadanos conozcan las formas de acceder a la información pública y a que internalicen el derecho. El segundo conjunto de funciones que caracteriza a los órganos garantes del derecho de acceso a la información se vincula con la resolución de controversias, la recepción de denuncias de solicitantes ante la negativa de las agencias requeridas a brindar información, y la toma de decisiones acerca de si corresponde dar a publicidad —o no— información a través del análisis interpretativo de las excepciones al derecho.

168. Consejo para la Transparencia, “Los órganos garantes de la transparencia y el acceso a la información en Chile y México. Estructura administrativa, gestión interna y funcionamiento del Consejo para la Transparencia y el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos. Avances, oportunidades y buenas prácticas”, Chile.

En México, el organismo que cumple esta función es el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI). Fue creado en 2002 como autoridad de aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental sancionada ese mismo año. Dados el tamaño de su presupuesto, la cantidad de recursos humanos asignados, su independencia y su jerarquía institucional dentro del aparato burocrático mexicano, el IFAI se convirtió en un ejemplo para toda la región.

El Consejo para Transparencia de Chile (CPTL) es el órgano garante del cumplimiento de la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado sancionada en el año 2009. Al igual que el IFAI, está presidido por consejeros elegidos a través de concursos abiertos y transparentes que duran un tiempo determinado en sus cargos. El diseño institucional pretende brindarle independencia. Vale la pena aclarar que el modelo institucional chileno es distinto del mexicano, pues separa las funciones de fiscalización y control (que corresponden al CPLT) de las funciones de coordinación de la implementación de la Ley de Transparencia (que corresponden a la Comisión de Probidad).

En las próximas dos secciones nos ocupamos del estudio de las presentaciones que ambas instituciones reciben, los canales habilitados para su recepción y el trámite que se les da a fin de proveer las correspondientes respuestas.

1. Consejo para la Transparencia de Chile

Introducción

El Consejo para la Transparencia es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creada por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado¹⁶⁹. Su principal labor es velar por el buen cumplimiento de dicha ley, que entró en vigor en el año 2009 y prevé la obligación de los organismos públicos de entregar a la ciudadanía información relevante y actualizada sobre su organización y sus contrataciones, así como sobre los distintos modos de relación con la ciudadanía¹⁷⁰ y el acceso permanente a la información a través de sus sitios web (principio de transparencia activa) y el derecho de cualquier persona —natural o jurídica, nacional o extranjera— de acceder (solicitar y recibir) a información pública de cualquier entidad u órgano de la Administración del Estado (derecho de acceso a la información pública).

169. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Ley 20285 (2008). Chile [Internet]. Disponible en: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&buscar=20285>. Acceso el 2 de octubre de 2014.

170. La entrega de información pública relevante a la ciudadanía y al público en general debe ser permanente, actualizada y de forma accesible y comprensible. Para que los organismos públicos cumplan con esos requisitos, el Consejo para la Transparencia dictó Instrucciones Generales (IG) sobre Transparencia Activa n° 4, 7 y 9, agregando la IG n°5 sobre Transparencia Activa para Empresas Públicas, Empresas del Estado y Sociedades del Estado. Además, el Consejo tiene la facultad de fiscalizar el cumplimiento de estas obligaciones.

La misión del Consejo para la Transparencia es promover la institucionalización de una cultura de la transparencia en Chile y fomentar la confianza en la función pública sobre la base de la participación y el control ciudadano. Entre sus objetivos institucionales se encuentran la promoción del principio de transparencia, difundir y garantizar el derecho de acceso a la información pública, velar por su accesibilidad, exigibilidad y disponibilidad y fiscalizar el cumplimiento de los deberes de transparencia¹⁷¹.

En este contexto, hay dos vías para que la ciudadanía presente solicitudes de acceso a información en Chile:

- ante la propia entidad requerida (en el sitio web de cada organismo, de forma presencial o por correo postal), o
- a través del Portal de Transparencia. Este portal es administrado por el Consejo para la Transparencia a través de acuerdos y convenios con los restantes organismos públicos. El Consejo pone a disposición de estos organismos, de manera gratuita, la plataforma tecnológica del portal para el cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia activa y acceso a la información pública.

El sitio del Portal de Transparencia incluye una explicación sobre la Ley de Transparencia, permite acceder a la información publicada por los organismos asociados al portal, informa sobre cuáles son los mecanismos para solicitar información, permite realizar el seguimiento de las solicitudes, y deriva al usuario a la página web del Consejo en caso de que quiera realizar un reclamo. Además, el portal ofrece un formulario de solicitud *online* —muy similar a los formularios que cada una de las agencias ofrece en sus sitios web— que, una vez completado, es remitido automáticamente a la institución requerida. Si el usuario tiene dudas acerca de su funcionamiento, puede consultar al *call center* de asesoría del que dispone el Portal (el número es: 800 361 012)¹⁷².

¿Qué presentaciones recibe el Consejo para la Transparencia?

El Consejo para la Transparencia es una de las instituciones obligadas por la Ley de Transparencia a brindar y publicar información sobre la institución, por lo tanto, el ciudadano puede presentar solicitudes de información ante el Consejo. Además, la persona tiene la posibilidad de realizar un reclamo ante el Consejo por denegación de acceso a la información o por infracción a las normas de Transparencia Activa por parte de otros sujetos obligados por la Ley de Transparencia, o de realizar una consulta sobre algún aspecto de la Ley de Transparencia o el funcionamiento del Consejo. Por lo tanto, el Consejo recibe tres tipos de presentaciones:

171. Consejo para la Transparencia. (2014) Chile [Internet]. Disponible en: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/edic/base/port/inicio.html>. Acceso el 2 de octubre de 2014.

172. Portal Transparencia Chile (2014) Chile [Internet]. Disponible en: <http://www.portaltransparencia.cl/>. Acceso el 2 de octubre de 2014.

Imagen VIII



- Solicitudes de información.
- Reclamos.
- Consultas.

Solicitudes de información

Las solicitudes de información sobre el Consejo para la Transparencia deben realizarse directamente ante este organismo, ya sea:

- electrónicamente utilizando el Portal de Transparencia o la página web del Consejo, o
- materialmente (de manera presencial o por carta), completando un formulario (que puede ser descargado en la página del Portal para la Transparencia, o solicitado directamente ante el Consejo) y enviándolo a las oficinas del Consejo¹⁷³.

Para el usuario es sencillo navegar por la web del Consejo, la cual brinda información sobre la Ley de Transparencia, la manera de solicitar información, cómo presentar un reclamo y realizar el seguimiento de casos, quiénes cumplen con la regulación y los requisitos de fiscalización. Además, la página web del Consejo se encuentra vinculada al Portal de Transparencia, de manera que si el usuario del sitio desea realizar una solicitud de información *online* desde la página web del Consejo, al hacer clic en el link

173. Morandé 360 piso 7, Santiago, Chile.

“Solicitar información. Ley de Transparencia” —que se encuentra en la página de inicio del Consejo, ubicado de forma visible y clara—, esta automáticamente deriva a la persona al Portal de Transparencia:

Imagen IX



Una vez en la página del Portal de Transparencia, esta da la opción de solicitar información de manera *online* o de descargar el formulario para completar y remitirlo personalmente o por carta a la institución. Si se selecciona la opción de completar el formulario *online*, el sistema da la posibilidad de registrarse con un nombre de usuario y contraseña para realizar la solicitud en línea, de iniciar sesión en caso de ya estar registrado o de no registrarse. Si el requirente decide registrarse va a tener más facilidad para realizar el seguimiento de sus solicitudes, podrá subsanar o ratificar su solicitud electrónicamente (en el caso de que haya habido algún error u omisión), tendrá acceso a todas las solicitudes que haya realizado, y podrá conocer su estado y las respuestas en cada caso.

Si la persona elige no registrarse, primero el sistema le pide que individualice al organismo al cual desea solicitar información, e indica que si no encuentra al organismo en el listado disponible es porque tal organismo no se encuentra asociado al portal, por lo que deberá realizar la solicitud a través del sitio web del propio organismo. Después, una vez que se seleccionó el organismo, se abre el formulario *online* para que la persona lo complete ingresando sus datos personales, sus datos de contacto, explique claramente la información y los documentos que solicita, y elija el medio por el que desea recibir la información. No se exige demostrar ningún interés personal o particular en la información que se requiere, ni expresar la causa o motivo por el que se solicita la información ni el uso que se le dará.

