MANUAL DE PRACTICAS SOSTENIBLES DE LAS DEFENSORIAS LOCALES

Guillermo Escobar Roca
(Director)

Universidad de Alcalá

PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DE IBEROAMÉRICA

MADRID

AGOL
ALIANZA GLOBAL DEL OMBUDSPERSON LOCAL

Esta publicación ha sido financiada por el
Ayuntamiento de Madrid

MANUAL DE **PRACTICAS SOSTENIBLES** DE LAS **DEFENSORIAS LOCALES**

Guillermo Escobar Roca
(Director)

Universidad de Alcalá
PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DE IBEROAMÉRICA
MADRID
AGOL
ALIANZA GLOBAL DEL OMBUDSPERSON LOCAL

MANUAL DE **PRACTICAS SOSTENIBLES** DE LAS **DEFENSORIAS LOCALES**

Guillermo Escobar Roca
(Director)

INDICE

NOTA PRELIMINAR 15

I. ARGENTINA 19

1. La Agenda 2030 desde lo local 20
2. San Martín de los Andes: el Observatorio ambiental patagónico (ODS 15) 26
3. Posadas: garantizar el acceso al agua (ODS 6) 32
4. Neuquén: gestión constructiva del conflicto con pueblos originarios (ODS 16) 38
5. Buenos Aires: monitoreo de la paridad electoral (ODS 5) 42
6. Jujuy: protección del patrimonio cultural (ODS 11) 47
7. Río Cuarto: Observatorio de personas migrantes (ODS 10) 51
8. Perspectivas de cara a 2030 55

II. COLOMBIA 60

1. Introducción: las Personerías municipales en Colombia 60
2. El Proyecto de Ley sobre el fortalecimiento de 66

las Personerías municipales
3. **Buenas prácticas relacionadas con la guarda y promoción de los derechos humanos** 71
3.1. La protección de la población migrante 72
3.2. La protección de la población enferma. Especial protección frente a la pandemia 78
3.3. La población mayor 82
3.4. La protección de los menores. La vigilancia del derecho a la educación 85
3.5. La protección de la mujer 91
3.6. La creación de Grupos de acompañamiento 93
4. **Buenas prácticas relacionadas con la protección del interés público** 101
4.1. Las Mesas de participación 103
4.2. Las Personerías estudiantiles 110
5. **Buenas prácticas relacionadas con la vigilancia de la conducta oficial (como Defensor del Pueblo o Veedor ciudadano)** 122
5.1. Las Veedurías ciudadanas 122
5.2. La visibilización de las Personerías municipales y las nuevas tecnologías 127
5.2.1. La capacitación en redes sociales y comunicación 127
5.2.2. Estrategia de comunicación 130
5.2.3. El proceso de digitalización 136

III. ESPAÑA 143

1. **Introducción: las Defensorías locales en España** 143
2. **Ciudades que "cuidan a todas las personas": medidas para lograr una ciudad inclusiva y protectora con los colectivos más vulnerables** 152
2.1. Accesibilidad para personas con discapacidad y movilidad reducida y medidas para una ciudad más sostenible 152
2.1.1. Coordinación entre los distintos servicios municipales: comisiones, grupos de trabajo 153
2.1.2. Protocolos de actuación, mapas de accesibilidad y planes municipales de accesibilidad 154
2.1.3. Medidas concretas para mejorar la accesibilidad 156
A) Uso de rampas para el acceso a los autobuses de todas las personas con dificultades de movilidad, ya sea permanente o temporal 157
B) Zonas de juego infantiles accesibles e inclusivas 158
C) Soluciones habitacionales para personas en riesgo de exclusión 159
D) Jóvenes migrantes sin referentes familiares 164
3. **Ciudades más participativas** 167
3.1. Fomentar la comunicación con asociaciones de vecinos. Programas de visitas a los barrios 168
3.2. Órganos de participación ciudadana 169
3.3. Reglamentos de participación ciudadana 174
3.4. Presupuestos participativos 175
4. **Derecho a la buena administración** 177
4.1. Información a los interesados sobre el estado de tramitación de su solicitud o expediente 178
4.2. Publicación de calendario de convocatoria de ayudas y subvenciones públicas 178

4.3. Resolución y motivación por escrito, sin respuestas mecanizadas o estandarizadas 179
4.4. Elaboración de documentos administrativos claros y comprensibles 180
4.5. Mejorar los medios y canales de atención y comunicación con la Administración municipal y simplificar los trámites administrativos 181
4.6. Implantación de una nueva "cultura administrativa" 182
4.7. Asesoramiento específico sobre el pago de determinados impuestos o trámites 183
5. **Derecho a ser empadronado** 184
6. **Problemas derivados de la digitalización de la Administración: la brecha digital** 195
7. **Problemas de convivencia** 203
7.1. Medidas para solventar problemas de convivencia 203
7.2. Medidas para atajar problemas sis como el ruido
8. **Sostenibilidad y medio ambiente: contaminación atmosférica**

IV. MÉXICO

A) Comisión Estatal de Derechos Human
1. **Introducción**
2. **El análisis contextual en Jalisco: nu para los derechos humanos**
3. **Personas desaparecidas**
4. **Parque San Rafael (Guadalajara)**
5. **Cerro de La Reina (Tonalá)** 220
6. **Presa El Órgano** 221
7. **Vertedero Los Laureles** 221
8. **Río Santiago** 222
9. **Impacto por covid-19 en Jalisco** 224
10. **Atlas de la Niñez Indígena** 224
11. **Presa El Zapotillo** 225
12. **Creación de instrumentos para la certeza técnica de la defensa de derechos humanos** 226
13. **Breves conclusiones** 230
B) Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México 235
1. **Escuchar la voz de la niñez y adolescencia para la toma de decisiones** 235
2. **El Puente Humanitario de la Ciudad de México: una buena práctica de coordinación intersectorial e interinstitucional para atender a las caravanas del éxodo migrante** 242

NOTA PRELIMINAR

El Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica de la Universidad de Alcalá (PRADPI, https://pradpi.es) trabaja desde el año 2000 por la consolidación del Ombudsman en Iberoamérica y, a través suyo, por la mejora de los derechos humanos, la democracia, el Estado de Derecho y la justicia social en la región, y ello mediante la investigación aplicada (con las consiguientes publicaciones), la capacitación, la promoción y la asistencia técnica. Fruto de este trabajo de más de dos décadas son nuestras numerosas publicaciones en la materia (entre ellas, dieciocho informes anuales de la Federación Iberoamericana del Ombudsman) y nuestros cursos virtuales y presenciales (destacando entre ellos el Máster de formación permanente en Derechos humanos, Estado de Derecho y democracia en Iberoamérica, que ahora inicia su 14ª edición), que han formado ya a más de dos mil funcionarios de estas instituciones.

A día de hoy, los ataques al Ombudsman son más frecuentes que nunca (algunos acaban de ser relatados por nuestro investigador Sergio Manuel Rivera Camacho, Vulnerabilidad del Ombudsman: ataques a las Instituciones Nacionales defensoras de derechos humanos en Latinoamérica, PRADPI, Alcalá de Henares, 2021), lo que seguramente trae causa, ante todo, de un importante retroceso del Estado de Derecho y de la democracia en Iberoamérica, y es que, sin un contexto adecuado, las instituciones de defensa de los derechos humanos no pueden realizar correctamente su trabajo. Estamos convencidos por ello que debe trabajarse, de forma si-

multánea a la consolidación del Ombudsman, en la mejora de la democracia (véase asimismo Ombudsman y democracia, Trama, Madrid, 2015), y que esta comienza desde abajo, esto es, desde lo local. Iniciamos por ello una nueva línea de trabajo, adelantada con la creación en 2019 de la Alianza Global del Ombudsperson Local, de la que asumimos la Secretaría Ejecutiva, con el apoyo a estas instituciones a nivel local, y que continuó, de momento, con la celebración de nuestro quinto congreso internacional, "Prácticas sostenibles: de lo local a lo global", celebrado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid los días 18 a 20 de mayo de este mismo año. Esta nueva línea de trabajo del PRADPI ha encontrado el apoyo del Ayuntamiento de Madrid, gracias a la concesión de una subvención, lograda en concurrencia competitiva, en el marco de la convocatoria para proyectos de investigación en materia de cooperación internacional para el desarrollo sostenible y una ciudadanía global de 2020.

El concepto de "buenas prácticas", ya utilizado en alguna de nuestras publicaciones anteriores, a las que remitimos (p. ej., Manual de buenas prácticas institucionales de las Defensorías de Iberoamérica, Trama, Madrid, 2004, y Mejores prácticas del Ombudsman en Iberoamérica, Dykinson, Madrid, 2012), puede ser mejorado y actualizado, incorporando la idea algo más concreta de "prácticas sostenibles". Se trata de nombrar experiencias que se mantengan en el tiempo y que no dependan de recursos extraordinarios ni de programas excepcionales. Una práctica sostenible no es tan solo una "buena práctica", sino que es una habilidad o experiencia que se adquiere con la realización continuada de actividades que contribuyen a la progresividad en el ejercicio de los derechos humanos y al cambio de estructuras nocivas para los mismos, proponiendo nuevos paradigmas como modelos a replicar. Se trata de una experiencia exitosa, probada y validada, sostenida en el tiempo y en el espacio, y que merece ser compartida con el fin de ser adoptada por el mayor número posible de instituciones. Estas prácticas sostenibles deben ser: 1) efectivas y exitosas, esto es, pertinentes estratégicamente como medio eficaz para obtener un objetivo específico, logrando un impacto positivo en los derechos de las personas o las comunidades; 2) sostenibles desde el punto de vista ambiental, económico y social, satisfaciendo las necesidades actuales, en particular las necesidades esenciales de los más vulnerables, sin comprometer la capacidad para hacer frente a las necesidades futuras; 3) técnicamente posibles y fáciles de aprender, enseñar y aplicar; 4) participativas, generando un sentido de pertenencia de las decisiones y de las acciones e inclusivas de aquellas porciones de la sociedad o sectores donde la práctica pretende impactar; 5) replicables, con potencial de repetición, y adaptables a objetivos similares en diversas situaciones o contextos.

Las contribuciones que siguen, elaboradas, bajo mi dirección por dos profesoras de mi Universidad (Mónica Arenas y Yolanda Fernández Vivas) y por dos investigadores que trabajan en estas instituciones (Mariana Giorgetti y Alfonso Hernández Barrón), exponen con solvencia algunas "prácticas sostenibles" del Ombudsman local, relativas a los cuatro países donde esta institución se encuentra más asentada: Argentina, Colombia, España y México. Muchas de ellas guardan relación con la implementación de la Agenda 2030 (temática también antes abordada por nosotros en Las Defensorías del Pueblo iberoamericanas ante la Agenda 2030, PRADPI, Alcalá de Henares, 2018). Las temáticas abordadas son muy variadas, como también lo son los contextos de cada país. Creemos, no obstante, que la difusión de estas prácticas redundará en el aprendizaje colectivo, en beneficio de las personas destinatarias del trabajo de estas instituciones.

Madrid, junio de 2022

Guillermo Escobar Roca
Director del PRADPI y Catedrático de la Universidad de Alcalá

ARGENTINA

Mariana Giorgetti
Red de Mujeres de la Federación Iberoamericana del Ombudsman

En Argentina existen más de cuarenta Defensorías del Pueblo locales creadas por diferentes instrumentos normativos (en su mayoría, ordenanzas municipales) y con desarrollos disímiles, pues varían mucho en su tamaño y sobre todo en las materias que abordan y en la forma de hacerlo.

Es evidente que muchos de los problemas que afectan la vida de las personas se relacionan con normas y actos administrativos locales. El transporte, la educación y la cultura, los servicios de salud, la limpieza y el alumbrado público, la defensa de los consumidores, la situación de las personas migrantes y de la juventud, la discriminación en todas sus modalidades, la contaminación del ambiente, el ruido, la inseguridad, son entre otros, condicionantes de la vida diaria y por tanto el bienestar de la ciudadanía depende de que los gobiernos locales gestionen de manera eficaz, justa y responsable sus competencias. De este modo, las Defensorías del Pueblo municipales se acreditan como receptoras de consultas y reclamos directos, además de constituirse en operadoras clave para la protección y promoción de los derechos ciudadanos.

Por otra parte, siendo la queja la primera de las manifestaciones participativas ciudadanas (fuera de los mecanismos políticos

electorales), las Defensorías locales se convierten en el umbral de la democracia. Una queja, un reclamo atendido, estudiado y sistematizado por el Defensor local puede derivar en una recomendación que se transformará en el futuro en una nueva norma o en una nueva política pública que redundará en beneficio de la ciudadanía y de sus derechos. Resulta así necesario contar con Defensorías locales para la garantía de la efectiva vigencia de los derechos fundamentales: en especial, constituyen una figura con identidad propia para reparar las asimetrías sociales que sufren los sectores en situación de mayor vulnerabilidad. También han demostrado en la práctica que son instituciones eficaces para defender y consolidar los derechos humanos en sus concretas manifestaciones cotidianas.

En este apartado daremos cuenta, a título ejemplificativo, de algunas buenas prácticas de las Defensorías locales (y de una provincial) argentinas, relacionadas todas ellas con la Agenda 2030 u Objetivos de Desarrollo Sostenible (en adelante, ODS) de las Naciones Unidas.

1. La Agenda 2030 desde lo local

La visión del desarrollo sostenible tiende a buscar que las sociedades produzcan con menor huella ecológica y que los Estados construyan infraestructuras y políticas públicas que mejoren las condiciones sociales. Disminuir las condiciones de pobreza, achicando la brecha de desigualdad presente en países latinoamericanos, cumpliendo así con los derechos económicos y sociales, es todo un desafío y sobre todo un deber para quienes gobiernan. Dicho reto ha sido planteado por la ONU, mediante la aprobación por la Asamblea General en 2015 de la Agenda 2030, que consta de 17 objetivos generales y 169 metas específicas. Ante esto, la cuestión que debemos analizar es si el seguimiento de la Agenda 2030 nos permite garantizar (en el sentido

de "efectivizar") los derechos humanos, garantizando la vida en el planeta o si solo es una mera declaración de buenas intenciones, sin demasiada incidencia en lo real.

Los ODS pueden y deben releerse para convertir los derechos humanos en políticas públicas concretas y específicas a favor, ante todo, de la población más vulnerable. Aquí la principal novedad reside en la generación de indicadores de cumplimiento de las metas y objetivos, una vieja tarea pendiente de los derechos humanos. Si bien podría deducirse de muchos documentos de soft law de las Naciones Unidas, faltaba un catálogo consolidado y aceptado por la comunidad internacional de parámetros objetivos y comparables dirigidos a medir el cumplimiento de los derechos humanos en cada país.

Los ODS no son propiamente un documento de derechos humanos, pero unos y otros pueden reforzarse mutuamente. Como señala Ignacio Sainz, "Muchos de los Objetivos están formulados de manera que plasman las disposiciones de los diez principales tratados internacionales sobre derechos humanos. Sin embargo, estos buenos principios internacionales tienen una institucionalización internacional poco sólida, es decir, el marco establecido para supervisar la puesta en práctica de la Agenda es inestable y enteramente voluntario, por lo cual el enganchamiento de esta agenda a los derechos humanos favorece tanto a la estructura de los tratados de derechos como a los objetivos planteados"[1] . El Foro Político de Alto Nivel, organismo ad hoc de la ONU para el seguimiento a la Agenda 2030, propuso en su sesión de 2016 la mayor utilización de los mecanismos de derechos humanos a nivel nacional, regional e internacional para supervisar y asegurar el cumplimiento por parte de los países a dicho breviario del desarrollo. Es por ello que se considera necesario integrar, en un

[1] I. SAINZ, "Agenda 2030 y los derechos humanos", en Transformar nuestro mundo, ¿realidad o ficción? Reflexiones sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, Centro UNESCO del País Vasco, 2018.

solo discurso, la Agenda 2030 y los derechos humanos[2] ; esto es fundamental para el seguimiento de la Agenda por parte de las Defensorías del Pueblo, considerando que éstas tienen como fin la promoción y protección de derechos. Su principal tarea es la defensa, la protección y la promoción de los intereses y/o derechos colectivos o difusos de las personas frente actos, hechos u omisiones de la Administración o de prestadores de servicios públicos. Algunas leyes provinciales y locales también reconocen la legitimidad del Defensor del Pueblo para la defensa de los derechos humanos individuales. Por otro lado, la correspondencia e interrelación entre las obligaciones que han asumido los Estados en materia de protección de los derechos humanos y los ODS explica el papel fundamental que tiene el Defensor del Pueblo en el éxito de la Agenda 2030.

Para el cumplimiento de su misión institucional el Defensor del Pueblo local en Argentina está facultado, en la mayor parte de las normas que lo regulan, para solicitar informes, realizar inspecciones, controlar el respeto de los derechos humanos en diversas instituciones públicas o privadas, ejercer la iniciativa legislativa, solicitar la modificación de una norma y/o criterio administrativo que vulnere los derechos humanos o promover acciones administrativas o judiciales, ordenar la realización de estudios, entre otras actuaciones. Los límites del territorio y de sus competencias normativamente fijadas no son óbice para una actuación más amplia. Esto no significa una extralimitación de funciones sino un ejercicio de responsabilidad ante las demandas ciudadanas. En este sentido, el caso de los ODS resulta especialmente significativo. Las normas reguladoras de las Defensorías locales no hacen, obviamente, referencia a ellos, pero se considera que su papel es esencial para su seguimiento, en una suerte de

[2] P. ej., J. C. PÁEZ VIEYRA, El papel de los organismos públicos de derechos humanos en el monitoreo y evaluación de la Agenda 2030, disponible en http://cedhj.org.mx/revista%20DF%20Debate/articulos/revista_No11/ADEBATE-11-art2.pdf

competencia implícita de estas instituciones.

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha destacado como funciones principales de las Defensorías locales en la implementación de los ODS las siguientes[3] :

1) Garantizar la atención prioritaria de los grupos más vulnerables para que sean tenidas en cuenta en la diagramación de las metas y la implementación de medios. Atento a la proximidad de la Defensoría a las demandas se pueden arbitrar mecanismos de participación comunitaria donde se fijen las prioridades de los sectores más vulnerables sobre los ODS.

2) Proporcionar asesoramiento al Gobierno y demás actores locales respecto del enfoque de los derechos humanos en las distintas etapas de adaptación de la Agenda sobre la pertinencia de los medios de implementación y de financiación.

3) Fortalecer la participación pública, fomentar el diálogo y la interacción de los distintos actores a partir de desempeñar un rol institucional intermediario, o facilitador, entre el Gobierno y la sociedad civil.

4) Realizar un seguimiento y monitoreo de la implementación de los ODS y sus metas en el plano local mediante el análisis de los medios y la modalidad de implementación, la ejecución de políticas públicas, la solicitud de modificación de normas o prácticas administrativas que vulneren los derechos humanos, y el impulso de la iniciativa legislativa.

5) Visibilizar y difundir la Agenda 2030 mediante acciones que

[3] El rol del Defensor del Pueblo en la Agenda 2030, Buenos Aires, s. d.

promuevan la sensibilización y conocimiento sobre la misma.

6) Crear alianzas con distintos actores estratégicos para ejecutar acciones concretas en conjunto.

7) Denunciar prácticas violatorias de los derechos humanos en casos de aplicación de programas destinados a implementar la Agenda 2030, investigar presuntas violaciones de derechos humanos en programas destinados a implementar los ODS y metas. En caso de que así fuere, garantizar el acceso a justicia mediante acciones judiciales concretas y patrocinio gratuito a grupos vulnerables, tanto en el plano nacional como frente a mecanismos de vigilancia de derechos humanos establecidos en el plano regional y universal.

8) Visibilizar patrones sistemáticos de violaciones de derechos humanos en el contexto local que se opongan a los ODS.

En Argentina, el seguimiento y monitoreo del cumplimiento de los ODS responde a cuatro niveles: nivel mundial (Foro Político de Alto Nivel), nivel regional (CEPAL), nivel nacional y nivel sub-nacional (provincial y local). La coordinación de la adaptación y seguimiento nacional y subnacional de la Agenda 2030 le corresponde al Consejo de Coordinación de Políticas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que constituye el organismo responsable de coordinar las acciones necesarias para la efectiva implementación de Agenda 2030 en Argentina. Este organismo es quien acompaña a las provincias y a los municipios en los procesos de incorporación de los ODS a su planificación y gestión. Si bien el principal obligado a cumplir con los ODS es el Estado nacional, la efectividad de la Agenda depende también de lo que hagan (o no hagan) las provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios. En definitiva, la Agenda 2030 recepta aspiraciones globales, pero su realización depende del ámbito local; por tanto, para que pueda alcanzarse

un desarrollo sostenible nacional que impacte globalmente es preciso que los gobiernos provinciales y locales adapten sus políticas públicas a los ODS y a las metas de desarrollo. De esta forma, los gobiernos locales y regionales tienen una gran influencia en la consecución y definición de los servicios que constituyen la mayor parte de los 17 ODS. Específicamente, el ODS 11 ("Lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles") implica directamente a los gobiernos locales. La tarea de vincular el ODS 11 a las dimensiones urbanas y territoriales de los otros 16 Objetivos constituirá una parte fundamental del trabajo hacia la consecución de la Agenda 2030, y se transformará en un eje transversal a todas las áreas de trabajo. Para lograr de manera exitosa el ODS 11, la localización requiere la colaboración entre las diferentes esferas de gobierno, incluyendo las esferas nacional e internacional. Además, las autoridades locales son quienes conocen las necesidades y las prioridades de su población y territorio, ejecutan las políticas nacionales y se encuentran próximas a la realidad de sus comunidades, para monitorear los resultados y evitar que los grupos vulnerables que la componen queden atrás en este proceso. Por lo tanto, se considera necesario y fundamental que las ciudades tengan voz al momento de definir e implementar las agendas globales. De este modo la participación de las instituciones de ombudsman tiene un rol fundamental en el cumplimiento de las metas de la Agenda 2030, por lo que no deben ocupar un papel de simples espectadoras, sino que deben existir los canales necesarios para trazar sus propias experiencias en el trabajo con los derechos humanos y en la propuesta de políticas públicas.

Expondremos seguidamente algunos ejemplos de buenas prácticas de las Defensorías locales argentinas en esta dirección.

2. San Martín de los Andes: el Observatorio ambiental patagónico (ODS 15)

San Martín de los Andes es una ciudad del sudoeste de la provincia del Neuquén, enclavada en la cordillera de los Andes, sobre la costa este del lago Lácar. Es la localidad turística más importante de la provincia de Neuquén y la entrada natural al Parque Nacional Lanín. Este parque abarca una superficie de 378.000 hectáreas y fue creado en 1937, con el objeto de proteger los bosques de araucaria o pehuén y otros representantes de la flora autóctona, así como su fauna y bellezas escénicas naturales, entre las que se destaca el volcán Lanín, de 3.776 metros sobre el nivel del mar. En el Parque se concentran comunidades boscosas que, por su composición y características, son únicas en el país. En el área norte, entre los lagos Ñorquinco y Huechulafquen se desarrolla el bosque de pehuén cuya semilla, el piñón, es rica en proteínas e hidratos de carbono y constituye una parte importante en la dieta de los mapuches, quienes la recolectan directamente del parque. Asociado con el coihue o con el raulí, en el norte y en el sur del parque, el roble pellín ocupa grandes extensiones. En las áreas que tienen un promedio anual de precipitaciones de 1.500 mm se encuentra la selva Valdiviana. En ella los ejemplares de coihue superan los 2 m de diámetro y los 40 m de altura. Un denso sotobosque de caña colihue, asociada con arbustos como el michay y el espino negro, caracteriza este espacio. Las comunidades vegetales se intercalan con lagos, lagunas, ríos y arroyos de aguas cristalinas que pertenecen a las once cuencas lacustres distribuidas a lo largo del Parque de norte a sur. Excepto la cuenca del lago Lacar, el resto desagua al Océano Atlántico a través de la cuenca del Río Negro. Entre la fauna se destaca la presencia de dos especies autóctonas amenazadas, el pudú o ciervo enano y el huillín o nutria, que vive en los ríos y lagos de la región, además de las ñas, zorros y pumas.

La Ordenanza N.º 10.136, de 2014, crea la Defensoría del Pueblo y del Ambiente de la Ciudad de San Martín de los Andes y entre uno de los requisitos que deben acreditar el titular de la institución o su adjunto se encuentra tener "vastos conocimientos y trayectoria en materia ambiental"[4]. El hecho de que se trate de una Defensoría del Pueblo y del Ambiente supone un mandato específico para que se trabaje profundamente en la situación ambiental, el disfrute, uso y goce colectivo y la relación con los intangibles ambientales.

La Defensoría del Pueblo y del Ambiente de la Ciudad de San Martín de los Andes impulsó un observatorio ambiental que contribuye al abordaje y cumplimiento del ODS 15, que obliga a gestionar sosteniblemente los bosques, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y detener la pérdida de biodiversidad.

La Defensoría del Pueblo y del Ambiente advirtió que se da un fenómeno común en las regiones patagónicas, y es que la información, los estudios sobre el ambiente y los esfuerzos destinados a su salvaguarda y a la preservación de la fauna están dispersos y son abordados por distintas instituciones y organizaciones sociales, sin ningún tipo de vinculación entre ellas. La Defensoría, mediante el Observatorio Ambiental Patagónico, trata de funcionar como un órgano articulador y armonizador de esos esfuerzos.

La plataforma del Observatorio es una red de redes, integrada por instituciones científico-tecnológicas, organizaciones no gubernamentales, fundaciones y universidades, entre otras instancias, que aportan la información disponible en formato digital georreferenciada sobre temas ambientales del ámbito regional.

[4] Art. 48 c): "Para la designación del primer Defensor Adjunto se deberá respetar el siguiente criterio: cuando el Defensor del Pueblo y del Ambiente no hubiere acreditado vastos conocimientos y trayectoria en materia ambiental, estas cualidades deberán ser especialmente observadas en el Defensor Adjunto, de modo tal que ambos funcionarios puedan complementarse en sus saberes".

Es un sitio interactivo para recopilar información. Se puede publicar material y al mismo tiempo observar en qué problemática ambiental y en qué zonas geográficas de la región están trabajando los demás.

En principio, el área que abarcada por el Observatorio será la zona Norpatagónica en su totalidad (pudiendo incorporar nuevas regiones a medida que se reciba y se adicione información), la cual excede los límites que determinan la competencia territorial del Defensor del Pueblo y del Ambiente de San Martín de los Andes.

El Observatorio Ambiental de la Patagonia es una herramienta importante de difusión e información ambiental pública, gratuita y accesible, basada en un trabajo interinstitucional, participativo y abierto.

El Observatorio pone a disposición de la ciudadanía información valiosa relativa al estado del ambiente patagónico y sirve para la difusión de la información, en concordancia con la Ley Nacional N.º 25.831, de libre acceso a la información pública ambiental. Mediante un formulario Google Forms se recibe la información sistematizada y se vuelca a la base de datos del Observatorio, para luego incorporar al Mapa de ubicación. Esta información, ya sean fotos, videos y/o documentos en formato PDF, quedan disponibles

para su descarga desde la web del Observatorio. La información incorporada lleva la firma de su autor, por lo que es su entera responsabilidad su contenido. Se recibe la información de acuerdo con los requisitos que se detallan en el formulario de ingreso, catalogada según la temática que trata, con la aclaración que se incluye el componente social dentro de la definición de ambiente. No solo se pueden "denunciar problemáticas ambientales", también se pueden informar tesis, trabajos de investigación, estudios de casos, acciones, campañas, intervenciones, publicaciones o informes periodísticos los cuales también se pueden geolocalizar. Se puede informar sobre derechos ambientales, acciones judiciales y jurisprudencia en materia ambiental, así como también incluir informes de organismos públicos. Los datos están catalogados según la problemática a la que pertenece: efluentes cloacales, residuos peligrosos, residuos sólidos urbanos, cambio climático, fauna silvestre y/o urbana, deforestación, desertificación, recursos naturales o patrimonio cultural, entre otros. Muy interesante resulta que, además, el sitio web ofrece la posibilidad de colaborar en el armado de una Biblioteca Ambiental Virtual[5] , que cuenta con variada información ambiental, también catalogada por temas, que sirven para complementar el uso del Observatorio Ambiental. Son objetivos generales del Observatorio[6]:

[5] https://sites.google.com/view/oapatagnico-sma/biblioteca?authuser=0

A) Recabar, sistematizar y poner a disposición información referida al estado del ambiente y sus principales actividades contaminantes en Patagonia.

B) Recopilar la información ambiental que permita un seguimiento de variables o indicadores existentes, y ponerlo a disposición de las universidades nacionales, institutos o centro de investigación científicos, organizaciones no gubernamentales, u otras instituciones para la elaboración de estudios ambientales a fin de generar nuevos indicadores a monitorear.

C) Recopilar y sistematizar proyectos de regulación necesaria para implementar políticas públicas de cuidado del ambiente y desarrollo sustentable en Patagonia.

D) Dar amplia difusión del trabajo del Observatorio en medios de comunicación masivos a fin de informar y concientizar a la población y a los decisores políticos sobre el estado actual del ambiente en Patagonia.

Son objetivos específicos del Observatorio:

A.1) Generar una base de datos de estudios ambientales actualizados de Patagonia, disponible para la consulta pública, ordenados por temas y sistematizado.

A.2) Generar un Sistema de Información Geográfica como indicadores generales de estado del ambiente.

A.3) Invitar a la participación de Instituciones académicas, científicas y estatales que puedan aportar información valiosa para el Observatorio Ambiental.

[6] https://sites.google.com/view/oapatagnico-sma/objetivos?authuser=0

A.4) Celebrar convenios específicos de colaboración entre el Observatorio y otras instituciones idóneas, como también con Observatorios específicos en funcionamiento.

B.1) Generar convenios específicos con universidades, institutos o centro de investigación científicos, organizaciones no gubernamentales, personas idóneas u otras instituciones a fin de colaborar en estudios específicos o trabajos investigativos para el cumplimiento de los objetivos del Observatorio Ambiental.

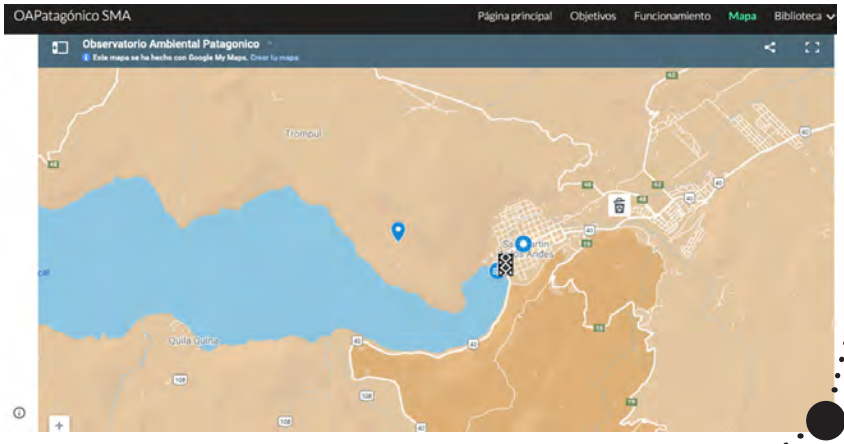
C.1) Disponer de una base de datos de normativa ambiental de las provincias participantes y sus municipios.

C.2) Elaborar proyectos de ley modelo, a fin de replicar en los distintos distritos que den las bases para el tratamiento y aplicación de la regulación a nivel local.

D.1) Generar mecanismos para el intercambio de información entre las instituciones que conforman el observatorio, como también diseñar herramientas de acceso a la misma para diferentes usuarios dinámica y de fácil acceso público.

D.2) Fortalecer las capacidades referidas a la evaluación y monitoreo de la degradación, así como a la identificación e implementación de buenas prácticas.

Mediante la implementación del observatorio se han logrado mapear distintas situaciones ambientales por las que atraviesa la ciudad de San Martin de los Andes, lo que contribuye al enriquecimiento y la generación de políticas públicas tendientes a subsanar las diferentes problemáticas.



3. Posadas: garantizar el acceso al agua (ODS 6)

Posadas es la ciudad capital de la provincia de Misiones, ubicada sobre la margen izquierda del río Paraná, al sudoeste de la provincia. Es la ciudad más poblada de Misiones, centro administrativo, comercial y cultural, y una de las urbes con más actividad y crecimiento de toda la región. El puente San Roque González de Santa Cruz, tendido sobre el río Paraná, la une a la ciudad de Encarnación, en la República del Paraguay. Posadas es considerada como un portal hacia la selva. Parte de la selva ha sido transformada por el hombre para ser utilizada en cultivos o ganadería, pese que en su territorio se encuentra el Parque Nacional Iguazú, que protege su ambiente original, además de otros parques y reservas provinciales.

El derecho al acceso al agua potable y al saneamiento se relaciona con el derecho a la vida, a la salud, y con la mayor parte de las actividades y necesidades del ser humano; el agua es un elemento vital, sin el cual no solo es imposible una vida digna, sino que en muchos casos sus carencias ponen en riesgo la sobrevivencia misma de las personas. Por ello, todo lo que se vincula al agua, atañe al Estado. Ya el artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 exigía a los Estados Parte

que lucharan contra las enfermedades mediante el suministro de agua potable salubre. Otros documentos internacionales incluyen declaraciones en ese sentido, como la Observación General n.º 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en virtud de la cual “El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos”. El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292[7] , la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que el agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos, y así fue reconocido en Argentina por la Corte Suprema de la Nación en diciembre de 2014 [8].

Durante la pandemia del covid-19, la Organización Mundial de la Salud recomendó el lavado de manos, como una de las acciones más efectivas que se pueden llevar a cabo para reducir la propagación de patógenos y prevenir infecciones. Sin embargo, esta medida simple, que ayudaba a evitar la propagación del virus, no estaba al alcance de todos, ya que el acceso al agua no es un derecho que puedan ejercer todas las personas.

La ciudad de Posadas atravesó una emergencia hídrica por la falta de lluvia. Sumado a esto se siguen produciendo incendios y pérdidas de espacios verdes. La bajante histórica que detentan los ríos Paraná, Paraguay e Iguazú produce en el territorio serios problemas de abastecimiento de agua[9] . Es una problemática que persiste desde hace años; sin embargo, el servicio de agua potable se encuentra en manos de empresas privadas que se niegan a

[7] https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4cc9270b2
[8] https://www.cij.gov.ar/nota-14507-La-Corte-dijo-que-el-acceso-al-agua-potable-incide-directamente-sobre-la-vida-y-la-salud-de-las-personas--por-lo-que-debe-ser-tutelado-por-los-jueces.html
[9] https://www.neahoy.com/2022/01/24/crisis-hidrica-en-misiones-poblaciones-enteras-se-ven-obligadas-a-racionar-el-agua/

desarrollar las inversiones necesarias para la perforación e instalación de un sistema de reparto que abastezca a los barrios y las colonias.

Ante los reclamos de los vecinos, el Estado provincial realiza una parte menor de las obras necesarias, a través del Instituto Misionero de Agua y Saneamiento (IMAS). Este instituto desarrolla perforaciones y redes de agua de pequeña escala poniéndolas bajo gestión de "cooperadoras vecinales", sin claridad de sus funciones ni de su sistema para elegir autoridades. El sistema es totalmente ineficiente. Los tanques centrales se llenan una o dos veces a la semana, y abren la distribución unas horas al día, a veces incluso una vez por semana, o en el caso de barrios obreros cada doce días, es decir, la población más vulnerable sufre la falta constante de agua. Esta carencia vital agrava los problemas que cualquier comunidad tiene en el ejercicio de los derechos humanos[10].

Como consecuencia de ello, un gran número de personas acceden al agua de manera informal, debido a que logran la conexión de las redes, pero no la potabilización del agua, que es el servicio que cobra esta empresa.

Frente al entorpecimiento del acceso al agua, lo que constituye una vulneración a un derecho humano, la Defensoría de Posadas comenzó a abordar esta problemática. Destacamos esta intervención como práctica sostenible, debido a que el ODS 6 menciona "Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del acceso al agua segura y el saneamiento para todos".
Durante la gestión del Defensor Alberto Penayo se conformó un área estadística en la Defensoría que hace relevamientos a partir

[10] https://prensaobrera.com/politicas/la-lucha-por-el-agua-potable-en-misiones/

de las demandas de los vecinos de Posadas. Además, la Defensoría de Posadas solicitó la creación de un comité de crisis a través del Expediente 1.614 de 2020, que planteó la situación descrita al Concejo Deliberante, exigiendo una adecuada respuesta a la escasez de agua y energía eléctrica [11].

El Defensor solicitó que el Estado convoque a los actores públicos y responsables de brindar este servicio – Eprac y Samsa- a fin de que puedan aportar soluciones ya que desde 2018 recibe a diario reclamos por todos los problemas que tiene la zona del acueducto sur de la Ciudad de Posadas donde vive un tercio de la población.

En una entrevista el Defensor del Pueblo manifiesta que "En 2018 hicimos la primera demanda, acompañados por algunos funcionarios de distintos partidos. El objetivo era garantizar el plan de contingencia. En esa oportunidad, 31 SERVICIOS el municipio puso camiones y otras áreas pusieron recursos. Pero el plan de contingencia debería estar garantizado por la empresa, ese es el punto. La empresa debería disponer siempre de los camiones cisterna que sean necesarios para cubrir las falencias que presente su servicio". La prestación deberá ser continua sin interrupciones debido a ineficiencia en los sistemas, garantizando su disponibilidad las 24 horas del día". "

El equipo de Estadística de la Defensoría del Pueblo de Posadas está relevando los asentamientos y verificando su acceso al agua, entre otros servicios. Los informes evidencian que mucho menos del 90 por ciento de ciudadanos de Posadas tiene acceso al agua potable, que -según el contrato de concesión-, Samsa debería haber logrado esa meta hace 5 años. Así la Defensoría del Pueblo

[11] Informe anual de 2020, pp. 30-31, disponible en https://defensoriaposadas.com.ar/informe-anual-2020/

logra tener un panorama de la situación expresado de manera real, fáctica, con la mirada puesta en el cumplimiento de los ODS 2030 y la Agenda 2030.

Del total de asentamientos relevados por el equipo estadístico de la Defensoría del Pueblo, el 89% no está conectado de forma regular al servicio de agua, y se proveen del líquido vital de distintas maneras: 41% lo hace de manera irregular (es decir que acceden de manera clandestina al servicio), 29% se conecta a la canilla pública a través de mangueras que llegan hasta sus domicilios, 15% se suministra de agua a través de perforaciones de las cooperativas, 11% tiene acceso de forma regular al servicio y el 4% restante lo hace con la modalidad de macromedidores.

"Si pedimos un informe al IPEC, va a decir que el 99 de los vecinos cuenta con agua potable. Pero la pregunta que hay que responderse es cómo tienen agua potable: qué tipo de conexión tienen, si tienen red, si son cooperativas, si hay macromedidores, etc. El área de Estadística me va poniendo en autos que estamos lejos del 90 por ciento que según el contrato de concesión,

Samsa debería tener ya asegurado. Lo que nosotros vemos es que esas metas no se están cumpliendo. Para poder evaluarlo, necesitamos datos reales. No me puedo servir de las estadísticas del INDEC o el IPEC, porque tiran datos generales. Dicen que el 90 por ciento tiene agua potable. Pero a nosotros lo que nos importa es cómo. Hablamos de un derecho humano como es el acceso al agua limpia y segura".

Actualmente la Defensoría del Pueblo de Posadas convoca a vecinos y vecinas de distintos barrios para que se organicen en cooperativas que se ocupen de la administración del servicio de agua potable mediante la gestión de tanques con los que cuentan los barrios, que son propiedad de la Entidad Binacional de Yacyretá, para que finalmente puedan solucionar los problemas que sufren constantemente por la falta de agua potable.

Además, a teves del área de Legales asesoran a los presentes respecto a los pasos y requisitos para la conformación de las cooperativa.

La Defensoría del Pueblo insta a los vecinos a que hagan re-

uniones permanentes y que reclamen judicialmente. Así se ha logrado la aplicación de medidas autosatisfacías en el marco de una acción de amparo.

4. Neuquén: gestión constructiva del conflicto con pueblos originarios (ODS 16)

Neuquén es una ciudad ubicada en la Patagonia argentina. Administrativamente es la capital de la Provincia del Neuquén y cabecera del departamento Confluencia. Es la capital de provincia más joven del país y desde la década de 1990, es la ciudad más poblada de la Patagonia argentina.

Actualmente, en la Provincia de Neuquén existe una gran cantidad de población que se identifica como mapuche. Los datos del Censo Nacional de 2010 estiman que la población indígena y sus descendientes en la provincia suman un total de aproximadamente 40.000 habitantes, lo que representa un 7,9% de la población provincial.

El pueblo/nación mapuche se sitúa a ambos lados de la Cordillera de los Andes y del centro al sur de los actuales Estados de Chile y Argentina. Es importante subrayar que se trata de un pueblo originario, es decir, preexistente a los Estados nacionales. En Argentina el hecho se reconoce en general en la reforma constitucional de 1994, cuyo artículo 75.17 señala: "Reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos indígenas argentinos. Garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la Personería Jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan, y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible ni susceptible de gravámenes o embargos. Asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los

afecten. Las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones".

Las Defensorías del Pueblo en general, y en particular las locales, han incorporado la mediación como herramienta para abordar y tratar de solucionar, por vía del acuerdo, conflictos no adversariales de diversa índole, que van desde aquellos de naturaleza familiar hasta de índole penal e inclusive situaciones que no están contempladas en la legislación nacional ni provincial. El ODS 16 contempla la necesidad de fortalecer instituciones sólidas que fomenten la paz y el cumplimiento efectivo de los derechos, se promueva el Estado de Derecho en el ámbito nacional e internacional y se garantice la igualdad de acceso a la justicia para todos. El acceso a la justicia es un derecho humano y fundamental, es una forma segura de hacer justicia social, de tutelar efectivamente los derechos y garantías de las personas. Es esencial para la construcción de sociedades pacíficas, duraderas y justas.

Las comunidades acuden a la Defensoría para solicitar la mediación, ya que consideran a ésta como un espacio más dinámico y eficaz de equilibrio entre los intereses contrapuestos. La Defensoría de Neuquén realiza un gran trabajo de mediación con los pueblos originarios, siendo referente en la materia en toda la región patagónica. Esta Defensoría lleva adelante mediaciones en las que se encuentran contrariados los intereses de los pueblos originarios por la diferencia cultural que ello implica, debido a que sus creencias ancestrales no parten de la propiedad privada ni de la defensa de los intereses particulares, esto teniendo en cuenta el histórico conflicto por la proyección de vida sobre la tierra.

El Defensor del Pueblo de la Ciudad de Neuquén, Ricardo Riva, relata que el 25 de enero de 2020 un grupo de 380 familias neuquinas se instaló en terrenos de propiedad privada, ubicados al pie de la barda de la Ciudad de Neuquén, hacia el noroeste del

sector conocido como Bajada de Maida. Es una zona de mesetas caracterizada por su aridez y sin servicios públicos. Era verano y la temperatura media rondaba los 30°. Allí llegaron núcleos familiares, en su mayoría encabezados por jóvenes trabajadores, quienes ya habían agotado sin éxito todas las instancias administrativas del Estado para acceder a una vivienda digna. La situación tomó estado público y se conoció como "la toma de Maida". Con el correr de los días se fueron produciendo otras ocupaciones en sectores próximos. En menos de un mes, había 2.000 familias ocupando terrenos en zonas aledañas a la Bajada de Maida, visibilizando así el conflicto de la falta de políticas públicas respecto del acceso a la tierra y a la vivienda. La ocupación, que se extendió durante cuarenta días, fue paulatina, consensuada y organizada pacíficamente por sus integrantes.

El encuadre que el Estado decidió darle a la situación puso en evidencia la falta de planificación urbana y las dificultades de los funcionarios de actuar en el marco del cumplimiento de los derechos humanos. La situación de las familias de "la toma de Maida" tomó carácter penal y el Gobierno Provincial solicitó la intervención del Poder Judicial para ordenar el desalojo. Previo

a ello, se convocó a las partes en conflicto a una mediación judicial, fallida. Consecuentemente, los vecinos solicitaron la intervención de la Defensoría de Neuquén para buscar una solución pacífica al conflicto.

