

**Universidad Andina Simón Bolívar**

**Sede Ecuador**

**Área de Derecho**

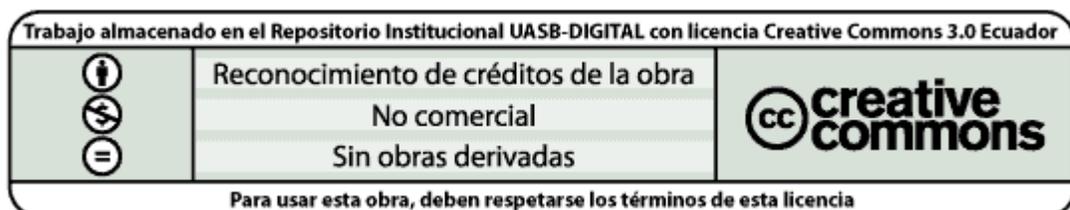
Programa de Maestría en Derecho  
Mención en Derecho Constitucional

**La Defensoría del Pueblo: Estudio comparado y evaluación del  
funcionamiento de esta institución en el Ecuador**

Autora: Tatiana Martínez Ledesma

Tutor: Dr. Agustín Grijalva

**Quito, 2015**



## CLÁUSULA DE CESION DE DERECHO DE PUBLICACIÓN DE TESIS

Yo, Tatiana Elizabeth Martínez Ledesma, autora de la tesis intitulada "La Defensoría del Pueblo: Estudio comparado y evaluación del funcionamiento de esta institución en el Ecuador" mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de MAGISTER EN DERECHO, Mención Derecho Constitucional en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.

2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.

3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Quito, 25 de septiembre de 2015

**Tatiana Elizabeth Martínez Ledesma.**

## Resumen

La Defensoría del Pueblo: Estudio Comparado y evaluación del funcionamiento de esta institución en el Ecuador, constituye una investigación que comprende en primer lugar un recuento histórico de lo que ha sido esta institución desde su creación hace más de doscientos años en Suecia y su posterior expansión en casi toda Europa, hasta llegar a España.

Es desde este país, España, donde comenzó a trasladarse la idea de instituir la Defensoría del Pueblo en algunos países latinoamericanos, pero de forma diferente a como había sido concebida en sus inicios: el Defensor del Pueblo es entendido como un garante de los Derechos Humanos, es más, hasta se convierte en sí mismo en una garantía constitucional reconocida en muchas legislaciones y constituciones.

Por medio de un estudio comparativo de las experiencias de la Defensorías del Pueblo en países como Argentina, Bolivia, Venezuela, Perú y Colombia, se aborda el tema central de esta investigación que es precisamente evaluar y comparar el funcionamiento de esta institución en nuestro país luego de más de diecisiete años de reconocimiento constitucional.

Finalmente, se realizará, a modo de conclusión, una evaluación de la misión de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, como garante de los derechos humanos y como garantía constitucional. Igualmente, se incluirán los desafíos que tiene la Defensoría del Pueblo dentro de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia.

Palabras Claves: *Ombudsman, Derechos Humanos, Constitución, Garantías, Procurador.*

## **Dedicatoria**

*A mi mamá, Alicia, por ser siempre la más severa de las madres y a quien con su maravilloso ejemplo, le debo ser un ser humano digno. A mi tía, Marianita, por la pregunta constante y ser fuente infinita de ternura. A mi esposo, Felipe, por creer en mí todos los días. Y a mi ñutita, Julieta, por existir y permitirme soñar.*

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN</b>	6
<b>CAPÍTULO II</b>	8
<b>MARCO JURÍDICO-TEÓRICO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO</b>	8
1. <i>Origen y definiciones de Defensoría del Pueblo.</i>	8
1.2. <i>Funciones y atribuciones del Defensor del Pueblo</i>	17
1.3. <i>El Ombudsman iberoamericano</i>	29
<b>CAPÍTULO III</b>	32
<b>ANÁLISIS COMPARATIVO</b>	32
2. <i>Estudio comparado de las legislaciones de Guatemala, Argentina, España, Venezuela y los países de la Comunidad Andina sobre la Defensoría del Pueblo</i>	32
<b>CAPÍTULO III</b>	65
<b>DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN EL ECUADOR</b>	65
3.1. <i>Antecedentes</i>	65
3.2. <i>Perfil del Defensor del Pueblo en el Ecuador</i>	69
3.3. <i>Funciones y atribuciones del Defensor del Pueblo</i>	72
3.4. <i>Funcionamiento y organización de la Defensoría del Pueblo</i>	81
3.5. <i>Defensoría del Pueblo y derechos fundamentales: tratamiento e informes en derechos humanos.</i>	83
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	109

## INTRODUCCIÓN

Jorge Luis Maiorano<sup>1</sup> se refiere al Defensor del Pueblo en estos términos: *El Defensor del Pueblo no vence sino convence, el Defensor del Pueblo no decide sino incide*, y con esas palabras señala el camino por el cual transita esta institución.

En la mayoría de las constituciones latinoamericanas, se ha reconocido la importancia de incluir dentro de su ordenamiento jurídico la figura del Defensor del Pueblo como un medio para garantizar los derechos humanos de una forma más efectiva. Es en este contexto que esta institución aparece como una suerte de *contrapeso favorable al ciudadano* para enfrentarse muchas veces a la administración del Estado, que es, en proporción, más poderosa.

Existen también las críticas de quienes califican al Defensor del Pueblo como una institución distante y ajena a la realidad social y jurídica de los países latinoamericanos, dado su origen escandinavo y a su cuestionada efectividad en comparación con los sistemas nórdicos en donde no existe mayor crítica a su funcionamiento.

Sin embargo, lo que no se puede negar es que esta institución está presente legal o constitucionalmente en muchos países a nivel mundial, en los cuales ha sido adaptada según las condiciones sociales de cada uno. Es más, dentro de la Unión Europea existe desde 1992 el Defensor del Pueblo Europeo, establecido en el Tratado de Maastricht<sup>2</sup>, con lo que esta figura ha traspasado las barreras nacionales.

---

<sup>1</sup> Primer Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, Fundador y 11 Presidente de la Fundación Observatorio de los Derechos Humanos.

<sup>2</sup> Con base en dicho tratado, el Parlamento Europeo adoptó la Decisión de 9 de marzo de 1994 sobre el Estatuto del Defensor del Pueblo, que incluye las condiciones generales para el ejercicio de sus funciones. En este estatuto se establece como objetivo del Defensor del Pueblo, el contribuir los casos de mala administración en la acción de los organismos e instituciones comunitarias y formular recomendaciones para su remediación, <<http://www.ugr.es/~redce/ReDCE3/09sanchezlopez.htm#tres>>.

Así, las funciones, como el nombre del mayormente conocido *Ombudsman* varían de un país a otro, siendo uno de los objetivos dentro de este estudio, comparar cómo se ha establecido esta importantísima institución en las legislaciones de algunos países. Resulta, entonces, innegable la importancia que la Defensoría tiene en el panorama internacional, siendo considerada por algunos autores, como Álvaro Gil Robles, como un fenómeno jurídico y político, el cual no pretende sustituir o arrinconar ninguna otra vía constitucional de control, sino muy por el contrario reforzar las ya históricamente existentes, velando por su mejor funcionamiento.

A pesar de la relevancia del tema, existen muy pocos estudios en nuestro país acerca de esta institución, lo que deriva en un desconocimiento profundo por parte de la ciudadanía sobre las funciones que aquella desempeña y lo que realmente significa su participación dentro de un Estado democrático. Esta investigación pretende aportar al fortalecimiento de esta institución así como a la difusión de su importancia para la efectiva realización de las garantías constitucionales, en una suerte de intercambio de experiencias con otros países.

## CAPÍTULO I

### MARCO JURÍDICO-TEÓRICO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

#### 1. Origen y definiciones de Defensoría del Pueblo.

##### 1.1. Origen

La institución del *Ombudsman*, como se lo conoce mayoritariamente en el mundo, o Defensor del Pueblo, como se lo conoce usualmente en América Latina, tiene un origen escandinavo. Surgió en Suecia en el siglo XVIII, como un medio para que la monarquía pudiera controlar las actividades de los administrados (burguesía, nobleza, Iglesia), así como para trazar o concertar con la asamblea legislativa.

El significado de la palabra sueca *ombudsman* hace referencia a una persona que actúa como vocero o representante, aquel que cuida de los intereses del otro. Así, en la Ley constitucional sueca del 6 de junio de 1809, se perfila al Ombudsman de la Justicia (como se lo llama) como un individuo imparcial, letrado en derecho y con experiencia como juez. De estas características, en la actualidad se han conservado en algunas legislaciones las dos primeras, siendo la imparcialidad una cualidad clave del Defensor del Pueblo, junto con la independencia de los poderes del Estado.

Así el *Ombudsman* sueco representaba a la Corona en los derechos que afectaban al Estado. Además, en nombre de ésta, vigilaba la administración de justicia y el desempeño de los jueces y funcionarios y tenía capacidad de acusación. Posteriormente, el Defensor del Pueblo se convirtió, en nombre del Parlamento, en un supervisor del correcto funcionamiento de la administración pública, es decir, de todas las dependencias y personal del Estado, y de todas aquellas personas que ejercieran poder público. Dentro de este contexto nace el sistema de recepción de quejas, que fue una forma de materializar el descontento de los ciudadanos.

Entre 1976 y 1981, mediante reformas a la constitución sueca, se optó por tener cuatro defensores del pueblo u *Ombudsmans* elegidos por el Parlamento para un período de cuatro años y enfocados en distintas áreas del Estado: *ombudsman* jefe, *ombudsman* para supervisar los tribunales de justicia (Corte suprema, Fiscalía, Policía, cárceles, etc.),

*ombudsman* para el sector de la economía, tributos y seguridad social, y *ombudsman* para las fuerzas armadas y asuntos civiles.

En Suecia, en la actualidad, se establecen facultades como las siguientes: enjuiciar mediante la crítica pública a los funcionarios dentro de un proceso disciplinario, de igual forma que tiene competencia para controlar el abuso de poder de los jueces, así como las demoras en las sentencias y resoluciones; para este fin el Defensor del Pueblo puede investigar el comportamiento del juez y el contenido de la sentencia, mas no las formalidades del procedimiento. Controla los nombramientos de los funcionarios del sector público como también las concesiones de servicios públicos, siendo la tarea más importante del Defensor del Pueblo en este país la investigación, sea ésta realizada de oficio o como consecuencia de las quejas que recepta.<sup>3</sup>

El *ombudsman*, se extendió a nivel europeo luego de permanecer más de 100 años en el ámbito estrictamente escandinavo donde actuaba como un comisionado parlamentario que fiscalizaba la actividad de las autoridades administrativas. A partir de la primera posguerra esta institución fue implementada en Finlandia, Rusia, Dinamarca y Noruega.

Finlandia recogió la figura del *ombudsman* desde la Constitución de 1919, en una reproducción del modelo sueco. En la actualidad, al igual que en muchas legislaciones, el *ombudsman* conoce de los errores de la administración pública, pero cuenta con una atribución inusual que consiste en iniciar una acción penal privada en contra del funcionario público sin requerir el pronunciamiento de la Fiscalía. De esta manera, los funcionarios son responsables directos de sus errores lo que no obsta para que el afectado demande al Estado por los perjuicios ocasionados.<sup>4</sup>

Después de la Segunda Guerra Mundial, y tras la preocupación que surgió en casi todo el mundo por una efectiva tutela de los derechos de los ciudadanos ante una administración siempre en crecimiento, se imitó la idea sueca del *ombudsman*, el cual, para aquel entonces y en ese país, funcionaba con aparente éxito.

La República Federal Alemana fue la primera nación de Europa occidental en introducir esta institución bajo el nombre de Comisionado de la Defensa (*Wehrbeauftragte des Bundestages*) en la reforma constitucional de 1956. En el Reino Unido se creó con el

---

<sup>3</sup> Mauricio Novoa, *Defensorías del Pueblo, aproximaciones a una Institución Constitucional* (Lima Universidad de Lima, Fondo de Desarrollo Editorial, 2003) pp. 32-45.

<sup>4</sup> Pareja Rosales, María Teresa, artículo *El Defensor del Pueblo, un estudio con especial referencia al Ecuador*, (Montevideo, Fundación Konrad-Adenauer Uruguay, 2004) pp. 90-116.

nombre de Comisionado Parlamentario para la Administración (*Parliamentary Commissioner for Administration*), el 1 de abril de 1967, con una diferencia fundamental del modelo escandinavo: los usuarios no pueden acudir directamente ante esta institución sino que deben presentarse previamente ante un miembro de la Cámara de los Comunes, para que éste, a su vez, después de analizar la afectación, lo envíe al Comisionado. Posteriormente, a este Comisionado se le otorgaron (mediante nuevas leyes de salud) facultades para investigar la prestación de servicios de seguridad social, cuyas quejas pueden ser presentadas directamente al Comisionado.<sup>5</sup>

El modelo de Defensor del Pueblo de Francia es considerado uno de los más eficientes de Europa. Llamado Mediador (*Médiateur de la République*), se creó por Ley del 3 de junio de 1973, como un organismo oficial que buscaba proteger de forma efectiva los derechos de los administrados frente a las autoridades administrativas. Su titular es designado por el gobierno e igual que en el sistema británico, el acceso de los afectados no es directo.

En Portugal se introdujo esta institución con motivo de la Revolución de 1974, con el nombre de Promotor de la Justicia. España, que es el modelo más influyente y más importante para Latinoamérica, recogió la figura bautizada como Defensor del Pueblo en la Constitución de diciembre de 1978. Este caso será analizado más adelante.

En el caso de Latinoamérica, la necesidad de incorporar la figura del Defensor del Pueblo nace en un contexto regional de abusos a los derechos humanos y de violencia, como un medio que tutele y garantice de manera efectiva los derechos fundamentales, establecidos (luego de superar las dictaduras) en las constituciones de algunos Estados.<sup>6</sup>

Guatemala es el primer país en Latinoamérica en acoger la figura del Defensor del Pueblo, la cual, hasta ese momento, existía, exclusivamente, en Europa. De esta manera, Guatemala agregó esta institución a su Constitución en 1984 bajo el nombre de Procurador de los Derechos Humanos. A partir de esta experiencia, y gracias al retorno de muchos países latinoamericanos a la democracia, se extiende a Estados tales como México (1990), Argentina (con carácter provincial en 1984, con carácter nacional en 1994), Perú (1993), Bolivia (1996), Venezuela (1999), República Dominicana (2001), Colombia (1991), Paraguay (1992), El Salvador (1991), Costa Rica (1992), Honduras (1992), Belice (1999),

---

<sup>5</sup> Enciclopedia Jurídica Latinoamericana (México D.F., Universidad Autónoma de México, 2007) pp.48-55.

<sup>6</sup> Nova, δDefensoría del Pueblo: aproximaciones a una Institución Constitucionalö, 35.

Ecuador (1996), Panamá (1996), Brasil (1986 - Estado de Paraná), Nicaragua (1995), entre otros.<sup>7</sup>

## ***1.2. Definiciones***

Si bien la figura del Defensor del Pueblo se ha tornado de aplicación internacional, tiene en muchos países nombres diferentes, siendo el término sueco *Ombudsman*, el de conocimiento universal y el más distintivo. Las funciones que éste realiza también son diferentes, especialmente entre los países europeos con relación a los países iberoamericanos.

Etimológicamente, el término *Ombudsman* proviene de la palabra inglesa *Ombuds* o *Imbid*, que significa protector, y *man*, que se traduce al castellano como hombre, es decir, se entendería: òprotector de hombresö. Esta interpretación, con el pasar del tiempo, se extendió para ser aplicada de una manera más concreta a la protección a los administrados en relación a la administración pública.<sup>8</sup>

Muchos países se refieren al Defensor de Pueblo como Procurador de los Derechos Humanos, o tan sólo como Procurador, Representante, Contralor, Mediador, etc. Sin embargo, existen algunas definiciones que ayudan a perfilar la idea clásica de Defensor del Pueblo y que muchas legislaciones han recogido. Así, The Internacional Bar Association<sup>9</sup> define la Defensoría del Pueblo como:

[...] una institución incluida en la Constitución o creada a través de un acto de legislatura o parlamento y encabezada por un alto funcionario público, independiente y responsable ante la legislatura o parlamento, que recibe quejas de ciudadanos agredidos por la administración pública, sus funcionarios y empleados, o que actúa de acuerdo con su propia decisión y que tiene poder de investigar, recomendar acciones correctivas y emitir informes.

El Defensor del Pueblo, en la gran mayoría de los países, tiene un origen constitucional y un desarrollo institucional encaminado a la defensa de los derechos

---

<sup>7</sup> Pareja, òEl Defensor del Pueblo, un estudio con especial referencia al Ecuadorö, 90.

<sup>8</sup> Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, Universidad Autónoma de México, pp. 56-62.

<sup>9</sup> Es una organización establecida en 1947, conformada por 30.000 abogados individuales y 195 sociedades de estudios de Derecho expandidas alrededor de todo el mundo. Esta organización provee globalmente de asistencia legal a la comunidad.

humanos, entendido en muchos casos y de forma preferencial, a los derechos de los ciudadanos como usuarios de los servicios públicos.

El Defensor del Pueblo tiene como mecanismo de acción la investigación, la persuasión y, en muchos casos, la mediación para solucionar las quejas que, sobre afectación de derechos constitucionalmente consagrados, presenten las personas o colectividades. Sonia Picado<sup>10</sup>, vicepresidenta del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, dentro de este contexto manifiesta que el *Ombudsman* es un organismo técnico flexible que recibe e investiga reclamaciones de particulares y grupos sociales contra actos u omisiones de carácter administrativo, no requiere de los mismos requisitos ni el procedimiento de los tribunales judiciales.

Una de las ventajas que presenta la Defensoría del Pueblo, como lo advierte Picado, consiste en que es un organismo técnico con capacidad legal para actuar y ser flexible, es decir, de fácil acceso para la comunidad, sin las complicaciones formales que conlleva la justicia ordinaria.

El autor Donald C. Rowat, conocido por sus obras sobre *Ombudsman*, sintetiza el significado de éste en tres puntos:

- 1) El *Ombudsman* es un funcionario independiente y no influido por los partidos políticos, representante de la legislatura, por lo general establecido en la Constitución, que vigila la administración,
- 2) se ocupa de quejas específicas de los ciudadanos contra las injusticias y los errores administrativos; y
- 3) tiene el poder de investigar, criticar y dar publicidad a las acciones administrativas, pero no el de revocarlas.

De esta definición se derivan las tres características clásicas del papel del Defensor del Pueblo:

**1. El Defensor del Pueblo es, en la mayoría de los casos, elegido por el parlamento.-** Al cual rinde cuentas mediante informes y el cual también puede revocar su elección. Hay una razón lógica para que la elección sea realizada por el poder legislativo: el

---

<sup>10</sup> Varios Autores, *El fortalecimiento del Ombudsman latinoamericano*, (Madrid, CICODE, Universidad de Alcalá, 1999), p. 195.

Defensor del Pueblo necesita independencia, autonomía para fiscalizar a la administración pública y a los administradores, así como para tutelar que los derechos fundamentales sean respetados en los procesos judiciales. En este sentido, se pretende desvincular al Defensor respecto del poder judicial por la necesidad de que aquel no tenga carácter jurisdiccional.

Lo tradicional es que la elección del Defensor del Pueblo sea realizada por el Parlamento, ya que en Suecia (país en donde nació esta institución) este organismo era el que designaba al *Ombudsman*. Así, el Parlamento, elegido y por ende legitimado por el pueblo, independiente y autónomo de los órganos a los cuales el Defensor del Pueblo iba a supervisar (ya que tanto la monarquía como el Parlamento sueco no podían ser objeto de control por el Defensor), realizaba esta elección.

La pretensión esencial es que el Defensor del Pueblo sea independiente de cualquier influencia y que sea dependiente tan solo de la ley<sup>11</sup> (o de la Constitución que lo crea en ciertos países) y, por ende, no requiera consultar a otros organismos para emitir sus informes, para instaurar una investigación ni para tramitar una queja.

Sin embargo, existen muchos criterios acerca de que la autonomía funcional, el valor civil y los conocimientos, que es lo que realmente importa y diferencia al Defensor del Pueblo, no emanan, necesariamente, del órgano que lo designa. Es decir, resulta menos importante si la elección la realiza el Ejecutivo, (como sucede en Francia), el Legislativo o los dos de una forma conjunta (como se da en la mayoría de países latinoamericanos). Lo que realmente prevalece y hay que cuidar son los requisitos legales y extraleales que configuran el perfil del *Ombudsman*. La designación parlamentaria puede estar comprometida a negociaciones partidarias y oportunistas de la mayoría, lo que sin duda reduce las posibilidades de que la elección del Defensor del Pueblo obedezca a criterios objetivos, más si estos criterios no han sido presentados con anterioridad a la elección.<sup>12</sup>

En este contexto, resulta que lo más relevante es considerar que el Defensor del Pueblo debe cumplir aspectos tales como: que no sea un hombre de partido político (para evitar impugnaciones innecesarias que lo debilitan), que tenga prestigio personal y que sea reconocida su independencia<sup>13</sup>, pasando a segundo plano el sistema de designación. Sin duda alguna, en esta designación debe intervenir la academia, la sociedad civil, la judicatura, la propia institución y los profesionales del Derecho para que la elección sea un reflejo de

---

<sup>11</sup> Novoa, *Defensoría del Pueblo: aproximaciones a una Institución Constitucional*, 86.

<sup>12</sup> Jorge Carpizo, *Derechos Humanos y Ombudsman*, (México, Editorial Porrúa, 1998) p. 49 y siguientes.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

transparencia, idoneidad y representatividad. Álvaro Gil-Robles precisa en este sentido que el Defensor del Pueblo tiene que actuar con la más absoluta independencia frente a las administraciones que fiscaliza, y, con tal finalidad, se le dota legalmente de garantías.<sup>14</sup>

**2. El Defensor del Pueblo es una institución del Estado pero no es, teóricamente, parte del gobierno.-** Es un órgano público creado en la ley o en la Constitución que forma parte del aparato estatal pero que no depende de ningún órgano del gobierno, ya que esto desnaturalizaría su función al perder la libertad de juzgamiento y la objetividad para emitir sus criterios. Es decir, resultaría contradictorio que la Defensoría sea parte de gobierno cuando uno de sus fines es precisamente vigilar la administración. En un interesante artículo publicado sobre el tema se manifiesta lo siguiente:

La institución del Defensor del Pueblo se consolida en torno a la posibilidad abierta por el Estado de facilitar el acceso de la sociedad civil a las instituciones públicas, y contribuir así a la solución de las demandas ciudadanas propiciando lo que se viene conociendo como *«cultura de la reclamación»*, en la que el Ombudsman, como colaborador crítico del Estado, podría ayudar a superar las situaciones de indefensión.<sup>15</sup>

A este tenor, la figura del Defensor del Pueblo aparece como un equilibrio entre el aparato estatal y la comunidad, como un instrumento que tiende, en palabras de Jorge Carpizo, *«a controlar el poder en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica de las personas»*. La Defensoría del Pueblo no pretende sustituir los organismos de control que puedan existir para este fin, sino que debe ser considerada como un complemento que prevenga y denuncie las conductas inadecuadas que devengan de funcionarios de la administración pública, con medidas que se encuentren en las respectivas normas administrativas:

Frente al control jerárquico, privativo de la propia administración, ofrece la ventaja de tratarse de un órgano externo, ajeno a ella. Frente al control parlamentario tradicional, insuficiente para atender todos los casos y afectado, además, por móviles políticos, presenta

---

<sup>14</sup> Álvaro Gil Robles, *«El Defensor del Pueblo (DP) y su impacto en España y América Latina»*, en *Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman*, No. 3, Bogotá, 1994, p.54.

<sup>15</sup> Gabriela Corte Dalla, *«Frente al Ombudsman; expectativas de derechos en el poder no vinculante»* en *Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, No. 69, Barcelona, Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2000, p.21.

la objetividad y profesionalidad de su función. Frente al costoso, complicado y lento proceso judicial, ofrece un procedimiento ágil, gratuito, rápido y flexible.<sup>16</sup>

Debido a que se trata de una institución que no tiene las características de la jurisdicción normal, su papel se limita a realizar recomendaciones a los organismos competentes, hacer publicidad de las acciones administrativas, incitar al órgano o establecimiento competente a rectificar, anular o modificar, según sea el caso, una decisión que afecte los derechos del quejoso, pero, y ésta es la diferencia fundamental con otras instituciones, el Defensor no tiene poder coercitivo y, por ende, no deja un precedente obligatorio sino más bien moral.

**3. El Defensor del Pueblo debe gozar de inmunidad para emitir sus recomendaciones y opiniones.-** Sin esta característica la labor del Defensor del Pueblo quedaría limitada, lo que desnaturalizaría su función y acabaría con el poder moral que ejerce gracias a la comunión con la opinión pública. Esto no quiere decir que el Defensor del Pueblo sea todopoderoso y que pueda intervenir en todos los asuntos que se le plantean. No todo lo que llega a conocimiento de esta autoridad puede ser tramitado. Sin embargo, el Defensor del Pueblo no puede cerrar las puertas al ciudadano, es su deber escuchar e incluso brindar asesoría jurídica, para la defensa de los derechos constitucionales.

El Defensor del Pueblo no puede revisar las decisiones judiciales ni suplir o sustituir a la autoridad, no debe invadir las funciones de los otros órganos del Estado. En este punto ha existido un debate interesante sobre si el Defensor del Pueblo debe o no involucrarse con el sistema judicial, es decir, si puede revisar las sentencias<sup>17</sup>, intervenir en el fondo de la cuestión jurídica. El criterio general es que el Defensor del Pueblo no puede sustituir al juez ya que desnaturalizaría la esencia de su función. No obstante, en muchos países, como Suecia, Finlandia, España y Gran Bretaña, admiten un Defensor del Pueblo Judicial, quien pueden conocer y hacer recomendaciones (no de acatamiento obligatorio) a los jueces, sólo sobre el procedimiento, no sobre el fondo de la causa.

Además de los puntos antes agregados, se puede considerar otro que está más ajustado al modelo latinoamericano y que va en el siguiente sentido:

---

<sup>16</sup> Jorge Maiorano, *El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las Instituciones Republicanas*, (Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1987) p.3.

<sup>17</sup> Jorge Carpizo, *Derechos Humanos y Ombudsman*, (México, Editorial Porrúa, 1998) p.p. 59-60.

**4. El Defensor del Pueblo es un garante de los derechos fundamentales.**- La naturaleza constitucional que el Defensor del Pueblo tiene responde a la necesidad de garantizar de una manera más efectiva los derechos fundamentales por medio de la legitimidad procesal que en algunos ordenamientos éste posee para interponer recursos/acciones constitucionales. El Defensor del Pueblo al ostentar jerarquía constitucional deriva en independencia del gobierno de turno, así como respecto de la voluntad del legislador, ya que para suprimir esta institución se debe hacer una reforma al texto constitucional.

La figura del Defensor del Pueblo dentro de la Constitución obedece en primera instancia a su origen. Ya en la carta magna sueca de 1809<sup>18</sup> esta institución tenía rango constitucional, pero no se le concedió en ese tiempo, ni hasta la presente fecha, atribuciones para interponer recursos constitucionales de forma directa, como sí sucede en algunos países iberoamericanos. La función del Defensor del Pueblo en Suecia es fiscalizadora: vigila la correcta aplicación del Derecho por parte de los tribunales de justicia y del Ejecutivo.

Sin embargo, en muchos países el Defensor del Pueblo tiene una naturaleza puramente legal, lo que no obsta para que cumpla con el mandato de defensa de los derechos de los ciudadanos, como tutor de garantías constitucionales.

En un estado que se considere social y de derechos la existencia de una institución legítima y democrática que defienda los derechos humanos es justificable, especialmente, los derechos de aquellos grupos más vulnerables. El Defensor del Pueblo es una institución que ejerce un contrapeso favorable al ciudadano para enfrentarse a la administración pública, que es en proporción más poderosa:

Los Estados constitucionales de derecho han visto la necesidad de consagrar la institución del Ombudsman o Defensor del Pueblo, para coadyuvar a salvaguardar la posición constitucional del ciudadano frente a la administración y para concretar así el derecho y deber que tiene la sociedad de dotarse de los instrumentos necesarios para que el Estado de Derecho y, más aún, el Estado Social de Derecho, deje de ser un simple enunciado formal; para que la proclamación de los derechos y libertades esté correspondida con una eficacia vinculante directa y con una real aplicación en la sociedad; es decir, para hacer vivir en la práctica, el constitucionalismo socialö.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, (México D.F., Universidad Autónoma de México, 2007), p. 48-55.

<sup>19</sup> Iván Castro Patiño, òEl Ombudsman, particular referencia al Defensor del Pueblo en el Ecuadorò, conferencia dictada en el II Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad de Nuevo León y el Instituto Iberoamericano de Derecho, Monterrey, 27 al 30 de abril de 1999.

El Defensor del Pueblo es un órgano auxiliar de relevancia constitucional que lleva a cabo una labor de vigilancia, de control, de consulta y asesoramiento; es un mecanismo constitucional de potenciación de todos aquellos otros mecanismos de justicia tradicionalmente establecidos en toda sociedad democrática, como son los tribunales de justicia independientes.<sup>20</sup>

El Defensor refuerza y complementa el sistema de defensa de los derechos humanos de las personas al tiempo que es precursor de los cambios que en la materia pueden darse por intermedio de la iniciativa legislativa. El rango constitucional que en algunos países ostenta, le permite mantener una relación de igual jerarquía con otros organismos del Estado, lo que le dota de la independencia necesaria para desempeñar su labor más libremente.

