Derechos humanos en el ámbito del Estado: Instituciones Nacionales de Derechos Humanos y Ministerios Públicos en América Latina – más allá de los Principios de París

Eliezer Gomes da Silva[1]

Introducción

Comprometido con un genuino intercambio académico, que conecta el grande legado del constitucionalismo norte-americano a las ricas experiencias neo-constitucionales de las nuevas democracias de América Latina, sobre todo a partir de su privilegiada experiencia de acompañamiento, a invitación de Carlos Nino, de la transición democrática en Argentina en los años 80, Owen Fiss publicó un artículo en 1989, basado en una conferencia que profirió en Argentina en 1987, en un seminario sobre Justicia Criminal y Derechos Humanos. En el artículo, Fiss recordaba el estratégico uso de las *injunctions*, en el movimiento por la consolidación de los derechos civiles en los Estados Unidos en la década del 60, ante la especial aptitud de aquel remedio jurídico para enfrentar (y buscar corregir) cuestiones estructurales, sociales, políticas e institucionales que iban más allá de la responsabilidad criminal individual, aunque resaltando que los instrumentos jurídicos civiles y criminales no eran mutuamente excluyentes (Fiss, 2003 [1989]).

En otro artículo, publicado veinte años después, Owen Fiss afirmaba su convicción sobre el inalienable deber de los Estados nacionales de proteger sus ciudadanos de violaciones de derechos humanos, argumentando que "la busca por justicia es también una obligación política, pues define los compromisos fundacionales de un determinado régimen" (Fiss, 2009, 66, traducción nuestra).

---

[1] Profesor Adjunto de la Facultad de Derecho de la Universidad Estatal de Ponta Grossa, Paraná, Brasil. Doctor en Derecho por la Universidad de São Paulo. Maestría en Criminología por la Universidad de Cambridge. Maestría en Linguística por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Procurador de Justicia del Ministerio Público del Estado de Paraná.

Los dos artículos de Fiss, que destacan las dimensiones jurídicas, políticas y éticas del concepto de derechos humanos (y, por tanto, la naturaleza indisociable de los derechos civiles, económicos, sociales y culturales), bien como la necesidad de complementares estrategias para su protección y promoción, a ser adoptadas por toda y cualquier nación, acabaron inspirando la presente contribución, que pretende analizar, en el contexto latino-americano, las llamadas Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (en adelante INDHs), surcando tres ejes integrados de reflexión:

En un primer eje, se argumenta que el Brasil, a pesar de no haber creado su INDH, de acuerdo con los llamados "Principios de París" (incorporados a la resolución de la ONU n. 48/143 – ONU, 1994), haber configurado el Ministerio Público Brasileño (en adelante "MP"), en la Constitución de 1988, con tan singular proyecto institucional (que lo llevó a un destacado desempeño operacional) que se puede indagar si el MP brasileño, de hecho, no desenvuelve buena parte de la misión normalmente atribuida a un INDH.

El segundo eje argumentativo parte de la constatación de que la mayoría absoluta de los países latino-americanos, al mismo tiempo en que han invertido en la creación de INDHs que se conformen con los Principios de París, vienen paulatinamente ampliando (con mayor o menor ímpetu) el perfil institucional de sus Ministerios Públicos, que a los pocos van dejando de poseer atribuciones exclusivamente orientadas a la persecución penal para también encargarse de los intereses sociales e individuales indisponibles y, por tanto, de la defensa de los derechos humanos, de primera y segunda generación.

En una tercera línea argumentativa, se desenvuelve la perspectiva de que el alineamiento estratégico, entre cada Ministerio Público latino-americano – en su legitimidad de actuación ampliada - y la respectiva INDH, autorizada conforme los Principios de París, resulta crucialmente importante para la eficaz protección y defensa de los derechos humanos en el ámbito de los propios Estados nacionales.

Esas tres cuestiones analíticas (singularidad del MP brasileño, paulatina expansión de la legitimidad de actuación de los Ministerios Públicos latino-americanos, crucial necesidad de alineamiento de los MPs con sus INDHs ya habilitados) no han sido examinadas con la debida atención, sea en la literatura que trata de judicialización de la política, sea en la que se depara, específicamente, al análisis del diseño institucional y desempeño práctico de los INDHs. Apenas como ejemplo, en algunos de los más exhaustivos estudios sobre INDHs en América Latina (Cardenas, 2014, Iráizoz, 2012, Reiff, 2000, 2004) no existe una única referencia a la concreta (o potencial) expansión del universo de atribuciones de los Ministerios Públicos latino-americanos, ni la consideración de que el objetivo de la actuación institucional de tales MPs puede estar intrínsecamente relacionado a los principales objetivos de los INDHs latino-americanos.

Por otro lado, estudios que tratan de la judicialización de la política (o de la politización de la justicia), se concentran, como regla, en el papel del poder judicial, aun así por sus Cortes Constitucionales y, muchas veces, apenas delante del control abstracto de la Constitución. Ocurre que, aunque incuestionable la importancia del poder judicial en la promoción y protección de los derechos humanos, no tiene el poder judicial, por definición y requisito de imparcialidad, poder de iniciativa, siendo normalmente restringida a legitimación para acciones de control concentrado de la Constitución (la gran amplitud de legitimación, en Colombia y Costa Rica, por ejemplo, no se constituyen en regla, en América Latina y en otras partes del mundo). Consecuentemente, la investigación de las instituciones que accionan el poder judicial (o por que no lo accionan), en asuntos relacionados a derechos humanos de segunda generación, sea en el control abstracto o concreto de la constitucionalidad, sea en el plano local o en el plano nacional, parece ser esencial para un análisis completo de las intersecciones entre Derecho y Política en América Latina.

1. INDH latino-americanas en conformidad con los Principios de París y la creciente ampliación de la actuación institucional de los Ministerios Públicos latino-americanos

1.1. Defensor del Pueblo y Comisiones de Derechos Humanos latino-americanos en conformidad con los Principios de París

Aunque ya en 1946, dos años antes de la Declaración Universal, el Consejo Económico y Social de la ONU estimulaba a los Estados-miembros a establecer grupos o comités nacionales "para con ellos colaborar en la consolidación del trabajo de la Comisión de Derechos Humanos" (ONU, 1946, traducción nuestra), fue en 1993, con ocasión de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, realizada en Viena, que fue aprobada una resolución estableciendo criterios para el reconocimiento del status de una INDH. El contenido de la resolución (n. 48/134, ONU 1994) se tornó ampliamente conocido como "Principios de París", porque fueron formulados con ocasión del 1º Workshop internacional sobre INDHs, realizado en París, en 1991. En el mismo año de 1993 fue creado el Comité de Coordinación Internacional de los INDHs (ICC, en inglés), que no apenas fomenta la creación de nuevos INDHs – siendo responsable por los procesos de autorización – como promueve la red de cooperación entre los INDHs, la ONU y otras agencias internacionales, ofreciendo subsidios técnicos para el buen desarrollo de las actividades de los INDHs, articulando formas de apoyo material, promoviendo eventos de capacitación (un encuentro anual y una conferencia bianual) etc.

Los Principios de París, que nortean el reconocimiento de la legitimidad y credibilidad de los INDHs, pueden ser resumidos en seis requisitos fundamentales: amplia legitimidad de los INDHs para la promoción y defensa de los derechos humanos, autonomía en relación al gobierno, independencia asegurada en la Constitución o en ley específica, adecuado financiamiento para sus actividades, adecuados poderes de investigación, composición plural, con integrantes de la sociedad civil en sus órganos de deliberación.

Aunque muchas instituciones nacionales, con características de cierta forma semejantes a las propugnadas en los principios de París, hayan surgido mucho antes de 1993 (en el contexto latino-americano, se cita, por ejemplo, la *Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala*, creada por la constitución guatemalteca en 1985 y reglamentada en 1987), fue a partir de la década de 90 que las INDHs pasaron a ser creados en escala exponencial, bajo distintos modelos, pero todos con la característica común de la independencia y de la amplitud de legitimación para la protección y defensa de los derechos humanos.

En América Latina, las INDHs actualmente autorizados por la ONU siguieron, en su mayoría, el formato de Defensoría del Pueblo de derechos humanos, sea con el propio nombre del modelo español que sirvió de referencia (*Defensor del Pueblo*), sea como *Procuradurías* (casos de Guatemala y El Salvador). En menor proporción, fueron creadas Comisiones de Derechos Humanos (inspiradas en el propio Comisariado – hoy Consejo de Derechos Humanos de la ONU), como es el caso de México y de Honduras y, más recientemente, en el formato de *Institutos* (caso de Chile). Todas las INDHs latino-americanos ya autorizados ante la ONU poseen fuertes vínculos con el legislativo, no obstante que eventualmente integrados a la estructura orgánica de otros órganos del Estado.

Hasta el 28 de enero de 2014, América Latina contaba con 15 INDHs autorizados por el ICC de la ONU, siendo 14 con status "A" (plena adecuación a los Principios de París)[2] una única (Honduras), con status "B", por su parcial adecuación a los Principios de

[2] Argentina (*Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina*), desde 1999; Bolivia (*Defensor del Pueblo*), desde 1999; Chile (*Instituto Nacional de Derechos Humanos*), desde 2012; Colombia (*Defensoría del Pueblo*), desde 2001; Costa Rica (*Defensoría de los Habitantes*, desde 1999); El Salvador (*Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*), desde 2006; Ecuador (*Defensor del Pueblo*, desde 1999); Guatemala (*Procuraduría de los Derechos Humanos de Guatemala*), de 1999 a 2013 con status "B" y, a partir de mayo de 2013, con status "A"; México (*Comisión Nacional de los Derechos Humanos*), desde 1999; Nicaragua (*Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*, desde 2006), Panamá (*Defensoría del Pueblo de la República de Panamá*,

París.[3] Ya Uruguay, único país hispano-americano aun sin una INDH autorizada ante el ICC, inició, en 2013, las actividades de su INDH,[4] que a semejanza de sus congéneres chilena y costarricense, fue creada por ley infraconstitucional, pero con atributos potencialmente suficientes para su plena autorización ante el ICC.