La Defensoría del Pueblo convocó a una mediación entre funcionarios municipales y los vecinos para buscar consensos a través del diálogo. Tras la solicitud del municipio, las vecinas y los vecinos aceptaron levantar la ocupación e iniciar una mesa de trabajo conjunta, dejando entrever su predisposición. Las autoridades accedieron a organizar una agenda de tareas para destrabar el conflicto y garantizar progresivamente la satisfacción de los derechos individuales y sociales vulnerados.

La búsqueda de consensos a través de la mediación, en escenarios donde los actores están en situaciones dispares, requiere de un esfuerzo importante dado que se trata de un cambio de paradigma cultural que afecta intereses políticos. Es posible construir nuevas maneras de convivencia social basada en tres pilares: trato humano a todas las personas; generar oportunidades para todos y respeto a la multiplicidad de voces.

Por medio de esta práctica, apostando al diálogo, se evalúan distintas posibilidades de abordar la problemática, teniendo presente el interés de cada uno, lidiando entre el derecho a la propiedad privada y el derecho de los pueblos originarios sobre la tierra, ambos reconocidos en nuestra Constitución Nacional. También es importante mencionar el rol que cumple el Estado (y las Defensorías forman parte del Estado) en la mediación, debido a que es el encargado de generar y garantizar las condiciones para lograr una instancia de negociación, en la que se elaboren acuerdos sólidos y justos, respetando los derechos de todas las personas que se encuentran involucradas en el conflicto. Este es otro ejemplo de una práctica sostenible que se desarrolla fuera de los límites del ejido urbano de la ciudad en la que la Defensoría tiene competencia.

Para los testimonios de esta práctica sostenible puede consultarse el siguiente vídeo: https://youtu.be/0zyuZYNEiCE.

5. Buenos Aires: monitoreo de la paridad electoral (ODS 5)

La Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) es un organismo autónomo e independiente encargado de defender, proteger y promover los derechos, garantías e intereses de todas las personas que viven, trabajan, estudian o transitan por la ciudad. Actualmente la Defensora del Pueblo es María Rosa Muiños.

Una de las particularidades en cuanto a sus actividades y programas es que la Defensoría del Pueblo de la CABA realiza observaciones electorales tanto locales como nacionales e internacionales. Impulsa además a otras Defensorías a bregar por el correcto desarrollo de los procesos electorales y a corroborar, tanto con las autoridades como con la ciudadanía en general, que se cumplan las disposiciones legales que regulan los comicios.

Desde la Defensoría del Pueblo de la CABA, a través de la Coordinación Operativa de los Derechos Políticos y Observatorio Electoral, se presentó un informe de paridad en las listas de candidatos del año 2021. Los datos obtenidos a partir de este informe nos permiten saber cuál es la situación actual al respecto y hacia dónde debemos apuntar, para lograr el cumplimiento del ODS 5, cual es “lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas”. La igualdad de género no sólo es un derecho humano fundamental, sino que es uno de los fundamentos esenciales para construir un mundo pacífico, próspero y sostenible.

Es importante destacar que este estudio se llevó adelante desde una institución de derechos humanos, ya que los derechos políticos son derechos fundamentales que los Estados deben garantizar: así lo disponen los instrumentos constitucionales e internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 21), la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (art. XX), la Convención Americana Sobre Derechos Humanos (art. 23), y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25), que en Argentina cuentan con jerarquía constitucional.

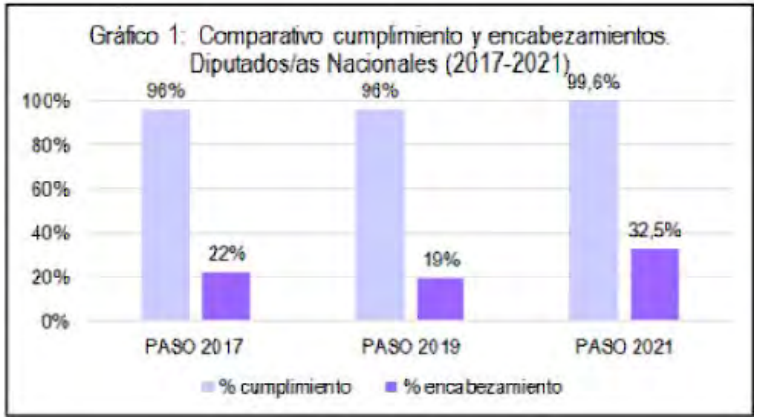
Las Defensorías del Pueblo, como instituciones de derechos humanos, cumplen un rol fundamental en la protección y difusión de estos derechos, y en ser motores de la transformación de las prácticas socioculturales, en pro de la igualdad de género en todos los ámbitos de la sociedad, incluso en los ámbitos de representación política, contribuyendo así a la consolidación democrática. Más en concreto, la participación política de las mujeres constituye uno de los objetos centrales en materia de igualdad de género y una condición necesaria para el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres y la realización efectiva de la democracia.

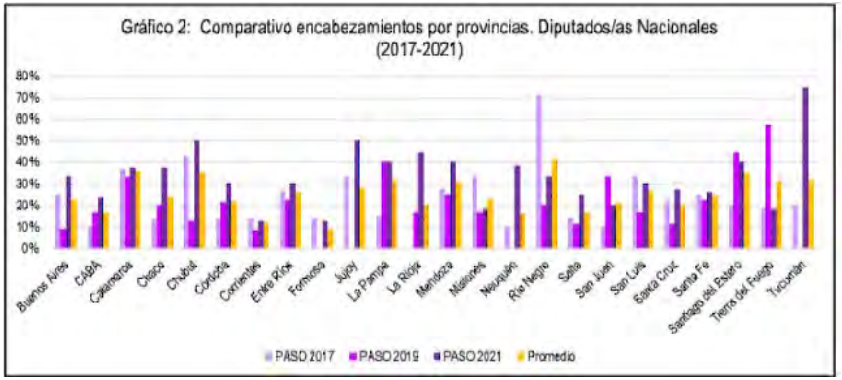
A partir del monitoreo realizado se logra visibilizar la desigualdad en la participación de las listas de candidatos de los diferentes partidos, como paso necesario para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y asegurar sus derechos políticos mediante el establecimiento de porcentajes mínimos de mujeres que los partidos políticos deben incorporar en sus listas de candidatos.

Como antecedentes de la paridad, en Argentina rige la Ley 24.012 de Cupo Femenino impulsada en el año 1991, que implicó un salto cuantitativo, en tanto estableció la obligación de los partidos políticos de incorporar un 30% de mujeres con posibilidad de resultar electas en las listas con cargos electivos a nivel legislativo. Por su parte, la Ley de Paridad implica que, para ser oficializadas, las listas para los cargos de senadores nacionales, diputados nacionales y parlamentarios del Mercosur, deben integrarse de manera equitativa, representando el 50% por género, ubicando de manera intercalada varones y mujeres desde el/la primer candidato/ta titular, hasta el/la último/última candidato/ta suplente.

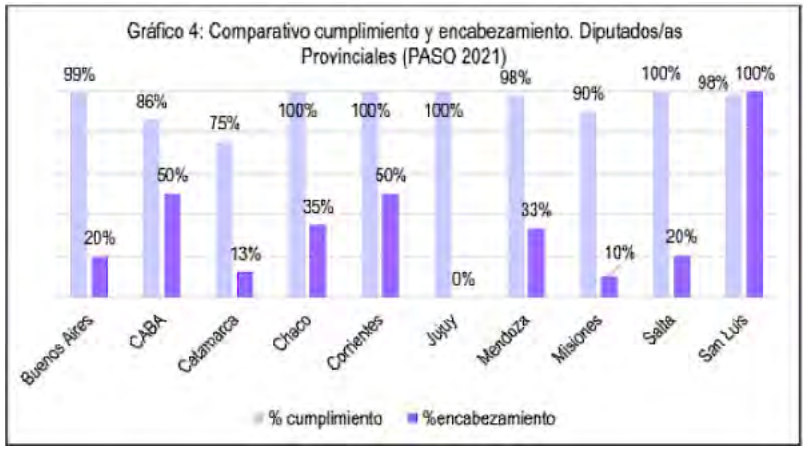
A continuación, se adjuntan los gráficos del informe "Monitoreo del cumplimiento de la paridad en las listas de precandidaturas nacionales y provinciales para las elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias (PASO) 2021".

CUADRO 1: COMPARATIVO PARA LA CATEGORÍA DE DIPUTADOS/AS NACIONALES				
Elección/año	Diputados/as a elegir	Listas presentadas	Listas con incumplimiento	Listas encabezadas por mujeres
PASO 2017	127	320	12 - 3,75%	70 - 21,87%
PASO 2019	130	215	8 - 3,72%	41 - 19,06%
PASO 2021	127	271	1 - 0,4%	88 - 32,47%





CUADRO 2: COMPARATIVO PARA LA CATEGORÍA DE SENADORES/AS NACIONALES				
Elección/año	Senadores/as a elegir	Listas presentadas	Listas con incumplimiento	Listas encabezadas por mujeres
PASO 2017	24	81	2 - 2,46%	16 - 19,75%
PASO 2019	24	71	0 - 0%	18 - 25,35%
PASO 2021	24	100	0 - 0%	26 - 26%



El monitoreo dio cuenta de que existe un alto nivel de cumplimiento de la ley de paridad nacional y las leyes homólogas de las provincias. En el informe se puede observar la cantidad de mujeres que encabezan listas. Esto no constituye ningún requisito formal para la configuración de las listas, pero es un dato útil para percibir si existe un cambio cultural en la conformación tradicional de las mismas, ya que la posibilidad de transformación de un comportamiento es el espíritu de este tipo de leyes. El hecho de que más mujeres encabecen las listas abre mayores posibilidades a que accedan a los puestos de poder.

Es importante destacar que esta práctica sostenible es el resultado del trabajo articulado, colectivo y colaborativo, entre varias Defensorías del Pueblo de Argentina y otras instituciones, bajo la coordinación de la Defensoría del Pueblo de la CABA en miras a nutrir y fortalecer la labor y cooperación de estas instituciones de derechos humanos.

6. Jujuy: protección del patrimonio cultural (ODS 11)

La Defensoría del Pueblo de Jujuy, encabezada actualmente por Javier de Bedia, cuenta en su estructura con una Secretaría de Cultura, la cual llevó adelante la creación de un Instituto Protector de Patrimonio Cultural.

La Secretaría de Cultura tiene las siguientes funciones:

1) Generar las condiciones para garantizar, a través de las políticas públicas, el acceso y ejercicio de los derechos culturales como parte de los derechos humanos.

2) Generar las condiciones para el desarrollo social y económico de la cultura a través de la generación de empleo vinculado con las industrias culturales y creativas.

3) Coordinar la capacitación permanente de la comunidad a las industrias culturales.

4) Generar las condiciones para la distribución provincial de los bienes y servicios culturales.

5) Promover en las cuatro regiones de la provincia de Jujuy la cultura como herramienta de transformación personal y social

6) Generar las condiciones para fomentar la creación artística como medio de expresión social y cultural.

Dentro de la Secretaría de Cultura encontramos el órgano de Coordinación del Patrimonio Cultural, que es el encargado de diseñar, proponer y conducir la ejecución de las políticas, planes, estrategias, programas y proyectos para una adecuada gestión, registro, inventario, investigación, conversación, presentación, puesta en uso social, promoción y difusión del patrimonio cultural, todo ello para promover el fortalecimiento de la identidad cultural del país, en el respeto a la Ley Marco de Patrimonio Cultural y Natural N.º 5.751.

El trabajo realizado por este Instituto de Protección del Patrimonio Cultural se encuentra fuertemente relacionado al ODS 11, cual es lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles, y más claramente en la Meta 11.4, "Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo". El compromiso de redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo es evidente en la Agenda 2030.

A través de este instituto se intenta estimular en los pueblos el respeto y el aprecio del patrimonio cultural y natural e histórico, brindando información amplia al público sobre las amenazas que enfrenta, actuando coordinadamente con instituciones educativas, culturales y de otra índole.

Para poner en marcha el trabajo del Instituto de Protección del Patrimonio Cultural, a nivel local se firmaron convenios con distintas instituciones estableciendo un sistema de participación cooperativa con la comunidad.

Durante el aislamiento obligatorio, continuaron con el servicio con la modalidad de atención remota a los ciudadanos. Con la misma modalidad se buscó ampliar el conocimiento e interés de los profesionales en materia de patrimonio, coordinando con la Defensoría del Pueblo de Nación un webinario denominado "El Patrimonio desde una perspectiva de derechos humanos".

La Defensoría realizó una visita a las localidades de Santa Ana y Valle Colorado, sitas en el Departamento de Valle Grande, a fin de conocer a las comunidades que integran y custodian el Sistema Vial Andino "Qhapaq Ñan", declarado en el año 2014 por la UNESCO como Patrimonio de la Humanidad.

Además, la Defensoría firmó un convenio de colaboración con la Universidad Católica de Santiago del Estero, departamento académico de San Salvador de Jujuy, destinado a la formación de los profesionales miembros del Instituto sobre la Red Vial Andina "Qhapaq Ñan". A partir de allí se concretó la primera capacitación destinada a los profesionales del Instituto, el "Curso de Formación en Gestión y Preservación del Patrimonio: Aproximación al estudio de los Sitios de Patrimonio Mundial de la Provincia de Jujuy", complementado con una visita al Museo Dr. Justiniano Torres Aparicio, sito en la localidad de Humahuaca.

El Instituto desarrolló el Programa de Defensores del Patrimonio, dirigido a generar la participación activa de los ciudadanos, en miras de proteger el patrimonio cultural a lo largo de la Provincia. En razón de ello se planteó como estrategia principal la firma de convenios de colaboración con los municipios de la Provincia, a fin de que en su órbita se desarrollara el voluntariado. Las personas voluntarias realizan tareas de promoción para la defensa, protección y conservación de los bienes culturales de su lugar de residencia. Asimismo, reciben talleres de capacitación relacionados con el ambiente, la cultura y el patrimonio ancestral.

Esta práctica sostenible promueve la participación de ciudadanas y ciudadanos que divulguen voluntariamente entre sus vecinos y comunidad la importancia de los bienes culturales propios, además de propender a la defensa, protección y conservación del patrimonio de cada lugar. "Es una iniciativa que instruye a los lugareños a cómo proteger, promover y cuidar los bienes culturales de sus respectivos pueblos, poniendo especial atención en la importancia de su conservación para el provecho de las generaciones venideras y de los turistas que visitan año tras años nuestra provincia", apunta Javier De Bedia, Defensor del Pueblo de Jujuy, en apoyo al mencionado programa [12] .

[12] http://defensoriajujuy.org/la-defensoria-del-pueblo-de-jujuy-lleva-a-los-municipios-su-programa-de-voluntariado-para-proteger-el-patrimonio/?fbclid=IwAR3-Pkm_kla1MqlrW9eXl7vyMHt7f-0dZswyc5kW8obld1opnKEEtF7r1iPs

7. Río Cuarto: Observatorio de personas migrantes (ODS 10)

El ODS 10 pretende reducir la desigualdad de ingresos y oportunidades entre países y dentro de ellos: reduciendo la pobreza en las zonas más desfavorecidas del planeta, promoviendo la inclusión social, económica y política de todas las personas, especialmente de los grupos vulnerables, impulsando políticas a nivel internacional para mejorar la regulación y el control de los mercados e instituciones financieras y alentando la cooperación al desarrollo y la inversión extranjera directa en las regiones que más lo necesiten.

A pesar de los avances logrados en algunas áreas durante los últimos años la ONU señala que la desigualdad es uno de los mayores retos de nuestra era y supone un obstáculo no solo para el desarrollo, sino también para la paz, y para asegurar los derechos humanos en todo el mundo.

La desigualdad de ingresos entre los diferentes países del mundo sigue creciendo. Paralelamente, también aumenta la desigualdad dentro de los países, en los países en desarrollo.

Esta desigualdad perjudica, asimismo, la igualdad de oportunidades entre las personas, especialmente en el acceso a un trabajo digno o a servicios sanitarios y educativos. Además, existen determinados grupos vulnerables, como los migrantes, las mujeres o las personas con discapacidad, que sufren una mayor desigualdad de ingresos y oportunidades, por lo que requieren soluciones ajustadas a su contexto particular. Muestra de ello son los datos que reflejan que 3 de cada 10 personas con discapacidad en activo en España estaban en paro en 2017.

Los migrantes son uno de los grupos que sufre mayor desigualdad, aunque en las últimas décadas se han derribado algunas barreras para facilitar una migración ordenada, segura, regu-

lar y responsable, aunque esta dista de ser universal. Además, el cambio climático empieza a ser uno de los agravantes más fuertes para la migración por la necesidad de hacer frente a los efectos que ocasiona, como sequías o inundaciones.

La desigualdad constituye una amenaza para el desarrollo social y económico, debilitando el crecimiento de los países, fomentando la pobreza global, especialmente en relación a los grupos más vulnerables y mermando el sentimiento de realización y la autoestima de las personas.

En la República Argentina, según datos del INDEC de 2010, la población total nacida en el extranjero es de 1.805.957 habitantes, de los cuales 1.471.399 son originarios del continente americano. De ese grupo, 1.245.054 migrantes provienen de países limítrofes.

La Política Migratoria Argentina se define a partir de lo establecido en la Ley N.º 25.871 [13] y de los Decretos 616/2010 y 70/2017. De esta forma, todas aquellas personas que deseen radicarse en la República Argentina deberán encuadrar en alguno de los criterios de admisión enumerados en los artículos 22, 23 y 24 del cuerpo normativo referenciado: residencia permanente, residencia temporaria o residencia transitoria.

El Acuerdo sobre Residencia del MERCOSUR es una normativa suscrita originalmente en 2002 por los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile, a la cual se fueron adhiriendo otros países, encontrándose vigente en la actualidad para Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay. Este acuerdo flexibiliza y mejora las condiciones migratorias dentro de la región y promueve que los nacionales de los países

[13] http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm

adheridos transiten libremente por el territorio de cada uno y desarrollen actividades no solo de turismo y negocios, sino también de trabajo, estudio e inversión, por un período temporal (dos años) o definitivo (si cumplen los requisitos necesarios).

El Acuerdo contempla además los siguientes derechos y garantías: igualdad de derechos civiles; reunión familiar; trato igualitario con los nacionales en materia de legislación laboral, especialmente en lo relativo a remuneraciones, condiciones de trabajo y seguridad social; el compromiso entre los Estados a celebrar convenios de reciprocidad en materia previsional (seguridad social); el derecho a transferir remesas al país de origen; y el derecho de los hijos nacidos en el país de destino a tener un nombre, a ser inscritos en el registro civil del país de nacimiento y a adquirir al menos una nacionalidad de conformidad con la legislación de los Estados con los que exista vinculación. Los requisitos para radicarse en el país son la constancia de domicilio, la actualización de antecedentes penales, tanto en la Argentina como en el país de origen, un documento válido y haber ingresado por un paso habilitado.

Río Cuarto es una ciudad situada en el sur de la provincia de Córdoba. Se encuentra al oeste de la Pampa Húmeda, en una penillanura al este de la Sierra de Comechingones, a orillas del río del cual tomó el nombre, conocido también como Chocancharava. Por su tamaño y su población de 157.010 habitantes (censo de 2010) es la segunda ciudad de la provincia, después de la capital. Es el centro comercial y de servicios de una pujante región agrícola-ganadera y constituye un nudo comunicacional en los corredores comerciales, que conectan la Pampa con Cuyo a nivel nacional. El gran desarrollo que experimentó a partir de finales del siglo XIX le ha valido el apodo coloquial de “el imperio”. Esta condición le fue reconocida en los años 2000 por el gobierno provincial, al designársela oficialmente capital alterna de la Provincia de Córdoba.

La experiencia de políticas públicas orientadas hacia la población de inmigrantes provenientes de países latinoamericanos residentes en la ciudad de Río Cuarto se enmarcó en la nueva ley de migraciones (Ley 25.8712), y el "Programa nacional de normalización documentaria migratoria" conocido como "Patria Grande", destinado a regularizar la situación migratoria de los extranjeros provenientes de los Estados parte del MERCOSUR y de sus Estados asociado.

Numeroso sector de la población inmigrante que reside en la ciudad de Río Cuarto se encuentra en situación irregular, por no contar con los permisos migratorios necesarios para permanecer, y fundamentalmente trabajar en el país. Esta condición, aumenta el estado de vulnerabilidad en que se encuentran los inmigrantes al contar con precarias condiciones laborales, de seguridad social, sin derechos políticos, y frecuentemente con una mirada de desconfianza por parte de la sociedad local.

En julio de 2018, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Río Cuarto, conjuntamente con la Universidad Nacional de Río Cuarto y el Concejo Deliberante, puso en funcionamiento el Observatorio Permanente de Migrantes. Dicho organismo tiene como objeto el intercambio, la promoción, la difusión, la información y la realización de actividades y acciones conjuntas, tendientes al respeto de derechos civiles, sociales, políticos, y demás garantías fundamentales protegidas por el ordenamiento jurídico vigente, destinado a los migrantes en la ciudad.
Desde la creación del Observatorio se reciben aproximadamente 200 consultas por año de ciudadanos de Venezuela, Paraguay, Bolivia, Perú, Colombia, Cuba, Brasil y Costa Rica, entre otros, cada uno con realidades distintas. La regularización de la situación migratoria de las personas extranjeras se realiza a través de plataformas para facilitar, simplificar y agilizar el otorgamiento de residencias a los extranjeros. Desde el Observatorio la práctica sostenible consiste en asesorar a las personas sobre el procedimiento para realizar ese trámite y sobre cuál es la documentación necesaria. Cabe destacar que una dificultad que frecuentemente se presenta es que muchas personas no tienen una cuenta de correo electrónico y carecen de conocimientos informáticos.

Los reclamos más comunes son los relacionados con la documentación necesaria para la residencia, la obtención del certificado de antecedentes penales argentinos y en su país de origen, el alto costo económico del trámite, la renovación de visa de turista, la convalidación de títulos y la asistencia social para personas que no cuentan con documentación alguna o personas que tienen documentos vencidos y por lo tanto se encuentran en situación irregular.

Como caso emblemático podemos citar que el Observatorio logró que un niño venezolano que se encontraba con su familia en la frontera y que no tenía la cédula de identidad (uno de los requisitos para ingresar al país), sino solo la partida de nacimiento, pudiera ingresar en carácter de refugiado.

8. Perspectivas de cara a 2030

Los desafíos de las Defensorías locales deben estar necesariamente vinculados a un enfoque territorial, pero no pueden pensarse en desarticulación con los lineamientos regionales, nacionales e internacionales. De acuerdo al Informe titulado "Enfoque de derechos y recuperación sostenible en América Latina y el Caribe: Ubicando los derechos humanos y la Agenda 2030 al centro de las respuestas para reconstruir mejor" [14] , elaborado en Cuarta Reunión del Foro de los Países de América Latina y el Caribe

[14] Disponible en: https://www.rindhca.org/actualidad/rindhca/informe-enfoque-de-derechos-y-recuperacion-sostenible-en-america-latina-y-el-caribe-ubicando-los-derechos-humanos-y-la-agenda-2030-al-centro-de-las-respuestas-para-reconstruir-mejor

sobre el Desarrollo Sostenible 2021, los desafíos deben ser pensados en el marco de crisis de derechos, los cuales se agudizaron con la pandemia, por lo cual la defensa de los derechos humanos y de los bienes comunes deben estar en el centro de las respuestas actuales y futuras.
En este marco es esencial contar con información y datos concretos sobre los impactos diferenciados de la crisis en las poblaciones vulnerables, para poder superar las desigualdades que se profundizaron con la pandemia, mediante el reconocimiento de su singularidad, dignidad humana y equidad social.
El trabajo articulado entre Estados, actores sociales y sector privado como camino para construcción de respuestas y soluciones a problemas locales es una herramienta fundamental. Además, ello contribuirá a reforzar el compromiso real, en relación a los ODS como estrategia de reconstrucción de un futuro resiliente social y ambientalmente. Es urgente y necesario favorecer la participación de las comunidades en la formulación de medidas a corto, mediano y largo plazo de políticas públicas y de proyectos que las puedan afectar, incluyendo las decisiones de carácter ambiental.

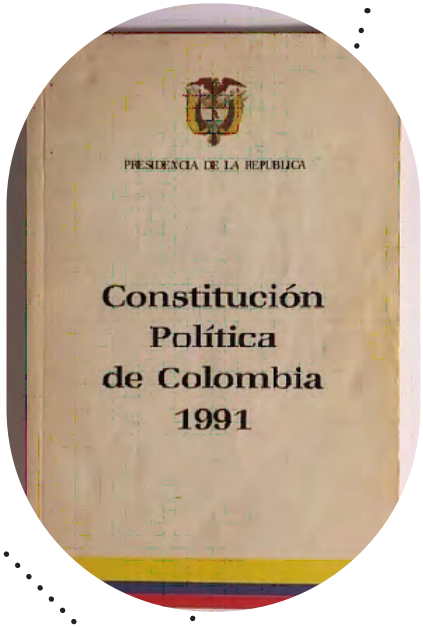
La pandemia ha obligado a la digitalización, revelando la exclusión de un importante sector de la población. Es importante considerar una nueva transición que implique conjuntamente la presencialidad y la posibilidad inmediata de que aquellas personas que, por la brecha digital u otras razones, no acceden a la tecnología, puedan ejercer en igualdad de condiciones su derecho de peticionar en las Defensorías. La tecnocracia y burocracia administrativa de las entidades de servicios y de las instituciones públicas no pueden ser un obstáculo para el acceso a los derechos.

Si los ODS van a estar en el centro de las respuestas ante las mayores desigualdades evidenciadas por la pandemia, deben ser revisados y alineados con una perspectiva de derechos humanos y de derechos de la naturaleza, más teniendo en cuenta los modelos de desarrollo extractivistas que predominan en Latinoamérica. Estas prácticas productivas, que no respetan ni contribuyen al equilibrio ambiental y humano obligan a las Defensorías locales a intervenir ante las violaciones de derechos que estos proyectos generan, protegiendo a las comunidades afectadas y a las personas (defensoras y defensores ambientales) que protegen y resguardan esos bienes comunes, arriesgando en muchos casos hasta su propia vida.

COLOMBIA

Mónica Arenas Ramiro
Profesora Contratada Doctora
Universidad de Alcalá

1. Introducción: las Personerías Municipales en Colombia



Las Personerías municipales de Colombia son agentes del Ministerio Público encargados de la defensa de los derechos fundamentales en el ámbito de la Administración local, además de entes de control y vigilancia del Gobierno local.

Con el fin de entender mejor las buenas prácticas llevadas a cabo por dicha institución, debemos recordar brevemente aquí su marco jurídico para conocer su encaje constitucional, su posición en la organización territorial del país y las funciones que tiene asignadas.

La Constitución Política de Colombia de 1991 (CPC)[1] asigna la defensa y efectividad de los derechos humanos al Ministerio Público (art. 277.2 CPC), que actúa bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación (art. 275 CPC)[2].

Al mismo tiempo, el texto constitucional señala que el Ministerio Público será ejercido, entre otros, por los Personeros municipales y que le corresponde, en tanto que "órgano de control" (art. 117 CPC), "la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas" (art. 118 CPC).

En relación con la organización territorial, el texto constitucional colombiano reconoce que Colombia es un país descentralizado con autonomía de sus entidades territoriales (art. 1 CPC).

El país se organiza territorialmente en cuatro niveles, siendo la estructura principal los Departamentos, que son unidades territoriales de primer nivel (art. 298 CPC y art. 1 Ley 136, de 2 de junio de 1994, por la que se dictan normas tendentes a modernizar la organización y funcionamiento de los Municipios). Colombia se divide en 32 Departamentos y un Distrito capital (que es Bogotá, que además de ser la capital del país es la capital de un Departamento, el de Cundinamarca). En el segundo nivel administrativo se encuentran los Municipios, que son la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado y que tienen autonomía política, fiscal y administrativa (art. 311 CPC). Asimismo, los Municipios se dividen en tres grupos y seis categorías, como establece la Ley 1551, de 6 de julio de 2012, por la que se dictan normas tendentes a modernizar la organización y funcionamiento de los Municipios (art. 7), y de

[1] En su última versión actualizada, de 3 de junio de 2022, publicada en el Diario Oficial nº 52035, de 15 de mayo de 2022. Disponible en: http://www.secretariasenado.gov.co/constitucion-politica.
[2] Sobre la Procuraduría General de la Nación, vid. https://www.procuraduria.gov.co/portal/.

los cuales 972 son de la sexta categoría -con los efectos que esto tendrá para la asignación de recursos, destinados en mayor proporción a los Municipios de nivel superior)-. Como tercer nivel administrativo encontramos, principalmente, las Comunas y los Corregimientos, que se corresponden con unidades administrativas de zonas urbanas o rurales, respectivamente, y que agrupan sectores o barrios determinados, con la finalidad de mejorar los servicios prestados y asegurar la participación de la población en los asuntos de dichas zonas. En este tercer nivel también se encuentran las Localidades. Y, por último, en un cuarto nivel administrativo, encontramos las Unidades de Planeamiento Local (UPL), y los Barrios y las Veredas, como nuevas subdivisiones urbanas.

En este orden de cosas, a nivel municipal, como agente del Ministerio Público están las Personerías municipales. En la actualidad existen 1.102 Personerías en Colombia que dan servicio a los 1.123 municipios del país. La Corte Constitucional colombiana nos recuerda que, con base en el art. 320 CPC, las Personerías son instituciones que encajan dentro de la estructura orgánica y funcional municipal, siendo los Concejos los encargados de elegirlos (art. 313.8 CPC).

Los Municipios tienen asignadas, como señaló la ya citada Ley 136 de 1994, la tarea de organizar y dictar las normas de funcionamiento de los Personeros (art. 32.8). Es la misma norma la que regula dicha figura y los ubica dentro del orden municipal (Cap. X, arts. 168 y ss.) y establece que "corresponde al personero municipal o distrital en cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas" (art. 169). Esto es, corresponden al Personero las funciones del Ministerio público en el ámbito municipal (art. 178).

Asimismo, debemos destacar lo previsto por la citada Ley 1551 de 2012. Esta Ley vino a fortalecer la figura de las Personerías municipales, no sólo estableciendo un mecanismo de elección del Personero basado en sus méritos y capacidad (art. 35), sino reforzando las tareas de atención a las víctimas, así como regulando las prácticas en las Personerías y disponiendo la necesidad de crear programas de capacitación y formación no sólo para los Personeros, sino también para Alcaldes, Concejales y Miembros de las Juntas administradoras locales.

Con carácter general, son funciones propias de los Personeros municipales las previstas en la ya citada Ley 136 de 1994 (art. 178), y en la Ley 11, de 15 de enero de 1986, por la que se dicta el Estatuto básico de la Administración municipal y se ordena la

participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales, señalando que el Personero cumplirá sus atribuciones como Defensor del pueblo o Veedor ciudadano (art. 36).

La Ley 11 de 1986 se completa con lo previsto en el Decreto 1333, de 25 de abril de 1986, por el que se aprueba el Código de Régimen Municipal, cuyo art. 21 parágrafo reconoce a los Personeros como representantes de las entidades políticas interesadas; y regula en su Tit. VII (arts. 135 y ss.) la figura de los Personeros, indicando que en cada municipio habrá un Personero municipal que tendrá el carácter de defensor del pueblo o veedor ciudadano y agente del Ministerio público" (art. 135). La citada norma recoge en sus arts. 139 a 141 las atribuciones del Personero como Defensor del Pueblo o Veedor ciudadano, y en sus arts. 142 a 152 las atribuciones del Personero como agente del Ministerio público.

En este punto debemos señalar que si bien el Defensor del Pueblo y el Personero comparten la misma función de garantía y defensa de los derechos -lo que dificulta el reconocimiento del papel de las Personerías y su fortalecimiento-, son órganos bien diferenciados.

Si bien es cierto que las funciones de los Personeros no vienen detalladas en el texto constitucional, las mismas vienen establecidas por Leyes, Acuerdos o Convenios. Además, la Corte Constitucional colombiana se ha pronunciado en varias ocasiones sobre las diferentes funciones que pueden tener los Personeros municipales en función del tipo de municipio al que se encuentren vinculados (por ejemplo, Sentencia de la Corte Constitucional C-100 de 2013, con cita de la Sentencia C-223 de 1995), recordando que si la propia Constitución permite al legislador establecer categorías diferentes de municipios, en función de sus circunstancias reales de orden socioeconómico y fiscal, no sería contrario a la Constitución que los Personeros también tuvie-

ran diferentes funciones. No obstante, el problema se produce porque debido a la gran dispersión normativa existente, en la actualidad no existe un acuerdo unánime sobre el número de funciones que los Personeros municipales tienen atribuidas, hablándose desde una ochentena de funciones a las más de mil cuatrocientas funciones, como cifra más consensuada.

Asimismo, debemos tener en cuenta lo previsto en el Estatuto del Personero municipal: una Guía práctica para la buena gestión de los personeros municipales (presentado en 2012 y elaborado por la Personería de Cali y el Instituto de Estudios del Ministerio Público)[3]. En esta publicación se recogen de forma práctica el marco competencial de los Personeros, así como comentarios y propuestas de trabajo que pueden servir de referente en el desempeño de sus numerosas funciones.

[3] Disponible en: https://www.fenalpercolombia.org/_files/ugd/4bf8dd_eda139dc8ae24d7b9587a4e2f46ec1df.pdf.

Finalmente, debemos señalar que los intereses de las Personerías municipales y distritales se encuentran representados en la Federación Nacional de Personerías de Colombia (FENALPER)[4], organización de ámbito nacional cuyo objetivo es fortalecer y visibilizar la gestión de las Personerías municipales y distritales de Colombia (arts. 6 y 7.a) Estatutos FENALPER)[5]. FENALPER no sólo agrupa a las Personerías municipales y distritales de la república de Colombia, sino también a las Asociaciones Departamentales, regionales y subregionales (arts. 1 y 8 Estatutos FENALPER).

Como se puede deducir de las funciones asignadas a los Municipios y de las funciones atribuidas a los Personeros municipales, son numerosas las buenas prácticas que los mismos pueden llevar a cabo. Entre todas ellas destacamos las recogidas a continuación, no sin olvidar, como la propia Corte Constitucional colombiana ha dejado claro, que las funciones llevadas a cabo por las Personerías municipales, que englobarán estas buenas prácticas, deben ponerse en el contexto del volumen del municipio en el que se encuentren y de las necesidades de éste.

Entre las buenas prácticas elegidas para este trabajo se ha tenido en cuenta la posibilidad de que las mismas puedan ser trasladables, y trasladadas, al ordenamiento jurídico español. En este sentido, aunque debemos destacar la excelente labor llevada a cabo por las Personerías municipales en los procesos de paz con el objeto de poner fin al conflicto armado en Colombia, identi-

[4] Información disponible en: https://www.fenalpercolombia.org/.
[5] Estatutos (NIT. 900.339.193-4) disponibles en: https://www.fenalpercolombia.org/_files/ugd/4bf8dd_3d734289ce8d4f1d8dbd1eb4050a923a.pdf.

ficando estrategias para reconstruir y construir una convivencia pacífica en el territorio, las hemos omitido.

No obstante, mencionaremos una buena práctica relacionada con la implementación del uso de las nuevas tecnologías en las que contribuir al proceso de paz del conflicto armado era su principal objetivo (nos referimos al Proyecto "Participación ciudadana para la Paz desde las nuevas tecnologías y la innovación" (2015-2016)[6].

2. El Proyecto de Ley sobre el fortalecimiento de las Personerías municipales

Si bien, en el plano legislativo, ya hemos indicado cómo en el 2012, la Ley 1551 introdujo ciertas novedades respecto de las figuras de las Personerías municipales con el fin de fortalecerlas, y contribuir así a reforzar los mecanismos de defensa de los derechos de los ciudadanos, el fortalecimiento de la institución se ha visto impulsado por la labor llevada a cabo por FENALPER (la Federación Nacional de Personerías de Colombia, www.fenalpercolombia.org).

Las funciones de las Personerías municipales se han ido incrementando a lo largo de los años, pero no ha ocurrido lo mismo respecto de sus recursos personales y materiales o económicos.

El crecimiento de FENALPER ha ido de la mano del aumento del número de funcionarios y de personas en prácticas en las Personerías, y de la incesante actividad que todos ellos llevan a cabo, así como del aumento de lazos de cooperación estratégicos

[6] Sobre el mismo, vid. https://www.fenalpercolombia.org/paztecnologiainnovacion

nacionales e internacionales de la Federación. Todo ello ha facilitado la obtención de recursos para llevar a cabo las funciones y proyectos de la Federación y de las Personerías que la integran. Como ejemplo de estos Proyectos podemos citar el Proyecto relacionado con la elaboración de un diagnóstico de las Personerías del país con el fin de conocer sus necesidades y principales debilidades. Este Proyecto evidencia que la mayoría de los problemas de las Personerías municipales se debe a la falta de recursos humanos y materiales para atender a los ciudadanos. Derivado de su ejecución, se consiguió la entrega de 584 kits tecnológicos (material informático, básicamente) y la contratación de 27 personas para apoyar a las Personerías de 72 Municipios en los procesos de atención y orientación a las víctimas en los procesos de paz del conflicto armado.

Pero entre los proyectos más destacables impulsados por FENALPER, en colaboración con el trabajo de las Personerías municipales, se encuentra la presentación de un Proyecto de Ley de Fortalecimiento de las Personerías municipales.

El Proyecto bajo el título "Ley por medio de la cual se dictan disposiciones para fortalecer el funcionamiento de las Personerías en Colombia" hace referencia en su Exposición de motivos a la necesidad de fortalecer la figura de las Personerías municipales con el fin de ofrecer, entre otras cosas, una protección integral a las víctimas

mas del conflicto armado, tal y como se deriva de la exigencia de crear un "Sistema integral de verdad, justicia, reparación y no repetición" y un "Sistema nacional de atención y reparación de las víctimas" (a raíz de la exigencia prevista en la Ley 1448, de 10 de junio de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones, en la que se exige el acompañamiento de las Personerías municipales (art. 48)). Pero también se hace referencia a reforzar mecanismos como las Mesas de participación donde las víctimas debían estar presentes y, sobre todo, las Personerías.

La propuesta normativa ya ha pasado por los correspondientes debates en el proceso legislativo, quedando diversos trámites para su aprobación definitiva. No obstante, la convocatoria de elecciones presidenciales el 29 de mayo de 2022 hace peligrar la aprobación definitiva del proyecto, que decaerá con la anterior Legislatura si no ha logrado ser aprobado.

El objeto de la Ley es "fortalecer la gestión administrativa y financiera de las Personerías municipales y distritales" (art. 1). Y con este objetivo, como aspectos más destacables propuestos en este Proyecto de Ley destaca la regulación expresa de la estructura interna o personal de las Personerías vinculándolo al hecho de contar dicho personal con una remuneración equivalente a la establecida en la legislación laboral vigente (art. 2).

En este sentido, como el propio Proyecto refleja, es esencial, como también ha puesto de manifiesto el Consejo de Europa en los conocidos Principios de Venecia de 2019, que el presupuesto asignado a instituciones garantes de derechos fundamentales, como el Defensor del Pueblo -con quien la Personería municipal comparte fines, aunque sean organismos diferentes-, deben regirse por los principios de autonomía e independencia, garantizándose que su presupuesto es suficiente para que la institución

pueda llevar a cabo el desarrollo de sus funciones.
Por último, no podemos olvidar que el fortalecimiento de las Personerías pasa por tener en cuenta el contexto en el que el Personero lleva a cabo sus funciones, sobre todo porque en algunos casos los propios Personeros han recibido amenazas (e incluso algunos han sido asesinados, provocando la intervención de FENALPER mediante la interposición de medidas cautelares). Son los sujetos más cercanos a la comunidad en la que se integran para darles servicio, y es esta propia cercanía la que también puede suponer un peligro para su integridad.

Acompañando al Proyecto de Ley presentado y pendiente de aprobación, desde FENALPER se han puesto en práctica varios Proyectos agrupados bajo el lema de "Estrategia de fortalecimiento a las Personerías Municipales" que se han implementado en varias Fases.

Entre los objetivos recogidos en la Fase I (2013), se encontraba el "proveer uno a uno asistencia técnica, tanto virtualmente como en territorio, a las Personerías Municipales a través de la selección de casos relevantes que sean identificados como prioritarios. Esto permitirá la identificación de buenas prácticas y el fortalecimiento de las estrategias de seguimiento". La puesta en práctica conllevaba: el desarrollo de una Estrategia de Derechos Humanos; el de un programa de Fortalecimiento tecnológico; y el apoyo a la Asamblea Nacional de Personeros. Entre las actividades para llevarlo a cabo se identificaron: en primer lugar, brindar asistencia técnica, tanto en terreno como virtualmente, a las Personerías Municipales, dirigida al fortalecimiento del manejo de los trámites y la capacidad de interacción con las autoridades territoriales y las organizaciones de la Sociedad Civil; en segundo lugar, formular recomendaciones con el objetivo de fortalecer a las Personerías Municipales en sus deberes relacionados con la promoción y defensa de los Derechos Humanos, particularmente en temáticas priorizadas; en tercer lugar, proveer con herramientas técnicas y conceptuales para mejorar sus deberes tanto a FENALPER como a las Personerías municipales de determinados municipios. En esta Fase I, los resultados fueron la elaboración de una estrategia de Derechos Humanos para FENALPER y las Personerías municipales, así como el fortalecimiento de 90 Personerías al entregárseles equipos de cómputo.

En una Fase II de la citada Estrategia (agosto 2014 a junio 2015), los objetivos se centraron en prestar asistencia técnica; en desarrollar una estrategia de fortalecimiento en el acompañamiento permanente a los pilotos territoriales de implementación; así como en implementar el Sistema de Información y trámite de casos (OCID). Para conseguir estos objetivos se centraron, especialmente, en implementar el Sistema de Información de las Personerías o en el fortalecimiento tecnológico. Y para ello se llevaron a cabo las siguientes actividades: desarrollo de la Asamblea Nacional de Personeros, 2014; implementación del Sistema de Información; estrategia territorial de Derechos Humanos en Tibú, Suárez, Puerto Guzmán y Santiago de Cali; y dotar a las Personerías de kits tecnológicos. Los resultados fueron: desarrollo efectivo de la Asamblea Nacional de Personeros; la consolidación de un sistema de información es consolidado; la asistencia técnico-jurídica prestada por FENALPER; la implementación de la estrategia de derechos humanos en Tibú, Suárez, Puerto Guzmán y Santiago de Cali; la dotación de 37 Personerías Municipales con herramientas tecnológicas para hacer más eficiente su gestión; y la consolidación de un equipo permanente de 10 personas en FENALPER para brindar asistencia técnica a las Personerías Municipales.

Y en la Fase III de la Estrategia de fortalecimiento a las Personerías municipales (agosto 2015 a junio 2016), los objetivos fueron, para continuar con los objetivos conseguidos durante la Fase II, los relativos a la asistencia técnica para el aumento de la eficiencia gestión personerías y el desarrollo de los pilotos territoriales de fortalecimiento; así como la implementación del Sistema de información (SIPER). Entre las actividades a desarrollar se encontraba apoyar a la Asamblea Nacional de Personeros e implementar tanto el Sistema de información citado como la Estrategia de Derechos Humanos mediante la ampliación del equipo de asistencia técnica. Entre los resultados obtenidos encontramos el dotar de ayuda a la Personería de Quibdó con la contratación de una persona de apoyo.

3. Buenas prácticas relacionadas con la guarda y promoción de los derechos humanos

Recopilamos aquí un conjunto de buenas prácticas en las que el objetivo es garantizar los derechos humanos de los solicitantes, sin perjuicio de entender que todas las actuaciones de las Personería municipales tienen en último término esta función. No

obstante, destacamos aquí unas prácticas relacionadas con la protección y atención a población vulnerable como la población migrante, los mayores, los enfermos o las víctimas de violencia de género.