## **1.2.Funciones y atribuciones del Defensor del Pueblo**

El Defensor del Pueblo tiene diferentes atribuciones y funciones que están definidas en las legislaciones de los más de cincuenta países que recogen esta figura dentro de sus ordenamientos jurídicos y que deben estar además condicionadas a sus particulares sistemas sociales. Pese a estas diferencias, se pueden identificar las funciones originarias más aplicadas y universalmente aceptadas:

### **1.2.1. El Defensor del Pueblo como defensor de los derechos de los administrados**

Esta es la función clásica y esencial que realiza la institución del *Ombudsman*: defender los derechos de los ciudadanos (desde la perspectiva de los administrados). El Defensor del Pueblo surge como una institución que protege al ciudadano de la maquinaria estatal que tiende a ser burocrática, lenta y en continuo crecimiento debido a las nuevas necesidades de la población, así como a las diferentes modalidades que existen para la prestación de servicios públicos

---

<sup>20</sup> Susana Castañeda Otsu, *El fortalecimiento del Ombudsman en América Latina y su rol como factor de democratización*, conferencia dictada en XV Curso interdisciplinario en Derechos Humanos, San José, 16 ó 27 de junio de 1997.

(concesión, delegación, etc.). De esta manera y ante la necesidad de encontrar mecanismos para controlar, eficientemente, el desarrollado aparato estatal y no siendo suficientes (o eficientes) los mecanismos existentes, esta institución aparece como una respuesta legítima y democrática para complementar los medios de control ya existentes.

A más de esto, se sabe que muy raramente la administración pública corrige los errores en los que puede incurrir; los actos que realiza no siempre se rectifican en la vía interna. Por tanto, la institución del Defensor del Pueblo es una vía externa y democrática adonde los ciudadanos pueden acudir para presentar sus quejas o peticiones.

La Defensoría del Pueblo es un órgano al servicio de los ciudadanos que pretende canalizar las demandas de éstos de una manera directa y libre sin los tintes de un procedimiento jurídico-administrativo caracterizado por la formalidad y la lentitud. Con este fin, la Defensoría del Pueblo instauró la queja como un procedimiento de fácil acceso para el ciudadano común. Este procedimiento gratuito garantiza de mejor forma que la institución esté ligada a la comunidad, es decir, que mediante un proceso que no exige las formalidades propias de la administración de justicia (por ejemplo el pago de una tasa, abogado, cumplimiento de determinadas solemnidades en general, etc.) la persona o colectividad afectadas puedan formular la queja en contra de la administración pública, en un primer momento, o como sucede en muchos países que permiten que la queja se realice también contra una persona particular o una institución privada que ha afectado algún derecho fundamental.

A este procedimiento hay que agregar otra característica importante: la obligatoriedad que tiene la administración pública (o los terceros antes mencionados) de brindar información para las investigaciones y requerimientos que el Defensor del Pueblo formule para atender la queja, so pena de incurrir en responsabilidades (en algunos países incluso penales) o amonestaciones por el desacato o incumplimiento al pedido del Defensor.

El Defensor del Pueblo ejerce la *õmagistratura de la persuasiónõ*<sup>21</sup>, ya que como carece, en la mayoría de los casos, de poder coercitivo, su intervención está encaminada, básicamente, a revisar la actuación de los funcionarios, al intento de mediación y reparación del supuesto daño y la sanción pública, si el caso amerita. Ahora, a pesar de que sí existen

---

<sup>21</sup> Castañeda, *El Defensor del Pueblo, una Garantía de los Derechos Humanos*, p. 34. El Defensor del Pueblo constituye fundamentalmente una magistratura de simple persuasión a la que sólo excepcionalmente se confían otros poderes que no sean los de indagar y señalar a las autoridades competentes los casos que merecen ser revisados o las medidas a adoptar; además, estos poderes se limitan frecuentemente al impulso o iniciativa de decisiones de otros órganos del Estado. Queda así excluida la competencia del Defensor del Pueblo en poderes decisorios propiamente dichos.

límites a su ejercicio, la Defensoría surge como una vía complementaria a las tradicionales con el fin de luchar contra la arbitrariedad, el abuso o infracción de la legalidad por parte de la administración<sup>22</sup> y como una respuesta más inmediata y directa a los mecanismos de autocontrol o a los recursos administrativos.

En muchos casos sucede que la reclamación que el ciudadano realiza no es susceptible de un recurso administrativo, debido a que ésta puede devenir, simplemente, de un comportamiento erróneo de un funcionario, no de un acto, procedimiento o decisión administrativa. De esta manera puede darse que el resarcimiento que el ciudadano pretende no encaje en nada amparado, sustantivamente, en ley administrativa alguna.

Es importante mencionar que el Defensor del Pueblo es una figura más cercana a la comunidad. Se puede decir, incluso, que es un organismo más humano que un tribunal de justicia ordinario, que por todos los antecedentes formales siempre es considerado más rígido. Por esta razón, el Defensor del Pueblo goza de la ventaja que deviene de la credibilidad y de la accesibilidad para un segmento de la población más amplio, un segmento que incluirá a aquel que no tiene posibilidades económicas, o que posee un nivel educativo-cultural menor, o simplemente al ciudadano común que busque una vía alternativa para luchar contra la arbitrariedad, la ilegalidad o la inconstitucionalidad de la actuación de las administraciones o de los funcionarios.<sup>23</sup>

La institución del *Ombudsman*, a pesar de su mayor accesibilidad y cercanía a la comunidad, no representa una fuerza todopoderosa que soluciona todos los problemas de la sociedad, ni se le pueden atribuir tareas para las cuales no es competente. No es un remedio mágico, ni una panacea que vaya a remediar la insatisfacción de la sociedad por las arbitrariedades que comete la administración pública.<sup>24</sup>

Se puede decir, entonces, que el Defensor del Pueblo tiene como función complementar o corroborar a la administración ya que, necesariamente, y al ser la naturaleza del Defensor del Pueblo no contenciosa-jurisdiccional, habrá situaciones que deben tramitarse en la vía judicial. El Defensor del Pueblo también puede supervisar este procedimiento con el fin de que se tramite dentro del marco jurídico-constitucional, así como revisar que el contenido de la resolución guarde armonía con este marco; pero no

---

<sup>22</sup> Álvaro Gil Robles, *Tendencias Actuales del Derecho*, (México, Fondo de Cultura Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999) p. 212 y siguientes.

<sup>23</sup> Jorge Carpizo, *Derechos Humanos y Ombudsman* (México, Editorial Porrúa, 1998) p. 65 -72.

<sup>24</sup> Jorge Mariano, *El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las instituciones republicanas* (Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1987) p.4.

puede, en la gran mayoría de los países, revertir su contenido ni emitir un criterio vinculante al respecto.

Las atribuciones para cumplir la función de defensor de los derechos de los administrados de igual forma dependerán de cada ordenamiento. Sin embargo, existen mecanismos que se practican de forma regular en algunos países para, de esta manera, cumplir la misión encomendada. En palabras de Manuel Sánchez Morón: «el Defensor del Pueblo desempeña su misión mediante investigaciones conducentes al esclarecimiento de los actos y resoluciones de las administraciones públicas relacionados con los ciudadanos, para proteger el funcionamiento correcto y objetivo de la Administración y el respeto a los derechos de los ciudadanos».<sup>25</sup>

Las quejas o reclamaciones ciudadanas constituyen la forma más comúnmente aceptada para la manifestación de la inconformidad del ciudadano con algún aspecto de la administración, pero existen otros medios por los cuales el Defensor del Pueblo ejerce control sobre la misma. Así, existen las *recomendaciones* e *investigaciones* que puede realizar a la administración pública, además de los *informes* que presenta al parlamento, en donde puede incitar al órgano legislativo para crear, reformar o derogar algún precepto legal en relación a lo que ha observado en la administración.

De esta forma, resulta decisiva la publicidad que pueden dar los medios de comunicación a los informes e investigaciones que hace el Defensor del Pueblo o simplemente a una queja que derive en un caso emblemático, ya que esto hará que en muchos casos las administraciones rectifiquen disposiciones o resoluciones que, bajo la presión del juicio público, se tornarán casi obligatorias.

En muchas legislaciones las recomendaciones y opiniones del Defensor del Pueblo son consideradas por los responsables de la elaboración de las normas para así responder a las verdaderas necesidades del ciudadano y acorde con el respeto a los derechos fundamentales.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Miguel Morón Sánchez et al., *El fortalecimiento del Defensor del Pueblo Iberoamericano*, (Madrid, CICODE, Universidad de Alcalá, 1999), p. 189.

<sup>26</sup> Comisión Andina de Juristas, *La función de las Defensorías del Pueblo*. (Lima, CAJ, 2001) pp. 93-97.

### 1.2.2 El Defensor del Pueblo como conciliador

Otra de las funciones que desempeña el Defensor del Pueblo es la de Conciliador o Mediador. De hecho, como ya se expuso en líneas anteriores, *õMediateur<sup>27</sup>ö* es el nombre que recibe en Francia debido a que muchas veces realiza, primordialmente, dicha función, esto sin contar con la derivación del origen etimológico de la palabra sueca que significa *õaquel que representa a otroö*.

Es de simple lógica deducir que la función de conciliador que tiene el Defensor del Pueblo surge en un primer momento de la autoridad que posee, por el contacto directo que tiene con la comunidad y por la naturaleza no contenciosa de sus atribuciones. Por eso, se dice que el Defensor del Pueblo es una institución que tiende puentes entre el ciudadano y la autoridad.

El clásico concepto de mediación va en el sentido de que es un *õmodo de gestión de tensiones sociales, gracias a la presencia de un tercero, neutro, independiente y sin ningún otro poder que el de su autoridad, reconocida por los participantes en la mediación y que fue elegido librementeö*.<sup>28</sup> El *Ombudsman*, efectivamente, va a recoger algunas características de la definición, ya que es un medio de gestión de tensiones entre el ciudadano y la administración, pues busca el resarcimiento de un derecho humano vulnerado por un tercero por la vía de la conciliación; es un mediador natural y neutral que busca sobre todas las cosas remediar, por todos los medios, la arbitrariedad y la injusticia.

Así, el Defensor del Pueblo en la ejecución de su faceta de mediador se apoya en las nociones de corrección y equidad, que van mucho más allá de la sola legalidad.<sup>29</sup> Es decir, como el Defensor del Pueblo carece de fuerza coercitiva y vinculante, debe utilizar herramientas distintas a las de cualquier funcionario judicial o administrativo, como la mediación, para conseguir el fin social que persigue.

El papel del Defensor del Pueblo como conciliador se desarrolla sobre principios diplomáticos, buscando una salida pacífica y satisfactoria en un conflicto surgido entre un ciudadano y la administración, lo que no quiere decir que no pueda acudir a otras

---

<sup>27</sup> Es nombrado por el Consejo de Ministros y el Presidente. Desempeña, entre otras funciones, las de mediación, ya que dialoga con las partes para tratar de llegar a un acuerdo que las favorezca, una solución adecuada que muchas veces proviene de él.

<sup>28</sup> Guillaume-Hofnung, *La médiation* (Paris, Editions PUF, 1995) p. 74.

<sup>29</sup> Ana María Romero et al. *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*, (Lima, Comisión Andina de Juristas, 2004) pp. 244 y siguientes.

instancias para la prosecución de una causa. No obstante, la mediación constituye el primer paso que ensaya el Defensor del Pueblo en cualquier tipo de conflicto.

El Defensor del Pueblo también ejerce una función mediadora cuando en muchos casos presenta sus informes al parlamento, lo que involucra, necesariamente, una labor de conexión o puente entre las peticiones ciudadanas y la elaboración de leyes y políticas públicas del Legislativo y el Ejecutivo. La cercanía que tiene el Defensor del Pueblo con la comunidad y la carencia de una investidura burocrática, le permite ser un agente externo que, utilizado de manera óptima, logra detectar las disfunciones, excesos y omisiones en las que puede caer la Administración Pública. Con la mediación, el Defensor del Pueblo canaliza *las quejas* de los ciudadanos a la autoridad para que estas sean atendidas en un lapso menor y muchas veces de una forma más satisfactoria que por la vía tradicional.

El carácter de conciliador del Defensor del Pueblo no se limita, únicamente, a la administración pública, como intermediario entre la autoridad y el ciudadano. En muchas legislaciones el Defensor del Pueblo es también un mediador en los conflictos que surgen en defensa de los derechos del consumidor además de ser un medio idóneo y eficaz para subsanar las violaciones a los derechos humanos.

En definitiva, el Defensor del Pueblo realiza una función permanente de mediación en conflictos sociales de diversa naturaleza<sup>30</sup>, es un catalizador de controversias y un *facilitador* del diálogo entre las partes a fin de que allanen sus diferencias y adopten una solución de común acuerdo. Cumple una función pacificadora, que busca el diálogo dentro de una dinámica social: diálogo entre el Defensor del Pueblo y las instituciones del Gobierno, entre los habitantes y la administración, y entre los ciudadanos que tengan alguna disputa enmarcada dentro de la competencia del Defensor.

No puede ser considerado como un vigilante ciego de la actividad estatal así como tampoco puede ser un defensor acérrimo del ciudadano. El Defensor del Pueblo debe tomar el camino de la justicia y el diálogo pacífico. No es su función ser un contradictor continuo de la gestión del Gobierno, así como tampoco un mandatario ingenuo de la voluntad de ciudadano. El Defensor del Pueblo contribuye al fortalecimiento de la democracia al tiempo que colabora con la solución de los conflictos que tiene a su consideración mediante la mediación. En el ejercicio de su función de intermediario busca solucionar los problemas en beneficio de la comunidad.

---

<sup>30</sup>Jorge Mario Laguardia García, artículo publicado en *VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional Tomo II*, 1998.

### 1.2.3 El Defensor del Pueblo como tutor de la constitucionalidad y la legalidad

El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal activa para interponer acciones constitucionales y participar en procedimientos administrativos, atribución que refuerza su labor de defensa de los derechos humanos. Es decir, es un estricto vigilante de la correcta aplicación de la Constitución y la ley. En este sentido, el Defensor del Pueblo tiene como función principal asegurar el ejercicio del poder político, garantizando el control de la constitucionalidad por medio de un Estado de Derecho. La labor del *Ombudsman*, a pesar de no ser un órgano previsto constitucionalmente por la democracia clásica, tiene como fin mantener esta tradición<sup>31</sup>.

El modelo histórico del Defensor del Pueblo nordeuropeo contemplaba entre las funciones que debía realizar, el control único y exclusivo de la legalidad de los actos que provenían de la administración, sin mencionar de forma específica la protección de los derechos humanos. Debido a la necesidad de garantizar los derechos fundamentales, en los gobiernos latinoamericanos se implantó un nuevo modelo de Defensor del Pueblo que marcaba, decisivamente, una nueva naturaleza jurídica del *Ombudsman*, ya que éste actuaría como garante, tutor y defensor de los derechos humanos.

El Defensor del Pueblo vigila la legalidad de los actos de la administración, y controla que las actuaciones de los funcionarios se encuadren dentro de lo estrictamente señalado en la ley. Mediante esta revisión de la legalidad, el Defensor del Pueblo busca reparar el daño que los ciudadanos puedan sufrir como consecuencia de actos ilegítimos o ilícitos cometidos por la administración.

Entonces, aparte de controlar la legalidad de los actos y analizar a profundidad las facultades discrecionales de la administración, el *Ombudsman*, en muchos países es un colegislador de gran valía y legitimidad ya que es un receptor de la realidad de la comunidad por intermedio de las quejas que recepta y las investigaciones que tramita. Esta institución tiene como fin a más de garantizar el imperio del derecho, la igualdad social de los particulares.

---

<sup>31</sup> María Teresa Pareja Rosales, *El Defensor del Pueblo*, (Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung E. V., 2004) p. 34.

Muchas legislaciones que recogen esta institución han atribuido al Defensor del Pueblo legitimidad procesal para presentar recursos constitucionales como amparo, habeas corpus, habeas data y demandas de inconstitucionalidad, lo que no obsta para que el *Ombudsman* cumpla un papel de vigilante del cumplimiento del debido proceso en las causas puestas a su conocimiento pero no bajo su patrocinio: òel Defensor del Pueblo se convierte en un òrgano impulsor de la jurisdicción constitucional, facultad que, incluso, se ha llegado a considerar como esencial si, ante una violación de derechos humanos, no resulta suficiente la persuasión, la publicidad de las críticas o la autoridad moral de las resoluciones del *Ombudsman*ö.<sup>32</sup>

En el concepto iberoamericano de Defensor del Pueblo que escapa de la tradición escandinava<sup>33</sup>, este tiene la potestad de interponer acciones judiciales para la defensa de los derechos humanos y para cuestionar la constitucionalidad de ordenamientos de carácter general, lo que se traduce en un mayor poder.

En términos generales, el recurso de inconstitucionalidad se presenta ante el òrgano encargado de ejercer el control constitucional y con éste se pretende impugnar la constitucionalidad de una ley o de una disposición normativa con fuerza de tal. Si el recurso de inconstitucionalidad prospera, la norma impugnada pierde ese carácter y desaparece del ordenamiento jurídico. Es conveniente mencionar que puede ser una impugnación parcial, es decir, que no abarque todo un cuerpo legal sino un artículo en particular, o sólo algunos de ellos.

El Defensor del Pueblo es un instrumento para que el ciudadano común pueda, con la presentación de una queja (como funciona en muchas legislaciones), promover en forma indirecta un recurso de inconstitucionalidad, siempre y cuando sea viable y previo estudio del *Ombudsman*, quien es el que interpone el recurso señalado, faceta que refleja que es, realmente, garante de la Constitución.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> Carpizo, òDerechos Humanos y Ombudsmanö, p. 70-80.

<sup>33</sup> El Defensor del Pueblo en estos países tiene la facultad de acudir a los tribunales ordinarios para solicitar la imposición de sanciones, incluso del orden criminal, para los funcionarios que cometan faltas y delitos, pero no gozan, como sucede en el caso iberoamericano, de la facultad de interponer acciones judiciales para la defensa de los derechos fundamentales (amparo, habeas data, habeas corpus), ni para cuestionar la constitucionalidad de normas de carácter general.

<sup>34</sup> Jorge Carpizo, òPrincipales diferencias entre el Ombudsman español y el mexicanoö *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional* No.7 (2003). <[www.cepc.es/rap/publicaciones/revistas/8/AIB\\_007\\_103.pdf](http://www.cepc.es/rap/publicaciones/revistas/8/AIB_007_103.pdf)>.

Mediante la interposición del recurso de inconstitucionalidad, el Defensor del Pueblo busca en un esfuerzo democrático y conjuntamente con otras instituciones del Estado, que el ordenamiento jurídico guarde armonía y coherencia con la norma constitucional y de esta manera evitar que el ciudadano sufra las consecuencias o se afecte sus derechos.

El Defensor del Pueblo posee legitimidad procesal para interponer, directamente, recursos constitucionales con el objeto de defender los derechos fundamentales<sup>35</sup> consagrados en la Constitución. Así, el amparo constitucional o acción de protección es el derecho que tiene toda persona o colectividad para presentar un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la protege contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución o por la ley.

De igual forma, el Defensor del Pueblo puede interponer las acciones de Habeas Data<sup>36</sup> y de Habeas Corpus<sup>37</sup> como mecanismos de tutela de los derechos constitucionales. Así, el Defensor del Pueblo puede solicitar al alcalde (o autoridad competente para el efecto) se otorgue el Habeas Corpus, es decir, la libertad de una persona cuya detención no cumpla con los requisitos legales<sup>38</sup>. El Defensor del Pueblo participa y complementa la jurisdicción constitucional, no sólo al interponer los recursos u acciones constitucionales desarrollados, sino también como garante de que en todos los procesos puestos a su conocimiento se sigan las normas que consagran el debido proceso. Es un defensor de la Constitución a la cual da viabilidad mediante las acciones constitucionales que patrocina, además de ser un difusor de la legalidad en los actos realizados por los funcionarios, de la supremacía de la Constitución y del respeto a los derechos fundamentales allí tutelados.

---

<sup>35</sup> Luigi Ferrajoli, *Los Fundamentos de los Derechos Fundamentales*, (Madrid, Editorial Trotta, 2001) se refiere de esta forma a los derechos fundamentales: "Deben distinguirse en cuanto a la capacidad de satisfacer el valor de las personas y realizar su igualdad. Son condiciones de la identidad de cada uno como persona y/o ciudadano, y por ello son inviolables, inalienables e indisponibles".

<sup>36</sup> Héctor Fix-Zamudio, *Garantías de los derechos: control judicial, amparo, ombudsman*, (Madrid, Civitas, 1997) p. 620. El Habeas Data procede para lograr el conocimiento de informaciones relativas al accionante y que consten en registros o bancos de datos pertenecientes a entidades gubernamentales o de carácter público, o bien para obtener la rectificación de datos, cuando el afectado no prefiera hacerlo por conducto de un proceso reservado, ya sea judicial o administrativo.

<sup>37</sup> Héctor, Fix-Zamudio, *La justicia constitucional latinoamericana* (México, Universidad Nacional Autónoma de México) p. 287. El Habeas Corpus, traducido al castellano como "exhibición personal", se encuentra recogido en la mayoría de las constituciones latinoamericanas y proviene originalmente de la ley inglesa de 1679. Es un instrumento específico para la tutela de la libertad personal por lo que también se lo conoce como "amparo de la libertad personal".

<sup>38</sup> A partir de la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador, publicada en el Registro Oficial de 20 de octubre de 2008, la acción de Habeas Corpus se interpone ante el juez ordinario, para que éste en el plazo de 24 horas, llame a audiencia pública y en las siguientes 24 horas, resuelva sobre la vulneración del derecho puesta para su conocimiento.

#### **1.2.4. El Defensor del Pueblo como educador**

El Defensor del Pueblo educa, mediante la divulgación de su obra, a toda la comunidad y a la propia administración. Esta función al igual que la anterior es un elemento nuevo que recoge el perfil del Defensor del Pueblo latinoamericano, ya que en la versión clásica no existía, debido a que esta faceta se deriva de la protección de los derechos humanos.

Se busca promover la cultura de la participación de la ciudadanía, que mediante la presentación de las ñquejasö o las reclamaciones ciudadanas, interactúa con el Defensor del Pueblo y con el Estado para el fortalecimiento de las instituciones que lo conforman. La pretensión va además en el sentido de que el ciudadano haga escuchar su voz, de que una violación a un derecho no quede en el silencio y la impunidad. La institución del Defensor del Pueblo recoge las denuncias y las reclamaciones de la comunidad o del ciudadano para así elevarlas a conocimiento general, buscar su resarcimiento y hasta crear políticas públicas a partir de éstas.

El Defensor del Pueblo de esta manera contribuye a educar a la población con campañas de conocimiento de sus derechos y las maneras de hacerlos efectivos. Sin embargo, las actividades de promoción, divulgación, enseñanza y capacitación que el *Ombudsman* emprenda para crear y fortalecer una cultura sobre derechos humanos, encuentra un respaldo importantísimo y hasta decisivo en la publicidad que obtenga de los medios de comunicación.

La publicidad de los casos que investiga, las recomendaciones que formula y los informes que presenta ante el parlamento, influyen en el juicio público que hace la población sobre la administración y permite que ésta se informe sobre la forma de exigir el cumplimiento y respeto a sus derechos. Así, los medios de comunicación, conjuntamente con el *Ombudsman*, combaten contra la impunidad y la indefensión que existe en una sociedad que desconoce sus derechos y, por ende, no los exige.

Además, con la exposición en los medios de comunicación de la labor del *Ombudsman*, éste adquiere mayor fuerza moral para controlar la administración y realizar ese juicio público temido y que escarmienta: los funcionarios públicos sabrán cómo

desempeñar mejor sus obligaciones y no podrán negarse a proporcionar la información que requiere el *Ombudsman*.

El Defensor del Pueblo necesita divulgar su obra para que, en una suerte de doble vía, sienta precedentes educativos tanto en la comunidad como en la administración. Sólo de esta manera se puede hablar de una cultura pacífica, participativa y democrática que perdure en la memoria de la población. Con todo lo expuesto se puede llegar a establecer la responsabilidad social de los medios que, como auxilio y complemento de la tarea del *Ombudsman*, aportan en gran medida en la construcción de un Estado más democrático y garante del efectivo cumplimiento de los derechos fundamentales.<sup>39</sup>

Los medios permiten que la comunidad conozca y vigile el correcto funcionamiento de la administración pública y la solicitud de rendición de cuentas de los actos, omisiones y decisiones realizadas por los funcionarios públicos. En este sentido, se pretende dar publicidad a la falta de colaboración como una actitud hostil y entorpecedora y la identificación de los funcionarios o entes que obstaculizan las funciones del Defensor del Pueblo o que no cumplen sus recomendaciones.<sup>40</sup>

### **1.2.5 El Defensor del Pueblo como defensor de los derechos difusos, de los consumidores, de incidencia colectiva y contra todo tipo de discriminación**

Esta función también deriva de la naturaleza constitucional del *Ombudsman* y de la defensa de los Derechos Humanos. En muchos países éste presta una atención especial a los derechos difusos<sup>41</sup>, a los derechos de los consumidores, a los derechos colectivos y a los de igualdad. Esto a todas luces obedece a dos circunstancias de fácil deducción: la primera es que, en el caso de los derechos difusos, al ser derechos de los cuales todos somos titulares, por esa misma razón, nadie ejerce esa titularidad (como sucede, frecuentemente, con

---

<sup>39</sup> Germán Bidart Campos, *La interpretación del sistema de derechos humanos* (Buenos Aires, Ediar, 1994) p. 37.

<sup>40</sup> Laura Bueso Díez, *Las nuevas formas de control de las administraciones públicas tras los procesos de reforma: en especial, la institución del defensor del pueblo*, en VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.

<sup>41</sup> Los intereses difusos o colectivos se relacionan con los derechos humanos de tercera generación. Consisten en el derecho que tiene cualquier ciudadano para dirigirse al Defensor del pueblo, así como a los tribunales de justicia, en aquellos casos donde se quiera proteger estos derechos colectivos, que derivan de múltiples factores científicos, tecnológicos, económicos, demográficos y urbanos, intentando, por ejemplo, reformas legislativas para lograr un desarrollo normativo para su protección en temas tales como: medio ambiente, salud, consumo, urbanismo, tercera edad, cultura, etc.

relación al medio ambiente) y es el Defensor del Pueblo quien en numerosas ocasiones y de oficio toma para sí la defensa de estos temas mediante la interposición de recursos constitucionales o realizando investigaciones que luego forman parte de los informes que presenta al parlamento.

El *Ombudsman*, al ser un procurador de los derechos humanos y una institución democrática, tiene especial interés por luchar en favor de los derechos de las minorías de las que busca ser su voz y su defensor. Estos grupos vulnerables muchas veces se encuentran desprotegidos u olvidados por otros órganos del Estado, y, por lo general, son víctimas de la arbitrariedad y la indefensión. Es así que el Defensor del Pueblo reivindica los derechos de estos grupos y por ende contribuye a fomentar y fortalecer la idea de justicia social.

En este contexto, el Defensor del Pueblo ha ejercido, en muchos casos, la representación de una comunidad indígena que desconoce los procedimientos para acceder a los medios de justicia, así como ha encabezado investigaciones que derivaban en un beneficio comunitario. Asimismo, el Defensor del Pueblo, al defender al ser humano, no precisa conocer su nacionalidad, edad o condición social, pues de igual forma lo patrocina en un eventual proceso o actúa a manera de representante directo a fin de realizar una investigación que provenga de una queja.

En los últimos años y en algunas legislaciones, el Defensor del Pueblo tutela los derechos del consumidor, es decir, vigila que el público consumidor no sea engañado por ofertas expuestas tras falsas publicidades, así como controla que los productos que se comercializan cumplan con los parámetros de calidad, entre otros conflictos que pueden darse en la relación mercado-consumidor.

Es así que esta institución recepta la ñquejañ o ñreclamaciónñ que presenta el consumidor sobre un producto o servicio, que no es de calidad o que no ha sido correctamente provisto. De esta manera las funciones del Defensor del Pueblo se han visto notoriamente ampliadas con la potestad de la defensa de los derechos fundamentales, pues no sólo ejerce control sobre los servicios públicos sino que puede reclamar respeto a la prestación de los servicios y productos brindados por terceros así como, en controversias en donde un particular o institución hayan vulnerado un derecho fundamental protegido en la Constitución y tratados internacionales ratificados.

Esta extensión no debe ser entendida como una facultad del Defensor del Pueblo para solucionar o intervenir en conflictos comunes entre particulares en un papel de comisario. El

Defensor del Pueblo no tiene esa función, a pesar de que en muchos ordenamientos se ha deformado su naturaleza involucrándolo en problemas que no son de su competencia.

### **1.3.El Ombudsman iberoamericano**

El Defensor del Pueblo es el procurador de los derechos humanos, lo que constituye una innovación a la clásica función que desempeñaba, la cual se debe, esencialmente, al mundo ibérico. Son Portugal y luego España los primeros países que integran esta importantísima función, que posteriormente será asimilada por algunos países latinoamericanos. Por medio de la institución del Defensor del Pueblo se busca fortalecer los sistemas democráticos en un Estado de Derecho para lograr de esta manera una mayor y mejor defensa y protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución, Tratados Internacionales y demás leyes.