La proliferación global de las INDHs (conf. Pegram 2010) refleja la visión hoy dominante, en el seno de los organismos internacionales, entre académicos y militantes, que la eficacia de la promoción y protección de los derechos humanos reside mucho más en acciones locales que en esfuerzos internacionales, razón por la cual los propios organismos internacionales han estimulado (a veces presionado) la creación y monitoreo de las INDHs, de forma a conectarlos a una red internacional de cooperación.

Brasil, después de casi 20 años de tramitación de un proyecto de ley, y bajo reiteradas cobranzas en encuentros internacionales,[5] está a punto de aprobar una ley creando su IDNH (Consejo Nacional de Derechos Humanos – CNDH), que busca ajustarse a los Principios de París.[6] La propuesta no sigue la inspiración ibérica (sea de *Defensor del Pueblo* español, sea de *Proveedor de Justicia* portugués) y no comparte una característica común de los INDHs latino-americanos, a pesar de que no sea una exigencia de los Principios de París: la vinculación al poder legislativo. Surgiendo como transformación del actual Consejo de Defensa de los Derechos de la Persona Humana (CDDPH), órgano ligado al Ministerio de la Justicia, creado por ley (4319) el 16 de marzo de 1964, 15 días

---

desde 1999); Paraguay (*Defensoría del Pueblo de la República del Paraguay*), desde 2003; Perú (*Defensoría del Pueblo*), desde 1999; Venezuela (*Defensoría del Pueblo*), desde 2002.

[3] Honduras (*Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras*), de 2000 a 2013 con status "A" y, a partir de mayo de 2013, con status "B".

[4] Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo (INDDHH).

[5] El 20/12/2012, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU aprobó las 8 (ocho) recomendaciones de Estados-parte (integrantes del grupo de trabajo) en el sentido de la finalización, por el Brasil, del proceso de creación de su IDNH en plena conformidad con los Principios de París (ONU, 2012 a e b).

[6] El 26/03/2014, ya se encontraba en avanzada fase de tramitación el proyecto del Senado, sustitutivo del proyecto de ley n. 4715/1994, habiendo pedido de urgencia para su aprobación en el marco de los 50 años de actividad del CDDPH.

antes del golpe militar y que mantuvo, con contratiempos, 50 años de ininterrumpida actividad, la IDNH propuesta por Brasil (CNDH) continuaría vinculada a la estructura del poder ejecutivo, siendo integrada por 20 miembros, diez representantes de órganos del Estado y diez representantes de la sociedad civil.[7]

En la sección siguiente, discutiremos hasta qué punto la peculiar configuración institucional del MP brasileño ha compensado, hasta ahora, la ausencia de una INDH brasileña.

1.2. El modelo político-institucional del Ministerio Público brasileño y su substancial conformidad como un INDH – más allá de los Principios de París

Al restaurar su orden constitucional democrática, en 1988, y en las numerosas reformas constitucionales,[8] el Brasil, al contrario de sus vecinos latino-americanos no creó una INDH (semejante a las *Defensorías del Pueblo* o de las Comisiones de Derechos Humanos) pasible de ser autorizada en conformidad con los Principios de París. La constitución brasileña de 1988 prefirió reconfigurar el Ministerio Público, dotándolo de amplia misión, atribuciones y prerrogativas coincidentes con muchas características comúnmente identificadas en una INDH, independientemente de su incompleta conformación en relación a los Principios de París. A propósito, Morlachetti reconoce que "la constitución ha otorgado al Ministerio Público funciones que en algunos países tradicionalmente son realizadas por las INDH" (Morlachetti, 2013, 53). Para Hoffmann y Bentes, "El MP, a su vez, actúa como poderosa vanguardia de la transformación judicial y,

[7] Hasta 25/03/2014 (fecha del parecer del relator del proyecto en la Cámara, Diputado Arnaldo Jordy), la composición propuesta era la siguiente: a) representantes de órganos públicos: Secretario de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, Procurador General de la República, dos Diputados Federales, dos Senadores, un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Justicia, de la Policía Federal y de la Defensoría Pública de la Unión; b) representantes de la sociedad civil: un representante del Consejo Nacional de los Procuradores Generales de Justicia y nueve representantes de organizaciones de la sociedad civil "de alcance nacional y con relevantes actividades relacionadas a la defensa de los derechos humanos".

[8] El 11/02/2014, la constitución brasileña recibió su 77ª enmienda.

en materia de salud y educación, desempeña de forma efectiva las funciones de Defensor del Pueblo de los ciudadanos" (Hoffmann y Bentes, 2008, 143, traducción nuestra)

Seguramente por la singularidad de su configuración institucional, que no se encaja en tradicionales taxonomías, el Ministerio Público brasileño no es más un "misterio público" para académicos, en Brasil o fuera de él (conf. Arantes 2002; Coslovsky 2011; Hudson 2010; Kerche 2007, 2009; Lopes 2000; McAllister 2008, 2009; Sadek 2003; Silva 2001).[9] La configuración institucional del MP ha llamado la atención de un grupo de científicos políticos, en el creciente subcampo de la política judicial comparada, los cuales han situado el Ministerio Público brasileño en las fronteras entre el Derecho y la Política, entre el Estado y la sociedad. Para Arantes, "el MP, uno de los principales agentes de la judicialización de la política, ha utilizado su alto grado de independencia para frecuentemente procesar políticos y gobiernos en casos que incluyen desde improbidad administrativa a tentativas de inducir administradores a implementar políticas públicas en áreas de salud, educación, etc." (Arantes, 2005, 248, traducción nuestra). Sadek, identificando en la configuración institucional del MP brasileño un ejemplo de lo que Guillermo O'Donnell denomina de "control horizontal" (Sadek, 203, 206), afirma que "desde un punto de vista institucional, las mudanzas en las prerrogativas y en el papel del Ministerio Público constituyen la más significativa reforma operada en la Constitución Federal de 1988; ninguna otra institución pasó por tan profunda reforma o expansión de responsabilidades" (Sadek, 2003, 207, traducción nuestra).

El MP brasileño no puede ser considerado *apenas* como una Fiscalía, un *Defensor del Pueblo*, un brazo del sistema de justicia o una agencia reguladora independiente. El MP brasileño desempeña muchas de las funciones que son normalmente atribuidas a tales

[9] Autores de lengua inglesa (Hudson 2010; McAllister 2008, 2009; Taylor 2008) prefieren no traducir el término "Ministerio Público". Taylor justifica que prefiere usar el término "Ministerio Público", "rather than the awkward translation Public Ministry, to highlight the distinctive nature of the Brazilian prosecutorial service" (Taylor 2008, 73).

instituciones y agencias, así como muchas otras establecidas en la constitución brasileña y posterior legislación, con potencialmente profundas consecuencias sociales y políticas. La constitución brasileña, promulgada en 1988, después de finalizar una dictadura militar, define el Ministerio Público como "institución permanente, esencial a la función jurisdiccional del Estado, correspondiéndole la defensa del orden jurídica, del régimen democrático y de los intereses sociales e individuales indisponibles" (artículo 127). Además de las clásicas atribuciones en el proceso penal, como la de promover, exclusivamente, la acción penal pública (artículo 129, I da constitución), el texto constitucional destaca, entre otras funciones del MP brasileño, "velar por el efectivo respeto de los Poderes Públicos y de los servicios de relevancia pública a los derechos asegurados en esta constitución, promoviendo las medidas necesarias a su garantía" (artículo 129, II de la constitución). Por eso, el Ministerio Público puede procesar el Estado, sus agencias y autoridades, para que políticas públicas sean implementadas (o por fallas en el control de actividades de agentes no-gubernamentales) en campos tan amplios como medio-ambiente, salud, educación, seguridad, protección y promoción de niños y adolescentes, asistencia a ancianos o personas con deficiencia, urbanismo y habitación, intereses de consumidores, de pueblos indígenas, etc. Además de eso, el Ministerio Público brasileño es una de las principales instituciones responsables por controlar el adecuado uso de los recursos públicos, el debido proceso electoral, la prevención y persecución de violaciones a derechos humanos, así como por el control externo de las actividades de la policía, *entre otras cosas*.

Tratándose de una institución nacional, que opera en una república federativa, tanto el Ministerio Público de la Unión cuanto los Ministerios Públicos de los estados tienen su detallada estructura de funcionamiento tratada en una única ley orgánica nacional - ley 8625/93 - con principios generales aplicables a todo el Ministerio Público

brasileño, aunque *cada* ramo del Ministerio Público tenga su propia ley orgánica: una federal (la ley complementar n. 75/93) y una ley orgánica para cada Ministerio Público estatal. Eso significa que los fiscales federales y estatales actúan con atribuciones complementares (y de forma no jerárquica), o sea, miembros del Ministerio Público estatal no son subordinados a miembros del Ministerio Público Federal. En efecto, ningún miembro del Ministerio Público es funcionalmente subordinado a ningún otro miembro del Ministerio Público o inclusive al Procurador General (de los Estados o de la Unión).

Las competencias institucionales de los miembros del MP brasileño son distribuidas de acuerdo con principios nacionales, tres de los cuales expresamente referidos en la Constitución (artículo 127, párrafo primero): "unidad", "indivisibilidad" e "independencia funcional". En una representación figurativa, una vez usada en una conferencia por un científico político experto en el Ministerio Público brasileño, este fue comparado a un "ejército enteramente compuesto de generales", lo que seguramente trae especiales desafíos para un desempeño institucional integrado, una de las razones principales por las cuales el MP brasileño ha invertido en metodologías de planificación estratégica (conf. Hudson, 2010, 300).