3.1. La protección de la población migrante

Uno de los objetivos que ha ocupado gran parte de la labor desarrollada por las Personerías municipales ha sido la atención a población migrante y retornada proveniente, especialmente, de Venezuela. Si bien somos conscientes de que la buena práctica descrita se desarrolla en un contexto específico, las actividades llevadas a cabo se pueden trasladar a cualquier situación de atención a población migrante.

En el marco del Proyecto de fortalecimiento de la atención y orientación en los casos de violaciones de derechos de población migrante y refugiada destacamos la elaboración del Programa "Conectando Caminos por los Derechos", en colaboración con la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID), enfocado en migración, refugio y retorno, llevado a cabo a través del establecimiento de consultores territoriales. El Programa consolidó una nueva alternativa de trabajo con la población de interés que dio como resultado la relación directa de las Personerías con estos consultores.

Entre las principales actividades del citado Programa se fijaron las siguientes: atención a la población refugiada, migrante y retornada proveniente de Venezuela; la creación de brigadas de atención interinstitucional; y la capacitación a funcionarios, población migrante y líderes. Según el informe de Distribución de Venezolanos en Colombia de Migración Colombia, a 31 de agosto de 2021, se encontraban en Colombia un total de 1.842.390 personas provenientes de Venezuela. De todos ellos, el 54% se encontraban en condición irregular. Dado que las ciudades con un mayor número de refugiados y migrantes venezolanos son Bogotá, Medellín, Cúcuta, Barranquilla, Cali, Cartagena, Santa Marta, Bucaramanga, Maicao y Soacha, el Proyecto priorizó las Personerías de las ciudades de Medellín, Cartagena, Bucaramanga y Cali para fortalecer su capacidad centrándose en la atención, orientación y protección de los derechos de la población venezolana en Colombia.

Para la implementación del Programa se llevaron a cabo cinco actividades: en primer lugar, se llevaron a cabo Jornadas de

atención y orientación a población refugiada y migrante en relación con los casos de acceso a derechos de salud, educación, vivienda, alimentación, derechos de familia, acceso a la justicia, regularización, trámites migratorios y solicitudes de refugio. En segundo lugar, se impartieron Talleres a la población refugiada y migrante para explicarles cuáles eran sus derechos. En tercer lugar, se llevaron a cabo Jornadas de formación y capacitación a Personeros/as y funcionarios públicos que iban a realizar labores de atención jurídica a la población refugiada y migrante. En cuarto lugar, se llevó a cabo una Feria de servicios de salud a refugiados y migrantes venezolanos que incluían servicios de medicina general, odontología o asesoría jurídica, entre otros. Y, en quinto y último lugar, se llevó a cabo la implementación en las Personerías de modelos de litigio estratégicos.

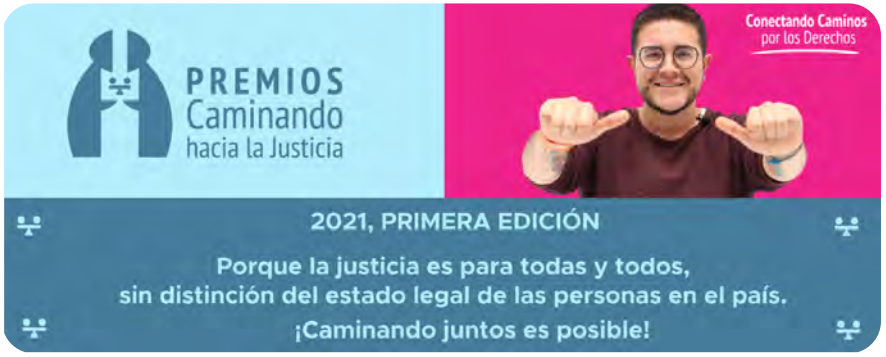
Este Programa se implementó en dos fases: la primera fase se llevó a cabo entre febrero y junio de 2021 y consistió en la contratación de tres consultores en las ciudades de Cartagena, Medellín y Bucaramanga. La segunda fase se ha ido desarrollando desde julio de 2021, e incluyó la contratación de dos nuevos consultores (uno jurídico y una social), para fortalecer la respuesta de la Personería Distrital de Cali.

Desde que comenzó esta iniciativa, el propósito y objetivo del Programa ha sido fortalecer a las Personerías Municipales y Distritales priorizadas para asegurar una respuesta adecuada en materia de migración. Así, por ejemplo, entre febrero y octubre de 2021, la Personería Distrital de Medellín, referente regional para las demás Personerías en atención a la población migrante, atendió a un total de 506 personas provenientes de Venezuela, asistidas en la sede de la Personería, y se realizaron jornadas de atención, capacitaciones y talleres. Asimismo, junto a la Personería Distrital de Medellín, destaca la actuación igualmente la de la Personería Distrital de Cali. Por dar algunas cifras, como en el caso de Medellín, entre julio y noviembre de 2021, la Personería

Distrital de Cali, a través del consultor jurídico y la consultora social, atendió a un total de 642 personas provenientes de Venezuela. Todas estas personas fueron asistidas en las instalaciones de la personería, barrios, comunas y jornadas de atención.

En este caso, la Personería participó en cuatro ferias de servicios, dirigidas a la citada población migrante y también víctima del conflicto armado, en las que se ha incluido asesoría jurídica y psicosocial, información sobre trámites migratorios, solicitudes de refugio, y atención en medicina general y odontología. Así mismo, con el fin de atender mejor a la población vulnerable, la Personería realizó la capacitación y dio formación a un total de 68 de los funcionarios de las Personerías del Departamento sobre la atención a población refugiada y migrante.

En virtud del citado Proyecto Conectando Caminos por los Derechos las Personerías en las ciudades priorizadas han logrado un posicionamiento no solo con la población de interés, sino también con organizaciones de cooperación internacional, no gubernamentales, instituciones del gobierno y fundaciones para la atención y protección de los derechos de la población proveniente de Venezuela. El Programa fue reconocido como la mejor iniciativa institucional en los Premios Caminando hacia la justicia 2021.



En línea con este tipo de Proyectos centrados en aspectos de refugio y migración, avalados por el Premio recibido en el 2021, desde las Personerías se han motivado acciones como resolución de conflictos para favorecer los procesos de acogida por parte de las comunidades a la población migrante. Un ejemplo de ello es el Acto de conciliación de la Comunidad Orika de la Isla Grande de Barú.

En este Acto de conciliación estaban involucradas la Comunidad Orika (compuesta por unas 70 personas), los miembros de la Junta directiva del Consejo comunitario, una ciudadana venezolana, junto con su hijo menor, y la Personería Distrital de Cartagena, a través de la Personera delegada y de la Consultora jurídica de FENALPER.

En el presente caso, la ciudadana venezolana se encontraba residiendo en la comunidad Orika después de que se viera obligada a salir de Venezuela con su hijo menor. No obstante, la Junta directiva del Consejo comunitario de Orika le dio un plazo de 15 días para salir de la isla junto a su hijo, a pesar de que ella manifestó que no tenían lugar donde irse a vivir. Ante esta situación la ciudadana venezolana acudió a la Personería Distrital de Cartagena. La Personería hizo un requerimiento al Inspector de policía de la Isla, solicitando que se protegieran los derechos de la migrante y del menor, sin embargo, el funcionario manifestó no poder hacer nada, toda vez que el Consejo comunitario, a raíz del mencionado requerimiento hecho por la Personería se pronunció a través de un escrito manifestando que ellos eran la máxima autoridad del territorio y que, además, eran una comunidad negra legalmente constituida con la entrada en vigencia de la Ley 70 de 1993, y mediante la Resolución 3393 de 2014, mediante la cual les había sido conferida el derecho territorial de administrar ese territorio, por lo cual, tenían toda la autonomía de administrar el mismo, con el objetivo principal de cuidar el territorio, evitar la superpoblación de la isla y además existían quejas acerca que la migrante no reconocía al consejo como máxima autoridad y ellos no podían permitir eso.

Dado que la Junta directiva convocó a la Asamblea y tomó como medida legal expulsar del territorio a todos los foráneos que se encontraban en la isla, dándoles un plazo y documentándolo por medios de comunicación, la Personería hizo la solicitud al inspector de policía de invitar a una conciliación al consejo y a la migrante.

La metodología de la conciliación fue concertada entre el Inspector de policía, la Personería y el Consejo comunitario, consistente en escuchar a las partes, plantear la problemática entre la ciudadana venezolana, su hijo menor de edad y la comunidad Orika y someter a votación la permanencia de la ciudadana venezolana y su menor hijo en la Isla Grande de Barú.

Finalmente hubo un acuerdo de conciliación por votación unánime de la comunidad Orika consistente en no expulsar de la Isla a la ciudadana venezolana y a su menor hijo, y se fijó como condición que el comportamiento de la migrante fuera ejemplar dentro de la comunidad, reconociera a la Junta directiva del Consejo como máxima autoridad y se integrara a la vida en comunidad que ellos tienen como población, respetando sus costumbres y protegiendo el medio ambiente, situación que será revisada por la Junta cada 3 meses.

Por último, se llevó a cabo un proceso de reconciliación entre la migrante, su familia y el Consejo, en el cual se expuso el perdón y se acogió a la migrante como parte de la comunidad. Así mismo, como Personería se propuso llevar a cabo un trabajo comunitario con la población migrante que vive en la isla, para lo cual será necesario un censo de los mismos con el fin de brindar la asesoría jurídica requerida.

3.2. La protección de la población enferma. Especial protección frente a la pandemia

Las Personerías llevan a cabo una gran labor en relación con la protección del derecho a la salud, garantizado por el texto constitucional, junto con el saneamiento ambiental, como "servicios públicos a cargo del Estado" (art. 49 CPC). De esta forma, garantizando el derecho a la salud protegen a la población en una situación de vulnerabilidad como es estar enfermo, con el peligro que también implica para su derecho a la vida (art. 11 CPC).

Las Personerías van a hacer visible su competencia en la protección del derecho a la salud, como hizo la Personería de Santiago de Cali en el Día Mundial de la Salud, exigiendo su su respeto y exigibilidad.

Pero una de las medidas a tomar como ejemplo de una buena práctica es la creación de una Unidad Permanente para la Atención y Protección de los Derechos Humanos (UPAP-DDHH). Las Personerías municipales cuentan en su organigrama con este tipo de Unidades que se caracterizan por prestar un servicio de 24 horas los 7 días de la semana, no sólo presencial o con asistencia presencial, sino con asistencia telefónica, con líneas de teléfono disponibles las 24 horas y que ofrecen servicios de orientación y acompañamiento permanente a los solicitantes. Así, por ejemplo, citando el caso de la Personería de Santiago de Cali, el Día Mundial de la Salud manifestó que durante el año 2021

atendió un total de 3.487 casos relacionados con la vulneración del derecho a la salud y dio servicio a un total de 949 requerimientos. Estos casos ponen de manifiesto cuáles son las principales dificultades a las que se enfrentan los ciudadanos cuando su derecho a la salud está en juego. Entre estas dificultades se encuentran la posibilidad de ser atendidos o el derecho de acceso a los servicios médicos, la falta de entrega de medicamentos, la planificación de las citas médicas y la entrega de autorizaciones.

La citada UPAP-DDHH se dedica, además, a hacer un constante seguimiento de la prestación del servicio de salud por parte de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) públicas y privadas de la ciudad. Así, se puso de manifiesto en el citado Día Mundial de la Salud que se acordaron 14 Mesas de trabajo con las Entidades Promotoras de la Salud, se realizaron 62 visitas institucionales, de las cuales 32 fueron en salas de urgencias, 13 a Instituciones Prestadoras de Salud pertenecientes a la Red de salud pública, y 17 visitas a los puntos del Plan Nacional de Vacunación COVID19.

Por citar algún ejemplo de una actuación de protección del derecho a la salud podemos referir el asunto en el que la Personería de Santa Marta presentó, a finales de 2021, cargos contra el Secretario de Salud Distrital. Se le acusaba de haber incumplido lo previsto en el Decreto 109 de 2021 del Ministerio de Salud y Protección Social, por el cual se adopta el Plan Nacional de Vacunación (PNV) contra la COVID19. Lo que se investigaba por parte de la Personería Delegada para Asuntos Administrativos y Disciplinarios era si el Secretario de Salud Distrital pudo incurrir en presuntas irregularidades por conducta omisiva, al permitir la vacunación contra la COVID19 de cuatro personas que, al parecer, no cumplían con los requisitos establecidos en la norma indicada y que, además, no tenían ningún vínculo contractual (al menos dos de ellos) con la Secretaría de Salud que pudiera haber justificado que se pudiera priorizar su vacunación sin tener que

recurrir a lo que coloquialmente se venía llamando “salto a la fila”. De esta manera, la Personería Delegada es la competente para describir cómo ocurrieron los hechos, tras el proceso de investigación e inspección, y concluir si hubo o no falta disciplinaria, con la sanción que le correspondería.

Otros ejemplos como el aquí descrito, denunciando irregularidades durante el periodo de pandemia mundial declarado por la OMS, fueron puestos de manifiesto por la citada UPAP-DDHHH. De hecho, la labor de vigilancia de la citada Unidad se vio incrementada exponencialmente. Desde la Personería de Santiago de Cali fueron conscientes, desde el primer momento de la declaración de la pandemia, del papel esencial que tenían como integrantes del Ministerio Público y por su función de vigilancia y control de la atención médica. Asimismo, la atención al ciudadano aumentó a través de la Línea de Permanencia 24/7 y los canales de atención virtual, con lo que de 2 de marzo a 31 de mayo de 2020 se realizaron 2.091 atenciones. El Centro para la Transparencia de la Personería registró un total de 1.843 atenciones efectuadas entre marzo, abril y mayo de 2020. Durante este periodo que no se permitía el contacto presencial o visita a la institución, la Personería siguió prestando sus servicios y así, el 70% de los requerimientos de la ciudadanía se iniciaron mediante contacto telefónico, el otro 30% por el correo electrónico y redes sociales de la entidad. En comparación con el mismo periodo del año 2019, esta demanda ciudadana pasó de 200 a 700 usuarios atendidos en un mes. Entre la temática de las consultas resueltas, lo que nos da una idea de los problemas reales de los ciudadanos en su día a día, encontramos, entre otras: un 48% de casos asociados con el derecho a la salud; un 28% con el derecho al trabajo; y el 24% relacionado con la emergencia sanitaria.

Como buena práctica de la Personería de Santiago de Cali, más allá de la citada Unidad, de forma puntal y debido a la creciente

queja en materia de salud, se produjo la habilitación por parte de la Personería de la Línea Móvil 3108951948 que se adicionó al servicio 3183355722 de permanencia 24/7. De esta forma se recibieron 510 denuncias contra las citadas Entidades Prestadoras de Salud (EPS), que se organizaron y clasificaron la Personería del 2 de marzo al 31 de mayo de 2020. Las denuncias ciudadanas que fueron objeto de actuaciones, intervenciones y pronunciamientos por parte de la Personería, surgieron por la falta de atención, demora en la entrega de medicamentos, aplazamientos de exámenes médicos y tardanza en la práctica de pruebas de casos sospechosos de COVID-19.

Asimismo, en relación con la pandemia por COVID-19 y las medidas de aislamiento preventivo obligatorio, la Personería de Santiago de Cali en sus salidas al territorio observó el estado de exposición al virus evidenciando deficientes planes de contingencia y ausencia de protocolos adecuados para su contención. Ante estos hechos, se elevaron recomendaciones inmediatas al Gobierno local y a las autoridades competentes para la adopción de medidas de mitigación y bioseguridad, que procedieron a elaborar diferentes Circulares. Para promover el seguimiento de las

medidas recomendadas la Personería llevó a cabo un pronunciamiento permanente a través de los distintos medios locales, regionales y nacionales, con el fin de alertar frente a la situación de riesgo de la población y de los mismos servidores públicos.

En el proceso de seguimiento y de verificación de las recomendaciones que llevó a cabo la Personería, se priorizaron diferentes zonas, con especial atención a zonas donde la población se concentra de forma masiva, como son, por ejemplo, las Comisarías de Familia, donde se concentra un alto número de personas con motivo de las audiencias para el restablecimiento de los derechos de niños, niñas, adolescentes y adultos mayores, así como la atención de situaciones asociadas con violencia intrafamiliar; y las Estaciones de Policía, donde se encuentran hacinados más de 850 personas privadas de la libertad. Así, por ejemplo, dos meses después de haber efectuado las recomendaciones iniciales se visitaron las Estaciones de Policía de Aguablanca, la Sultana y la Rivera y se comprobó que no habían llevado a cabo ninguna medida de valoración de la salud de la población reclusa; y en las otras 18 Estaciones de la localidad se observó el uso de elementos básicos de bioseguridad como las mascarillas, el uso del gel hidroalcohólico, aunque no se había llevado a cabo un recuento de los positivos por la enfermedad.

3.3. La población mayor

Como una buena práctica generalizada en las Personerías, encontramos la atención específica a la población mayor o adulta. Así, por ejemplo, en la Personería de Cali se llevaron a cabo, durante el 2021, 90 actuaciones relacionadas con peticiones en las que se ha solicitado garantizar y proteger los derechos de personas mayores; 80 peticiones de acompañamiento en casos de personas a mayores víctimas de violencia intrafamiliar; 16 solicitudes de intervención por casos de desnutrición; y 25 peticiones de atención inmediata a personas mayores que viven en la calle.

Tabla. 8 . Actuaciones en garantías de los derechos de la población adulta mayor 2021

Actuación	Acciones desplegadas
Peticiones en las que se ha requerido Garantizar y Proteger los derechos de Personas Mayores	90
Acompañamiento a casos de personas mayores víctimas de violencia intrafamiliar	80
Solicitudes de intervención por casos de desnutrición	16
Atención inmediata de personas mayores en condición de calle	25

Nota: Información obtenida por la Dirección Operativa del Ministerio Público, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (2021)

Todas estas actuaciones, como ha puesto de manifiesto la Personaría, evidencian la existencia de múltiples y variadas situaciones en las que se pueden encontrar las personas mayores, que acaban siendo olvidadas o víctimas no solo del citado olvido, sino de la falta de cuidados o de apoyo por parte de sus redes de apoyo como la familia. La Personería planteó cómo muchas personas mayores eran abandonadas en instituciones de salud como clínicas y hospitales de los que no podían salir, a pesar de estar en óptimas condiciones de salud, por el hecho de no tener quiénes les acojan o les presten los cuidados necesarios. Esta situación, así como la falta de conocimiento de los propios equipos psicosociales de las citadas clínicas y hospitales de los mecanismos de protección de las personas adultas provocaron que la Personería llevara a cabo diversas actuaciones con el fin de facilitar alojamiento a esta población, como la creación de *Hogares de Acogida Día para Adultos Mayores* (también solicitada la creación de un centro de atención similar a este hogar de paso para mayores pertenecientes a la población LGTBI o para adultos mayores víctimas de violencia intrafamiliar, o que viven en las calles, que requieren de una atención y estancia más prolongada). Como se comunicó en el Boletín de noticias de la Personería de Santiago de Cali, si bien desde la Alcaldía distrital de Santiago de Cali existe un Hogar de Paso (Hogar de

Acogida Dia para Adultos Mayores – Barrio San Bosco) donde existen 90 plazas para personas mayores, y al cual asisten para recibir alimentación y artículos de aseo, así como para pasar la noche (Dormitorio Social San Bosco), es importante aclarar que la oferta de plazas sólo llega a un 50% de las personas mayores que están viviendo en la calle.

Pero más allá de esta actuación, ésta y muchas otras se recogen en el conjunto de actividades programas para la protección de las personas mayores a través del *"Programa Control Social 365"*. Este Programa, persigue potenciar la participación ciudadana, contando con el apoyo, entre otros, de la Veedurías ciudadanas. Y así, en todas las actividades desarrolladas en este ámbito, la Personería defenderá los derechos de las personas adultas a través de su presencia y su actuación en relación con el control social eficiente los 365 días al año.

En relación con este tipo de control, la Personería Distrital, con el fin de garantizar y proteger los derechos de la población adulta o mayor han llevado a cabo un seguimiento y control no sólo de las condiciones en las que las personas mayores son tratadas, sino que ha llevado a cabo un control de los diferentes centros de atención a la población adulta. Así, como relata la propia Personería de Santiago de Cali, durante las visitas realizadas por funcionarios de la entidad, se pudieron identificar toda una serie de situaciones que contribuían a aumentar su grado de vulnerabilidad frente a otros grupos poblacionales que habitan en el Distrito. Entre las situaciones más comunes se encontraban, y encuentran, el ya citado abandono por parte de familiares, la negligencia en el cuidado y protección, casos de maltrato y exclusión de las personas mayores. Y, todo ello, como indica la Personería, evidencia, además, el incumplimiento de la responsabilidad no sólo de la familia, sino del Estado y de la sociedad.

Asimismo, derivado de esta actuación de control, la Personería de Cali abrió una investigación disciplinaria a un agente de tránsito por una presunta negligencia en el caso de un adulto mayor. En este caso la Personería realizó un llamamiento a los servidores públicos para que actuaran en cumplimiento de su deber y en garantía de los Derechos Humanos, y les manifestó su profunda preocupación frente a los hechos registrados en el video que circuló en redes sociales con relación a la actuación del agente de tránsito y las posteriores declaraciones del Subsecretario de Movilidad de Cali, especialmente cuando en este tipo de situaciones se ve comprometida la vida de un sujeto de especial protección como lo es un adulto mayor. Por todo ello, ante el presunto acto de negligencia, la Personería abrió una investigación disciplinaria al agente de tránsito por estos hechos. Y aquí, el Personero Distrital, D. Harold Andrés Cortés Laverde manifestó lo siguientes: *"Lamentamos profundamente lo sucedido y tomaremos las acciones pertinentes con respecto al actuar de estos funcionarios; no podemos permitir que casos como estos se repitan en la ciudad, pues si bien es cierto que nuestra tarea como servidores públicos es velar por el cumplimiento de la ley, debemos tener la capacidad de dilucidar y ponderar las acciones a tomar para, a la par, garantizar los derechos humanos en cada situación, y sobre todo cuando el derecho involucrado es el de la vida, que debe primar por encima de los demás"*.

Asimismo, la Personería manifestó que hacía un especial llamamiento a los servidores públicos para que éstos cumplieran con "cabalidad" sus funciones, sin dejar de lado la solidaridad, la empatía y al respeto por los derechos humanos.

3.4. La protección de los menores. La vigilancia del derecho a la educación

La protección de la población más vulnerable incluye también la protección de niños, niñas y adolescentes, con especial atención a su etapa formativa y a su derecho a la educación. Debemos

destacar aquí el importante trabajo llevado a cabo por la Personería Municipal de San Pedro Valle bajo la dirección del Personero Edgar Mauricio Calero Moreno.

Entre las múltiples actuaciones llevadas a cabo destaca la *verificación de las instituciones educativas públicas* (pertenecientes al Estado). Esta actuación se realiza con el fin de inspeccionar y conocer de primera mano las condiciones de estructura, salud y alimentación escolar, lo que cobró especial importancia a partir del 2020 con la declaración de pandemia mundial por el COVID19, pues las instituciones educativas cerraron complemente sus puertas, lo que provocó la dificultad de poder realizar un análisis exhaustivo de los planteles educativos. La finalidad de este tipo de práctica es, gracias a los resultados obtenidos de la investigación realizada, tomar las decisiones y actuar con el fin de evitar peligros en el proceso educativo de los estudiantes.

Por estos motivos, con la apertura en 2022 de los centros educativos se tomó la decisión de retomar nuevamente dicho análisis para asegurar la calidad educativa de la que deben gozar tanto los estudiantes como el profesorado. Dicho análisis se realiza dos veces al año en todas las instituciones educativas del municipio, con sus respectivas sedes, en zona rural y urbana, prestando especial atención a diversas condiciones y espacios que han podido sufrir modificaciones y que van a poder en peligro las condiciones físicas y psicológicas de los niños, niñas y adolescentes en su proceso educativo.

Este tipo de actuaciones, que han venido desarrollándose en la Personería de San Pedro Valle han permitido que, gracias a las situaciones detectadas se haya podido ayudar al desarrollo de las instituciones educativas. Así, en esta ocasión, en la última revisión llevada a cabo en la que no sólo participó el Personero municipal, sino estudiantes en prácticas de Trabajo Social, se pudieron analizar temas relevantes como, por ejemplo, las medidas

de contingencia que se estaban llevando a cabo para evitar el contagio del coronavirus por parte de estudiantes y profesores. Asimismo, se analizaron otros temas fundamentales como son la alimentación escolar, la infraestructura y organización de las plantillas de profesorado y, finalmente, el apoyo psicosocial con el que cuentan las instituciones.

Esta práctica se inicia con los requerimientos que la Personería municipal, como Defensor del pueblo o veedor ciudadano de lo público, realiza a las entidades correspondientes como, por ejemplo, a la Secretaria de Educación, al Alcalde, a la Secretaria de Gobierno y así sucesivamente. Tras el análisis realizado, se observaron, entre otros, en la última inspección los siguientes defectos: no existían las suficientes medidas ni materiales de prevención frente al coronavirus, estando incluso alguna de estas

medidas (como un lavamanos portátil a la entrada de los colegios) en malas condiciones, sin agua o sin jabón.

Para corregir esta situación se realizó un requerimiento a la Coordinadora de educación del centro correspondiente, no sólo para que prestara atención a dichos detalles, sino para conminarla a que realizara reuniones con las familias, oriéntalas en las medidas de prevención y cuidado. Con el fin de colaborar en este proceso, el equipo de trabajo de la Personería llevó a cabo talleres de capacitación o formación al respecto.

En relación con las infraestructuras de la institución, la Personería detectó demasiadas inconsistencias, especialmente en las zonas urbanas, y aunque se les han hecho arreglos, no se han eliminado totalmente los daños existentes. A diferencia de esta situación se ha evidenciado que las zonas rurales cuidan las instituciones de tal manera que tienen las condiciones necesarias. Pero la regla general es que se evidenció el fallo durante la pandemia en el mantenimiento de los servicios sanitarios y los de limpieza, especialmente durante la pandemia, destinados a

garantizar la seguridad de la comunidad educativa. Así, desde la Personería Municipal se realizó una serie de requerimientos, tanto al Alcalde, como a la Secretaria de educación y a los Rectores de cada institución, para que de antemano lograran dar solución a la situación que es sumamente importante para recibir a los menores. Asimismo, se evidenció que las instalaciones tenían grandes problemas de salubridad, por presencia de roedores y murciélagos, concentrados principalmente en los comedores y/o en los baños, con el peligro para la salud que ello conlleva. Por ello se tomó la decisión de notificar a la Secretaría de Salud para que erradicara completamente la presencia de los animales.

Por otro lado, en relación con la población estudiantil se ha hecho necesario contar con el apoyo psicosocial, pues se ha evidenciado con la vuelta a las clases tras el periodo de confinamiento, que muchos menores estaban siendo víctimas de maltrato intrafamiliar y ha aumentado el consumo de sustancias psicoactivas y de embarazos en adolescentes. Por estos motivos, el Personero Municipal propone ayudar junto con las personas en prácticas de Trabajo Social, una serie de talleres, prácticas, actividades, que aborden temas de violencia familiar, consumo, planificación familiar, escuela de padres o actividades en tiempo libre e incluso, cuestiones de gobierno escolar o participación política juvenil, para lo cual se contaría con el trabajo conjunto con el Consejo Municipal de Juventudes.

Por último, otro de los temas que se analizaron en este proceso de verificación de las instituciones públicas, fue el relacionado con el plan de alimentación escolar (conocido como PAE). Desde la Personería se comprobó que, a raíz de la pandemia, se estaba suministrando a los niños de la zona urbana alimentos industrializados, estando algunos de ellos incluso en mal estado, a diferencia de la zona rural donde se seguían preparando alimentos adecuados para una dieta equilibrada para los menores, aunque también se confirmó que muchos productos les estaban llegando

en mal estado para su consumo. Desde la Personería municipal se hizo un requerimiento al operador encargado de proveer los alimentos y se remitió y requirió a las entidades competentes todos los análisis detallados de la situación. Y, asimismo, con el fin de fomentar el consumo de productos saludables, se trabajó con la comunidad estudiantil en la creación de una huerta en el corregimiento de Buenos Aires, esto con el fin de enseñar principios de cosecha y cuidado de cultivos.

Y aprovechando esta situación, se crearon espacios de aprovechamiento de zonas verdes con la construcción de mesas y sillas con materiales reciclables y se entregó a los estudiantes kits escolares, donados gracias a los Convenios que tiene la Personería municipal.

Junto a esta práctica, debemos destacar también la puesta en marcha del conocido como Proyecto CIMA. Desde la Personería de Bogotá se ha impulsado dicho Proyecto con el fin de fortalecer a la comunidad estudiantil y de trasladar el papel del Personero al ámbito educativo, con la creación de los llamados

Personeros estudiantiles o Personeritos (menores de entre 9 y 11 años), que se encargan de llevar a cabo las tareas de vigilancia de la institución y de protección de los derechos de sus compañeros, así como de mediar en casos de conflictos entre ellos. Para ello reciben formación por parte de las Personerías municipales.

3.5. La protección de la mujer

En la Personería de Santiago de Cali, a través de la ya citada Unidad de Atención Permanente al Usuario de Salud ((UPAC), en

su misión de acompañamiento para evitar problemas de salud, la Unidad da servicio a más casos, como los relacionados con la violencia contra la mujer. Así la Personería de Cali reafirma su compromiso con la garantía de los derechos de las mujeres víctimas de violencia de género.

En este sentido, en sus Boletines oficiales la Personería Distrital de Santiago de Cali manifestó que ve con preocupación los recientes hechos de violencias ejercidos en contra de las mujeres que se han hecho virales a través de redes sociales. El Boletín de la Personería, de 17 de marzo de 2022, recoge cómo el Personero Harold Andrés Cortés Laverde expresó que *"rechazamos estas situaciones que no solo dan cuenta de los escenarios de violencia y vulneración de derechos a los que se ven enfrentadas las mujeres a diario, sino que muestra las complejidades de este fenómeno y la necesidad de seguir fortaleciendo y aunando esfuerzos interinstitucionales para brindarles a las mujeres en la ciudad, entornos seguros y libres de violencias, sin barreras, con oportunidad y celeridad ante cualquier situación que las ponga en riesgo"*.

En este sentido, la Personería recordó a las mujeres de la localidad que tienen a su disposición los diferentes canales de atención institucional, en especial la Línea telefónica ÚNETE – 3108952059, creada para brindar atención a mujeres víctimas de violencia de género. Esta línea es adicional al servicio que la Unidad Permanente para la Atención y Protección de Derechos Humanos (UPAP DDHH) lleva a cabo durante 24 horas los 7 días de la semana, que también ofrece atención a las mujeres con el fin de garantizar los derechos a las mujeres y en general a los habitantes de la ciudad. Finalmente, la Personería realiza un llamamiento para que se denuncie cualquier hecho de violencia ejercida en contra de las mujeres, con el objetivo de activar los mecanismos de atención y los mecanismos de protección, y así poder mitigar esta problemática y garantizar que las mujeres vi-

van una vida libre de violencias.
Así las cosas, según datos de la Personería, durante el año 2021 y los primeros meses de 2022, la Línea telefónica ÚNETE brindó orientación a 65 mujeres en casos de violencia intrafamiliar, en 14 oportunidades activó los mecanismos de atención en este tipo de violencia ante las Comisarías de Familia, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación, y se atendieron y orientaron a 6 organizaciones defensoras de derechos humanos de las mujeres y mujeres trans.

Entre las buenas prácticas de las Personerías municipales en este terreno podemos destacar la excelente labor de la Personería municipal de Marquetalia Caldas. Así, por ejemplo, desde la Personería, han elaborado un ***"violentómetro"***, a modo de marcapáginas donde se describen situaciones violentas y las rutas o vías que las mujeres pueden seguir para su defensa y los distribuyeron entre los miembros de la comunidad en el Día de la Mujer de 2022. Asimismo, han publicado en su página web unas Notas respeto del delito de violencia intrafamiliar, dentro de sus competencias de garantía de derechos humanos, con el fin de prevenir que se produzcan. Así, haciendo referencia a la Ley 1959, de 20 de junio de 2019, explican quién se puede considerar maltratador y las penas que le acarrearían.

3.6. La creación de Grupos de acompañamiento

Ya ha quedado dicho que una de las Unidades encargadas de atender y proteger los derechos humanos en las Personerías municipales es la

Unidad Permanente para la Atención y Protección de los Derechos Humanos (UPAP DDHH). Así, en la Personería de Cali, esta Unidad se encarga, como ha quedado dicho, de esa atención y acompañamiento personalizado en casos donde es necesaria una respuesta inmediata con el objetivo de proteger sus derechos fundamentales. Para darnos cuenta del volumen de trabajo que pueden llevar a cabo estas Personerías, desde el 1 de enero al 31 octubre de 2021 se atendieron 4.334 requerimientos ciudadanos con una atención las 24 horas del día, siendo los requerimientos en temas de salud los más solicitados, con sus correspondientes requerimientos a las Entidades Prestadoras de Salud y a las entidades de orden nacional.

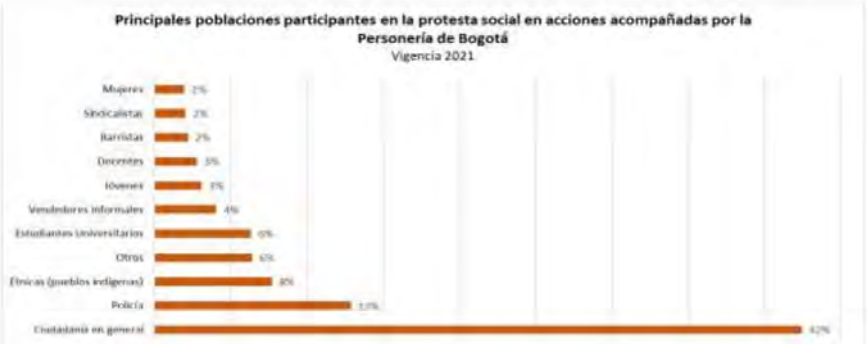
Pero esta labor de acompañamiento también se ha visto reforzada con la creación de grupos de acompañamiento. Así, debemos destacar la buena práctica destacable en la Personería de Bogotá con la creación de un Grupo para el Acompañamiento en Escenarios de

Tabla.1 Tipos de requerimientos UPAP DDHH 2021

CLASE DE REQUERIMIENTO	TOTAL	% PART.
Servicios de salud	3008	69.40%
Requerimientos a Entidades del Orden Nacional	584	12.64%
Otro requerimiento	376	8.64%
Servicios distritales	294	6.78%
Adulto mayor	63	1.45%
Servicios Públicos	40	0.92%
Servicios Educativos	5	0.12%
TOTAL	4.334	100%

Nota: Información obtenida por la Dirección Operativa del Ministerio Público, Promoción y Defensa de los Derechos Humanos (2021)

Posible Vulneración de Derechos (GAEPVD). Teniendo en cuenta las competencias de la Personería de Bogotá, sobre todo en relación con la protección de los derechos de personas en situaciones vulnerables, y con el propósito de responder oportunamente ante las expectativas, necesidades y confianza que la ciudadanía ha depositado en la Personería de Bogotá, en junio de 2016 se creó el citado GAEPVD, en el marco de varias estrategias de intervención adoptadas por la Alcaldía Mayor de Bogotá dirigidas a retomar el control de zonas en las cuales se evidenció una pluralidad de estructuras criminales, y dentro de las cuales se podían ver afectadas las garantías constitucionales de los ciudadanos.



La Personería de Bogotá creó el GAEPVD a través de un acto administrativo, como una respuesta institucional basándose en el conocimiento de la comunidad y su sinergia y en experiencias con la misma, aunando los criterios de trabajo en el terreno y la profesionalidad que no tienen otros grupos. Asimismo, el Grupo ha participado en procesos de capacitación o formación no solo a entidades públicas, sino a organizaciones sociales.

Tal y como nos contaron desde la Personería de Bogotá, el modelo de intervención del GAEPVD le ha valido a la Personería

de Bogotá la participación en el curso de Naciones Unidas de la Resolución 1395 sobre Mujeres, Paz y Seguridad en Estocolmo-Suecia y obtener reconocimientos como la Orden al mérito de Bogotá, otorgada por la Alcaldía Mayor de Bogotá. Además, el GAEPVD ha sido reconocido también por la Fuerza Pública, que le ha otorgado múltiples medallas por su labor, alcanzando la Medalla Brigadier General Jaime Ramírez Gómez en Derechos Humanos de la Policía Nacional, así como por distintas organizaciones de la Sociedad Civil, que le concedieron la Placa Universal por la No Violencia de los distintos colectivos de "Mundo Sin Guerras y Sin Violencia".

Tal y como hemos señalado, más allá de contribuir a ejercitar el derecho a la protesta, el GAEPVD, bajo las directrices del Personero de Bogotá, actúa tanto a nivel territorial (distrital) como a nivel interinstitucional facilitando y promoviendo el diálogo entre múltiples actores y, sobre todo, escuchando activamente a las comunidades y habitantes de la ciudad. Y, además, realiza labores de vigilancia en escenarios de alta complejidad, caracterizados por profundas tensiones sociales, al igual que procedimientos de protección y garantía de derechos a poblaciones en condición de vulnerabilidad.

Así las cosas, las estrategias del Grupo de Trabajo, definidas previamente por el Personero, se agrupan en torno a ocho actividades: gestión del conflicto en escenarios de protesta social; escucha activa y diálogo empático con atención ciudadana en el territorio; análisis de política pública en pro de la garantía de los derechos; sensibilización y capacitación en derechos humanos; articulación y coordinación con las diferentes Personerías delegadas para la coordinación de los ejes misionales; Sistema de Información sobre la protesta social de la Personería de Bogotá; capacitación interna y reentrenamiento del equipo GAEPVD; y Mesas de trabajo Despacho del Personero de Bogotá.

Como Ministerio Público en el territorio, el GAEPVD actúa no sólo como un mediador y facilitador en escenarios de alta conflictividad social que terminan convocando a diferentes instituciones y entidades del Estado, sino que se ha convertido en un referente por su nivel

Gestión del conflicto en escenarios de protesta social	• Monitoreo. • Mediación y negociación. • Prevención. • Intervenciones. • Verificación de Identificación, elementos de dotación y órdenes de servicios de la Fuerza Pública.
Escucha activa y diálogo empático con atención ciudadana en territorio	• Acercamientos con las comunidades y poblaciones en zonas complejas de la ciudad (ej. Suba, Kennedy y Usme). • Construcción de confianzas y legitimidad de la Personería con los actores dentro de la protesta social.
Análisis de política pública en pro de la garantía de derechos.	• Monitoreo y seguimiento de políticas públicas según la priorización del Despacho del Personero o de los ejes misionales. • Organización, procesamiento y análisis de datos.
Sensibilización y capacitación en DDHH y DIH	• Curso de manejo y control de multitudes- Escuela internacional del uso de la fuerza para la paz. • Curso de instructor de manejo y control de multitudes. • Capacitaciones ESMAD y FUDIS en la MEBOG. • Capacitación de instituciones del orden distrital y nacional.
Articulación y coordinación con las diferentes Personerías Delegadas para la Coordinación de los ejes misionales.	• Actividades transversales (consolidación de informes, activación de PMI de la Personería de Bogotá en situaciones de conflictividad social). • Actividades por eje misional (evaluaciones de políticas públicas, intervención como apoyo en asuntos de Ministerio Público de impacto local o intervenciones frente a poblaciones o sectores en situaciones de posible vulneración de derechos).
Sistema de Información sobre la protesta social de la Personería de Bogotá	• Diseño, implementación, administración y mantenimiento del sistema. • Elaboración y desarrollo de metodologías e instrumentos de reporte de la información (Ficha de registro de trabajo en campo actualizada a enero de 2022, sistema de información interno, manejo seguro de información en la nube)
Capacitación interna y reentrenamiento del equipo GAEPVD	• Capacitación interna del equipo. • Aspectos de salud (ocupacional, mental, física) y cuidado personal. • Capacitación con el Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá. • Procedimientos de verificación con la Fuerza Pública.
Mesas de trabajo Despacho del señor Personero de Bogotá	• Mesa de DDHH en el contexto universitario. • Mesa Inter Universidades. • Mesa Distrital del Decreto 563 de 2015. • Mesas de trabajo delegadas y Audiencias Públicas.

de efectividad, reconocimiento y mística en la atención de las problemáticas y las comunidades desde el territorio. Por poner algunos ejemplos, el citado Grupo ha intervenido en los más diversos escenarios, como huelgas de hambre, movilizaciones, protestas, tomas, ocupaciones, procedimientos de recuperación de espacio público, mediación con actores sociales o verificación de la condición de personas privadas de la libertad, entre otros; en el marco del Paro Nacional 2021 el GAEPVD acompañó 886 escenarios de protesta en lo que fue llamado como el "estallido social"; o, por ejemplo, contribuyó, además, con 18 jornadas de capacitación de 1207 asistentes de la Fuerza pública.

Acciones	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Total general	Variación 2020-2021
Monitoreos en escenarios de protesta y movilización.	34	181	143	254	266	341	**1.219**	**28%**
Jornadas de monitoreo a la estrategia de entornos escolares seguros.	22	125	124	136	21	0	**428**	-
Acompañamiento a procedimientos de Policía, en ejercicio del Ministerio Público.	57	60	44	52	41	0	**254**	-
Verificación de tomas y ocupaciones indebidas de edificaciones.	29	45	66	8	27	76	**251**	**181%**
Seguimientos y verificaciones en escenarios complejos y eventos especiales	1	16	39	4	103	349	**512**	**239%**
Capacitación y sensibilización en derechos humanos	1	46	13	20	10	18	**108**	**80%**
Eventos y actividades especiales	4	17	16	28	2	0	**67**	-
Visitas Administrativas	7	27	10	3	15	26	**88**	**73%**
Verificación de identificación, elementos de dotación y órdenes de servicio de la fuerza pública.	1	2	14	10	21	159	**207**	**657%**
Audiencias públicas presididas por el despacho de la Personería de Bogotá.		2	20	17	2	0	**41**	-
Jornada electoral			13	6		1	**20**	-
Informes y/o evaluaciones de política pública		1	1		1	3	**6**	**66%**

De entre todas sus actuaciones en el marco de protesta debemos destacar la actuación consistente en la creación de la Mesa de Derechos Humanos en el Contexto Universitario, que contó con la participación de Comisiones de Verificación e Intervención, instituciones de educación superior y brigadas de salud estudiantiles. La creación de esta Mesa permitió la construcción del primer "Protocolo de Prevención, Atención y Seguimiento de Violencias Basadas en Género y en Diversidades Sexuales en el Marco de la Protesta Social" en Bogotá

D.C.

Asimismo, desde la Personería de Bogotá nos indicaron que era destacable el hecho de que este Grupo había visto plasmado su trabajo en el proceso de construir y colaborar en el proceso de paz diseñando e implementando, de forma conjunta con la Pontificia Universidad Javeriana, el curso "Pensamiento Crítico para la Acción Pacífica" durante 2022, que consta de 5 módulos prácticos para la formación de lideres estudiantiles con herramientas de reflexión y acción para la no-violencia y la acción pacífica.

Por último, en relación con este Grupo queremos manifestar sus dificultades con el fin de poderles hacer frente en caso de que el mismo quisiera emularse. Según la Personería de Bogotá, el principal reto ha sido lograr el reconocimiento de la labor del GAEPVD dentro y fuera de la institución, tanto por parte de otras entidades como de la misma ciudadanía.

Para superar esta dificultad ha sido fundamental la persistencia y la consistencia en el ejercicio riguroso, disciplinado y ético del Grupo, permitiendo desmontar las barreras propias de la ges-

tión institucional, promoviendo la construcción de solidaridades y confianza con la sociedad civil, autoridades civiles y fuerza pública. La falta de equipos y talento humano expertos en estos ámbitos ha implicado una formación y capacitación inter y transdisciplinar constante de los miembros que componen el GAEPVD, la adaptación de su estructura organizacional, la definición de metodologías de intervención y cuidado mutuo en territorio, y la coordinación interna con otras dependencias de la entidad.

Desde la Personería de Bogotá nos advierten del hecho de que el éxito de este Grupo de trabajo y el éxito de su implementación en otros países requiere que el órgano estatal que decida implementar un equipo de intervención con estas características para la defensa y garantía de los derechos humanos defina unas líneas de acción claras sobre las cuales intervendrá el equipo que adelantará el trabajo en terreno; y que, además, las personas en estos cargos deben tener no sólo una capacidad específica, sino la vocación de servicio público.