Con el fin de que los Estados garanticen a los ciudadanos la realización de sus derechos, el Defensor del Pueblo fue agregado como una institución de origen constitucional, para frenar la impunidad, la indefensión y la falta de garantías reales que imperan en algunos países. Esta razón diferencia la naturaleza del Defensor del Pueblo escandinavo de la del iberoamericano. Es así que el Defensor del Pueblo iberoamericano necesita de legitimación procesal activa otorgada por la Constitución y la ley, sea para la defensa de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados por la Constitución e instrumentos internacionales que sobre la materia hayan sido ratificados.

Esta legitimación procesal ha permitido que en numerosas ocasiones el Defensor del Pueblo pueda acudir ante el Tribunal o Corte Constitucional para atacar acciones del Ejecutivo y el Legislativo, para mantenerlos dentro del marco de la constitucionalidad y defender así a los ciudadanos.<sup>42</sup>

La premisa de un Estado Constitucional y de Derecho es la dignidad humana<sup>43</sup>, sobre esta base se puede fundar la idea de democracia y establecer las instituciones que conforman el Estado. Es así que el Defensor del Pueblo es una institución cuya génesis está en los derechos humanos<sup>44</sup>, su tutela y efectiva realización en las diferentes formas de manifestarse

---

<sup>42</sup> Jorge Mario Laguardia, *VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional Tomo II*. p. 866

<sup>43</sup> < <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/cconst/cont/2/art/art4.pdf> Peter Haberle > (junio 2008).

<sup>44</sup> Definición Programa aprende de derechos humanos de la ONG internacional Derechos Humanos Equip Nizkor <[www.derechos.net/edu/](http://www.derechos.net/edu/)>. Los Derechos Humanos son prerrogativas que, de acuerdo al derecho

y en las también distintas maneras de exigirse. El Defensor del Pueblo es un factor de consolidación del Estado Social de Derecho, acrecentando la confianza de los ciudadanos en los mecanismos democráticos de control del poder<sup>45</sup>, legitimidad que se obtiene por la elección parlamentaria del *Ombudsman*, lo que puede ser interpretado como una derivación también legítima.

La existencia del Defensor del Pueblo en la actualidad de muchos países iberoamericanos obedece, en palabras de Gil Robles, a ñla mayor sensibilidad de las modernas sociedades democráticas hacia la defensa de los derechos y libertades fundamentales de la personasö, se trata de articular todos los instrumentos jurídicos para que ñel ciudadano de nuestros días se encuentre realmente amparado ante cualquier vulneración a sus derechos y libertades y que las declaraciones constitucionales a este respecto no se queden sólo en talesö.<sup>46</sup>

Es fácil colegir que dentro de un Estado Social de Derecho es imprescindible la existencia de una institución democrática e independiente como el Defensor del Pueblo (al menos en teoría) para garantizar una verdadera tutela de los derechos humanos, ante la dificultad que han experimentado los organismos clásicos para cumplir, eficientemente, este cometido. La legitimación procesal activa que la figura del Defensor del Pueblo posee permite que en muchos casos las personas puedan acceder a la justicia (lo que es un derecho humano) y así exigir del Estado una participación igualitaria en los tribunales. El Defensor del Pueblo defiende los derechos humanos de la sociedad frente a los actos y omisiones arbitrarios o ilegales en los que puede incurrir el Estado. Es una herramienta constitucional válida que complementa el principio de división de poderes, ya que su deber primordial es la defensa de los derechos humanos, al actuar en una suerte de contrapeso necesarísimo en un Estado que pretenda ser democrático.

En este sentido, resulta que las recomendaciones que realiza el Defensor del Pueblo son instrumentos jurídicos importantes para la defensa de los derechos humanos ya que pueden paralizar los abusos de poder. De igual forma que las investigaciones

---

internacional, tiene la persona frente al Estado para impedir que éste interfiera en el ejercicio de ciertos derechos fundamentales, o para obtener del Estado la satisfacción de ciertas necesidades básicas y que son inherentes a todo ser humano por el mero hecho de ser humano. Los Derechos Humanos son un conjunto de principios, de aceptación universal, reconocidos constitucionalmente y garantizados jurídicamente, orientados a asegurar al ser humano su dignidad como persona, en su dimensión individual y social, material y espiritual.

45 Robles, ñEl Defensor del Puebloö,66.

46Álvaro Gil Robles, *El Defensor del Pueblo*, (Madrid, Editorial Civitas, S.A., 1979) p.317.

realizadas muchas veces de oficio, y que derivan en precedentes muy importantes para individualizar responsabilidades en algunas ocasiones y en otras, sirven para concienciar sobre un problema a la sociedad y al Estado y formular políticas públicas.

El Defensor del Pueblo, también llamado en algunos países y no por casualidad, Procurador de los Derechos Humanos, cumple actividades complementarias en la defensa de estos derechos al promover una cultura de participación ciudadana para que así los habitantes reclamen sus derechos y denuncien violaciones. Es decir, se convierte en un factor de democratización.

Para concluir, se puede manifestar que el Defensor del Pueblo, a pesar de ser una institución de origen extranjero, ha surgido como una respuesta necesaria a las demandas de la población para procurarse una vía democrática, constitucional y legítima, que tutele de manera clara y efectiva los derechos humanos consagrados. El Defensor del Pueblo es una institución que pretende humanizar un poco más el Estado mejorando su relación con las personas y creando puentes pequeños, pero importantes para ir llenando el vacío que, tradicionalmente, se ha impuesto entre ambos.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Walter Albán, *Democracia y Derechos Humanos en el contexto económico latinoamericano*, (Lima, Comisión Andina de Juristas, 2000) p. 258.

## CAPÍTULO II

### ANÁLISIS COMPARATIVO

#### **2. Estudio comparado de las legislaciones de Guatemala, Argentina, España, Venezuela y los países de la Comunidad Andina sobre la Defensoría del Pueblo**

Por medio de este estudio se demostrará la dimensión que tiene la Defensoría del Pueblo en otras legislaciones, y, el rol de garante de los derechos humanos que se le ha otorgado al Defensor del Pueblo en algunos países. Este análisis permitirá contar con elementos necesarios para comparar la experiencia de los países seleccionados, con lo desarrollado por la Defensoría del Pueblo del Ecuador desde su creación.

##### **2.1. Antecedentes, designación y autonomía**

###### **A) España**

España recogió la figura del *Ombudsman* a partir de la Constitución de 1978 tras la finalización de la dictadura del general Francisco Franco, siendo ésta la razón por la cual fue uno de los países europeos que más tardó en adoptar esta institución dentro de su ordenamiento jurídico. El carácter que tiene el Defensor del Pueblo en este país -el de ser garante de los derechos fundamentales- obedece también al momento histórico en que esta institución surgió (tras la Guerra Civil española), como una necesidad de encontrar un medio que tutelara los derechos consagrados en la nueva Constitución de 1978.

La Comisión de Asuntos Constitucionales<sup>48</sup> propuso la creación de esta institución en España y luego de algunos debates entre representantes de los partidos políticos de derecha y de izquierda, se logró definir cuál sería el prototipo de Defensor del Pueblo a seguir, pero nunca se discutió la pertinencia o no de incluir esta institución dentro del articulado constitucional.<sup>49</sup> Así, entre propuestas de imitar al modelo clásico sueco, al *médiateur*

---

<sup>48</sup> Comisión especializada en temas constitucionales integrada por diferentes representantes de las Cortes Generales de España.

<sup>49</sup> Pareja, ðEl Defensor del Pueblo, un estudio con especial referencia al Ecuadorö, p. 80.

francés o al comisionado inglés, se creó una nueva y particular institución que serviría de ejemplo después para la gran mayoría de Estados latinoamericanos: un Defensor del Pueblo, garante y promotor de los derechos humanos, con legitimidad procesal para interponer acciones constitucionales y que también podía supervisar el correcto funcionamiento de la administración pública.

El Defensor del Pueblo español tiene rango constitucional para lograr, de esta manera, autonomía del poder legislativo e independencia funcional de los otros órganos del Estado. En 1979 el Partido Socialista Obrero Español presentó el primer proyecto de Ley Orgánica del Defensor del Pueblo en el cual se incluía la elección de un Defensor del Pueblo a nivel nacional por las tres quintas partes de la mayoría del Pleno del Congreso y la mayoría absoluta del Senado.<sup>50</sup> El Defensor del Pueblo conservó sus funciones tradicionales de receptor de queja y de investigador, así como la naturaleza de su elección, que debía ser realizada por el poder legislativo. Se pretendió además que la figura del Defensor del Pueblo no se relacione con procedimientos legales de la Función Judicial ni con procedimientos políticos del Gobierno.

En la Constitución española de 1978<sup>51</sup>, vigente hasta la presente fecha, en el Capítulo Cuarto denominado de las Garantías de las Libertades y Derechos Fundamentales, el Artículo 54 establece lo siguiente: «una ley orgánica regulará la institución del Defensor del Pueblo, como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título, a cuyo efecto podrán supervisar la actividad de la Administración, dando cuenta a las Cortes Generales».

El carácter de Comisionado del Parlamento que tiene el Defensor del Pueblo en España no debe traducirse, necesariamente, como un papel de subordinación, obediencia y dependencia de esta institución a ningún órgano, por más que sea el pleno del Congreso quien lo elija por un periodo de cinco años.<sup>52</sup> En un aparente contrasentido, el Defensor del

---

<sup>50</sup> *Ibíd.* p. 90-116.

<sup>51</sup> España, *Constitución* (Madrid, 27 de diciembre de 1978), Título Primero: «De los derechos y deberes fundamentales», Capítulo IV: «De las garantías de las libertades y derechos fundamentales», artículo 54.

<sup>52</sup> España, *Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo*, artículo 2 se establece que:

- Se designará en las Cortes Generales una Comisión Mixta Congreso-Senado encargada de relacionarse con el Defensor del Pueblo e informar a los respectivos Plenos en cuantas ocasiones sea necesario.
- Dicha Comisión se reunirá cuando así lo acuerden conjuntamente los presidentes del Congreso y del Senado y, en todo caso, para proponer a los Plenos de las Cámaras el candidato o candidatas a Defensor del Pueblo. Los acuerdos de la Comisión se adoptarán por mayoría simple.

Pueblo goza de ciertas garantías que le permiten actuar con libertad e independencia del órgano que lo elige.<sup>53</sup> Dicha independencia surge de la naturaleza constitucional de la institución así como del carácter de su misión. Justamente, en la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo<sup>54</sup> (LODP), cuyo Artículo 6.1, precisa: «El Defensor del Pueblo no estará sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio».

El Defensor del Pueblo debe responder en un informe anual de sus actuaciones a las Cortes Generales<sup>55</sup>, según lo establece el Artículo 32 de la antes mencionada Ley, pero esto no debe entenderse como una dependencia o subordinación jerárquica del Defensor del Pueblo al Congreso. El Defensor del Pueblo está auxiliado por un Adjunto Primero y un Adjunto Segundo, a los que puede delegar sus funciones, y que son nombrados por el titular, previa conformidad del Congreso, y que, junto con el Secretario General, forman la Junta de Coordinación y Régimen Interior. Esta Junta asesora al Defensor del Pueblo, informa sobre la pertinencia de interponer recursos constitucionales, revisa los informes anuales que se presentan a las Cámaras Generales; conoce y coordina lo relativo al presupuesto, recursos humanos, etc.

La competencia del Defensor del Pueblo se extiende a la totalidad de órganos y autoridades de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y a las de las Administraciones Locales. Además, está facultado para iniciar investigaciones de oficio.

- 
- Propuesto el candidato o candidatos, se convocará en término no inferior a diez días al Pleno del Congreso para que proceda a su elección. Será designado quien obtuviese una votación favorable de las tres quintas partes de los miembros del Congreso y posteriormente, en un plazo máximo de veinte días, fuese ratificado por esta misma mayoría del Senado.
  - Caso de no alcanzarse las mencionadas mayorías, se procederá en nueva sesión de la Comisión (\*), y en el plazo máximo de un mes, a formular sucesivas propuestas. En tales casos, una vez conseguida la mayoría de los tres quintos en el Congreso, la designación quedará realizada al alcanzarse la mayoría absoluta del Senado.

<sup>53</sup> Luciano Parejo Alfonso, *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, Problemas y perspectivas*, (Madrid, Universidad Carlos III, 1992) p. 115-116.

<sup>54</sup> España, *Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, conocida como Ley Orgánica 3/81* (Madrid, 6 de abril de 1981) cual fue modificada por la Ley Orgánica 2/1992 del 5 de marzo.

<sup>55</sup> Las Cortes Generales son el poder legislativo del Estado español, el cual se divide de forma bicameral: el Senado (Cámara Alta) y el Congreso de Diputados (Cámara baja). Está regulado en la Constitución de 1978 en el Título tercero.

En el año 2009, se agregó a las funciones del Defensor del Pueblo Español, determinadas en la ley que regula su competencia, la de ejercer como Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura. Para el desarrollo de esta función, se creó un Consejo Asesor, como órgano de cooperación técnica y jurídica para el Adjunto delegado por el Defensor del Pueblo<sup>56</sup>.

## **B) Guatemala**

El Procurador de los Derechos Humanos, como se llama en este país a la figura del Defensor del Pueblo, surge a partir de la Constitución Política promulgada el 31 de mayo de 1985<sup>57</sup>, siendo de esta manera el primer país latinoamericano en instaurar esta institución en su ordenamiento jurídico. En Guatemala, luego del golpe de Estado de 1982, se produjo un régimen de transición en donde hubo debates y propuestas sobre el futuro del país. Como fruto de estos debates, en la Constitución guatemalteca de 1985 se recogió la figura del Procurador de los Derechos Humanos<sup>58</sup>, nombre con el que fue bautizada la institución, como una respuesta a los requerimientos sociales de ese momento. Esta Constitución fue calificada por algunos sectores como humanista por el especial y mayoritario tratamiento a los derechos humanos y a las garantías constitucionales, por ello el desarrollo prioritario de la institución del *Ombudsman* en esta Constitución.

Así, en el Capítulo V, Título VI de las Garantías Constitucionales y defensa del orden constitucional, Artículo 273, se establece:

Comisión de Derechos Humanos y Procurador: El Congreso de la República designará una Comisión de Derechos Humanos formada por un diputado por cada partido político representado en el correspondiente periodo. Esta comisión propondrá al Congreso tres candidaturas para la elección de un procurador, que deberá reunir las calidades de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, y gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados al Congreso. La Ley regulará las atribuciones de la Comisión y del Procurador de los Derechos Humanos a que se refiere este artículo<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> España, *Ley Orgánica 1/2009*, (2009). Disposición final única, introducida a la Ley Orgánica 3/81.

<sup>57</sup> Procuraduría de los Derechos Humanos en Guatemala <[http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=28&Itemid=50](http://www.pdh.org.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=28&Itemid=50)>.

<sup>58</sup> García, òEl Procurador de los Derechos Humanos de Guatemalaö, 5.

<sup>59</sup> Guatemala, Constitución de la República (Guatemala, 1985).

El Congreso, mediante la Comisión de Derechos Humanos conformada por algunos diputados representantes de diferentes partidos políticos, sugiere tres nombres para designar al Procurador de los Derechos Humanos, el cual necesita de la mayoría de votos para su elección, la cual se realiza en una sesión especial del pleno del Congreso. Este Procurador está encargado de defender los derechos que están consagrados en la Constitución. Su función dura cinco años y está en contacto con el Congreso por la Comisión que lo nombra. Cuenta con dos procuradores adjuntos para el cumplimiento de sus funciones.

### C) Argentina

Jorge Maiorano, ex- Defensor del Pueblo de la Argentina, se refirió en estos términos a la institución: «El Defensor del Pueblo no debe ser una figura cosmética o estética, sino, por el contrario, una figura seria y objetiva. No debe caracterizarse por su efectividad sino por su eficiencia (í ) puede colaborar con la crítica o criticar con la finalidad de colaborar en la solución de los problemas»<sup>60</sup>.

Es este mismo autor el impulsor fundamental de la incorporación de esta institución en el ordenamiento jurídico argentino mediante la promulgación de Ley No. 24.284 por medio del proyecto presentado por el senador Eduardo Ménem, de quien era asesor. Sin embargo, la figura del Defensor del Pueblo era ya conocida en algunas provincias y municipalidades como en la ciudad de Salta, en la cual el Concejo Deliberante creó este cargo el 23 de octubre de 1984 y así de forma sucesiva se lo incorporó en algunas ciudades y provincias argentinas<sup>61</sup>.

En la mencionada Ley No. 24.284<sup>62</sup>, no se le otorgó al Defensor del Pueblo legitimidad procesal para interponer recursos constitucionales, como sucedía en otros países latinoamericanos y en España. La razón aparente para que Argentina no haya seguido el modelo corresponde, según algunos autores, a la influencia que tiene sobre la legislación administrativa de ese país la normativa francesa.<sup>63</sup> Así, la figura del *Médiateur* francés fue la fuente de inspiración para el legislador argentino dada la similitud que existió con la Ley 73-6 promulgada el 3 de enero de 1973 en Francia que regula lo referente a la institución del *Ombudsman*.

---

<sup>60</sup> Laguardia, *VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional Tomo II*, p. 8

<sup>61</sup> Pareja, «El Defensor del Pueblo, un estudio con especial referencia al Ecuador», p.129.

<sup>62</sup> La Ley No. 24.284 fue aprobada el 1 de diciembre de 1993.

<sup>63</sup> José Manuel Ugarte, *Revista de Derecho Público Proceso Administrativo II*, p.341.

El proyecto de Ley No. 24.379<sup>64</sup> incluía ciertas reformas a la institución del *Ombudsman*. Sin embargo, no incluía la legitimidad procesal que muchos sectores sociales pretendían y por ende este proyecto no prosperó. Así, la Asamblea General Constituyente de 1994, que se desarrollaba al momento de la propuesta del Ejecutivo, incluyó en el texto constitucional reformas importantes sobre el Defensor del Pueblo<sup>65</sup> que hasta ese momento tenía sólo carácter legal y que, gracias esta inclusión, obtuvo rango constitucional. En el Artículo 86 de la Constitución Nacional Argentina se establece lo siguiente:

El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial.

Como se observa, este artículo de la Constitución otorga al Defensor del Pueblo de la Nación la función clásica de control al ejercicio de las funciones públicas y se le reconoce legitimación procesal.<sup>66</sup> En el artículo 43 del mismo cuerpo legal se establece que el Defensor del Pueblo puede interponer acción expedita y rápida de amparo en estos casos, textualmente: "Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general". Es decir, el Defensor del Pueblo en la Argentina tiene legitimación procesal para interponer acción de amparo para tutelar derechos difusos, colectivos o de incidencia colectiva.

---

<sup>64</sup> Este proyecto fue formulado por el Poder Ejecutivo Nacional y presentado el 7 de marzo de 1994.

<sup>65</sup> *Ibidem*.

<sup>66</sup> La legitimación procesal del Defensor del Pueblo en la Argentina no va en el sentido amplio como se ha establecido en la mayoría de países latinoamericanos: capacidad legal para interponer, directamente, acciones constitucionales de amparo (en general), habeas corpus, habeas data y para plantear demandas de inconstitucionalidad, sino esta legitimación está más encaminada a la defensa de los derechos difusos y colectivos.

El artículo 1 de la Ley 24.284 establece que el objetivo fundamental de esta institución es proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional.

#### **D) Colombia**

Colombia fue el primer país dentro de la Comunidad Andina de Naciones en acoger la figura del Defensor de Pueblo en la Constitución de 1991. Esta institución surgió en medio de un contexto violento, caracterizado por la vulneración a los derechos humanos que ha marcado la historia de esta nación. Mediante la Constitución de 1991 se integra la institución del Defensor del Pueblo en el ordenamiento de ese país, aunque existían en Colombia organismos que podrían considerarse como antecesores de ésta, como por ejemplo, la Veeduría de Administración Pública y la Oficina de quejas y reclamos.<sup>67</sup>

Efectivamente, en la Constitución Política de Colombia de 1991<sup>68</sup> se establece lo siguiente:

El Ministerio Público será ejercido por el Procurador General de la Nación, por el Defensor del Pueblo, por los procuradores delegados y los agentes del Ministerio Público, ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y por los demás funcionarios que determine la ley. Al Ministerio Público corresponde 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<sup>69</sup>.

Al parecer, con un ánimo innovador y poco común dentro de lo acostumbrado en Iberoamérica, el Defensor del Pueblo en Colombia forma parte de los organismos que integran el Ministerio Público, con el objetivo de que sea parte del Estado, pero que no (aparentemente) lo represente; que esté al servicio de la comunidad y, sobre todo, que salvaguarde y promocióne los derechos humanos.

El Defensor del Pueblo en Colombia es un agente que auxilia al Procurador General de la Nación en la defensa de los derechos humanos. Para muchos autores, esta subordinación del Defensor del Pueblo no está acorde con la autonomía funcional que este tiene en muchos ordenamientos jurídicos. Así, en la Constitución de este país se establece:

---

<sup>67</sup> Jorge Pardomo Vidal, *El control de la administración, la influencia constitucional y la teoría del Ombudsman en Colombia*, (2008) p.300.<<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2359/17.pdf>>

<sup>68</sup> Colombia, *Constitución Política de Colombia*, 1991. Título V, de la Organización del Estado, en el Capítulo 1, de la Estructura del Estado, Artículo 118.

<sup>69</sup> *Ibidem*.

Artículo 277.- El Procurador General de la Nación, por sí o por medio de sus delegados y agentes, tendrá las siguientes funciones:

Proteger los derechos humanos y asegurar su efectividad, con el auxilio del Defensor del Pueblo.

Artículo 281.- El Defensor del Pueblo formará parte del Ministerio Público y ejercerá sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación. Será elegido por la Cámara de Representantes para un período de cuatro años de la terna elaborada por el Presidente de la República.

Según la Ley 24 de diciembre 15 de 1992, en concordancia con lo establecido en la Constitución, se elige al Defensor del Pueblo de una terna enviada por el Presidente de la República a la Cámara de Representantes, a la cual presenta, anualmente, su informe, pero sus funciones las ejerce bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación<sup>70</sup>.

Puede entenderse que dicha dependencia o subordinación del Defensor del Pueblo en Colombia a la Procuraduría General de la Nación como una ventaja de coordinación, manejo de recursos y complementariedad en las funciones, al tener esta institución más capacidad vinculante en las decisiones que emite.

Para citar un caso similar al colombiano, en Brasil, la Procuraduría de la República Brasileña tiene atribución para el ejercicio de acciones de interés público<sup>71</sup> que podrían igualarse a las actividades que realiza el Defensor del Pueblo en otros países.

## E) Perú

En la Constitución de 1993<sup>72</sup> se recogió por primera vez la figura del Defensor del Pueblo como una garantía constitucional, la cual se implementó y entró en vigencia a partir de 1996<sup>73</sup>, debido a la falta de ley. No obstante, ya en la Constitución Política de 1979, en el artículo 250, inciso 1 se establecía que el Ministerio Público debía actuar como Defensor del

---

<sup>70</sup> La Procuraduría General de la Nación es, en palabras de Ángela Figueruelo, una institución clásica, enraizada en el constitucionalismo colombiano. Es una institución pública e independiente encargada de supervisar el correcto funcionamiento de otras instituciones públicas con el fin de salvaguardar los intereses públicos y los derechos de las personas, garantizar la protección de los Derechos Humanos y de intervenir en nombre del Estado en pro del bien común, en <[http://es.wikipedia.org/wiki/Procuradur%C3%ADa\\_General\\_de\\_la\\_Naci%C3%B3n\\_de\\_Colombia](http://es.wikipedia.org/wiki/Procuradur%C3%ADa_General_de_la_Naci%C3%B3n_de_Colombia)> (julio 2008).

<sup>71</sup> Pareja, *El Defensor del Pueblo, un estudio con especial referencia al Ecuador*, p. 110.

<sup>72</sup> En la Constitución Política de Perú se implementaron, por primera vez, las acciones de Habeas Data y de cumplimiento.

<sup>73</sup> Comisión Andina de Juristas, *Defensorías del Pueblo en la Región Andina, experiencias comparadas*, (Lima, CAJ, 2001) p. 19.

Pueblo ante la administración pública. De igual modo, mediante la Resolución No. 192-89-MP- FN emitida por la Fiscalía Nacional se creó la Fiscalía Especial encargada de los asuntos relacionados con Defensoría del Pueblo y Derechos Humanos<sup>74</sup>.

Es decir que en Perú ya se hablaba desde hace casi 30 años de la institución del Defensor del Pueblo, o al menos de sus funciones, a pesar de que no existía un reconocimiento constitucional y tampoco un tratamiento autónomo e independiente de esta institución. Es importante, además, señalar que había una preocupación por tutelar los derechos humanos y se buscaban, por tanto, los mecanismos para su efectiva garantía.

En el artículo 161 de la Constitución de 1993, en el Capítulo XI de la Defensoría del Pueblo, se establece lo siguiente:

La Defensoría del Pueblo es autónoma. Los órganos públicos están obligados a colaborar con la Defensoría del Pueblo cuando ésta lo requiere. Su estructura, en el ámbito nacional, se establece por ley orgánica. El Defensor del Pueblo es elegido y removido por el Congreso con el voto de los dos tercios de su número legal. Goza de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas de los congresistas.<sup>75</sup>

La Defensoría del Pueblo en Perú funciona de forma autónoma e independiente de otros órganos del Estado. Así, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, publicada el 8 de agosto de 1995 (Ley No. 26520) establece en este sentido lo siguiente en el artículo 5: El Defensor del Pueblo goza de total independencia en el ejercicio de sus funciones. No está sujeto a mandato imperativo, ni recibe instrucciones de ninguna autoridad. Se encuentra sometido sólo a la Constitución y a su Ley Orgánica [í ]ö.

El modo de designar al Defensor del Pueblo constituye un modelo diferente del utilizado por otros ordenamientos latinoamericanos. Perú continúa con la tradición de que sea el órgano legislativo el que realice la elección. Así hasta la expedición de la Ley Modificatoria a la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, el 6 de junio de 2012, el Defensor se elegía por una Comisión Especial (proporcional a cada partido) y de la necesidad de la aprobación mínima de las dos terceras partes del Congreso. No obstante, esta Comisión hacía pública tanto la convocatoria para el cargo, para así receptar propuestas, como la nómina de hasta cinco candidatos a Defensor del Pueblo, con el fin de que la

---

<sup>74</sup> Carlos Soria, *La Defensoría del Pueblo y los Derechos Ambientales en el Perú*, (Lima, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, 2006) p.10.

<sup>75</sup> Constitución Política de la República del Perú de 1993.

comunidad pueda formular tachas y de esta manera participar en la elección y legitimar al Defensor designado. En la actualidad se mantiene la figura de la Comisión Especial, que debe estar integrada por siete o nueve congresistas, y la publicación en el Diario El Peruano de los elegibles o candidatos, y la aprobación de la mayoría de congresistas.

La autonomía de la que goza la Defensoría del Pueblo en Perú ha permitido que esta institución desarrolle de mejor forma su tarea constitucional que es la tutela efectiva de los derechos humanos. Por intermedio de los múltiples informes que ha presentado la Defensoría en los años de funcionamiento, ha concretizado *la magistratura de la persuasión*, comentada por muchos autores como un papel esencial del Ombudsman. Con lo expuesto no se pretende decir que la autonomía sea sinónimo de éxito, como demuestra el caso colombiano (cuya Defensoría forma parte de la Procuraduría General del Estado), sino que permite que el Defensor del Pueblo pueda realizar su labor de supervisión a los órganos del Estado de forma independiente y sin intromisión de éstos.

## **F) Bolivia**

Se pueden señalar como antecedentes al reconocimiento del Defensor del Pueblo en este país, entre otros hechos, la realización de varios seminarios, publicaciones y simposios sobre esta institución, como el Seminario Regional sobre *Ombudsman, Democracia y Derechos Humanos*, en octubre de 1991. En este contexto, el municipio de la ciudad boliviana de Santa Cruz, en 1992, creó la figura del Defensor del Pueblo<sup>76</sup> con competencia para su circunscripción y con las atribuciones tradicionales para controlar a la administración pública local. De esta manera, y tras las presiones sociales por la creación de esta institución, en la reforma de 1994 a la Constitución<sup>77</sup> se incluyó al Defensor del Pueblo en el título Cuarto, llamado Defensa de la Sociedad, en el Capítulo II. En el Artículo 127, en la parte segunda, se estableció lo siguiente:

El Defensor del Pueblo vela por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas en relación a la actividad administrativa de todo el sector público. Asimismo,

---

<sup>76</sup> Pareja, *El Defensor del Pueblo, un estudio con especial referencia al Ecuador*, p.34

<sup>77</sup> Constitución Política de la República de Bolivia de 1967 con reformas introducidas por la Ley N° 1585 del 12 de agosto de 1994, texto concordado de 1995 sancionado por Ley N° 1615 del 6 de febrero de 1995 y reformas introducidas por la Ley No. 2410 del 8 de agosto de 2002.

vela por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos. El Defensor del Pueblo no recibe instrucciones de los poderes públicos.<sup>78</sup>

El Defensor del Pueblo, igual que en la mayoría de los países latinoamericanos, es elegido por el Congreso. De esta manera, la Comisión Mixta de Constitución, Justicia y Policía Judicial, recibe propuestas para candidatos al cargo de Defensor del Pueblo, en concurso público, donde se garantiza la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres. Luego de ese proceso, el Defensor del Pueblo es elegido por dos tercios de votos de los miembros presentes del Congreso Nacional, para un periodo de cinco años.