El Procurador General de la República tiene prerrogativas y deberes especiales, notoriamente la legitimación (así como otros entes fuera del MP) para enjuiciar, en el plano federal, acciones de control de la constitucionalidad, aunque, *en tesis*, muchas causas, estatales o federales, puedan llegar a la cúpula del sistema poder judicial brasileño, o por la vía recursal o por el uso de una amplia gama de instrumentos constitucionales e infraconstitucionales, en el ámbito de un duplo (y complejo) sistema de control de la constitucionalidad, abstracto y concreto, muchos de los cuales didácticamente descritos por Kapiszwesky (2011a).

Miembros del Ministerio Público brasileño son seleccionados por medio de intensamente competitivos concursos públicos y se tornan vitalicios después de dos años de fase probatoria. Sus garantías y remuneración equivalen a las atribuidas a los miembros del poder judicial. Además, todos los cargos y funciones institucionales en el MP brasileño (incluyendo el cargo de Procurador General) son ocupados por procuradores y fiscales de carrera, en los niveles federal o estatal. O sea, al contrario de muchos países, el Procurador General, aunque elegido por el mandatario ejecutivo (en el caso del Procurador General de Justicia de los estados, a partir de una terna fruto de una elección interna, en la cual cualquier miembro del MP tiene derecho a voto), deberá, necesariamente, ser miembro de carrera del MP.

En lo que concierne a controles de actuación (*accountability*), el Ministerio Público brasileño (como todas las instituciones públicas) se sujeta al control financiero del Tribunal de Cuentas (corte administrativa independiente, funcionalmente ligada al legislativo) y es supervisado por el Consejo Nacional del Ministerio Público (CNMP). El CNMP es un colegiado de 14 miembros, ahí incluidos representantes de varios ramos del MP, de los tribunales superiores, abogados indicados por la Orden de los Abogados de Brasil, ciudadanos indicados por la Cámara de Diputados y Senado Federal. Con excepción del Procurador General de la República, miembro nato del Consejo y su presidente, todos los otros miembros tienen su indicación aprobada por la mayoría absoluta del Senado Federal, para un mandato de dos años. Creado en 2004, con la Enmienda Constitucional 45 (que también creó el Consejo Nacional de Justicia – CNJ), el CNMP no puede interferir en la autonomía e independencia de los miembros del MP y, aparte su papel de supervisión administrativa y disciplinar, coordina la planificación y la integración del MP nacionalmente.

1.3. La gradual reconfiguración institucional de los Ministerios Públicos en América Latina – más allá del proceso penal y más próximos de INDHs

Importante observar (y muchos analistas no se han dado cuenta de eso) que, independientemente de las nomenclaturas que eventualmente reciban, instituciones con perfil político-jurídico semejante al Ministerio Público brasileño (que, desde 1988, amplió sus horizontes de actuación institucional para más allá de las tradicionales funciones de persecución penal) vienen siendo paulatinamente construidas, en diversos países latino-americanos, generalmente con ocasión de sus reformas constitucionales. Citemos algunos ejemplos.

La reforma constitucional argentina de 1994, sin perjuicio de la consagración del *Defensor del Pueblo* (artículo 86 de la constitución argentina) – INDH autorizada por el ICC da ONU en conformidad con los Principios de París – dio una nueva configuración institucional al Ministerio Público argentino, que pasó a ser bifronte, compuesto de un *Ministerio Público Fiscal* (con atribuciones que superan la actuación meramente penal) y un *Ministerio Público de la Defensa* (con atribuciones que superan el tradicional papel de los Defensores Públicos). Ambos sectores del MP argentino son considerados independientes de gobiernos, guardando entre si recíproco y complementar soporte institucional para la promoción y defensa de los derechos humanos.

La Constitución colombiana de 1991 consagró peculiar modelo institucional en que el *Defensor del Pueblo* (titular del INDH también autorizada ante el ICC de la ONU en conformidad con los Principios de París), aunque indicado por el legislativo, a partir de una terna encaminada por el ejecutivo, integra el *Ministerio Público* (artículo 118 de la constitución venezolana de 1999) y ejerce sus funciones "bajo la suprema dirección del Fiscal General de la Nación" (artículo 281 de la constitución colombiana). Tal configuración institucional, a primera vista, parece reducir la independencia y autonomía del *Defensor del Pueblo* colombiano. Sin embargo, Iráizoz, basándose en otros dos analistas, afirma que tal configuración institucional no ha importado, en la práctica, en

subordinación jerárquica o funcional de la *Defensoría del Pueblo* colombiana, que ha mantenido su autonomía administrativa y funcional y su independencia (Iráizoz, 2012, 65).

En la Constitución salvadoreña (artículo 191), el *Ministerio Público* está integrado por la *Fiscalía General de la República* (con algunas funciones más clásicas de Fiscalías, en el campo penal), por la *Procuraduría General de la República* (con funciones, resumidamente, parecidas con las atribuidas al *Ministerio Público de la Defensa* argentino) y por la *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos*, esta última una INDH autorizada ante el ICC da ONU en conformidad con los Principios de París. Por tanto, y aquí en aspectos que recuerdan el modelo constitucional colombiano, la INDH salvadoreña forma parte también del *Ministerio Público* de El Salvador.

En la conformación constitucional venezolana de 1999 (artículo 273), el *Ministerio Público* se vincula a un cuarto poder (*Poder Ciudadano*), juntamente con la *Defensoría del Pueblo* (INDH autorizada en conformidad con los Principios de París) y el *Controlador General de la República*.

En la Constitución boliviana de 2009, la *Defensoría del Pueblo* (INDH autorizada en conformidad con los Principios de París) se sitúa, al lado del *Ministerio Público*, como órgano encargado de la "función de defensa de la sociedad", mientras otros órganos se encargan de las funciones de "control del Estado" (*Contraloría General*) y de "defensa del Estado" (*Procuraduría General*)". De modo similar a la configuración constitucional venezolana, las "funciones de control del Estado" son listadas, en la Constitución boliviana, en capítulos separados de los poderes legislativo, ejecutivo y poder judicial y electoral, de modo a simbolizar independencia.

En la Constitución de Guatemala, aunque el *Ministerio Público*, propiamente dicho, tiene perfil institucional clásico (casi exclusivamente orientado a la actuación en

materia penal – artículo 251 de la constitución guatemalteca), es la *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos* (INDH autorizada en conformidad con los Principios de París) quien, más allá de las atribuciones tradicionales de *Defensor del Pueblo* de derechos Humanos, posee plena legitimación procesal para la promoción y defensa de derechos humanos (artículo 275 de la constitución guatemalteca). Por tanto, pese a la nomenclatura, es la *Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos* – y no el *Ministerio Público* guatemalteco – la institución más afinada con el gradualmente renovado perfil institucional de los Ministerios Públicos en América Latina.

De los 17 países latino-americanos aquí considerados[10], apenas la Constitución de Chile contiene disposiciones que parecen delimitar la actuación del Ministerio Público chileno exclusivamente a cuestiones tradicionales de persecución penal. Oportuno el registro de que el Ministerio Público chileno fue extinguido en 1927, solamente viniendo a ser recreado con la reforma constitucional de 1997, setenta años después (Duce, 2011). En las constituciones de los demás países, aunque no haya tan clara amplitud de actuación del Ministerio Público (como en los modelos argentino y brasileño, por ejemplo), constan cláusulas de actuación general, del tipo "en defensa de los intereses de la sociedad". En algunos casos, como en la constitución de Ecuador (artículo 194) y de México (artículo 102-A), aunque claramente atribuyan al Ministerio Público tradicionales funciones en el ámbito del proceso penal, resaltan, respectivamente, "y cumplirá con las demás atribuciones establecidas en la ley" e "intervendrá en todos os asuntos que la ley determine", cláusulas que permiten eventual ampliación de atribuciones del Ministerio Público en las leyes orgánicas infraconstitucionales.

[10] Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

La Constitución de Uruguay no dedica un capítulo o una sección a su Ministerio Público (solamente lo menciona cuando se refiere a cargos que miembros del MP uruguayo pueden ejercer en el poder judicial). Regido por el decreto-ley nº 15365/1982, el MP uruguayo se encuentra, sorprendentemente, vinculado al Ministerio de Educación y Cultura y sus miembros pueden desempeñar funciones de consultoría y asesoramiento al ejecutivo y al poder judicial (artículo 1º do decreto-ley n .15365/1982). No obstante, tramita en el parlamento uruguayo proyecto de ley para reconfiguración del MP uruguayo (Proyecto, 2013).

Excepciones aparte, se testimonia no apenas la expansión de los INDHs latino-americanos autorizados de acuerdo con los Principios de París, como también diversas configuraciones constitucionales latino-americanas elaboradas de modo a dejar alguna margen para eventual expansión de las atribuciones de los MPs o, en algunos casos (Colombia y El Salvador) posicionando los INDHs bajo la propia estructura del MP. Además, casi todos los MPs latino-americanos poseen estatus constitucional (excepciones son Honduras, Uruguay y Costa Rica, apenas regidos por leyes orgánicas), todos con cláusulas, constitucionales y/o legales, estipulando su independencia, autonomía y estabilidad de los mandatos de sus Procuradores Generales, aunque, en algunos casos, permanezcan jerarquizados o vinculados al poder judicial o al ejecutivo.

2. Justicia, política y derechos humanos más allá del Poder Judicial y de sus Cortes Supremas: la naturaleza singular del Ministerio Público brasileño como factor de complicación en contemporáneas análisis de "judicialización de la política"

Despertar la atención para la importancia del Ministerio Público brasileño (y, gradualmente, de otros MPs latino-americanos) como elemento importante en los procesos de "judicialización de la política" – indisolublemente relacionados a la protección y promoción de derechos humanos, notoriamente los de naturaleza social y económica - tiene la virtud de ampliar los horizontes teóricos de la Ciencia Política y del

Derecho Constitucional, cuyos análisis generalmente están centrados en el papel del poder judicial y en las decisiones de sus cortes supremas. En este sentido, un ejercicio académico útil es evaluar el modelo institucional del Ministerio Público brasileño en la protección y defensa de los derechos humanos, con enfoque en la creación, modificación o implementación de políticas, a la luz de una referencia teórica que tome como *corpus* analítico la específica realidad del sistema de justicia brasileño, pero que anhele conclusiones científicas generalizables. De ahí la idea – a ser desenvuelta en la presente sección - de tejer algunas consideraciones sobre la obra de Taylor, *Judging Policy – Courts and Policy reform in Democratic Brazil* (2008), sobre mecanismos estratégicos utilizados por las cortes brasileñas en situaciones de judicialización de la política, probando algunas de sus conclusiones a la luz de la singular configuración institucional y de la dinámica operacional del MP brasileño.