Por último, para reforzar esta labor de acompañamiento, existe además otra buena práctica consistente en reforzar la actuación de los Personeros Delegados en los Centro de Administración Local Integrados. Se quiere reforzar la Personería en Territorio,

con el objetivo de brindar una mejor atención a los habitantes de la ciudad y en el marco de los procesos de desconcentración institucional. Y por ello ha apostado la Personería Distrital de Santiago de Cali, a través de los/as funcionarios/as adscritos a la Dirección Operativa de Participación Ciudadana, tiene presencia en las comunidades y corregimientos de la ciudad, ofreciendo orientación y atención a la comunidad. Dentro de los acompañamientos realizados se destacan los acompañamientos a la comunidad, realización de recorridos en las comunas y corregimientos en compañía de miembros de los representantes de la Administración distrital, con el objetivo de realizar verificaciones en terreno sobre problemáticas puntuales que estén generando impacto en el territorio. Y, este punto debemos destacar la importante labor en los casos de feminicidios mencionados.

4. Buenas prácticas relacionadas con la protección del interés público

Describimos a continuación una serie de buenas prácticas que contribuyen a proteger el interés público, dirigidas, en último término, a fomentar la participación ciudadana y fortalecer el principio democrático.

Así, en la Personería de Santiago de Cali se llevó a cabo el ***Programa de Control Social 365,*** organizada por la Dirección Operativa de Participación Ciudadana y Defensa del Interés público de la Personería. Ante una ciudadanía más activa, la Personería Distrital de Santiago de Cali busca generar acceso a la información pública para la ciudadanía y la protección del medio ambiente, con el fin de fortalecer el control social, y con ello, la interacción constante entre la comunidad y la Administración distrital y, por lo tanto, la democracia local y la cohesión social. Dentro del citado Programa se llevaron a cabo visitas del Personero distrital de Cali a las Comunas y Corregimientos con

impacto ambiental.

Pero junto a este Programa, destacan otras actividades que merecen un mayor detalle.

Pero como mecanismo de fortalecimiento de la participación ciudadana debemos destacar las Mesas de participación.

4.1. Las Mesas de participación

No podemos olvidar que el propio texto constitucional señala como fines del Estado "el facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan" (art. 2 CPC) y las figuras de

los Personeros facilitan la consecución de este objetivo. Por ese motivo, el trabajo de las Personerías en las Mesas Municipales y Distritales de Participación Efectiva de las Víctimas supone un ejemplo de ello, ofreciendo un diagnóstico desde lo local.

La concepción de la participación de las víctimas en los mecanismos de justicia ha fortalecido la idea de que una participación real y efectiva como medio para que la justicia transicional sea efectiva: el mismo reconocimiento de las víctimas, el fomento de la confianza cívica, y el fortalecimiento del Estado de derecho democrático. A partir de la aprobación de la Ley 1448, de 10 de junio de 2011, de Víctimas y Restitución de Tierras, la participación de las víctimas también se convirtió en una prioridad para todas las Personerías del país, designadas por la Ley como las Secretarías Técnicas de las 1101 Mesas Municipales y Distritales de Participación Efectiva de las Víctimas.

Las Personerías, como defensoras de los derechos humanos, promotoras de la participación ciudadana y vigilantes de la conducta oficial, son el ente público más cercano a la sociedad civil, y son, por lo general, la primera puerta que tocan los ciudadanos al interactuar con el Estado. En consecuencia, podría decirse que los/las Personeros/as son los actores más indicados para ejercer las Secretarías Técnicas de las Mesas de participación: las Personerías, si bien son una entidad pública, tienden a identificarse con los intereses de la población.

Las Personerías tienen un lugar privilegiado para desempeñar el rol de Secretaría Técnica de las Mesas de Participación Efectiva de Víctimas porque son la institución más cercana a la sociedad civil en los municipios y distritos colombianos, y son también la institución con la que los líderes pueden desarrollar mayor empatía. Si las Mesas de Participación Efectiva son un canal entre el Estado y la población víctima, las Personerías son el canal entre el Estado y las Mesas.

Las estrategias de participación incluyeron el diseño de herramientas que facilitaran a las Personerías y a las Mesas el cumplimiento de sus funciones; la búsqueda de articulación entre las instituciones y entidades encargadas de garantizar la participación efectiva de las víctimas; y la asistencia técnica y acompañamiento territorial a las Personerías y Mesas de Buenaventura, Cali, Carepa, El Rosario, Tibú y Villavicencio.

Tras once meses de trabajo, las actividades desarrolladas permitieron consolidar un diagnóstico sobre la participación efectiva de las víctimas en lo local que, si bien se refiere principalmente a los mencionados municipios, permite llegar a algunas conclusiones preliminares sobre lo que está ocurriendo en relación con la participación en diversas regiones del país.

El reconocimiento de algunos avances, fortalezas, debilidades y obstáculos generales llevó a su vez a la formulación de una treintena recomendaciones al Estado Colombiano para avanzar en el camino de la dignificación de las víctimas y la construcción participativa de la paz.

El desacierto se encuentra, sin embargo, en el poco respaldo que en la práctica se les ha brindado a las Mesas para ejercer su papel de facilitadoras de la participación. De ahí la importancia de su fortalecimiento.

La primera etapa del proyecto para fortalecer las Mesas de participación empezó a desarrollarse en junio de 2014, y tuvo por objeto fortalecer a seis Personerías en sus labores de Secretarías técnicas de sus respectivas Mesas de Participación. Este fortalecimiento se produjo a través de diversas actuaciones como, por ejemplo, el acompañamiento y asistencia técnica en el desarrollo de las funciones que el Protocolo de Participación establece tanto para las Secretarías técnicas como para las Mesas; el diseño de herramientas facilitadoras de la gestión y funcionamiento de las

Mesas; la promoción de la articulación de las entidades públicas y organizaciones acompañantes comprometidas con el trabajo de las Mesas y la garantía de la participación efectiva de las víctimas en los respectivos municipios y distritos.

Los años 2015 y 2016 son claves porque llevarán a cabo la segunda elección de Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas. Aquí se elegirán autoridades locales y regionales; se formularán nuevos planes de desarrollo y de acción territorial, y el país está a la expectativa de la firma de los acuerdos de paz con las FARC. Es el escenario propicio para revisar lo que ha ocurrido, reflexionar al respecto y aplicar las medidas necesarias para mejorar. En este sentido, el proyecto se trazó con una doble meta: levantar un diagnóstico sobre la participación efectiva de las víctimas a escala local, que permita emitir recomendaciones para el aprovechamiento de la estructura de oportunidad política que está ampliándose para la participación. Y, por otro lado, las seis Personerías y Mesas se convirtieron en unidades de análisis para un ejercicio de análisis comparado.

El proyecto debía estar presente en las regiones de trabajo del Programa de Fortalecimiento a la Justicia del Fondo de Justicia Transicional. Con base en este requisito se seleccionaron Personerías y Mesas de Municipios fuertemente afectados por el conflicto interno colombiano (directamente o por recepción de población desplazada) y con alta presencia de población víctima: Buenaventura y Cali, Valle del Cauca; Carepa, Antioquia; El Rosario, Nariño; Tibú, Norte de Santander; Villavicencio, Meta. La cuestión en este punto es que, a pesar de que son similares,

Al mismo tiempo, la cuestión se produce porque las Personerías eran diferentes en cuanto a sus capacidades institucionales, esto es, presupuesto, personal y apoyos institucionales. Al enmarcarse en una iniciativa para el fortalecimiento de las Mesas y de las Personerías como Secretarías técnicas, los actores involucrados

en cada uno de los seis procesos no fueron entendidos en ningún momento como objetos de investigación, sino como sujetos.

Se llevó a cabo un Informe que se recogió en las Jornadas de trabajo con las seis Personerías, con las Mesas visitadas. El documento está dividido en cuatro partes. En el primer apartado, el contexto regional de los Municipios acompañados por el proyecto en el marco del conflicto armado colombiano. El contexto no pretende ser extenso ni absoluto; busca ofrecer una introducción que facilite al lector establecer relaciones entre la información presentada en los distintos capítulos del documento y las dinámicas del conflicto. Después de esta contextualización se presenta, para cada uno de los seis casos, un primer grupo de características de las Personerías en su rol de Secretarías técnicas, y de las Mesas de participación.

En el segundo capítulo se dan a conocer las actividades ejecutadas a lo largo del proyecto. Las actividades incluyen tanto aquellas desarrolladas en territorio con las seis Mesas de participación acompañadas, como aquellas realizadas con otras Personerías y Mesas. También se presentan aquí las actividades llevadas a cabo con otros actores en búsqueda de la articulación interinstitucional que contribuiría al fortalecimiento de las Personerías y Mesas municipales y distritales a escala nacional.

En tercer lugar, se presentan los principales hallazgos identificados con respecto a la garantía de la participación efectiva de las víctimas a lo largo de estas actividades. En coherencia con el concepto de participación que adoptó la investigación, los hallazgos se agrupan en tres categorías: a) aquellos referidos a las dinámicas internas de las Mesas y Personerías; b) las características de los diálogos establecidos entre las Mesas y las instituciones; c) las dinámicas del seguimiento al cumplimiento de los acuerdos gestados en los encuentros participativos. Se añade una sección que da cuenta de los resultados de la observación al

periodo de convocatoria, inscripciones, elección e instalación de las nuevas Mesas.

Finalmente se encuentra el capítulo de cierre con las Conclusiones y recomendaciones. Estas últimas también se agrupan de acuerdo con las categorías derivadas del marco conceptual utilizado.

El Protocolo de Participación encomienda a las Personerías la realización de acciones de organización, control, apoyo y seguimiento para facilitar el proceso de participación de las víctimas y las garantías de su participación efectiva y oportuna. Esto es, en la Personería se funden las tareas de respaldar el proceso participativo de la población víctima. Este encuentro de funciones ubica a la institución en una posición singular: al formar parte de la Mesa tiene conocimiento directo de las propuestas, observaciones y recomendaciones de los representantes de la población víctima. Al formar parte del organigrama institucional local cuenta con la capacidad de presentar y gestionar ante las demás instituciones los resultados generados por las Mesas, y como ente de control puede hacer seguimiento sobre la aplicación de estos resultados.

Si bien las Mesas no son necesariamente una prioridad para todas las Personerías debido a la cantidad de funciones que deben desempeñar en un municipio, la mayoría de los Personeros y Personeras asumen su rol de Secretaría Técnica con responsabilidad, llegando a adoptar posiciones proactivas con respecto al proceso participativo.

Debemos señalar que la limitación de las capacidades con las que cuentan las Personerías para desempeñar de manera óptima su rol de Secretaría Técnica de las Mesas de participación, independientemente de si se trata de Personerías grandes o pequeñas, fue objeto de un consenso rotundo. Así, podemos resumir que

en el caso de las Personerías más pequeñas (los Municipios categoría 6 son el 89,7 % de los municipios del país), el principal limitante es el poco tiempo con que cuentan los/as Personeros/as para desempeñar sus numerosas funciones. Adicionalmente, los escasos presupuestos con que cuentan (entre 92.000.000 y 96.000.000 de pesos anuales) dificultan la contratación de personal de apoyo superior a un secretario o secretaria y en muy pocos casos, una persona auxiliar. La sobrecarga de tareas también se siente en Personerías de municipios más grandes en los que, a pesar de contar con más personal, tienen también un mayor espectro de población y problemáticas por atender. Las Personerías de Cali, Villavicencio y Buenaventura son un ejemplo claro de esta concentración de funciones.

Sin embargo, para aprovechar esas capacidades que en teoría tienen las Personerías, es necesario que se les fortalezca. Las Personerías requieren de mayor personal de apoyo para desempeñar su rol de Secretaría Técnica, pero cuentan con presupuestos insuficientes para obtenerlo (especialmente en aquellas de menor categoría).

La evidencia empírica muestra que la congestión de tareas en las Personerías dificulta que realicen a cabalidad todas las acciones de organización, control y apoyo que se espera de ellas sobre la participación de las víctimas. En las Mesas que desarrollaron esas acciones de manera más satisfactoria, la Secretaría Técnica fue asumida por más de una persona, de manera que mientras una de ellas realizaba labores secretariales, la otra gestionaba y hacía seguimiento a las solicitudes, recomendaciones y observaciones de las Mesas para que su participación fuera realmente efectiva (lograra resultados). Ante la insuficiencia en los presupuestos es fundamental el apoyo y acompañamiento (por oferta y no por demanda) que la Subdirección de Participación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Defensoría del Pueblo presten a las personerías en el desarrollo de sus funciones como Secretaría Técnica.

La ausencia de transparencia y claridad provoca que los representantes de las entidades lean las decisiones de las Personerías, en su calidad de Secretarías técnicas, como arbitrarias, y que se indisponga su relación y afecte todo el proceso participativo a desarrollar por lo menos durante los dos años siguientes (periodo de la Mesa). Adicionalmente, el establecimiento de directrices institucionales contribuiría a que cesara la práctica de emisión de conceptos por parte de la Unidad, a líderes cercanos quienes, al presentarlos en el territorio, desautorizan la posición de las Personerías. También, es menester contar con los Protocolos de Participación de sujetos étnicos, esto es, perteneciente a un determinado tipo de etnia. El proceso de delegación de los representantes étnicos también ha generado problemas para las Personerías de municipios y distritos en los que la concertación de los distintos Cabildos y Consejos comunitarios existentes no es armónica. La vinculación de los enlaces territoriales de participación y de las Personerías (además de los representantes de la población víctima) a los procesos de construcción de estas herramientas (y otras posibles estrategias para el fortalecimiento de la participación) resulta crucial, pues precisamente ellos cuentan con la mayor información sobre las situaciones que deben solucionarse y su complejidad.

En este sentido, y en relación con los elementos antes expuestos, la proposición de FENALPER sobre la pertinencia de disponer de personal con habilidades de abordaje psicosocial en apoyo a la labor de la Secretaría Técnica cobra toda relevancia. Defensorías regionales también han coincidido en la necesidad de proveer a las Secretarías Técnicas con personal o herramientas que ayuden a manejar los momentos de tensión y conflictividad en el marco de las Mesas.

Por otra parte, para algunos funcionarios de Personerías grandes

que desempeñan la labor de Secretaría Técnica, ha sido difícil encontrar la línea que distingue el rol de orientación y apoyo, de lo que algunos líderes interpretan como involucramiento en la autonomía de la Mesa.

De entre todos los casos analizados, el apoyo encontrado por parte de la Gobernación de Antioquia podría catalogarse como una buena práctica a implementar en otros Departamentos: la Gobernación cuenta con unidades móviles para los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y gestores sociales comunitarios dispuestos a acompañar y asistir técnicamente los procesos de las Mesas de participación. Este tipo de aporte en clave de corresponsabilidad, se destaca en medio de la percepción generalizada de la poca presencia tangible de las Gobernaciones en los municipios, como ocurre, por ejemplo, con respecto a la Gobernación del Valle.

4.2. Las Personerías estudiantiles

La creación de Personerías estudiantiles con el fin de dar voz a los menores en los procesos de detección de problemas y propuesta de soluciones no sólo supone un mecanismo de defensa en último término del derecho a la educación, sino que además supone una clara defensa del interés público y de la esencia de un Estado democrático.

Dentro del marco del trabajo desarrollado por la Personería de Santiago de Cali, dentro del marco de sus competencias, ésta ha realizado acompañamiento a tres procesos de elección y posterior posesión a los cargos de Personeros Estudiantiles de las diferentes instituciones educativas de la ciudad. Este proceso,

durante el año 2021 ha presentado dificultades para realizar estos acompañamientos, debido a las restricciones escolares para evitar contagios por COVID-19, solo hasta el segundo semestre algunos establecimientos regresaron a la alternancia.

Por su parte, la Personería de Bogotá ha hecho hincapié en la creación de estas Mesas de participación con la creación en 2021 de la Mesa de Derechos Humanos en el Contexto Universitario. Esta práctica se inició con motivo de la jornada de protesta pacífica el 28 de abril de 2021 con motivo de exigir el retiro del Proyecto de Ley de Solidaridad Sostenible o lo que la ciudadanía llamó el proyecto de Reforma Tributaria. El país, y el Distrito Capital en específico, enfrentaron un proceso de protesta social generalizada de diferentes sectores sociales que buscaban visibilizar distintas demandas ciudadanas profundizadas por los efectos de la pandemia, lo que marcó una difícil coyuntura política durante más de cuatro meses, que algunos denominaron como “el estallido social”,

En este escenario, la Personería de Bogotá además de los acompañamientos y vigilancia o control de las jornadas de manifestación y protesta, que está en el marco de sus funciones, impulsó la creación y participación de la Mesa de Derechos Humanos en el contexto universitario, reconociendo al movimiento estudiantil universitario como uno de los actores sociales más relevantes en las movilizaciones de la ciudad y del país en la última década, como espacio de construcción conjunta, de evaluación y seguimiento de la coyuntura, con la finalidad de avanzar significativamente en la promoción,

la defensa y la protección de los derechos de los habitantes del Distrito Capital en escenarios de protesta social.

Desde la Personería de Bogotá nos informan de que la Mesa se constituye y se consolida a partir de la confianza mutua, generada en la presencia permanente en los escenarios universitarios de protesta, en los acercamientos previos por parte del Personero de Bogotá en las movilizaciones, el acompañamiento a las Instituciones de Educación Superior, así como de una voluntad conjunta de los actores. Es así como, se inician sesiones a partir del día 27 de mayo manteniéndose hasta la actualidad, con la presencia de representantes de las universidades, de las organizaciones de Derechos Humanos estudiantiles, de las brigadas universitarias de salud y de líderes estudiantiles de las Universidades Nacional de Colombia, Pedagógica Nacional, Distrital Francisco José de Caldas y la Pontificia Universidad Javeriana, con toda una serie de propósitos:
El primer propósito de la Mesa que podemos citar es la evaluación y aprobación, si procede, de una estrategia de prevención de vulneración de Derechos Humanos: articulación de trabajo conjunto con el Ministerio Público y las Instituciones de Educación Superior en la labor de defensa, promoción y protección de los Derechos humanos: articulación con las entidades definiendo canales, medios y enlaces.

En segundo lugar, creación de un Sistema de Monitoreo Conjunto y cruce de información para ubicación de personas conducidas, judicializadas, denunciadas como presuntamente desaparecidas, lesionadas o heridas en el marco de la protesta social.

En tercer lugar, nos gustaría citar las garantías ofrecidas por asociaciones en defensa de los derechos y garantías como son las Brigadas Médicas y Organizaciones de Derechos Humanos: universalidad en la defensa de los derechos y garantías.
En cuarto lugar, se plantea la necesidad y llevar a cabo una agenda de trabajo conjunto de seguimiento y control respecto de los compromisos adquiridos y programas de las entidades públicas sectoriales y poblacionales a nivel distrital planteados como parte de la estrategia de rescate social y económico en el marco de la respuesta de la administración distrital a las reivindicaciones de distintos sectores de la sociedad, especialmente el de jóvenes y mujeres.
Así las cosas, podemos decir que esta Mesa se ha convertido en todo un referente, puesto que por primera vez se logró generar un espacio de construcción conjunta entre Organizaciones de Derechos Humanos, Comisiones de Verificación e Intervención, lideres y lideresas estudiantiles, Brigada de Salud Estudiantil, Instituciones de Educación Superior y el Ministerio Público Distrital.

Y entre los resultados obtenidos hay que destacar que, pese a la distancia de los jóvenes con las instituciones se han adelantado 34 sesiones durante un año, construido dos protocolos, adelantado un foro, diálogos empáticos con la fuerza pública y talleres de mapeos de actores y de socialización del protocolo ya publicado.

La iniciativa de constituir la Mesa surgió directamente del Personero, delegando a la Personería Delegada para la Coordinación y Prevención de la Función Pública y al Grupo para el Acompañamiento en Escenarios de Posible Vulneración de Derechos (GAEPVD), ya citado, como a las dependencias específicas y responsables de su

funcionamiento y articulación con los diferentes actores institucionales y de la sociedad civil.

En un sentido amplio, esta buena práctica se dirigía a los habitantes de la ciudad que participan en jornadas de protesta social en el Distrito Capital. Teniendo en cuenta que dichos sujetos representan a múltiples sectores sociales, culturales y políticos, así como institucionales que son, por otro lado, sujetos de control por parte del Ministerio Público. Asimismo, junto a los habitantes de la ciudad o participantes en las protestas sociales, esta práctica también se dirigía a las entidades o instituciones públicas en tanto que es un espacio en el que se deconstruyen prejuicios existentes sobre las entidades públicas y sobre la imposibilidad que los jóvenes sean escuchados y tengan incidencia, demostrándose todo lo contrario. Y para ello se ha labrado un proceso de confianza que se basa en un reconocimiento previo de los trabajos y roles en el territorio.

En un sentido más específico, los beneficiarios incluyen a sectores estudiantiles universitarios que han creado colectivos que buscan ser defensores de derechos humanos desde la sociedad civil (a través de las llamadas Comisiones de Verificación e Intervención (CVI), definidas por el Decreto Distrital 563 de 2015 por medio del cual se adopta el Protocolo de Actuación para Las Movilizaciones Sociales en Bogotá: por el Derecho a la Movilización y la Protesta Pacífica),

instituciones de educación superior (o Universidades), instituciones públicas civiles, así como la fuerza pública representada a través de la Policía Nacional (actor invitado cuando se requiere).

Finalmente, la Mesa está compuesta por los siguientes actores participantes: las Comisiones de Verificación e Intervención (CVI) y brigadas de salud (y, entre ellas, la Brigada de Salud Estudiantil (BSE); el Colectivo José Martí (Derechos Humanos); el Comité de Derechos Humanos de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas; el Comité de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Colombia; y la Red de Derechos Humanos de la Universidad Pedagógica Nacional); las Instituciones de Educción Superior (IES) (entre ellas, la Pontificia Universidad Javeriana; la Universidad Nacional de Colombia; la Universidad Pedagógica Nacional; y la Universidad Distrital Francisco José de Caldas); y, por último, el ente de control o Personería de Bogotá. El equipo de la Personería de Bogotá estaba conformado por el Personero, D. Julián Enrique Pinilla, por la Personera Delegada para la Coordinación de Prevención y Control a la Función Pública, Sandra García Angarita, y por la Coordinadora GAEPVD Esmeralda Caro Gómez.

Pero ¿cómo se produjo la implementación de esta buena práctica? La instalación de esta Mesa se originó a partir del reconocimiento del activismo estudiantil, de las luchas universitarias, de sus prácticas de movilización social, de sus imaginarios políticos y de sus agendas, como elementos relevantes de participación y de una democracia ampliada.

La Mesa en sus primeras sesiones decidió los alcances, participantes e invitados, quórum, periodicidad de sus reuniones, mecanismos de toma de decisión y la agenda a trabajar, siendo presidida por el Personero de Bogotá, Dr. Julián Pinilla Malagón. No contaba con un acto administrativo o jurídico formal pues es un proceso reciente que de acuerdo con su autonomía y decisiones buscará ser institucionalizado en caso de requerirse. No obstante, internamente posee

unas formalidades y una dignidad que es valorada y respetada por los actores participantes, desarrollándose un proceso de memoria a partir de la elaboración de actas y documentos construidos de forma colaborativa, estrategias comunicativas de visibilización y divulgación, así como el seguimiento al cumplimiento de tareas y compromisos de manera permanente.

De allí que, durante los encuentros sostenidos entre la Personería y los representantes de las organizaciones de la sociedad civil -tanto las personas que forman parte de las Universidades públicas y privadas que mayor incidencia han tenido en estos procesos y jornadas de movilización, como de los representantes de las organizaciones de Derechos Humanos y de la Brigada de Salud Estudiantil- se han abordado temas pertinentes relacionados con las jornadas de protesta en la ciudad de Bogotá, tales como: momentos relevantes, denuncias por presunto abuso de autoridad por parte de la fuerza pública, recomendaciones de cuidado, denuncias por violencias basadas en género y diversidad sexual en el marco de la protesta y sus estrategias de prevención, discusiones sobre los diferentes tipos de violencia que se pueden presentar durante una manifestación pública, exposiciones de protocolos de las universidades sobre violencias basadas en género y diversidad sexual y construcción de protocolos conjuntos como guía distrital.

Como conclusión se pueden extraer los resultados y beneficios obtenidos tras la implementación de la citada Mesa. Así, tras 33 sesiones entre el 27 de mayo de 2021 y el 19 de abril del 2022, se generaron espacios de acercamiento entre los diversos actores que hacen parte de los escenarios de protesta del Distrito Capital con el propósito de construir dos protocolos que garanticen efectivamente los derechos de la población en general.

Como producto de este trabajo, el 25 de octubre de 2021 fue presentado a la ciudadanía el ***Protocolo de Prevención, Atención y Seguimiento de Violencias Basadas en Género y en Diversidades***

Sexuales en el Marco de la Protesta Social (PPAS-VBGDS), el cual fue considerado como un logro histórico para el trabajo articulado entre instituciones y la población civil.

Los objetivos del Protocolo son: en primer lugar, proponer estrategias de prevención y detección de Violencias Basadas en Género y Diversidades Sexuales (VBGDS) en el marco de la protesta social. En segundo lugar, el objetivo también era garantizar la atención prioritaria, pertinente y sin revictimizaciones, a las personas afectadas por violencias basadas en género y diversidad sexual. En tercer lugar, como tercer objetivo, se encontraba brindar una ruta clara de acompañamiento integral -jurídica, psicosocial y en salud física- a las personas afectadas hasta la culminación de su proceso. Y, por último, en cuarto lugar, el objetivo era sistematizar de manera clara, coherente y según las tipificaciones, los casos de violencias basadas en género y diversidad sexual recibidos en el marco de acción del protocolo.

En la actualidad, el citado Protocolo de Prevención, Atención y Seguimiento de Violencias Basadas en Género y en Diversidades

Sexuales en el Marco de la Protesta Social (PPAS-VBGDS) se encuentra en fase de divulgación a la sociedad civil. Y, hasta el momento, cuenta con dos versiones que han sido nutridas por expertos de universidades, organizaciones y grupos asesores en temas de diversidades sexuales y género.

Entre los objetivos de futuro, es de destacar que se proyecta una tercera versión del Protocolo en la que se expondrá la metodología para la sistematización de los casos remitidos por la Mesa de Derechos Humanos en el Contexto Universitario.
Además, se continúa realizando contribuciones significativas al Protocolo para la Prevención, Atención, Monitoreo y Seguimiento de Posibles Casos de Vulneración de los Derechos Humanos en el marco de la Protesta Social, el cual pretende orientar los procedimientos e instrumentos que permitan dar una respuesta articulada y efectiva en escenarios de posible vulneración de derechos en el Distrito Capital.

La Mesa de Derechos Humanos en el Contexto Universitario se planteó como objetivo terminar los Protocolos durante el año 2022 con el fin de fortalecer las herramientas con las que cuenta la ciudad en materia de protección de los derechos humanos. Las fases tras su culminación se centrarán en la concienciación y sensibilización de la ciudadanía, la estrategia de difusión y la evaluación de su funcionamiento.

De igual forma, se ha logrado adelantar una estrategia de escucha activa y diálogo empático, entre la Mesa y el Brigadier General en dichos momentos de negociación, comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá, junto con el Mayor de la comandancia del Escuadrón Móvil Antidisturbios (ESMAD), como Cuerpo antimotines de la Fuerza pública. El objetivo era construir puentes de diálogo y acercamiento entre la sociedad civil y la Fuerza pública, que permitiera el reconocimiento del otro y las labores desempeñadas, así como la promoción al respeto por la vida como un

imperativo necesario en este tipo de contextos, por parte de todos los actores congregados en torno a la problemática.

Como resultado del trabajo desarrollado y de los objetivos propuestos, buscando la construcción de puentes de entendimiento y reconocimiento mutuo entre los actores participantes en los escenarios de protesta (civiles-fuerza pública), por primera vez representantes de las Organizaciones de Derechos Humanos (las Comisiones de Verificación e Intervención) y de la Brigada de Salud Estudiantil capacitaron y formaron a los uniformados en los temas involucrados en su accionar, convirtiéndose también en un encuentro interesante de debate y reflexión en torno al actuar de las partes, quienes históricamente se han reconocido como opuestos en los escenarios de protesta social.

No obstante, el proceso de esta buena práctica no estuvo exento de dificultades que deben ser señaladas, así como la forma en la que las mismas fueron superadas con el fin de lograr su objetivo común.

Por la diversidad de posiciones y concepciones ideológicas, políticas, comunitarias y/o institucionales, así como las experiencias y memoria de los actores que forman parte de la Mesa, la implementación de este tipo de prácticas tiene una gran complejidad.

La base estructural para su concepción y viabilidad parte de la construcción de confianza, reconocimiento y respeto mutuo de sus miembros, la legitimidad con la que cuentan las instituciones para poder tejer dichos puentes de entendimiento y redes de apoyo, el uso de un lenguaje asertivo, entre otros factores que implican tiempo y constancia.

Por lo tanto, el escenario tiene una alta sensibilidad y requiere que quienes lideran institucionalmente el proceso tengan capacidades y aptitudes que permitan adelantar una escucha activa y diálogos

empáticos, sin que se pierda la ponderación, el criterio y dignidad de un organismo, en este caso, de control.

Al poseer un carácter democrático y participativo, la construcción de consensos puede generar dilataciones en las deliberaciones y exposiciones de los argumentos, adaptabilidad al cambio sin que sean trasgredidos los acuerdos fundamentales de constitución de la Mesa y discusiones entre individuos, aspectos que exigen al máximo a quienes cumplen el rol de moderación.

Durante el proceso se han presentado dificultades en la coordinación de los tiempos de los participantes o delegados institucionales ante la Mesa. Por ello, queremos destacar aquí que es importante que las reglas de juego sean bien definidas al constituir la Mesa, pero también se requiere la sensibilidad para comprender las contingencias que puedan presentarse.

Al existir integrantes de la Mesa que son representantes de las Comisiones de Verificación e Intervención, organizaciones sociales, brigadas de salud o colectivos que trabajan en el territorio, es frecuente que los sucesos y cuestionamientos de la acción estatal ocurridos en terreno durante las manifestaciones se trasladen al ámbito de la Mesa, lo que se convierte en otro factor de tensión. La forma de responder a ello es partir del reconocimiento del otro, la escucha activa efectiva y la comunicación constante entre los grupos activos en terreno.

Así las cosas, esta práctica puede ser reproducida en otros escenarios y lugares, teniendo en cuenta sus dificultades. No obstante, para garantizar su reproducción de una forma correcta deben darse una serie de condiciones. Así, según detalla la Personería de Bogotá, para que una práctica como la descrita anteriormente pueda ser replicada en otros escenarios o lugares, se requieren de algunos mínimos.

En primer lugar, el espacio de diálogo debe estar compuesto por diversos actores que participan en procesos de ejercicio del derecho la protesta social, quienes desde su lugar promuevan y garanticen los derechos humanos.

En segundo lugar, el órgano de control competente debe promover la escucha activa, el diálogo empático y el reconocimiento del otro (su experiencia y experticia) con el objetivo de promover el trabajo articulado entre diversos actores del sector público, privado o de la sociedad civil. El reconocimiento de las instituciones por parte de los habitantes de la ciudad no se da espontáneamente, sino que requiere procesos permanentes, un contacto cercano, auténtico y efectivo con la población involucrada y una presencia constante en el territorio.

En el caso de la Mesa el punto de partida fue la confianza y el reconocimiento en territorio de la Personería de Bogotá, que fuera presidida por el Personero directamente, con un equipo de soporte coordinado por una directiva de la entidad y el equipo que interactúa desde el terreno con los actores de la protesta social desde la entidad.

En tercer lugar, es necesario fijar objetivos claros y delimitar el alcance del trabajo articulado en este tipo de escenarios, ya que constantemente las deliberaciones pueden involucrar temas que podrían desdibujar el carácter de la mesa. A su vez, es importante definir espacios de reunión que sean apropiados para la cantidad de participantes y delegados en la Mesa.

Y, por último, en cuarto lugar, se requiere que quien encabece este tipo de espacios de participación e interlocución tenga capacidad de agencia, cuente con canales de comunicación con los directivos o incluso, que sean los mismos directivos quienes presidan y moderen. Este factor brinda seriedad, consistencia y legitimidad a escenarios de participación en proceso de institucionalización.

5. Buenas prácticas relacionadas con la vigilancia de la conducta oficial (como Defensor del Pueblo o Veedor ciudadano)

Con el fin de reforzar el poder de control ciudadano, fortaleciendo el control social, más allá de reforzar la transparencia en la actuación y funcionamiento de las Personerías municipales, debemos destacar -aunque esto va más allá de una buena práctica-, la creación de la figura de las "Veedurías ciudadanas".

5.1. Las Veedurías ciudadanas

La figura de las Veedurías ciudadanas se reconoce no sólo en el texto constitucional (art. 270 CPC), sino que se reconocen expresamente en la Ley 134, de 31 de mayo de 1994, por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana (art. 100). Asimismo, las Veedurías se regulan por la Ley 850, de 18 de noviembre de 2003, por medio de la cual se reglamentan las Veedurías ciudadanas.

Estas figuras responden a los principios de transparencia y participación ciudadana, especialmente como controladores de la actividad pública. Como establece la normativa que las regula, las Veedurías ciudadanas permiten a los ciudadanos, o a las diferentes organizaciones comunitarias constituidas como tales, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, "en aquellos ámbitos, aspectos y niveles en los que en forma total o parcial, se empleen los recursos públicos, con sujeción a lo dispuesto en la presente ley" (art. 1 Ley 850/2003 ya citada).

Son numerosas las webs de las Personerías que hacen referencia a la existencia de las Veedurías, llegando a recogerse en alguna de ellas, como en la Personería municipal de Bucaramanga, un listado de Veedurías, vinculado al ámbito de la Personería con competencia en la vigilancia del patrimonio público y la protección del medio ambiente.

Con el fin de visibilizar el papel de estas instituciones, desde FENALPER, en colaboración con la Unión Europea y la Universidad Externado de Colombia han llevado a cabo un Proyecto de **"Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil y las Personerías municipales para el fortalecimiento de las instancias de control social y vigilancia de la gestión".**

El objetivo de este Proyecto es fortalecer la capacidad de incidencia y de control social de las Veedurías Ciudadanas a través de una estrategia de formación y transferencia del conocimiento de las mismas a nivel local.

Entre los componentes de este Proyecto se encontraba en primer lugar la elaboración de un diagnóstico sobre la situación de rendición de cuentas en el país. Un segundo elemento fue el consistente en la elaboración de una herramienta de control social participativo (se planificó el desarrollo de Herramientas de Control Social Participativo y Transparencia para las Veedurías Ciudadanas y Personerías Municipales), con el fin de capacitar a los ciudadanos con una misma metodología en cuanto a los contenidos que pudiera ser reproducible en todos los territorios donde se implementara. Un tercer elemento fue la creación de una solución tecnológica consistente en un espacio tecnológico de participación para permitir el intercambio de experiencias y

prácticas para la promoción de valores democráticos, mediante el uso eficiente de los recursos públicos y transparencia.

De esta forma se visibilizaban, además, las acciones en materia de control social participativo y vigilancia de la gestión pública y se facilitaba el libre acceso a la información pública, así como a modelos y formatos de solicitud de información y remisión de casos que contribuyan a generar un efectivo control social en los territorios.

Se empleó esta solución tecnológica con capacidad de réplica y difusión en Cauca, Valle del Cauca, Huila, Meta y Magdalena. Por último, como último elemento, se planificó la formación a formadores mediante la elaboración de un programa de formación a formadores, dirigido a las personas que dirigen o representan a las Veedurías Ciudadanas y Personerías Municipales en los Departamentos. Se planificó la capacitación de las Veedurías ciudadanas y Personerías Municipales en los Departamentos de Cauca, Huila, Magdalena, Meta y Valle del Cauca.

Este proyecto, que se llevó a cabo a lo largo de diciembre de 2016 a enero de 2019, arrojó los siguientes resultados: en primer lugar, las Veedurías Ciudadanas y Personerías Municipales de los municipios de Neiva (Huila), Popayán (Cauca), Buenaventura (Valle del Cauca), Santa Marta (Magdalena) y Villavicencio (Meta), cuentan ya con una herramienta de control social participativo y transparencia. En segundo lugar, se ha logrado incrementar el conocimiento en temas de control social participativo del personal de las Veedurías Ciudadanas y Personerías Municipales de los municipios citados. Y, en tercer lugar, motivado por la visibilidad de las Veedurías ciudadanas y Personerías, se produjo un aumento del número de denuncias en materia de transparencia y acceso a la información en los municipios ya mencionados en los diferentes sectores: infraestructura, salud, educación, servicios públicos.

Por conocer la actividad llevada a cabo por las Veedurías ciudadanas, describimos a continuación el papel de algunas de las Veedurías inscritas en la Personería distrital de Santa Marta. Así, por ejemplo, podemos encontrar la Veeduría por el derecho a una vida libre de violencia y discriminación contra las mujeres, cuya función era la vigilancia de la gestión, ejecución, estrategias, planes, programas, proyectos, acciones y la asignación de recursos destinados para las medidas de sensibilización, prevención, protección, atención, y la erradicación de los tipos de violencia contra las mujeres en el ámbito público y privado. En segundo lugar, podemos citar el Comité de Veeduría ciudadana de control y cultura para los prestadores de servicio turístico de Playa Blanca con el fin de ejercer la vigilancia y el control de la prestación de los servicios y ventas al turista del sector turístico de Playa Blanca. En tercer lugar, la Veeduría calle dignas para Tanga, encargada de vigilar y controlar el cumplimiento de la normativa en materia de infraestructura vial en el corregimiento de Taganga y vigilar toda obra que se lleve a cabo en este sector. En cuarto lugar, podemos citar una Veeduría ciudadana destinada a la vigilancia del bienestar animal como es la Veeduría ciudadana de veedores del bienestar animal de Santa Marta, constituida con el objeto de controlar socialmente y realizar el seguimiento, la inspección y la vigilancia de todos los contratos que celebren las entidades públicas en el Distrito de Santa Marta en cuanto a bienestar animal.

En esta misma línea, evidenciando el importante papel de las Veedurías ciudadanas, en el Informe de rendición de cuentas de la Personería de Santiago de Cali 2021, de enero a octubre de 2021, en relación con el fortalecimiento del control social, se indica que a través de su Dirección Operativa de Participación Ciudadana, Defensa y Protección del interés público, se crearon 35 espacios de participación ciudadana relacionados, entre otros, con los procesos de control social y democracia participativa, impactando en un total de 198 personas que fueron capacitadas,

además de la constitución directa de 24 Veedurías ciudadanas. En el citado Informe de rendición de cuentas se destaca que la constitución de Veedurías aumentó durante el 2020 un 4,7%, siendo un total de 2.235 los veedores ciudadanos existentes al final del 2020.

Por último, debemos decir, sin perjuicio de la importancia de estas figuras como mecanismos de control ciudadano del poder público, que las Personerías también tienen la competencia de vigilancia y control y que dentro de sus actividades se planifican también actuaciones de vigilancia, como la llevada a cabo por la Personería de Santiago de Cali con su ***Programa de Vigilancia activa***.

Recordando aquí que la función disciplinaria que tienen las Personerías tiene como objetivo fundamental investigar y sancionar aquellas conductas que atentan contra el cumplimiento de los deberes y obligaciones de los poderes públicos y que, en último término, afectan al correcto funcionamiento de un Estado social y democrático de Derecho, la Personería de Santiago de Cali, a través de la Dirección Operativa para la Vigilancia de la Conducta Oficial, que es el área encarga de ejercer la función disciplinaria y sancionatoria de la Administración Central de Santiago de Cali y sus entes Descentralizados (art. 209 CPC),

logró llevar a cabo 419 expedientes disciplinarios.

5.2. La visibilización de las Personerías municipales y las nuevas tecnologías

Una de las ventajas de las Personerías municipales es su contacto directo con la ciudadanía, con los vecinos de los municipios o localidades en los que se integran, por lo que es esencial que los ciudadanos sepan de su existencia y de la labor que llevan a cabo, pero la falta de recursos en muchas ocasiones es uno de los hándicaps a superar a la hora de darse a conocer, de dar a conocer su trabajo o, incluso, de la fase previa de documentar su labor.

En este sentido, en el proceso de digitalización que viven nuestras sociedades, donde la información y su proceso de difusión contribuyen a hacer visible y transparente el funcionamiento de las instituciones públicas, se hace necesario fortalecer la capacitación de las Personerías municipales en el uso de las redes sociales y de los medios de comunicación.

5.2.1. La capacitación en redes sociales y comunicación

Desde FENALPER han observado que entre las debilidades de las Personerías municipales que forman parte de la Federación, especialmente las de las categorías 5 y 6 (que constituyen la mayoría de las Personerías), se encuentra el hecho de que, por un lado, por regla general, no documentan ni visibilizan las acciones que llevan a cabo respecto de la defensa y promoción de los derechos humanos a nivel local. Y, por otro lado, no utilizan las redes sociales de forma adecuada, ya que muchas de las Personerías no tienen medios para tener ni una cuenta institucional o una estrategia de comunicación clara.

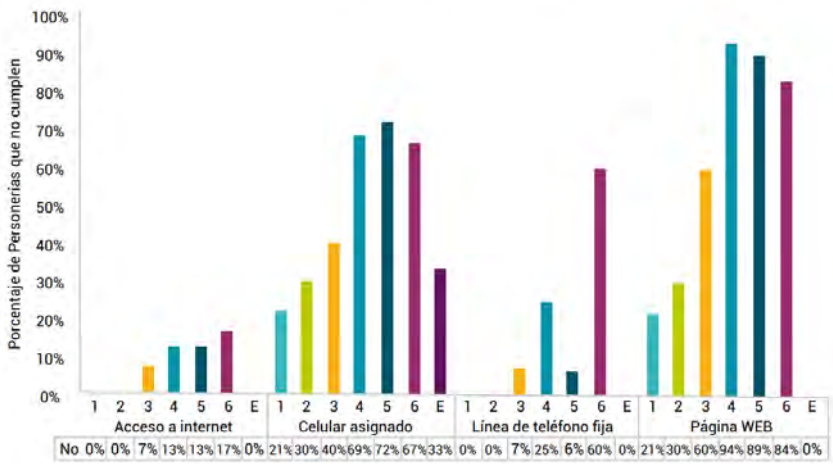
Debido a estas dificultades se limita tanto la efectividad como el

reconocimiento del trabajo de las Personerías municipales y su visibilidad no sólo a nivel nacional, sino incluso internacional, con las limitaciones que esto supone para actividades de cooperación.

Con el fin de solventar dichos problemas, desde FENALPER se llevaron a cabo a lo largo del 2019, con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), unos cursos de capacitación de las Personerías municipales con el objetivo de fortalecerlas en este terreno, bajo la evidencia de sus dificultades en comunicación, ante las dificultades detectadas.

Entre los resultados que se obtuvieron, en primer lugar, destaca la creación de una estrategia de comunicaciones por parte de FENALPER que le permite dar a conocer el trabajo de las Personerías municipales en materia de promoción, garantía efectiva de los derechos humanos y construcción de la paz territorial en Colombia. Se desarrolla una estrategia de comunicación usando herramientas como ATL (Above the Line) o BTL (Below the Line)

Gráfica No.10 Porcentaje de Personerías que no Cuentan con Herramientas de Comunicación



Encuestas Nacionales Personerías de FENALPER 2015 con el apoyo del Programa de Derechos Humanos de USAID, cálculos propios Iphora Consultores

y se emplean los medios digitales a disposición de FENALPER y de las Personerías municipales para generar un impacto positivo en la opinión pública con mensajes en torno a la promoción y garantía de derechos humanos y paz territorial.

En segundo lugar, se ha logrado que las Personerías Municipales sistematicen y difunden las acciones que desarrollan en materia de promoción y garantía de derechos humanos, provocado por el hecho de que las mismas tengan que sistematizar y presentar Informes sobre su trabajo en materia de promoción y protección de derechos humanos.