En el proyecto de Constitución que fuera realizado por la Asamblea Constituyente de 2007, se contempló otorgar al Defensor del Pueblo mayores atribuciones y delinear mejor su misión<sup>79</sup>. Así, consta de la Constitución aprobada (luego de casi dos años de debate) el 25 de enero de 2009 por voto popular y promulgada el 7 de febrero de 2009, en la segunda parte de la estructura y organización funcional del Estado, se establece que la Defensoría del Pueblo forma parte de la Función de Defensa de la Sociedad conjuntamente con el Ministerio Público. La Defensoría, conserva su función principal que es la defensa de los derechos humanos, con relevancia en los derechos de los pueblos y nacionalidades indígenas, para lo cual tiene legitimación procesal para interponer acciones constitucionales, como efectivamente tenía en la Constitución anterior. Las recomendaciones que realiza el Defensor del Pueblo no son vinculantes, conservando de esta manera el carácter esencial de la institución que radica en su poder moral.

## **G) Venezuela**

Este país fue el último en adoptar la institución del Defensor del Pueblo en su ordenamiento jurídico con relación a los países que conforman la CAN, al hacerlo en la Constitución aprobada mediante referéndum el 15 de diciembre de 1999 por la mayoría de la población.<sup>80</sup> Esta incorporación tiene como antecedente principal el Primer Coloquio

---

<sup>79</sup> Proyecto de Constitución Política del Estado, aprobada en grande sobre la base de informes de mayorías, Magna Asamblea Constituyente, 24 de noviembre de 2007, artículos 229 al 235.

<sup>80</sup> José Baig, *Venezuela estrena Constitución* BBC (Londres) 16 de diciembre de 1999. <<http://www.bbc.co.uk/spanish/news/news991216venezuela.shtml>>. *El voto positivo de siete de cada diez venezolanos que acudieron a las urnas dio el espaldarazo al principal proyecto político del presidente Hugo Chávez* (í ). (agosto, 2008).

sobre el Proyecto de Ombudsman para la América Latina, llevado a cabo del 2 al 4 junio de 1983 en Caracas.<sup>81</sup>

La Constitución venezolana de 1999 instauro cinco poderes del Estado; uno de estos es el Poder Ciudadano, que es ejercido por el Consejo Moral Republicano del cual la Defensoría del Pueblo es parte integrante, conjuntamente con el Ministerio Público y la Contraloría General del Estado.<sup>82</sup> Este poder es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa.

El Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo hace relación a la forma de elección del Defensor del Pueblo. Textualmente, dice: "( ) será designado o designada por un único período de siete años por la Asamblea Nacional, mediante el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes" Del mismo modo, el Defensor del Pueblo es independiente, y actúa bajo la libertad de conciencia, en el ejercicio de sus facultades constitucionales y legales. No está sujeto a mandato imperativo ni a instrucciones provenientes de ninguna autoridad<sup>83</sup>, sólo a la Constitución y a las leyes.

## **2.2. Legitimación Procesal y otras atribuciones del Defensor del Pueblo.**

### **A) España**

El Defensor del Pueblo en España tiene legitimación procesal para interponer los recursos de inconstitucionalidad y amparo, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional de 2/1979, al igual que puede interponer la acción de Habeas Corpus. Esta competencia marca de forma definitiva la diferencia entre la concepción escandinava del *Ombudsman* con respecto a la iberoamericana, donde España es el modelo originario. Respecto de la interposición del recurso de amparo, el Defensor del Pueblo, lo hace de modo restrictivo, solamente cuando existen dudas sobre la legitimación activa de los otros sujetos involucrados. Es decir que la intervención del Defensor del Pueblo no es sustitutiva, sino directa, puesto que se trata de una defensa objetiva de los

---

<sup>81</sup> Pareja, *El Defensor del Pueblo, un estudio con especial referencia al Ecuador*, p.120.

<sup>82</sup> Venezuela, *Constitución de la República Bolivariana de Venezuela*, (20 de diciembre de 1999) artículo 273, Capítulo IV, del Poder Ciudadano, en la Sección Primera de las Disposiciones Generales.

<sup>83</sup> Venezuela, *Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de la República Bolivariana de Venezuela*, (Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.995 de 5 de agosto de 2004) artículo 18, Capítulo II.

derechos constitucionales, de la Constitución, es decir realiza una labor que trasciende lo singular<sup>84</sup>.

El Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración pública y sus agentes, en relación con los ciudadanos. Las atribuciones del Defensor del Pueblo se extienden a la actividad de los ministros, autoridades administrativas, funcionarios y cualquier persona que actúe al servicio de las administraciones públicas<sup>85</sup>. En este sentido, controla que la administración sirva a los intereses generales con objetividad y que actúe de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, desconcentración, coordinación, y con sometimiento pleno a la ley y al derecho, prohibiéndose expresamente toda arbitrariedad.<sup>86</sup>

Las quejas que recepta el Defensor del Pueblo en España pueden ser presentadas por cualquier persona, sea natural o jurídica, sin ningún tipo de discriminación o impedimento, en el lapso de un año a partir de la fecha en que sucedió el hecho vulneratorio. La presentación de una queja no suspende los plazos previstos por las leyes para recurrir tanto en vía administrativa como jurisdiccional, ni la ejecución de la resolución o acto afectado. Sin embargo, el Defensor del Pueblo no puede entrar en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante los tribunales ordinarios o el Tribunal Constitucional.<sup>87</sup>

El Defensor del Pueblo puede investigar las quejas sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia, relacionados a la prestación del servicio público, como por ejemplo: el acceso a los edificios, el horario, el uso del lenguaje para el usuario extranjero, el trato del personal judicial, etc. El Defensor no puede resolver sobre quejas relacionadas con los resultados de las contiendas judiciales, las cuales deben ser enviadas al Ministerio Fiscal para que este órgano tome las medidas oportunas. La experiencia española ha delimitado de esta manera la competencia del Defensor, pese a que éste tiene la atribución de garantizar la

---

<sup>84</sup> Juan Luis Pérez Francesch, «El Defensor del Pueblo en España: Balance de veinticinco años de experiencia constitucional», *Revista de Estudios Políticos Nueva Época* No. 128, (Madrid, abril-junio 2005) p. 59-86.

<sup>85</sup> España, *Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo*, (Ley 3/ 1981 de 6 de abril) artículo 9.

<sup>86</sup> Sitio Web oficial de la Defensoría del Pueblo en España < <http://www.defensordelpueblo.es/index.asp>>

<sup>87</sup> *Ibidem*.

tutela judicial efectiva de las personas, y esto obedece a un evidente resguardo del equilibrio de poderes: evitar la interferencia del poder legislativo en el poder judicial, al ser el Defensor del Pueblo designado por el primero.

El primer Defensor del Pueblo en España fue elegido el 28 de diciembre de 1982, y en su primer año de labores recibió, aproximadamente, 35.000 quejas; en los cinco primeros años recibió 98.179.<sup>88</sup> En lo que respecta al año 2006, se recibieron 89.518 quejas y en el año 2007, 38.738 y de cada tres recomendaciones que realiza el Defensor del Pueblo en España, dos son acogidas por la Administración Pública<sup>89</sup>, lo que demuestra que esta institución se maneja con aparente éxito en este país, después de 30 años de su creación.

De igual forma, el Defensor del Pueblo presenta quejas de oficio. Es decir que, por iniciativa propia, investiga hechos que vulneran derechos fundamentales. Así, en el año 2007, la institución registró 262 actuaciones de oficio en comparación con el año 2006 en el que se registraron 142 investigaciones.<sup>90</sup> Existen, además, las quejas colectivas que también son conocidas por el Defensor del Pueblo español. Estas quejas pueden ser interpuestas por un grupo significativo de ciudadanos que pueden pertenecer a un mismo barrio, gremio, sociedad, etc., que acuden a esta institución para presentar su queja por la vulneración de derechos colectivos por parte de la administración pública. En el año 2007 se registraron 2.857 quejas colectivas, de las cuales fueron admitidas para trámite el 37,77%, ya que en la mayoría de casos no existía irregularidad administrativa.

El Defensor del Pueblo realiza, además, recomendaciones y sugerencias no vinculantes a los órganos del Estado. En el año 2007, formuló 156 recomendaciones a instituciones tales como los Ministerios de: Administraciones Públicas, Defensa, Educación y Ciencia, del Interior, etc. Del mismo modo que presentó 294 sugerencias, una advertencia y 108 recordatorios de los deberes legales que tiene la administración pública.

El año 2012, fue un año marcado por la crisis económica en España, lo que implicó que la labor del Defensor del Pueblo, estuviera dedicada los conflictos sociales que dicha situación generó, especialmente con el tema de los desahucios por deudas hipotecarias. En este contexto, la Defensoría del Pueblo tramitó aproximadamente, 280.592 expedientes,

---

<sup>88</sup> Gil Robles y Álvaro Gil-Delgado, *El Defensor del Pueblo*, *Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman No. 3*, (1994).

<sup>89</sup> Sitio Web oficial de la Defensoría del Pueblo < <http://www.defensordelpueblo.es/index.asp> >

<sup>90</sup> *Ibidem.* < <http://www.defensordelpueblo.es/documentacion/informesanuales/ResumenInforme2007.pdf> >

entre los que se puede encontrar 33.478 quejas, 371 investigaciones de oficio y 246.743 peticiones de interposición de recursos de inconstitucionalidad, lo que fue la cifra más alta de solicitudes de dicho recurso en la historia de la defensoría española.<sup>91</sup> En este punto es importante considerar que esta Defensoría revisa la procedibilidad de las peticiones de interposición de recurso de inconstitucionalidad, por lo que determinó que la gran mayoría de solicitudes entrañaban cuestiones de mera legalidad, y por tanto, en lugar de optar por una medida constitucional, se emitieron recomendaciones a las autoridades administrativas pertinentes.

En año 2013, el Defensor del Pueblo recibió 22.692 queja de los ciudadanos, 10.128 solicitudes de recurso de inconstitucionalidad, 236 recomendaciones a las administraciones, 302 sugerencias, 170 recordatorios de los deberes legales y 3 advertencias. En el año 2014, por primera vez, se adecuó toda la información que contiene el portal Web de la Defensoría del Pueblo, a la Ley de Transparencia publicada en este año. De esta manera y según consta en el informe anual revisado, el tiempo promedio que le lleva a la Defensoría del Pueblo, dar contestación al ciudadano, como el tiempo que emplean las administraciones en brindar la información que la Defensoría requiere. Este año la Defensoría del Pueblo registra 23.186 quejas, las cuales se han centrado principalmente en temas como: acceso a rentas mínimas, prestaciones de dependencia, impuestos y retrasos en la administración de justicia. El Defensor del Pueblo ha actuado de oficio 489 veces, en asuntos sociales relacionados con la inclusión educativa de alumnos con discapacidad, acogida de inmigrantes, pobreza energética, etc.<sup>92</sup>

Con el uso globalizado del Internet y por ende, de redes sociales, en el año 2012 se determinó que la gran mayoría de quejas que recibió la Defensoría del Pueblo de este país, llegaron por estos medios virtuales. En la página Web de la Defensoría, desde el año 2014, se puede consultar el estado en que se encuentra el trámite de queja, así como brevemente el alcance o identificación de su servicio por medio de las siguientes frases: "Protegemos y defendemos tus derechos fundamentales ante las administraciones públicas", "Cualquier persona, asociación o entidad puede proponer una queja. Nuestra actuación es gratuita" y "Las administraciones aceptan más del 75% de nuestras resoluciones".

---

<sup>91</sup> Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de España: < <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2012/> >

<sup>92</sup> Informe Anual de la Defensoría del Pueblo de España: < <https://www.defensordelpueblo.es/informe-anual/informe-anual-2014/> >

El Defensor del Pueblo presenta ante las Cortes Generales, así como a los medios de comunicación, informes en diferentes áreas tales como: justicia, prisiones, seguridad civil y ciudadana, inmigración y extranjería, administración educativa, sanidad, asuntos sociales, impuestos y tributos, medio ambiente, actividad económica, urbanismo, funcionarios públicos, etc.

## **B) Guatemala**

Las funciones del Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala están detalladas en la Ley Orgánica de 1 de octubre de 1986 y están enfocadas, principalmente, a la protección de los derechos humanos y al control de la administración pública, como se desprende del siguiente detalle:

- a) Promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de Derechos Humanos;
- b) Investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas;
- c) Investigar toda clase de denuncias que le sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los Derechos Humanos;
- d) Recomendar privada o públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado;
- e) Emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales.<sup>93</sup>

El Procurador en Guatemala puede de igual forma promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente; de igual forma que durante el régimen de excepción, sea de oficio o a petición de parte, deberá tomar medidas para que se garanticen a plenitud los derechos fundamentales.

La Procuraduría de los Derechos Humanos, con el fin de realizar un mejor trabajo y de abarcar de mejor forma los grupos vulnerables, ha estructurado la institución en diferentes tipos de defensorías llamadas: del adulto mayor, de las mujeres, de los discapacitados, de la niñez y la juventud, de la población emigrante, etc.

El informe anual circunstanciado que presenta el Procurador de los Derechos Humanos al Congreso Nacional se centra básicamente en un estudio pormenorizado y de

---

<sup>93</sup>Guatemala, *Constitución Política de la República de Guatemala*, (1993) <<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Guate/guate93.html> >

evaluación que demuestre la situación de los Derechos Humanos en Guatemala. De tal manera que, la labor del Procurador de los Derechos Humanos, se aleja, por así decirlo, del modelo español, más centrado a los derechos de los usuarios de los servicios públicos, a la administración pública y a proponer recursos constitucionales. Así, por ejemplo, el informe anual circunstanciado del año 2007<sup>94</sup> consiste en una evaluación de más de 289 páginas, en donde el Procurador analiza la problemática social con detalles estadísticos de una forma detallada y minuciosa, tocando temas como el índice de violencia intrafamiliar, detenciones arbitrarias, el régimen educativo, quejas sobre el desenvolvimiento de la administración pública y los casos emblemáticos del año estudiado.

En el periodo comprendido entre los años 2003 al 2011, el Procurador de los Derechos Humanos, según el registro constante en el Informe Anual del año 2011, ha interpuesto 404 amparos constitucionales, ha actuado como tercero interesado en otros 319, además ha intervenido en 43 acciones de inconstitucionalidad.<sup>95</sup> El Procurador de los Derechos Humanos, atiende la conflictividad social desde la Dirección de Mediación y Resolución de Conflictos e Incidencia en Políticas Públicas con el apoyo territorial de las Dirección de Auxiliaturas Departamentales y Municipales, siendo esta área, la que implica mayor incidencia o actividad del Procurador, como demuestran las estadísticas analizadas.

En el informe anual circunstanciado correspondiente al año 2014, el Procurador de los Derechos Humanos, desarrolla el cumplimiento o no del Estado con respecto a los derechos a la vida, a la información pública, consumidores, alimentación, etc., y realiza las recomendaciones pertinentes a las autoridades respectivas. Así, en este año, el Procurador emitió 1.273 aletas tempranas, continuas y vigentes, recomendando acciones preventivas a las instituciones involucradas.

### C) Argentina

Las atribuciones del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, según lo que establece la Ley Orgánica de la institución en el Artículo 4, son las siguientes:

---

<sup>94</sup> Sitio Web oficial de la Procuraduría General del Estado de Guatemala en <[http://www.pdh.org.gt/images/files/Informes\\_anuales/INFORME07\\_TOMO\\_I.pdf](http://www.pdh.org.gt/images/files/Informes_anuales/INFORME07_TOMO_I.pdf)>

<sup>95</sup> Informe Anual del Procurador de los Derechos Humanos en Guatemala <<http://www.pdh.org.gt/documentos/informes-anuales/viewdownload/15-informes-anuales/88-informe-anual-circunstanciado-ano-2011.html> >

El Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos, hechos u omisiones de la administración pública nacional y sus agentes, que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones, incluyendo aquellos capaces de afectar los intereses difusos o colectivos. Los legisladores, tanto Provinciales como Nacionales, podrán receptor quejas de los interesados de las cuales darán traslado en forma inmediata al defensor del pueblo.<sup>96</sup>

En este sentido, el Defensor del Pueblo tiene facultad para realizar investigaciones conducentes al esclarecimiento de los actos, hechos u omisiones de la Administración Pública y sus agentes para la defensa y protección de los derechos humanos y los demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y en las leyes; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal, es decir que está facultado para presentarse en sede judicial. Puede investigar, de oficio o petición de parte, sólo aquellos casos originados en relación con la Administración Pública o las empresas prestadoras de servicios públicos y las privatizadas en temas que abarquen el mal funcionamiento, violación de los derechos del consumidor y prevención de daños al medio ambiente.

El Defensor del Pueblo en Argentina no tiene legitimación procesal para interponer acciones constitucionales a pesar de que, como ya se manifestó en líneas anteriores, puede interponer en ciertos casos acción de amparo, lo que en la práctica no sucede. El trabajo del Defensor del Pueblo en esta nación está relacionado a la función clásica del *Ombudsman*.

Con todo, es importante señalar que la institución realiza recomendaciones no vinculantes a ciertos órganos del Estado que surgen de presentaciones judiciales, informes a la Comisión Bicameral del Congreso de la Nación, comunicaciones al Procurador General de la Nación, trabajos de investigación sobre temas específicos, entre otros, y luego estas recomendaciones tienen el carácter de resolución y son publicadas en el Boletín Oficial de la Nación. Estas recomendaciones han abarcado diferentes temas relacionados directamente con las áreas en las que tiene atribuciones el Defensor del Pueblo argentino, por citar algunos ejemplos:

---

<sup>96</sup> Sitio Web oficial de la Defensoría del Pueblo en Argentina < <http://www.defensor.gov.ar/> >

- V.R. s/ perjuicios ambientales producidos por explotaciones mineras en la provincia de San Juan.<sup>97</sup>
- Investigación sobre trata y tráfico de mujeres con fines de explotación sexual en la República Argentina.<sup>98</sup>
- Recomendación al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados la provisión de medicamentos a una paciente.<sup>99</sup>

En el informe anual presentado por el Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, ante el Honorable Congreso de esa república, en el año 2012, esta autoridad manifestó que:

(í ) el eje central de la agenda institucional, en la actualidad es impulsar de manera permanente el cumplimiento de los nuevos paradigmas de derechos humanos y agrega que: ñel único fundamento del poder estatal, es el cumplimiento de su misión indelegable de garantizar, mediante acciones concretas, la dignidad humana como el ejercicio pleno de todos los derechos, y muy especialmente de los derechos de los históricamente excluidos.<sup>100</sup>

En este contexto, la Defensoría dedicó más especialmente su actividad a desarrollar programas de género, de pueblos indígenas, y de personas con discapacidad. En año 2012, el Defensor del Pueblo inició 11.291 actuaciones, 60 fueron impulsadas de oficio. Según datos estadísticos el 47.59% de los temas que atiende esta Defensoría, corresponde a usuarios, servicios públicos, obras, economías, finanzas y tributos. El 8.17% a temas de Derechos Humanos, administración de Justicia, Mujer, Niños y Adolescencia, el 23.47 % a temas relacionados con el medio ambiente, el 8.82% a seguridad social y empleo y finalmente, el 11.96 a Salud, Acción Social, Educación y Cultura.

El Defensor del Pueblo de la Nación Argentina, como ya se comentó, tiene legitimación procesal para presentarse en sede judicial, e interponer demandas contra el Estado en sede contencioso-administrativa o en otras jurisdicciones, según sea la naturaleza de la acción. Así por ejemplo, el Defensor del Pueblo interpuso demanda en contra del Estado Nacional (Servicios-Secretaría de Energía) a fin de que se declara la nulidad, por ilegitimidad de las resoluciones Nos. 1169/08 y 745/05 y sus modificatorias. Estas resoluciones al parecer,

<sup>97</sup> Resolución No. 112/07, actuación No. 5945/04

<sup>98</sup> Resolución de 06/09/2007.

<sup>99</sup> Sitio Web oficial de la Defensoría del Pueblo de la Nación Argentina: <<http://www.defensor.gov.ar/informes/informes-sp.htm>> (agosto 2008)

<sup>100</sup> Informe Anual < <http://www.dpn.gob.ar/infanuales.php>> (agosto 2015).

permitían la facturación excesiva de valores a los usuarios, por lo que, el Defensor, dentro del proceso judicial, solicitó la suspensión de los efectos de dichos actos administrativos, lo cual fue concedido<sup>101</sup>.

#### **D) Colombia**

En la Constitución de 1991 de Colombia, en el artículo 282, se establecen algunas funciones que debe desempeñar el Defensor del Pueblo, las cuales están encaminadas, principalmente, a promoción y defensa de los derechos humanos:

1. Orientar e instruir a los habitantes del territorio nacional y a los colombianos en el exterior en el ejercicio y defensa de sus derechos ante las autoridades competentes o entidades de carácter privado
2. Divulgar los derechos humanos y recomendar las políticas para su enseñanza.
3. Invocar el derecho de Hábeas Corpus e interponer las acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados.
4. Organizar y dirigir la defensoría pública en los términos que señala la ley.
5. Interponer acciones populares en asuntos relacionados con su competencia.
6. Presentar proyectos de ley sobre materias relativas a su competencia.
7. Rendir informes al Congreso sobre el cumplimiento de sus funciones.

Es importante, además, señalar que el Defensor del Pueblo en Colombia tiene atribuciones para realizar diagnósticos de alcance general sobre situaciones económicas, sociales, culturales, jurídicas y políticas, en las cuales se puedan encontrar las personas frente al Estado. Puede ser mediador de las peticiones colectivas formuladas por organizaciones cívicas o populares frente a la administración Pública, cuando aquéllas lo demanden.<sup>102</sup>

#### **E) Perú**

La Constitución de Perú de 1993 señala en el Artículo 162 que es deber del Defensor del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y

---

<sup>101</sup> Informe anual del Defensor del Pueblo de la Nación Argentina.

<sup>102</sup> Colombia, *Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo*, Ley 24 de 1992.

de la comunidad; supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía; así como en el artículo 203 de la Constitución se establece que el Defensor del Pueblo tiene legitimación para interponer acción de inconstitucionalidad.

Las demás atribuciones del Defensor del Pueblo se encuentran detalladas en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo<sup>103</sup>, en el Artículo 9, que se sintetizan a continuación:

1. Iniciar y proseguir, de oficio o a petición de parte, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos y resoluciones de la administración pública.
2. Interponer la Acción de Hábeas Corpus, Acción de Amparo, Acción de Hábeas Data, la de Acción Popular y la Acción de Cumplimiento, en tutela de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.
3. Ejercer el derecho de iniciativa legislativa conforme al Artículo 162° de la Constitución.
4. Promover procesos administrativos o participar en éstos por iniciativa propia o a pedido de terceros, utilizando el criterio de discrecionalidad, en representación de una o varias personas, para la defensa de los derechos fundamentales y constitucionales.
5. Promover la firma, ratificación, adhesión y efectiva difusión de los tratados internacionales sobre derechos humanos.

## **F) Bolivia**

Al igual que en la mayoría de Estados andinos, el Defensor del Pueblo en Bolivia tiene como función principal la defensa y promoción de los derechos humanos, con una atención especial a los derechos de los grupos indígenas y originarios de este país. Así, en la Constitución de Bolivia, en el Artículo 222, se otorga al Defensor del Pueblo legitimación procesal para interponer los recursos de inconstitucionalidad, directo de nulidad, amparo y hábeas corpus. En la Ley del Defensor del Pueblo, en el Artículo 11, se detallan algunas de las atribuciones que tiene el Defensor del Pueblo en Bolivia:

1. Investigar y denunciar, de oficio o como consecuencia de una queja, los actos u omisiones que impliquen violación de los derechos humanos, de las garantías, derechos individuales y colectivos establecidos en la Constitución Política del Estado, leyes, tratados y convenios internacionales aprobados por el Estado boliviano.
2. Formular recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias para la adopción de correctivos y medidas, a todos los órganos de la administración pública,
3. Proponer modificaciones a leyes, decretos y resoluciones no judiciales, relativas a los derechos humanos.

---

<sup>103</sup> Perú, Ley 26520, publicada el 08 de agosto de 1995.

4. Vigilar la situación de las personas privadas de libertad, para velar por el respeto de los límites de la detención. Para este efecto, y para fines de registro, el Defensor del Pueblo deberá ser informado por escrito de todo arresto, apresamiento o detención que se realice en el territorio nacional.

5. Recomendar al Poder Ejecutivo la suscripción de tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos y su aprobación al Poder Legislativo.

6. Tener libre acceso a los centros de detención, reclusión, internamiento y confinamiento sin que pueda oponérsele objeción alguna.

### **G) Venezuela**

Las atribuciones del Defensor o Defensora del Pueblo de Venezuela están detalladas en la Constitución de este país, en el artículo 281. Se reproduce la preocupación por la tutela efectiva de los derechos humanos, su divulgación y promoción. Con este fin, el Defensor del Pueblo puede realizar investigaciones de oficio o a petición de parte, para conocer el estado de los derechos desprotegidos, para así formular denuncias, recomendaciones, etc.

De igual forma, es deber del Defensor del Pueblo velar por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, amparar y proteger los derechos e intereses legítimos, colectivos y difusos de las personas, contra las arbitrariedades, desviaciones de poder y errores cometidos en la prestación de los mismos, interponiendo cuando fuere procedente las acciones necesarias para exigir al Estado el resarcimiento a los administrados de los daños y perjuicios que les sean ocasionados con motivo del funcionamiento de los servicios públicos.

El Defensor del Pueblo puede interponer las acciones de inconstitucionalidad, amparo, habeas corpus, habeas data y las demás acciones o recursos necesarios para ejercer las atribuciones señaladas en los ordinales anteriores, cuando fuere procedente de conformidad con la ley. Para ejemplificar la función de investigador del Defensor del Pueblo se tomarán como referencias las Defensorías del Pueblo en Colombia y Perú por ser las instituciones con más desarrollo en el tema dentro de la CAN, así:

### **H) Colombia**

En Colombia la Defensoría del Pueblo tiene 24 años de funcionamiento. En estos años, la Defensoría ha dividido su trabajo en diferentes áreas temáticas y ha desarrollado

muchos trabajos investigativos tanto de oficio como producto de las quejas recibidas. Igualmente, las investigaciones realizadas por el Defensor del Pueblo diagnostican los problemas que se derivan de la vulneración de los derechos constitucionalmente consagrados, como de los derechos humanos reconocidos por los instrumentos internacionales. Estas investigaciones muchas veces publicadas y denunciadas a la luz pública son presentadas al Congreso mediante los informes anuales, y sirven para concientizar a la comunidad, realizar recomendaciones a las autoridades pertinentes, incitar al Ejecutivo en la creación de políticas públicas y presentar proyectos de iniciativa legislativa. El Defensor del Pueblo, para cumplir su misión, ha dividido su trabajo en informes defensoriales, informes al Congreso, resoluciones defensoriales, análisis de desarrollo constitucional y acciones populares.

*Los informes defensoriales* sirven para informar a la ciudadanía, a la opinión pública, a la sociedad civil, al conjunto de las entidades públicas o privadas sobre la situación de los derechos humanos y el Derecho Internacional Humanitario en Colombia. Estos informes se realizan sobre diferentes áreas como medio ambiente, conflicto armado, procesos de paz, políticas públicas, reintegración a la vida civil, desplazados, autodefensas, niñez, desarme, mujer, cárceles, discriminación, educación, etc.

En este contexto, el Defensor del Pueblo realiza un trabajo por grupos, temas, o sectores, lo que permite a la institución abarcar de mejor manera la problemática social y los conflictos entre los usuarios y la administración pública. En este sentido, la Defensoría ha difundido, en sus años de funcionamiento, varios informes sobre la violación de los derechos humanos y ha realizado recomendaciones a los órganos respectivos. Así, se puede citar uno de los informes defensoriales y demostrar cómo proceden las investigaciones:

*Promoción y Monitoreo de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres víctimas de desplazamiento forzoso con énfasis en violencia intrafamiliar y sexual.*<sup>104</sup> En este informe de 344 hojas se identifica y define el problema que atenta contra los derechos humanos del grupo seleccionado, el marco jurídico de los derechos, se analizan los casos concretos en donde existe la vulneración, se presentan conclusiones y, lo más importante, se

---

<sup>104</sup> Este informe fue presentado por la Defensoría del Pueblo en Colombia en 2008. Fue realizado con la participación de la OIM (Organización Internacional para las migraciones) y la USAID (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional).

realizan recomendaciones a las entidades estatales pertinentes para que se tomen medidas que ayuden a disminuir o terminar la violación.

El análisis realizado sobre la tragedia humanitaria de los desplazados, en el informe mencionado, constituye un estudio basado en datos estadísticos obtenidos a partir de entrevistas realizadas por los delegados de la Defensoría del Pueblo a mujeres víctimas de violencia, y permite diagnosticar la magnitud del problema para su posterior denuncia pública y establecimiento de retos para que la institución pueda desarrollar su papel de una manera más óptima.