En primer lugar, debe ser observado que el híbrido modelo brasileño de control de la constitucionalidad (por acción o por omisión de los agentes públicos) permite tanto el control abstracto, concentrado, ejercido por el Supremo Tribunal Federal (STF), en el plano federal, cuanto el control concreto, difuso, ejercido por cualquier juez federal o estatal. Por tanto, políticas públicas – implementadas (o no) en los niveles federal, estatal o municipal– pueden ser examinadas por *cualquier* juez federal o estatal por provocación de cualquier miembro del MP, estatal o federal. Tales casos pueden eventualmente ascender al STF, en un control de constitucionalidad de abajo hacia arriba (conforme Kapiszweski, 2011 a. loc. 4633). Por tanto, el control abstracto de constitucionalidad, ante cortes superiores, representa apenas una (a rigor minoritaria, pese a de su alta visibilidad) arena de control constitucional de las políticas públicas.

En Brasil, una infinidad de cuestiones relacionadas a políticas públicas son llevadas a consideración de los tribunales en múltiples y diversificadas arenas, en

instancias inferiores, por medio de acciones civiles públicas (ACPs), ampliamente utilizadas por el Ministerio Público brasileño (Arantes, 2002; Kerche, 2007; Mueller, 2010; Hoffmann y Bentes, 2008), aunque otros "agentes" también poseen legitimidad procesal para el enjuiciamento de ACPs, inclusive organizaciones no-gubernamentales. Luego, a pesar del específico foco del análisis de Taylor, trabajos analíticos que se propongan formular conclusiones generales sobre la dinámica de los puntos de partida del "juego judicial", en lo que concierne a discusiones de políticas públicas, no pueden ignorar el papel central de instituciones como el MP brasileño en "iniciar" y "jugar" ese juego, en las instancias iniciales y en los tribunales de segunda instancia.

Taylor se concentró en el uso de "ADINs" (acción directa de inconstitucionalidad), un instrumento procesal para control concentrado de constitucionalidad que, en el ámbito del Ministerio Público brasileño, apenas un único agente (el Procurador General de la República) puede iniciar, aunque los demás Procuradores Generales puedan someter cualquier hipótesis de inconstitucionalidad a la discrecional consideración del Procurador General da República, para que éste examine la posibilidad de ingreso de una ADIN (acción directa de inconstitucionalidad). Por tanto, si el análisis de Taylor hubiese considerado el extenso uso de las "ACPs" por millares de integrantes del Ministerio Público brasileño, o al menos las ACPs que alcanzan las cortes superiores (STF – Supremo Tribunal Federal – e STJ – Superior Tribunal de Justicia), el análisis podría haber incorporado premisas analíticas aún más inspiradoras, en lo que concierne a la dinámica de accionamiento del poder judicial, especialmente en temas relacionados a derechos sociales, políticos y económicos.

Los tribunales superiores brasileños (STF e STJ) han asumido posición cada vez más osada en apoyar ACPs promovidas por el Ministerio Público, que buscan obligar el ejecutivo a implementar derechos sociales en áreas tan diversas cuanto seguridad

pública,[11] salud pública,[12] educación[13], habitación[14], urbanismo[15], medio ambiente[16], entre tantas otras.[17] Por ejemplo, en un *caso ilustrador*,[18] simultáneamente enjuiciado por el Ministerio Público Federal y por el Ministerio Público del Estado de Pernambuco, el Pleno del STF rechazó pedido, formulado por el Estado de Pernambuco, de suspensión de una orden cautelar concedida por juez federal de la ciudad de Petrolina, Pernambuco, para pronta regularización de servicios médicos en un hospital público local. El Ministro Gilmar Mendes, del STF, afirmó que, debido al grande número de pedidos de suspensión de ordenes cautelares enjuiciados por los jefes de ejecutivos de varios entes

---

[11] STF – Recurso reglamentar no Recurso Extraordinario n. 367432 – Ministerio Público del Estado de Paraná v. Estado de Paraná. 20/04/2010.

[12] STF – Recurso Extraordinario n. 581352 – Ministerio Público de Amazonas v. Estado de Amazonas. 29/10/2013; STF – Recurso reglamentar en el Agravo de Instrumento n. 734487 – Ministerio Público de Paraná v. Estado de Paraná. 03/08/2010; STF – Recurso reglamentar en la suspensión de orden cautelar n. 47 – Ministerio Público del Estado de Pernambuco y Ministerio Público Federal v. Municipio de Petrolina y Unión. 17/03/2010.; STJ – Recurso Especial n. 1041197-MS. Ministerio Público del Estado do Mato Grosso del Sur v. Estado de Mato Grosso del Sur. 25/09/2009; STJ – Recurso Especial. N. 783185-RJ. Ministerio Público del Estado de Rio de Janeiro v. Estado de Rio de Janeiro. 24/04/2007 STJ – Recurso Especial n. 577836-SC. Ministerio Público del Estado de Santa Catarina v. Estado de Santa Catarina. 21/10/2010.

[13] STF – Recurso reglamentar en el Agravo de Instrumento n. 809018 – Estado de Santa Catarina v. Ministerio Público del Estado de Santa Catarina. 25/09/2012; STF – Recurso reglamentar em el Recurso Extraordinario n. 603575- Ministerio Público del Estado de Santa Catarina v. Estado de Santa Catarina. 20/04/2010; STF - Recurso reglamentar en el Recurso Extraordinario n. 594018 – Ministerio Público del v. Estado de Rio de Janeiro. 23/06/2009; Recurso Especial n. 510598/SP – Ministerio Público del Estado de São Paulo v. Municipio de Santo André. 15/03/2007; STJ – Recurso Especial n. 753.565/MSP – Ministerio Público del Estado de Mato Grosso del Sur v. Estado de Mato Grosso del Sur. 27/03/2007; STJ – Embargos de Divergencia en Recurso Especial n. 485.969-SP. Ministerio Público del Estado de São Paulo v. Municipio de San Bernardo del Campo. 23/08/August 23/2006; STF – Recurso reglamentar en el Agravo de Instrumento n. 664053 – Ministerio Público del Estado de Rondônia v. Estado de Rondônia. 03/03/2009; STJ – Recurso Especial n. 736524-SP. Ministerio Público del Estado de São Paulo v. Municipio de São Paulo. 21/03/2006; STJ – Recurso Especial n. 718203 SP. Ministerio Público del Estado de São Paulo v. Municipio de Santo André. 06/12/2005.

[14] STF – Recurso reglamentar en el Recurso Extraordinario n. 634643 – Municipio de Rio de Janeiro v. Ministerio Público del Estado do Rio de Janeiro. 26/06/2012.

[15] STJ – Recurso Especial n. 1156209. Ministerio Público del Estado de São Paulo v. Herivelto Maraia and Sonia Maria Furlan. 18/08/2010.

[16] STF – Recurso reglamentar en el Recurso Extraordinario n. 417408 – Compañía Estatal de Aguas y Desagues – CEDAE v. Ministerio Público del Estado de Rio de Janeiro. 20/03/2012; STF – Recurso reglamentar en el Agravo de Instrumento n. 593676 – Municipio de Porto Alegre v. Ministerio Público del Estado de Rio Grande del Sur. 28/02/2012; STF – Agravo de Instrumento n. 708667. Municipio de São Paulo v. Ministerio Público del Estado de São Paulo. 28/02/2012.

[17] Para un análisis más amplio de los casos juzgados por el STF envolviendo derechos fundamentales, ver Vieira (2006) y Hoffmann y Bentes (2008).

[18] STF – Recurso reglamentar en la Suspensión de orden cautelar n. 47 – Ministerio Público del Estado de Pernambuco y Ministerio Público Federal v. Municipio de Petrolina y Unión. 17/03/2010.

gubernamentales, con complejos argumentos concernientes a posibles daños a la economía y a las políticas públicas en materia de salud, realizaría una audiencia pública sobre el tema, que ocurrió en las dependencias del STF. En la ocasión, miembros del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Defensoría Pública, de la Unión, del Estado y del Municipio envueltos, diversas autoridades del área de salud, académicos, líderes de entidades y organizaciones de la sociedad civil, tuvieron la oportunidad de libremente expresar sus puntos de vista y opiniones acerca de la "judicialización de la salud pública", tema altamente controvertido en el escenario jurídico global, como nos informa Young y Lamaitre (2013). Al final, la decisión del STF, en erudito fallo, que sintetiza el principal debate constitucional con relación a la judicialización de la política, acabó siendo favorable al pleito del MP.

Es oportuno citar a Veríssimo (2008), que describe la postura de la Suprema Corte brasileña como "activismo judicial a la brasileña", observando que la peculiar cultura institucional del poder judicial brasileño ha hecho al STF, de modo frecuente, "adherir" a los precedentes de las cortes inferiores (y no al contrario), pese a recientes reformas constitucionales - con la introducción de los "sumarios vinculantes" - que aspiraban exactamente lo contrario. Sin embargo, Veríssimo no considera ese enfoque necesariamente dañino (por más peculiar que parezca, en el ámbito de la política judicial comparada), al menos como un paso inicial antes de la consolidación final del entendimiento del STF sobre el tema (Veríssimo, 2008, 427).