Una vez completado el formulario, el sistema emite un acuse de recibo automático que contiene un código identificador de la solicitud que permite consultar el estado

del trámite, e informa al requirente de que el organismo tiene un plazo máximo legal de 20 días hábiles para responder —en caso de ser necesario y previa comunicación al solicitante, dicho plazo puede extenderse por otros diez días—, indicando una fecha de respuesta en función de dichos plazos¹⁷⁴. Además, el sistema explica las distintas etapas del procedimiento de solicitud de información pública.

Trámite de solicitudes de acceso a información

El trámite de las solicitudes de información está estandarizado a través de una instrucción general del Consejo para la Transparencia, en la que se describen los pasos que el organismo requerido debe seguir¹⁷⁵.

El Consejo tiene el deber de fiscalizar que los organismos cumplan con este procedimiento, tarea que muchas veces es realizada a través de “solicitudes de prueba”, efectuadas por medio de un usuario ficticio del que dispone el Consejo. Resumidamente, el proceso se compone de las siguientes etapas:

- Etapa de presentación y recepción de la solicitud de acceso a la información: conformada por el ingreso o presentación de la solicitud de acceso a la información y su recepción por parte del órgano público requerido.
- Etapa de análisis formal de la solicitud de acceso a la información por parte del organismo requerido: conformada por la verificación de la competencia del órgano para dar respuesta al pedido; la revisión de los aspectos formales de la solicitud y su eventual subsanación; la búsqueda de la información y, cuando corresponda, la determinación, notificación y eventual oposición de los terceros cuyos derechos pudieran verse afectados.
- Etapa de resolución de la solicitud de acceso a la información: conformada por la revisión de fondo de la solicitud, la preparación y firma del acto administrativo de respuesta por parte del órgano de la Administración del Estado y su notificación mediante oficio al peticionario.
- Etapa de cumplimiento de lo resuelto: conformada por el eventual cobro de los costos directos de reproducción (los costos excesivos en que haya incurrido el organismo para dar respuesta al pedido); la entrega efectiva de la información al ciudadano y su certificación (la certificación es un documento mediante el cual el organismo lleva registro de la respuesta brindada al ciudadano, por el que se pone fin al procedimiento de solicitud de información).

174. De acuerdo con la Ley de Bases del Procedimiento Administrativo chileno, los plazos empiezan a contarse desde el día hábil siguiente a recibirse la solicitud, es decir, si esta se recibe el lunes, el martes es el primer día que se cuenta; la excepción es si la solicitud se recibe un sábado, domingo o festivo, cuando el día siguiente hábil es considerado el día 0 y, por lo tanto, el primero es el día siguiente.

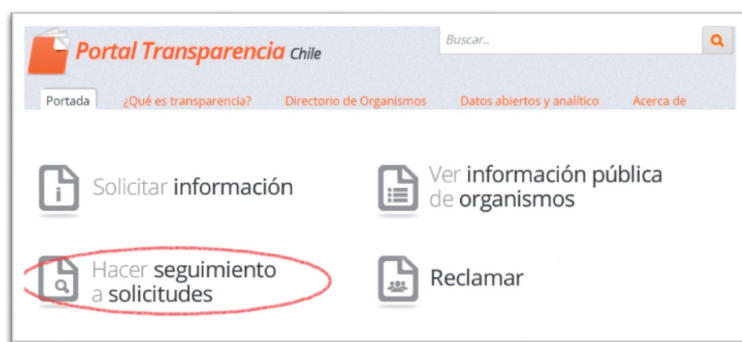
175. Instrucción General n° 10 del Consejo para la Transparencia sobre el Procedimiento Administrativo de Acceso a la Información. (2011) Chile [Internet]. Disponible en: <http://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/IG+10.pdf/ab670329-d3b0-435a-9962-5fc1244c1206?version=1.0>. Acceso el 10 de octubre de 2014.

El plazo que los organismos requeridos tienen para dar respuesta a las solicitudes que reciben es de 20 días hábiles. Excepcionalmente puede ser prorrogado por otros diez días hábiles, cuando existan circunstancias que hagan difícil reunir la información solicitada, caso en que la institución requerida comunicará al solicitante, antes del vencimiento del plazo, la prórroga y sus fundamentos.

En caso de no recibir respuesta dentro del plazo establecido, o de que su solicitud sea rechazada total o parcialmente, el solicitante tiene 15 días hábiles para acudir al Consejo para la Transparencia.

El Portal de Transparencia permite que el solicitante consulte el estado de su solicitud siguiendo el link "Hacer seguimiento a solicitudes".

Imagen X



El sistema brinda información del estado actual de la solicitud, la fecha en la que fue recibida, la etapa del proceso en la que se encuentra y los días que faltan para que se le dé respuesta.

Reclamos

Además de solicitar información, la persona tiene la posibilidad de realizar un reclamo ante el Consejo de la Transparencia por la denegación de acceso a la información o por la infracción a las normas de Transparencia Activa por parte de los sujetos obligados por la Ley de Transparencia.

El reclamo puede presentarse o enviarse por escrito a las oficinas del Consejo en Santiago de Chile o a las Oficinas de Parte u Oficinas de Información (OIRs) de las distintas gobernaciones provinciales, quienes se encargan de enviarlo al Consejo, o realizarse de manera electrónica ingresando al link "Presentar un reclamo ante el Consejo" en su página web, en cuyo caso ingresa al Sistema de Reclamos en Línea del Consejo para la Transparencia, que le asigna un número a través del cual se podrá hacer su seguimiento.

Condiciones y trámite interno de los reclamos

Una vez que el reclamo ingresa al Consejo, la Unidad de Admisibilidad que forma parte de la Dirección Jurídica del Consejo debe determinar si es admisible, para lo cual revisará si se presentó en el plazo exigido de 15 días hábiles desde la obtención de la respuesta negativa o incompleta o dentro de los 15 días hábiles siguientes (y de la prórroga de diez días, si la hubiere) en los casos en que no se haya recibido una respuesta, y si la materia sobre la cual trata está contemplada en la Ley de Transparencia.

Si el reclamo se declara admisible pasa a la Unidad de Análisis de Casos (que también es parte de la Dirección Jurídica del Consejo) que se encargará de continuar con su trámite. La Unidad da traslado del reclamo mediante oficio certificado, lo que significa que informa a la entidad pública reclamada y le requiere una respuesta. El organismo tiene un plazo de diez días hábiles para entregar sus descargos, que por lo general es cumplido. Si el organismo no responde, el Consejo puede igualmente continuar con el análisis del caso con la información que le haya brindado el ciudadano y tomar una decisión.

Si hay un tercero involucrado, por ejemplo, cuando se solicita información sobre determinada empresa además de sobre un organismo, el Consejo también le dará traslado para que presente descargos en el plazo de diez días. El tercero tiene derecho de oposición, es decir, a no entregar la información que se le solicita, argumentando que se trata de información privada. En algunas ocasiones, el Consejo ha estimado que, aun tratándose de información privada, si afecta un bien superior como la facilitación de algún servicio público el tercero se encuentra obligado a entregarla.

Cumplido el plazo y/o recibido el informe del servicio público respectivo, el Consejo Directivo analiza los argumentos formulados para justificar la denegación total o parcial de la información o las razones para no publicar información en el sitio web. Si advierte mala fe en la respuesta —por ejemplo, si se niega a entregar información aduciendo la excepción contemplada en la ley que exceptúa su obligación en los casos en que para cumplir tenga que distraer a sus recursos humanos de su función habitual, pero el Consejo tiene información de que el organismo podría, de todos modos, responder a la solicitud— está facultado a realizar una visita técnica en las oficinas del organismo para corroborar la situación.

El análisis de los argumentos entregados por el organismo determina si hay suficiente información para decidir el reclamo o si es necesario fijar una audiencia entre las partes involucradas para recibir antecedentes o medios de prueba o pedir informes adicionales. Por ejemplo, en ciertas ocasiones el organismo no comprende la solicitud, o el Consejo puede estimar que la información está siendo solicitada en términos complejos y convocar a una audiencia con el fin de aclarar el pedido.

Con todos los antecedentes, el Consejo Directivo analiza el reclamo y todos sus argumentos para después resolver si procede o no la entrega de la información solicitada, ya sea en forma total o parcial, o su publicación en Internet.