Los *informes al Congreso* son públicos y son presentados anualmente por el Defensor del Pueblo para reportar las actividades realizadas, con el número y tipo de quejas recibidas, de las medidas adoptadas para su atención y trámite, de la mención expresa de los funcionarios renuentes o de los particulares comprometidos y de las recomendaciones de carácter administrativo y legislativo.<sup>105</sup>

Los informes presentados por el Defensor del Pueblo en Colombia han sido bastante completos y extensos ya que se exponen todas las resoluciones e informes defensoriales. Por ejemplo, el informe que corresponde al periodo comprendido entre enero a diciembre de 2007 tiene 756 hojas. El 12° informe presentado por la Defensoría al Congreso Nacional tiene 832 hojas<sup>106</sup>, y está enfocado, principalmente, a situaciones concretas atendidas por la Defensoría en derechos humanos, especialmente en lo que concierne a los derechos vulnerados de las minorías étnicas y los derechos de quienes se encuentran en estado de cosas inconstitucionales<sup>107</sup>, como sucedió con el sistema carcelario. Este informe, por citar uno de ellos, hace una evaluación del trabajo de la Defensoría con datos reales de las diferentes defensorías y los delegados, al mismo tiempo que presenta los resultados de las investigaciones y las recomendaciones realizadas. Dentro de este informe y de todos los demás, el Defensor del Pueblo traza las acciones futuras de la institución así como realiza un seguimiento a los casos emblemáticos pasados y un análisis al acatamiento o no de las

---

<sup>105</sup> Sitio oficial de la Defensoría del Pueblo en Colombia <[http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/12\\_informe\\_congreso.pdf](http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/12_informe_congreso.pdf)> agosto, 2008.

<sup>106</sup> Sitio oficial de la Defensoría del Pueblo en Colombia <[http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/12\\_informe\\_congreso.pdf](http://www.defensoria.org.co/red/anexos/pdf/02/12_informe_congreso.pdf)> agosto, 2008.

<sup>107</sup> *Estado de cosas inconstitucionales*: Se entiende como una cadena de violaciones de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución que en conjunto forman un estado repetitivo de vulneración de derechos a una persona o a una colectividad.

recomendaciones efectuadas por el Defensor del Pueblo a los órganos del Estado involucrados.

Las *resoluciones defensoriales* son pronunciamientos oficiales del Defensor del Pueblo sobre una situación concreta que afecte la exigibilidad o plena vigencia de los derechos humanos y presenta a las autoridades recomendaciones para la solución de los problemas a los cuales se refieren las resoluciones defensoriales. Existen tres tipos de resoluciones que emite la Defensoría del Pueblo: defensoriales propiamente dichas, humanitarias, y regionales.

Una *resolución defensorial* del Defensor del Pueblo es, en proporción, más corta que los informes antes detallados. No obstante, es el medio más concurrido por el Defensor para investigar, denunciar y hacer las recomendaciones. Un ejemplo de esta clase de resoluciones es la Resolución Defensorial No. 53<sup>108</sup>, que trata sobre la situación de los derechos humanos y derecho internacional humanitario del pueblo indígena Awá en el departamento de Nariño. Luego de las quejas presentadas por los indígenas, la Defensoría hace una valoración de los hechos y de la normatividad violentada para así instar a la autoridad competente para reparar, suspender o evitar la lesión mediante una acción afirmativa. En este caso, mediante la gestión de la Defensoría de Pueblo, se logró delimitar el territorio ancestral de esta comunidad y se presentó una acción constitucional para que el Estado garantice de forma efectiva los derechos de la comunidad consagrados en la Constitución y demás instrumentos internacionales.

Otra de las resoluciones ejemplares de la Defensoría del Pueblo en Colombia es la Resolución No. 9, emitida en mayo del año 2000<sup>109</sup>, ya que es ilustrativa de la acción defensorial desplegada en torno a situaciones de vulneración del derecho a la vida. En este caso, la Defensoría, al tener conocimiento de la amenaza que significaba la presencia de grupos armados en el municipio de Yumbo (Valle del Cauca), solicitó del Ministerio del Interior, del de Defensa y a la III Brigada del Ejército, la adopción de medidas para evitar la amenaza de los derechos fundamentales de los habitantes de ese sector. En este contexto, la Defensoría del Pueblo en Colombia ha realizado múltiples acciones preventivas para salvaguardar la vida de los civiles que se encuentran en medio del conflicto armado. De esta

---

<sup>108</sup> Resolución Defensorial del 5 de junio de 2008, firmada por Vólmar Pérez Ortiz, Defensor del Pueblo de Colombia, 23 hojas.

<sup>109</sup> Comisión Andina de Juristas, *Defensorías del Pueblo*, p. 93-97.

manera, con la Resolución No. 12 de 19 de junio de 2001, la Defensoría propuso la suscripción de un acuerdo en torno al respeto de los principios básicos del Derecho Internacional Humanitario y las garantías fundamentales por parte de todos los actores involucrados en el conflicto armado.<sup>110</sup>

Otra labor del Defensor del Pueblo en Colombia es organizar un registro Público de Acciones Populares<sup>111</sup> interpuestas en ese país, con el objetivo de que la comunidad conozca los derechos e intereses colectivos más vulnerados. De igual forma, el Defensor del Pueblo, para difundir la cultura de los derechos humanos y del conocimiento de la Constitución, ofrece un *Observatorio de Justicia Constitucional* a toda la comunidad interesada en el alcance de los derechos constitucionales y el contenido de las sentencias emitidas por la Corte Constitucional.<sup>112</sup>

El Defensor del Pueblo participa activamente en la justicia constitucional de Colombia. Mediante la Dirección Nacional de Recursos y Acciones Constitucionales, la Defensoría ejerce el llamado *õlitigio defensorialõ* para interponer, principalmente, insistencias en revisión ante la Corte Constitucional y acciones de tutela. Al respecto de las mentadas insistencias, el artículo 33 de la Ley 2591 de 1991, establece como facultad del Defensor del Pueblo, comparecer ante la Corte Constitucional para que seleccione para revisión una sentencia emitida dentro de una acción de tutela y que haya sido previamente excluida por dicha corte. Esta comparecencia importante que realiza el Defensor del Pueblo, puede provocar que una resolución emitida dentro de una acción de tutela, en virtud de la revisión de la Corte, cambie la decisión del òrgano jurisdiccional, y efectivamente, se garantice los derechos fundamentales de los accionantes afectados.

De igual forma, el Defensor del Pueblo, ante la Corte Constitucional de ese país, interviene en los asuntos de revisión de la constitucionalidad de las leyes originadas en el demandas ciudadanas, de los tratados internacionales, de los proyectos de ley que reglamenten los derechos humanos y de todos los decretos que dicte el ejecutivo en un estado de excepción declarado. Estas intervenciones pueden ser de oficio y por solicitud de

---

<sup>110</sup> *Ibíd.*

<sup>111</sup> La acción popular es una acción constitucional interpuesta por un grupo determinado que ha sufrido la violación de uno o de varios derechos fundamentales.

<sup>112</sup> Es importante citar además que la Defensoría en Colombia cuenta con las siguientes oficinas temáticas especializadas: Unidad de Coordinación de Cooperación Internacional (UCCI), Programa de Salud y Seguridad Social, Atención a desplazados por la violencia y la Unidad de Justicia y Paz.

la Corte Constitucional.<sup>113</sup> Así, en el año 2014, la Defensoría del Pueblo había elaborado 24 intervenciones en procesos de inconstitucionalidad, entre los cuales destacan los siguientes casos:

La intervención en el proceso D-10371 en relación con la adopción por parte de parejas del mismo del mismo sexo. La Defensoría solicitó extender este derecho a estas parejas al considerar que: (1) no existe una razón constitucionalmente válida para impedir que las parejas del mismo sexo puedan adoptar; y; (2) existen argumentos suficientes que afirman que la adopción de niños y niñas por parte de parejas del mismo sexo contribuye a garantizar sus derechos a la familia y no ser separado de ella, optimizando sus condiciones materiales de dignidad y el acceso a mejores condiciones de vida. (ii) La intervención en el proceso D-9819 relacionado con la participación en política de grupos armados dentro del Marco Jurídico para la Paz, en la cual la Defensoría consideró que la participación en política de los actores miembros de grupos armados desmovilizados, como resultado de los diálogos de paz, se ajusta a la filosofía política de la Constitución y no implica su Sustitución.<sup>114</sup>.

De igual manera, el Defensor hace seguimiento del cumplimiento de las sentencias y autos emitidos por el Tribunal Constitucional, así como interviene en procesos constitucionales, interponiendo solicitudes especiales, *amicus curiae*, coadyuvanzas, solicitudes de selección y de insistencia. Dentro del ámbito constitucional que se analiza, la Defensoría del Pueblo, presentó un estudio de seguimiento a la acción de amparo constitucional en Colombia. Así, de las 498.200 acciones de tutela interpuestas durante el año 2014 en defensa de los derechos fundamentales, casi el 24 por ciento de ellas, es decir 118.281, fueron por temas de salud.<sup>115</sup> Estos datos, establecidos desde la investigación defensorial, demuestran que la prestación del servicio público salud, es el más sensible para la población que lo requiere, y el que, al parecer, tiene más dificultad en su satisfacción general. Este tipo de estudio, llama la atención *per se* a la Administración Pública y constituye un referente sustentado para la elaboración de políticas públicas adecuadas.

El Defensor del Pueblo, ante el Congreso de la República, puede presentar proyectos de ley en los asuntos de su competencia (derechos fundamentales) así como observaciones y recomendaciones a los proyectos de ley que se presentan y/o debaten en el poder legislativo. En este contexto, en el año 2010, la Defensoría del Pueblo, participó en las sesiones

---

<sup>113</sup> Sitio Web Oficial de Defensoría del Pueblo de Colombia: <<http://www.defensoria.gov.co/>> (revisada agosto 2015).

<sup>114</sup> Rendición de Cuentas del Defensor del Pueblo de Colombia: <<http://www.defensoria.gov.co/es/public/Defensor/1142/Audiencia-P%C3%BAblica-deRendici%C3%B3n-de-Cuentas-2010-2011.htm>> (agosto 16 de 2015).

<sup>115</sup> Sitio Web Oficial de Defensoría del Pueblo de Colombia <<http://www.defensoria.gov.co/>>.

convocadas por el Parlamento Andino, para la reforma de la Carta Social Andina, y solicitó la inclusión de un capítulo sobre el derecho de las personas con capacidades especiales.

Como se ha indicado en líneas precedentes, la Defensoría del Pueblo en Colombia, tiene la atribución de prestar el servicio de defensoría pública a las personas que, se encuentran en imposibilidad económica o social de proveer por sí misma la defensa de sus derechos, para asumir su representación judicial o extrajudicial en las áreas: penal, civil, laboral y contencioso administrativa.<sup>116</sup> Esta labor de defensores públicos, se presta desde la Dirección Nacional de Defensoría Pública, es dependiente del Despacho del Vice-Defensor del Pueblo y forma parte del Sistema Nacional de Defensoría Pública<sup>117</sup>.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo, desde el año 2001, implementó el proyecto "Sistema de Alertas Tempranas" (por sus siglas SAT) para la prevención de violaciones masivas de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario. Esta herramienta ha permitido al Estado por intermedio de la Defensoría, adoptar medidas oportunas para prevenir violaciones graves a los derechos humanos, especialmente como consecuencia del conflicto armado<sup>118</sup>.

## I) Perú

La Defensoría del Pueblo está estructurada de la siguiente manera: Primera Adjuntía (es un órgano de dirección que gestiona, apoya, asesora y propone a la Defensora del Pueblo las estrategias, políticas y planes de gestión institucional) y siete Adjuntías para diferentes áreas descritas a continuación: 1) Derechos Humanos y personas con discapacidad, 2) Servicios Públicos, Pueblos indígenas y Medio Ambiente, 3) Administración Estatal, Niñez y Adolescencia, Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad Derechos de la Mujer y

---

<sup>116</sup> En la Resolución 0382 expedida por el Defensor del Pueblo en abril 27 de 1993, se establece como obligación del Defensor Público "asumir con atención y diligencia la defensa hasta su terminación dentro de los procesos asignados por la Defensoría Pública previa aceptación del poder suscrito por el beneficiario del servicio".

<sup>117</sup> Este sistema involucra la Dirección del Sistema Nacional de Defensoría Pública, los Defensores del Pueblo Regionales y Seccionales, los Coordinadores Administrativos y de Gestión, los Coordinadores Académicos, los Personeros Municipales, los Defensores Públicos, los abogados particulares vinculados como Defensores Públicos para las excepciones previstas en esta ley, los Investigadores, Técnicos y Auxiliares, los Judicantes, los Estudiantes de los Consultorios Jurídicos de las Facultades de Derecho, las personas y asociaciones científicas dedicadas a la investigación criminal y las organizaciones que brinden capacitación a los componentes del Sistema. También pertenecen, al SNDP los programas jurídicos que las autoridades indígenas establezcan. <<http://www.defensoria.gov.co/es/public/atencionciudadanoa/1477/Sistema-Nacional-de-Defensor%C3%ADa-P%C3%BAblica-%28SNDP%29.htm>>

<sup>118</sup> *Ibidem*. <<http://www.defensoria.gov.co/es/public/sat>>

Asuntos Constitucionales<sup>119</sup>. Este último adjunto se ocupa de garantizar la supremacía y vigencia de la Constitución Política del Estado; sus principales líneas de trabajo son: institucionalidad democrática y derechos fundamentales, acceso a la justicia, seguridad ciudadana, transparencia y acceso a la información pública, tributación municipal, libertad de expresión y procesos constitucionales.<sup>120</sup>

Asimismo, existen veinte y ocho (28) oficinas defensoriales desconcentradas y siete programas especializados en: a) Programa de Protección de Derechos en Dependencias Policiales b) Programa de Asuntos Penales y Penitenciarios c) Programa de Defensa y Promoción de los Derechos de las Personas con Discapacidad d) Programa de Identidad y Ciudadanía e) Programa de Descentralización y Buen Gobierno f) Programa de Pueblos Indígenas y, g) Programa de Ética Pública, Prevención de la Corrupción y Políticas Públicas.<sup>121</sup> La Defensoría del Pueblo en Perú, se ha especializado en los temas de su competencia para desarrollar mejor su misión, especialmente, en la publicación de informes defensoriales, los cuales se derivan, algunas veces, de la reiteración de quejas sobre un hecho determinado.

La Defensoría del Pueblo de Perú se destaca dentro de los países latinoamericanos como una de las más eficientes en la labor de protección de los Derechos Humanos. Existen cerca de 170 informes investigativos realizados por esta institución en torno a la protección a los derechos fundamentales de las personas y las comunidades.<sup>122</sup> En este contexto se puede citar algunos casos que ha investigado la Defensoría en los casi 22 años de vida institucional. Gracias al prestigio y seriedad de su labor, las recomendaciones que ésta realiza son tomadas muy en cuenta al momento de elaborar una política pública o para un proyecto legislativo.

El Informe Defensorial N° 136, denominado "La calidad del aire en Lima y su impacto en la salud y la vida de sus habitantes: seguimiento de las recomendaciones

---

<sup>119</sup> Resolución Defensorial No. 0122011DP de 8 de junio de 2011.

<sup>120</sup> Sitio Web oficial de la Defensoría del Pueblo en Perú < <http://www.defensoria.gob.pe/defensora-cv.php>>

<sup>121</sup> Thomas Ankersen, *El Defensor del Pueblo en Latinoamérica, un análisis comparativo* (Miami, Universidad de Florida, 2005) p.32.

<sup>122</sup> Sitio Web Oficial de la Defensoría del Pueblo <<http://www.defensoria.gob.pe/defensora-cv.php>>

Defensoriales,<sup>123</sup> tuvo como objetivo analizar el trabajo realizado por los organismos estatales encargados de la gestión del recurso del aire, dentro de un contexto de defensa de los derechos a la vida, a la salud y a un medio ambiente sano y equilibrado.

Este informe demostró con datos reales la situación del aire en Lima y las consecuencias de la contaminación en la salud de las personas, siendo por esta razón Perú uno de los países con las tasas más elevadas en enfermedades respiratorias del mundo. Con la investigación realizada por la Defensoría del Pueblo, se obtuvieron los elementos necesarios para que las autoridades competentes tomen las medidas pertinentes para precautelar los derechos consagrados en la Constitución y de los cuales el Defensor del Pueblo es tutor.

En el mismo sentido, merece destacarse el Informe Defensorial No. 68, llamado de la Defensoría del Pueblo y los Derechos Territoriales de la Comunidades Nativas. El conflicto territorial de la Comunidad de Nativa Naranjos.<sup>124</sup> Esta investigación surgió tras las repetidas quejas presentadas ante la Defensoría por los nativos del sector, quienes denunciaron la invasión de su territorio por parte de mineros. El Defensor del Pueblo visitó el sector para dar constancia de las denuncias y luego ayudó a gestionar a la comunidad los títulos que los adjudicaban como propietarios.

El Informe Defensorial No. 128, llamado *El Estado frente a las víctimas de la violencia. Hacia dónde vamos en políticas de reparación y justicia*<sup>125</sup>, constituye una evaluación y seguimiento a los procesos judiciales que tienen como protagonistas al Estado peruano y a las víctimas de matanzas, torturas, desapariciones. El Defensor del Pueblo vigila y exhorta a los jueces celeridad en los procesos y la realización de la justicia.

Mediante el informe Defensorial No. 7<sup>126</sup>, que trata sobre *La aplicación de la Anticoncepción quirúrgica voluntaria: casos investigados por la Defensoría del Pueblo*, la Defensoría desarrolló, a partir de las quejas presentadas, una investigación con testimonios

---

<sup>123</sup> Informe Defensorial publicado en el año 2007, 153 hojas, contiene como anexos los oficios enviados por diferentes instituciones del Estado hacia la Defensoría como respuesta a las recomendaciones realizadas por la Defensoría sobre las medidas tomadas para conseguir un aire limpio.

<sup>124</sup> Informe Defensorial No. 68, presentado en el año 2002, cuenta con 68 hojas.

<sup>125</sup> Informe Defensorial No. 128, presentado en el año 2007, cuenta con 344 hojas.

<sup>126</sup> Publicado en Lima en enero de 1998, que forma parte de la serie de informes defensoriales y casos investigados por la Defensoría del Pueblo en Perú.

de algunas mujeres y hombres que habían utilizado los métodos quirúrgicos irreversibles de la ligadura de trompas y vasectomía, respectivamente. Estos procedimientos se realizaron a personas que no habían sido informadas adecuadamente sobre el proceso y las consecuencias de esta decisión; así como tampoco se les había realizado el adecuado seguimiento, necesario después de dichas intervenciones. El Defensor del Pueblo entrevistó a las presuntas víctimas de los casos denunciados en los lugares donde se produjeron las violaciones a los derechos de libertad, integridad personal, acceso a la información, etc., y propuso luego a la Dirección de Planificación Familiar del Ministerio de Salud, una modificación al Manual de Normas de Procedimientos para actividades de anticoncepción quirúrgica voluntaria que, entre otros puntos, establece lo siguiente:

- Ser mayor de edad.
- Establecer consejería previa en dos sesiones distintas como mínimo.
- Fijar un plazo razonable entre la fecha de autorización y el día de la intervención.
- Sustituir las campañas que promueven exclusivamente la ligadura de trompas y la vasectomía por otras.

Con los ejemplos citados, se puede decir que la Defensoría del Pueblo del Perú está contribuyendo a la *realización efectiva de los derechos humanos, para contribuir a lograr una sociedad inclusiva, equitativa y sostenible*, como lo manifestó el Defensor del Pueblo de ese país en el décimo cuarto informe anual presentado al Congreso de la República<sup>127</sup>. Estos informes defensoriales, como se evidencian con los casos citados, responden a una actividad investigativa de la Defensoría del Pueblo, realizado dentro del contexto de protección de los derechos humanos, como una forma práctica de garantizarlos. Estos informes terminan, en la mayoría de los casos, en recomendaciones a la administración pública, para que ésta adopte las medidas adecuadas o informe a la Defensoría las razones o la razón que motiva el no acogimiento de dichas recomendaciones. El incumplimiento o la falta de sustento para no acoger las recomendaciones por parte de la administración pública involucrada, le otorga el derecho al Defensor de notificar a la Contraloría.

---

<sup>127</sup> Informe Anual del Defensor del Pueblo de Perú. <<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/anuales/14-informe-anual-dp.pdf>> (marzo 1 de 2012).

Por otra parte y como ya se ha manifestado en líneas anteriores, el Defensor del Pueblo tiene legitimación para proponer recursos constitucionales (amparo, habeas data, cumplimiento y acción popular) e intervenir en calidad de *amicus curiae* para presentar argumentos que defiendan el interés general. Al respecto de lo señalado, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, establece: «cuando un mismo hecho violatorio de derechos humanos esté siendo investigado por otra autoridad, funcionario, institución del Estado, el Defensor del Pueblo (í ) podrá aportar a las autoridades competentes los elementos provenientes de su propia investigación.»

La experiencia de la Defensoría del Pueblo de Perú, dentro de procesos constitucionales, como *amicus curiae* en los últimos años ha sido importante. Así, el Defensor del Pueblo ha intervenido en muchos casos, especialmente en demandas de inconstitucionalidad, como *õ*portador de una opinión cualificada, política o técnica que el Tribunal desea conocerõ sin ser parte procesal<sup>128</sup>. La intervención del Defensor del Pueblo como *amicus curiae* no se ha limitado a acciones ante el Tribunal Constitucional de este país, sino ante la Corte Suprema y demás jurisdicciones ordinarias.

El Defensor del Pueblo, también realiza intervenciones dentro de acciones constitucionales, cuando así es requerido por una de las partes procesales, con el informe de la Adjuntía pertinente y ante el juez de sustanciación. En el informe anual del año 2013, consta un caso que ejemplifica esta actividad defensorial: dentro de un amparo constitucional, la recurrente, solicitó a la Defensoría del Pueblo, su intervención para demostrar la presunta violación a su derecho de igualdad y no discriminación al haber sido separada del servicio activo en la Policía Naval de la Marina de Guerra del Perú, por estar en estado de gestación. El Defensor del Pueblo intervino mediante la presentación del Informe No. 002-2014-DP/ADM ante el juez competente, determinado que existía vulneración a los derechos de igualdad, trabajo, reproducción y libre desarrollo de la personalidad<sup>129</sup>.

En el informe anual correspondiente al año 2014, presentado por el Defensor del Pueblo ante el Congreso Nacional (376 páginas), se estableció que esta Defensoría había atendido 116.671 casos, entre quejas, petitorios y consultas. Según la estadística ahí presentado, los municipios provinciales son las entidades de la administración pública que reciben más

---

<sup>128</sup> Defensoría del Pueblo de la República de Perú, *El amicus curiae, qué es y para qué sirve*, (Biblioteca Nacional de Perú, Lima. 2010) p.15.

<sup>129</sup> Decimotavo informe anual 2013 presentado por la Defensoría del Pueblo de Perú.

quejas, principalmente por irregularidades en los servicios administrativos y falta de respuesta de peticiones ciudadana.

## CAPÍTULO III

### DEFENSORÍA DEL PUEBLO EN EL ECUADOR

#### 3.1. Antecedentes

Enrique Ayala Mora<sup>130</sup> cita como distantes y posibles antecedentes de lo que podría considerarse un Defensor del Pueblo a diferentes personajes que se han sucedido a través de los años en nuestro país. En el tiempo de la Colonia existieron protectores especiales para los indígenas, llamados *õpárrocosõ*. Luego, la defensa del pueblo fue considerada como un acto de beneficencia que era ejercido por los *õdefensores de ausentesõ*. Posterior a la Revolución liberal se establece la figura del *õabogado de pobresõ*, el cual era pagado por las municipalidades. Con el pasar de los años, el perfil de lo que podría considerarse como un defensor del pueblo desapareció, así que no fue sino hasta finales del siglo XX, tras la institucionalización del Ombudsman en nuestro país, que se hizo visible, aunque en otros términos, la citada figura.

En el gobierno de Sixto Durán-Ballén (1992-1996) surgió la idea de crear la Defensoría del Pueblo, pero no se concretó sino hasta 1998 cuando fue reconocida formalmente en la Constitución de ese año, a pesar de que ya existía la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo desde 1997.

En 1995 se formaron dos comisiones de estudio para proponer al Congreso las reformas a la Constitución de la República, una que representaba al Gobierno directamente y otra que agrupó a algunos sectores de la sociedad civil y ONG. Entre las reformas que se plantearon estos grupos se incluía la figura del Defensor del Pueblo. Al mismo tiempo, dentro del Congreso Nacional algunas comisiones trataban también el tema de las reformas constitucionales e incluían a la Defensoría del Pueblo dentro de éstas. Así, el 15 de mayo de 1995 el Congreso, reunido en pleno y tras dar lectura al proyecto de reformas mencionado y luego de dos debates, se allanó al dictamen desfavorable presentado por el Presidente de la República<sup>131</sup> a tales reformas. Sin embargo, dentro de las reformas constitucionales enviadas

---

<sup>130</sup> Ponencia del Enrique Ayala Mora ofrecida en septiembre de 2008 a propósito de los 10 años de existencia de la Defensoría del Pueblo en el Ecuador, en la Universidad Andina Simón Bolívar.

<sup>131</sup> Pareja, *õEl Defensor del Pueblo, un estudio con especial referencia al Ecuadorõ*, pág. 211.

al Congreso y publicadas en el Registro Oficial No. 863 del martes 16 enero de 1996 se introdujo lo referente a la Defensoría del Pueblo en el artículo 29, que disponía lo siguiente:

Habría un Defensor del Pueblo, con jurisdicción nacional, para promover o patrocinar los recursos de Hábeas Corpus y de Amparo de las personas que lo requieran, defender y excitar la observancia de los derechos fundamentales que esta Constitución garantiza; y ejercer las demás funciones que le asigne la Ley. Gozará de autonomía política, económica, administrativa y de inmunidad en los mismos términos que los legisladores del Congreso Nacional.

El Defensor del Pueblo será elegido por el Congreso Nacional en pleno, con el voto de las dos terceras partes, por lo menos, de sus miembros. Para desempeñar este cargo se precisa reunir los mismos requisitos que para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia.<sup>132</sup>

Luego de esta reforma constitucional que, en lo referente a la Defensoría del Pueblo, fue meramente declarativa, se vio la necesidad de promulgar una ley que organizara y viabilizara las actividades de esta institución. En el Congreso se presentaron varias iniciativas para el proyecto de ley de la Defensoría del Pueblo, principalmente por parte de grupos sociales y de organizaciones de derechos humanos<sup>133</sup> mediante el diputado Miguel Lluco Tixe, del partido Pachakutic-Nuevo País.<sup>134</sup> El proyecto de ley orgánica presentado al Congreso en septiembre de 1996 fue aprobado por consenso: ningún partido político se opuso a la creación de la Defensoría del Pueblo, lo que legitimó histórica y democráticamente esta ley.<sup>135</sup> No obstante, en el debate previo a la aprobación, existieron discrepancias en cuanto a la forma de selección del futuro Defensor del Pueblo, sea que ésta se realizara por medio de una terna enviada por el Ejecutivo para el conocimiento del Congreso, elección directa por el Legislativo o por votación popular. Se discutió además el tiempo de permanencia del Defensor del Pueblo en el cargo y fue de especial importancia para los congresistas el tema de la autonomía política del Defensor del pueblo, *interpretada*

---

<sup>132</sup> Oficio No. 7273-PCN-95 enviado por la Secretaría General del Congreso Nacional al Director del Registro Oficial.

<sup>133</sup> Organizaciones como el Frente Ecuatoriano de Derechos Humanos, la Coordinadora Política Nacional de Mujeres, la Asociación Cristiana de Jóvenes, el Movimiento Ciudadano, el Comité de Apoyo a Refugiados y Desplazados por la Violencia, el Comité de familiares contra la impunidad, Agencia Latinoamericana de información y Red Hermandad y Solidaridad, entre otros.

<sup>134</sup> Pareja, *El Defensor del Pueblo, un estudio con especial referencia al Ecuador*, pág. 112.

<sup>135</sup> Ney Barrionuevo Silva, *En la Mirada*, (Quito, Sur Editores, 2005). P. 173.

por algunos diputados como la pertinencia de afiliación o no a un partido político por parte del Defensor.<sup>136</sup>

En el debate también se trató lo referente a las atribuciones que tiene el Defensor del Pueblo y al alcance de las mismas. Así, un congresista manifestó que éste (el Defensor del Pueblo) debe tener la facultad de aplicar sanciones para evitar, por ejemplo, sumarios administrativos.<sup>137</sup> En respuesta, el Dr. José Cordero Acosta resalta que el perfil del Defensor del Pueblo no le atribuye poder sancionador, porque desnaturaliza su figura de Procurador de los Derechos Humanos y agregó: el Defensor del Pueblo tiene un poder ilimitado para activar todos los mecanismos que concede el Derecho en tutela de las violaciones de los Derechos Humanos, pero no puede evadir las potestades de la administración de justicia.<sup>138</sup> Una vez concluida la votación de aprobación de los artículos de la nueva Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, el Dr. Cordero Acosta resalta la importancia de haber instaurado la institución del Defensor del Pueblo dentro del marco jurídico nacional y agradeció a los congresistas la aprobación de esta ley fundamental.