Por tanto, estudios de política judicial comparada, orientados a analizar cómo el poder judicial de un determinado país se muestra políticamente comprometido en asegurar derechos sociales, tienen el potencial de obtener valiosos *insights* y grande amplitud analítica si hiciesen uso de un enfoque bidireccional, incluyendo no apenas la politización "de arriba para abajo" (de las Cortes Supremas a las instancias inferiores),

sino también la politización "de abajo para arriba". En el caso brasileño, un análisis "de abajo para arriba" del papel de los tribunales superiores en asegurar derechos sociales revela la preeminencia del Ministerio Público brasileño como una institución nacional, con una cultura profesional homogénea, que opera como importante catalizador de la descentralizada politización del poder judicial.

Una segunda e importante consideración, que guarda relación con el modelo teórico de Taylor, es que el Ministerio Público brasileño no siempre *necesita* o *desea* accionar el poder judicial para contestar o implementar políticas públicas. La Constitución y las leyes aseguraron al MP brasileño importantes prerrogativas para ratificar acuerdos extrajudiciales (términos de ajuste de conducta – los llamados "TACs"), dando al violador de derechos (tratándose de agentes estatales o no) en amplias áreas de interés colectivo y difuso (derechos sociales, económicos y culturales) la posibilidad de inmediata o condicional cumplimiento, excluyendo el caso de una disputa judicial. En efecto, por medio de los "TACs", el MP brasileño puede alcanzar cumplimiento más rápidamente (en muchos casos) que cuando el poder judicial es accionado por el MP. Natural, por tanto, que el MP tienda a preferir TACs exitosos a promover ACPs, de consecuencias imprevisibles.

Mecanismos conciliatorios disponibles al MP brasileño ofrecen al violador de derechos (incluyendo autoridades gubernamentales) un análisis de costo-beneficio, comparando el inmediato ajuste de su conducta (*compliance*) con un demorado y dispendioso (tanto en materia económica cuanto en materia política) litigio judicial. Especialmente cuando el perpetrador detenta mandato político, una pendencia judicial puede tener efectos desastrosos para el acusado, favoreciendo el ajuste extrajudicial. Como notan Hoffmann y Bentes, "hay innúmeras situaciones en las cuales el MP de hecho reacciona como aliado de las autoridades públicas, y éstas tienden a encarar tales

situaciones como de indebida intervención, pero frecuentemente todavía prefieren el acuerdo a enfrentar acciones judiciales" (2008, 135, traducción nuestra).

Audiencias públicas con grupos sociales, organizados o no, también son práctica común entre miembros del MP brasileño. Tales audiencias públicas o son realizadas en carácter general, como oportunidad de oír reclamos sociales, o tratan de temas específicos, de interés colectivo, normalmente acoplados a la cobranza de ejecución de políticas públicas. Para tales audiencias públicas son convidadas autoridades públicas para una discusión abierta sobre alternativas (y dificultades) para enfrentar el problema, siendo común que de esa discusión resulten acuerdos y compromisos. Por eso, el MP ha buscado perfeccionar el monitoreo de indicadores socio-económicos para una más competente intervención en el acompañamiento de la implementación de políticas públicas.

Por tanto, el Ministerio Público brasileño puede influenciar la política (especialmente en lo que concierne a derechos sociales y económicos) aun cuando no acciona el poder judicial. Consecuentemente, un simple levantamiento de casos judicializados evidencia apenas una parte de la historia, en lo que concierne a la judicialización de la política (o a la politización del poder judicial). El MP brasileño frecuentemente "juega" (y alcanza, con eficacia, sus objetivos institucionales) en el ámbito de su propia arena de atribuciones institucionales, en vez de siempre utilizar la congestionada, morosa y costosa arena judicial.

Esas consideraciones sobre la moldura institucional y cultural del Ministerio Público brasileño realzan la relación, constitucionalmente construida, entre el MP brasileño y la sociedad: el MP, con confianza delegada por la sociedad y por ella apoderado, tiene que defender los mejores intereses de la sociedad, para que la sociedad pueda defender el "su" MP. En caso contrario, el poder, la autonomía, la independencia *de*

facto del MP no tiene condiciones de subsistir, hasta por las embestidas y represalias que agentes políticos y económicos frecuentemente articulan para debilitar la actuación del MP brasileño.

En esa línea argumentativa, vale el registro del reciente episodio envolviendo una propuesta de enmienda constitucional ("PEC 37"), que pretendía retirar del MP brasileño poderes de investigación en casos criminales, otorgando tal actividad, exclusivamente, a la policía. Delante de reales perspectivas de ser aprobada por el Congreso, el MP brasileño, contando con el respaldo de los medios, desenvolvió una bien articulada campaña de comunicación, esclareciendo a la población brasileña sobre la materia, promoviendo debates, y buscando apoyo importante en los propios movimientos sociales, frecuentemente aliados del MP en la defensa de sus intereses sociales en diversas áreas. Habiendo ampliado el debate sobre la "PEC 37", el rechazo de la propuesta acabó siendo incluida en la pauta de reivindicación de las grandes manifestaciones populares que barrieron el Brasil en junio de 2013. Recelosos de la impopularidad de la medida (hasta por el ampliado conocimiento de la materia por la sociedad en general) los congresistas mudaron radicalmente de idea y la PEC-37 fue rechazada por el Congreso Nacional, por 430 votos contra apenas 9. En la época, uno de los más importantes periódicos del país destacaba como titular "Después de presión popular, PEC 37 es derrocado en el Congreso" (Después de presión, 2013).

Ese necesario alineamiento entre el MP y la sociedad – tan crucial para la propia supervivencia de la radical configuración institucional del MP brasileño – ha llevado autores a identificar el Ministerio Público brasileño como ejemplo de "democracia asociativa" (Lopes (2000), como un "agente político de la ley" (Arantes, 2002, 148), como un *locus* de "regulación relacional" (Coslovsky, 2011) o como ejemplo de "profesionalismo democrático" (Hudson, 2010). Como expresa Arantes, "aunque sea un órgano del Estado,

no sujeto a control político o electoral, el MP se considera como un legítimo representante de la sociedad y se ha tornado conocido por su 'voluntariado político' (Arantes, 2002), liderando la defensa de derechos difusos y colectivos y luchando contra la corrupción política"(Arantes, 2005, 231, traducción nuestra)

Evidentemente, las acciones (y omisiones) del Ministerio Público brasileño no están inmunes a críticas. El MP ha sido especialmente cobrado por una actuación menos pro-activa en asegurar la protección de derechos de acusados en el proceso penal, en preservar derechos humanos de personas presas, enfrentar sistemáticos abusos de la policía, aspectos en que el MP brasileño (a pesar de sus esfuerzos) tiene todavía un largo camino a recorrer, con realizaciones más modestas que sus acciones de protección y defensa de los derechos sociales y económicos de la población en general. Aun así, Kapiszewski sintetiza los análisis críticos normalmente dirigidos al MP para agregar que "sin embargo, no hay consenso absoluto sobre cuán eficaz ha sido el MP" (Kapiszweski, 2011a, pos. 5272, traducción nuestra), realzando, por ejemplo, los diferentes puntos de vista de Arantes (2002) y Kerche (2007).

La asociación de los MPs con otras instituciones estatales imbuidas de la promoción y defensa de los derechos humanos (principalmente las Defensorías Públicas) [19] también se revela fundamental. En efecto, las Defensorías Públicas tienen una misión institucional que las tornan homólogos ideales para el híbrido papel del Ministerio Público en el proceso penal, completando innegables brechas de la actuación institucional del MP al proteger derechos humanos en temas relacionados a la práctica de crímenes, su persecución y ejecución de la pena. Ese es uno de los méritos de la reforma constitucional argentina, que estableció un alineamiento estructural entre promotores y defensores

[19] Institución principalmente encargada de proveer asistencia jurídica a los necesitados, no debiendo ser confundida, a pesar de la semejanza de los nombres, con las *Defensorías del Pueblo* latino-americanas, defensor del pueblo de derechos humanos.

públicos, como vimos anteriormente. En el caso brasileño, en que la configuración constitucional fue especialmente generosa con el Ministerio Público, los Defensores Públicos, en discutible estrategia de fortalecimiento institucional, han sido seducidos por el continuo prestigio social adquirido por el Ministerio Público en la protección de derechos colectivos. Como consecuencia, obtuvieron la aprobación de nueva ley orgánica (ley complementar n.132/2009), ampliando la legitimidad de los Defensores para la promoción y protección de derechos sociales, lo que representa una superposición de atribuciones con el MP. Sin embargo, en un país con una demanda enorme (y no atendida) de acceso a la justicia por personas pobres, especialmente cuando sometidos al sistema penal, puede ser considerado un "lujo" que recursos y energía de la Defensoría Pública sean empleados para "disputar" con el Ministerio Público la defensa y la promoción de derechos sociales. Sería más razonable que ambas instituciones trabajasen en complementar sinergia, con la Defensoría Pública más preocupada con los aspectos de protección y promoción de derechos humanos en áreas en que el MP se ha mostrado *menos* eficiente (y no lo contrario).

3. El mejor de dos mundos: la crucial importancia de un alineamiento estratégico entre INDHs y MPs en América Latina

Examinar la innovadora configuración constitucional del Ministerio Público brasileño (como se fuese una INDH diferenciada), la sutil pero continua tendencia de los Ministerios Públicos latino-americanos de expandir el alcance de sus atribuciones, y la necesaria interacción que el MP debe establecer con la sociedad civil y otros órganos, para proteger y promover derechos humanos, no hay sólo el surgimiento de valiosas *percepciones* apenas para analistas de Política judicial comparada, Derecho Constitucional, Derecho y sociedad. Puede inspirar acciones y estrategias para los propios activistas de derechos humanos. En ese sentido, tal vez el más importante aspecto sea reconocer que, mientras los INDHs que se conforman con los Principios de París han

hecho amplio (y exitoso) uso de la estrategia de "*apuntar y coaccionar*" (de Beco, 2013, 17), estando particularmente aptas a proteger y promover derechos civiles, la creciente ampliación de las hipótesis de judicialización de derechos económicos, sociales y culturales, torna especialmente oportuno el fortalecimiento de instituciones independientes, particularmente aquellas aptas a operar *en el ámbito del sistema de justicia*.