El Consejo tiene cinco días hábiles desde el vencimiento del plazo establecido para la entrega del informe por parte del organismo (o después de la celebración de la audiencia en su caso) para dictar la resolución. No obstante, dicho plazo no suele ser cumplido: por un lado, depende de la colaboración de los organismos requeridos; por el otro, el Consejo Directivo está compuesto por cuatro consejeros con dedicación insuficiente: se reúnen solo dos veces por semana, media jornada.

El Consejo se ha impuesto como estándar el plazo de resolución de reclamos de 90 días corridos. Y con el fin de acelerar los tiempos de tramitación, se encuentra próximo a implementar un Sistema Anticipado de Resolución de Conflictos (SARC) que funcionaría como una especie de procedimiento de mediación entre el Consejo y las instituciones para casos sencillos, es decir, reclamos que resultan similares a otros respecto de los cuales el Consejo ya ha dictaminado, recomendando una cierta conducta por parte de la institución requerida. Con el fin de poner en marcha este sistema, el Consejo se propone firmar convenios con los organismos e implementar la notificación electrónica.

La decisión del Consejo debe ser fundada, y cuando ordena entregar la información debe fijar un plazo. El Consejo notifica su decisión a ambas partes por carta certificada (al ciudadano también suele notificársele por correo electrónico).

Finalmente, la Unidad de Seguimiento y Sumarios, que forma parte de la Dirección de Fiscalización del Consejo, se encarga de realizar el seguimiento del caso, verificando si el organismo cumple o no con la decisión tomada. Si el organismo no cumple, la Unidad puede sugerir a los consejeros la promoción de una sanción a través de la apertura de un sumario por parte de la Contraloría General de la República¹⁷⁶.

Contra las decisiones del Consejo para la Transparencia tanto el ciudadano reclamante como la institución requerida pueden oponer un recurso de reposición o reconsideración, que se presenta ante el propio Consejo hasta cinco días después de la notificación de su decisión, o un recurso de ilegalidad ante la Corte de Apelaciones respectiva¹⁷⁷.

176. La Contraloría General de la República (CGR) es un órgano superior de fiscalización de la Administración del Estado, contemplado en la Constitución Política, que goza de autonomía frente al Poder Ejecutivo y demás órganos públicos. Es esencialmente una entidad de control de legalidad de los actos de la Administración del Estado, que actúa con independencia del Poder Ejecutivo y el Congreso Nacional.

177. En el caso de que se trate de organismos públicos, este recurso no procede cuando la causal estipulada para negar información haya sido el debido cumplimiento de las funciones del organismo.

Consultas

Las personas pueden realizar consultas sobre la Ley de Transparencia y acerca de cómo ejercer sus derechos ingresando al link “consultas” en el margen superior derecho de la página web principal de Consejo.

Las consultas son atendidas por la Unidad de Cliente, que suele brindar una respuesta en el mismo día. En el último reporte estadístico mensual (de agosto de 2014), se informa que desde abril del año 2009 hasta agosto del año 2014, el Consejo recibió un total de 35.065 consultas. El canal más utilizado fue el e-mail, alcanzando un número de 17.596 consultas (50,2%). Un 32,8% se recibieron telefónicamente, un 10% de manera presencial, un 6,9% a través de la página web y un 0,1% por correo postal.

Buenas prácticas y debilidades

Cuadro 5

Buenas prácticas	Debilidades
El Portal de Transparencia agrupa a la mayoría de los sujetos obligados por la Ley de Transparencia y facilita una plataforma tecnológica centralizada para la solicitud de información.	La insuficiente dedicación de los consejeros impide al órgano cumplir con los plazos legales de respuesta.
El formulario <i>online</i> del Portal es claro y sencillo de usar, e informa con precisión al ciudadano en cuánto tiempo debería recibir la información solicitada.	
En los casos en los cuales entiende que la solicitud de acceso a la información no hubo sido respondida adecuadamente por estar expresada en términos poco claros o confusos, el Consejo convoca a audiencias entre el requirente y el órgano requerido para intentar aclarar el pedido.	
A través de solicitudes de información “de prueba”, el Consejo testea el cumplimiento de los procedimientos de acceso a la información por parte de las agencias públicas obligadas.	

2. Instituto Federal de Acceso a la Información de México

Introducción

El Instituto Federal de Acceso a la Información (en adelante “el Instituto”, o IFAI) es un órgano constitucional autónomo¹⁷⁸ encargado de garantizar la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, sancionada

178. Modificación introducida al art. 6^{to} A, fracción VIII de la Constitución Política de México por el Decreto del Poder Ejecutivo del 07-02-2014.

en 2002 con la finalidad de proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los poderes del Estado, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal y cualquier otra entidad federal.

Entre los objetivos de la ley se encuentra el de promover la transparencia de la gestión pública mediante la difusión de información que generan los sujetos obligados; garantizar la protección de los datos personales en posesión de dichos sujetos; favorecer la rendición de cuentas a los ciudadanos, así como manejar la organización, clasificación y manejo de los documentos.

A partir de la entrada en vigor de la mencionada ley, más de 240 dependencias y entidades del gobierno federal tienen la obligación de responder a solicitudes de información bajo la vigilancia del IFAI.

A su vez, la ley establece que en cada dependencia estatal se integrará un Comité de Información¹⁷⁹ y una Unidad de Enlace, que hará de nexo entre las diferentes dependencias. El objetivo de estas agencias es coordinar y supervisar las acciones de las dependencias, confirmar, modificar o revocar la clasificación de la información hecha por los titulares de las unidades administrativas de la dependencia; y regular las cuestiones relacionadas a la obtención de información. El Comité de Información y las Unidades de Enlace de cada organismo están en constante coordinación con el IFAI para coordinar los lineamientos que aquel expida.

La Unidad de Enlace, en particular, es responsable de recibir y dar trámite a las solicitudes de información. Su labor incluye gestionar en el interior de las dependencias y entidades la elaboración y entrega en tiempo y forma de los documentos requeridos, con el propósito de garantizar el derecho de acceso de los solicitantes que requieran conocer información pública, acceder a sus datos personales o corregirlos¹⁸⁰.

El IFAI está encargado de promover y difundir el ejercicio del derecho a la información¹⁸¹, resolver sobre la negativa a las solicitudes de acceso a la información y proteger los datos personales en manos de las entidades o dependencias estatales¹⁸².

Tiene “autonomía operativa, presupuestaria y de decisión”¹⁸³. Está formado por siete comisionados, que son nombrados por el Senado de la República y pueden ser objeto por el presidente de la República en un plazo de diez días hábiles desde su nombramiento¹⁸⁴. Los comisionados duran siete años en su cargo y solo pueden ser

179. Cada Comité está integrado por un servidor público designado por el titular de la dependencia o entidad; el titular de la Unidad de Enlace y el titular del órgano interno de control de cada dependencia o entidad.

180. Instituto Federal de Acceso a la Información 2013: 66.

181. Previsto en el art. 60 de la Constitución.

182. Ley Federal de Transparencia, art. 33; Decreto del Instituto Federal de Acceso a Información Pública, art. 1.

183. Ídem nota al pie 184.

184. Constitución Política de México, art. 6^o fracción VIII.

removidos cuando “transgredan en forma grave o reiterada las disposiciones... [de] la Constitución y [la Ley Federal de Transparencia] ... [cometan] actos u omisiones [que] afecten las atribuciones del Instituto, o... hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal”¹⁸⁵.

A fin de cumplir con su misión, el Instituto tiene, entre muchas otras, las siguientes funciones¹⁸⁶:

- Conocer y resolver los recursos de revisión interpuestos por los solicitantes ante las negativas de las entidades o dependencias estatales de presentar información.
- Orientar y asesorar a los particulares acerca de las solicitudes de acceso a la información.
- Elaborar los formatos de solicitudes de acceso a la información, así como los de acceso a y corrección de datos personales.
- Elaborar guías que describan de manera clara y sencilla los procedimientos de acceso a la información.
- Diseñar procedimientos y establecer sistemas para que las dependencias y entidades reciban, procesen, tramiten y resuelvan las solicitudes de acceso a la información, así como aquellas relativas a los datos personales y su corrección.

¿Qué presentaciones recibe?