El 9 de septiembre de 1998 se fijó como fecha de inicio de la labor del Defensor del Pueblo en el Ecuador<sup>139</sup>, y como motivación para su creación se destacó que el Defensor del Pueblo ha de promover el conocimiento, respeto y observancia de los derechos humanos: individuales, colectivos y de los pueblos, así como para prevenir su violación excitando a los poderes públicos y a los ciudadanos en general para que los respeten y los defiendan de cualquier desconocimiento.<sup>140</sup>

El Dr. Julio César Trujillo<sup>141</sup>, principal precursor de la creación de la Defensoría del Pueblo en el país, destaca que esta institución debe ser un efectivo mecanismo para que la comunidad ejerza sus derechos y que el verdadero valor del Defensor del Pueblo está en su

---

<sup>136</sup> En el segundo debate de aprobación de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo realizado el 21 de enero de 1997, intervinieron los diputados Dr. Raúl Baca Carbo, Dr. José Cordero Acosta, Dr. Fabián Alarcón R., Dr. Harry Álvarez García, Dr. A. Vallejo López.

<sup>137</sup> El Diputado por la provincia del Guayas Juan José Illingworth Nieves.

<sup>138</sup> El diputado Dr. José Cordero Acosta, presidente de la Comisión de lo Civil y lo Penal del Congreso Nacional.

<sup>139</sup> Defensoría del Pueblo del Ecuador, *Manual Operativo y Reglamento de Quejas*, (Quito, UNDP, 2003), p. 1.

<sup>140</sup> Proyecto de Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, realizado por las organizaciones de Derechos Humanos, conjuntamente con otras organizaciones sociales, Quito, septiembre 6 de 1996.

<sup>141</sup> Primer Defensor del Pueblo designado en el Ecuador en 1997, quien no ejerció su cargo por falta de apoyo gubernamental y de recursos económicos, por lo que renunció al cargo a las pocas semanas de haber sido nombrado.

poder moral y fáctico para cesar las violaciones y buscar la reparación de los derechos luego de las investigaciones que éste pueda realizar.

La Defensoría se creó con el objetivo de patrocinar acciones de defensa de los derechos fundamentales garantizados en la Constitución de 1998. En este contexto, es importante analizar cómo se ha desarrollado esta institución que según declara el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo: ñes un organismo público, con autonomía funcional, económica y administrativa y con jurisdicción nacionalö. La Defensoría del Pueblo se autodefinía como:

Una organización estatal autónoma, de servicio público y cobertura nacional que sirve para controlar los abusos del poder, defender y promover el disfrute de los derechos humanos en el Ecuador. Todas las personas, incluidas las menores de edad, las privadas de libertad, las legalmente incapacitadas, las extranjeras, las empleadas públicas o privadas, etc., pueden acudir en busca de los servicios de la Defensoría.

La Defensoría no depende de formalidades rígidas porque debe actuar con gran flexibilidad y agilidad para atender oportunamente a las personas que buscan sus servicios.<sup>142</sup>

Con la promulgación de la Constitución de la República del Ecuador del año 2008, la Defensoría del Pueblo se reforzó como garantía del cumplimiento y respeto de los derechos fundamentales. Los asambleístas constituyentes, según se desprende del Acta No. 58-A, pretendieron resaltar a la Defensoría del Pueblo como organismo de tutela, sin otorgarle facultades sancionatorias, conservando así el carácter prejudicial o no judicial de sus actuaciones.

A partir de la vigencia Constitución de 2008, como se referirá con detalle más adelante en este trabajo, la Defensoría del Pueblo, desarrolló un nuevo plan estratégico para el cumplimiento de sus funciones. Parte de este plan comprende una redefinición tanto de misión, como de su visión, una reestructuración del modelo gestión que había estado vigente desde su creación. En este contexto, la mencionada institución tiene como tarea:

Hacer de la Defensoría del Pueblo un modelo de eficiencia en servicio y defensa de los derechos de los ciudadanos y de la naturaleza, compromete a sus autoridades y a un equipo de funcionarios y funcionarias en un proceso de cambio integral en el modelo de gestión de la Institución, que permita cumplir los objetivos institucionales. Desde ahora, se

---

<sup>142</sup> Sitio Web oficial de la Defensoría del Pueblo del Ecuador <[www.defensoriadelpueblo.com.ec](http://www.defensoriadelpueblo.com.ec)> septiembre, 2008.

implementará un Nuevo Modelo Institucional y la planificación estratégica para cinco años, con nuevas Misión, Visión e Imagen Institucional<sup>143</sup>.

En la página Web de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, se establece como *misión* de la institución (lo que además se reproduce en los informes anuales presentados en la Asamblea Nacional) lo siguiente:

Somos la Institución Nacional de Derechos Humanos que promueve, divulga y protege los derechos de las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos que habitan en el país, de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, y los Derechos de la Naturaleza, así como impulsar la construcción de una cultura que los reconozca y promueva en todos los ámbitos de la vida nacional para propiciar la vida digna y el Buen Vivir.<sup>144</sup>

### **3.2. Perfil del Defensor del Pueblo en el Ecuador**

En la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de 1998 se establecieron las características que el Defensor del Pueblo debe poseer, características que, en gran parte, obedecen a la corriente que han seguido los países iberoamericanos para el establecimiento de esta institución en sus ordenamientos jurídicos. Así, se reguló en el Artículo 4 de la mencionada Ley que el Defensor del Pueblo debía ser una persona independiente de toda afiliación o militancia partidista o de participación en movimientos electorales durante los tres últimos años anteriores a su elección. El legislador, como se apuntó en líneas anteriores, buscaba mediante de esta disposición asegurarse de que el Defensor del Pueblo fuera un funcionario independiente de cualquier presión político-partidista para, de esta manera, garantizar objetividad y transparencia en el ejercicio de su función, a pesar de que se asignaba al Congreso el nombramiento del Defensor del Pueblo con, por lo menos, las dos terceras partes de los miembros.

Sin embargo, y luego de que la institución tuviera diez años de existencia, vale la pena comentar que, a pesar de que la Constitución de 1998 y la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo ordenaban claramente que el Defensor del Pueblo debía ser elegido para un periodo de cuatro años y que podía ser reelegido por una sola vez, el último Defensor del Pueblo, Dr. Claudio Mueckay, permaneció en el cargo desde el año 1999 hasta

<sup>143</sup> Ibíd. < [http://www.dpe.gob.ec/index.php?option=com\\_content&view=frontpage&Itemid=56](http://www.dpe.gob.ec/index.php?option=com_content&view=frontpage&Itemid=56)> (marzo 1, 2012).

<sup>144</sup> Ibíd. < <http://www.dpe.gob.ec/>> (agosto 20 de 2015).

julio de 2008, cuando fue destituido por la Asamblea Nacional Constituyente.<sup>145</sup> Este hecho demuestra que no se cumplió la disposición constitucional en lo referente a la duración en el cargo y que, por supuesto, el nombramiento del Defensor del Pueblo realizado por el Congreso Nacional, según se desprende de investigaciones posteriores, obedeció a intereses personales que se traducían en intercambios de votos por puestos en la Defensoría del Pueblo.<sup>146</sup> Con lo dicho se demuestra que al momento de nombrar al Defensor del Pueblo, tanto la Ley como la Constitución de 1998 no establecían de forma clara de dónde se elegirán los candidatos para ocupar el cargo de Defensor del Pueblo. Así, en la Constitución de 1998, en el Artículo 96 Párrafo 2, se manifiesta que, previa la elección del Defensor del Pueblo, se debe oír a las organizaciones de derechos humanos legalmente reconocidas y la ley no dice nada al respecto.

Es por esta falta de claridad que, en el año 2005, el Dr. Patricio Pazmiño Freire dedujo una acción de amparo<sup>147</sup> para que se declare la invalidez de la elección del Dr. Claudio Mueckay como Defensor del Pueblo el 13 de julio del mismo año, al no existir organizaciones de Derechos Humanos legítimamente reconocidas que apoyen dicha candidatura.<sup>148</sup> Dicha acción fue negada por el Tribunal Constitucional, pero ya dejó en entredicho la mencionada elección.

---

<sup>145</sup> "Claudio Mueckay será destituido en las próximas horas". 2008. Ecuadorinmediato. (Quito) <<http://www.ecuadorinmediato.com/noticias/83476>>. El 23 de julio de 2008 la Asamblea Nacional Constituyente, con 79 votos a favor, 0 negativos, 6 blancos y 13 abstenciones de 99 asambleístas presentes, autorizaron el enjuiciamiento penal del Defensor del Pueblo, Dr. Claudio Mueckay, por escándalos de corrupción vinculados a un supuesto tráfico de cadáveres y a nombramientos ilegales dentro de la Defensoría del Pueblo, tras una petición de la Corte Suprema de Justicia para el levantamiento de la inmunidad de la que gozaba el mencionado funcionario.

<sup>146</sup> "Saltan nuevas evidencias contra el Defensor del Pueblo". 2008. Ecuadorinmediato. (Quito). <<http://www.ecuadorinmediato.com/noticias/82996>>. La Comisión de Control Cívico contra la corrupción (C.C.C.C.) informó de nuevas pruebas que implican la responsabilidad civil, administrativa y penal del Defensor del Pueblo en denuncias de comercialización de órganos de cadáveres por repatriarse, transferencias bancarias realizadas sin debido respaldo y nombramientos a funcionarios en el exterior, sobrepasando funciones. Las investigaciones habían sido realizadas desde el año 2006 por la citada Comisión, cuando familiares de emigrantes fallecidos en España denunciaron el cobro de indemnizaciones por parte del Defensor del Pueblo a nombre de éstos sin que el importe llegase a los verdaderos destinatarios. El juicio político anunciado en contra del Defensor del Pueblo, Dr. Claudio Mueckay, no llegó a realizarse por el compromiso que existía entre algunos bloques del Congreso y el mencionado funcionario. (julio 17 de 2008)

<sup>147</sup> Ecuador, Corte Constitucional, Resolución No. 0636-05-RA, Primera Sala, RO.335-S, 16-VIII-2006.

<sup>148</sup> El Tribunal Constitucional resolvió negar la acción de amparo interpuesta, entre otras consideraciones, debido a que, para suspender efectos de una resolución parlamentaria por violación constitucional por defectos de fondo o forma, sólo cabe la acción de inconstitucionalidad.

En este sentido, en la Constitución de 2008, en el artículo 216 de la Sección quinta, correspondiente a la Defensoría del Pueblo, se destaca la importancia de que el Defensor del Pueblo ñacredite amplia trayectoria en la defensa de los Derechos humanosö como un requisito fundamental para desempeñar dicho cargo, omitiendo la independencia partidista. Se produce además un gran cambio en el ñrgano que elige al Defensor del Pueblo en la nueva Constitución, ya que al estar la Defensoría del Pueblo dentro de la Función de Transparencia y Control Social, es el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social<sup>149</sup>, según lo establece el artículo 208 numeral 11, el encargado de designar a la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo de una terna, grupo o perfil todavía no definido en la ley, al no haber sido ésta hasta la fecha actualizada. El cargo será para un periodo de cinco años, el Defensor del Pueblo gozará de fuero de Corte y estará sujeto a juicio político por parte de la Asamblea Nacional<sup>150</sup>.

Tanto en la Constitución de 1998 como en la de 2008 se establecen como requisitos para ser Defensor del Pueblo los mismos que se exigen para ser juez de la Corte Nacional de Justicia, antes Corte Suprema, requisitos que también han variado según lo establecido en la Constitución de 2008<sup>151</sup>.

---

<sup>149</sup> El artículo 207 de la Constitución de 2008, establece que el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social estará conformado por siete consejeros o. consejeras principales y siete suplentes. Estos representantes serán propuestos por organizaciones sociales y por la ciudadanía dentro de un concurso público de méritos y oposiciones sujeto a veedurías e impugnaciones. Este proceso estará a cargo del Consejo Nacional Electoral.

<sup>150</sup> El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social transitorio, presentó el Reglamento de Comisiones Ciudadanas de Selección para la conformación, organización y funcionamiento de las Comisiones Ciudadanas de Selección de las autoridades que llevarán a cabo los concursos públicos de oposición y méritos con postulación, veeduría y derecho de impugnación ciudadana, para seleccionar, entre otras autoridades, al Defensor del Pueblo. <[http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/web/guest/comisiones\\_ciudadanas\\_de\\_seleccion](http://www.participacionycontrolsocial.gov.ec/web/guest/comisiones_ciudadanas_de_seleccion)> marzo 1 de 2012.

<sup>151</sup> Para ser designado Defensora o Defensor del Pueblo será necesario cumplir con los mismos requisitos exigidos para las juezas y jueces de la Corte Nacional de Justicia que son los siguientes, según lo establece el artículo 183 de la Constitución de la República:

1. Ser ecuatoriana o ecuatoriano y hallarse en goce de los derechos políticos.
2. Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país.
3. Haber ejercido con probidad notoria la profesión de abogada o abogado, la judicatura o la docencia universitaria en ciencias jurídicas, por un lapso mínimo de diez años; y adicionalmente, para el caso de postular para ser la primera autoridad de la Defensoría del Pueblo, acreditar amplia trayectoria en la defensa de los derechos humanos.

El primer defensor del Pueblo, designado por el pleno del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social<sup>152</sup>, en cumplimiento de la Constitución, es el Ramiro Alfredo Rivadeneira Silva, quien fue posesionado en la Asamblea Nacional<sup>153</sup>.

### **3.3. Funciones y atribuciones del Defensor del Pueblo**

En el Artículo 96 de la Constitución de 1998 se establecía que el Defensor del Pueblo patrocinaría el habeas corpus y la acción de amparo de las personas que lo requieran, de igual modo que debería observar la calidad de los servicios públicos y demás funciones que le asigne la ley.

En la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo se detallaron los deberes y atribuciones del Defensor del Pueblo que, dado su origen constitucional y su importancia dentro de un Estado Social de Derecho, cumple con amplias funciones, las cuales, sin ser jurisdiccionales, están siempre encaminadas a lograr una efectiva tutela de los derechos de los ciudadanos.

La Defensoría del Pueblo en el Ecuador tiene jurisdicción en todo el territorio nacional y, según se establece en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, está facultada para vigilar el respeto al debido proceso, en todos los casos en que las quejas recayeren en materias que se hallen sometidas a resolución judicial o administrativa. No atiende problemas entre particulares ni dicta sentencias ni tiene poder coercitivo. Sin embargo, toda autoridad pública, así como los particulares relacionados con las investigaciones que tramite el Defensor del Pueblo, deben suministrar la información que les sea requerida, sin que proceda la invocación de reserva alguna

En el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo se establecen las demás atribuciones del Defensor del Pueblo, a saber:

- e) Presentar, ante el Tribunal Constitucional, la demanda de inconstitucionalidad de acuerdo con lo previsto en el literal e) del artículo 277 de la Constitución Política de la República (1998).

---

<sup>152</sup> Ecuador, *Ley Orgánica del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social*, publicada en el Registro Oficial Suplemento de 22 de 09 de septiembre de 2009, cuya última modificación fue realizada el 24 de noviembre de 2014.

<sup>153</sup> Nota del Universo de 7 de diciembre de 2011, revisada el 15 de agosto de 2015. El Defensor del Pueblo elegido fue exasesor del exministro de Gobierno Gustavo Jalk, actual Presidente de la Judicatura.

- f) Intervenir como mediador en conflictos sometidos a su consideración por personas jurídicas y organizaciones populares con la administración pública, siempre y cuando el Defensor del Pueblo lo considere procedente y necesario;
- g) Intervenir como parte en asuntos relacionados con la protección del medio ambiente y del patrimonio cultural resguardando el interés de la colectividad;
- h) Promover la capacitación, difusión y asesoramiento en el campo de los derechos humanos, ambientales y de patrimonio cultural, utilizando los espacios de comunicación y difusión que asigna la Ley al Estado. Hacer públicas las recomendaciones, observaciones que hubiera dispuesto y orientar a los ciudadanos sobre el ejercicio de sus derechos;
- i) Realizar visitas periódicas a los centros de rehabilitación social, unidades de investigación, recintos policiales y militares para comprobar el respeto a los derechos humanos;
- j) Presentar proyectos de ley, en representación de la iniciativa popular;
- k) Pronunciarse públicamente sobre los casos sometidos a su consideración, con criterios que constituirán doctrina para la defensa de los derechos humanos;
- l) Emitir censura pública en contra de los responsables materiales o intelectuales de actos o comportamientos contrarios a los derechos humanos;
- m) Informar sobre la firma y ratificación de los pactos, convenios y declaraciones internacionales en materia de derechos humanos y velar por el efectivo cumplimiento de los mismos;
- n) Representar al país en los foros internacionales sobre las materias de su competencia;
- o) Proteger y defender, de oficio o a petición de parte, de las violaciones de derechos humanos que sufran los ecuatorianos residentes en el exterior, mediante la utilización de las vías diplomática o judicial internacional.

Los deberes y atribuciones que tenía el Defensor del Pueblo, según el marco legal de 1998, respondían sin duda alguna al interés que tuvo el legislador en recoger las características esenciales que el Defensor del Pueblo debe poseer según las experiencias de otros países latinoamericanos. El Defensor del Pueblo en el Ecuador tenía y tiene el papel fundamental de Procurador de los Derechos Humanos y, por supuesto, es un garante de los derechos establecidos en la Constitución. Es por esta razón que se justifica la publicidad de su cargo y la fuerza de su intervención en los casos sometidos a su consideración al punto que no pueden existir autoridades públicas o particulares que nieguen su llamado o impidan su inspección.

En la Constitución de 2008, el asambleísta constituyente especifica ya en el texto constitucional algunas de las atribuciones que tiene el Defensor del Pueblo, marcando diferencias sustanciales respecto de la Constitución anterior (que no señalaba ninguna) y con la Ley Orgánica. De esta manera, en el Artículo 215 de la Constitución vigente, se detalla que

(í ) la Defensoría del Pueblo tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país. Serán sus atribuciones, además de las establecidas en la ley, las siguientes:

1. El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana o los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.
2. Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos.
3. Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, acciones u omisiones de personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos.
4. Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato, la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas.

El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal para interponer las acciones constitucionales (garantías jurisdiccionales) citadas en el numeral 1 del artículo anteriormente referido, como ya se le reconocía en la Constitución de 1998. Sin embargo, y a medida que se han incluido nuevas garantías constitucionales como la acción ciudadana, la acción de incumplimiento y la acción de acceso a la información, el papel del Defensor también se ha ampliado.

De igual manera que las resoluciones o recomendaciones que realice el Defensor del Pueblo en materia de derechos humanos, de acuerdo al nuevo marco legal vigente, no responden a una esfera meramente persuasiva, sino que son de obligatorio cumplimiento so pena de sanción o juzgamiento que no emana del Defensor del Pueblo, porque iría más allá de sus funciones, sino que éste incita a la autoridad competente para que conozca, tramite y ejecute las sanciones pertinentes o al menos eso se puede colegir del texto constitucional.

El papel que desempeña el Defensor del Pueblo, según la Constitución de 2008, con relación a la normativa de 1998, sufre en este sentido una gran y debatible modificación: rebasa la clásica *õmagistratura de la persuasiónö* y tiene ahora el poder de imponer, no de sancionar ni de juzgar por sí mismo, pero sí ya de un obligatorio acatamiento. El Defensor puede además emitir, medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de Derechos Humanos.

Esta modificación del constituyente es una novedad dentro de la experiencia, al menos iberoamericana, en lo que se refiere a Defensorías del Pueblo, debido a que siempre se ha dado especial relevancia al papel no-jurisdiccional, de mediación y de rol inminentemente moral del Defensor del Pueblo. Tampoco existió dentro de los proyectos de nueva

Constitución elaborados tanto por la Comisión de Juristas del CONESUP como por la CONAIE esta especial característica.

La fuerza y trascendencia de esta institución ha radicado precisamente en su independencia de los otros órganos del Estado (a los cuales puede sugerir, informar, llamar la atención para corregir una situación de vulneración de derechos) y su cercanía con el pueblo, en una suerte de puente entre la administración y la ciudadanía. Definitivamente la Defensoría del Pueblo no puede convertirse en un ente con jurisdicción cuyas resoluciones sean de fiel cumplimiento para evitar así caer en el desacato. La institución, al ser vigilante del debido proceso, no puede tener una naturaleza diferente a la persuasiva porque, si no, sería juez y parte en los conflictos y se convertiría en un juzgado más, que es precisamente lo que se ha querido evitar.

Al respecto, el ex Defensor del Pueblo, Fernando Gutiérrez Vera, en una entrevista realizada a [www.burodeanalisis.com](http://www.burodeanalisis.com) el 4 de agosto de 2011, manifestó al ser cuestionado sobre el nuevo alcance de la institución tras la promulgación de la Constitución de 2008, que: «Ha cambiado porque se introdujo una figura, que la Defensoría puede dictar órdenes de cumplimiento obligatorio e inmediato. Y ya hemos dictado órdenes obligatorias y de cumplimiento inmediato pero no las obedecen, y el problema que hay es que no tenemos instrumentos para hacerlas cumplir. En derecho se dice siempre que ley sin sanción es como si no existiera».

Es decir, que a criterio del ex Defensor del Pueblo, las atribuciones que esta institución posee debe ir más allá de la fuerza moral de sus decisiones o recomendaciones, sino que involucre sanciones, las cuales a decir del ex funcionario, deben incluirse en la Ley Orgánica de Defensoría del Pueblo, que no se ha promulgado en cerca de nueve años de vigencia de la Constitución de 2008. Sin duda alguna, el legislador al momento de emitir las reformas a la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo establecerá las condiciones y límites a esta nueva atribución que tiene el Defensor del Pueblo. Sin embargo, es importante manifestar que, en los informes revisados desde el establecimiento de esta facultad semi-coercitiva de la Defensoría del Pueblo, no se ha evidenciado la imposición de sanciones a las entidades de la administración pública que se hubieren negado a acatar una recomendación defensorial o que no ha brindado la información requerida por la Defensoría del Pueblo.

El Defensor del Pueblo, además de garantizar los derechos de los ecuatorianos que habiten el país, debe velar por los derechos de los que estén fuera del país, es decir, se reconoce constitucionalmente una atribución que el Defensor del Pueblo ya tenía según disponía el artículo 8 literal o) de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de 1998. Como ya se manifestó en líneas anteriores, fue precisamente esta atribución, que tenía y ahora tiene en rango constitucional el Defensor del Pueblo, la que ocasionó los escándalos de corrupción en la Defensoría y que puede ocasionar superposición de funciones con la ex Cancillería, actual Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que es la llamada a encargarse de los problemas de los ecuatorianos en el extranjero, esto sin contar que por un periodo de tiempo, la Secretaría Nacional del Migrante, velaba por los derechos de los nacionales fuera del país<sup>154</sup>.

Adicionalmente, se puede mencionar que, en la Constitución de 2008, se destaca el papel que tiene el Defensor del Pueblo como tutor de los derechos fundamentales, al enfatizar la vigilancia al debido proceso, así como evitar todas las formas de tortura. No se prescinde de la clásica función del Defensor del Pueblo, que es la vigilancia a la correcta prestación de los servicios públicos, pero las investigaciones y resoluciones que sobre esta materia realice el Defensor no tienen, según el texto constitucional, carácter vinculante.

De la Defensoría del Pueblo, dentro de la nueva organización del Estado, como ya se mencionó, forma parte la función de transparencia y control social, conjuntamente con la Contraloría General del Estado, el Consejo de Participación Ciudadana y las Superintendencias, por lo que tiene nuevas atribuciones según lo establece el artículo 204 de la Constitución de 2008 tales como: controlar la prestación de servicios públicos, proteger el cumplimiento y ejercicio de los derechos (que en ningún caso se contraponen a las funciones clásicas de la Defensoría), incentivar la participación ciudadana y prevenir y combatir la corrupción, siendo estas últimas realmente novedosas para el papel del Defensor del Pueblo. Además, de acuerdo con el artículo 206 de la Constitución, los miembros de la Función de Transparencia y Control Social conforman una instancia de coordinación, con las siguientes atribuciones que complementan lo antes expuesto:

---

<sup>154</sup> Las competencias de la Secretaría Nacional del Migrante fueron asumidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, una vez que esta fue extinguida.

1. Formular políticas públicas de transparencia, rendición de cuentas, promoción y participación ciudadana y de lucha contra la corrupción.
2. Iniciativa popular en temas de su competencia.
3. Elaborar planes de lucha contra la corrupción.

En este nuevo contexto, a la Defensoría del Pueblo se le ha involucrado en mayor grado dentro de la organización del Estado, es decir, la Defensoría deja de ser un ente aislado para formar parte de una función. Es de esperarse que esta reubicación no le cueste a la Defensoría la independencia que necesita para poder controlar a los órganos del Estado en cuanto a la prestación de servicios y en el respeto de los derechos de los ciudadanos.

Se debe mencionar que, a partir de mayo de 2007, la Defensoría del Pueblo atendía casos de defensoría pública, a pesar de que esta atribución no estaba establecida ni en la ley ni en la Constitución. De esta manera el Defensor del Pueblo atendió más de 930 casos en el mencionado año, presumiendo que para el año 2008 esta cantidad sería superada, debido a que la atención era en todas las ciudades del país, en las oficinas de la Policía Judicial en estrecha colaboración con el Ministerio Público. Es menester establecer las diferencias entre una y otra institución: el Defensor del Pueblo no es patrocinador en causas penales, laborales ni en conflictos de niñez y adolescencia como sí lo es la Defensoría Pública por disposición constitucional<sup>155</sup>; el objetivo del Defensor Público es garantizar a las personas el pleno acceso a la justicia en condiciones de igualdad entre las partes que intervienen, y evitando la indefensión, en tanto que el Defensor del Pueblo tiene como función la mediación para evitar la instancia judicial, en la cual no puede intervenir sino como un mero observador del debido proceso.

En síntesis, son instituciones con diferente naturaleza y con objetivos distintos, aunque ambas busquen proteger y garantizar derechos fundamentales. Resulta positivo que en la Constitución de 2008 se realice claramente la distinción entre la una y la otra institución para impedir que éstas se confundan y efectúen funciones que no les corresponden como ya ha sucedido en el pasado.

---

<sup>155</sup> Ecuador, *Constitución de República del Ecuador*, (2008) Disposición Transitoria Décima.

Por otra parte, la figura del Defensor del Pueblo, está presente en algunas normas que integran el marco jurídico nacional, otorgándole atribuciones diferentes a las establecidas en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, y reforzando la función de garante de los derechos fundamentales, definidas en la Constitución del año 2008. En este orden de ideas, en el Código de la Niñez y Adolescencia se establece varias funciones del Defensor del Pueblo, e incluso se otorga legitimación procesal para intervenir en causas relacionadas con la protección de este grupo de atención prioritaria.<sup>156</sup> Así, en el artículo 36 del referido código, sobre las normas para la identificación, se establece el deber de comunicar al Defensor del Pueblo, el caso de la inscripción de un menor de padres no identificados, para que inicie las gestiones extrajudiciales tendientes al esclarecimiento de la filiación del niño o niña y posterior reconocimiento voluntario o entable la acción para que sea declarada judicialmente. En este mismo cuerpo normativo se establece la obligación que tiene el Defensor del Pueblo, como garante de los Derechos Humanos, de denunciar un hecho que presente características propias de maltrato, abuso y explotación sexual, tráfico o pérdida de que hubiere sido víctima un niño, niña o adolescente. De igual forma, el Defensor del Pueblo, tiene legitimación procesal activa para solicitar la limitación, suspensión o privación de la patria potestad, para proponer acción de nulidad de la adopción, interponer acción administrativa y judicial de protección. Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo forma parte del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.

Dentro del análisis de atribuciones de la Defensoría del Pueblo, en la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor,<sup>157</sup> se establece que es

(..) facultad de la Defensoría del Pueblo, conocer y pronunciarse motivadamente sobre los reclamos y las quejas, que presente cualquier consumidor, nacional o extranjero, que resida o esté de paso en el país y que considere que ha sido directa o indirectamente afectado por la violación o inobservancia de los derechos fundamentales del consumidor, establecidos en la Constitución Política de la República, los tratados o convenios internacionales de los cuales forme parte nuestro país, la presente ley, así como las demás leyes conexas; y agrega que: la Defensoría del Pueblo podrá promover la utilización de mecanismos alternativos para la solución de conflictos, como la mediación, siempre que dicho conflicto no se refiera a una infracción penal. Sin perjuicio de lo dispuesto en el presente artículo, el consumidor podrá acudir, en cualquier tiempo, a la instancia judicial o administrativa que corresponda.

---

<sup>156</sup> Ecuador, *Ley 100*, publicada en el Registro Oficial No. 737 de 03 de enero de 2003; última modificación de 07 de julio de 2014.

<sup>157</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Defensa del Consumidor*, Publicada en el Registro Oficial Suplemento 116 de 10 de julio de 2000, cuya última modificación es de 16 de enero de 2015.

La vulneración a los derechos que como consumidor tenga una persona, pueden ser atendidos ya sean por la Defensoría del Pueblo, o directamente en la instancia judicial pertinente. Al respecto del procedimiento, esta ley establece que el Defensor del Pueblo, una vez concluida su investigación y emitido el informe correspondiente, podrá acudir ante el Juez de Contravenciones competente para que se inicie el respectivo proceso.