Un ejemplo de este tipo de formación se impartió en ciudades como Cúcuta, en marzo de 2020, a través de un ***Taller de Fortalecimiento en Comunicaciones***, donde se explicaba lo que son las redes sociales, los componentes básicos de la comunicación (emisor, mensaje, receptor, canal y ruido), diferenciándose los tipos de textos existentes (narrativo, expositivo, descriptivo y argumentativo).

Y también se les explicaban las redes sociales y sus principales características, tanto Facebook como Twitter o Instagram, exponiendo para qué se utilizan y cómo se utilizan cada una de ellas, con el objetivo de crear estrategias efectivas para llegar a más gente, poniendo como ejemplo campañas como el Movimietno #MeToo, además de explicar el correcto uso de las fotografías, los planos de las mismas y las reglas de publicación.

En este mismo Taller se explicaba la existencia de Generaciones tecnológicas (la silenciosa, la babyboom, la x, la y, la z y la Aa), explicando sus características, desde las fechas de nacimiento, la

edad actual, los hechos relevantes que las han marcado y el medio de comunicación entre ellos, desde el teléfono a la conexión total).

Por último, en el citado Taller de Fortalecimiento en Comunicaciones se explicaron cuáles son los mandamientos en las redes sociales digitales y la importancia de aplicar la ética en las redes sociales, la necesidad de aplicar un conjunto de normas morales que rijan la conducta de las personas, destacando entre otras cosas, la importancia de diferenciar entre las redes sociales institucionales y las personales.

5.2.2. Estrategia de comunicación

De la mano de la capacitación en redes sociales, con el fin de dar a conocer la labor llevada a cabo por las Personerías municipales es muy importante tener una adecuada Estrategia de comunicación.

Así lo ha visto FENALPER que tiene una Estrategia de comunicación con el objetivo, en términos generales, de posicionar a FENALPER como una organización líder que protege los derechos humanos en el país a través de las Personerías municipales. Como objetivos específicos de esta Estrategia destacamos: definir una identidad para los diseños institucionales; visibilizar el trabajo de las Personerías y los proyectos de la Federación; y, por último, establecer las plataformas para cada tipo de contenido.

El objetivo de la ***Estrategia "Smart wwww.fenalper.org"*** ha sido aumentar en un 20% las interacciones en todas las redes sociales para finales del año 2021, a través de campañas de marketing digital específicas para cada proyecto; lograr una publicación a la semana por cada línea de divulgación; alcanzar que más Personerías abran o usen sus redes sociales; y elaborar toda una serie de Guías, usos y estilo, así como Hashtags genéricos

y propios (#PersoneríasActivas #EquipoRefugioYMigración #PersoneríasPorLosRefugiadosYMigrantes #FenalperEsTuCasa #PersoneríasPorLosDerechosHumanos #RelatosDefensoresDerechosHumanos).

En esta Estrategia se planificaron incluso los días de publicación: como días de publicación lunes y viernes para asuntos institucionales; los martes para publicar información sobre la Red de asociaciones de Personerías municipales para la promoción y protección de los derechos humanos en el territorio; los miércoles para publicar información sobre fortalecimiento de las Personerías municipales para la incidencia en la reducción de homicidios; y los jueves para publicar información sobre temas de refugio y migración. Se estableció, además, la frecuencia de publicación en cada red social (Facebook, Twitter, Instagram y la Página web).

Asimismo, con el fin de fortalecer el papel de las Personerías municipales, se definieron pautas de comunicación y recomendaciones para que, además, las Asociaciones regionales de Personerías pudieran crear y elaborar piezas comunicativas que visibilicen las situaciones de derechos humanos en sus territorios. En este proceso, se dieron una serie de recomendaciones: Tener un perfil institucional en redes sociales; Desarrollar una estrategia de comunicación en la que se establezcan los mensajes que se quieran trasmitir, el tono y la frecuencia de publicación en las redes sociales, como hemos visto; y tener especial cuidado en el uso del lenguaje, procediendo a eliminar cualquier tipo de expresión abiertamente sexista o discriminatoria

En este sentido, desde las distintas webs de las Personerías y como se puede ver especialmente en la web de FENALPER, se da noticia de las actuaciones llevadas a cabo. Así, por ejemplo, como columna de información fija destacamos el apartado titulado *"Relatos de defensores de Derechos Humanos en Colom-*

bia" (https://www.fenalpercolombia.org/), donde se incluyen videos cortos con relatos que desde la propia voz de los Personeros municipales como defensores de derechos humanos en Colombia cuentan sus experiencias. Esta iniciativa es realizada por FENALPER en el marco de la convocatoria del Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para el Sostenimiento de la Paz.

Debemos destacar aquí la importante actuación llevada a cabo desde la Personería de Santiago de Cali con el fin de dar visibilidad a su actuación a través del Programa ***"Personería Visible"***. Este programa busca alcanzar un mayor grado de implicación y de pronunciamientos por parte de la Personería sobre los problemas y violaciones en materia de derechos humanos, así como en relación con otros temas relevantes que afectan a la ciudad. El objetivo es potenciar su capacidad de ser visible y contribuir al debate público, a que los ciudadanos puedan manifestar sus preocupaciones, promocionando así, de forma permanente, la defensa y garantía de los derechos, a la vez que propiciar iniciativas colectivas de inclusión social y mantener informado a los grupos de valor de la ciudad y a las partes interesadas sobre todas las actuaciones y la gestión llevadas a cabo por la Personería, más allá de visibilizar las diferentes situaciones que requieren atención en materia de derechos humanos, interés público y participación ciudadana.

Se destaca así, por ejemplo, cómo durante el año 2020, bajo el lema de Personaría para la Gente se publicaron 49 Boletines oficiales generados en el marco de las actuaciones de la Personería a través de los cuales se garantizaba la difusión de información de forma amplia y transparente hacia los distintos públicos de interés, grupos de valor y ciudadanía en general. Además, destaca el hecho de la publicación de 25 Boletines con pronunciamientos del Ente de Control y Vigilancia, que fueron reproducidos en diferentes medios de comunicación, y que pueden ser consultados el link vinculado al sitio web oficial de la Personería. Este

importante recurso también cumple con el propósito de incidir en el debate, visibilizar las diferentes situaciones que requieren atención en materia de derechos humanos, interés público y participación ciudadana, así como plantear escenarios y estrategias que buscan movilizar reflexiones alrededor de las problemáticas que tienen lugar en la ciudad.

En esta misma línea de difusión de la actuación llevada a cabo, desde el comienzo de la pandemia, la Personería de Santiago de Cali ha mantenido una campaña de promoción permanente para incentivar el autocuidado y aislamiento como únicos medios eficaces para contrarrestar el riesgo de contagio del COVID19. Asimismo, por ejemplo, contribuyendo a una mejora de los servicios sanitarios prestados en esos momentos, la Personería invitó a la comunidad a denunciar demoras en la atención de las Entidades Promotoras de Salud (EPS) en la realización de las pruebas COVID19; o, para que la ciudadanía percibiera la eficacia de las denuncias presentadas en este terreno, se dio difusión al hecho de que la Personería solicitó acciones de protección inmediata en el Hogar de Adulto Mayor ante el aumento de contagios por COVID 19.

Asimismo, con el fin de dar difusión a su actuación en el terreno de la violencia intrafamiliar, y ante el aumento de la misma, desde la Personería de Santiago de Cali, dentro del citado Proyecto de Personería Visible, se mantuvo una campaña permanente para incentivar las denuncias a través de los canales de atención habilitados por la Personería en 2020.

En 2020, para entender la relevancia de una correcta visibilización se registraron 487 impactos obtenidos en medios de prensa, radio, televisión y digitales, entre los cuales se destacan los siguientes temas abordados por la Personería: Pandemia, Cárcel, Adulto Mayor, Migrantes, Afectaciones Rio Pance, Desaparecidos, y Sanciones a Funcionario Público.

De la misma forma, la Personería de Santiago de Cali se ha hecho visible en protestas sociales, dando publicidad a su actuación en sus Boletines: así, en septiembre de 2022 la Personería realizó las gestiones oportunas ante la ausencia de respuesta a los vecinos por el mal procedimiento y abuso policial tras el fallecimiento de un ciudadano en el Distrito de Bogotá; o en septiembre de 2022, realizó también gestiones en el sector de la Portada al Mar ante la no presentación de ediles de la zona rural de Cali que reclamaban ser escuchados por la Administración debido a la problemática en infraestructura.

Otra forma de hacerse visible su trabajo se produce con la asistencia y participación de las Personerías en jornadas o eventos de conmemoración nacionales e internacionales. Durante el 2020 la Personería de Santiago de Cali participó en la conmemoración de 57 fechas que guardan relación con la protección de derechos humanos y colectivos, mediante la elaboración de diferentes recursos audiovisuales creados por la Personería y que buscan apoyar su divulgación, promoción y sensibilización. Así, por ejemplo, en el marco del Dia Internacional de los Derechos Humanos (10 diciembre) se realizó la semana de los derechos humanos y se publicaron diversas Infografías como recurso pedagógico para que los ciudadanos estén cada vez mejor informados sobre los hechos que condicionan la calidad de vida de la sociedad, las cuales se pueden consultar en el link de las Infografías, alojadas en la web de la Personería de Santiago de Cali. Además, en relación con este proceso de promoción y divulgación, hay 46 piezas gráficas y 47 videos que conmemoran fechas nacionales e internacionales relacionadas con temas de derechos humanos y participación ciudadana.

También resulta relevante la publicación de un boletín de noticias oficial dentro de la propia Personería dando visibilidad a su actuación, como se realiza desde la Personería San Pedro Valle del Cauca.

Dentro del Programa de hacer visible el papel de la Personería municipal de Santiago de Cali, desde la Personería se quiso destacar con el papel de la página web como el medio más eficaz para dar a conocer su gestión diaria y contribuir con ciudadanos mejor informados y empoderados en la defensa de sus derechos. La web se renovó en diciembre de 2020, y contiene entre otros recursos, entrevistas realizadas por varias emisoras al Personero Distrital con un total de 2.093 reproducciones sobre los pronunciamientos en los temas de mayor impacto para la comunidad. Por poner otro ejemplo de la relevancia de estos nuevos medios para llegar a la ciudadanía, todo ello llega bajo el convencimiento de que un ciudadano informado está en mejor disposición de ejercer control social y defender sus derechos. Así, en los primeros treinta días de funcionamiento de la nueva página web de la Personería, lo que alcanzó un total de 19.972 visitas. En relación con las Redes sociales, Twitter cuenta con 36.668 seguidores, Facebook con 14.082 seguidores y 13.339 likes en sus publicaciones e Instagram cuenta con 378 seguidores (es nueva en la Personería). La nueva página web cuenta con 120.361 visitas a la página de enero a octubre y tienen 127 galerías fotográficas.

La visibilización del trabajo de las Personerías debe ir de la mano del cumplimento de la Ley 1712, de 6 de marzo de 2014, de Transparencia y Acceso a la información Pública, debiendo por ello crearse los medios idóneas o mecanismos para garantizar el servicio al ciudadano y la gestión documental mediante el uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación

(TIC). Con el objetivo de garantizar el derecho de acceso a la información que recoge, utiliza y produce la Personería en el marco de sus funciones y competencias, durante el 2020 se creó una Mesa transversal de transparencia con trabajadores de la Personería de Santiago de Cali para garantizar la publicación proactiva de información con el fin de mantenerla actualizada y disponible en su sitio web oficial. Con el propósito de mejorar el nivel de transparencia, se identificó la información que debe estar actualizada, legible, imprimible, descargable y disponible para los ciudadanos, grupos de valor y partes interesadas en el Ente de Control y Vigilancia, así como los mecanismos virtuales para su fácil acceso. Entre los primeros índices de transparencia activa publicados y medidos por la Procuraduría General de la Nación, en 2020, se observó que la Personería de Santiago de Cali logró obtener 87 puntos sobre 100.

5.2.3. El proceso de digitalización

Más allá de la capacitación en redes sociales y procesos comunicativos a través de Internet con el fin de llegar a la ciudadanía, se hace imprescindible hacer uso de los avances tecnológico y de Internet y aprovechar las ventajas que nos ofrecen, especialmente, a la hora de facilitar el acceso y contacto con los poderes públicos, en este caso, con las Personerías municipales, y de facilitar su labor de sistematización de la documentación generada y hacerla accesible y transparente a la ciudadanía.

Así, por ejemplo, podemos destacar el Proyecto denominado ***"Implementación de la Estrategia de toma de Declaración en línea",*** impulsado por FENALPER. El Proyecto, desarrollado de enero de 2013 a enero de 2018, pretendía fortalecer tecnológicamente a las Personerías Municipales con mayores índices de atención a víctimas para implementar la Estrategia de Toma de Declaración en Línea. Esto se hizo con el propósito de descongestionar el proceso de atención a las víctimas y garantizar los

términos legales de respuesta a las solicitudes de inclusión en el Registro Único de Víctimas.

Entre las acciones que se llevaron a cabo con motivo de la implementación de la Estrategia de toma de Declaración en línea destacan el fortalecer tecnológicamente a 384 Personerías Municipales y el desarrollar capacitaciones presenciales y virtuales en el uso del aplicativo de toma de declaración en línea. Entre otros lugares, el Proyecto se ejecutó en los siguientes Departamentos: Departamentos de Antioquia, Arauca, Atlántico, Bolívar, Boyacá, Caldas, Caquetá, Casanare, Cauca, Cesar, Chocó, Cundinamarca, Guaviare, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Quindio, Risaralanda, Santander, Sucre, Tolima y Valle del Cauca.

Los resultados del Proyecto impulsado por FENALPER consistieron en la entrega de 384 Kits tecnológicos en las Personerías Municipales priorizadas; y la toma de cerca de 1900 declaraciones en línea mensualmente.

Podemos citar, igualmente en esta transformación digital, la importancia que desde la Personería de Santa Marta, como se puede ver también en su página web, se está dando al proceso de digitalización de Colombia, siguiendo el mismo proceso que se hace en la Personería de Santiago de Cali en relación con la Política de gestión documental, en vigencia desde 2020. Así, en primer lugar se hizo necesario concentrar esfuerzos en el diagnóstico sobre el estado real de los archivos de la Personería respecto a los criterios fijados por el Archivo General de la Nación, con el fin de identificar factores críticos que pudieran ser intervenidos a corto, mediano y largo plazo a través del Plan Institucional de Archivos PINAR.

Los problemas detectados en la mayoría de las Personerías municipales es un retraso en el proceso de digitalización de sus archivos, motivado, esencialmente, por el elevado número de actividades que llevan a cabo y la ausencia de recursos humanos, que serían necesarios para dicho proceso. El 50% de equipos de comunicación e informáticos ya habían cumplido su tiempo de vida útil y, la mayoría del hardware y software está obsoleto, así como licencias de uso. Como han evidenciado, el proceso de archivo digital implica un elevado volumen de recursos humanos, físicos, técnicos, tecnológicos y financieros. En este sentido en el proceso de digitalización de Colombia descrito, durante el 2020 se utilizó el Sistema de Gestión Documental ORFEO. Este sistema ha sido desarrollado inicialmente por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) de Colombia, y es un software libre. De esta forma, se aumentó la implementación de archivos y expedientes digitales, y en línea con la política de Gobierno digital, a finales de 2020 - motivado sobre todo por las condiciones de aislamiento de la pandemia-, se renovó parte del parque informático mediante la adquisición de equipos nuevos, 136 VPN para poder trabajar desde el domicilio, lográndose dar respuesta a casi un millar de usuario.

Por último, dentro de los proyectos donde el uso de las tecnologías ha sido esencial para contribuir al proceso de paz, ha sido el Proyecto presentado por FENALPER denominado ***"Participación ciudadana para la Paz desde las nuevas tecnologías y la innovación"***. Este Proyecto, desarrollado desde noviembre de 2015 hasta marzo de 2016, estaba destinado a combatir los procesos de violencia y favorecer la paz en el marco de los conflictos armados.

Entre los objetivos generales de este Proyecto de FENALPER se encontraban: preparar a la ciudadanía para la participación activa en la implementación de los Acuerdos de Paz celebrados en La Habana y la construcción de una paz territorial y crear una red nacional de voluntarios por la paz, para contribuir a la reconstrucción del tejido social en los territorios de Colombia. Y como objetivos específicos: en primer lugar, identificar condiciones, escenarios y factores culturales que favorecen la participación activa de la ciudadanía en la implementación de los Acuerdos de Paz en territorios previamente priorizados; en segundo lugar, realizar el diseño, pilotaje, ajustes e implementación de herramientas pedagógicas de Cultura Ciudadana dirigidas a convocar y consolidar una Red Nacional de Voluntarios para la construcción de paz; en tercer lugar, asesorar el equipo de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz de Colombia (OACP) y sus aliados en enfoques de Cultura Ciudadana y Visión Compartida; en cuarto lugar, poner en marcha una estrategia de voluntariado de paz; en quinto lugar, consolidar enlaces y agendas conjuntas entre las iniciativas de paz previamente identificadas por la OACP y las entidades aliadas; en sexto lugar, diseñar una estrategia de capacitación, para el fortalecimiento de las redes conformadas de voluntarios en los diferentes territorios; en séptimo lugar, replicar las estrategias de pedagogía y las herramientas tecnológicas de difusión y movilización por la paz; y en octavo lugar, incentivar la consolidación de las redes de voluntariado para la paz, para su mantenimiento en el largo plazo.

Para lograr estos objetivos se acordaron todo un conjunto de actuaciones: realizar un diagnóstico a nivel nacional con el fin de identificar creencias, actitudes, percepciones y discursos que favorezcan la participación ciudadana en la implementación de los Acuerdos de paz. En segundo lugar, diseñar y elaborar una Estrategia Nacional de pedagogía y Nuevas tecnologías para la Participación Ciudadana en la Construcción de Paz, con toda una serie de acciones pedagógicas orientadas a activar la movilización ciudadana, la corresponsabilidad y la activa participación en la construcción de paz.

Para llevar a cabo estas acciones y contribuir a una difusión masiva del proceso pedagógico buscado, se acordó, como punto de partida, formar a las redes de voluntarios consolidadas previamente. Aquí FENALPER diseñó una estrategia de capacitación de los voluntarios, embajadores y multiplicadores. Y, por último, con el personal voluntario necesario para llevar a cabo la Estrategia previamente diseñada, se acordó elaborar una Estrategia de Voluntariado Nacional de Paz (RecOn), con el objetivo de aplicar la estrategia para construir el proceso de paz a través de un primer grupo motor de voluntarios dedicados a replicar las estrategias diseñadas a otras redes de voluntarios y escenarios sociales, buscando conseguir un grupo de Voluntarios para la Paz. Asimismo, con el fin de fomentar la creación de redes de voluntarios, se articularon iniciativas en un total de diez Departamentos, presentándose un concurso y poniéndose en marcha un premio a las mejores comunicaciones e iniciativas presentadas, potenciando así la labor de los voluntarios a nivel local.

ESPAÑA

Yolanda Fernández Vivas
Profesora Contratada Doctora
Universidad de Alcalá

1. Introducción: las Defensorías locales en España

El ***Ombudsperson*** surgió originariamente como una institución destinada a controlar la actuación de la Administración y todavía hoy se considera que esa es su misión específica y principal. Sin embargo, en las últimas décadas se ha producido una fuerte tendencia al reconocimiento de su naturaleza como un medio no judicial de defensa de los derechos de las personas. De esta manera, se ha incluido la defensa de los derechos, libertades, garantías e intereses legítimos como la función principal del ***Ombudsperson***, confiriendo una relevancia instrumental a la tarea de asegurar a través de mecanismos informales la justicia y la legalidad de las Administraciones públicas[1] . Y en esa tarea, desempeñan un papel fundamental las Defensorías locales en la protección de lo que se ha venido a denominar el "derecho a la ciudad", entendido como "el derecho de todos los habitantes a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna"[2] .

[1] RUIZ RICO, J. J., "El Defensor del Pueblo Andaluz", en BALAGUER, F., CANO, J, RUIZ-RICO, J, LÓPEZ, J., El Estatuto de Andalucía IV. Garantías, Ariel Derecho, 1990, p. 125.
[2] A6.1_Agenda-del-derecho-a-la-ciudad.pdf (right2city.org)

La figura de la Defensoría local en España ha pasado por tres etapas claramente diferenciadas.

La primera etapa comprende desde 1990 hasta 2010 y podemos definirla como una etapa de implantación de las Defensorías, fuerte impulso en su puesta en marcha y consolidación. Esta etapa coincide con la apuesta decidida por parte de las más importantes organizaciones internacionales de protección de los derechos humanos, tanto en el sistema universal - sistema de Naciones Unidas[3] – como en el ámbito regional - Consejo de Europa[4] – , que, en sus ámbitos de actuación recomendaban la creación de las Defensorías locales como uno de los mejores instrumentos para proteger y garantizar de manera efectiva los derechos de la ciudadanía, debido a las labores de mediación y conciliación entre los intereses de la ciudadanía y la actividad de las Administraciones públicas.

En esas dos décadas se fueron constituyendo las primeras Defensorías de ámbito local en distintas zonas del Estado, principalmente en Cataluña y Andalucía y fueron definiendo y delimitando su ámbito de actuación, consolidándose poco a poco. Así, la primera Defensoría local de carácter independiente encargada de velar por el respeto y el cumplimiento de los derechos de la ciudadanía fue en Lleida, con la creación de la institución del

[3] En el marco de Naciones Unidas destacamos la Resolución 48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los principios relativos a la condición de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos ("Los Principios de París"), de 20 de diciembre de 1993, la Resolución 69/168, de 18 de diciembre de 2014, y la Resolución 72/186, de 19 de diciembre de 2017, sobre la función del Defensor del Pueblo, mediador y otras instituciones nacionales de derechos humanos en la promoción y protección de los derechos humanos.

[4] En el ámbito del Consejo de Europea destacan la Recomendación 61 R(85)13, sobre el Código de conducta para los cargos públicos y la Recomendación (2007), 7, sobre la buena administración, así como la Resolución 327 (2011), del Congreso de Autoridades Locales y Municipales del Consejo de Europa que recomiendan a las autoridades regionales, municipales y locales la creación de estas figuras en sus correspondientes ámbitos territoriales para contribuir a mejorar la protección de los ciudadanos y las minorías, el respeto a sus derechos, la gestión de los asuntos públicos y el funcionamiento de estas Administraciones.

Síndic de Greuges en 1990.

En esta época el hecho de contar con una Defensoría de ámbito municipal era concebida como un signo de progreso social y de consolidación de la cultura democrática[5] y los municipios impulsaban de manera muy decidida la implantación de esas instituciones en sus territorios. Prueba de ello fue la iniciativa que se llevó a cabo en 1998 con la celebración en Barcelona de la 1ª Conferencia Europea de Ciudades por los Derechos Humanos, que tenía como objeto conmemorar el 50 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en la que se puso de manifiesto el papel que podían desempeñar los entes locales en la promoción y garantía de los derechos humanos.

Además, en esta Conferencia se acordó elaborar una declaración que recogiera el compromiso de los gobiernos locales con la defensa de los derechos humanos dentro de su ámbito competencial y que sirviera como instrumento para precisar mejor los derechos y obligaciones de los ciudadanos en los municipios. De este modo, dos años después, en concreto, el 18 de mayo de 2000 se aprobó la Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad[6] . Esta Carta es un documento que, aunque no tiene valor jurídico, sino únicamente carácter político, proclama las libertades públicas y los derechos fundamentales reconocidos a los habitantes de los pueblos y ciudades, esto es, a todas y cada una de las personas que habitan en un municipio, sin distinciones de ningún tipo, partiendo de la base de que la ciudad pertenece de todas aquellas personas que la habitan y todas ellas tienen derecho a la ciudad y a los derechos de ciudadanía que derivan de ella.

[5] Documento de los Comisionados Parlamentarios "en torno a la creación de Defensores sectoriales y locales", aprobado en Madrid e 18 de noviembre de 1999.

[6] Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad, aprobada en Saint Denis (Francia) el 18 de mayo de 2000.

La segunda etapa comprende desde 2010 hasta 2019, aproximadamente. En esta época nos encontramos con una situación dispar, y, en cierto modo, paradójica: por un lado, en algunas zonas las Defensorías se han mantenido como unas instituciones estables y cada vez más arraigadas y consolidadas en sus municipios, cobrando una importancia cada vez mayor. Ese es el caso de las Sindicaturas catalanas, País Vasco y de otras zonas de España, como, por ejemplo, la de Palma de Mallorca o Segovia. Por otro lado, y como consecuencia principalmente de la crisis económica, política e institucional que se ha producido en los últimos años en el Estado, esta situación de inestabilidad también se ha extendido a las Defensorías, hasta el punto de que muchas de ellas han ido desapareciendo, como es el caso de Andalucía.

Finalmente, la tercera etapa, que es relativamente reciente, ha supuesto un nuevo impulso a la labor de las Defensorías y está propiciando la creación de nuevas Defensorías en otros territorios en los que esta figura no se había implementado, como, por ejemplo, en la Comunidad de Madrid (recientemente se ha aprobado la creación de una Defensoría de la ciudadanía en la ciudad de Alcorcón, Madrid). Esto se justifica por distintos motivos. Uno de ellos es por el nuevo impulso que se ha dado a este tipo de instituciones a nivel internacional, principalmente en Naciones Unidas a través de los ODS (Objetivos de Desarrollo Sostenible en el cumplimiento de la Agenda 2030) y la Nueva Agenda Urbana en los que se les otorga un especial protagonismo a los entes locales en la protección de los derechos humanos y en la respuesta ante nuevos desafíos, como la degradación ambiental, la privatización de bienes comunes, la discriminación o la injusticia social[7].

[7] Agenda del derecho a la ciudad para la implementación de la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y la Nueva Agenda Urbana, disponible en https://www.right2city.org/wp-content/uploads/2019/09/A6.1_Agenda-del-derecho-a-la-ciudad.pdf

Otro de los motivos es por la propia labor que desempeñan estas instituciones, ya que una de las mayores ventajas de las Defensorías locales es su proximidad con la ciudadanía, la facilidad para poder contactar con ellos, su carácter flexible y ágil (generalmente los asuntos se resuelven en un plazo máximo de tres meses), a diferencia de lo que ocurren en el ámbito jurisdiccional, y la capacidad para poder abordar y poner solución a problemas y demandas que afectan a la vida y actividades cotidianas de la sociedad. Así, el Ombudsperson local se configura como un elemento de diálogo y de mediación e intermediación entre la ciudadanía y las entidades locales. En este sentido, puede dirigirse a la Defensoría cualquier persona, ya sea física o jurídica, o colectivo que invoque un interés legítimo ante la Administración local, con independencia de que esté empadronada en el municipio o no, independientemente de su nacionalidad, edad o situación legal.

Las Defensorías locales en España son relativamente heterogéneas en cuanto a su nombramiento, organización y funcionamiento, aunque coinciden en sus funciones básicas. Existen distintas denominaciones, aunque las más comunes son Defensoría de la Ciudadanía y Sindicatura. El objetivo principal de todas ellas es la defensa de los derechos de la ciudadanía en el ámbito local, supervisando la actuación de la administración municipal, contribuyendo de forma decisiva a garantizar el "derecho a la buena administración" entendido como el derecho a que las instituciones, órganos y organismos traten sus asuntos de manera imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable, y a promover una mayor participación ciudadana en la deliberación y toma de decisiones con el fin de lograr una ciudad más respetuosa, inclusiva, democrática y protectora de los derechos humanos.

Para ello, realizan labores de asesoramiento, supervisión y de mediación y conciliación. También se encargan de recibir, exa-

minar y resolver las quejas presentadas por la ciudadanía, de acuerdo con los principios de legalidad y equidad y puede formular recomendaciones, advertencias, sugerencias, recordatorios o proponer posibles actuaciones a los órganos correspondientes. De este modo, además de poder resolver las quejas presentadas, se contribuye a mejorar la eficacia y la transparencia en el funcionamiento de las Administraciones públicas y a una mayor calidad en la prestación de los servicios públicos.

En cuanto a sus funciones, podríamos diferenciar tres ámbitos competenciales diferentes: en primer lugar, el control y la supervisión de la actuación de la Administración local (entendida en sentido amplio, es decir, aplicable también a los organismos autónomos, empresas públicas y cualquier otra institución o consorcio de carácter municipal) y de los servicios públicos locales. En segundo lugar, la defensa de los derechos y libertades de la ciudadanía, prestando especial atención a los colectivos más vulnerables, en el convencimiento de que la buena administración de las ciudades exige el respeto y la garantía de los derechos humanos para todos los habitantes sin exclusión, promoviendo los valores de cohesión social y el principio democrático. Y, en tercer lugar, una labor proactiva y preventiva, a través del establecimiento de redes de contactos con otros colectivos sociales, la elaboración y difusión de guías informativas sobre temas de interés social, y la promoción, orientación e información a la ciudadanía sobre sus derechos y obligaciones.

Como hemos señalado, en el desarrollo de sus funciones las Defensorías locales pueden formular recomendaciones que no tienen carácter vinculante pero que cumplen su papel disuasorio de manera eficaz, promoviendo que la Administración cambie su modo de proceder y actúe de acuerdo con las recomendaciones efectuadas por la Defensoría, o, en el peor de los casos, sirve como documento para acompañar a la demanda de la persona perjudicada ante los tribunales en defensa de sus intereses legítimos.

Asimismo, el trabajo desempeñado en las Defensorías locales viene a completar el sistema de protección de los derechos de la ciudadanía en todos los ámbitos en los que puede desarrollar su vida y actividad una persona: a nivel local, autonómico, estatal y supranacional. De este modo, y gracias a los mecanismos de colaboración existentes entre todas las instituciones defensoras de los derechos de los ciudadanos, es decir, de las Defensorías locales, autonómicas (como el caso del Síndic de Greuges de Cataluña, el Defensor de Pueblo Andaluz o el Procurador del Común de Castilla y León), el Defensor de Pueblo y el Defensor de Pueblo Europeo, además de compartir experiencias, se logra una mejor protección de los derechos de la ciudadanía así como una mejor calidad de vida dentro de lo que se ha venido a denominar la “democracia de proximidad”.

La actividad de las Defensorías locales se lleva a cabo, principalmente, en las materias que son de competencia municipal, aunque en ocasiones, también se ocupan de asuntos que, a pesar de exceder la competencia municipal, afectan a los derechos de la ciudadanía o a la actividad cotidiana de ésta. A este respecto, hay que destacar que el ámbito material de actuación de las Defensorías ha ido extendiéndose enormemente en estos años, en primer lugar, como consecuencia del incremento en las materias y competencias que han ido asumiendo los municipios, y, en segundo lugar, por la propia actividad expansiva de las Defensorías, que han ido resolviendo cuestiones que superan las propias competencias municipales en aras a garantizar y proteger los derechos de la ciudadanía. Teniendo en cuenta que la función principal de las Defensorías es la protección de los derechos y libertades de las personas, esto implica que no agotan sus atribuciones en la supervisión de la Administración, sino que pueden alcanzar en su actividad a todas aquellas actuaciones que no les estén expresamente vedadas, utilizando vías o instrumentos, que aunque no se les hayan conferido expresamente, tampoco se les han vedado expresamente, lo que les permite un margen de ac-

tuación muy amplio y eficaz en defensa de los derechos de la ciudadanía. Un ejemplo de ello es la labor realizada por la Defensora de la Ciudadanía de la ciudad de Palma de Mallorca, que en los últimos años ha llevado a cabo múltiples acciones en contra de la trata de mujeres y en defensa de los derechos de las mujeres prostituidas y víctimas de trata, tema que, en principio, excede la competencia propia de la Defensoría, pero que ha tenido una gran repercusión y ha resultado tremendamente efectiva[8] .

Los casos que llegan a las Defensorías, ya sean quejas, reclamaciones, peticiones de intermediación o simplemente solicitudes de asesoramiento son claros indicadores de lo que sucede en la ciudad, de cuáles son los aspectos más problemáticos, los que preocupan a la ciudadanía y que deben ser objeto de análisis para buscar soluciones a las cuestiones planteadas. Es por ello por lo que, generalmente, en la actuación de las Defensorías locales, además de resolver la queja concreta e individual, se va más allá y se estudia de manera global, identificando vulneraciones de derechos que son aplicables al conjunto de la ciudadanía y que permiten introducir cambios en procedimientos, en ordenanzas o reglamentos, en planes o protocolos de actuación. Por ello, las actuaciones de las Defensorías tienen un impacto directo y beneficioso para el conjunto de la ciudadanía, ya que, más allá de detectar alguna situación puntual o concreta, hacen aflorar la existencia de falta de recursos, de disfunciones, descoordinación o problemas sistémicos y proponen soluciones no solo para ese problema o consulta individual, sino, sobre todo, para que evitar que se vuelva a repetir.

[8] Defensora de la Ciutadania - L'Oficina de la Defensora de la Ciutadania i Metges del Món s'uneixen per defensar els drets de les persones prostituïdes i víctimes de tracta (palma.cat)

Por otro lado, y aunque cuantitativamente la labor de las Defensorías se centra principalmente en resolver cualquier asunto que le traslade la ciudadanía sobre el funcionamiento de los servicios y organismos municipales – función reactiva – también desarrolla una función proactiva muy importante. Así, se encarga de impulsar, por iniciativa propia, actuaciones muy diversas con el objeto de analizar problemas que puedan servir para mejorar los servicios públicos y el gobierno de la ciudad y abordar nuevos retos o inquietudes que pueden afectar al conjunto de la población, pero que, por diversos motivos, no se les ha dado la importancia que tienen y quedan fuera de la agenda municipal. Por este motivo, el papel de las Defensorías en mostrar realidades y problemas que, en muchas ocasiones, quedan ocultos o relegados, generalmente porque afectan a colectivos vulnerables o minorías resulta también fundamental para sensibilizar a la sociedad en su conjunto, y para integrar a estos colectivos y sus necesidades en las distintas políticas públicas municipales.

Las actuaciones que llevan a cabo las Defensorías locales se centran en los siguientes bloques temáticos:
En el presente trabajo vamos a dar cuenta de algunas buenas practicas y casos especialmente relevantes que hayan redundado

en una mejor atención a la ciudadanía, en la protección de sus derechos o que hayan supuesto cambios organizativos o normativos a nivel municipal.

2. Ciudades que "cuidan a todas las personas": medidas para lograr una ciudad inclusiva y protectora con los colectivos más vulnerables

2.1. Accesibilidad para personas con discapacidad y movilidad reducida y medidas para una ciudad más sostenible

Uno de los asuntos que provocan más quejas a todas las Defensorías locales es el problema de accesibilidad en las ciudades para personas con discapacidad y movilidad reducida, de manera que tanto los espacios públicos como las edificaciones privadas sean accesibles. Así, muchas quejas están relacionadas con las malas condiciones de las zonas para los peatones, principalmente las aceras, que, en muchas ocasiones son tan estrechas que impiden

que puedan ser utilizadas por personas que vayan en silla de ruedas o con carritos de bebé. También son objeto de reclamaciones las dificultades de acceso a edificios o zonas públicas como parques o plazas, pasos de peatones poco accesibles, etc. Además, después del confinamiento y como consecuencia del COVID-19 se ha prestado especial atención a todo lo relacionado con el uso de los espacios públicos y se han puesto de manifiesto las carencias y dificultades que personas con discapacidad y movilidad reducida tienen para poder disfrutar de ciertos espacios en las ciudades y desplazarse libremente por ellas.

El trabajo desarrollado por las Defensorías locales en este ámbito ha sido especialmente intenso y señalan constantemente la necesidad de garantizar la accesibilidad universal en las ciudades, especialmente de los colectivos con algún tipo de discapacidad – ya sea física, cognitiva o sensoperceptual, pero no solo de estos colectivos, ya que, teniendo en cuenta que cada vez la esperanza de vida es mayor y que cualquier persona, por motivos de salud o por un accidente, pueda ver disminuida su capacidad de movimientos resulta fundamental mejorar las condiciones de accesibilidad de las ciudades, eliminando cualquier barrera, ya sea física o de comunicación, que impidan que las personas se desenvuelvan adecuadamente en las mismas, algo que, por otra parte, supone una mejor calidad de vida para toda la población en su conjunto.

2.1.1. Coordinación entre los distintos servicios municipales: comisiones, grupos de trabajo

Para poder resolver los problemas de accesibilidad en muchas ocasiones resulta preciso acudir a varios servicios municipales. Por este motivo, desde las Defensorías se promueve la colaboración y coordinación entre todos los servicios municipales y las Concejalías correspondientes, para que, respetando las competencias que les corresponden a cada uno de ellos, se pueda actuar de

manera más eficaz y lograr así eliminar las barreras que impiden una accesibilidad total de toda persona, sin distinción.
Así, por ejemplo, en la ciudad de Segovia se ha puesto en marcha un Consejo Sectorial de Accesibilidad[9], que está formado por el alcalde y la persona que ocupe la Concejalía en Urbanismo, técnicos municipales, así como representantes de distintas asociaciones o colectivos, como el Consejo Municipal de la infancia, asociaciones de personas con movilidad reducida y en situación de discapacidad intelectual, visual y auditiva, y asociaciones vecinales.

El objetivo de este organismo es intensificar las acciones transversales y coordinadas de accesibilidad en todos los ámbitos ciudadanos, sumando las responsabilidades públicas y privadas, con el objetivo de lograr una accesibilidad universal en la ciudad a través de una estrategia denominada, estrategia de "diseño para todos". Así, entre las últimas medidas adoptadas destacan las obras para mejorar la accesibilidad las paradas de la línea de autobuses más utilizada, la instalación de puertas automáticas para acceder a algunos edificios municipales, o la adaptación de la Cabalgata de Reyes para garantizar la accesibilidad de todas las niñas y niños.

2.1.2. Protocolos de actuación, mapas de accesibilidad y planes municipales de accesibilidad

[9] https://segovia.es/en/area/servicios-sociales/consejo-sectorial-de- accesibilidad-de-la-ciudad-de-segovia

Otra de las medidas promovidas por las Defensorías ha sido recomendar la creación de protocolos de actuación en los que intervengan activamente todos los sujetos implicados y que favorezcan una gestión transversal, coordinada y favorecedora de los objetivos estratégicos en defensa del bien común y de lo público por encima de intereses particulares y sectoriales para lograr la accesibilidad universal en todas las ciudades y entes locales.

En este sentido, la Defensoría de la Ciudadanía de Segovia viene colaborando activamente con el Grupo de Trabajo sobre Accesibilidad, en el contexto del Consejo Sectorial de Accesibilidad, en la propuesta de elaborar un Protocolo de Cultura Inclusiva con la Concejalía de Cultura del Ayuntamiento. Asimismo, también ha participado activamente con el Grupo de Accesibilidad del Consejo de Accesibilidad para elaborar y proponer un proyecto de accesibilidad plena en el Centro de Recepción de Visitantes de la Empresa Municipal de Turismo y la Concejalía de Turismo. En este proyecto se ha utilizado una metodología novedosa denominada "Test de accesibilidad" y que se propone aplicar a otros centros, monumentos, servicios, actividades, tanto públicas como privadas de Segovia. A través de este test, las personas con necesidades diferentes (ya sean físicas, senso-perceptuales o cognitivas) y los colectivos profesionales analizan las infraestructuras y servicios de la ciudad para ver sus condiciones actuales, las posibles carencias y así como las posibilidades reales de actuación, ofreciendo propuestas de intervención para ir avanzando en accesibilidad. De este modo, gracias a la intervención de todos estos colectivos se realizaron distintas obras y actuaciones en el Centro de Recepción de Visitantes de la ciudad que han mejorado enormemente su accesibilidad[10] .

Del mismo modo, la Síndica de Sabadell, ha propuesto la creación de un mapa de accesibilidad de la ciudad por parte de los

[10] El Consejo Municipal de Accesibilidad redacta un test para analizar el grado de accesibilidad de espacios públicos y privados | Segovia

servicios técnicos municipales, con el fin de detectar las carencias que existen en la ciudad, así como para conocer en qué zonas de la ciudad se incumple la normativa (por ejemplo, aparcando en zonas prohibidas, como pasos de cebra, colocando obstáculos en las aceras, etc.) y realizar las actuaciones correspondientes[11]. Además, con este mapa, las autoridades locales pueden también replantearse el uso del espacio público y adoptar las medidas más adecuadas en materia de movilidad, tanto en la zona urbana como en la interurbana, promoviendo el uso de transporte público y de otros medios de transporte sostenibles, como la bicicleta o los patinetes en lugar de vehículos privados y en los que se garanticen espacios seguros para los peatones. De esta manera, además de hacer una ciudad más accesible y segura, disminuye la contaminación del aire y se contribuye a proteger el medio ambiente.

Por otro lado, se promueve la aprobación de un Plan Integral de Accesibilidad municipal, que, teniendo en cuenta los mapas de accesibilidad de la ciudad, desarrolle e implemente acciones para lograr una ciudad más inclusiva, trabajando conjuntamente con los ciudadanos. En este sentido, las Defensorías han propuesto que estos planes se aprueben siguiendo un procedimiento determinado, en el que se cuente con la participación de todas las instituciones y colectivos afectados y en los que se recojan, como mínimo, una serie de contenidos.

2.1.3. Medidas concretas para mejorar la accesibilidad

Además de las cuestiones más generales que hemos señalado, algunas Defensorías han recomendado la realización de medidas concretas y específicas para mejorar la accesibilidad. De todas las analizadas, destacamos las siguientes:

[11] https://sindicasabadell.cat/wp-content/uploads/2022/05/resum_memoria_2021.pdf

PLAN INTEGRAL DE ACCESIBILIDAD MUNICIPAL	
[illegible]	Estudio previo de campo sobre el funcionamiento de la ciudad, localización y detección de problemas y necesidades (fase de diagnóstico) Ronda de contactos con instituciones y entidades implicadas y con los colectivos afectados Elaboración del plan, con medidas a acometer, plazos y presupuesto Medidas de control y seguimiento
CONTENIDO	Vías y espacios públicos Edificios municipales y de otros organismos públicos Medios de transporte Accesibilidad a la comunicación sensorial Infoaccesibilidad

A)Uso de rampas para el acceso a los autobuses de todas las personas con dificultades de movilidad, ya sea permanente o temporal

Esta medida ha sido impulsada por la Defensoría de Vitoria, tras la reclamación presentada por una persona que había tenido dificultades para poder acceder a un autobús urbano[12].

En este caso, la petición, tanto la de la reclamante como de la Defensoría, no se referían al cumplimiento de las condiciones mínimas a las que las empresas de transporte urbano vienen obligadas por ley. Todas las empresas de transporte urbano cuentan con unas rampas y dispositivos para facilitar a personas con discapacidad acceder o bajar del autobús. Lo que pretende la Defensoría es garantizar la accesibilidad en términos más amplios. Se trataría de mejorar estas garantías para que todas las personas con problemas de movilidad, del tipo que fuera, no tengan ninguna duda sobre la posibilidad de acceder o no en condiciones de seguridad y autonomía al interior de los vehículos.

[12] https://sedeelectronica.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/88/33/88833.pdf

En este sentido, la Defensoría considera que si hay personas que, por su condición cuentan con unos asientos reservados en el autobús (es el caso de personas de la tercera edad, mujeres embarazadas o que porten bebés, personas con dificultades de movilidad, ya sean transitorias o permanentes o personas que no puedan viajar de pie sin evidente riesgo de accidente) parece coherente que se les facilite igualmente el acceso a los autobuses, ya que, en caso contrario, se verán obligados a no utilizar el transporte público, por las dificultades para poder acceder o bajar de ellos.

Por ello, recomienda que la empresa pública que gestiona el transporte de autobuses urbanos adopte los acuerdos necesarios para que el personal de conducción facilite el uso de todos los sistemas de acceso de los que esté equipado el vehículo, incluida la rampa mecánica o manual, cuando una persona con dificultades de movilidad (ya sea de carácter temporal o permanente) vaya a embarcar o desembarcar del mismo, independientemente de si utiliza algún dispositivo de ayuda, garantizando así la accesibilidad universal a las personas con problemas de movilidad. Además, la Defensoría establece que estas medidas se hagan públicas, de manera que se garantice su conocimiento por parte de la ciudadanía, al tratarse de una norma que afecta a los derechos de los usuarios.