En armonía con esa perspectiva, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, en su 51ª reunión, realizada el 01/12/98, emitió dos "comentarios generales" para orientar la implementación de la Convención sobre los derechos económicos, sociales y Culturales. Tales comentarios se revelan esenciales para la discusión, desenvuelta a lo largo de este trabajo, acerca de la complementar misión de los INDHs y de los MPs en América Latina.

En el *Comentario General* n. 10 ("El papel de los INDHs en la protección de derechos económicos, sociales y culturales"), después de registrar una baja prioridad que las INDHs venían dando a la protección y promoción de derechos económicos sociales y culturales, son listados siete tipos de acciones para concienciar "tanto en el ámbito de la población en general cuanto entre grupos específicos, como el servicio público, el *poder judicial*, el sector privado y el movimiento sindical" (ONU, 1998b, 2, traducción y destaque nuestros).

En el *Comentario General* n. 9 ("La aplicación doméstica de la Convención"), se reafirma no existir cualquier derecho económico, social o cultural listado en la convención que no tenga un *mínimo potencial de judicialización*. El documento resaltó que, aunque el derecho a un instrumento jurídico eficaz no pueda ser interpretado, siempre, como a requerir una medida judicial en cuestiones relacionadas a derechos económicos, sociales y culturales, el *accionamiento del poder judicial* debe ser hecho siempre que sea necesario

(ONU, 1998 a, 4). Como soporte a tales acertados, el documento cita el principio de la buena fe de los tratados (artículo 27 de la Convención de Venecia sobre derecho de los tratados) y el artículo 8º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, según el cual "toda persona tiene derecho a recibir de los tribunales nacionales competentes remedio efectivo para los actos que violen los derechos fundamentales que le sean reconocidos por la constitución o por la ley".

Por tanto, si la protección y promoción de los derechos humanos depende, cada vez más, *no apenas de acción política* (que los tradicionales INDHs han realizado de forma competente), *sino también del accionamiento del aparato judicial*, en diferentes niveles, con diferentes instrumentos jurídicos, el papel de instituciones como los Ministerios Públicos de América Latina, con su perfil institucional de independencia, su *vinculación al sistema de justicia* y su cada vez más amplio alcance de atribuciones, parece adquirir importancia fundamental. Eso refuerza la importancia decisiva de la recíproca cooperación entre las instituciones estatales independientes y, aunque esa cooperación pueda (y deba) ser hecha independientemente de los Principios de París, ha llegado la hora de reabrirse la discusión sobre los Principios de París. Tales principios precisan tratar, de modo más actual y preciso, las INDHs "cuasi jurisdiccionales" (en el lenguaje del documento de la ONU), llevando en consideración nuevos e importantes configuraciones institucionales que han surgido en las últimas décadas, que o no existían o no se encontraban en plena operación en el momento en que los Principios de París fueron enunciados.

Aunque tales "neo INDHs", debido a su perfil institucional (y como salvaguarda de su propia independencia) no puedan atender a todos los requisitos de los Principios de París (notoriamente una composición con una "pluralista representación de las fuerzas sociales"), sirven como importantes "puentes" entre el Estado y la sociedad, en la

protección y promoción local de los derechos humanos. No obstante, es también oportuno discutir la legitimidad de esa reivindicación de mayor visibilidad de INDHs "cuasi jurisdiccionales", como el emergente "neo MP" de América Latina, considerando la realidad de los sistemas jurídicos latino-americanos, lo que haremos a continuación.

Es innegable la existencia de una ya significativa literatura sobre los sistemas de justicia latino-americanos. Por un lado, encontramos textos resaltando el renovado papel que los sistemas jurídicos pos-transitorios latino-americanos han desempeñado, con mayor participación en la protección y promoción de derechos fundamentales individuales y colectivos. Aquí son frecuentes las referencias a las cortes constitucionales de Colombia y de Costa Rica (Yepes, 2007, Wilson, 2011). Por otro lado, hay trabajos que destacan la morosidad y la ineficiencia de los sistemas de justicia latino-americanos en enfrentar temas crónicos, como la brutalidad de las fuerzas policiales o la indignidad de los sistemas carcelarios (vea, por ejemplo, Brinks, 2008, sobre Argentina, Brasil y Uruguay). Otros trabajos explotan el compromiso político de sistemas de justicia latino-americanos (e.g. Rodríguez-Raga, 2011, sobre Colombia; Brinks, 2011, Kapiszwesiki 2011a, 2011b, sobre Brasil). Tenemos aún estudios menos controvertidos (porque basados en hechos históricos) que se abocan no sobre cómo el sistema judicial latino-americano opera, sino para el contexto político en el cual opera. Helme y Staton (2011) evocan una lista de intervenciones políticas en el regular funcionamiento del poder judicial latino-americano, ocurridas en los últimos veinte años: jueces de la Corte Suprema argentina siendo cooptados por Menen, la disolución de la Suprema Corte peruana, por Fujimori, el *juzgamiento político* de jueces en el Ecuador, en el gobierno del presidente Gutiérrez, las intervenciones de Hugo Chávez en la Suprema Corte venezolana, las intervenciones de Evo Morales en la Suprema Corte boliviana (Helme y Staton, 2011, pos. 8606). En las palabras de Helme y Ríos-Figueroa, "nunca hubo tanto interés

académico sobre cómo las cortes latino-americanas funcionan o por que fracasan funcionando como deberían" (Helmke y Ríos-Figueroa, 2011, 198, traducción nuestra).

En ese contexto, de inconsistente desempeño de los sistemas de justicia latino-americanos y de grandes desafíos políticos para asegurarse independencia *de hecho*, reivindicar (como hemos desenvuelto aquí) mayor reconocimiento de la creciente preeminencia de instituciones como el Ministerio Público (en su versión brasileña o en su paulatina re-estructuración latino-americana) en la protección y promoción de derechos humanos puede parecer ingenuo. Se podría contra-argumentar que los problemas y desafíos de las instituciones que operan en el ámbito de los sistemas de justicia latino-americanos podrían reforzar la necesidad de fortalecer los INDHs que tradicionalmente se encuadren en los Principios de París, en vez de ampliarse el concepto de INDH de modo a alcanzar INDH "cuasi jurisdiccionales", con nueva configuración institucional (lo que hemos llamado de "neo INDH"). Eso con el argumento de que las INDHs tradicionalmente considerados pueden realizar, más libremente, las acciones políticas que son necesarias no apenas para promover y proteger los derechos humanos, sino también para asegurar el regular funcionamiento del propio sistema de justicia.

Ocurre que los desafíos que los INDHs latino-americanos aún tienen que enfrentar son también significativos y resultan, irónicamente, como de efecto colateral de su principal fuerza (su libertad de acción política) y de su diseño institucional, que las vincula o al legislativo o al ejecutivo, pese a su independencia *de derecho*. Como no tenemos espacio aquí para revisar los exhaustivos y críticos análisis de los INDHs latino-americanos adoptados por Cardenas (2014) o Iráizoz (2012), parece suficiente un breve resumen de los principales asuntos críticos envolviendo INDHs latino-americanos, en la visión de Pegram (2012): a) frecuentes restricciones financieras: con excepción de la Comisión de Derechos Humanos Mexicana, los recursos direccionados a las *Defensorías* o

Fiscalías del Pueblo latino-americanas, en general, no son suficientes para el pleno cumplimiento de sus atribuciones, algunas de ellas dependiendo de ayuda financiera internacional (Pegram, 2012, 214); b) politización de los nombramientos de los *Defensores del Pueblo*, con agentes políticos buscando modificar el perfil institucional de los INDHs (Pegram, 2012, 217); c) especial vulnerabilidad de las *Defensorías*, cuando enfrentan cuestiones políticamente sensibles, como elecciones o corrupción (Pegram, 2012, 221); d) conflicto (en vez de cooperación) con otras agencias de control horizontal, cuando hay superposición de atribuciones (Pegram, 2012, 224); e) eventual alejamiento de legítimos representantes de la sociedad civil, inclusive en lo que concierne a fuentes de financiamiento internacional (Pegram, 2012, 226); f) crucial dependencia de asociaciones con medios de comunicación, cuyos intereses políticos y económicos no siempre coinciden con los objetivos institucionales de los INDHs (Pegram, 2012, 227); g) vigilancia y disputa, por parte de ONGs, cuanto a estrategias de actuación política (Pegram, 2012, 225).

En suma, a pesar de las garantías legales y constitucionales, cuando los INDHs son creados, "las evidencias sugieren que principios formalmente asegurados en su configuración institucional proveen poca protección contra interferencias, cuando confrontados por normas y prácticas informales adversas, ya arraigadas" (Pegram, 2012, 237, traducción nuestra). También para Cárdenas, evidencias empíricas indican que "innúmeros Estados, especialmente aquellos sujetos a presiones en relación a derechos humanos o con pobres indicadores de derechos humanos, muchas veces han creado INDHs apenas para aplacar críticas más contundentes" (Cárdenas, 2012, 34, traducción nuestra), aunque destaque que no raro, inclusive en circunstancias adversas, vinculadas a contingencias históricas inesperadas o imprevisibles, algunos INDHs acaban revertiendo expectativas políticas de inacción y compromiso. En ese sentido, Pegram también ilustra

casos de *Defensores* que sorprendieron, dejando de cumplir el *script* que había sido escrito por la clase política que los apoyó (Pegram, 2012, 222).