El informe emitido por el Defensor puede ser considerado por el juez de contravenciones, es discrecional para la autoridad judicial, lo que debilita el papel del Defensor, más aún cuando, su intervención en este tipo de materia, depende de la voluntad del consumidor afectado; más aún cuando el Defensor del Pueblo, no tiene la facultad de establecer multas. A la Defensoría del Pueblo, le corresponde el establecimiento de programas de difusión y capacitación en lo relacionado con la educación del consumidor.

En la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública,<sup>158</sup> se establecieron atribuciones específicas a la Defensoría del Pueblo, para la promoción, vigilancia y garantías determinadas en el referido cuerpo normativo. Así, a la Defensoría del Pueblo, al ser el órgano promotor del ejercicio y cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, debe vigilar que tanto la administración pública, como las personas jurídicas de derecho privado, cumplan con la referida ley y difundan la información dentro los parámetros de calidad y legalidad. Adicionalmente y dentro de la legitimación procesal-constitucional que tiene el Defensor del Pueblo, puede promover o patrocinar a solicitud de cualquier persona natural o jurídica o por iniciativa propia, acciones judiciales de acceso a la información pública, cuando ésta ha sido denegada.

A partir de la promulgación de la Ley Orgánica de Discapacidades<sup>159</sup>, se establecieron nuevas y especiales atribuciones al Defensor del Pueblo, modificando de esta forma la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, e incluso otorgándole una dimensión más práctica a la tarea defensorial, y tal vez alejándose de su característica òmagistratura de la persuasión que se ha estudiado en este trabajo. En este orden de ideas, el Defensor del Pueblo, tiene la atribución, mediante la emisión de una resolución debidamente motivada, de ordenar

---

<sup>158</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública*, Registro Oficial Suplemento No. 337 de 18 de mayo de 2004.

<sup>159</sup> Ecuador, *Ley Orgánica de Discapacidades*, Registro Oficial Suplemento No. 796 de 25 de septiembre de 2012.

medidas de protección para evitar o cesar la vulneración de derechos Constitucionales de personas y grupos de atención prioritaria y sancionar su incumplimiento con la imposición de multas. El cumplimiento de estas medidas es obligatorio, para lo cual el Defensor del Pueblo puede contar con el auxilio de la fuerza pública e iniciar procesos coactivos. De forma simultánea a las medidas de protección ordenadas, se deben plantear las correspondientes acciones administrativas y/o judiciales ante el órgano competente para sancionar los hechos denunciados<sup>160</sup>.

Finalmente, en la Ley de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional<sup>161</sup>, más allá de la legitimación procesal que el Defensor del Pueblo tiene para interponer cualquier garantía jurisdiccional, se establece como norma común que, en el caso de ausencia de abogado patrocinador, de ser necesario o cuando la persona así lo solicite la jueza o juez deberá asignar un abogado de la Defensoría del Pueblo. De igual modo, la jueza o juez puede delegar al Defensor del Pueblo tanto el cumplimiento y ejecución de las medidas cautelares que se ordenen dentro de un proceso constitucional como el seguimiento del cumplimiento de la sentencia o acuerdo reparatorio. En el primer caso, la Defensoría del Pueblo, debe supervisar la ejecución de medidas cautelares y en el segundo, deducir ôlas acciones que sean necesarias para cumplir la delegación.

---

<sup>160</sup> Las medidas de protección a que hace referencia en la Ley Orgánica de Discapacidades son las siguientes:

1. Las acciones de carácter educativo, terapéutico, psicológico o material de apoyo al núcleo familiar, para preservar, fortalecer o restablecer sus vínculos en beneficio del interés de la persona afectada.
2. La orden de cuidado de la persona afectada;
3. La reinserción familiar o retorno de la persona afectada a su familia biológica;
4. La orden de inserción de la persona comprometida en la amenaza o violación del derecho, en alguno de los programas de protección que contemple el Sistema y que, a juicio de la autoridad competente, sea el más adecuado según el tipo de acto violatorio;
5. El alejamiento temporal de la persona que ha amenazado o violado un derecho o garantía, del lugar en que convive con la persona con discapacidad;
6. La custodia de emergencia de la persona con discapacidad, en un hogar de familia o una entidad de atención, hasta por setenta y dos horas, tiempo en el cual el Juez dispondrá la medida de protección que corresponda;
7. La reinserción laboral inmediata y hasta por tres meses, mientras se tramitan las acciones administrativas o judiciales ante las autoridades competentes, en casos de separación injustificada del puesto de trabajo a una persona perteneciente a un grupo de atención prioritaria; y,
8. La suspensión inmediata y hasta por tres meses de cualquier acto que amenace con vulnerar derechos especiales de las personas con discapacidad, mientras se tramitan las acciones administrativas o judiciales ante los organismos correspondientes.

<sup>161</sup> Ley publicada en el Registro Oficial Suplemento No. 52 de 22 de octubre de 2009, cuya última modificación se realizó el 25 de junio de 2013.

### 3.4. Funcionamiento y organización de la Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo cuenta con representación en cada provincia a cargo de un comisionado que, por delegación del Defensor del Pueblo, tiene las funciones, deberes y atribuciones que éste le encomiende. Actualmente, existen delegados en 24 provincias del territorio nacional. Además, el Defensor del Pueblo nombra un adjunto encargado de temas vinculados con usuarios y consumidores y un adjunto encargado de los derechos humanos y los de la naturaleza, a quienes delega funciones, deberes y atribuciones, y que igualmente lo reemplazarán, en el ejercicio de las mismas, en los supuestos de ausencia temporal. Las referidas adjuntas tiene a su vez distintas direcciones a su cargo como las Direcciones Generales de Servicios Públicos domiciliarios, de Consumidores de Bienes y Productos de Consumo Masivo, de Política Pública, Tutelar y de Educación e Investigación<sup>162</sup>.

La Defensoría del Pueblo cuenta, además, con representantes en Italia, Estados Unidos y España.<sup>163</sup> Existen también diferentes comisiones divididas por áreas temáticas: Derechos Humanos, Derechos en Conflicto, Procedimientos y Acciones Defensoriales, Derechos Humanos de los Indígenas, Protección de Personas en Movilidad, etc. En estos últimos años, la Defensoría del Pueblo ha establecido cuatro ejes de trabajo que guían su acción y garantizan la protección de los derechos fundamentales involucrados en estos temas: Lucha contra la violencia y la Discriminación, Servicios Públicos domiciliarios y Consumidores, Derecho a la vida e integridad personal y Derecho a la Vivienda.

La Defensoría del Pueblo, en los más años de su creación, ha receptado miles de quejas presentadas por la ciudadanía, siendo éste el mecanismo más utilizado para la defensa de los derechos fundamentales. Mediante la aplicación del Reglamento de Trámite de Quejas, Recursos Constitucionales y Demandas de Inconstitucionalidad<sup>164</sup>, el Defensor del Pueblo ejerce la competencia para conocer las quejas de todas las personas, sin importar su

---

<sup>162</sup> Sitio Web Oficial de la Defensoría del Pueblo <<http://www.dpe.gob.ec/estructura/>>

<sup>163</sup> La designación de cargos por parte del Defensor del Pueblo en el exterior fue señalado como un exceso en las atribuciones que éste tenía en el informe de la Comisión Cívica de lucha contra la corrupción (CCCC).

<sup>164</sup> Ecuador, *Reglamento de Trámite de Quejas, Recursos Constitucionales y Demandas de Inconstitucionalidad*, Resolución No. 012, emitida el 12 de noviembre de 1998 y publicado en el Registro Oficial No. 72 del 23 de noviembre de 1998.

nacionalidad, edad, residencia, incapacidad para hablar, retención en centros penitenciarios o policiales, internación en establecimientos psiquiátricos o cualquier relación de dependencia con el Estado. Se puede presentar una queja por violación a los derechos fundamentales que afecten la vida, la salud, la integridad física, moral o psicológica de las personas y de los derechos constitucionales o legales garantizados por los convenios y tratados internacionales ratificados por el Ecuador.<sup>165</sup>

Si la queja es admitida, se procede a su inmediata investigación sumaria, para que el funcionario público o la persona involucrada la conteste en un plazo de ocho días, prorrogables por ocho días más, a petición fundamentada de parte. La Defensoría promoverá, sin demora alguna, los recursos y acciones que impidan las situaciones de daños o peligros graves, sin que las autoridades competentes requeridas puedan negarse a su conocimiento y resolución.

En el desarrollo del trámite de la queja, el Defensor del Pueblo, propone la mediación entre las partes involucradas, en cualquier momento de la investigación. Puede además valerse de cualquier medio de prueba admisible en derecho para demostrar sus conclusiones. El Defensor del Pueblo puede continuar con una investigación coadyuvante cuando se trata de materia de derechos humanos con el fin de emitir un informe con impacto en la sociedad y responsabilidades administrativas.

La resolución defensorial puede rechazar o acoger total o parcialmente el contenido de la queja presentada, si es aceptada. El Defensor del Pueblo debe motivar debidamente su resolución en cualquier caso (incluso si es rechazada), determinando con precisión el derecho violentado o la norma incumplida para luego señalar a las personas responsables, pudiendo advertir o recordar a los funcionarios implicados el cumplimiento de la ley. Puede, además, formular recomendaciones, censurar públicamente y solicitar a las autoridades correspondientes la iniciación de acciones civiles o penales, etc.

La Defensoría del Pueblo, desarrolló un Plan Transitorio Institucional, el cual estaba enmarcado dentro de las políticas que la Defensoría requería sean atendidas para fortalecer su organización en procura de mejorar la confianza ciudadana al igual que se buscaba

---

<sup>165</sup> *Ibíd.* <<http://www.defensordelpueblo.gov.ec/>>

armonizar la normativa pertinente con las disposiciones constitucionales vigentes. Actualmente, la Defensoría del Pueblo se ha alineado a los objetivos establecidos en el Plan Nacional del Buen Vivir 2013-2017, el cual (el plan) según lo definido por el Gobierno ñes construido desde una metodología de formulación de política pública con enfoque de derechos humanosö.<sup>166</sup>

En el proyecto de enmiendas constitucionales, aprobadas por la Corte Constitucional del Ecuador, según consta de la sentencia 001-14-RC de 31 de octubre de 2014, la Asamblea Constituyente propuso la enmienda del artículo 214 de la Constitución. Al respecto, la variación del texto constitucional, está en la estructura de la Defensoría del Pueblo, por cuanto se pretende que ésta observe la ñdivisión territorial judicialö, lo cual difiere de la estructura actual, que cuenta con delegados en cada provincia. Esta nueva estructura, según lo determinó la Corte, tiene la finalidad de mejorar la organización territorial de la Defensoría del Pueblo, y garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva de las personas.

### **3.5. Defensoría del Pueblo y derechos fundamentales: tratamiento e informes en derechos humanos.**

La Defensoría del Pueblo cuenta con respaldo de los informes anuales presentados al Congreso Nacional, como formalidad de obligatorio cumplimiento, desde el año 2000. Sin embargo, y en consulta de otras fuentes<sup>167</sup>, se conoce que en el período de 1998 a 1999, la Defensoría recibió 178 recursos de amparo a nivel nacional, 76% de los cuales fueron concedidos. Es importante decir que, en la mayoría de los casos, el Defensor del Pueblo no sustituye a quien está directamente legitimado para recurrir, salvo ciertas excepciones. En el mismo período, 1998-1999, se presentaron 841 recursos de habeas corpus a nivel nacional, siendo concedidos el 57% de ellos.

#### **3.5.1. Año 2000, primer informe**

En el año 2001, el Defensor del Pueblo presenta ante el Congreso Nacional<sup>168</sup> el informe de las actividades realizadas en el año 2000 por la Defensoría del Pueblo en siete

---

<sup>166</sup> Informe Anual de la Defensoría del Pueblo del año 2014.

<sup>167</sup> Pareja, ñ*El Defensor del Pueblo, un estudio con especial referencia al Ecuador*ö, pág. 70.

<sup>168</sup> Informe presentado ante el presidente del Congreso, Hugo Quevedo Montero, el 2 de enero de 2001.

páginas, en donde resume principalmente lo siguiente en relación con la protección de los derechos fundamentales:

- a) La Defensoría del Pueblo participó en la redacción del Proyecto de la Ley de Defensa del Consumidor;
- b) Se creó el Consejo Tutelar de los Derechos Humanos, integrado por representantes directos de los sectores vulnerables y de los sectores sociales de derechos colectivos;
- c) Se creó la Dirección Nacional de Capacitación y Cultura de los Derechos Humanos, mediante la Resolución No. 025.

### **3.5.2 Casos emblemáticos conocidos por la Defensoría desde 2001 hasta 2014**

#### **-2001-**

El Defensor del Pueblo presenta su informe anual<sup>169</sup> correspondiente a las actividades realizadas en el año 2001 en 72 páginas. En dicho informe se evalúa la situación de los derechos humanos en el Ecuador, especialmente de los grupos vulnerables, las causas y las posibles medidas que deben tomarse para la efectiva tutela y realización de los mismos. El Defensor del Pueblo cita el caso de los dos menores neonatos muertos por bombas lacrimógenas lanzadas por miembros de la fuerza pública dentro de la maternidad Isidro Ayora en Guayaquil. Luego de las respectivas investigaciones, en la resolución defensorial<sup>170</sup>, la autoridad concluye entre otras consideraciones lo siguiente:

- 1) declarar responsables de la acción del lanzamiento de gas que provoca las muertes de los menores
- 2) declarar que dichos actos constituyen violación de los derechos humanos, por ser atentados en contra de la vida y la salud de las personas afectadas en estos incidentes, que violan los Arts. 1, 7 y 11, consagrados en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; en concordancia con los Arts. 3 y 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos
- 3) emitir censura pública en contra de los mencionados señores oficiales de la Policía Nacional
- 4) declarar que los actos cometidos constituyen delito de Estado y,
- 5) excítase al señor Ministro de Gobierno y Policía, para que proceda a extender las respectivas acciones de personal a fin de sancionar al Intendente y oficiales de Policía arriba mencionados.

---

<sup>169</sup> Informe anual presentado el 22 de enero de 2002 ante el presidente del Congreso, Dr. José Cordero Acosta.

<sup>170</sup> Resolución Defensorial No. 08-DAP-2001 del 27 de diciembre del 2001 a las 10h00. Adjuntía Primera.

La Defensoría del Pueblo trató casos como: la vulnerabilidad de los emigrantes ecuatorianos, la acción de la Defensoría del Pueblo en el exterior, la repatriación de cadáveres de compatriotas, el derecho de los consumidores, entre otros temas.

**-2002-**

En el año 2003, el Defensor del Pueblo presentó al Honorable Congreso Nacional<sup>171</sup> el informe sobre la situación de los Derechos Humanos en el Ecuador y de las labores desarrolladas durante el año 2002.

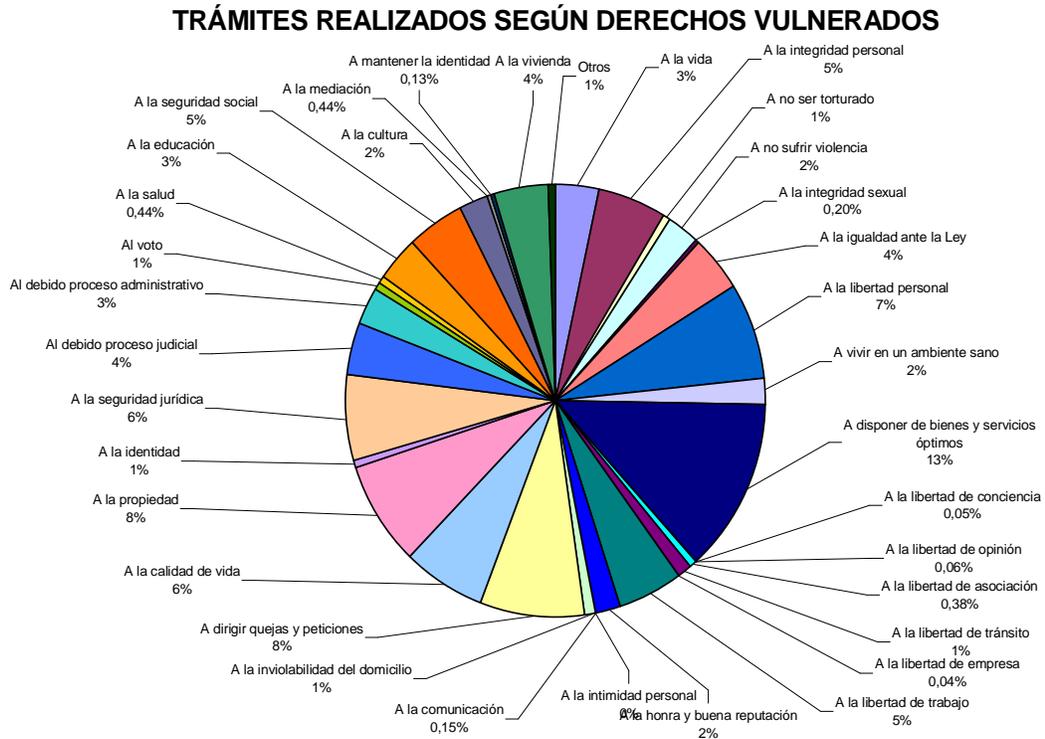
En cuanto a las actuaciones realizadas por el Defensor del Pueblo, referente a la tutela de derechos humanos se puede citar el conflicto suscitado en la provincia de Pastaza, parroquia Sarayacu con la compañía petrolera CGC, en el cual el Defensor del Pueblo declaró a la zona como comunidad bajo la protección del Defensor del Pueblo y sustentó un expediente de indagación para la protección de los derechos en riesgo al constatar que en esta región las empresas petroleras habían devastado los bosques vírgenes, contaminado el medio ambiente, trayendo como consecuencia enfermedades, destrucción y debilitamiento de sus culturas, división y enfrentamientos entre organizaciones.

Así mismo, en el caso de los productores bananeros ecuatorianos, era ya consuetudinaria su situación: año a año debían paralizar sus actividades y cerrar las carreteras en demanda para que las compañías exportadoras les paguen el precio de sustentación que cada tres meses fija el Consejo Nacional de Precios. El Defensor del Pueblo, ejerciendo la facultad de tutelar los derechos aún de oficio, dispuso la intervención de todas las compañías exportadoras del país y, mediante una investigación e inspección por peritos, se determinó si se pagaba o no el precio de sustentación que estaba vigente a la fecha. Gracias a esta medida, se logró conseguir de inmediato el levantamiento de la paralización, y, luego de determinarse que el precio de la caja de banano que las compañías exportadoras pagaban no estaba de acuerdo con el pago del precio oficial y establecer cuáles eran las compañías que evadieron dicho pago, se presentó la denuncia al Ministerio Público para que se inicie la acción penal en contra de sus responsables, en conformidad con el Art. 575 del Código Penal.

---

<sup>171</sup> Informe presentado por el Dr. Claudio Mueckay al Econ. Guillermo Landázuri, presidente del Congreso Nacional.

Con el siguiente cuadro se puede apreciar los trámites realizados por la Defensoría del Pueblo según los derechos vulnerados en el año 2002<sup>172</sup>:



La Defensoría del Pueblo elaboró el plan el Plan Estratégico Institucional, el Manual Operativo y el Reglamento de Quejas, con el apoyo del Consejo Tutelar de los Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo, que empezaba ya a consolidarse y a estructurar una cultura de defensa, promoción y cultura de derechos humanos en el país.

Como se puede observar, el papel de la Defensoría ha estado más enfocado y la ciudadanía ha utilizado más esta institución para presentar quejas por la óptima prestación de servicios públicos y privados, así como la adquisición de bienes, vinculado al derecho de propiedad.

**-2003-**

En el año 2004, Claudio Mueckay Arcos, Defensor del Pueblo de Ecuador, entregó al presidente (e) del Congreso Nacional, Ramiro Rivera, el Quinto Informe de Labores correspondiente al año 2003. La Defensoría del Pueblo atendió ese año un total de 67.027 trámites, lo cual implica un crecimiento del 545% en relación con el año 1998 y mantiene

<sup>172</sup> Datos obtenidos del informe presentado al Congreso por la Defensoría del Pueblo en dicho año.

una efectividad de solución del 79%, en un período de cinco años. Ocupó el tercer puesto entre las instituciones de mayor credibilidad, después de la Iglesia y los medios de comunicación.<sup>173</sup>

El Defensor del Pueblo destacó que ese año se tramitaron 165 repatriaciones de cadáveres, de las cuales 139 fueron financiadas por la Defensoría del Pueblo. Además, la acción protectora para compatriotas en riesgo fuera del país permitió rescatar y traer a Ecuador a 10 menores de edad en estado de indefensión u orfandad, y tramitó 14 arrestos domiciliarios, principalmente en Italia.<sup>174</sup>

#### **-2004-**

La Defensoría del Pueblo no cuenta con respaldos del informe correspondiente a las actividades de 2004 presentado ante el Congreso Nacional, en cuanto a datos estadísticos se refiere. Sin embargo, es importante citar un caso importante que se dio este año, en cuanto a las fumigaciones realizadas en frontera, dentro del Plan Colombia.<sup>175</sup> Tras la queja presentada el 5 de marzo de 2004 por el agricultor Víctor Mestanza, por cuanto las fumigaciones habían afectado su propiedad y destruido el medio ambiente, la Defensoría resolvió, luego de realizar varias investigaciones tomando en consideración los informes especializados e inspecciones técnicas, en un estudio más o menos detallado, aceptar totalmente la queja presentada, declarar responsable a la República de Colombia por los daños fronterizos ocasionados; exhortar al Presidente de la República del Ecuador para que tome medidas urgentes al respecto, inicie un proceso de cuantificación de daños y prevenga la realización de nuevas fumigaciones; hacer conocer el contenido de esta resolución a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y al Alto Comisionado de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas para que se adopten las medidas respectivas.

Este mismo año, 2004, la Auditoría de la Democracia señaló en un estudio que la Defensoría del Pueblo, en el capítulo que indicaba los niveles de confianza en instituciones específicas tenía el 54,3% de credibilidad de la ciudadanía.

---

<sup>173</sup> <<http://www.defensordelpueblo.gov.ec/defensordigital/defensor33/coyuntura.htm>. >

<sup>174</sup> <<http://www.defensordelpueblo.gov.ec/defensordigital/defensor33/coyuntura.htm>.>

<sup>175</sup> Resolución No. DAP-001-2004, dentro del trámite de investigación signado con el número 9067-DAP-2003.

## **-2005-2006-**

El Defensor del Pueblo presentó ante el Congreso Nacional<sup>176</sup>, en año 2007, el informe correspondiente a las actividades realizadas en los años 2005 y 2006. Se instauraron expedientes defensoriales de quejas y en éstos se dictaron providencias y notificaciones tramitadas por la Dirección Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (DINTRACIP). En el año 2006 se presentó un total de 66 quejas entre individuales y colectivas, de las cuales el 70% fueron solucionadas favorablemente.

En seis años se han realizado 580 repatriaciones de ecuatorianos y ecuatorianas que fallecieron en diferentes países. En esos dos años, 2005 y 2006, la Defensoría reportó algunos casos que fueron investigados por la institución y que involucraban violación a los derechos humanos, siendo los más trascendentes o emblemáticos, como los denomina el Defensor del Pueblo, los siguientes: Camposanto Monteolivo, eliminación de tornos en los buses de Quito, censura pública contra policías involucrados en el caso FYBECA, la comunidad Shuar bajo protección del Defensor, usuarios de Porta perjudicados por redondeo, amparo constitucional para proteger a Joya de la comunidad de los Sachas, usufructo de territorio huaorani, Ley de Amparo al Paciente, entre otros.

Mediante la Resolución No. 18-AP-2006, la Defensoría Adjunta Primera, recibió la queja presentada en contra de la Empresa Consorcio Ecuatoriano de Telecomunicaciones S.A. Conecel Porta por la colocación de antenas de un edificio de vivienda en medio de una zona urbana, sin los debidos permisos ni estudios de impacto ambiental, ni de afectación por las frecuencias que puede producirse a la salud humana; la institución, luego de conminar al Municipio de Quito para que realice las respectivas averiguaciones por intermedio de la comisión especializada y de escuchar a la parte denunciada, resolvió aceptar totalmente la queja y exhortar al Comisario Provincial de Salud de Pichincha para que proceda al retiro de las mencionadas antenas, así como responsabilizar en materia de derechos humanos a Conecel PORTA por el no retiro voluntario de dichas antenas y, por ende, la violación a derechos constitucionales de terceros.

---

<sup>176</sup> Informe presentado ante el presidente del Congreso, Ing. Jorge Cevallos, en el año 2007.

## **-2007-2008-**

El informe correspondiente al año 2007 fue presentado a la Asamblea Nacional Constituyente en Montecristi, ante la ausencia de Congreso Nacional.<sup>177</sup> El Defensor del Pueblo realizó especial énfasis en la función de mediación que ha desempeñado la institución en el tiempo que tiene de existencia.

En este informe, el Defensor del Pueblo presenta una síntesis de lo que ha sido la labor defensorial en los años de su existencia. Así, recrea algunos de los casos tramitados por la Defensoría y que ya se han citado en este trabajo. No obstante, anuncia que la Defensoría ha tramitado más de 31.776 quejas alrededor del país.

En el año 2007, la Defensoría del Pueblo dio primordial importancia al caso denominado por la institución como "Nelson Serrano"<sup>178</sup>, en el cual la Defensoría intervino por una supuesta "ilegal deportación" y violación de los derechos del ciudadano ecuatoriano. En la resolución emitida por el Defensor del Pueblo, éste emite censura pública en contra del ex Intendente General de Policía de Pichincha y declara (sobrepasando sus atribuciones) que el juzgamiento del ciudadano ecuatoriano Nelson Serrano por parte de la Corte de Florida, Estados Unidos, se ha seguido bajo una con jurisdicción ilegal.

En cuanto a las actividades desarrolladas por la Defensoría del Pueblo en el año 2008, la institución no presentó el informe correspondiente. La institución, al igual que muchos organismos del Estado en ese momento, se encontraba en un proceso de transición por lo que había desarrollado un Plan Estratégico que se concretó en el segundo trimestre del año 2009.

En consecuencia, no existen datos estadísticos y públicos de los trámites realizados en el periodo 2008, aunque se puede citar algunos casos conocidos por la Defensoría y que cuentan ya con resolución, como es el relativo a la grave situación de contaminación que sufren los pilotos fumigadores<sup>179</sup> en las plantaciones de banano en las provincias de Guayas y El Oro, entre otros<sup>180</sup>.

---

<sup>177</sup> Informe presentado ante el presidente de la Asamblea, Eco. Alberto Acosta, el 29 de enero de 2008.

<sup>178</sup> Resolución No. 01-AP-2007, Adjuntía Primera, Quito 20 de enero de 2007.

<sup>179</sup> "Un informe elaborado después de un año de investigaciones de campo por un equipo de peritos a cuya cabeza estuvo el médico tropicalista y experto en epidemiología, Adolfo Maldonado (de Acción Ecológica), revela el fallecimiento de, al menos, 32 personas, entre ellas pilotos que habrían muerto en accidentes a consecuencia de procesos de intoxicación. Más de trescientas personas fueron puestas bajo observación en las plantaciones bananeras de las provincias de Los Ríos, Guayas y El Oro. Los peritos determinaron que el 60% de personas sujetas a diagnóstico presenta problemas graves de salud, especialmente en sangre e hígado. Y es que no solo están expuestos los trabajadores de las plantaciones de banano, sino también los pobladores

## **-2009-**

Mediante la interposición de una acción de protección, la Defensoría del Pueblo intervino para que el juez competente obligue a la Municipalidad de Cuenca, el retiro inmediato de los torniquetes de todas las unidades de transporte público de pasajeros del país. En la sentencia emitida, en la parte considerativa aceptó expresamente que hay normas constitucionales que protegen los derechos de las personas con discapacidades, y que dichos torniquetes constituían barreras que impiden la libre accesibilidad, por lo que se ordenó el retiro inmediato de dichos mecanismos.

## **-2010-**

Según consta en el Informe Anual, en el primer semestre del año 2010, la Defensoría del Pueblo brindó apoyo a un total de 35 casos, beneficiando a 53 personas, lo cual se ve ampliado por la incidencia que esto conlleva en las estructuras familiares que se encuentran en Ecuador y en el exterior. Igualmente a partir de este año, la Defensoría del Pueblo, implementó una nueva modalidad de gestión, mediante los informes temáticos como los desarrollados en otros países miembros de la comunidad andina. En este contexto, se presentó el resultado final del Informe Temático sobre el Yasuní desarrollado por la Coordinación Nacional de Derechos de la Naturaleza y Ambientales de la Dirección Nacional de Protección. Mediante este Informe, se realizaron varias recomendaciones, entre las cuales se puede citar: recomendamos al Estado Ecuatoriano, en especial al Presidente de la República, la no explotación del bloque ITT ubicado dentro del Parque Nacional Yasuní, y de una parte de la zona intangible, independientemente del impulso de la Propuesta Yasuni-ITT y sus objetivos<sup>181</sup>.

---

asentados en lugares cercanos, donde se han detectado casos de leucemia, cáncer y malformaciones congénitas. <<http://www.portalfio.org/inicio/content/view/full/1631/86/>> (24 de septiembre de 2009)

<sup>180</sup> El Defensor Adjunto Segundo de la Defensoría del Pueblo, Santiago Argüello, se interesó en los resultados de este análisis, para excitar a las autoridades del poder público a implementar medidas efectivas que eliminen o, al menos, reduzcan los graves impactos de la fumigación en bananeras, pues éstas emplean a un total de 150 mil trabajadores que laborarían entre 12 y 14 horas diarias en contacto con los químicos. Para ello ha emitido la Resolución No. 117-CNDHIG-2008.