El Instituto recibe tres tipos de presentaciones:

- Recursos de revisión: presentados por aquellas personas que han recibido una respuesta estatal negativa o insuficiente ante sus pedidos de acceso a información pública o de los datos personales a fin de que se revise dicha respuesta¹⁸⁷.
- Recursos de reconsideración: interpuestos contra las decisiones del IFAI que resolvieron recursos de revisión, a fin de que sean reconsideradas.
- Manifestaciones de inconformidad: presentaciones a través de las cuales los recurrentes afirman que los órganos o dependencias de la Administración Pública no han satisfecho las resoluciones emitidas por el Instituto.

Los recursos de revisión

Los recursos de revisión deben ser presentados dentro de los 15 días hábiles desde la recepción de la respuesta negativa de la entidad o dependencia a la cual se le ha enviado la solicitud. Los recursos pueden ser presentados ante el Instituto o ante la Unidad de Enlace que haya conocido el asunto¹⁸⁸. La Unidad de Enlace, al día siguiente de

185. Ley Federal de Transparencia, art. 34.

186. Ley Federal de Transparencia, arts. 37 y concordantes.

187. Ley Federal de Transparencia, arts. 49 y 50; Reglamento de la Ley Federal de Transparencia, art. 83.

188. Ley Federal de Transparencia, art. 49.

haber recibido el recurso, deberá remitirlo al Instituto. La resolución del recurso corresponde al pleno del Instituto.

Entre 2003 y 2013, del total de solicitudes de información presentadas contra la Administración Pública Federal, se han presentado recursos de revisión por el 5,1%¹⁸⁹.

El Instituto puede resolver el recurso desechándolo por improcedente o sobreseerlo; también puede confirmar la decisión del Comité o bien revocar o modificar las decisiones del Comité y ordenar a la dependencia o entidad que permita al particular el acceso a la información solicitada o a los datos personales; que reclasifique la información, o bien que modifique los datos¹⁹⁰. Las resoluciones del Instituto son definitivas para las dependencias y entidades, pero los particulares pueden impugnarlas ante el Poder Judicial¹⁹¹.

Los recursos de reconsideración

Los recursos de reconsideración pueden ser interpuestos únicamente a partir de que ha transcurrido un año desde que el Instituto ha decidido su rechazo¹⁹². El objetivo es solicitar al Instituto que reconsidere la resolución que tomó un año atrás. Estos recursos son muy excepcionales. Durante 2013, por ejemplo, el Instituto solo recibió un recurso de reconsideración¹⁹³.

Expresiones de inconformidad

Las expresiones de inconformidad constituyen un número muy marginal de presentaciones, pues de acuerdo con estadísticas del propio Instituto el nivel de cumplimiento de sus resoluciones ronda el 99% —en el año 2013 de un total de 16.959 resoluciones con instrucciones dictadas por el Instituto, el número de resoluciones cumplidas ascendió a 16.834—¹⁹⁴.

Si bien no están previstas en la normativa vigente, el Instituto las acepta en los hechos para mejorar el cumplimiento de sus resoluciones¹⁹⁵. A estos fines, las resoluciones del IFAI señalan que en caso de incumplimiento, el recurrente deberá comunicarlo al IFAI por correo electrónico (vigilancia@ifai.org.mx) o por teléfono gratuito. En el año 2013, el Instituto recibió 159 expresiones de inconformidad¹⁹⁶.

189. Instituto Federal de Acceso a la Información, 2013: 52.

190. Ley Federal de Transparencia, art. 56.

191. Ley Federal de Transparencia, art. 59.

192. Ley Federal de Transparencia, art. 60.

193. Instituto Federal de Acceso a la Información, 2013: 51.

194. Instituto Federal de Acceso a la Información, 2013: 62.

195. Instituto Federal de Acceso a la Información, 2013: 64.

196. Ídem nota al pie 197.

Condiciones y canales de recepción de los recursos

Los recursos de revisión pueden presentarse:

- *In situ*, en la sede del Instituto en el Distrito Federal de México, o en las Unidades de Enlace de la dependencia o entidad que corresponda¹⁹⁷. Existen en la actualidad 248 Unidades de Enlace, cuyos datos de contacto se encuentran disponibles *online* en los sitios de cada organismo.
- Mediante correo postal.
- A través el sistema electrónico de INFOMEX —promovido por el IFAI para facilitar la recepción de las solicitudes de acceso a información y la presentación de estos recursos a través de Internet (www.infomex.mx)—¹⁹⁸, pero únicamente si la solicitud de información cuya denegación dio lugar al recurso se hubiera presentado originalmente a través de este sistema¹⁹⁹.

En cualquier caso, los recursos de revisión deben contener la siguiente información: la dependencia o entidad ante la cual se presentó la solicitud; el nombre del recurrente y tercero interesado, si lo hubiera, incluyendo su domicilio o medio para recibir notificaciones; la fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del acto reclamado; el acto que se recurre y las pretensiones al respecto; la copia de la resolución que se impugna y, en su caso, de la notificación correspondiente²⁰⁰.

De todos modos, el Instituto tiene el deber de subsanar las deficiencias de los recursos interpuestos por los particulares y, cuando no cuente con los elementos para hacerlo, se comunicará con el recurrente para que lo haga en un plazo de cinco días hábiles²⁰¹.

Por su parte, los recursos de reconsideración deben presentarse por escrito ante el Instituto y deben reunir, en lo que es relevante, los mismos requisitos que los recursos de revisión²⁰².

El Instituto ha elaborado formularios para los recursos de revisión que simplifican su presentación y se encuentran disponibles *online*. Asimismo, desde 2007 ha realizado

197. Reglamento de la Ley de Transparencia, art. 83.

198. Ahora bien, los recursos de revisión que versen sobre datos personales requieren —a diferencia de aquellos que versen sobre solicitudes de acceso a información— la acreditación de la identidad del recurrente (Reglamento de la Ley de Transparencia, art. 83). Por ello, los recursos de revisión que versen sobre datos personales solo pueden presentarse a través de medios electrónicos si se cuenta con la certificación del medio de identificación electrónica previsto en el art. 69-C de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo (Reglamento de la Ley de Transparencia, art. 83). Dicho art. prevé que la certificación de los medios de identificación electrónica del solicitante deberá hacerse por las dependencias u organismos descentralizados, bajo su responsabilidad, y de conformidad con las disposiciones generales que al efecto emita la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Permite que los documentos y las notificaciones sean comunicadas de manera electrónica.

199. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos 2013.

200. Ley de Transparencia, art. 54.

201. Reglamento de la Ley de Transparencia, art. 87.

202. Reglamento de la Ley de Transparencia, arts. 86 y 95.

campañas en los medios de comunicación (televisión y radio) a fin de que la ciudadanía conozca al Instituto —y eventualmente le haga llegar sus reclamos—. El Instituto ha realizado encuestas a fin de evaluar el impacto de estas campañas. Ellas muestran, por caso, que el conocimiento del Instituto creció un 16% entre 2006 y 2008²⁰³, y un 14% entre 2010 y 2011²⁰⁴.

El sistema informático INFOMEX

Las solicitudes de información pública, de acceso a datos personales y de corrección de datos personales pueden hacerse a través del sistema INFOMEX Gobierno Federal²⁰⁵.

Al ingresar al sistema INFOMEX, el reclamante encontrará una plataforma en la cual podrá ingresar su solicitud.

Imagen Xi

Si el denunciante no posee un usuario deberá crearlo. Para ello, la plataforma le solicita el ingreso de datos personales en un formulario virtual. Allí se especifica que los datos brindados serán protegidos²⁰⁶.

En esta plataforma se deberá ingresar cuál es la información que se solicita o que se pretende corregir, y otros datos que podrían facilitar su localización. A su vez, se deberá indicar la dependencia de la que se solicita la información o de la que se requiere la corrección.

203. Instituto Federal de Acceso a la Información, 2013: 5, 8.

204. Instituto Federal de Acceso a la Información, 2013: 47.

205. <http://www.infomex.org.mx/gobiernofederal>

206. INFOMEX 2014.

El sitio permite optar también por cómo hacer efectivo el acceso a la información: si retirándola en la dependencia que la produce, o por Internet, de manera verbal —sin costo—, o si será en un archivo electrónico o CD, a través de una copia certificada o una copia simple —con costo—.

Una vez completadas las opciones, la solicitud se envía para su recepción vía Internet. El sistema genera un comprobante en formato PDF indicando los datos de la solicitud y del solicitante.