B) Zona de juegos infantiles accesibles e inclusivas

Otra de las medidas más relevantes en este ámbito es la que ha llevado a cabo la Sindicatura de la ciudad de Barcelona que durante el año 2021 ha realizado una actuación de oficio sobre las áreas de juego en la ciudad. Tras esta actuación, se ha detectado que en muchos barrios de la ciudad no existen áreas de juego infantil accesibles e inclusivas, por lo que ha recomendado, por un lado, que cada barrio de Barcelona disponga, como mínimo, de un área de juegos infantiles con elementos accesibles e inclusivos, para que las familias con niños con diversidad funcional no sean discriminadas y, por otro lado, que tanto la renovación de las áreas como la creación de nuevas zonas de juego infantil cuenten con criterios de accesibilidad e inclusión para cumplir con el objetivo del 100% en 2030.

En este sentido, y aunque la Sindicatura considera que ha habido una mejora en la evolución de la renovación de las áreas de juego existentes, considera necesario realizar un esfuerzo por parte de las autoridades municipales para dar un mayor impulso a la accesibilidad y adaptación de los parques infantiles[13].

C) Soluciones habitacionales para personas en riesgo de exclusión

Uno de los colectivos a los que las Defensorías han prestado más atención es el de las personas sin hogar, buscando opciones para poder facilitar y garantizar, en la medida de lo posible, el acceso y disfrute de sus derechos humanos básicos, en especial

[13] https://www.sindicaturabarcelona.cat/es/2021/09/20/cada-barrio-tenga-una-area-de-juego-infantil-accesible-e-inclusiva/

de la vivienda, que constituye el primer eslabón en la cadena de protección para preservar la salud, la vida y la dignidad de toda persona[14] . Y contribuyendo a dar visibilidad a un colectivo que generalmente queda fuera de la agenda política y de las acciones de los gobiernos municipales.

El colectivo de personas que vive en la calle no es uniforme: Hay personas con adicciones, dependencias, trastornos mentales y afectivos, patologías, desajustes familiares, discapacidades, carencias económicas, formativas, y un círculo vicioso de problemas encadenados, todas ellas con años de marginación a sus espaldas y problemáticas diversas que les sitúan en el último peldaño de la comunidad.

La situación de las personas que se encuentran viviendo en la calle se agravó como consecuencia de la pandemia, con el cierre de los comedores sociales y de parques, bibliotecas, centros cívicos y otros espacios que servían como refugio momentáneo en la calle y actualmente se enfrentan a situaciones de precariedad extrema y exclusión social, económica y residencial. Los expertos afirman que han proliferado y proliferarán las situaciones de infravivienda, sobreocupación y ocupación de viviendas en desuso, condiciones habitacionales que, sin duda, aumentan el grado de vulnerabilidad social de las personas afectadas, y ponen en valor la importancia del derecho a una vivienda.

Especialmente relevantes las actuaciones llevadas a cabo por la Síndica de Sabadell[15] y el Defensor de la Ciudadanía de Granada[16].

Ambas Defensorías coinciden en formular recomendaciones y

[14] https://www.granada.org/obj.nsf/in/TBWNCQX/$file/INFORME%20ANUAL%202020%20DEFENSOR%20DE%20LA%20CIUDADANIA.pdf
[15] resum_memoria_2021.pdf (sindicasabadell.cat)
[16] https://www.granada.org/obj.nsf/in/TBWNCQX/$file/INFORME%20ANUAL%202020%20DEFENSOR%20DE%20LA%20CIUDADANIA.pdf

medidas que deben ejecutarse a corto, medio y largo plazo, con la voluntad de aportar y sumar esfuerzos para la protección de los derechos de los más vulnerables.

Las acciones y medidas a corto plazo se corresponden con situaciones de emergencia, pero resulta preciso establecer también planes a largo plazo que cuenten con profesionales de diversos sectores y actúen sobre la persona como un todo, en sus distintas dimensiones y con los recursos humanos y materiales suficientes.

Las medidas a corto plazo requieren de una actuación inmediata que dé respuesta efectiva a aquellas personas que necesitan acceder a una vivienda con carácter urgente. Para ello, actúan distintos organismos, generalmente, las denominadas Mesas de emergencia habitacional que se encargan de realizar las gestiones oportunas. Sin embargo, en estos últimos años, como consecuencia de la alta demanda y de la falta de un parque de viviendas suficiente destinado a políticas sociales, se ha ido incrementando el periodo de tiempo que transcurre entre la valoración favorable de la Mesa de emergencias y la asignación de una vivienda, que llega, en algunos casos, hasta el año y medio de espera.

Entre las medidas propuestas por estas Defensorías locales destacan las siguientes:

- Impulsar la creación y puesta en marcha de centros de estancia permanente para estancia diurna y nocturna, de titularidad pública, para la atención integral de las personas sin hogar. En este sentido, tanto en la ciudad de Granada como en Sabadell se han impulsado durante la pandemia proyectos de albergues y centros de estancia para personas sin hogar con resultados altamente positivos y con una valoración también muy positiva por parte del colectivo, ya que permiten a las personas sin hogar un lugar donde dormir y ser atendidas con todas las garantías.

- Puesta en marcha de medidas que prioricen el acceso a la vivienda como solución al sinhogarismo. El "housing first" es una solución eficaz para las personas sin hogar, una metodología novedosa que ha sido acogida con éxito en otros países europeos para erradicar las situaciones de calle. Hasta hace pocos años, la forma de afrontar el sinhogarismo seguía un modelo de atención en forma de escalera, de manera que las personas sin hogar tenían que ir superando pasos poco a poco: de la calle a un albergue, del albergue a un alojamiento temporal y, como último escalón, a una vivienda permanente. En ese largo proceso, un alto porcentaje de personas volvía a la calle. El "housing first" da la vuelta a ese modelo y comienza por la vivienda. El coste de la plaza es menor que el de muchos recursos existentes, ofreciendo una vivienda estable y una intervención de mayor intensidad.

  Para ello, resulta preciso llevar a cabo un estudio de las condiciones de acceso a la vivienda analizando las problemáticas existentes, pero también previendo las que pueden darse en el futuro y crear soluciones habitacionales para las personas sin hogar, garantizando, además, en la medida de lo posible, unos ingresos mínimos vitales que les permita vivir en condiciones dignas.

- Movilizar la vivienda vacía hacia el alquiler social; fomentar y garantizar la función social de la vivienda, desincentivarla la utilización anómala y penalizar, en su caso, su uso antisocial y puramente especulativo.

- Ampliar las políticas de vivienda destinadas a los colectivos más desfavorecidos y aumentar los recursos residenciales que se gestionan desde los servicios sociales. Incrementar el número de plazas en casas de acogida. Programa de emergencia habitacional en pensiones (Granada).

- Desarrollar políticas orientadas a garantizar el cuidado y la salud del colectivo de personas sin hogar. Resulta evidente la afirmación de que vivir en la calle es incompatible con garantizar el derecho a la salud. Las personas que viven en la calle sufren más enfermedades graves y tienen más dificultades para cuidar la salud, ya que para estas personas resulta extremadamente difícil seguir tratamientos y cuidados médicos. Según los expertos, la tasa de mortalidad de las personas sin hogar es tres veces más alta que la del resto de la población.

- Desarrollar medidas concretas contra la discriminación y los delitos de odio "invisibles" que sufren las personas sin hogar. Porque en la calle sufren agresiones, insultos, discriminación y violencia (tanto física como sexual), una violencia que en la mayoría de los casos permanece oculta. Asimismo, es importante que los delitos de odio por aporofobia empiecen a ser visibilizados a través de campañas de sensibilización a la población, ya que la situación en la que viven sigue siendo desconocida y a menudo se reproducen los estereotipos que perpetúan el estigma. En este sentido, la inclusión de la aporofobia entre los casos que sigue la Comisión de la convivencia, donde participan diferentes entidades y colectivos, así como el Ilustre Colegio de la Abogacía de Sabadell y las fuerzas de seguridad, puede ser un primer paso para evitar situaciones de discriminación que se materializan, especialmente, en este colectivo.

- Colaboración entre instituciones locales, autonómicas y provinciales para compartir recursos, hacer frente a la crisis habitacional y establecer canales de colaboración y actuaciones conjuntas. En este sentido, hay que indicar que las Administraciones municipales cuentan con escasos recursos para poder llevar a cabo las políticas públicas necesarias para garantizar el derecho a la vivienda de las personas sin hogar, y, al mismo tiempo, son quienes reciben en primera instancia el

impacto social de esta problemática y quienes son responsables de garantizar a todas las personas que habitan en ese territorio sus derechos humanos básicos, independientemente de su situación personal o administrativa, por lo que resulta esencial establecer líneas de colaboración entre los distintos poderes púbicos territoriales.

D) Jóvenes migrantes sin referentes familiares

Recientemente, la Sindicatura de Greuges de Barcelona ha publicado un informe sobre la situación de los jóvenes migrantes sin referentes familiares en la ciudad de Barcelona[17] , con el propósito de abordar la realidad de este colectivo especialmente vulnerable y, en concreto, presta una especial atención a adolescentes y jóvenes de 18 a 23 años. En el sistema actual, durante el tiempo en que son menores de edad son acogidas, tuteladas y atendidas por los organismos públicos. Sin embargo, una vez logran la mayoría de edad, finaliza la tutela administrativa. Por ello, el objetivo de este informe es identificar cómo mejorar y facilitar la transición a la edad adulta en condiciones de igualdad y equidad, promoviendo el respeto a sus derechos y libertades, de la misma forma que se garantizan a cualquier ciudadano de la ciudad.

La Sindicatura de Barcelona destaca el papel fundamental que desempeñan los entes locales, que, aunque no tienen competencia sobre esta materia (es competencia autonómica) son clave para salvaguardar la buena acogida, incorporación y participación de las personas migrantes en la ciudad, son las Administraciones más próximas a la ciudadanía y constituyen la primera puerta de entrada a los servicios públicos.
De acuerdo con los datos recabados por la Sindicatura, desde el año 2015, han llegado a Cataluña alrededor de 9.000 niños

[17] https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/2022/05/Informe-JMSRF.pdf

y jóvenes migrantes sin referentes familiares. Aunque no resulta sencillo tener cifras exactas, se estima que en la actualidad en la ciudad de Barcelona puede haber entre 200 y 500 niños y jóvenes sin referentes familiares, atendiendo a las estadísticas ofrecidas por el Servicio de Detección e Intervención del Ayuntamiento de Barcelona que atendió en 2021 aproximadamente a 500 niños y jóvenes migrantes, que se encontraban sin hogar, vivían en alojamientos inseguros o inadecuados o estaban vinculados a programas de personas sin hogar, o a los datos ofrecidos por la Generalitat de Cataluña, que estima que hay más de 200 jóvenes no acompañados en la ciudad (datos de la Generalitat de Cataluña de 2021).

Más allá del dato, lo realmente relevante es el hecho de que este colectivo se encuentra en una situación de vulnerabilidad extrema, por lo que la Sindicatura ha realizado una serie de propuestas sobre muy distintos ámbitos: salud, educación, ámbito laboral y participación en la vida social y cultural, con el objetivo de apoyarles y brindarles un apoyo específico para ayudarles a desarrollar un proyecto de vida.

Entre las medidas propuestas destacan las siguientes:

- Reforzar los espacios de atención de las personas migrantes sin referentes familiares en el ámbito de la detección o el acompañamiento y en la defensa de sus derechos, a través de distintos instrumentos, como el asesoramiento y la atención especializada, la clínica jurídica local, la figura de la persona referente o mentora o el refuerzo de los equipos educadores de calle.

- Reforzar las alternativas residenciales, potenciando también otras opciones, como la acogida.

- Reforzar la atención en salud mental, estableciendo un protocolo de atención y acompañamiento psicológico, y de atención ante situaciones que provocan estrés postraumático, desarrollar un espacio sociosanitario para personas en situación de riesgo de exclusión social, y ampliar la cobertura de programas de convalecencia y psiquiatría de calle.

- Reforzar la formación y capacitación lingüística de los y las jóvenes, y garantizar la continuidad de la formación de este colectivo, facilitando también su acceso a los estudios superiores.

- Fomentar la participación de este colectivo mediante la creación de espacios donde se fortalezcan las redes relacionales con la ciudadanía, y haciendo programas de acompañamiento y mejora de su sentimiento de pertenencia.

- Implementar campañas de sensibilización dirigidas al conjunto de la ciudadanía para evitar discursos negativos hacia el colectivo.

- Asegurar una coordinación multinivel y multisectorial entre las diversas administraciones y áreas que tienen competencias vinculadas al colectivo.

- Fortalecer la formación especializada y el diseño de protocolos que faciliten la actuación de los diferentes actores de los procesos de atención, cura e inclusión de estos jóvenes.

- Mejorar la recogida y tratamiento de datos, especialmente cuando no han formado parte del sistema de tutela y acogida durante su minoría de edad.

- Incorporar la perspectiva de género en el diseño y en la implementación y evaluación de las diferentes actuaciones y servicios.

- Implementar mecanismos de evaluación y seguimiento de los diferentes programas a fin de mejorar las actuaciones y servicios, identificando buenas prácticas y experiencias que se puedan compartir con otras ciudades del entorno.

3. Ciudades más participativas

Las Defensorías locales constituyen un elemento fundamental que favorece el diálogo y la mediación entre, por un lado, la ciudadanía y distintos colectivos sociales, como asociaciones, ONGs, etc., y, por otro lado, los distintos órganos y sujetos que forman parte de la Administración municipal, ya sean los cargos públicos representativos (alcalde y concejales) o el personal técnico y de servicios de los entes locales. De este modo, han desarrollado mecanismos e instrumentos muy relevantes para

fomentar la participación ciudadana y potenciar una conciencia ciudadana basada en la igualdad, la justicia, la ética y el fortalecimiento de la democracia, mediante la atención y escucha activa, la búsqueda proactiva y colaborativa de soluciones y una mejor y mayor comunicación entre los poderes públicos y los sujetos, tanto individuales como colectivos en los que se organiza la sociedad, como asociaciones, colectivos, agrupaciones, etc., entendiendo a la ciudad como un espacio de convivencia común en el que se ha de dar voz y visibilidad a los ciudadanos, más allá de las respuestas de las Administraciones públicas. En este sentido, como ejemplos de buenas prácticas destacamos las siguientes.

3.1. Fomentar la comunicación con asociaciones de vecinos. Programas de visitas a los barrios

Una de las líneas prioritarias de las Defensorías es dar voz y atender las demandas sociales de los vecinos y vecinas. Para ello, han puesto en marcha un programa de visitas a los barrios para conocer de primera mano las inquietudes, quejas, necesidades y problemas que tienen en cada uno de los barrios, ya que cada barrio tiene características muy diversas, por lo que resulta fundamental poner de manifiesto la realidad que viven las vecinas y vecinos en sus barrios, especialmente de determinadas zonas de la ciudad que generalmente son marginales o que tienen más carencias y que, en la mayoría de las ocasiones, no aparecen como objetivos prioritarios de las autoridades municipales[18] . Por este motivo, resulta especialmente relevante la labor que desarrollan las Defensorías como altavoz y transmisor de las demandas vecinales. Además, con esta iniciativa se acerca la institución de la Defensoría a los vecinos y vecinas de todos los barrios de la ciudad.
Asimismo, celebran reuniones y encuentros con los representantes de las asociaciones vecinales y con el tejido empresarial para conocer la realidad que viven día a día en sus barrios y las

propuestas de acción que pueden hacer llegar al Ayuntamiento y otros organismos municipales para mejorar la calidad de los vecinos a través de los servicios públicos[19] .

3.2. Órganos de participación ciudadana

En Vitoria, la Defensoría desempeña un papel muy relevante, participando activamente, aunque sin voto, en el funcionamiento de los distintos Órganos de Participación Ciudadana que se han ido creando en la ciudad, transmitiendo consultas y quejas que recibe y ofreciendo su perspectiva y valoración sobre los asuntos que se vayan a tratar.

Existen distintos órganos de participación ciudadana a nivel municipal, todos ellos de carácter deliberativo que actúan como representantes de los ciudadanos y llevan propuestas a las distintas Comisiones del Pleno y al propio Pleno municipal.

Los órganos de participación son los siguientes: En primer lu-

[18] Programa a pie de calle de la Sindicatura de Barcelona. https://www.sindicaturabarcelona.cat/es/visitas-a-los-barrios-de-barcelona/ y El síndic de Barcelona inicia 'A peu de carrer', el proyecto para acercar la Sindicatura a los vecinos y vecinas de los 73 barrios de la ciudad - Sindicatura de Greuges de Barcelona (sindicaturabarcelona.cat)
[19] https://segovia.es/sites/default/files/Components/File_list/Files/Memoria%20informe%20Defensora%20Ciudadania.pdf

gar, los Consejos territoriales o Auzogunes: órgano de carácter territorial, generalmente uno por cada barrio o distrito, que se encargan de tratar los temas que afectan a esa zona de la ciudad. En segundo lugar, Consejos sectoriales, o Elkargunes, que se ocupan de asuntos específicos, como, por ejemplo, el medio ambiente. Y, en tercer lugar, Consejo Social del municipio, formado por los órganos de participación territoriales y sectoriales. Propuestas en el seno del Consejo Social (escucha a asociaciones, etc.) y modificación de ordenanzas fiscales, logrando, por ejemplo, el fraccionamiento en el pago de impuestos.

Todos ellos están abiertos a la participación individual. Además, se ofrece una amplia cobertura informativa a la ciudadanía sobre la convocatoria de las sesiones de estos órganos de participación, los temas de trabajo que se van a tratar y las propuestas que se acuerdan llevar a los órganos de gobierno local. En el desarrollo de sus funciones cuentan con la colaboración de los técnicos municipales y también cuentan con la presencia de los distintos grupos políticos con representación municipal.

En el desarrollo de la actividad de estos órganos de participación, la Defensoría ha detectado que, aunque formalmente no presentan problemas, en la práctica en ocasiones, no resultan del todo eficaces y generan desconfianza sobre el valor y la capacidad real y efectiva de estos órganos de condicionar la actuación del gobierno municipal. Por ello, y con el objetivo de lograr confianza mutua tanto entre la ciudadanía como en los órganos de gobierno de la ciudad en la labor que se realiza desde estos órganos, la Defensoría considera fundamental, por un lado, que los participantes tengan una idea clara de los procedimientos, fundamentos y sobre todo de los límites de la participación ciudadana para evitar malentendidos y frustraciones injustificadas y, por otro lado, que se dinamicen las posibilidades de debate y relación transversal entre los diferentes participantes en los Consejos para que todos sean conscientes de la multiplicidad de

intereses que existen, y sean capaces de desarrollar estrategias de acuerdo y colaboración más allá de sus propios intereses particulares.

Para ello, ha hecho varias propuestas para mejorar su funcionamiento. En primer lugar, garantizar la representatividad y el funcionamiento democrático de los Consejos de participación. Así, de acuerdo con la Defensoría, resulta esencial actualizar los listados de las organizaciones que componen cada uno de los Consejos y se establezca un criterio común sobre cuáles son las organizaciones que realmente pueden participar en estos órganos de participación y cuáles lo pueden hacer con carácter consultivo. Con los listados de asociaciones y organizaciones se puede tener una visión completa de los datos más importantes sobre cómo se organiza la sociedad civil en la ciudad, qué aspectos son los que suscitan un mayor grado de interés, cuáles son las más representativas, si perciben ayudas o financiación pública o privada, la utilidad pública de sus actividades o la manera en la que se organizan.

En segundo lugar, se recomienda llevar a cabo cursos formativos u ofrecer recursos formativos a los miembros de estos órganos de participación en los que queden claros los procedimientos, las funciones y competencias que pueden llevarse a cabo en este tipo de órganos, así como los límites en su actividad.

Finalmente, en tercer lugar, se propone garantizar el funcionamiento de los Consejos –tanto sectoriales como territoriales- como verdaderos órganos colegiados y no como meras comisiones de agravios. En este sentido, la Defensoría insiste en la necesidad de que se estos órganos de participación no se limiten simplemente a ruegos o preguntas o a recibir las listas de agravios o demandas de cada colectivo o representante, sino que cuenten con un orden del día de la reunión. Para ello, es necesario que se realice un preaviso a las asociaciones con un mes de antelación

a la celebración de la reunión para que puedan hacer llegar sus propuestas. Además, una vez se formulen las propuestas, éstas han de ser votadas en ese órgano y posteriormente remitidas a la Junta de Gobierno municipal, que tiene la obligación jurídica de contestar a las propuestas que se les presenten[20] .

También se ha creado el Consejo Municipal de la Transparencia, que emite informes sobre el grado de cumplimiento de obligaciones en cuestión de transparencia y ayuda a la ciudadanía a ejercer su derecho de acceso a la información pública y la Comisión de Sugerencias y Reclamaciones, que como su propio nombre indica, se encarga de dar traslado de cualquier queja o reclamación que se haya planteado sobre el funcionamiento de los servicios municipales.

Junto con estos órganos de participación institucionalizados, también se han constituido diferentes grupos de trabajo en los que cuentan con representación de la ciudadanía y que tratan sobre temas específicos de interés para toda la población, como, por ejemplo, el grupo de trabajo para la mejora de los mandos intermedios, la Agenda urbana y la Agenda 2030, o sobre la ordenanza de veladores.

A este respecto cabe destacar la labor realizada por la Mesa para la conciliación del descanso vecinal y el ocio nocturno en el Casco viejo de la ciudad. Está integrada hosteleros, policía local, comerciantes, vecinos y la Defensoría. El objetivo es consensuar un plan de actuación consensuado, que sea capaz de conciliar los derechos de todos los colectivos y que sea eficaz, prestando especial atención a los problemas de suciedad y de ruidos en la zona. Este órgano cuenta además con una partida presupuestaria propia y está resultando muy eficaz, no solo en el cumplimiento del

[20] Órganos de Participación Ciudadana 43 10 OFICIO (vitoria-gasteiz.org)

plan de actuación acordado, sino también porque han puesto en marcha varias campañas de sensibilización e información a la ciudadanía que también han dado muy buenos resultados.

Otra experiencia muy positiva en relación con la participación ciudadana se ha desarrollado en la ciudad catalana de Santa Coloma de Gramenet. La Síndica de esta ciudad forma parte de la Mesa de derechos de la ciudadanía, órgano de carácter consultivo y deliberativo integrado por más de 20 asociaciones que representan a distintos colectivos de la ciudad, que lleva trabajando desde el año 2017. En esta Mesa, que constituye un claro ejemplo de espacio donde las personas tienen oportunidad de explicar sus necesidades y preocupaciones, se tratan temas muy diversos, aunque principalmente tratan sobre el ejercicio y garantía de derechos sociales, como alimentación, pobreza energética, higiene, ocupación, formación, brecha digital, o violencia de género, entre otras. También han desarrollado acciones muy intensas en defensa del derecho al empadronamiento, con el fin de proteger a todas aquellas personas que, por el hecho no están inscritas en el padrón municipal, administrativamente no existen y se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad como, por ejemplo, mujeres víctimas de trata. Y más recientemente han colaborado en la elaboración de un plan de emergencias COVID. Así, cuando se lleva algún asunto a esta Mesa de derechos de la ciudadanía se realiza un diagnóstico de una determinada situación, señalando las debilidades y fortalezas que sirvan de base para articular la actuación de los poderes públicos más adecuada y se debaten y elevan propuestas de mejora a los órganos de Gobierno municipal además de establecer alianzas y sinergias con las Administraciones públicas y servir como altavoz de denuncia y fortalecer las redes sociales que existen en el municipio[21].

[21] https://www.gramenet.cat/fileadmin/Files/Ajuntament/participacio/documents/Reglamento_participacion_ciudadana_i_gobierno_abierto_cast_def.pdf

3.3. Reglamentos de participación ciudadana

Muchas ciudades cuentan con Reglamentos de Participación Ciudadana, en los que las Defensorías han participado activamente, tanto en el proceso de redacción, formulando aportaciones al texto normativo, como en su implementación y desarrollo.

Los aspectos más relevantes en los que se han centrado las Defensorías son los siguientes:

- Facilitar suficiente información previa al inicio de cualquier proceso consultivo o de participación ciudadana, ya que la ausencia de información suficiente, además de crear un profundo malestar entre las personas que participan en estos procesos, puede convertirse en un elemento que desincentive y frene la democracia activa y participativa.

- En aquellos casos en los que los canales de participación sólo tengan lugar en formato digital se debe tener en cuenta la brecha digital, de manera que se garantice que toda persona pueda tener acceso a los recursos tecnológicos necesarios y a los conocimientos para poder utilizarlos y cuenten con puntos de apoyo o asistencia para poder ejercer su derecho a participar.

- Incluir mecanismos de coordinación entre los distintos órganos o comisiones de participación ciudadana, de acuerdo con los principios de eficacia y eficiencia.

- Garantizar el derecho a la información para que determinados documentos estén al alcance de toda la ciudadanía a través de las páginas webs o plataformas digitales de participación ciudadana.

- Aplicar los principios de transparencia y buen gobierno.

- Asegurar que se tenga en cuenta la diversidad social y las diferencias culturales y de género, y aplicar una perspectiva interseccional y real de la ciudadanía[22] .

3.4. Presupuestos participativos

En los últimos años se está promoviendo la participación ciudadana en la elaboración de los presupuestos municipales, en virtud de la cual la ciudadanía puede presentar propuestas para incorporar a los presupuestos o decidir sobre determinadas partidas presupuestarias. Generalmente, la participación de la ciudadanía en los presupuestos se centra en cuestiones relacionadas con las infraestructuras y los servicios sociales que presta el municipio, aunque las Defensorías también han propuesto que se puedan ampliar a otros ámbitos, por ejemplo, actividades culturales[23] .

Asimismo, las Defensorías, en este ámbito asumen un rol de "observador", con el fin de conocer el grado de participación ciudadana, el desarrollo del procedimiento de participación ciudadana durante la elaboración de los presupuestos y los proyectos que finalmente han sido aceptados para incorporarlos al presupuesto de la ciudad. En estos términos ha actuado la Sindicatura de Barcelona en los presupuestos participativos que, por primera vez, se han llevado a cabo en la ciudad en 2020 y 2021[24] .

Por otro lado, destacan también las Recomendaciones efectuadas por la Defensora de la Ciudadanía de Palma, en relación con los presupuestos participativos, a la vista de que muchos de los proyectos que habían sido aprobados por la ciudadanía no se habían ejecutado[25]. Así, establece:

[22] Sindicatura de Barcelona. Dictamen no vinculante en relación con el proyecto de Reglamento de Participación Ciudadana del Ayuntamiento de Barcelona, de 2021.
[23] Memoria informe Defensora Ciudadania.pdf (segovia.es)
[24] https://www.sindicaturabarcelona.cat/wp-content/uploads/2022/03/20220314_Informe-anual-2021_SQ-1.pdf

- Que se informe públicamente y con claridad a la ciudadanía de cuál es el estado de ejecución de los proyectos y cuál es en cada caso la estimación porcentual de ejecución y la inversión económica efectiva por cada proyecto en la actualidad, indicando, en su caso, el área que estaba previsto que implementara cada uno de ellos, con el objetivo de que la ciudadanía conozca qué proyectos se han ejecutado y cuáles no y de qué áreas dependen cada una de ellas.

- Que se informe si se prevé la ejecución de aquellos proyectos que no se hayan concluido o que no se han iniciado, indicando en qué plazo y con cargo a qué partidas se podrían ejecutar y en caso de no poder aplicar las cantidades comprometidas qué destino ha tenido esa inversión.

[25] https://defensorciutadania.palma.cat/portal/PALMA/dc/RecursosWeb/DOCUMENTOS/1/3_142120_1.pdf

- Cuáles son las razones generales y específicas de cada proyecto que justifican el incumplimiento y, si existen, qué medidas correctoras se han adoptado para mejorar las próximas ediciones de los Presupuestos Participativos.

4. Derecho a la buena administración

El derecho a la buena administración supone el derecho que tiene todo ciudadano y ciudadana a que las instituciones, órganos y organismos públicos traten sus asuntos de manera eficaz, imparcial y equitativa, dentro de un plazo razonable. Sin embargo, la realidad es otra.

Es en las relaciones de la ciudadanía con las Administraciones públicas donde se encuentra la mayoría de las consultas y quejas que la ciudadanía presenta ante las Defensorías, algo que se ha puesto de manifiesto de una manera más evidente como consecuencia de la pandemia por el COVID-19, que ha alterado la manera en la que nos comunicamos con la Administración y que ha puesto de relieve retrasos generalizados en la atención, carencias e ineficiencias en la actuación de los poderes públicos que ha resultado lesivas para los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos, especialmente en el caso de las personas más vulnerables y, que resultan contrarias al derecho a la buena administración.

En este sentido, las Defensorías han llevado a cabo diferentes actuaciones y recomendaciones para garantizar el derecho a una buena administración, destacando la labor que se ha llevado a cabo en la Defensoría de la Ciudadanía de Granada, que propone la implantación de una “nueva cultura administrativa” y en la Oficina de la Síndica- Defensoría Vecinal de Vitoria, con la aprobación en esta última de un plan para la reducción/erradicación del silencio administrativo. Entre las medidas propuestas

destacan las siguientes buenas prácticas[26] .

4.1. Información a los interesados sobre el estado de tramitación de su solicitud o expediente

La Administración tiene la obligación de dar información a los interesados sobre el estado en el que se encuentra su solicitud o expediente. En este sentido, se recomienda que, si la respuesta se va a demorar por cuestiones técnicas, el Ayuntamiento debería anticipar esa demora y explicar los porqués, incluso a través de una comunicación no formal. Asimismo, cuando la respuesta se demore más de lo razonable, la Administración debería ofrecer explicaciones sobre los motivos que han provocado esa demora. Además, durante la tramitación del expediente o solicitud, sería conveniente que el interesado pudiera conocer en qué fase se halla el mismo, preferiblemente a través de la vía telemática

4.2. Publicación de calendario de convocatoria de ayudas y subvenciones públicas

Muchas personas dependen de ayudas sociales para hacer frente a necesidades básicas. Asimismo, muchas asociaciones y organismos dependen en gran medida de las ayudas públicas y subvenciones para poder llevar a cabo su labor. En este sentido, la incertidumbre de estas personas y entidades sobre el momento en que se hará pública la convocatoria de ayudas que les interese, genera graves perjuicios a las personas y lastra la actividad de las organizaciones que aspiran a una subvención. Por ese motivo, las Administraciones competentes, y en este caso el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz, tendría que hacer público un calendario preestablecido con las fechas previstas para la publicación de convocatorias de ayudas.

[26] https://www.vitoria-gasteiz.org/docs/wb021/contenidosEstaticos/adjuntos/es/79/70/57970.pdf

Asimismo, debería habilitarse un modo de notificación personal, telemática, para todas aquellas personas interesadas en concurrir a la convocatoria de ayudas, que les avise cuando se publique la misma. De este modo, los interesados podrían adecuar el gasto y las previsiones presupuestarias y se evitaría la pérdida de opción por desconocimiento de la convocatoria, al tiempo que se facilitaría la concurrencia. Esta información operaría como cauce adicional de información, no exclusivo, de forma que no se vería afectado el principio de igualdad, en tanto que la convocatoria seguiría siendo pública y abierta a otros candidatos previamente no suscritos.

4.3. Resolución y motivación por escrito, sin respuestas mecanizadas o estandarizadas

De acuerdo con la normativa vigente, todas las Administraciones públicas tienen la obligación de resolver y responder a todas las peticiones y reclamaciones que se les plantee en tiempo y forma, obligación que debe entenderse que también es extensible a los organismos públicos de derecho privado.

Además, todo acto administrativo debe recogerse por escrito y debe contar con una “motivación”, una explicación de por qué se ha adoptado esa resolución y no otra, de forma que pueda servir al interesado a la hora de oponerse, de impugnar la decisión. Así, la aportación de explicaciones orales al interesado, a través de citas, reuniones, llamadas, etc., no sustituye a la resolución ni exime de motivación, que ha de ser siempre por escrito. En ese escrito debe constar una referencia sucinta de los hechos, los fundamentos jurídicos, la identificación de las normas aplicables y con indicación del régimen de recursos que se puedan formular en cada caso.

Sin embargo, y aunque la ley establece expresamente la necesidad de motivar los actos administrativos, la realidad es que es muy frecuente que las Administraciones públicas hagan uso de respuestas mecanizadas o estandarizadas, de manera que cuando una persona

presenta alegaciones o interpone un recurso contra los actos dictados por la Administración, el Ayuntamiento recurre a un "modelo tipo" estandarizado, que no responde a las cuestiones concretas y específicas planteadas por la persona interesada o en los que la motivación de la resolución se vea limitada por cuestiones meramente informáticas, por el espacio que admite el programa informático. Esto ocurre muy frecuentemente con las multas de tráfico o con las resoluciones en las que se deniega la concesión de ayudas públicas. En este sentido, las Defensorías defienden que no es suficiente con que se indique la causa por la que deniega una solicitud o ayuda, sino que se especifique suficientemente los motivos concretos por los que se ha dictado esa resolución.

Asimismo, también es muy frecuente que la Administración haga uso del silencio administrativo, es decir, que no conteste a las solicitudes o reclamaciones en el plazo establecido para ello, lo que provoca incertidumbre en la ciudadanía sobre cómo debe proceder ante esa situación. Por ello, se recomienda que se erradique, o, al menos, se reduzca lo más posible el silencio administrativo y que los poderes púbicos procuren resolver de manera expresa y por escrito.

4.4. Elaboración de documentos administrativos claros y comprensibles

Resulta necesario que los documentos administrativos, formularios, solicitudes, resoluciones, etc, se redacten en un lenguaje que la ciudadanía pueda comprender. En este sentido se recomienda, en primer lugar, la puesta en marcha de un plan para revisar y clarificar los documentos administrativos normalizados, a través de comisiones creadas al efecto o con asistencia, ya sea interna o externa. En segundo lugar, ofrecer a los trabajadores municipales cursos de formación y de sensibilización en materia de lenguaje claro. En tercer lugar, sensibilizar y formar al resto del personal municipal en esta materia, en especial a las personas que redacten habitualmente documentos administrativos. Y finalmente, dotar a los servicios

públicos de las herramientas, medios humanos y atribuciones necesarias para llevar a cabo esta labor de adaptación y clarificación

4.5. Mejorar los medios y canales de atención y comunicación con la Administración municipal y simplificar los trámites administrativos

Uno de los aspectos más problemáticos en las relaciones entre la ciudadanía y la Administración es la dificultad para poder acceder a determinados servicios o ser atendidos adecuadamente, ya que, en muchas ocasiones, el ciudadano tiene que realizar trámites en distintas instancias dentro de una pirámide administrativa compleja para lograr que sea atendida su petición. Esta situación se ha incrementado enormemente durante el tiempo de la pandemia por el COVID-19, en el que las Defensorías han recibido una gran cantidad de quejas por las numerosas dificultades y, en ocasiones, incluso, la imposibilidad, para poder concertar una cita y por las largas listas de espera para poder ser atendidos por determinados servicios.

Por este motivo, se hace necesario establecer mecanismos para mejorar los medios y canales de comunicación con la Administración y simplificar los trámites administrativos, a través de las siguientes medidas:

- Simplificar, en la medida de lo posible, los trámites administrativos, con el objetivo de que la actividad de la administración sea más ágil y eficaz.

- Establecer una mayor coordinación tanto en la propia administración (coordinación intra-administrativa) como entre los distintos organismos públicos (coordinación interadministrativa), para evitar, por un lado, que la ciudadanía tenga que acudir a distintas instancias para poder resolver su petición y, por otro lado, que varias Administraciones públicas actúen en paralelo,

a la vez, sobre un mismo asunto.

- Llevar a cabo un análisis de manera integral los motivos por los que se producen los retrasos o la ralentización en la atención al público y adoptando medidas más eficientes y eficaces.
- Fijar objetivos de calidad, indicadores y fórmulas de evaluación.
- Recabar información con fines estadísticos sobre el número de asuntos planteados y resueltos, en los que se especifique el tiempo de resolución.
- Determinar el plazo medio de resolución de expedientes.
- Acortar los plazos de atención y respuesta, fijando objetivos.
- Incorporar mecanismos complementarios a las citas previas.
- Incrementar los puntos de atención ciudadana.
- Redoblar los esfuerzos y recursos para ofrecer servicio a persona que no saben o no pueden relacionarse con la Administración a través de medios telemáticos y para trasladar a la ciudadanía las decisiones adoptadas.

4.6. Implantación de una nueva "cultura administrativa"

Se propone la implementación de una nueva cultura administrativa, acorde con los nuevos tiempos, que permita humanizar la actividad de la Administración, de manera que haya una aproximación mayor a la ciudadanía, creando nuevas formas de atención ciudadana, avanzando en la innovación, la eficiencia y la flexibilidad para lograr una mayor y mejor atención ciudadana que se ocupe de abordar de manera integral y los problemas y necesidades que presenta la población, incorporando la perspectiva ética entre el ciudadano

y la Administración.

4.7. Asesoramiento específico sobre el pago de determinados impuestos o trámites

Uno de los asuntos que genera un mayor número de consultas a las Defensorías es el tema de los impuestos y tributos y en los últimos meses estas consultas se han incrementado enormemente en relación con el impuesto de plusvalía municipal, como consecuencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 26 de octubre de 2021, que declara inconstitucional la manera en la que se había venido calculando este impuesto. El incremento en el número de consultas ha hecho que algunas defensorías hayan publicado en sus páginas web notas informativas en las que se orienta a los ciudadanos sobre cómo deben proceder hasta que se apruebe el nuevo sistema de cálculo de este impuesto de plusvalía. Así, por ejemplo, el Fórum de Sindicaturas y Defensorías locales de Cataluña recomienda que hasta que no se adapten los sistemas informáticos municipales al nuevo sistema de cálculo de este impuesto, las personas que estén obligadas a pagar este tributo tras la transmisión de un bien inmueble, pueden presentar un escrito declarando la transmisión efectuada pero no hacer efectivo el pago hasta que lo exija el órgano correspondiente o bien llevar a cabo el pago del tributo, aunque el ayuntamiento no haya adaptado sus ordenanzas o su tramitación electrónica y exigir su devolución posterior, por tratarse de un ingreso indebido[27] .

Por su parte, también queremos destacar el servicio de intermediación hipotecaria que ha puesto en marcha la Defensoría de la Ciudadanía en Granada, en colaboración con el Colegio de Abogados y el Ayuntamiento de la ciudad. Este servicio se ha creado para ayudar a todas las personas empadronadas en Granda, propietarios de una vivienda habitual que estén inmersas en un procedimiento de

[27] https://www.sindicatureslocals.cat/guia-per-afrontar-la-nova-regulacio-de-limpost-de-plusvalua-municipal

ejecución hipotecaria y que puedan verse afectadas por situaciones de riesgo residencial.

También pueden acceder a este servicio aquellas personas que quieren conocer si les están aplicando una cláusula suelo ilegal y sobre cómo realizar la reclamación a los bancos para que les devuelvan el dinero cobrado indebidamente.

A través de este servicio se cuenta con el asesoramiento de abogados especializados en la negociación con entidades financieras. Entre las alternativas propuestas para evitar el desahucio por impago se barajan la renegociación de las condiciones de los préstamos, aplazamiento del pago, rebaja de las cuotas, bajada del tipo de interés, quita de años de carencia, así como la dación en pago o el alquiler social[28] .

5. Derecho a ser empadronado

Uno de los aspectos al que las Defensorías ha prestado una ma-

[28] Ayto. Granada - Oficina del Defensor del Ciudadano de Granada:

yor atención es en relación con el empadronamiento, supervisando con especial celo la actuación que llevan a cabo los ayuntamientos en la gestión del padrón, con el objetivo de que éste no sea utilizado de forma indebida o con objetivos distintos a los que están previstos en la ley.

En este sentido, destaca la labor llevada a cabo por el Foro de Síndicos de Cataluña, que ha publicado dos informes muy detallados sobre este tema, en los que se pone de manifiesto los problemas que derivan del uso indebido del padrón por parte de las administraciones municipales[29].

El padrón municipal es un registro administrativo que permite contabilizar cuántas personas residen habitualmente en un municipio y sirve, por un lado, para planificar los servicios públicos de la localidad y, por otro lado, para obtener la financiación correspondiente de parte de la administración autonómica o estatal, ya que en función del número de habitantes los entes locales están obligados a prestar unos determinados servicios y reciben una financiación proporcional a su población.

Toda persona tiene la obligación de empadronarse en el municipio en el que reside y, al mismo tiempo, los Ayuntamientos tienen la obligación de inscribir en el padrón municipal a todas personas que residen en el municipio. Sin embargo, hay Ayuntamientos que, aprovechando el margen de discrecionalidad que permite la ley, utilizan el padrón para objetivos distintos a los previstos en la ley. Así, por ejemplo, para luchar contra la inmigración irregular o impedir el establecimiento en la ciudad de personas extranjeras, exigen datos sobre la nacionalidad o su situación legal en España, esto es, si tienen residencia legal. O para luchar contra la ocupación ilegal de viviendas, exigen in-

[29] Monografia 'El dret a ser empadronat i la bona administració' (segona edició) | Síndics i Defensors Locals de Catalunya (sindicatureslocals.cat)

formación sobre la titularidad de la vivienda o la situación legal o física de la misma.

La importancia de estar empadronado radica en que el hecho de que estar inscrito en el padrón no sólo nos otorga la vecindad administrativa en un municipio, sino que afecta al ejercicio de derechos fundamentales, como el derecho de sufragio, ya que el padrón se utiliza para configurar el censo electoral, el derecho a la educación (obtención de una plaza escolar), el derecho a la protección de la salud (mediante la obtención de la tarjeta sanitaria y el acceso al sistema público de salud) y permite acceder a los servicios sociales que, de otro modo, no se podrían disfrutar. Asimismo, el empadronamiento también afecta a derechos específicos en materia de extranjería, como el derecho de reagrupación familiar, la obtención de permisos de residencia o incluso la

regularización del estatus migratorio.

Por este motivo resulta esencial que el empadronamiento se lleve a cabo cumpliendo con los principios de la buena administración, es decir, con agilidad, rapidez y con la mayor diligencia, mediante procedimientos que garanticen la transparencia, claridad y seguridad jurídica. El Padrón como Registro administrativo debe estar dotado de la mayor eficacia en el cumplimiento de su función de acreditar la identidad y el domicilio de una persona en el municipio. Sin embargo al no tener carácter de registro jurídico ni someter a sus inscripciones a calificación como es el caso de los Registros de la Propiedad o el Registro Civil la actuación de la Oficina Municipal que gestiona el padrón se limita únicamente a determinar la identidad del solicitante y su domicilio en el término municipal sin que pueda entrar a valorar cuestiones jurídicas relativas a los títulos civiles que justifican ese domicilio o a otras cuestiones que trasciendan la declaración de esos hechos. En todo caso la Oficina del Padrón debe admitir a trámite toda solicitud formalizada sin perjuicio de que en su caso pueda rechazarse el empadronamiento exclusivamente cuando no quede acreditada la identidad del solicitante mediante un documento de identidad vigente (Cédula de Identidad Personal o Pasaporte) o cuando no quede acreditado el domicilio en el municipio.

En este sentido, se recuerda que el plazo que tiene la Administración para resolver las peticiones de registro en el padrón municipal es de tres meses y si en ese plazo no se ha resuelto, se produciría un caso de silencio administrativo positivo, es decir, la persona puede dar por aprobada su solicitud de inscripción de empadronamiento, sin que el Ayuntamiento pueda posteriormente dictar una resolución desestimatoria. A este respecto, se debe resaltar que, de acuerdo con la legislación aplicable, la Administración local debe informar al solicitante del plazo de resolución y de los efectos del silencio en caso de no resolver en

el plazo previsto, pero la realidad es que esta comunicación no se suele llevar a cabo.

En la guía elaborada por el Foro SD se establece de manera muy clara cómo se debe actuar para empadronar a personas en situaciones especialmente complejas, como es el caso de las personas sin hogar, personas que no tienen un título de propiedad o de residencia, personas que comparten domicilio, personas que viven en alojamientos colectivos o que no disponen de documentos de identidad oficiales (que se encuentran en situación irregular). El objetivo es ofrecer soluciones tanto para la ciudadanía como para los Ayuntamientos y que estos últimos puedan resolver las solicitudes de empadronamiento de la norma más diligente posible.