Considerando que el desempeño de los *Defensores del Pueblo* depende, en grande medida, para bien o para o mal, de los méritos individuales, Pegram resalta que "la vocación política no es necesariamente malo para la *Defensoría*; lo que consubstancia inclusive la mayor amenaza es el nombramiento de individuos partidariamente comprometidos o incompetentes" (Pegram, 2012, 223, traducción nuestra). Más preocupante, según Cárdenas, es la creación de INHDs en período prematuro, en que las demás instituciones con las cuales las INHDs necesitarían relacionarse como aliados aún no superaron avances cruciales de la fase transitoria o, aun cuando no sea el caso, haya un intervalo muy grande entre las expectativas surgidas y la real capacidad de los INDHs de cumplir su esperado papel, "perpetuando la visión de que los derechos humanos pertenecen puramente al universo de la retórica" (Cárdenas, 2012, 48, traducción nuestra).

Por tanto, si es cierto que puntos frágiles, fuertes, desafíos y oportunidades pueden ser identificadas tanto en INDHs tradicionales cuanto en lo que hemos denominado de "neo INDHs", instituciones "cuasi jurisdiccionales" con diseño institucional diferenciada (sea en similitud con el MP brasileño o en variantes que han sido desenvueltas en América Latina, como el MP argentino), ambos tipos de INDHs deben consolidar, entre sí, un fuerte alineamiento estratégico. Ese alineamiento representaría "lo mejor de dos mundos" en términos de protección y promoción nacional de los derechos humanos. En efecto, al contrario de los INDHs tradicionalmente autorizados, cuyas energías son canalizadas para el *control político* de las acciones del Estado (no de preferencia para acciones jurídicas, que sin embargo pueden ser eventualmente necesarias), las aquí denominados "neo INDHs" canalizan sus energías para el *control*

jurídico de las acciones del Estado (no de preferencia para acciones políticas, que sin embargo pueden ser eventualmente necesarias). Reunir instituciones que, de un lado, detentan alta especialización jurídica (y facilidad para el uso de la arena judicial) y, por otro lado, detentan alta especialización política (con amplia variedad de instrumentos y estrategias de acción política) parece decisivo para la eficaz promoción y protección de derechos humanos.

Un elocuente ejemplo de esa alianza estratégica entre "neo INDHs" (como el Ministerio Púbico brasileño) y la sociedad civil (que puede estar representada en la composición pluralista de los INDHs autorizados conforme los Principios de París) es citado por Hudson (2011), cuando rememora el hecho de que miembros del MP brasileño, *juntamente con movimientos sociales de la ciudad de Londrina*, Paraná, fueron galardonados con el Premio Integridad, de 2001, otorgado por la *Transparency International*, por sus mutuos esfuerzos en el combate a la corrupción, en un caso envolviendo al Alcalde de Londrina. Hudson observa que la *Transparency International* "en su relato sobre el "sistema de integridad" brasileño, confirió al Ministerio Público la única evaluación enteramente positiva entre todas las principales instituciones del gobierno y de la sociedad (Hensler 2005)" (Hudson, 2010, 293). A propósito, con el título "Promotores de Justicia y el pueblo de la ciudad de Londrina", consta en el site de la *Transparency International* el siguiente resumen sobre el premio de 2001:

> Los Fiscales buscaron ayuda de las organizaciones de la sociedad civil de Londrina. Con el crecimiento del número de investigaciones y el apoyo de la comunidad, fue formado el movimiento para la Moralización de la Administración Pública de Londrina. Una coalición de organizaciones de la sociedad civil, llegando a 80 en el auge de la campaña, comenzó a realizar reuniones semanales para apoyar las investigaciones y presionar a la administración. Nunca hubo antes la aglutinación de tantas organizaciones dispares unidas por una causa común. (Transparency International, 2001, traducción nuestra).

Con ese ejemplo concreto, internacionalmente reconocido, de una exitosa intervención del Ministerio Público brasileño, en un trabajo conjunto con la sociedad civil

para combatir la corrupción envolviendo una importante ciudad del sur del país (y la corrupción desvía recursos esenciales para la promoción y protección de derechos humanos), esperamos haber demostrado suficientemente, a lo largo de esta contribución, el potencial de intervención socio-política de los Ministerios Públicos latino-americanos, con su nuevo diseño institucional, su crucial fortalecimiento a partir del alineamiento con la sociedad civil y otras instituciones estatales independientes, y la necesidad de expandir el concepto de INDH (neo INDHs) más allá de los Principios de París.

Conclusión

Cuando buscamos llamar la atención para la innovadora configuración institucional que ha sido construido en América Latina, poco a poco, con instituciones cuyos requisitos de autonomía, independencia y legitimidad para la protección y promoción de los derechos humanos (de carácter individual o colectivo) podrían justificar un concepto amplio de INDH, no proclamamos, presuntuosamente, que el Ministerio Público brasileño deba ser considerado un "modelo" a ser prescrito a otras naciones, aunque Theodore Lowi nos recuerde que "cada artículo, cada libro pueda ser una pequeña historia de nuestro amado país" (Lowi, 2011, traducción nuestra). Lo más importante es enfatizar que las "neo INDHs" comparten con los INDHs tradicionales, autorizados según los Principios de París, la idea de "un espacio imaginado en algún lugar entre el Estado y la sociedad civil; cooperan y contribuyen tanto con los esfuerzos del gobierno como de la sociedad civil; sin embargo, permanecen enteramente independientes del gobierno y de otros agentes" (Mertus, 2009, 3, traducción nuestra).

Por tanto, tales "neo INDHs" deben ser mejor estudiadas por sus ingeniosas capacidades de usar el poder para enfrentar el poder, en un espacio intermediario entre las tradicionales nociones de "control horizontal" o "control vertical" (como en O'Donnell, 2003), de "control social" (como en Smulovitz y Peruzzotti, 2003) o propuestas más

radicales, como las de Boaventura Santos, y su idea de "derecho cosmopolita", que envuelve "tanto el derecho oficial del Estado cuanto el no estatal (o casi no estatal), el derecho oficioso (o casi no oficioso), implementado en formas de pluralismo jurídico e interlegalidad, en oposición o en complemento" (Santos, 2005, 337, traducción nuestra).

"Neo INDHs" con perfil institucional semejante al del Ministerio Público brasileño se *aproximan* del concepto más dinámico y fluido de "control diagonal", en la medida en que se valen de los tradicionales mecanismos de "control horizontal" para apoyar dimensiones de "control vertical" o "control social". Escribimos "se *aproximan*" delante de los inherentes limitaciones de los "neo INDHs", como el Ministerio Público brasileño, para ocupar, completamente, el concepto de "control diagonal",[20] como identificado en el ejemplo de presupuesto participativo de Porto Alegre, citado por Santos (2005) y Ackerman (2004).

INDHs "cuasi jurisdiccionales", como el Ministerio Público brasileño, aunque abiertas al pluralismo democrático, poseen menor discrecionalidad y menor interacción con actores políticos que agentes que operan en el ejecutivo o en el legislativo. La compleja arquitectura institucional del MP brasileño (y la necesariamente larga sección descriptiva, anterior, sirvió para dar una idea de esa complejidad), al mismo tiempo en que requiere máxima interacción con la sociedad (un tema desenvuelto a lo largo de este trabajo), también requiere (al contrario de agentes políticos del ejecutivo o del legislativo) una razonable porción de independencia en relación a las presiones de la propia sociedad civil. Deben interactuar, intensamente, con representantes de la sociedad

[20] Ackerman, basándose en Goetz e Jenkins (2001) escribe que "además de la presión externa y del refuerzo de los existentes mecanismos de control en el ámbito del Estado, los agentes de la sociedad civil pueden participar directamente de las propias instituciones gubernamentales de control horizontal. Esa participación rompe la división entre mecanismos de contabilidad verticales y horizontales, pues envuelve la participación de agentes "verticales" en mecanismos "horizontales". Es por tanto una "forma híbrida de control" que puede ser mejor denominada de "control diagonal" (Goetz e Jenkins, 2001)" (Ackerman, 2005, 10, traducción nuestra).

civil, pero no pueden ser desaprobadamente "conducidos" por tales representantes. Pero esa es una reflexión compleja a ser tratada en un otro trabajo.

De cualquier forma, usar instituciones del Estado para confrontar el propio Estado, inclusive en temas de relevancia social, económica y cultural, con la inspiración y coligación con la sociedad civil, es algo que los académicos de Derecho y Sociedad, constitucionalistas, científicos políticos deberían dedicar más atención (Arantes, 2002 debe ser citado por su originaria contribución en este enfoque), pues representa un tópico realmente innovador y fructífero – para acción/reflexión, en el Derecho y en la Ciencia Política, sea por académicos sea por activistas. Es también de crucial importancia para la implementación local de un sistema internacional estructurado para proteger y promover los derechos humanos.

Last but not least, cuando destacamos la importancia de un alineamiento estratégico entre INDHs tradicionales (las que guardan completa conformidad con los Principios de París) y las "neo INDHs" (INDHs cuasi jurisdiccionales, como el Ministerio Público brasileño, que no guardan entera conformidad con los Principios de París), enfatizamos que la protección y la promoción de los derechos humanos depende no apenas de *acciones políticas* de los agentes de la sociedad civil, sino también de *acciones jurídicas* (y vice-versa). Eso nos trae de vuelta al inicio del presente trabajo, porque reverbera en un tercero intemporal artículo de Owen Fiss, publicado en la *Harvard Law Review* hace 27 años atrás:

> En un otro mundo las cosas pueden ser diferentes, pero en este de aquí, aún necesitaremos del Estado. Al repudiar la incómoda y familiar presunción contra el Estado, arriesgamos un movimiento circular, y una infinidad de otros riesgos, pero apenas para salvar nuestra democracia. Nos tornamos para el Estado porque es la más pública de todas nuestras instituciones y porque solamente el Estado tiene el poder del cual necesitamos para resistir a las presiones del mercado y así alargar y revitalizar nuestra política. (Fiss, 1987, 794, traducción nuestra).

Referencias:

Ackerman, John. 2004 *State-society for accountability: lessons for the World Bank*. World Bank Working Paper n. 30. Washington: The World Bank.