El sitio web del Instituto también cuenta con un apartado de consultas para peticionantes (Centro de atención a la Sociedad). Y presenta diferentes vías de contacto para facilitar las comunicaciones e intentar resolver dudas de manera remota:

Imagen XII



Trámite de los recursos

El procedimiento de tramitación interna comienza con la admisión de aquellos recursos que satisfagan los requisitos del artículo 54 de la Ley de Transparencia. En este momento, el presidente del Instituto corre traslado al “Comisionado ponente”, quien estará a cargo del recurso en cuestión²⁰⁷. El Comisionado ponente debe subsanar las deficiencias de derecho sin cambiar los hechos expuestos en el recurso; por ejemplo si el solicitante invocó normativa incorrecta pero su reclamo es de todos modos válido y legítimo. Si el Comisionado ponente no cuenta con elementos suficientes para subsanar el recurso, podrá solicitárselos al recurrente, quien deberá presentarlos en un plazo de cinco días hábiles²⁰⁸.

207. Ley de Transparencia, art. 55.

208. Reglamento, art. 87.

Después, el Instituto pasa traslado al Comité del organismo requerido que emitió la resolución impugnada para que en un plazo de siete días hábiles presente su posición²⁰⁹. Asimismo, el Instituto puede determinar la celebración de una audiencia²¹⁰. En ese caso, el pleno del Instituto debe determinar el lugar, la fecha y la hora de realización de la audiencia y anunciar a las partes que dentro de los cinco días hábiles previos a la celebración de la audiencia podrán ofrecer pruebas, que se admitirán y desahogarán en la audiencia. Como la audiencia no es una parte esencial del proceso de tramitación de los recursos, esta no podrá posponerse y se celebrará independientemente de que se presenten o no las partes²¹¹.

Para la resolución del recurso, el Comisionado ponente debe presentar un proyecto de resolución al pleno del Instituto. En el plazo de 20 días hábiles posteriores a la presentación de este proyecto, el pleno del Instituto debe adoptar una resolución, la cual puede²¹²:

- Desechar el recurso de revisión por improcedente, cuando sea presentado fuera de plazo, o el Instituto ya ha tomado una decisión definitiva a su respecto, o se recurre una decisión que no ha sido emitida por un Comité, o la cuestión esté en discusión ante los tribunales de justicia²¹³.
- Sobreseer el recurso de revisión (cuando el recurrente desista expresamente del recurso, fallezca o, tratándose de una persona jurídica, se disuelva; aparezca alguna causal de improcedencia; o la dependencia o entidad responsable de la resolución impugnada la modifique o revoque “de tal manera que el medio de impugnación quede sin efecto o materia”).
- Confirmar la decisión del Comité.
- Revocar o modificar la decisión del Comité.

Las resoluciones que revoquen o modifiquen la decisión del Comité deben ser implementadas por las dependencias y entidades pertinentes en un plazo máximo de diez días hábiles²¹⁴.

Durante los procedimientos, el Instituto se comunica con los recurrentes a fin de (1) solicitarles más información para subsanar los recursos de revisión; (2) citarlos a audiencia; y (3) comunicarles la resolución tomada por el pleno del Instituto. La comunicación puede ser personal o a través de un representante en el domicilio del Instituto; por correo certificado o mensajería —siempre que el pago haya sido previamente cubierto al presentar el recurso—; o bien por medios electrónicos, para lo cual el particular debe haber aceptado previamente que las notificaciones sean enviadas por ese medio²¹⁵.

209. Reglamento, art. 88.

210. Ley Federal de Transparencia, art. 55.

211. Reglamento de la Ley Federal de Transparencia, art. 90.

212. Ley Federal de Transparencia, art. 56.

213. Ley Federal de Transparencia, art. 57.

214. Reglamento de la Ley Federal de Transparencia, art. 91.

215. Reglamento de la Ley Federal de Transparencia, art. 86.

Una encuesta realizada por el Instituto en 2007 —la última de estas características que se efectuó hasta el presente— muestra que para el 85% de los encuestados el proceso de acceso a información —incluyendo el proceso frente al Instituto— resultaba “accesible” o “relativamente accesible”²¹⁶.

Buenas prácticas

- La estructura de Comités y Unidades de Enlace facilita la coordinación del Instituto con las distintas dependencias estatales, dotando al sistema de gran eficacia.
- Existen canales diversos de recepción de presentaciones, incluyendo el sistema IN-FOMEX que resulta accesible y de sencilla utilización para la ciudadanía.
- Rige el principio de subsanación de los defectos formales de las presentaciones de la ciudadanía, facilitando enormemente el acceso al Instituto.
- Los plazos previstos son breves, lo cual permite una resolución rápida.
- La aceptación de las “expresiones de inconformidad”, aun no previstas legalmente, mejora las capacidades de seguimiento del Instituto sobre los niveles de cumplimiento de sus resoluciones.

216. Instituto Federal de Acceso a la Información, 2013: 17.

IV. Conclusiones y recomendaciones

El estudio comparado de las agencias analizadas permite arribar a las siguientes conclusiones.

a) Los objetivos de las presentaciones que reciben

Con el fin de proteger y garantizar derechos y libertades y de fiscalizar el funcionamiento de la Administración Pública y demás entidades que ejercen funciones o proveen servicios públicos o de interés público, las Defensorías del Pueblo reciben distintos tipos de presentaciones que les permiten identificar problemáticas que produzcan afectaciones particulares o generales.

Aunque nominalmente las presentaciones de las personas ante las Defensorías varían, en esencia se trata de pedidos para que estas instituciones intervengan, sea para solicitar ellas mismas cierta acción u abstención por parte de otras autoridades públicas o en ejercicio de funciones públicas para promover discusiones y acuerdos que permitan solucionar situaciones vulneratorias, o para orientar al peticionario acerca de cuáles son las vías que tiene a su disposición para encontrar satisfacción a su inquietud y los requisitos que debe cumplir.

Por ejemplo, mientras que la Defensoría de Argentina solo recibe quejas y la de Perú recibe quejas, petitorios y consultas, sería equivocado concluir en consecuencia que las competencias de la última son más amplias que las de la primera, pues todas las actividades que aquella hace bajo el concepto de respuesta a petitorios y consultas son llevadas adelante por la Defensoría de Argentina como formas de respuesta a las quejas: (1) los procedimientos de respuesta a quejas contemplan también aquellas situaciones que, sin deberse a una violación puntual a algún derecho por parte de una cierta organización, de todos modos exigen contemplar acciones de asistencia social o de otro tipo, lo cual cae bajo el concepto de petitorio en el marco regulatorio peruano; (2) la práctica de la Defensoría de Argentina consiste en orientar y aconsejar a toda persona que haya presentado una queja que no cumple las condiciones de admisibilidad respecto de ante quién y bajo qué condiciones debería reconducir su reclamo, lo cual a grandes rasgos encuadra en la definición de consulta bajo la práctica de la Defensoría peruana.

Así, el principal objetivo de la mayoría de las presentaciones que las Defensorías del Pueblo reciben es el de involucrar a un organismo estatal que trabaja de forma autónoma y no responde a ninguna otra autoridad en la verificación de un problema o situación que afecta derechos o pone en evidencia fallas en los servicios o la Administración Pública a fin de que oriente o guíe, dé voz, acompañe, promueva, revigore y/o perfeccione las quejas generadas en su consecuencia en el seno de la sociedad, y logre a través de su influencia, capacidad de persuasión u otras estrategias no coercitivas, que se tomen medidas para que la violación o el incumplimiento cese, se remedie o repare, y se prevenga su repetición a futuro.

Sí se distinguen por su especialidad las presentaciones que la Defensoría de Colombia acepta para involucrarse en conflictos entre particulares en la búsqueda de una conciliación. La Defensoría de Colombia se encuentra en la vanguardia, por involucrarse en conflictos entre particulares que sufren condiciones especiales de vulnerabilidad y por procurar la prevención o remedio de afectaciones a derechos originadas en actividades privadas. Trasciende así el paradigma que asocia la protección de los derechos y, en términos generales, la defensa del pueblo o la ciudadanía únicamente ante o a través de resguardos o gestiones frente al Estado.