En el informe se parte de la aplicación de tres principios generales del Derecho:

- En primer lugar, que, en caso de duda o controversia, la interpretación de la normativa por parte de la Administración en relación con el padrón deberá de ser a favor del derecho a ser empadronado.

- En segundo lugar, que la interpretación de la normativa aplicable debe ser siempre a favor de continuar con el procedimiento administrativo de empadronamiento y evitar convertirlo en una carrera de obstáculos para la persona solicitante.

- En tercer lugar, que el gestor municipal debe actuar siempre aplicando el principio de equidad.

Asimismo, se considera que existe una presunción de veracidad en la declaración del ciudadano que desea inscribirse en el padrón y que se debe aportar la información mínima precisa par acreditar su identidad y el domicilio en el que reside, de manera

que la inscripción en el padrón municipal debería ser automática y, únicamente de manera excepcional, se podrían comprobar los datos presentados por el ciudadano si existen o se aprecian indicios de que se la información es errónea. Sin embargo, a pesar de que la regulación es clara a este respecto, lo habitual es que la Administración solicite documentos que ya se encuentran en su poder o que resultan innecesarios, de acuerdo con la opinión de las Defensorías, por lo que al exigir documentación superflua e innecesaria se estaría conculcando el derecho a una buena administración, además de provocar retrasos en la tramitación del empadronamiento o incluso, en algunos casos, se llega a rechazar el empadronamiento por no aportar la documentación requerida, a pesar de que esa documentación no se exija legalmente.

Por otro lado, en el caso de que se deniegue el empadronamiento por no cumplir con los requisitos, la Administración debe motivar adecuadamente la denegación de manera comprensible para la ciudadanía y respetando en todo caso, la interdicción de la arbitrariedad fijada reconocida en el art. 9.3 CE y no sería suficiente con motivaciones formalistas o modelos tipo estandarizados que no justifiquen realmente los motivos por lo que la Administración ha rechazado la inscripción en el padrón.

Las situaciones especialmente problemáticas en relación con el derecho al empadronamiento son las siguientes:

A) Denegación por no constar en los registros de los servicios sociales

La normativa sobre las inscripciones en el padrón municipal disponen que cuando el solicitante no señale un domicilio propiamente dicho por no tenerlo, la Oficina del Padrón deberá admitir a trámite la solicitud y pedir un informe de los Servicios Sociales para que acrediten que, aunque la persona solicitante

no disponga de un domicilio normalizado, de las actuaciones e intervenciones de los Servicios Sociales se puede considerar a dicha persona domiciliada en el municipio y no mero transeúnte. Así pues, una vez realizado el preceptivo informe por parte de los Servicios Sociales el Padrón tendrá que adoptar la resolución correspondiente, siempre que entienda que ha quedado acreditada la residencia del solicitante en el municipio, aunque ésta no lo sea en un domicilio normalizado.

A este respecto, las Defensorías resaltan que una de las principales causas por las que se desestima la solicitud de empadronamiento es por el hecho de que una persona o familia no consten en los servicios sociales del municipio. Esta suele ser la respuesta más habitual para rechazar la inscripción en el padrón de personas que no tienen un domicilio fijo, lo que resulta paradójico, cuando a la vez, se deniega el acceso a los servicios sociales precisamente por no estar empadronado.

Así, en muchas ocasiones, cuando una persona que no tiene un domicilio fijo, por ejemplo, personas sin hogar o en situación de extrema vulnerabilidad, solicita su inscripción en el padrón municipal el personal encargado consulta y solicita informe a los servicios sociales municipales y si no consta en las bases de datos de los servicios sociales rechazan la solicitud de empadronamiento por no poder disponer del informe de servicios sociales.

A este respecto, las Defensorías recuerdan que todas las personas, incluidas las extranjeras, con independencia de su situación administrativa, tienen derecho de acceso a los servicios sociales. Y, además, los poderes públicos tienen la obligación de actuar respetando y haciendo efectivo el derecho a una buena administración desplegando las técnicas de colaboración y cooperación necesarias con diligencia. Es más, en el caso de que una persona o una familia no hayan entrado en contacto con los servicios sociales, debe facilitarse y ofrecerse ese servicio público, lo que le permitirá

poder empadronarse posteriormente. En caso contrario, es decir, cualquier actuación por parte de los poderes públicos que impida u obstaculice el acceso y la asistencia de los servicios sociales y ejercer el derecho a empadronarse constituiría un acto de mala administración y discriminatorio por motivos de nacionalidad, lo que supone una infracción administrativa muy grave.

B) Personas sin hogar

La normativa establece claramente que toda persona sin hogar que reside habitualmente en el municipio tiene el derecho (y la obligación) de solicitar el empadronamiento, y la Administración está obligada a inscribirla si reúne los requisitos legales.

El único caso en el que se puede denegar el empadronamiento a una persona sin hogar será aquel en que sea imposible, desde de una perspectiva razonable, hacer llegar una comunicación en el domicilio que haga constar el solicitante. La decisión sobre la posibilidad o imposibilidad de que las notificaciones lleguen no podrá fundamentarse en criterios irracionales y exige una motivación en la que se justifiquen las razones para que se prevea razonablemente que las notificaciones no llegarán y, en consecuencia, se deniegue la inscripción.

Teniendo en cuenta que el derecho a una buena administración exige de la Administración una actividad proactiva para encontrar una vía razonable de comunicación, el informe de las Defensorías locales propone que, para estos casos, además de intentar notificar en el domicilio que haya indicado se pueda incorporar en la solicitud por parte del solicitante otro emplazamiento en el que pueda recibir la notificación, como un comercio o el local de una organización o asociación, por ejemplo, de manera que así se podría solucionar ese inconveniente de imposibilidad de llevar a cabo notificaciones administrativas.

Es más, de acuerdo con la normativa también se prevé la posibilidad de generar, si fuera necesario, un domicilio ficticio, que puede ser incluso un local público o una dependencia municipal, donde la persona pueda recoger las notificaciones.

En este ámbito, las Defensorías consideran que el nivel de diligencia exigible a la administración local debe ser máximo, teniendo en cuenta que nos encontramos ante personas que están en una situación de enorme vulnerabilidad y que la imposibilidad de empadronarse puede poner en riesgo su integridad física y moral y su dignidad, al limitar las posibilidades de acceder a servicios sociales y afectando, de ese modo, también, a sus derechos fundamentales.

C) Inexistencia de título del domicilio de residencia

Como ya hemos señalado, corresponde a los Ayuntamientos realizar las actuaciones y operaciones necesarias para mantener actualizado el padrón, de forma que se garantice que los datos que contiene se corresponden con la realidad. Para ello, las Administraciones locales tienen la facultad de exigir a los solicitantes que aporten una serie de documentos con la única finalidad de comprobar la veracidad de los datos que aparecen en el padrón. Por lo tanto, cuando el gestor municipal tenga la convicción de que los datos que constan en la inscripción padronal se ajustan a la realidad, deja de estar facultado para pedir ulteriores justificantes que acrediten este hecho. Esto implica que la actuación de la administración municipal debe limitarse única y exclusivamente a comprobar y acreditar que la persona que solicita el empadronamiento reside en el domicilio que ha indicado y no le corresponde entrar a valorar otras cuestiones que son de índole jurídico-privada, como determinar si la persona dispone de un título que legitime la manera en la que está residiendo en la vivienda, es decir, si la persona es la propietaria de la vivienda o está como arrendataria de la misma o no.

Así pues, y aunque se puede presentar como documentación que acredite la residencia en ese domicilio el título de propiedad de la vivienda o un contrato vigente de arrendamiento de vivienda para uso como residencia habitual acompañado del último recibo del alquiler, también se pueden aceptar otros documentos, como, por ejemplo, recibos de domiciliaciones de determinados suministros como el agua o la electricidad y se podrán realizar las comprobaciones oportunas por otros medios, como, por ejemplo, un informe policial, una inspección, para verificar que la persona solicitante del empadronamiento realmente reside en ese domicilio y, en caso afirmativo, proceder a inscribirla en el padrón. En definitiva, los poderes públicos no son competentes para controlar si existe un título legal que avale la residencia en un determinado domicilio, y tampoco pueden exigir la presentación de un documento específico, sino que tendrá que aceptar cualquier documento que la persona solicitante aporte en su solicitud en los que se acredite su residencia en ese lugar e incluso, en caso de no poder entregar ningún documento, podrán llevar a cabo una inspección municipal para comprobar si efectivamente la persona solicitante reside en el lugar que declara.

D) Domicilios compartidos

Un supuesto distinto es el caso de la existencia de compartición de domicilio, cada vez más frecuente, por el aumento del llamado “co-living” o personas realquiladas a los que el propietario de la vivienda alquila una habitación, a veces con contrato, a veces informalmente.

La normativa indica que cuando un ciudadano solicite su alta en un domicilio donde ya consten empadronadas otras personas, en lugar de solicitarle el documento que justifique su ocupación de la vivienda, se le tendrá que exigir la autorización por escrito de una persona mayor de edad que figure empadronada en ese domicilio. La persona que autorice tendrá que disponer de

algún título acreditativo de la posesión efectiva de la vivienda a su nombre. Esta solución hace que, en la práctica, el solicitante tenga muchas dificultades para conseguir esa autorización, por diferentes motivos por parte de quien alquila o realquila (ocultación de ingresos a Hacienda, exceso de ocupantes respecto a lo permitido en la normativa o la cédula de habitabilidad, incumplimiento de cláusulas de prohibición de realquiler, pago en negro por la autorización...).

En los casos en que el solicitante no pueda aportar esta autorización, es necesario tratar el supuesto de dos posibles modos, dependiendo de la situación. O como un caso de persona sin hogar porque, aunque se disponga de un techo no tiene seguridad jurídica en la tenencia; o bien como un caso de carencia de título acreditativo de quien se quiere empadronar, pero en el que la persona puede aportar otras pruebas que vive realmente donde afirma vivir.

E) Alojamientos colectivos

Uno de los supuestos que también han generado conflicto en algunos Ayuntamientos es el empadronamiento de personas que viven en viviendas cedidas por alguna entidad religiosa u organización del Tercer Sector. En este supuesto se niega el empadronamiento por entender que no se trata de una vivienda sino de un alojamiento colectivo. En el caso de ser efectivamente uno alojamiento colectivo, el empadronamiento sólo requiere la autorización de la persona que dirija el centro. Si no se trata de un alojamiento colectivo, el titular de la vivienda debe instar el cambio del tipo de vivienda a vivienda familiar.

F) Víctimas de violencia de género

Uno de los cambios legales introducidos en las últimas reformas de las instrucciones estatales para el empadronamiento se

ha orientado a avanzar en la seguridad y protección de las personas víctimas de violencia de género y los hijos que convivan con ellos.

En primer lugar, se limita el acceso de terceros a los datos personales que consten en el padrón municipal para ciertos colectivos y muy especialmente de las víctimas de violencia de género y de menores bajo su guarda o custodia y en acogida familiar. En segundo lugar, en determinados casos, cuando por razones de seguridad, no sea posible el empadronamiento en su domicilio real, estas víctimas y sus hijos menores convivientes se empadronarán en la dirección que determinen los Servicios Sociales del municipio donde efectivamente residan.

G) Ausencia de documento de identidad

La reciente reformulación de la normativa ha aprovechado por introducir una serie de cambios para facilitar el empadronamiento de personas extranjeras que no disponen de documentación identificativa, pero no por robo o pérdida, sino por haber llegado sin esta documentación por diversas circunstancias (generalmente, personas extranjeras que se encuentran en una situación irregular)

En la línea de facilitar el empadronamiento de los extranjeros en situación especialmente vulnerable, entre los documentos que pueden considerarse válidos para la identificación existen, pero ejemplo, la fotocopia de cualquier documento de identidad robado o perdido, tanto en vigor como caducado, acompañado por la denuncia ante la Policía y la solicitud de renovación. También se consideran documentos válidos el resguardo de la solicitud de protección internacional, documentos acreditativos de la condición de solicitante de protección internacional y la ficha de inscripción como Menor Extranjero No Acompañado (MENA). Sin embargo, no podrán inscribirse en el padrón aquellas perso-

nas extranjeras que se encuentren en situación irregular y no dispongan de alguno de los documentos que acabamos de indicar, quedando excluidos del padrón municipal y, en consecuencia, también, del acceso a determinados servicios sociales y prestaciones. A este respecto, las Sindicaturas hacen un llamamiento a las autoridades para que tengan en cuenta estas circunstancias en una futura modificación legislativa.

6. Problemas derivados de la digitalización de la Administración: la brecha digital

En los últimos años se ha ido desarrollando cada vez más, tanto por parte de la Administración pública como por el sector privado, mecanismos de comunicación e interacción a través de procedimientos digitales y de Administración electrónica. Y este proceso de transformación digital se ha visto acelerado como consecuencia del COVID-19, con el fin de facilitar la realización de cualquier gestión de manera telemática sin tener que acudir a dependencias municipales o a los servicios sociales correspondientes.

Resulta evidente que la incorporación de la Administración electrónica es muy beneficiosa, ya que facilita la realización de trámites muy diversos, el acceso a distintos servicios y prestaciones, así como el intercambio de información entre Administraciones y servicios y organismos públicos de manera rápida y eficaz.

Ahora bien, además de sus innegables ventajas, el proceso de digitalización tiene también varios inconvenientes, que han sido objeto de análisis por parte de las Defensorías locales. El más relevante, y que causa una mayor preocupación a las Defensorías es el relativo a la brecha digital, ya que este cambio separa o desplaza a quienes no tienen los medios suficientes o los conocimientos precisos para acceder a estas tecnologías o que, por

distintas razones, no pueden acceder a los servicios públicos o comunicarse con la Administración de manera telemática.
Así, las Defensorías han señalado una serie de causas que provocan esta brecha digital entre la ciudadanía:

- Muchas personas que, por razones técnicas, económicas o geográficas, no disponen de los recursos tecnológicos necesarios, de los medios para poder conectarse a internet o residen en zonas en las que no pueden acceder a internet.

- En otros casos, a pesar de que tengan acceso a estos medios, es decir, aunque tengan conexión a internet, no tienen las habilidades o los conocimientos informáticos o tecnológicos suficientes para acceder a este nuevo mundo digital, que no disponen de la documentación acreditativa o los certificados electrónicos necesarios para poder realizar los trámites de forma telemática (por ejemplo, la firma digital), o que, aunque tengan toda la formación y los recursos, no entienden el trámite, los pasos a dar ni el lenguaje de lo que se les pide en el procedimiento. O que. aunque entendiéndolo, el procedimiento es tan poco intuitivo o complejo, que no sabes completarlo o terminarlo.

- En otras ocasiones, los problemas derivan de los instrumentos o recursos digitales: servicios de atención telefónica automatizados en los que resulta imposible contactar con una persona física para recibir la atención o la información que la persona necesita; formularios y aplicaciones complejas y poco intuitivas que inducen a la confusión y al error; la obligatoriedad de realizar determinados trámites únicamente de forma telemática sin poder llevarlos a cabo de forma presencial, o, el traspaso de la mayor parte de la operativa de las entidades bancarias a los cajeros automáticos son algunos ejemplos de las situaciones cotidianas que padece la mayor parte de la ciudadanía habitualmente.

Por este motivo, las Defensorías han ido estableciendo una serie de medidas con el fin de garantizar que el proceso de hace correctamente, al alcance de todos y de una forma comprensible y asumible por la inmensa mayoría de la población. En este sentido cabe destacar las recomendaciones formuladas por el Defensor de la Ciudadanía de Granada[30] y el Informe elaborado por el Fórum de Sindicaturas y Defensorías Locales de Cataluña (FòrumSD), de octubre de 2021, en el que llama la atención sobre el riesgo que el proceso de implantación de la administración electrónica y la digitalización de actividades que antes se llevaban a cabo de manera presencial afecten a los derechos de la ciudadanía, y en el que plantea una serie de propuestas y buenas prácticas que van dirigidas no solo a las Administraciones públicas, sino también a empresas privadas, como, por ejemplo, empresas que suministran bienes de primera necesidad, como luz, gas, agua, etc, con el objetivo de lograr que nadie se quede atrás en este inevitable e imparable proceso de digitalización , que esta situación no suponga un pérdida de derechos de la ciudadanía, y que se garantice, en todo caso, la posibilidad de realizar cualquier trámite de forma presencial[31] .

Y todo ello comporta que muchas personas no puedan ejercer sus derechos básicos por la imposibilidad, simplemente, de no poder hablar con alguien que los resuelva, los forme o informe sobre cómo acceder a este nuevo mundo digital y está provocando se encuentren en una situación de mayor vulnerabilidad, además de provocar situaciones discriminatorias por motivos geográficos, sociales o económicos, siendo las personas mayores y las personas con discapacidad quienes tienen más riesgo de sufrir lo que se denomina la "discriminación digital". Pero precisamente por eso hay que exigir a todos los niveles que se haga todo lo necesario para enmendar estas situaciones a fin de garantizar que se cumpla el principio de equidad y se evite convertir en vulnerables a algunos ciudadanos o colectivos, además de no incrementar la desigualdad de oportunidades entre personas. Y más teniendo en cuenta que, por las deficiencias tecnológicas, éste acaba siendo un tema transversal que puede afectar a cualquier persona y dejarla en indefensión.

[30] https://www.granada.org/obj.nsf/in/TBWNCQX/$file/INFORME%20ANUAL%202020%20DEFENSOR%20DE%20LA%20CIUDADANIA.pdf

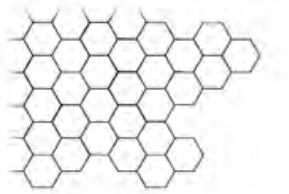
[31] Informe 'Digitalització i Drets de la ciutadania' | Síndics i Defensors Locals de Catalunya (sindicatureslocals.cat)

En el ámbito de las Administraciones públicas los usuarios subrayan la falta de atención personal para la resolución de dudas, formularios complejos y difíciles de comprender, dificultades para conocer los trámites y cuándo hay que hacerlos, imposibilidad de corrección de errores o completar la información, lo que puede llegar a suponer la paralización de la tramitación de una prestación o ayuda pública o la imposibilidad de conseguir una cita para poder tramitar prestaciones, como en el caso del Servicio estatal de empleo, lo que provoca que una parte de la ciudadanía se sienta perdida, desatendida y vulnerable frente a estas nuevas tecnologías, tanto en el ámbito de las Administraciones públicas como en el sector privado.

Algunas de las quejas recibidas se refieren a lo siguiente:

- Disminución de la atención presencial y saturación de las oficinas de atención al ciudadano.

- Dificultades en la tramitación online, derivadas de la falta de conocimientos digitales de los usuarios, por ser plataformas o aplicaciones poco intuitivas, con formularios complejos, que en ocasiones no están bien diseñados y en los que no siempre es posible introducir los datos requeridos, con procedimientos y lenguaje excesivamente técnico que resultan poco comprensible para personas no expertas, por la imposibilidad de corregir errores durante la tramitación, por



interrupciones por motivos técnicos o fallos en la red, etc. con los consecuentes perjuicios, indefensión y sensación de frustración del ciudadano.

- Creación de servicios que únicamente son accesibles de manera telemática o que requieren disponer de determinados dispositivos (Smartphones) o herramientas (instalar algún tipo de software, utilización de un determinado navegador, exigencia de contar con firma o certificado digital).

- Ausencia de atención personal para la resolución de dudas sobre trámites online.

- Retrasos en la tramitación y concesión de prestaciones sociales.

- Saturación de servicios online.

- Cierre de oficinas bancarias, reducción del número de cajeros en terminadas localidades, obligando al desplazamiento a poblaciones vecinas y dificultad para personas con movilidad reducida o de edad avanzada para acceder a los servicios.

- Servicios de atención al cliente complejos y mecanizados, que dificultan la resolución de los problemas.

Las Defensorías locales plantean una serie de medidas a cumplir, tanto por parte de las Administraciones públicas como por las empresas de servicios esenciales y entidades bancarias, además de informar a la ciudadanía para que conozcan mejor sus derechos y los reclamen cuando vean que están siendo vulnerados. De entre las medidas propuestas, destacamos las siguientes:

- Simplificar el catálogo de trámites administrativos on-line para hacerlos más sencillos y comprensibles, sin que resulte necesario tener conocimientos, software o equipamiento avanzados.

- Diseñar aplicaciones de la administración electrónica accesibles para personas con cualquier discapacidad y para todos aquellos colectivos que, por distintas circunstancias, pueden quedar al margen de las nuevas tecnologías que la administración utiliza para relacionarse con la ciudadanía.

- Crear redes de puntos wifi gratuitos y de calidad desde los que se pueda realizar cualquier gestión digital.
- Disponer de ordenadores e internet en puntos de la población para facilitar el acceso y garantizar que todas las aplicaciones desarrolladas tienen accesibilidad para todo tipo de discapacidades.

- Dotar de un mayor número de equipamientos informáticos en determinados espacios municipales para ofrecer formación en la materia a personas o familias que se encuentren en situación de desventaja al respecto y a niños y jóvenes que no dispongan de los medios para seguir el ritmo de las actividades escolares y formativas.

- Apostar por los servicios humanos de atención telefónica y garantizar siempre la opción de atención presencial accesible y sin trabas.

- Dotar de los suficientes recursos tanto personales como técnicos a los servicios de atención ciudadana y asegurar la formación de los funcionarios públicos en nuevas tecnologías.

- Recuperar la presencialidad en los servicios esenciales, especialmente en el caso de los servicios de salud, asegurando, en todo caso, la atención a los colectivos que puedan estar excluidos de las vías digitales.

- Garantizar la existencia de oficinas municipales de atención ciudadana y la realización de cualquier trámite con la administración de manera presencial.

- Garantizar la atención presencial a los clientes de las entidades bancarias, además de proveer de cajeros automáticos y puntos de atención suficientes en todo el territorio, sin olvidad a las zonas rurales.
- Impulsar la colaboración entre el Gobierno local y las asociaciones u otras entidades sociales para poner en marcha un Sistema de Información y Coordinación en Red en materia de ayudas sociales a familias en situación de necesidad.

- Plantear correctamente el teletrabajo, con el fin de garantizar tanto los derechos laborales de los trabajadores como derechos de la ciudadanía a una atención adecuada.

- Y finalmente, realizar cambios legislativos para garantizar los derechos de la ciudadanía frente a la digitalización de la Administración.

7. Problemas de convivencia

Otro de los grandes problemas que existen en las ciudades derivan de las relaciones de convivencia, agravada si cabe aún más por la pandemia y temas de civismo. Existen problemas derivados de la integración o inclusión de determinados colectivos en la sociedad que requieren una respuesta conjunta de la administración local en unión con las otras administraciones como la autonómica en aras a mejorar la vida de aquellas personas que se sienten excluidos de la sociedad.

A este respecto, las Defensorías locales han apreciado que este tipo de problemas si no se abordan adecuadamente tienden a agravarse, por lo que han ido proponiendo diversos mecanismos y actuaciones con el fin de lograr una respuesta municipal más eficiente y resolutiva. Así, hasta hace poco tiempo, cuando las Defensorías planteaban a las autoridades locales problemas de convivencia, las autoridades solían responder que eran problemas que no eran de su competencia, al tratarse de asuntos privados y su actuación solo se producía cuando la situación era especialmente grave. Esta manera de proceder ha ido evolucionando, y cada vez más los gobiernos locales participan de manera más activa en el fomento de una convivencia pacífica, aunque los avances siguen siendo tímidos.

7.1. Medidas para solventar problemas de convivencia

Las propuestas de las Defensorías más relevantes son las siguientes:
- Cambio de actitud de las autoridades locales, pasando de una

actitud reactiva a una actitud proactiva. Esto supone que no solo se debe actuar cuando ya ha surgido un problema de convivencia, sino que los poderes públicos tienen una importante labor de prevención para que esos problemas no se produzcan. Así, se debe prestar atención a los problemas de convivencia de muy distinta índole y entre colectivos ciudadanos diferenciales, analizando si existen problemas de integración o de inclusión, adoptando las medidas adecuadas para solventarlos, en un marco de respeto a la diversidad y de dignidad individual y colectiva.

- Exigir a los Gobiernos municipales que hagan cumplir la normativa existente para mejorar la convivencia entre las personas y que utilicen todos los instrumentos que ésta ofrece para garantizarla.

- Trabajar para incentivar el sentimiento de pertenencia a la comunidad, lo que permitiría construir la conciencia colectiva necesaria para mejorar las relaciones de convivencia de la ciudadanía y apostar por unas políticas que permitan reforzar el vínculo y el sentimiento de pertenencia a la ciudad.

- Dar visibilidad y poner en valor la diversidad propia de género, la cultura, el momento del ciclo vital, los lugares de origen, las distintas capacidades.

- Proteger a las personas que se encuentran en situación de desigualdad y que no pueden, o tienen limitado, el acceso a los espacios de decisión y participación vecinal.

- Apostar por el trabajo de colaboración dentro de la Administración y con otros agentes en el territorio.

- Aprobación de normas de convivencia. Aquí destaca el proyecto de elaboración de una nueva Ordenanza de civismo y convivencia en Sabadell y la puesta en marcha del Plan de Interculturalidad 2021-2025 para impulsar la integración, la convivencia ciudadana y la cohesión social", estableciendo un marco integral que, por un lado, ordena la estrategia municipal para prevenir y evitar en la medida de lo posible las conductas incívicas y, por otro, presenta las actuaciones municipales orientadas a fomentar una cultura cívica.

- Establecer mecanismos de mediación, de asesoramiento y acompañamiento especializado a las comunidades de vecinos y vecinas, así como los trabajos de acompañamiento psicosocial para detectar necesidades comunitarias o sociales. Políticas para acompañar a las mujeres que han sufrido violencia de género. En este sentido, destaca la actuación que lleva a cabo la Defensoría de la Ciudadanía de Granada, que actúa como mediadora en estos casos de conflictos. Además, ha elaborado una guía práctica de comunidades vecinales[32] . Igualmente, cabe destacar la propuesta de la Síndica de Sabadell de crear la figura de agentes de acción comunitaria para que actúen en el espacio público, para reforzar, desde la intervención social y comunitaria, las funciones de promoción de la convivencia y la salud, mediante acciones de dinamización de espacios, mediación, intervención socioeducativa y comunicativa a la ciudadanía en los espacios públicos.

7.2. Medidas para atajar problemas sistémicos, como el ruido

Uno de los principales focos que generan problemas de convivencia es, sin duda, el ruido, considerado como un tipo de contaminación, en concreto, contaminación acústica, que deteriora la calidad ambiental del territorio y afecta a la salud de las personas. El impacto nocivo del ruido en la ciudadanía es un hecho sobre el que no hay discusión, y es la administración quien tiene

[32] Guía Convivencia (granada.org)

la obligación de proteger a la ciudadanía del mismo, y garantizar el derecho a la salud. Sin embargo, el ruido se ha convertido en un problema sistémico en muchas ciudades, que afecta a una gran parte de la población y, hasta ahora, no ha resultado sencillo encontrar medidas eficaces para poner solución.

Las quejas de la ciudadanía presentadas a las Defensorías han estado relacionadas con temas diversos, que podrían agruparse en tres grandes bloques temáticos: contaminación acústica en torno a relaciones de vecindad, contaminación acústica por actividades sometidas a licencia o autorización y comunicación acústica por actos o eventos públicos.

Las Defensorías han trabajado muy intensamente en esta materia y han desarrollado numerosas buenas prácticas que pasamos a exponer:

- La Administración local tiene que cumplir y hacer cumplir las normas sobre la materia, estableciendo actuaciones coordinadas y eficaces entre las intervenciones policiales y las instancias administrativas con competencia para imponer sanciones. Por otra parte, en cuanto a las actividades sometidas a licencia, el Ayuntamiento también debe asegurarse de que se cumplen las condiciones para las que se otorgó la misma, así como los horarios de apertura y cierre; y en general, que se garantice la obligación genérica de evitar las molestias y los efectos negativos en el entorno.

- Llevar a cabo actuaciones de concienciación ciudadana, mediante la difusión de recomendaciones para reducir la contaminación acústica tanto en las propias viviendas como en la ciudad.

- Actualizar la regulación de la gestión de los espacios púbicos. Para ello se propone crear un “Mapa de Ruidos”, con el fin de conocer qué zonas de la ciudad están sometidas a un mayor nivel de contaminación acústica y adoptar las medidas adecuadas[33] .

- Colaboración entidades públicas- privadas para atajar problemas sistémicos, como el ruido. Para ello, por ejemplo, la Defensora de la Ciudadanía de Segovia mantuvo varias reuniones con responsables del gobierno municipal, la junta directiva de la asociación de empresarios de alojamiento, hostelería y turismo de Segovia e incluso con los responsables de una universidad privada radicada en esa ciudad, cuyos estudiantes habían sido objeto de varias quejas por los ruidos excesivos que afectaban al derecho al descanso adecuado de los vecinos y al disfrute de la calidad de vida en la ciudad. Tras estas reuniones, se adoptaron algunas medidas como la prohibición de consumo de bebidas alcohólicas en la vía pública, horarios de terrazas, reorganización de mobiliario urbano y medidas de concienciación por parte del centro universitario. Todos ellos arrojaron buenos resultados y aunque no se ha conseguido atajar el problema de los ruidos completamente en toda la ciudad, sí se ha mejorado sensiblemente, al menos, en algunas zonas. También resulta especialmente relevante la Mesa para la conciliación del descanso vecinal y del ocio nocturno en el Casco Viejo de la Ciudad de Vitoria, integrado por los distintos colectivos implicados (empresarios de hostelería, vecinas y vecinos, comerciantes), policía local y la Defensoría, que ha arrojado muy buenos resultados al consensuar un plan de actuación en el que se tienen en cuenta los distintos intereses de todos los colectivos[34] .

- Otra buena práctica que tiene por objetivo preservar la con-

[33] https://segovia.es/sites/default/files/Components/File_list/Files/Memoria%20informe%20Defensora%20Ciudadania.pdf
[34] https://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/was/contenidoAction.do?idioma=es&uid=app_ib004_6437

vivencia pacífica y las relaciones de vecindad es la puesta en marcha del Servicio de Mediación Comunitaria municipal en el municipio de Sabadell, en virtud del cual se ofrece a las partes en conflicto la posibilidad de acogerse a un proceso de mediación[35] .

- Se deben impulsar iniciativas dirigidas a la juventud de entre 15 y 25 años, con el objetivo de fomentar el consumo responsable y disfrutar de la noche respetando el espacio público y el descanso nocturno de los vecinos y vecinas, así como ofrecer alternativas a esta forma de ocio juvenil, para generar espacios y actividades de ocio más saludables. La Síndica considera imprescindible establecer un Plan Local de juventud para abordar estas y otras cuestiones que afectan a este colectivo., a fin de generar cohesión intergeneracional, entre y dentro de los barrios, fomentando la convivencia, la participación y la responsabilidad entre una ciudadanía consciente, promover un espacio público de calidad, potenciar los valores cívicos y la convivencia, disminuir la discriminación, fomentar la gestión positiva de la diversidad y conseguir un mayor grado de convivencia pacífica[36] .

8. Sostenibilidad y medio ambiente: contaminación atmosférica

En relación con la contaminación atmosférica destacamos una buena práctica promovida por la Síndica de Sabadell, tras las quejas por las molestias por humo y ruido que provocan los autobuses de una línea urbana cuando quedan parados en la última parada de su recorrido.
Así, ha recomendado, en primer lugar, que se forme las conductoras y los conductores de los vehículos de servicios públicos, y en especial los de autobuses, sobre el impacto que produce dejar el motor puesto en marcha en los inicios/ finales de las paradas y la conveniencia de apagar el motor para reducir emisiones y ruidos. En segundo lugar, que se introduzca, mediante ordenanza, la obligatoriedad de detener los motores –dejando el tiempo que técnicamente se considere oportuno en las paradas de inicio y final, y que se permita realizar las amonestaciones pertinentes, en caso de incumplimiento. En tercer lugar, que se realicen controles e inspecciones en las paradas, con el fin de garantizar los derechos de la ciudadanía. Y finalmente, que se introduzcan autobuses híbridos y eléctricos, a la hora de renovar la flota. Todas estas recomendaciones han sido aceptadas por el Ayuntamiento y están resultando muy eficaces[37] .

[35] https://sindicasabadell.cat/memoria-anual-2021/
[36] https://sindicasabadell.cat/memoria-anual-2021/

[37] resum_memoria_2021.pdf (sindicasabadell.cat)

Alfonso Hernández Barrón
Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco

A) Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Jalisco

1. Introducción

Los casos de violaciones a derechos humanos son expresiones particulares de un contexto general. Atender los casos de forma aislada, supone el riesgo de que nuevas trasgresiones continúen perpetuándose a lo largo del tiempo. No obstante, actuar sobre el fondo, evita la réplica de más eventos violatorios que compartan el mismo origen.

Desde el siglo XIX ya se vislumbraba la noción de que, alcanzar un panorama de justicia, requiere de precisar la realidad desde un enfoque más amplio que el meramente jurídico (Holmes, 1881, como se cita en Cabieses, 2012, p.18). Sin embargo, recientemente, la dimensión que vela por ampliar la defensa de los derechos humanos ha comenzado a tomar fuerza en Latinoamérica (Hinestroza y Serrano, 2017, p.6), a través del ejercicio del análisis contextual. Incluso, se ha implementado de manera reciente en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos para diferentes jurisprudencias: la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha aplicado la herramienta en diversas determinaciones, incluyendo el caso González y otras ("Campo

Algodonero") Vs. México, 2009[1] (CoIDH, 2009).

El análisis contextual es el resultado de la aplicación de una serie de herramientas técnicas y análisis científico que permiten comprender de forma amplia cómo es que suceden las violaciones a derechos humanos, así como sus consecuencias (Hinestroza y Serrano, 2017, p.8). Parte fundamentalmente de las ciencias sociales, pero requiere de un ejercicio transdisciplinar para aumentar y afinar el marco de comprensión de patrones estadísticos, geográficos y discursivos; vinculación con otras violaciones de derechos humanos; responsabilidades de autoridades; así como la procedencia de medidas de reparación y no repetición (Perkic, 2019).

A nivel local, tiene bases legales desde una interpretación progresiva de los marcos jurídicos. Se considera, implícitamente, en el Artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estipula el deber del Estado de investigar las violaciones a los derechos humanos, como consecuencia de la adopción de los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad[2] .

[1] Además, se consideran los casos de Velázquez Rodríguez Vs. Honduras, 1988 (conductas de agentes estatales en época determinada) (entorno político e ideológico); Genie Lacayo Vs. Nicaragua, 1997 (el sistema jurídico estatal); Blake Vs. Guatemala, 1998 (deficiencias institucionales y conductas de agentes privados/estatales); Aloeboetoe y otros Vs. Surinam, 1993 (entorno político e ideológico);"Niños de la calle" Vs. Guatemala, 1999; Cantoral Benavides Vs. Perú, 2000; Tribunal Constitucional Vs. Perú, 2001; Bámaca Velázquez Vs. Guatemala, 2002; Personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana; 2014 (conductas de agentes estatales en época determinada); Masacre de la Rochela Vs. Colombia, 2007 (el análisis de los patrones sistemáticos en los que se enmarcan cierto tipo de violaciones a los derechos humanos, como factor para generar ineficacia en las investigaciones); Contreras y otros Vs. El Salvador 2011 (problemas de acceso a la justicia e impunidad que enfrentaba dicho caso).

[2] El análisis contextual también se encuentra previsto para consolidar los procesos de procuración de justicia - es decir, avocados a la investigación de delitos, no de violaciones a derechos humanos.
En la Ley General en Materia de Desaparición de Personas se considera, en el artículo 5°, la investigación del contexto y circunstancias; también, en los artículos 58 y 68, establece áreas específicas de análisis para las fiscalías especializadas y las comisiones de búsqueda. También, en la Ley General para Prevenir, Investigar y Sancionar la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el artículo 5° incluye la valoración de circunstancias y contexto en la comisión de la conducta delictiva.

En una situación similar, la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco establece en el artículo 7°, fracción I, la atribución de investigar, estudiar, analizar y determinar la existencia de violación a los derechos humanos por actos u omisiones de los servidores públicos, autoridades estatales o municipales. Específicamente, en el artículo 47 de la Ley narra, a partir del principio de concentración, la obligación de revisar los patrones de violación a los derechos humanos.

Es, en este orden de ideas, que la defensoría jalisciense creó el área especializada de Análisis y contexto, como una experiencia exitosa en la documentación de caso, tal como más adelante se detallará.

2. El análisis contextual en Jalisco: nueva fuerza para los derechos humanos

Durante la década de los noventa inició el desarrollo del sistema ombudsperson en el país, primero con la creación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y, posteriormente, el nacimiento de las comisiones estatales (Rocha, 2001, p.60).

La Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco (CEDHJ) nació en el año de 1993, teniendo como retos constantes la consolidación de su legitimidad (Castañeda de la Rosa, s.f., p. 100-122) y la implementación de actuaciones estratégicas que permitiesen ampliar el alcance de su operación.

Uno de las mayores transformaciones en el abordaje de la defensa de casos aconteció durante la administración 2017-2022, en el que recuperando el ánimo progresivo identificado a nivel regional, de manera inédita en la historia de las defensorías públicas de derechos humanos, el 8 de enero de 2018, la CEDHJ creó el área especializada "Unidad de Análisis y Contexto" que, ade-

más de implementar la perspectiva holística de defensa, cuenta con la singularidad de aportar elementos técnicos especializados a favor de los derechos humanos.

Una de las labores con mayor alcance público directo de la Unidad de Análisis y Contexto (UAyC) fue la colaboración para la emisión especializada de medidas cautelares con profundidad técnica en casos que tuvieron alcance en el ámbito jurisdiccional, en diversos temas.

También, entre los logros con alta difusión se encuentra el monitoreo periódico — desde el año 2019 — de fenómenos que dan génesis a la vulneración de la dignidad de las personas, considerando su distribución global, comportamiento proporcional, identificación territorial, situación temporal, además de sus características cualitativas.

A partir del 2022, se divulga una versión pública electrónica de dicho seguimiento, particularmente de los temas de homicidios dolosos, violencia familiar, feminicidios, desaparición de personas y delitos vinculados (localización de fosas clandestinas, hallazgos de cuerpos, sitios de privación ilegal de la libertad), agresiones en contra de integrantes de corporaciones de seguridad y procuración de justicia, problemática ambiental y conflictos socioambientales. En el contenido, se presenta un informe contextual de cada tópico, derivado de un análisis transdisciplinar sobre patrones estadísticos, geográficos y discursivos (CEDHJ, s.f.).

La labor realizada desde la UAyC ha permitido resultados con amplio alcance a favor de las víctimas, en una diversidad de luchas y problemáticas, allegando estudios como la caracterización hidrológica en la zona propuesta de restauración ambiental en el cerro de la Cruz, El Salto; la conflictividad territorial, política, hidrológica, hidrogeológica y sobre biodiversidad en el

área protección flora y fauna La Primavera; la importancia socioambiental del bosque El Nixticuil, en Zapopan; el impacto por la contaminación difusa en el valle agrícola de Autlán de Navarro; información técnica para la participación pública de instrumentos de planeación y ordenamiento del territorio en Tonalá y Juanacatlán; la caracterización socioambiental y el valor biocultural del área natural protegida del estero El Salado, en Puerto Vallarta.

También, los análisis contextuales sobre el estado de los derechos humanos de personas privadas de la libertad en espacios de reclusión; la situación de la comunidad sorda en la entidad desde una perspectiva identitaria; las deficiencias de la atención materno-infantil en la entidad; el estado de los servicios forenses a nivel nacional; el análisis de los orígenes de la propagación del virus del dengue, en el contexto del acrecentamiento de casos durante el año 2019; el estudio socioambiental de las condiciones del cerro del Cuatro, en los límites de Guadalajara y San Pedro Tlaquepaque, en el contexto de la presión urbanística que se ha impuesto sobre la zona y la defensa del interés de preservar la sustentabilidad de la cuenca ante la pretensión de implementar un centro universitario en el sitio.

Además, el trabajo técnico de investigación en materia de urbanismo, arquitectura e hidrología — con dictámenes especializados en los últimos dos rubros — en las inundaciones de la colonia Alcalde Barranquitas, en Guadalajara, donde habitantes se vieron afectadas y afectados por las modificaciones a la red de drenaje derivadas de las obras por la construcción de la Línea 3 del Tren Eléctrico Urbano (ZonaDocs, 2018, párr. 6-7). En el caso, se logró la emisión de medidas cautelares para la petición de actos puntuales que permitieron evitar la continuación de probables eventos violatorios de derechos humanos para las personas afectadas.
Aunado, el análisis de la gestión integral del agua en el área me-

tropolitana de Guadalajara, en medio de la agudización de afectaciones por inundaciones y el desabasto y distribución de agua sin condiciones de potabilidad, entre los años 2019 y 2021. Particularmente, se desarrolló una metodología de caracterización hidrográfica de cuencas con perspectiva de derechos humanos, aplicada para diferentes casos tanto en espacios urbanos como rurales, para determinar la génesis de procesos de anegación en las ciudades, así como para conocer con — profundidad geográfica — el impacto de fuentes fijas de contaminación provenientes de granjas, campos agrícolas, entre otras actividades.

De igual manera, resaltan agendas y temas con alcances emblemáticos, que se ejemplificarán a continuación.

3. Personas desaparecidas

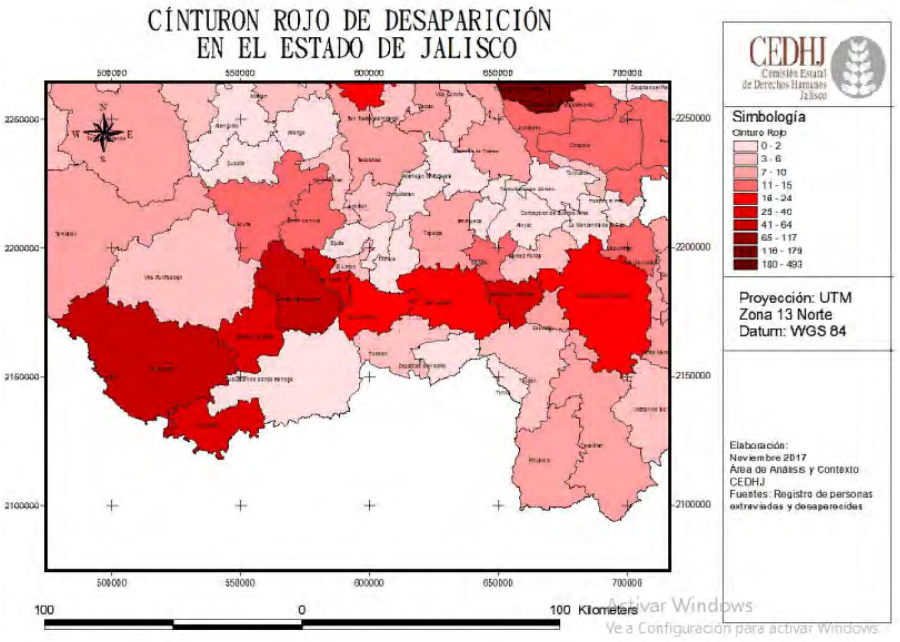
La desaparición de personas en Jalisco se configuró como una de las violaciones con mayor impacto en la entidad. El análisis contextual de la CEDHJ permitió un nuevo entendimiento de los territorios y escenarios vinculados con la ausencia de las víctimas.

Una de las herramientas primordiales para apoyar en la búsqueda de personas desaparecidas fue la creación de un análisis de aptitud territorial para la identificación de fosas clandestinas, en función de un procedimiento de álgebra de mapas, identificando indicadores relacionados a los patrones observados en los sitios donde se han encontrado inhumaciones clandestinas; considerando además características geomorfológicas, hidrológicas así como otros factores vinculados a parámetros de tipo criminológico. Junto con los colectivos, se identificaron y ponderaron esos indicadores los cuales fueron representados en capas geográficas y analizados por medio de cuadrantes.
En el año 2018, en la recomendación general 3/2018 (CEDHJ, 2018, p. 25-26) se reveló un patrón de continuidad geográfica (mediáticamente reconocido como “el cinturón rojo”) en el sur

de Jalisco respecto a los casos de hombres ilocalizables, en congruencia con las zonas de operaciones geoestratégicas de grupos de poder. También, desmitificó la concepción de las autoridades de procuración de justicia sobre la desaparición de mujeres adultas en un rango de 26 años: con la correcta aplicación de medidas de tendencia central se documentó que las víctimas son predominantemente adolescentes (CEDHJ, 2018, p. 181), que desaparecen en puntos turísticos y de alta movilidad, con condiciones favorables para la trata de personas en modalidad sexual.