APÓS PRESIÓN popular, PEC 37 es derrocado en Congreso. June 25, 2013. *Periódico del Estado de São Paulo*, Brasil. 2013. http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,apos-pressao-popular-pec-37-e-derrocado-no-Congreso,1046936,0.htm. Acceso el 15 de marzo de 2014.

Arantes, Rogério Bastos. 2002. *Ministério Público e Política no Brasil*. São Paulo: Educ/Editora Sumaré.

Arantes, Rogério Bastos. 2005. Constitutionalism, the expansion of Justice and the Judicialization of Politics in Brazil. In: *The judicialization of politics in Latin America*, ed. Rachel Sieder, Line Schjolden and Alan Angell. New York: Palgrave Macmillan.

Brinks, 2011. "Faithful Servants of the Regime" – The Brazilian Constitutional Court's Role under the 1988 Constitution. In: *Courts in Latin America*, ed. Gretchen Helmke and Julio Ríos-Figueroa Cambridge: Cambridge University Press.

Brinks, Daniel M. 2008. The Judicial Response to Police Killings in Latin America – Inequality and the Rule of Law. Cambridge: Cambridge University Press.

Cardenas, Sonia. 2012. National Human Rights Institutions and State Compliance. In: Goodman; Pegram. *Human Rights, State Compliance, and Social Change – Assessing National Human Rights Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.

Cardenas, Sonia. 2014. *Chains of Justice – The Global Rise of State Institutions for Human Rights*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Coslovsky, Salo V. 2011. Relational regulation in the Brazilian Ministerio Público: the organizational basis of regulatory responsiveness. *Regulation & Governance 5: 70-89*.

De Beco, Gauthier. 2013. The role of national human rights institutions in the promotion and protection of economic, social and cultural rights: historical, theoretical and critical perspectives. In: *National Human Rights Institutions and Economic, Social and Cultural Rights*, ed Eva Brems, de Beco e Vanderhole. Cambridge: Intersentia.

Duce, Mauricio. 2011. "Ministério Público no Chile: modelo institucional e funções." *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público*. 1:127-164. [Traducción de una versión adaptada del capítulo XVI de Duce, Mauricio y Cristian Riego, *Proceso Penal*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 2007].

Fiss, Owen. 1987. Why the state. *Harvard Law Review*. 100:781-794.

Fiss, Owen. 2003 [1989]. The Awkwardness of the Criminal Law. In *The Law as it could be*, Owen Fiss. New York: New York University.

Fiss, Owen. 2009. Within Reach of the State: Prosecuting Atrocities in Africa. *Human Rights Quarterly*. 31: 59-69.

Goetz, Anne Marie e Rob Jenkins. 2001. Hybrid Forms of Accountability: Citizen Engagement in Institutions of Public-Sector Oversight in India." *Public Management Review* 3(3):363-383.

Helmke, Gretchen and Jeffrey Staton. 2011. The Puzzling Judicial Politics of Latin America: a theory of Litigation, Judicial Decisions, and Interbranch Conflict. In *Courts in Latin America*, ed. Gretchen Helmke and Julio Ríos-Figueroa Cambridge: Cambridge University Press.

Helmke, Gretchen and Julio Ríos-Figueroa. 2011. Introduction. In *Courts in Latin America*, ed. Gretchen Helmke and Julio Ríos-Figueroa Cambridge: Cambridge University Press.

Hoffmann, Florian and Fernando Bentes. 2008. "Accountability for Social and Economic Rights in Brazil". In *Courting Social Justice*, ed. Varun Gauri e Daniel Brinks. New York: Cambridge University Press.

Hudson, Barbara. 2010. "Regulating democracy: Justice, Citizenship and Inequality in Brazil." In *Regulation and Criminal Justice – innovations in policy and research*, eds. Hanna Quirk, Toby Seddon e Graham Smith. Cambridge: Cambridge University Press.

Iráizoz, María. *La eficacia del Defensor del Pueblo en Iberoamérica – expansión y caracterización como Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. Madrid: Dykinson, 2012.

Kapiszewiski, Diana. 2011b. "Tactical balancing: High Court Decision Making on Politically Crucial Cases". *Law & Society Review*. 45(2):471-506.

Kapiszewski, Diana. 2011a. "Power Broker, Policy Maker, or Rights Protector?" The Brazilian Supremo Tribunal Federal in Transition. In *Courts in Latin America*, eds. Gretchen Helmke e Julio Rios-Figueroa. Cambridge: Cambridge University.

Kerche, Fabio. 2007. "Autonomia e discricionariedade do Ministério Público no Brasil". *Dados – Revista de Ciências Sociais.* 50 (2): 259-279.

Kerche, Fabio. 2009. *Virtudes e Limites: Autonomia e Atribuições do Ministério Público no Brasil.* São Paulo: EDUSP, 2009.

Lopes, Júlio Aurélio Vianna Lopes. 2000. *Democracia e cidadania – o novo Ministério Público.* Rio de Janeiro: Lumen Juris.

Lowi, Theodore. 2011. Where do we go from here? *International Political Science Review* 32 (2): 223-230.

McAllister, Lesley K. 2008. *Making Law Matter: Environment Protection and Legal Institutions in Brazil*. Stanford, Calif.: Stanford University Press.

McAllister, Lesley K. 2009. On Environmental Enforcement and Compliance: a Reply to Professor Crawford's Review of *Making Law Matter: Environmental Protection and Legal Institutions in Brazil*. *George Washington International Law Review* 40 (3): 649-685.

Mertus, Julie. 2010. *Human Rights Matters: Local Politics and National Human Rights Institutions*. Stanford: Stanford University Press.,

Morlachetti, Alejandro. *Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos en la Protección de Los Migrantes*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones – Oficina Regional para América del Sur. 2013.

Mueller Bernardo. 2010. The Fiscal Imperative and the Role of Public Prosecutors in Brazilian Environmental Policy. *Law & Policy* 32 (1), p. 104-126.

O'Donnell, Guillermo. Horizontal Accountability: The Legal Institutionalization of Mistrust. In *Democratic Accountability in Latin America,* eds. Scott Welna e Christopher Mainwaring.

ONU. 1946. Consejo económico y Social. Resolución n. 2/9.

ONU. 1994. National institutions for the promotion and protection of human rights. Resolución n. 48/134.

ONU. 1998a. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 9, The domestic application of the Covenant.

ONU. 1998b. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment 10, The Role of National human rights institutions the protection of economic, social and cultural rights.

ONU. 2012a. Report of the Working Group on the Universal Periodic Review: Brazil.

ONU. 2012b. Outcome of the Universal Periodic Review: Brazil.

Pegram, Thomas. 2010. Diffusion across Political Systems: The Global Spread of National Human Rights Institutions. *Human Rights Quarterly*. 32 (3): 729-760.

Pegram, Thomas. 2012. National Human Rights Institutions in Latin America: Politics and Institutionalization. In: Goodman; Pegram. *Human Rights, State Compliance, and Social Change – Assessing National Human Rights Institutions*.

PROYECTO: Fiscalías fuera del MEC. July 23, 2013. *El País* [newspaper], Uruguay. http://www.elpais.com.uy/informacion/proyecto-fiscalias-fuera-mec.html Acceso el 15 de marzo de 2014.

Reif, Linda. 2000. Building Democratic Institutions: The Role of National Human Rights Institutions in Good Governance and Human Rights Protection. *Harvard Human Rights Journal* 13 (Spring): 1-69.

Reif, Linda. 2004. *The Ombudsman, Good Governance and the International Human Rights System*. Leiden: Martinus Nijhoff.

Rodríguez-Raga, Juan Carlos. Strategic Deference in the Colombian Constitutional Court, 1992-2006. In: *Courts in Latin America*, ed. Gretchen Helmke e Julio Ríos-Figueroa Cambridge: Cambridge University Press.

Sadek, 2003. The new Brazilian Public Prosecution: An agent of accountability. In *Democratic Accountability in Latin America,* eds. Scott Welna e Christopher Mainwaring.

Santos, Boaventura. 2005. Two democracies, two legalities: participatory budgeting in Porto Alegre, Brazil. In *Law and Globalization from Below – Towards a Cosmopolitan Theory*, ed. Boaventura Santos y Cesar A. Rodriguez-Garavito. Cambridge: Cambridge University Press.

Silva, Cidia Aida. 2001. *A justiça em jogo - novas facetas da atuação dos Promotores de Justiça*. São Paulo: EDUSP

Smulovitz, Catalina. Societal and Horizontal Controls: Two Cases of a Fruitful Relationship. In *Democratic Accountability in Latin America,* eds. Scott Welna and Christopher Mainwaring.

Taylor, Matthew M. 2008. *Judging Policy – Courts and Policy Reform in Democratic Brazil*. International Transparency. 201.

Transparency International. 2001. The Public Prosecutor's Office and the People of the city of Londrina, Brazil – Integrity Award Winner. In: www.transparency.org. Acesso en 14/03/2014.

Veríssimo, Marcos Paulo. 2008. "A Constituição de 1988, vinte anos depois: Suprema Corte e Ativismo Judicial "à brasileira". *Revista Direito GV*. 2 4[2]: 407-440.

Vieira, Oscar Vilhena. 2006. *Direitos fundamentais – uma leitura da jurisprudência do STF*. São Paulo: Malheiros.

Wilson, Bruce M. Enforcing Rights and Exercising an Accountability Function: Costa Rica's Constitutional Chamber of the Supreme Court. In: *Courts in Latin America*, ed. Gretchen Helmke e Julio Ríos-Figueroa Cambridge: Cambridge University Press.

Yepes, Rodrigo Uprimny. 2007. Judicialization of Politics in Colombia: Cases, Merits and Risks. *Sur – International Journal on Human Rights*. 6: 49-65.

Young, Katharine G.; Lemaitre, Julieta. 2013. The Comparative Fortunes of the right to Health: Two Tales of Justiciability in Colombia and South Africa. *Harvard Human Rights Journal*. 26: 179-216.