Por su parte, las entidades garantes del derecho de acceso a la información se caracterizan por recibir reclamos por la denegación o las respuestas incompletas que otras agencias estatales han hecho de solicitudes de acceso a la información o de datos personales (además de brindar solicitudes de información acerca de sus propias actividades, recursos, etc., como también lo hacen —como cualquier órgano público— las Defensorías del Pueblo), sea a través de reclamos propiamente dichos (Consejo de Transparencia de Chile) como de recursos de revisión (IFAI), así como de consultas acerca de cómo ejercer dicho derecho. El objetivo de las presentaciones recibidas por estas instituciones es observar las conductas reñidas con las legislaciones que prevén el derecho de acceso a la información, y hacerlas intervenir para requerir (y guiar) a las agencias estatales su cumplimiento.

b) Las condiciones de admisibilidad

Los marcos regulatorios de las Defensorías del Pueblo analizadas establecen distintas condiciones que, de no ser cumplidas, conducen al rechazo de las presentaciones recibidas.

En términos generales, el excesivo rigor formal puede conducir a soluciones injustas, especialmente tratándose de personas que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. Son criticables en este sentido las regulaciones de las Defensorías de España y de Argentina —que sigue a la española en casi todos los órdenes— que exigen que las presentaciones estén firmadas y muchas otras condiciones meramente formales de presentación.

En esta línea, también es conveniente analizar caso por caso la aplicación de reglas que dan por caída una presentación ciudadana después de que quien la formuló omitiera responder

requerimientos de la Defensoría en un cierto periodo de tiempo (una norma de esta naturaleza, que condiciona al solicitante a plazos de dos meses para responder, es aplicada por la Defensoría de Colombia), pues en muchos casos la falta de respuesta puede deberse a las especiales condiciones de vulnerabilidad u otras adversidades sufridas por los afectados.

Por otro lado, las Defensorías exigen que las quejas se presenten dentro de ciertos plazos. Obviamente el establecimiento de plazos se vincula con la imposibilidad de esclarecer hechos y actuar en su remedio si ha transcurrido mucho tiempo. Por otro lado, el paso del tiempo en la presentación de la queja o pedido puede considerarse un indicador de la escasa importancia asignada al problema planteado por el propio peticionario. Sin embargo, es importante señalar la necesidad de que el plazo establecido, sea el que sea dentro de criterios razonables (aunque en materia de plazos de caducidad, tratándose de presentaciones dirigidas a proteger derechos siempre es mejor pecar por exceso de laxitud que de restricción), se fije en relación con la fecha en la cual el peticionario conoció el hecho (como es el caso de la regulación de la Defensoría de la Unión Europea o de España), y no en relación con la fecha de cuando ocurrió (como es el caso de las Defensorías de Argentina y el Reino Unido).

Otra categoría de exigencias de admisibilidad se relaciona con la necesidad de que, antes de concurrir a la Defensoría, el peticionario haya intentado solucionar o remediar el problema que lo afecta ante la propia agencia responsable. Esta exigencia responde a la muy razonable búsqueda de evitar dispendios institucionales inútiles, así como al principio básico según el cual debe ofrecérsele a la institución responsable de una falta la posibilidad de corregirla antes de iniciar procedimientos de atribución de responsabilidad ante otras instituciones (motivo fundante, en derecho internacional, del principio que exige el agotamiento de los recursos internos como condición de admisibilidad de peticiones ante órganos internacionales; así como del principio de complementariedad de jurisdicciones).

Ahora bien, el referido principio puede implementarse de formas razonables e irrazonables. No es lo mismo una mera recomendación de concurrencia previa a la institución responsable (como lo hace la Defensoría de Argentina) o exigir tal extremo pero reconduciendo o buscando subsanar las quejas que no lo cumplen —o admitiendo ciertas excepciones a la exigencia— (como en el caso de la Defensoría de Colombia), que rechazar la presentación en el caso de que no pueda probarse, a través de la presentación de una copia de la respuesta final de la institución requerida, que el reclamo ha existido (este es el caso del Ombudsman del Reino Unido). Soluciones como la última pecan de un excesivo rigor formal y pueden restringir el acceso a la Defensoría en casos en los cuales las instituciones de hecho no otorgan respuestas escritas a reclamos debidamente formulados.

Las Defensorías de Perú, Colombia y Argentina tienen buenas prácticas en materia de análisis de admisibilidad que cabe destacar. En Perú las presentaciones no están sujetas a más exigencias formales que la identificación del peticionario con nombre y

domicilio para poder mantener contacto. Por otra parte, es la propia Defensoría, a través del Área de Trámite Documentario, quien clasifica cada una de las presentaciones en quejas, petitorios o consultas, ahorrándole al usuario la necesidad de ejercitar aptitudes técnicas y evitando formalismos que podrían restringir el acceso al Defensor. En Argentina se ha optado por no rechazar presentaciones por cuestiones de admisibilidad, y en su lugar orientar y guiar al ciudadano en cómo reconducir su queja o consulta ante el órgano y a través de las formas pertinentes. En Colombia se hace algo parecido: aquellas presentaciones que resultarían inadmisibles como quejas son reconducidas y aceptadas por la propia Defensoría como solicitudes de asesoría, orientándose en consecuencia al peticionario acerca de dónde y bajo qué forma le convendrá presentarla.

En lo referente a las solicitudes que se presentan para que se garantice el derecho de acceso a la información, se destaca la práctica del IFAI por la cual, en lugar de rechazar los recursos de revisión que no cumplen con los requisitos formales establecidos, intenta subsanar las deficiencias y, cuando no cuenta con los elementos para hacerlo, se comunica con el recurrente para que él/ella lo haga en un plazo breve.

c) Los canales disponibles a la ciudadanía para la recepción de presentaciones

Para conocer cuáles son las conductas o políticas que afectan a las personas y deterioran los servicios públicos, las entidades de defensa de los derechos y de fiscalización del funcionamiento de las Administraciones Públicas necesitan ofrecer un acceso fácil e inmediato para que las personas les comuniquen sus problemas. Lo mismo se verifica en las entidades garantes del derecho de acceso a la información, que han instrumentado plataformas web que facilitan tanto las propias solicitudes como los recursos o reclamos para casos de denegación de la información solicitada.

El ejemplo menos atractivo en esta materia seguramente sea el del Ombudsman del Reino Unido, que exige que las quejas contra los departamentos del gobierno u otras organizaciones públicas se remitan exclusivamente a través de un miembro del Parlamento. Si bien es saludable que los representantes legislativos puedan actuar como “correo” de presentaciones para ampliar la cobertura territorial de la Defensoría a aquellas jurisdicciones en las que carece de representación (como sucede por ejemplo en Argentina) es hoy en día incomprensible que constituya la única vía de presentación posible, pues introduce una mediatización innecesaria que aleja al Defensor de la ciudadanía y puede demorar y obstruir o incluso filtrar reclamos de forma innecesaria.

El estudio comparado muestra que a las vías de comunicación tradicionales (presentaciones personales o escritas, por correo postal, fax y por teléfono), casi todas las instituciones han sumado aquellas ofrecidas por las nuevas herramientas tecnológicas, desde el correo electrónico hasta las redes sociales, pasando por el chat y los formularios y guías interactivas en Internet. Ejemplos especialmente destacables de uso de plataformas web ofrecen las entidades garantes del derecho de acceso a la información estudiadas: tanto el

Portal de Transparencia de Chile, impulsado por el Consejo para la Transparencia, como el portal INFOMEX, auspiciado por el IFAI, facilitan a la ciudadanía la formulación de solicitudes de acceso a la información al unificar en un único sitio —y a través de un mismo trámite *online*— el acceso a múltiples agencias públicas.

Ahora bien, a la luz de las experiencias recogidas, el uso de las distintas vías de acceso o acercamiento virtual ciudadano merece algunas observaciones.

En primer lugar, poner a disposición de la ciudadanía distintos canales para hacer llegar sus presentaciones únicamente tiene sentido si efectivamente reduce los costos de transacción propios de formular las presentaciones. Los beneficios de habilitar un formulario web para hacerle conocer a la Defensoría una queja se diluyen si la presentación no desencadena ninguna tramitación institucional hasta tanto se reciba la queja “formal” por escrito y con la firma del peticionario, como es exigido actualmente por la Defensoría del Pueblo argentina.

En segundo lugar, los beneficios de los avances tecnológicos también se diluyen si la posibilidad de aprovechar su uso está poco o mal difundida o si los pasos que corresponde dar en la navegación de la página de Internet de la institución son confusos o no han sido explicados con claridad a los usuarios del sistema (como también se observa en el caso de la Defensoría del Pueblo de Argentina).