Figura 1. Mapa situacional de patrones geográficos de personas desaparecidas en la recomendación general 3/2018
Fuente: CEDHJ, 2018, p. 26

En la misma recomendación, se proyectó estadísticamente el incremento sostenido de los casos de desaparición en Jalisco previendo una cifra superior a los 14 mil casos que, (CEDHJ, 2018,



p. 184) en la actualidad, se corrobora al mostrar congruencia con las numeralias oficiales del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO) y el Sistema de Información sobre Víctimas de Desaparición (SISOVID).

En septiembre de 2018, cuando se hizo público el traslado irregular de cuerpos de Personas Fallecidas Sin Identificar (PFSI) en un cámara refrigerante, se generaron dos instrumentos geoestadísticos para determinar rutas de vinculación entre los hallazgos y situaciones de desaparición. El primero fue la confrontación específica de las bases de datos de las PFSI con la versión con referencia geográfica del entonces Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas (RNPED). A partir del ingreso de criterios de búsqueda, tales como nombre y características propias de la media filiación, se vincularon coincidencias de víctimas.

Posteriormente, a partir de una correlación estadística se establecieron los grados de conexión temporal y espacial entre los casos de desaparición del RNPED y los datos abiertos de los ingresos de víctimas con características de PFSI del Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses (IJCF).

El hallazgo más significativo derivado de la aplicación estadística reflejado en un ejercicio de interpolación cartográfica es la definición de dos corredores de alta correlación entre registros con características de PSFI y casos de desaparición en Jalisco, y sus zonas de influencia: uno que va de la región norte-centro, donde las zonas montañosas delimitan las franjas de interpolación y las vías principales; en este corredor destaca la conectividad con la carretera que proviene desde Tlaltenango de Sánchez Román, Zacatecas, así como su área de influencia que corresponde a los municipios de Zapopan, Tlajomulco y Tonalá, que tienen como denominador común la existencia de fosas clandestinas y sitios de privación ilegal de la libertad. El segundo es el corredor Sierra Occidental-Sierra de Amula se observa la predominancia de valles o terrenos agrícolas, con conexiones alejadas de las vías principales de tránsito. También, se demostró que existen zonas donde es baja o nula la correlación son identificables como lugares de trata de personas, en las modalidades de explotación sexual — como en el municipio de Puerto Vallarta —, específicamente y también, aptas para explotación laboral por la presencia de campos agrícolas.

Tras la liberación de la nueva plataforma del RNPDNO en julio de 2020, la UAyC comenzó la identificación semanal de la georreferenciación de registros para ubicar, a nivel municipal, la concentración de casos. Con una nueva propuesta que contempla el análisis proporcional de los registros en relación a la cantidad de habitantes, se ha logrado identificar — y divulgar mediante publicaciones semanales electrónicas — cómo la gravedad de las desapariciones no se ubica en los espacios metropolitanos sino en los municipios de Santa María del Oro, San Martín de Bolaños, Tuxcacuesco, Encarnación de Díaz, San Gabriel, La Huerta, Huejúcar y San Miguel El Alto.

4. Parque San Rafael (Guadalajara)

En 2017 detonó un conflicto en Guadalajara debido a la ejecución de la obra de un colector pluvial que implicaba transformaciones en el parque San Rafael, en la colonia Jardines de la Paz. La comunidad denunció la probable alteración por la tala de árboles y la densidad poblacional que se generaría, así como los impactos que propició la construcción de un colector (socavones en las calles y grietas en las viviendas).

Durante la integración del caso, la UAyC logró la identificación de especies animales protegidas que vivían en el área de conflicto, lo que representó un vuelco para el asunto, al obligar a reevaluar o complementar la original la exención en materia de

impacto ambiental por la obra del colector. La CEDHJ emitió la recomendación 19/2018 sin embargo, los efectos trascendieron al ámbito no jurisdiccional: desde tribunal colegiado se acordó una suspensión del proyecto habitacional por la presencia de la fauna en riesgo (Chávez y Gil, 2021, p. 202-203).

5. Cerro de La Reina (Tonalá)

En el municipio de Tonalá, la UAyC logró una defensa con perspectiva de cuenca hidrológica, con lo que logró conjugar un instrumento (la recomendación 15/2019), para que el Estado reconozca a la comunidad indígena de Tonalá, proteja el cerro de la Reina y revierta la afectación del río Azul o arroyo El Zalate.

Para la investigación se ponderó cómo es que la cuenca del río Azul tiene su parteaguas en el cerro de la Reina y el nacimiento de su mayor cauce en la colonia Loma Dorada, Tonalá. Este territorio, genera espacios de recreación, salud y hábitat de flora y fauna pero, al ser modificados provocan una afectación a la recarga del río y con ello generan inundaciones en las partes bajas (Chávez y Gil, 2021, p. 203-206). Esta secuencia de impactos — se comprendió — ha tenido cabida ante la exclusión de la población indígena del municipio, cuyo reconocimiento ha sido negado para dar paso a la apropiación de su territorio.

Durante la defensa del caso, se encontraron los argumentos sobre las condiciones de degradación del cerro de la Reina que justifican la implementación de una figura de protección, se documentó la identidad indígena nahua como originaria; también, se corroboró cómo la insuficiencia de la infraestructura hidráulica contribuye a la contaminación hídrica, que el río Azul cuenta con las condiciones para ser reconocido de forma federal y que la violencia e inseguridad de la zona están vinculadas con el detrimento ambiental en la cuenca (CEDHJ, 2019a, p.1-244).

6. Presa El Órgano

La presa El Órgano, en San Pedro Tlaquepaque, se ha convertido en una zona con particular riesgo de inundaciones y desequilibrios ecológicos agudizados desde años atrás.

Desde la Unidad de Análisis y Contexto de la CEDHJ se realizó una delimitación técnica de la cuenca y se implicó a los pequeños y grandes escurrimientos. Al identificar toda la superficie de concentración hidrológica, se comprobó cómo es que el cauce del arroyo de En Medio, en Tonalá, recibe descargas domésticas y mixtas, comerciales irregulares que llegan al embalse de la presa El Órgano, agravando la problemática. Así, se evidenció la responsabilidad por la falta de planeación urbana tonalteca, una territorialidad que no se encontraba originalmente involucrada y que, sin las luces de los hallazgos técnicos, no estaría implicada entre las autoridades llamadas a dar solución a la problemática (CEDHJ, 2019b, p. 1- 417).

Para la investigación del caso se utilizó tecnología de fotogrametría a través del uso de un dron, se modeló en tercera dimensión la magnitud de la afectación en el embalse y se midió el volumen de escombros y materiales que habían sido depositados en la superficie de la presa. Ello con el propósito de calcular un tirante de inundación que funcionara como criterio para la toma de decisiones urbanas (CEDHJ, 2019b, p. 1- 417).

7. Vertedero Los Laureles

En 2021 se anunció el cierre del vertedero de los Laureles, receptor de los residuos urbanos de municipios del área metropolitana de Guadalajara. Para generar certeza técnica en el plan de cierre y abandono exigible a la autoridad, se calculó el coeficiente de escurrimiento, que permitió conocer el volumen mínimo de capacidad que debe considerar el instrumento (117 mil metros

cúbicos) (CEDHJ, 2020b, p.156) y que fue resaltado en la recomendación 18/2020.

Aunado, se caracterizaron las condiciones orográficas e hidrológicas de la zona con lo que se logró un hallazgo: la existencia de un segundo arroyo "Sin Nombre", que desemboca en el río Santiago (CEDHJ, 2020a, p.18) y concentra la mayor parte de los lixiviados y de las afectaciones ambientales del vertedero, más allá del arroyo El Popul.

8. Río Santiago

Durante 2020, víctimas, personas defensoras de derechos humanos, academia y autoridades públicas en Jalisco, coordinadas por la UAyC, definieron condiciones técnicamente evaluables de vulnerabilidad, riesgo e impacto asociadas a la contaminación en el río Santiago y lago de Chapala, para poblaciones reconocidas en la medida cautelar 708-19 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), emitida hacia el Estado mexicano.

A través de meses de trabajo, de manera conjunta se determinó la construcción de un área de influencia por los contaminantes primarios presentes en ambos cuerpos de agua, con el análisis de 67 indicadores relacionados a actividades urbanas, del sector secundarios y del sector primario de la economía, expresados en 16 representaciones geoestadísticas.
Así se demostró el grado de efecto por la polución en 149 localidades de El Salto, Juanacatlán, Poncitlán y Tonalá.
El ejercicio de análisis contextual participativo arrojó, entre los hallazgos, cómo el impacto generado por la actividad industrial es superior respecto al resto: el daño territorial tangible por las actividades de transformación es actualmente 237% más alto que el provocado por labores agropecuarias (casi cuatro veces), y 30 % mayor que en el caso de las urbanas.

También se detalló la existencia de 13 localidades de Poncitlán, que colindan con el lago de Chapala y presentan altos grados de vulnerabilidad e impacto, que no se encuentran incluidas en la actuación cautelar interamericana. La misma situación se demostró con las localidades de Tololotlán y Puente Grande, en Tonalá.

La afectación global por los contaminantes se reconoció particularmente más alta en las localidades Puente Grande, Tonalá (84.64%); Centro, El Salto (84.56%); Centro, Juanacatlán (84.50%); y Centro, Poncitlán (77. 05%). Los alcances de la contaminación por la actividad industrial se caracterizaron por influir de forma significativa en la zona sur de Juanacatlán. Esta misma situación se presentó en la frontera sur de El Salto (en colindancia con el Canal del Ahogado), la zona limítrofe entre Juanacatlán y El Salto (particularmente en la zona de la cascada), así como Tololotlán y Puente Grande, en Tonalá. En Poncitlán, la influencia por contaminación industrial se evidencia principalmente en la cabecera municipal y las localidades de San Jacinto, Santa Cruz el Grande, Cuitzeo, San Pedro Itzicán y Casa Blanca; en esta última se pretende la instalación de una terminal de combustibles.

La ubicación del corredor industrial de El Salto presentó una congruencia geográfica con la identificación del impacto en las localidades. Incluso se comprobó que todas las poblaciones consideradas en la actuación cautelar de la CIDH presentan un daño alto, ya materializado.
Los alcances de la determinación del área de influencia tuvieron alcances diversos, desde la consolidación de casos de defensa para el reconocimiento de reparación integral del daño a víctimas, recogido en medidas cautelares e instrumentos como la recomendación 23/2022, hasta la determinación del freno de la actividad industrial de alto impacto en el más reciente Programa de Ordenamiento Ecológico Local de Juanacatlán.

9. Impacto por covid-19 en Jalisco

En marzo de 2020, a nivel local detonó la propagación del COVID-19 y las consecuentes acciones públicas para contenerle. Sin embargo, dichas políticas redundaron en la generación de transgresiones hacia la dignidad de las personas.

La UAyC estudió el impacto de los derechos humanos en la entidad, desde la estadística y geografía, encontrando la diseminación de probables violaciones en 35 municipios de la entidad, durante el primer año de pandemia.

Dilucidando, además, la correlación entre condiciones de marginación y letalidad, principalmente en las regiones Valles y Sierra Occidental de Jalisco, en la frontera con Nayarit.

También se demostró un patrón de continuidad en la morbilidad de poblaciones que integran la cuenca del río Santiago, particularmente, en la zona Ciénega, al norte del lago de Chapala, en Ocotlán y Poncitlán evidenciando de forma precautoria la vulnerabilidad en la salud de los habitantes del área debido a la polución con la que conviven.

10. Atlas de la Niñez Indígena

Ante un contexto de invisibilidad de la existencia de las diferentes infancias que existen en Jalisco, se conformó el primer atlas geográfico de la niñez indígena en la entidad, incluyendo una metodología para analizar el grado de dispersión de los pueblos y comunidades originarias, así como para determinar el nivel de pluriculturalidad a nivel municipal.

A través del atlas se estableció que la población de niños, niñas y adolescentes está dispersa en todos los municipios del estado; la mayor acumulación se encuentra en las regiones norte y

sur. Sin embargo, el área metropolitana de Guadalajara y Puerto Vallarta también han captado una gran cantidad de población indígena migrante desde hace varias décadas.

El análisis de la diversidad cultural de niñas, niños y adolescentes en los municipios de Jalisco exhibe preponderancia en zonas con aptas para la agricultura. Además, se confirmó una relación entre el incremento de la edad y el aumento del número de municipios con alta diversidad (CEDHJ, 2020c, p. 3-4).

Las niñas, niños y adolescentes de los pueblos amuzgo, chatino, chinanteco, cora, mayo, mazateco, tarahumara, tlapaneco, totonaca, trique y tzotzil se localizaron de forma cohesionada en municipios específicos de Jalisco. En contraparte, la niñez nahua y mixteca, seguidas de la otomí y popoluca, presentaron una dispersión en la geografía estatal (CEDHJ, 2020c, p. 3-4).

Con el instrumento, se logró la certeza técnica para que la CEDHJ se pronunciara públicamente (CEDHJ, 2020c) sobre las ausencias públicas que excluyen a niñas, niños y adolescentes, solicitando la intervención de la Comisión Estatal Indígena, Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, Secretaría de Educación, Instituto de Información Estadística y Geográfica, además de autoridades municipales, entre otras.

11. Presa El Zapotillo

Los 16 años de lucha de las comunidades de Temacapulín, Acasico y Palmarejo frente al proyecto de la presa El Zapotillo, en Cañadas de Obregón, obtuvieron un respaldo técnico desde las capacidades de la UAyC, para garantizar a los pueblos una decisión informada ante las determinaciones de las autoridades estatales y federales sobre el proyecto.

Hacia el epílogo de la incertidumbre sobre la inundación de los

pueblos, durante el año 2021, el análisis técnico y contextual de la CEDHJ permitió la generación de una contrapropuesta, aceptada por el Estado mexicano, para que se trabaje en la construcción de seis ventanas vertedoras que desfoguen el agua ante un evento extraordinario, operadas por gravedad, así como el uso de la presa a sólo 40 metros de altura (Flores, 2021, p.1-5) para aprovechar las aguas del río verde en la población de Guadalajara.

12. Creación de instrumentos para la certeza técnica de la defensa de derechos humanos

En el ejercicio de la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos, la UAyC ha identificado diferentes ausencias para valorar de forma objetiva realidades de las agendas de derecho, obteniendo datos puntuales para la medición de realidades. En ese sentido, y a partir de la metodología analítica (Lopera, Ramírez, Zuluaga, Marda y Ortiz, 2010, en Díaz, p. 77-85), (Lopera Echeverría, 2010) ha generado diferentes instrumentos de medición para la aplicación de análisis contextuales.

Instrumento de medición de vulnerabilidad para personas en situación de movilidad humana

Ante las constantes gestiones realizadas por parte de la CEDHJ a favor de personas en situación de movilidad humana que buscan la condición de persona refugiada como la protección complementaria por parte del Estado mexicano, la UAyC desarrolló un índice para medir las situaciones que potencian — o disminuyen — la afectación de individuos o familias para permanecer en sus lugares de origen.

El instrumento se fundamentó en los criterios expresamente establecidos en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, así como de su reglamento, pero, además, se incluyeron aristas establecidos en la costumbre internacional e investigación de especialistas relacionadas con características que predisponen a una potencial violencia y las vinculadas con las condiciones en el país de origen para conformar un catálogo de componentes.

Los indicadores se plantearon con condiciones de flexibilidad para adaptarse a la evaluación de cada solicitante. A partir del acompañamiento de casos con el índice, se logró el reconocimiento de diversos casos de personas provenientes de países centroamericanos, principalmente de Nicaragua, El Salvador y Guatemala, así como de un caso de África occidental proveniente de Ghana.

Instrumento de medición de conflictos socioambientales

Los conflictos socioambientales, además de representar una afrenta al derecho a un medio ambiente sano, implican el detonante de violencias. La atención a las divergencias requiere un mecanismo de graduación que permita entender el nivel de peligro que representa para la implementación de estrategias diferenciadas.

Bajo ese entendimiento, la UAyC desarrolló un instrumento de medición de conflictos socioambientales. Éste contempla diversas variables para la caracterización tanto del conflicto como de las personas que participan como actrices y actores, donde los elementos cuentan con un valor indexado que permite entender dónde se encuentra situada su gravedad, en una escala de tres niveles.

La caracterización del conflicto incluye la consideración de su expresión territorial, los elementos naturales afectados y el ori-

gen principal del mismo, que va de los problemas de datos, antagonismo de intereses, problemas estructurales, divergencias, problemas estructurales y divergencia de valores o enfoque; aunado a la identificación de etapas (cooperación, indiferencia y crisis). La aplicación del instrumento permitió la valoración adecuada en el caso del conflicto de San Lorenzo de Azqueltán, comunidad indígena wixárika-tepehuana que lucha por la defensa de su territorio.

Instrumento de análisis de riesgo contextual para personas defensoras de derechos humanos

Desde el año 2012 el Estado mexicano cuenta con una única herramienta de protección para periodistas y personas defensoras de derechos humanos que se encuentran en situación de riesgo: la incorporación al Mecanismo de Protección que coordina la Secretaría de Gobernación (SEGOB).

Sin embargo, ante la frecuencia de rechazos a la adscripción de dicho esquema, o en el intervalo de aceptación del mismo o, bien, en el reconocimiento de insuficiencias de tal respuesta pública, se ha identificado la pertinencia de la aplicación de análisis de riesgo contextuales para valorar el peligro potencial de exposición.
Desde la UAyC se desarrolló una metodología participativa para evaluar el riesgo, a partir de la resolución de una ecuación matemática que considera las variables de amenaza, vulnerabilidad y capacidad de cada caso, permitiendo la proposición de planes de protección.

La herramienta incluye una configuración de matrices de doble entrada, que permite otorgar un valor numérico a las diferentes categorías de violencia que se relacionan con cada actor mapeado por las propias víctimas. Así, se logra un enfoque específico

para actuar ante los peligros que sean objetivamente potenciales.

Instrumento de medición de armonización legislativa

Al entender la pertinencia de objetivar el avance, o estancamiento, de la reglamentación municipal con relación a la legislación e instrumentos en materia de derechos humanos, se creó una herramienta para obtener la proporción numérica de los adelantos.

El avance se implementó a partir de las etapas que distingue el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (2005, p.10) (United Nations Evaluation Group) para valorar el avance de un proceso, incluyendo también las fases que, desde la experiencia de la defensa no jurisdiccional de los derechos humanos se han identificado. Posteriormente, se estableció una valía — o ponderación — diferenciada para cada fase, en consideración de las determinaciones del Sistema Interamericano de Derechos Humanos para la reparación integral del daño así como de la implementación de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos (Calderón, 2013, p. 155-206), (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2018, párr.147)

Una de las primeras mediciones, que además se expresó de manera geográfica, se logró en el tema de los derechos de las mujeres en Jalisco.
En la búsqueda de conocimiento multidisciplinario, para los casos en los que no se contaba con la experticia requerida dentro de la institución, la UAyC realizó las gestiones necesarias para que especialistas de diferentes instituciones pudieran participar con el desarrollo de periciales en materia de topografía, agrimensura, antropología y medio ambiente — para la defensa de casos como el cerro de la Reina y la comunidad indígena nahua de Tonalá, el parque San Rafael y la presa del Órgano anteriormente descritos—.

La comprensión especializada de temas de vanguardia en mate-

ria de derechos humanos, desde la UAyC, coadyuvó para afianzar la cercanía con personas defensoras de derechos humanos y periodistas a través de dos concursos de fotografía: "Un clic con tus derechos" y "Un clic por la igualdad".

Al mismo tiempo, el análisis contextual facilitó la consolidación de la comunicación estratégica de ambos sectores desde el manejo de redes sociales de la institución, logrando una interacción más dinámica y de mayor impacto, tanto de réplica de contenidos de informaciones de interés público, luchas sociales, como de contenido especializado para la mejor comprensión de fenómenos violatorios. En ese sentido, también se trabajó para la construcción de tres micrositios web de consulta especializada: "Monitoreo y estadística de Análisis y Contexto CEDHJ" (http://cedhj.org.mx/monitoreo.asp); "Armonización legislativa" (http://armonizacion.cedhj.org.mx/); y "Área de influencia por los contaminantes primarios presentes en el río Santiago y lago de Chapala" http://cedhj.org.mx/area%20de%20influencia_inicio.asp).

13. Breves conclusiones

Dada la condición inédita del ejercicio de análisis contextual, desde la UAyC de las CEDHJ se ha orientado a otras defensorías públicas de derechos humanos para el estudio de casos puntuales, como los de granjas porcícolas en Nayarit, el impacto biocultural de actividad industrial en Yucatán, y la afectación por proyectos extractivos y agroindustriales en la zona sagrada de Wirikuta, en San Luis Potosí. De igual forma, se ha guiado en el proceso para las eventuales formaciones de áreas de análisis y contexto en otras comisiones estatales, de forma específica y de manera general en el Primer Congreso Internacional de Derechos Humanos y Cultura de Paz en Morelia, Michoacán (donde participaron defensorías de Baja California Sur, Nayarit, Tlaxcala, Querétaro, Guerrero, Durango, Colima, Michoacán, además de Jalisco). Específicamente, en el tema de personas desaparecidas, se ha capacitado tanto a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Michoacán como al Sistema DIF Jalisco.

El análisis contextual en la CEDHJ ha permitido que, una vez que se cuentan con las directrices y diagnósticos construidos a partir del ejercicio transdisciplinario, se establezcan conclusiones, decisiones de autoridades y procesos de gobernanza especializada con éxitos palpables, para lograr la transformación de la génesis que vulnera los derechos humanos.
Es así, que se presenta, esta experiencia exitosa con el ánimo de que pueda replicarse en otras defensorías con el objeto y fin, de buscar nuevas y mejores herramientas que nos permitan defender los derechos y libertades fundamentales de todas las personas que habitamos el planeta.

Referencias

CEDHJ. (2018). Recomendación general 3/2018. http://cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2018/Recos%20Gral/Reco%20Gral_3%202018.pdf.

CEDHJ. (2019a). Recomendación 15/2019. http://cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2019/Reco%2015-2019.pdf.

CEDHJ. (2019b). Recomendación 26/2019. http://cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2019/Reco%2026-2019.pdf

CEDHJ. (2020b). Recomendación 18/2020. http://cedhj.org.mx/recomendaciones/emitidas/2020/Reco%2018.2020.pdf

CEDHJ. (2020a). Impacto socioambiental generado por la operación del vertedero Los Laureles.
https://geo.jalisco.gob.mx/documents/164#more

CEDHJ. (2020c). Pronunciamiento 8/2020.
http://cedhj.org.mx/recomendaciones/pronunciamientos/2020/8%20de%202020%20Pronunciamiento%20por%20los%20Derechos%20Humanos%20de%20la%20Ni%C3%B1ez%20Ind%C3%ADgena%20de%20Jalisco.pdf

CEDHJ. (2021). Informe especial área de influencia por los contaminantes primarios presentes en el río Santiago y lago de Chapala.
http://cedhj.org.mx/recomendaciones/inf.%20especiales/2021/Informe%20especial_r%C3%ADo%20Santiago%20y%20lago%20de%20Chapala.pdf

CEDHJ. (s.f.). Monitoreo geoestadístico y contextual de fenómenos que repercuten en violaciones a derechos humanos.
http://cedhj.org.mx/monitoreo.asp

Calderón, J. (2013). La reparación integral en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas SCJN.

Chávez, T. y Gil, M. (2021). La precisión técnica como pilar estructural en la defensa del derecho humano a un medio ambiente sano. En Hernández, A. y Chávez, J. (Eds), Medio Ambiente y Derechos Humanos. (pp. 196-211). Comisión Estatal de Derechos Humanos Jalisco.
http://cedhj.org.mx/Colecci%C3%B3n%20de%20estudios%20en%20Derechos%20Humanos/Tomo%204.pdf

Casteñeda de la Rosa, C. (s.f.). Actores sociales y su percepción sobre la CEDHJ (2001-2006). Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo, 100-122.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2018). Políticas públicas con enfoque de derechos humanos.
http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/PoliticasPublicas-DDHH.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Caso González y otras “Campo algodonero” vs. México.
https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

Díaz, V. (2010). El método analítico. Revista de Psicología Universidad de Antioquia, 2(2), 77-85.
https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4865230

Hinestroza, V. y Serrano, S. (Ed.). (2017, p.8). Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas propuestas para documentar e investigar Manual de Análisis de Contexto para Casos de Violaciones a los Derechos Humanos. Ciudad de México, México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e International Bar Association’s Human Rights Institute (IBAHRI).
https://www.flacso.edu.mx/sites/default/files/violaciones-ddhh-y-contexto-herramientas-propuestas-para-documentar-investigar.pdf

Flores, S. (2021). Pueblos de Jalisco evitan su desaparición: Presa el Zapotillo no los inundará. Animal Político.
https://www.animalpolitico.com/2021/11/pueblos-jalisco-evitan-desaparicion-presa-el-zapotillo/

Guadalajara: un río que corría entre piedras y ahora es concreto.

(2018, 15 de diciembre). ZonaDocs.
https://www.zonadocs.mx/2018/12/15/guadalajara-un-rio-que-corria-entre-piedras-y-ahora-es-concreto/

Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (United Nations Evaluation Group) (2005). Standards for Evaluation in the UN System.
https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/about_iom/eva_tec href/UNEG_Standards_for_Evaluation.pdf

Lopera-Echeverria, J. D. (2010). El método analítico como método natural.
https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=181/18112179017

Perkic, Z. (9 y 10 de julio de 2019). Herramientas para la adecuada documentación y comprensión de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. [Presentación]. Taller del Centro de Justicia para la Paz y el Desarrollo (Cepad) A.C.

Rocha Quintero, J. E. (2001). Jalisco y los derechos humanos Breve análisis del periodo 1997-2000. A renglon seguido, 60-65.

B) COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO

1. Escuchar la voz de la niñez y adolescencia para la toma de decisiones

Aunado a la realidad cotidiana de México, en la actualidad, contextos como la pandemia por COVID-19 han comprometido gravemente los derechos humanos de todas las personas y no podemos dejar de observar que la toma de decisiones y medidas adoptadas para la población en general, tienen impactos diferenciados para cada segmento. Un claro ejemplo son las niñas, niños y adolescentes, quienes tuvieron un impacto significativo en la garantía de sus derechos durante la pandemia.

Ello puso en evidencia la permanencia a nivel mundial de una visión adulta en la que aún predomina la mirada hacia la infancia y la adolescencia como un valor futuro y que está poco preocupada por escucharlas.

La participación de niñas, niños y adolescentes es un derecho y uno de los Principios Rectores de la Convención sobre los Derechos del Niño. En su artículo 12, se deposita la obligación de los Estados de garantizar a niñas, niños y adolescentes el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que le afectan, teniendo en cuenta sus opiniones en función de su edad y madurez.

Para la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México es imperativo motivar la participación activa de niñas, niños y adolescentes, escuchar sus opiniones e inquietudes y actuar en congruencia en las cuestiones que les afectan, como una práctica permanente. Apostamos por construir una sociedad en donde

existan más ejercicios democráticos que permitan que las acciones públicas se construyan a partir de la participación de la sociedad y donde las voces de niñas, niños y adolescentes sean tomadas en cuenta.

En un esfuerzo institucional por dar cumplimiento a la obligación de garantizar su derecho a la expresión y observar su interés superior como consideración primordial, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México quiso conocer cómo niñas, niños y las y los adolescentes vivieron la emergencia sanitaria, poniendo en marcha mecanismos de participación que fueran inclusivos desde el diseño hasta su implementación, cuyos resultados han permitido tener un panorama más cercano a las realidades que viven nuestras infancias y adolescencias, que en gran parte difiere de la que vivimos las personas adultas.

El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró que la COVID-19 causada por el virus SARS-CoV-2, era considerada oficialmente una pandemia. Dentro de este panorama de emergencia, los Estados tomaron diversas decisiones para controlar la expansión del virus y en la mayoría de estos, se limitó la movilidad de las personas. Las medidas de aislamiento incluyeron que las escuelas, desde preescolar hasta universidad, y los servicios de cuidado infantil cerraran.

Las niñas, niños y adolescentes, visto desde las medidas de distanciamiento social, constituyeron uno de los grupos en situación de vulnerabilidad debido al riesgo de convertirse en víctimas de distintas formas de violencia y explotación, el riesgo en que se puso la garantía a su derecho a la salud, educación, juego y esparcimiento, entre otros. Ellas y ellos, asumieron las mayores cargas del confinamiento.

De ahí partió el interés de conocer su opinión, saber cuáles eran sus inquietudes, preocupaciones y dificultades para estudiar en casa,

cómo vivían el encierro y qué añoraban del mundo de afuera.
Por ello, pusimos en marcha la Consulta "Infancias Encerradas" la cual tuvo sustento en la participación como principio y como derecho de niñas, niños y adolescentes de todo el país; se buscó poner en el centro sus voces y reconocer y visibilizar sus opiniones para proponer acciones que les permitieran enfrentar la situación en ese momento y el futuro cercano de una mejor manera.

Del 27 de mayo al 15 de junio del 2020, más de 40 mil niñas, niños y adolescentes de todo México participaron en este ejercicio, de los cuales más de 19 mil habitan en la Ciudad de México. Todas ellas expresaron sus opiniones mediante un cuestionario en línea y dibujos.

Se consideró que fuera una consulta inclusiva y accesible ya que contó con la traducción al Mazahua y Lengua de Señas Mexicana, se tuvo la opción de género no binaria y se contempló un software de accesibilidad para lectura de personas con discapacidad visual.

Entre los datos más relevantes que se recabaron a través de la consulta, se destaca que 7 de cada 10 de niñas, niños y adolescentes, dijeron sentir que su mamá, papá o persona cuidadora, estaba con ellas y ellos el tiempo que necesitaban; igualmente 7 de cada 10, consideraron que pudieron hablar con ellas y ellos si lo necesitaban.

La mayor preocupación de niñas, niños y adolescentes tanto a nivel nacional (9 de cada 10) como en la Ciudad de México (85%), era que algún miembro de su familia se enfermara o muriera por COVID-19. También les inquietaba que faltara mucho tiempo para regresar a la escuela y les preocupaba la pérdida de trabajo de las personas adultas que les rodean.
La encuesta permitió observar que el cuidado de la salud men-

tal de niñas, niños y adolescentes es fundamental para evitar que estados de ánimo como tristeza y estrés se consoliden como ansiedad y depresión con el paso del tiempo. Y como estos, se expusieron varios padecimientos y situaciones que se vivieron en los hogares durante la pandemia, desde la perspectiva de las infancias y adolescencias.

Al momento de que se presentaron los resultados de la consulta, habían pasado 18 meses de confinamiento y si para las personas adultas 18 meses era demasiado tiempo de pandemia, es importante visibilizar que, para un niño o una niña de ocho años, 18 meses representaba el 20 por ciento de su vida, aunado a que el aumento de casos de COVID-19 en México, llevó a la extensión del confinamiento y pasaron más tiempo esperando el retorno a la escuela.

La encuesta "Caminito de la escuela" fue otro de los ejercicios de participación desarrollados por esta Comisión dirigido a conocer la opinión de niñas, niños y adolescentes de entre tres y 17 años, específicamente sobre el regreso a clases presencial.

De manera oficial, el 23 de marzo de 2020, como consecuencia de la publicación de un acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, las y los estudiantes de todas las entidades federativas en México dejaron de asistir a clases presenciales. Fue así que en general, niñas, niños y adolescentes concluyeron el ciclo escolar 2019-2020 sin asistir a las aulas, mientras que el ciclo 2020-2021 transcurrió casi en su totalidad sin que acudieran a las escuelas.

Derivado de ello, la consulta estuvo orientada a recabar la opinión de niñas, niños y adolescentes, atendiendo la omisión de considerar a este grupo de población en las acciones correspondientes a la política educativa durante el contexto de la pandemia.

"Caminito de la escuela" consistió en un cuestionario breve para conocer si las niñas, niños y adolescentes querían regresar a clases presenciales, así como cuál consideraban que era el principal temor relacionado con el regreso. El cuestionario fue difundido en línea y estuvo disponible del 5 al 31 de julio de 2021. Se reunieron más de 37 mil participaciones, de las cuales 8,717 fueron de niñas, niños y adolescentes de la Ciudad de México.

El cuestionario captó la opinión de la población de entre cinco y 17 años y se contempló el envío de dibujos como forma narrativa gráfica alternativa con el fin de conocer la opinión de niñas y niños de tres a seis años. Igualmente, se llevaron a cabo sesiones con tres grupos focales: 1) niñas, niños y adolescentes, 2) personas responsables de crianza y, 3) personas docentes, los cuales permitieron un acercamiento cualitativo más profundo a las motivaciones, experiencias y prioridades de cada una de las poblaciones clave.

De acuerdo con los resultados de la consulta, a nivel nacional, 7 de cada 10 niñas, niños y adolescentes si querían regresar a

Material de difusión digital de la Consulta Infancias Encerradas, 2020.

Imagen: CDHCM, 2020.

clases presenciales, teniendo mayor proporción las entidades de la República Mexicana como Tabasco, Jalisco, San Luis Potosí, Sonora y Baja California. Casi la mitad de las respuestas expresaban que añoraban la convivencia con sus amigas y amigos y enfatizaron que era mejor el aprendizaje de manera presencial que a distancia.

En esta consulta, se pudo observar que las voces de niñas, niños y adolescentes respecto al regreso a clases, iba en sentido opuesto a la voz del mundo adulto. El 68% de ellas y ellos se pronunciaban por regresar a las aulas mientras que, en la misma proporción, las personas adultas se oponían.

Para niñas, niños y adolescentes era primordial e incuestionable la función social de la escuela, a lo que las personas adultas priorizaban la salud exclusivamente desde la dimensión física. De ahí la importancia de privilegiar sus opiniones para contribuir de una mejor manera a su desarrollo físico y mental.
De igual manera, es importante destacar la reciente consulta nacional "¿Me escuchas? 2022" realizada durante el mes de julio del año en curso, por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, de manera conjunta.

Dibujo recibido en la Consulta Caminito de la Escuela, 2021.

Imagen: CDHCM, 2021.

De acuerdo con los datos generales, este ejercicio contó con la

participación de un millón, 271 mil 763 niñas, niños y adolescentes; y las entidades con mayor participación fueron Estado de México (33%), Puebla (20%), Ciudad de México (8.36%), Guerrero (7.7%), Michoacán (5.3%) y Veracruz (5.1%).

Sin embargo, será el próximo 21 de septiembre, en el marco del aniversario de la firma del estado mexicano de la Convención de los Derechos de la Niñez, cuando se presente el análisis de la información desagregada de los resultados de esta Consulta.
Es claro que, de la mano de niñas, niños y adolescentes es posible avanzar hacia las transformaciones que los países requieren y justamente este tipo de consultas y mecanismos de participación, deben ser desarrollados de manera sistemática, para que las personas tomadoras de decisiones puedan comprender de una mejor manera lo que sucede en las diversas realidades de la población y, de ahí, partir para garantizarles un mejor presente y futuro, en los que su voz deje de estar ausente.

Se invita a consultar los resultados de estas consultas en la página de internet de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, a través de la siguiente liga: https://cdhcm.org.mx/consultas/ .

Contacto: redes@cdhcm.org.mx
Facebook: https://www.facebook.com/CDHCMX/
Twitter: https://twitter.com/CDHCMX
YouTube: https://www.youtube.com/user/CDHDF1

Presentación de los resultados generales de la Consulta ¿Me escuchas? 2022

Foto: CDHCM, 2022.

2. El Puente Humanitario de la Ciudad de México: una buena práctica de coordinación intersectorial e interinstitucional para atender a las caravanas del éxodo migrante

En los últimos años, la movilidad humana se ha convertido en uno de los principales temas de la agenda internacional. En América Latina y el Caribe, la pobreza y la desigualdad económica, los conflictos políticos, la actuación violenta del crimen organizado y las consecuencias de los desastres naturales y el cambio climático, han orillado a cada vez más personas a salir de sus lugares de origen para intentar salvar su vida o en busca de un mejor futuro para ellas y sus familias.

Las personas en contexto de movilidad enfrentan múltiples riesgos, incluyendo el abuso de las autoridades, la discriminación racial, étnica y la xenofobia por parte de los ciudadanos de aquellos países por los que transitan, la violencia sexual, las desapariciones forzadas, las extorsiones y los secuestros, el reclutamiento forzado por parte de los grupos del crimen organizado, el tráfico y la trata de personas, los accidentes en tren, marítimos y carreteros, las situaciones climáticas extremas que son motivo de enfermedades y otras situaciones de violencia que afectan su salud mental y emocional.

Para tratar de atenuar esos riesgos, la población migrante se ha organizado en las llamadas "caravanas", grandes contingentes de personas que viajan a pie a lo largo de las carreteras del país.

En este contexto, durante el mes de octubre de 2018 y los primeros meses de 2019, llegaron a México tres caravanas compuestas por personas provenientes mayoritariamente de Honduras, El Salvador y Guatemala. Los contingentes no sólo incluían hombres en edad laboral, sino también mujeres, niños, niñas y adolescentes (acompañados y no acompañados), personas con discapacidad, personas adultas mayores y personas del colectivo

LGBTTTIQA+.

Ante la llegada del Éxodo centroamericano, la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) promovió una reunión con las principales autoridades del gobierno local para definir las acciones que debían realizarse para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos de la población que arribaría a la ciudad. Todo esto en un momento de transición en los gobiernos local y Federal.

Así surgió el Puente Humanitario, un mecanismo de coordinación interinstitucional y una estrategia de acompañamiento de ayuda humanitaria creados específicamente para la atención de las personas que conformaron el Éxodo Migrante. Este mecanismo, formalizado a través de la firma de un Convenio de Colaboración Interinstitucional, articuló el trabajo de diversas dependencias gubernamentales, organismos públicos y privados nacionales e internacionales de defensa y protección de los derechos humanos, bajo la Coordinación General de la CDHCM.

Como primera acción y con la intención de monitorear el número de personas que integraban el éxodo, la posible ruta de llegada y las necesidades urgentes de la población, se formaron brigadas multidisciplinarias integradas por personal de diversas dependencias del gobierno de la Ciudad de México, acompañadas por personal de la Comisión. Las brigadas recibieron capacitación por parte de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales en materia de atención psicosocial a población en movilidad, asistencia humanitaria, procesos de regularización migratoria y atención a grupos en situación de vulnerabilidad, particularmente niños, niñas y adolescentes.

Las brigadas se desplazaron hasta el estado de Oaxaca y desde ahí acompañaron a la población migrante prestando servicios de atención médica, psicológica y orientación sobre derechos hu-

manos. Esto brindó un parámetro a las autoridades de la Ciudad de México para prepararse ante la llegada de los contingentes y con ello habilitar los albergues que recibieron a las miles de personas que los integraban.

Con el apoyo de organismos internacionales, nacionales y sociedad civil, se habilitaron albergues de puertas abiertas para brindar atención a la población en movilidad desde el mes de noviembre del 2018 y hasta el mes de marzo del 2019. En estos albergues las personas pudieron pernoctar de manera segura y contar con servicios indispensables, considerando las necesidades particulares que deberían ser atendidas durante su estancia. En el período que estuvieron habilitados, se recibieron aproximadamente 15 mil personas en total.

José Ramón Amieva, Jefe de Gobierno; Nashieli Ramírez, Presidenta de la CDHCM y Claudia Sheinbaum, Jefa de Gobierno Electa, durante la firma del Convenio que dio lugar al Puente Humanitario de la Ciudad de México.
Fotografía del acervo de la CDHCM, 2018.

La CDHCM estuvo a cargo de la Coordinación General, realizando guardias de 24 horas, vigilando la provisión de servicios por parte del gobierno y coadyuvando a atender las necesidades que brindaron las Organizaciones de la Sociedad Civil. Es importante señalar que se acreditaron más de 2 mil personas entre miembros de organizaciones de sociedad civil, medios de comunicación y voluntarios independientes.

Para garantizar la movilidad de las personas migrantes, se coordinó con el Sistema de Transporte Colectivo (STC) Metro el uso de gratuito de sus servicios, siendo éste el medio el utilizado para movilizar a las personas que continuaron su viaje hacia la frontera norte.

Actividades educativas y lúdicas para niñas y niños impartidos por personal de la CDHCM durante el Puente Humanitario de la Ciudad de México. Fotografía del acervo de la CDHCM, 2018.

Finalmente, la CDHCM coordinó la búsqueda de albergues para personas en situación de vulnerabilidad que se encontraban en espera de una resolución a sus trámites migratorios, a efecto de que permanecieran alojadas en albergues de la sociedad civil adecuados a sus necesidades.

Servicio de comedor en el albergue instalado en el Estadio Jesús "Palillo" Martínez.
Fotografía del acervo de la CDHCM, 2018.

En estos albergues estuvo laborando el personal médico durante las 24 horas del día, se brindaron más de 13 mil consultas y se realizaron acciones de prevención como la aplicación de vacunas contra la influenza y el toxoide tetánico, la distribución de electrolitos orales y preservativos, la detección de enfermedades mediante somatometría, la aplicación de pruebas de hipertensión arterial, diabetes, de embarazo, de VIH y curaciones de lesiones menores.

La experiencia que se tuvo durante el desarrollo del Puente Humanitario derivó en la necesidad de contar con una herramienta

que guiara la actuación del gobierno desde un enfoque de derechos, género, edad y diversidad cultural, con el fin de garantizarles condiciones básicas para una vida digna durante su paso por la ciudad.

Para responder a esta necesidad, desde la CDHCM, se redactó el Protocolo para la atención humanitaria de emergencia a personas migrantes y/o sujetas de protección internacional en la Ciudad de México. Albergues o campamentos temporales, una herramienta útil para los gobiernos locales y las instancias colaboradoras para garantizar la correcta instalación y funcionamiento de un albergue de primera acogida para atender a grupos masivos de personas que de manera forzada han sido desplazadas de sus comunidades de origen, ya sea nacionales o extranjeras, con el objetivo de garantizar sus derechos a la vida, a la integridad personal, a la alimentación y nutrición, a la salud, al agua y el saneamiento, y a solicitar asilo.

Albergue instalado en el Estadio Jesús "Palillo" Martínez, Alcaldía Iztacalco.
Fotografía del acervo de la CDHCM, 2019.

La Ciudad de México, a través de la instalación del Puente Humanitario, dio una muestra de buena práctica para la atención a personas en movilidad humana, ya que además de lograr una coordinación interinstitucional e intersectorial, asumió de manera práctica su responsabilidad en la protección de derechos con un saldo blanco.

Esta experiencia es una muestra de que los grandes retos asociados a la movilidad humana pueden encontrar respuesta en el ámbito local. Además, se dejó claro que las Ombudsperson locales tienen la capacidad de tomar el rol de generadores de diálogo y coordinadores de acciones entre el gobierno en sus diferentes niveles, las organizaciones sociales y civiles, los organismos internacionales y la población en general.

La experiencia del Puente Humanitario se convirtió en la Ciudad de México en la semilla de una coordinación interinstitucional e intersectorial permanente que permite ahora desarrollar acciones de coordinación en emergencias y avanzar en políticas de inclusión de las personas migrantes y sujetas de protección

internacional que decidan permanecer en la ciudad.

Contacto: redes@cdhcm.org.mx
Facebook: https://www.facebook.com/CDHCMX/
Twitter: https://twitter.com/CDHCMX
YouTube: https://www.youtube.com/user/CDHDF1

Protocolo para la atención humanitaria de emergencia a personas migrantes y/o sujetas de protección internacional en la Ciudad de México. Albergues o campamentos temporales:
https://cdhcm.org.mx/wp-content/uploads/2019/07/Protocolo_Humanitario_migrante_prote_intern.pdf