Ejemplos de buenas prácticas en el uso de plataformas web pueden extraerse de la Defensoría del Pueblo Europeo, que reúne un formulario interactivo, una guía interactiva y un formulario para presentaciones por correo que facilitan el acceso del usuario al Defensor, evitan el inicio de procedimientos inadmisibles y el dispendio de recursos correlativos, y orientan al usuario para lograr un uso más efectivo de los recursos. Por su parte, el Centro de Atención Virtual de la Defensoría peruana y el sitio web y el formulario de presentaciones *online* de la Defensoría de España también resultan sencillos y de fácil uso. La guía interactiva del Ombudsman del Reino Unido es útil para orientar al usuario, pero debería ser complementada con la posibilidad de hacer presentaciones a través de la propia web. Es llamativa la ausencia de un formulario web para recibir presentaciones en la Defensoría del Pueblo de Colombia, que ha echado mano de otras vías de comunicación *online* con la ciudadanía.

Por último, se observa todavía cierta pasividad en el uso de las redes sociales y la tecnología 2.0, que tiene todo el potencial para consolidar y mejorar el enfoque de proximidad entre las instituciones y la ciudadanía. Las redes sociales abren nuevas posibilidades de comunicación dinámica, gratuita e inmediata. En este sentido tienen el mismo atractivo que los formularios web, el chat o el correo electrónico, pero debe agregarse un valor adicional: se trata de canales a través de los cuales la ciudadanía considera normal, de forma incremental, comunicar sucesos, manifestar preocupaciones o hacer denuncias. La presencia no meramente formal sino activa de las Defensorías

en las redes sociales permitiría captar y canalizar institucionalmente manifestaciones que naturalmente las personas hacen en dicho medio de comunicación. Por otro lado, bien utilizadas, las redes sociales han probado constituir herramientas fabulosas en el desarrollo de estrategias dirigidas a visibilizar y poner en cuestión problemas públicos, así como de ejercicio de actividades de cabildeo sobre las autoridades con capacidad de toma de decisión, creando mayores incentivos para la rendición de cuentas y, al fin y al cabo, robusteciendo el debate público.

Desde ya, una preocupación razonable que puede emerger es cómo dar abasto con las cantidades inmanejables de manifestaciones que se hacen a través de las redes sociales si todas ellas habrán de ser consideradas “presentaciones” a ser tramitadas, analizadas y respondidas. Sin duda se trata de una cuestión a sopesar, pero es dable suponer que la tecnología contribuirá a reducir o, al menos, a categorizar y ordenar por rangos de prioridades las distintas presentaciones que se recojan para su tramitación y respuesta.

d) Estrategias activas —no solo reactivas— de captación de problemáticas

Todas las Defensorías del Pueblo estudiadas pueden actuar con motivo de presentaciones ciudadanas o de oficio. La institucionalización de estos órganos como intermediación entre la ciudadanía y las agencias de la Administración Pública exige la adopción de estrategias de proximidad que permitan a la Defensoría conocer las problemáticas sufridas por las personas o grupos de personas —especialmente de aquellas pertenecientes a los sectores menos favorecidos de la sociedad— aun cuando sus quejas no les llegan a través de presentaciones ciudadanas.

En este sentido pueden destacarse algunas iniciativas como los viajes itinerantes llevados adelante por la Defensoría del Perú a zonas donde habitan poblaciones especialmente vulnerables, para conocer realidades que puedan dar lugar a posteriores acciones de incidencia, evacuar consultas y también absorber quejas. La Defensoría del Perú también es activa en canalizar internamente problemáticas que son detectadas por la Oficina de Comunicaciones, que convoca reuniones semanales para hacer saber a las áreas temáticas las situaciones que podrían ser atendidas dentro de sus ámbitos de competencia.

Este enfoque activo es observable a su vez en las Defensorías del Pueblo de Colombia y Argentina, cuyos funcionarios también reciben y reconducen presentaciones en cualquier lugar donde se hallen en ejercicio de sus funciones. Con el fin de promover el uso de la Defensoría como herramienta ciudadana, y al margen de las políticas de cobertura territorial a través de la presencia de reparticiones en todas las provincias del país, la Defensoría de Argentina monta *stands* con personal técnico en puntos de circulación masiva de personas. La Defensoría de Colombia, por su parte, ha establecido centros especializados descentralizados denominados Casas de Derechos, y lleva adelante visitas a zonas conflictivas o desprotegidas.

e) Reglas y prácticas de tramitación interna

La recepción de un número de presentaciones que, producto del uso de nuevas tecnologías de comunicación, será cada vez más alta, plantea desafíos a la hora de su gestión y respuesta.

La estrategia que distintos organismos han adoptado consiste en la constitución de un área con el objetivo específico de centralizar la recepción de las presentaciones, analizarlas preliminarmente para determinar si cumplen las condiciones de admisibilidad y en su caso derivarlas internamente al área temática o funcionario que, de acuerdo con criterios previamente establecidos, deba ocuparse de su gestión y respuesta.

Con matices, esta es la misión de la Unidad de Recepción y Análisis de la Defensoría de Colombia, del Área de Trámite Documentario de la Defensoría del Perú y de la Oficina de Registro, Notificaciones y Archivo de la Defensoría de Argentina. A todas ellas se les presenta el desafío de intentar captar, registrar y canalizar la totalidad de las presentaciones recibidas por la Defensoría, lo cual es difícil tomando en cuenta las presentaciones presenciales que se formulan en reparticiones regionales o locales (la Unidad de Recepción y Análisis de la Defensoría de Colombia, por ejemplo, centraliza únicamente la recepción de las presentaciones efectuadas por teléfono, por correo postal y por correo electrónico —esta Defensoría es la única que carece de sistema de recepción *online*—, pero no aquellas que se realizan de forma presencial; lo mismo sucede con el Área de Trámite Documentario de la Defensoría del Perú).

Ahora bien, este desafío podría superarse si todas las reparticiones contaran con al menos un funcionario asignado al área de recepción, o alternatively si dichas reparticiones adoptaran la práctica de transmitir —por el medio que se considere más apropiado y célere— todas las presentaciones que reciban a dicha área centralizada. La puesta en funcionamiento de un sistema informático de registro y gestión de presentaciones cuyo uso esté extendido a todas las oficinas de la Defensoría, al estilo del SID de la Defensoría del Perú, puede facilitar en gran medida estas tareas, así como la coordinación interna.

El establecimiento de un área que centralice la recepción de presentaciones debería ayudar a identificar aquellas problemáticas que afectan de modo general a colectivos de personas, de manera que favorezca una intervención de la Defensoría dirigida a lograr la resolución general de la situación que la causa, en lugar de —o al menos adicionalmente a— la búsqueda de reparaciones individuales. Las Defensorías colombiana, peruana y argentina adoptan la buena práctica de unificar el tratamiento de quejas que aluden a conflictos colectivos, que únicamente pueden solucionarse a través de respuestas generales. A su vez, cuanto mayor sea el número de afectados que las Defensorías puedan mostrar bajo su representación, mayor capacidad de negociación o persuasión tendrán frente a las autoridades.

Por otro lado, permite cumplir con una tarea que simplifica los trámites al ciudadano: la clasificación de cada presentación recibida de conformidad con el objeto que persigue con independencia del “título” que le haya dado el usuario. En aquellas organizaciones que tramitan distintos tipos de presentaciones esto evita la descalificación de las presentaciones sobre la base de la equivocación del usuario en el *nomen iuris*, evitando rigorismos formales innecesarios.

La centralización de la recepción, registro, clasificación y remisión interna de las presentaciones permite distinguir también dos procesos del trámite: el de recepción y análisis preliminar y el de gestión y solución (o conclusión). Tanto la Defensoría de Colombia como la de Perú distinguen formalmente ambas etapas, lo cual entre otras cosas permite clarificar internamente la asignación de responsabilidades de gestión y los plazos fijados a dicho efecto.

Un sistema informático centralizado puede contribuir también, como en el caso de Perú, a ordenar las tareas de gestión de los funcionarios a través de la automatización de alertas y otras formas de orientación administrativa.

El reparto de las presentaciones debe seguir criterios de especialización y de eficacia. A estos fines las Defensorías crean áreas temáticas, y pueden también atribuir trámites en función de la mayor proximidad o influencia que un cierto funcionario tenga con relación al órgano o autoridad estatal objeto del procedimiento.

Por último, para cumplir los plazos máximos fijados legislativa o reglamentariamente para la respuesta a sus requerimientos, las Defensorías pueden imitar la práctica del cuerpo argentino de reglamentar internamente la necesidad de adoptar plazos inferiores, de manera que alcance el plazo máximo legal solo después de haber agotado más de una insistencia en la cumplimentación de la medida que hubiera sido requerida.

f) Estrategias para hacer cumplir requerimientos y/modificar comportamientos lesivos

En ausencia de poderes coercitivos, cuando a partir de los procedimientos instrumentados las Defensorías del Pueblo verifican incumplimientos o violaciones de derechos, pueden formular observaciones, sugerencias o recomendaciones. Dichas respuestas pueden ocuparse de afectaciones particulares (aplicables a la situación de una persona o un grupo identificado de personas) o buscar soluciones a afectaciones colectivas (aplicables a una masa amplia y no necesariamente identificada de afectados por una fuente homogénea).

Las estrategias llevadas adelante para que los órganos objeto de las observaciones o recomendaciones —o comentarios críticos, como en el caso de la Defensoría del Pueblo Europeo— cumplan con lo solicitado varían necesariamente de acuerdo con

factibilidades políticas, pero van desde el uso de mecanismos de persuasión, *lobby* o influencia de funcionarios o autoridades en particular hasta campañas de presión a través de los medios, o la búsqueda de movilización popular detrás de ciertas consignas, pasando por el intento de soluciones amistosas y acuerdos que acerquen las posiciones de la Administración y los afectados.

Estrategias de *naming and shaming* ("exponer para avergonzar", tanto ante la máxima autoridad jerárquica como ante la opinión pública) de funcionarios en particular o la conformación de "listas negras" de incumplidores están previstas en distintas regulaciones (por ejemplo, en España y Argentina) pero no son utilizadas en la práctica.

Por último, para los casos en los cuales los reclamos carecen de respuesta o de respuesta positiva, algunas Defensorías están legislativamente facultadas (legitimadas) para accionar judicialmente a través de acciones de amparo o tutela de derechos (por ejemplo, en Argentina, España, Colombia).

g) Sistema de comités y enlaces para el seguimiento de las solicitudes de acceso a la información

El sistema de garantía del derecho de acceso a la información establecido en México cuya implementación está a cargo del IFAI ofrece un modelo a replicar en lo que refiere al seguimiento de las solicitudes de acceso a la información (de hecho, ha inspirado el diseño del sistema que rige en la Administración Pública argentina con buenos resultados). Se trata del sistema de Comités y Unidades de Enlace, que facilita la coordinación del Instituto con las distintas dependencias estatales con el fin de monitorear los trámites de acceso a la información. Así, el IFAI ha establecido canales de intercambio con otros organismos públicos para garantizar el cumplimiento del derecho. Las Unidades de Enlace representan el vínculo entre el particular y la dependencia o entidad a la cual se hace la solicitud, y también con el propio IFAI. Por su parte, los Comités de Información coordinan y supervisan las acciones de la dependencia o entidad tendientes a proporcionar la información prevista en la ley. Para completar el círculo para mejorar los mecanismos existentes, el IFAI creó la Dirección de Coordinación y Evaluación, que brinda atención a las consultas normativas realizadas por las Unidades de Enlace y los Comités de Información, y ofrece asesoría sobre la atención a solicitudes de acceso.

Bibliografía

- ACIJ, “La Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: Diagnóstico y Recomendaciones en materia de Transparencia, Rendición de Cuentas y Apertura a la Ciudadanía” (marzo de 2014), Serie Ombudsman en Latinoamérica —Iniciativa TPA—.
- ARGENTINA. Constitución de la Nación Argentina (1994) [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web Infoleg: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>
- ARGENTINA. Defensoría del Pueblo. Ley 24284 (1993). [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web Infoleg: <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/680/texact.htm>
- ARGENTINA. Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Secretaría Parlamentaria. Dirección de Información Parlamentaria. Defensoría del Pueblo. Ley 24284 y Normas reglamentarias y complementarias. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/textos%20actualizados/24284-defensoria%20del%20pueblo.pdf>
- CHILE. Consejo para la Transparencia (2014) [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web: <http://www.consejotransparencia.cl/consejo/site/edic/base/port/inicio.html>
- CHILE. Consejo para la Transparencia. Instrucción General n° 10 del Consejo para la Transparencia sobre el Procedimiento Administrativo de Acceso a la Información (2011) [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web del Consejo para la Transparencia: <http://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/IG+10.pdf/ab670329-d3b0-435a-9962-5fc1244c1206?version=1.0>
- CHILE. Ley 20285 (2008). Consultada el 2 de octubre de 2014, página web de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363&buscar=20285>
- CHILE. Portal Transparencia Chile (2014) [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web: <http://www.portaltransparencia.cl/>
- ESPAÑA. Constitución española (1978) [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web del Defensor del Pueblo: <http://www.defensordelpueblo.es/es/Quienes/Que/Anexos/Articulo54.html>
- ESPAÑA. Defensor del Pueblo. Página web: <http://www.defensordelpueblo.es/es/index.html>
- ESPAÑA. Defensor del Pueblo. (2013). *Informe Anual a las Cortes Generales* [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web del Defensor del Pueblo: http://www.defensordelpueblo.es/es/Documentacion/Publicaciones/anual/Documentos/Informe_2013.pdf
- ESPAÑA. Ley Orgánica 3/1981 (1981) [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web del Defensor del Pueblo: <http://www.defensordelpueblo.es/es/Quienes/Que/Anexos/LeyOrganica3-1981.html>
- ESPAÑA. Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo (1993) [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web del Defensor del Pueblo: <http://www.defensordelpueblo.es/es/Quienes/Que/Anexos/reglamento.html>

- REINO UNIDO. Parliamentary and Health Service Commissioners Act. (1987). [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1987/39/contents>
- REINO UNIDO. Parliamentary and Health Service Ombudsman (2014). *Ombudsman's Principles* [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web del Parliamentary and Health Service Ombudsman: <http://www.ombudsman.org.uk/improving-public-service/ombudsmansprinciples>
- REINO UNIDO. Parliamentary and Health Service Ombudsman. *The Parliamentary and Health Service Ombudsman's process for dealing with complaints* [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web del Parliamentary and Health Service Ombudsman: <http://www.ombudsman.org.uk/make-a-complaint/what-happens-to-a-complaint/the-process-explained>
- REINO UNIDO. Parliamentary Commissioner Act (1967) [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/contents>
- REINO UNIDO. Parliamentary Commissioner Act (1967). Schedule 2 (1967) [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1967/13/schedule/2>
- REINO UNIDO. The Freedom of Information Act (2000) [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/36/contents>
- REINO UNIDO. The Data Protection Act (1998) [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/29/contents>
- UNIÓN EUROPEA. Disposiciones de Aplicación del Estatuto del Defensor Europeo [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web: <http://www.ombudsman.europa.eu/es/resources/provisions.faces>
- UNIÓN EUROPEA. Estatuto del Defensor del Pueblo [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web: <http://www.ombudsman.europa.eu/es/resources/statute.faces>.
- UNIÓN EUROPEA. Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea [Internet].
- UNIÓN EUROPEA. Defensoría del Pueblo Europeo [Internet]. Consultada el 2 de octubre de 2014, página web: <http://www.ombudsman.europa.eu/es/resources/provisions.faces>

Consortio Liderado por



Socios Coordinadores



PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Participan más de 80 Socios Operativos y Entidades Colaboradoras de Europa y América Latina

EUROsocial es un programa de cooperación regional de la Unión Europea con América Latina para la promoción de la cohesión social, mediante el apoyo a políticas públicas nacionales, y el fortalecimiento de las instituciones que las llevan a cabo. EUROsocial pretende promover un diálogo euro-latinoamericano de políticas públicas en torno a la cohesión social. Su objetivo es contribuir a procesos de reforma e implementación en diez áreas clave de políticas, en ciertas temáticas, seleccionadas por su potencial impacto sobre la cohesión social. El instrumento del que se dota es el de la cooperación institucional o aprendizaje entre pares: el intercambio de experiencias y la asesoría técnica entre instituciones públicas de Europa y de América Latina.