La Resolución ha sido notificada al Presidente de la República, Ministros de Agricultura, de Trabajo, de Salud y de Ambiente; así como a los Directores de Aviación Civil y del IESS. El Defensor del Pueblo pide a cada uno de ellos en el ámbito de sus competencias, garantizar la vigencia de los derechos a la vida, integridad personal, salud, ambiente sano, trabajo debidamente remunerado y seguridad social para las personas que son víctimas en forma directa o indirecta de los efectos de las aerofumigaciones del banano en el Ecuador con químicos altamente nocivos, pero permitidos.

<sup>181</sup> Informe Temático denominado "Yasuní", elaborado por la Coordinación Nacional de los Derechos de la Naturaleza y Ambiente de la Defensoría del Pueblo, en el año 2010.

## **-2011-**

En este periodo anual la actividad defensorial, según consta en el informe respectivo, estuvo caracterizada por la defensa y promoción de los derechos humanos y de la naturaleza<sup>182</sup>. En este contexto, el Defensor del Pueblo destaca la criminalización de los defensores de los derechos humanos y de la naturaleza, en particular del

papel de los movimientos sociales y ciudadanos en particular, en movilizaciones y protestas pacíficas cuando sienten vulneración de sus derechos consagrados en la Constitución del Ecuador, sufre las consecuencias de la aplicación de una legislación penal obsoleta, que en forma discrecional permite calificar las acciones de resistencia pacífica, contempladas en todos los pactos internacionales, como delitos de terrorismo y rebelión, configurando la criminalización de la protesta social como una violación a los derechos de libertad<sup>183</sup>.

A partir de las múltiples denuncias receptadas por la Defensoría en este sentido, la Dirección Nacional de Promoción de Derechos Humanos y de la Naturaleza, elaboró un informe denominado "Los Escenarios de la criminalización a Defensores de Derechos Humanos y de la Naturaleza en Ecuador: Desafíos para un Estado Constitucional de Derechos"<sup>184</sup>. En este informe, la Defensoría desarrolla de forma acertada varios aspectos relacionados, por ejemplo con la criminalización primaria a defensores de derechos humanos y de la naturaleza, mediante la promulgación de normas de carácter administrativo relacionadas con la regulación de Organizaciones de la Sociedad Civil, como la expedición del Decreto Ejecutivo 982 de 25 de marzo de 2008 y la tipificación de conductas o aumento de penas.

## **-2012-**

Uno de los casos que resultan emblemáticos dentro de este año, según lo señala el Defensor del Pueblo en el informe anual respectivo, es el correspondiente al expediente No. 130-2012 atendido por la Delegación Provincial de Galápagos. En este caso, una persona residente en Galápagos presentó una queja en la Defensoría del Pueblo, por cuanto el Comité de Calificación y Control de Residencia del Consejo de Gobierno de Galápagos,

---

<sup>182</sup> La Defensoría del Pueblo revisó, al menos, 63 casos sometidos a procesos judiciales entre 2007 y 2010, 42 de los cuales fueron amnistiados por la Asamblea Constituyente y 21 instaurados a partir de su judicialización. De estos últimos, doce casos los denunció el Estado que empieza a cobrar un rol fundamental en los procesos de criminalización de las acciones de defensa de los derechos humanos y de derechos de la naturaleza.

<sup>183</sup> Informe Anual y Rendición de Cuentas del año 2011.

<sup>184</sup> Sitio Web Oficial de la Defensoría del Pueblo del Ecuador <<http://repositorio.dpe.gob.ec/bitstream/39000/122/1/IT008ESCENARIOS%20DE%20LA%20CRIMINALIZACION%20DE%20DEFENSORES%20DE%20DDHH.pdf>> (20 de octubre de 2013).

negó la petición de residencia de su pareja por ser del mismo sexo, pese a que mantenía unión de hecho legalizada. Ante esta negativa, ratificada posteriormente dentro del recurso de reposición interpuesta, la Defensoría del Pueblo interpuso una acción de protección, sustentado en que los derechos son plenamente justiciables y no puede alegarse falta de norma jurídica y, en el reconocimiento de la residencia permanente a los ecuatorianos o extranjeros que tengan legalizada su permanencia en el país, que mantengan relación conyugal o unión de hecho reconocida. El juez competente aceptó la acción y ordenó se otorgue la residencia permanente a la pareja del accionante.

#### **-2013-**

En el transcurso de este año, la Defensoría del Pueblo emitió varias resoluciones, entre las que se pueden destacar, la Resolución 026-DPE-DINAPROT-2013, que determinó la ausencia de normativa para el control de medicamentos biotecnológicos, lo que, consecuentemente, atenta los derechos a la salud integral de las personas.

La Defensoría del Pueblo presentó a la ciudadanía, tres informes temáticos: *El Derecho a la Vivienda en el Ecuador*, *Las personas desaparecidas en el Ecuador* y *Conceptualización e investigación previas a la implementación del centro nacional de conciencia ciudadana*. En el marco internacional, se presentó el informe temático denominado *Ecuadorianas y Ecuatorianos en España Crisis Hipotecaria y Derechos Humanos* mediante el cual la Defensoría del Pueblo pretendía reflejar la situación de afectación de los derechos humanos de los/las ecuatorianos/as que residen en España a raíz de la crisis económica e hipotecaria que atraviesa este país. Como resultado de este análisis, la Defensoría del Pueblo de Ecuador, mediante la delegación que mantiene en España, decidió apoyar litigios estratégicos de ciudadanos ecuatorianos ante el Tribunal de Estrasburgo, de la Unión Europea.

#### **-2014-**

En este año, el Defensor del Pueblo, en el Informe de Labores presentado, hizo énfasis en la Investigación defensorial llevada a cabo en el caso de la empresa *Petrolera EP VETRA* de Colombia. En esta investigación, se establecen las afectaciones que produce la explotación petrolera en la frontera, que impactan negativamente en el territorio ecuatoriano, al tiempo que vulneran los derechos de sus habitantes.

El informe temático sobre *las personas desaparecidas en el Ecuador, Análisis de respuestas estatales, estadísticas, acceso a la justicia y contexto socio cultural de la*

problemática 2013-2014. Mediante la publicación de este informe, se recomendó al Estado ecuatoriano que cuente con un sistema eficiente que funcione independientemente de la condición socioeconómica de las familias, del sector donde estas viven y de la presencia física de las mismas en la institución para impulsar el proceso<sup>185</sup>.

### 3.5.3. Análisis de los trámites y recursos atendidos por la Defensoría desde el año 2001 al 2014.

Durante los años 1998, 1999, 2000, 2001 y 2002 la efectividad de solución de trámites en promedio se mantuvo en el 79%. El gran total de trámites es de 61.052, de los cuales el 28% corresponde a Quejas, el 1,13 % a Hábeas Corpus, el 1,42% a la Acción de Amparo, el 0,16% a los Informes de Procedibilidad, el 0,11 % a los Hábeas Data y el 68% a Consultas.

Con los siguientes cuadros se podrá analizar y evaluar de forma más clara lo que ha sido el trabajo de la Defensoría del Pueblo en los últimos años, según los datos disponibles y dependiendo de la clase de trámite. Así lo relativo a las quejas receptadas, las mediaciones realizadas y las consultas atendidas:

	Año	Quejas receptadas	Mediación	Año	Número de casos
	<b>Quejas</b>	2001		16.397	
2002		17.680	2002		
2003		18.046	2003		
2004		no hay datos	2004		
2005-2006		56.155	2005-2006	1905	
2007		31.776	2007		
<b>Consultas</b>		<b>Año</b>	<b>Consultas realizadas</b>		
	2001	37.976			
	2002	41.634			
	2003	48.409			
	2004	no hay datos			
	2005-2006	96.513			
	2007	65.448			

<sup>185</sup> Informe temático elaborado por la Dirección Nacional de Investigación e Incidencia en Políticas Públicas.

Del año 1998 hasta el 2006 la efectividad de solución de trámites en promedio se mantuvo en el 77%. El gran total de trámites es de 491.744, de los cuales el 31% corresponde a Quejas, el 1,039% a Hábeas Corpus, el 0,46 % a la Acción de Amparo, el 0,21% a los Informes de Procedencia, el 0,05% a los Hábeas Data y el 65,09% a Consultas.

Como se observa en los cuadros antes expuestos, las quejas receptadas por la Defensoría se han incrementado con el paso de los años, de igual forma que ha sido exitosa la labor mediadora del Defensor, ejerciendo de esta manera la *õmagistratura de la persuasiónõ* que es característica de éste. Debido a la atención generalizada, gratuidad y credibilidad de la institución, según los datos obtenidos, las consultas atendidas también se han incrementado exitosamente. En consideración al informe del año 2007, en los dos últimos años la Defensoría había resuelto 1.905 casos y el nivel de eficiencia es de 97,52% y en el 2006 y de 95,19% en conflictos laborales, comerciales, crediticio financieros, familiares, profesionales, interpersonales, etc.

Con relación a los recursos constitucionales interpuestos por la Defensoría, se podrá apreciar, según los datos que a continuación se exponen, una evidente disminución desde el año 2001 hasta el año 2007, a saber:

<b>Informes de procedibilidad</b>	<b>Año</b>	<b>No. de casos receptados</b>	<b>Amparo</b>	<b>Año</b>	<b>No. de casos receptados</b>
	2001	126		2001	148
	2002	102		2002	872
	2003	89		2003	93
	2004	No hay datos		2004	No hay datos
	2005	93		2005	8
	2006	97		2006	134
	2007	25		2007	18
<b>Habeas corpus</b>	<b>Año</b>	<b>No. de casos receptados</b>	<b>Habeas data</b>	<b>Año</b>	<b>No. de casos receptados</b>
	2001	686		2001	34
	2002	695		2002	69
	2003	381		2003	9
	2004	no hay datos		2004	no hay datos
	2005	209		2005	16
	2006	200		2006	16
	2007	0		2007	3

Como se manifestó, existe una disminución notoria entre el número de las acciones que se han interpuesto en años anteriores como el amparo constitucional y habeas data. Por ejemplo, en 2006 se interpusieron 134 amparos constitucionales y 16 hábeas data, mientras que en el año 2007 apenas se han interpuesto 18 amparos y 3 habeas data. El Defensor del Pueblo atribuye esta disminución a que muchos reclamos contra la administración pública o contra proveedores de servicios, por ejemplo, se han resuelto mediante la innovadora intervención persuasiva y de gestión oficiosa de la institución. Con la mediación se ha disminuido, según el criterio del Defensor, el grado de conflictividad y se han superado exitosamente las controversias, al producirse acuerdos satisfactorios para las partes. Además, según el criterio de los funcionarios de la Defensoría, los recursos de habeas data han sido sustituidos por quejas o peticiones en aplicabilidad de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública - LOTAIP.

A partir de mayo de 2007 se atendieron 930 casos de defensoría pública y el índice para el año 2008 es inmensamente superior, porque la atención es en todas las ciudades del país, en las oficinas de la Policía Judicial y en las unidades de delitos flagrantes, en estrecha colaboración con el Ministerio Público.

La actividad de la Defensoría para el año 2010, se puede sintetizar con el siguiente cuadro:

<b>Tipos de Trámites Defensoriales</b>	<b>Número de casos</b>	<b>porcentaje</b>
consultas	20.938	64.67%
peticiones	10.420	32.18%
hábeas corpus	13	0.04%
acciones de protección	24	0,07%
hábeas data	7	0.02%
acceso a la información pública	91	0.28%
incumplimiento	3	0.01%
acción ciudadana	3	0.01%
medidas cautelares	20	0.06%
vigilancia debido proceso	700	2.16%
Dirección Nacional de Protección	155	0.47%
<b>TOTAL</b>	<b>32.374</b>	<b>99.97%</b>

186

Según la información revisada, la actividad de la Defensoría del Pueblo, se ha centrado, como tradicionalmente ha sucedido, en la atención a quejas y apertura de

<sup>186</sup> Informe Anual y Rendición de Cuentas 2009-2010, en la Biblioteca Digital Especializada en Derechos Humanos y de la Naturaleza.

expedientes defensoriales, y poco, en la interposición de garantías jurisdiccionales. En año 2011, el defensor del Pueblo interpuso dos acciones de protección y una petición de selección de sentencia: Acción de protección 004-DPE-2011 (Inscripción de niña con los apellidos de las madres); Acción de protección 001-DPE-2011 (Cambio de sexo en cédula de identidad) y Selección de sentencia 001-DPE-2011 (Caso Club femenino de futbol Guipuzcoa).

La Defensoría del Pueblo, a nivel nacional, recibió 12.343 nuevos casos de los cuales el 11,09% corresponden a derechos del buen vivir; el 0,06% a la protección de derechos comunidades, pueblos y nacionalidades; el 0,11% a derechos de participación; el 0,53% de los casos atendidos corresponde a la tutela de los derechos de la naturaleza; el 12,93% a los derechos de libertad; el 11,79% a los derechos de protección; y el 63,48% a los casos relacionados con el derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad.

Garantía	N. casos	Porcentaje
Hábeas Corpus 32	32	42,60%
Seguimiento de sentencias de garantías y medidas	15	20%
Amicus Curiae	7	9.3%
Reclamos previos de acciones por incumplimiento 6 8%	6	8%
Petición de selección y revisión de sentencias de garantías	6	8%
Medidas cautelares	4	5.3%
Acciones de Protección	3	4%
Acción Extraordinaria de Protección	1	1.3%
Hábeas Data	1	1.3%
Acción de acceso a la información públicas	0	0%
<b>Total</b>	<b>75</b>	<b>100%</b>

Según consta en el Informe Anual de 2012, la Defensoría del Pueblo de Ecuador habría receptado 41.503 casos, de los cuales se han atendido 14.667 en el marco de la competencia institucional y 26.836 se brindó asesoría y remitió a las instituciones competentes. De estos datos, se reportan 695 casos ingresados, relacionados con vulneraciones de derechos, y 1.677 casos están vinculados con vulneraciones a derechos de usuarios, de los cuales se resolvieron 1.047. En este orden de ideas, se emitieron 36 Resoluciones Defensoriales, una de las cuales, la No. 003-DPE-DINAPROT-2012, trató sobre la detención arbitraria de personas de nacionalidad cubana, sometidas a procesos de

exclusión, se encuentran privadas de su libertad en el aeropuerto Mariscal Sucre. La Defensoría constató que existen diez personas privadas de libertad por más de 24 horas, y que su detención no cumple con los preceptos constitucionales, legales y de instrumentos internacionales. Asimismo, reafirma que la movilidad no debe ser criminalizada y menos penalizada.

En cuanto a garantías jurisdiccionales, la Defensoría del Pueblo, planteó la Acción Extraordinaria de Protección la cual fue designada con el No. 0518-12-EP y la Sentencia 167-15-SEP-CC de 2015-05-20, la cual fue negada por la Corte Constitucional. De igual modo, las Acciones de protección 005-DPE-2012 (Vulneración de derechos fundamentales) 003-DPE-2012 (Apellido de la madre antepuesto al del padre en inscripción de niña); las intervenciones mediante la figura del *Amicus curiae* 003-DPE-2012 (Matrícula negada en Unidad Educativa a menor de edad y el Hábeas corpus 002-DPE-2012 (Personas arbitrariamente privadas de libertad).

La actividad defensorial en año 2013, según se refleja del cuadro siguiente, se caracteriza por la atención a las quejas y denuncias principalmente, lo que deriva en las varias investigaciones que realiza el Defensor del Pueblo y que, según sea pertinente, contarán con resolución y recomendación. Así, se emitieron 55 resoluciones defensoriales, entre los cuales está la Resolución 007-DPE-DINAPROT-C-2013, sobre la Privación de libertad en Centro de deshomosexualización. De igual forma tiene mucha incidencia los trámites derivados de quejas por derechos de los consumidores y usuarios.

<b>Tipos de Trámites Defensoriales</b>	<b>Número de casos</b>
Garantías Jurisdiccionales	98
Investigaciones Defensoriales	5269
Gestiones ociosas	554
Trámites de consumidores	3477
Vigilancia del Debido Proceso	1468
Seguimiento de Cumplimiento de Sentencias de Garantías Jurisdiccionales	102
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>10.968</b>

187

De los 98 casos correspondientes a garantías jurisdiccionales y que la Defensoría señala en la información oficial difundida, 58 han sido acciones de acceso a la Información

<sup>187</sup> Informe rendición de cuentas 2013.

Pública, 11 hábeas corpus, 9 medidas cautelares, 9 acciones de protección, 5 acciones de incumplimiento de sentencias y dictámenes, 2 acciones de incumplimiento de dictámenes internacionales, 2 amicus curiae y 1 acción de hábeas data<sup>188</sup>. Adicionalmente, se ha revisado que la Defensoría del Pueblo ha planteado tres acciones extraordinarias de protección, correspondientes a los casos 1227-12-EP, 1090-11-EP, obteniendo las sentencias Nos. 128-13-SEP-CC y 073-13-SEP-CC, respectivamente y la acción extraordinaria de protección No. 001-DPE-2013, correspondiente a la Sentencia en caso de cambio de sexo.<sup>189</sup>

En el año 2014, la Defensoría del Pueblo, a nivel nacional, recibió 12.343 nuevos casos de los cuales el 11,09% corresponden a derechos del buen vivir; el 0,06% a la protección de derechos comunidades, pueblos y nacionalidades; el 0,11% a derechos de participación; el 0,53% de los casos atendidos corresponde a la tutela de los derechos de la naturaleza; el 12,93% a los derechos de libertad; el 11,79% a los derechos de protección; y el 63,48% a los casos relacionados con el derecho a acceder a bienes y servicios públicos y privados de calidad.<sup>190</sup>

Los datos oficiales proporcionados por la Defensoría del Pueblo, al igual que la investigación realizada en la Web de la Corte Constitucional del Ecuador, se desprende que en cuanto a la interposición de garantías jurisdiccionales, hay más participación de la Defensoría como delegada para el cumplimiento de sentencias y vigilancia del proceso de ejecución que, como accionante. Así, en este periodo se desprende que la Defensoría, ha intervenido en calidad de Amicus curiae en dos casos, el de dotación de medicamentos antirretrovirales (001-DPE-2014) y sobre la Independencia judicial en casos de deportación (002-DPE-2014).

---

<sup>188</sup> Acción de protección, la No. 002-DPE-2013 sobre discriminación en concurso de méritos y oposición persona con discapacidad; Habeas corpus 001-DPE-2013 (Privación de libertad a ciudadano uruguayo); Amicus curiae 005-DPE-2013 (Sentencia dictada por el Juzgado Segundo de lo Civil y Mercantil de Esmeraldas, en el caso Guerrero vs Banco Pichincha); Amicus curiae 004-DPE-2013 (Caso María Aguinda Salazar y otros vs Chevron Corporation)  
Amicus curiae 006-DPE-2013 (Vulneración del derecho a la propiedad colectiva de la Comuna Montañita)

<sup>189</sup> Sitio Web Oficial de la Corte Constitucional del Ecuador  
<<http://relatoria.corteconstitucional.gob.ec:8282/cgi-bin/wxis.exe/iah/scripts/>> (11 de agosto de 2015).

<sup>190</sup> Informe de Labores del Defensor del Pueblo del año 2014.

<b>Tipos de Trámites Defensoriales</b>	<b>Número de casos</b>
Garantías Jurisdiccionales	32
medidas de protección	6
Investigaciones Defensoriales	5.323
Gestiones oficiosas	770
Trámites de consumidores	4782
Vigilancia del Debido Proceso	1345
Seguimiento de Cumplimiento de Sentencias de Garantías Jurisdiccionales	85
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>12343</b>

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La Defensoría del Pueblo se creó en el Ecuador con el fin de fortalecer el sistema de Derechos Humanos, y por estar acorde con lo que sucedía en otros estados latinoamericanos que ya reconocían esta institución en sus legislaciones y/o constituciones.

La Constitución de 1998, introdujo õlas garantías a los derechosö, concebidas como instrumentos judiciales que permitan la õjusticiabilidadö de los derechos reconocidos en una primera parte de la Constitución; así, conjuntamente con el Hábeas Corpus ya existente, se reconoció el Hábeas Data, la Acción de Amparo y la Defensoría del Pueblo, como una de estas garantías. Sin embargo, a pesar de esta ubicación y del rango constitucional que la Defensoría ha tenido casi desde el momento de su creación, los resultados obtenidos por ésta no pueden ser considerados satisfactorios y menos aún proporcionales al verdadero propósito con el cual fue incorporada al texto constitucional y menos aún en comparación con los resultados de otros países de la región andina.

La Defensoría del Pueblo constituye un mecanismo de protección de los derechos humanos; puede decirse que es la forma concreta de como los estados han pretendido institucionalizar una garantía fundamental. Al respecto, la Corte Constitucional del Ecuador, en una de sus sentencias, ha manifestado que: õla existencia de garantías institucionales como el rol de la Defensoría del Pueblo, aseguran la efectiva vigencia de los derechos constitucionales, deber primordial del Estado, razón por la cual, por mandato constitucional se ha asignado el rol de la õ...protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuadorí ö <sup>191</sup>Es decir que la intención del asambleísta constituyente, fue precisamente, que el Defensor del Pueblo, sea una garantía constitucional en sí misma, al tiempo que sea garante de la vigencia y respeto de las garantías establecidas a favor de los ciudadanos.

Como demuestran los datos expuestos en este estudio, la Defensoría del Pueblo en el Ecuador desde su fundación hasta el año 2014, muestra un índice con tendencia a disminuir en la presentación de acciones de garantías jurisdiccionales. Así dentro de los primeros 10 años de legitimación procesal, considerados desde el 1998 hasta el año 2008, la actividad del Defensor del Pueblo, ha variado como consecuencia del cambio constitucional y normativo. En los primeros años de la legitimación procesal del Defensor del Pueblo, estuvo más

---

<sup>191</sup> Ecuador, Corte Constitucional, Sentencia No. 003-14-SIN-CC de 31 de octubre de 2014.

encaminada a vigilar el cumplimiento del debido proceso en los juicios puestos en su conocimiento y a presentar informes de procedibilidad. Desde el año 2008, el Defensor del Pueblo, ha interpuesto, principalmente, acciones de hábeas corpus, amicus curiae y acciones extraordinarias de protección. Adicionalmente, el Defensor del Pueblo realiza, por delegación legal, y por mandato expreso de los jueces competentes, seguimiento del cumplimiento de sentencias y dictámenes constitucionales. Esta actividad se complementa con la naturaleza de garante de los derechos que tiene el Defensor del Pueblo.

Dentro de la actividad jurisdiccional, el Defensor del Pueblo, no solamente posee legitimación procesal, para activar directamente cualquier garantía constitucional y tutelar de esta manera cualquier derecho vulnerado que sea considerado como tal en el bloque de constitucionalidad. La legitimación procesal del Defensor del Pueblo, como se ha revisado en esta investigación, involucra competencia para comparecer en procesos de justicia ordinaria, como aquellos determinados en el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia. Estas nuevas atribuciones, con relación a las que establecidas en el año 1998, conllevan a que el Defensor del Pueblo, se convierta en una figura más práctica dentro del tema de garantías, y se aleje un poco de la magistratura de la persuasión o meramente moral que históricamente lo ha caracterizado.

Es así que a partir de la promulgación del año 2008, el Defensor del Pueblo, se la conferido mayores atribuciones, e incluso la competencia para emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y no, únicamente con la censura pública y la derivación a las autoridades competentes. Según se revelan de los datos oficiales estudiados, la Defensoría del Pueblo, no ha ejercido de forma significativa, su nueva competencia, y continua, en la gran mayoría de los casos sometidos a su conocimiento, solicitando juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos hallados, lo que resguarda la tradición defensorial. En este punto es importante considerar que el texto constitucional, establece que el Defensor del Pueblo, puede emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato. Las medidas referidas, por el poder moral sin sanción que ha definido la figura del Defensor del Pueblo, deberían entenderse como cautelares y no con el carácter sancionatorio; sin embargo y al no existir una ley reformada a la Constitución del año 2008, no existe una definición clara al respecto.

El incremento de la labor de la Defensoría del Pueblo, está en su función de supervisión del Estado y promoción de los derechos humanos, mediante los informes

defensoriales y las investigaciones temáticas. Los informes defensoriales contienen recomendaciones a la administración pública que no son vinculantes, lo que, puede parecer en un primer momento como una labor ineficaz. Sin embargo los informes generados por la Defensoría del Pueblo, y las resoluciones que se emiten, pueden ser utilizados por ciudadanos y/u órganos jurisdiccionales para activar una garantía jurisdiccional.

Los informes temáticos constituyen un gran avance en la labor del Defensor del Pueblo en el Ecuador, porque permiten realizar un verdadero diagnóstico de la realidad del ejercicio de los derechos humanos en el país. Estas investigaciones deben ser realizadas desde la independencia que legitima al Defensor del Pueblo, lo que conlleva a que su labor sea una crónica social fehaciente y coherente con los hechos a la luz de los derechos fundamentales. Luego, estos informes temáticos al ser adecuadamente publicitados cobran gran trascendencia en el escenario nacional, puesto que la administración pública y/o particulares pueden y deben, realizar las enmiendas necesarias para corregir o subsanar lo determinado por el Defensor del Pueblo e incluso, definir políticas públicas.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo ecuatoriana, aunque ha implementado este tipo de informes, todavía se encuentra un paso más atrás de las experiencias que como Defensoría tienen Colombia y Perú; en estos países, como se describe en el segundo capítulo de este trabajo, tienen estructuras institucionales más eficientes y presentan informes defensoriales que reflejan un verdadero trabajo investigativo. Estas investigaciones defensoriales, han conseguido en dichos países crear políticas públicas y difundir la cultura de defensa de los derechos humanos. Estos informes son fruto de investigaciones en temas específicos y tiene la publicidad que respaldan su contenido, así la Defensoría del Pueblo en Perú, en un informe defensorial sobre la "Aplicación del silencio administrativo, retos y posibilidades" realiza un trabajo extenso (318 hojas) cuyo contenido investigativo parte de la competencia del Defensor del Pueblo para conocer y tutelar el correcto funcionamiento de los servicios públicos.

La labor de la Defensoría del Pueblo en el Ecuador no solamente que es amplísima, sino que está revestida de gran complejidad: supervisar al poder público y proteger a las personas de las acciones u omisiones del Estado, sin otras herramientas que el discurso moral, el diagnóstico y la legitimación procesal. En este contexto, la Defensoría del Pueblo ha dado algunos pasos como garante de los derechos humanos y como garantía

constitucional, sin embargo de lo cual, existe mucho trabajo pendiente, más aún cuando se compara las experiencias de otros países.

Como lo demuestran los datos analizados, existe mayor número de personas que acuden a la Defensoría del Pueblo, lo que evidencia que también se ha incrementado la confianza ciudadana en la institución. Este incremento se debe también al conocimiento que tienen las personas de sus derechos y de su exigibilidad. A partir de la promulgación de la Constitución del año 2008, se determinó que el Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, lo que implica la centralidad de los derechos de las personas, su prevalencia sobre el Estado y la Ley, incluso sobre la Constitución. El fin del Estado es el reconocimiento, la promoción, la garantía de los derechos constitucionalmente establecidos.<sup>192</sup>

El Estado Constitucional de derechos, se caracteriza por la justiciabilidad de los derechos, la aplicación directa de aquellos por cualquier autoridad y el sometimiento del Estado a los derechos. En virtud de lo cual, se podría pensar que en este tipo de Estado, la figura del Defensor del Pueblo, resultaría menos indispensable, que lo que sería, por ejemplo, en un Estado Social de Derecho. La estructura garantista del Estado, permite la aplicación directa de la Constitución y por ende, la reivindicación de los derechos de los históricamente débiles y excluidos. En este contexto, se consolida la Defensoría del Pueblo, como una herramienta constitucional para tutelar las garantías establecidas en la Constitución a favor de los derechos fundamentales. Es decir que el Defensor del Pueblo refuerza la estructura garantista del Estado Constitucional de derechos y justicia, sin ser contradictorio con el modelo, sino complementario.

El Defensor del Pueblo es garante de la democracia constitucional, y de los contenidos materiales plasmados en los derechos fundamentales. Así, contribuye a la separación de poderes, destaca los derechos de los grupos de atención prioritaria, equilibra la relación del Estado y el ciudadano, promueve la igualdad formal y material de las personas, vigila la correcta prestación de los servicios públicos, coadyuva a la reparación integral-material de un derecho vulnerado declarado por la autoridad jurisdiccional competente, garantiza la tutela judicial efectiva de los derechos, evalúa y controla políticas públicas y enfatiza en su labor de supervisión que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no al revés etc. La actividad del Defensor del Pueblo acompaña, en todas sus formas de

---

<sup>192</sup> Ramiro Ávila Santamaría, "Del Estado legal de derecho al Estado constitucional de derechos y justicia", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, (Año XV, Montevideo, 2009).

manifestación, a la centralidad de los derechos que atraviesa la Constitución como su eje esencial.

Para que el Defensor del Pueblo, cumpla con los enunciados precedentes, debe ser independiente y autónomo, para que su actividad sea efectiva y goce de la legitimidad necesaria para cuestionar al poder público; es decir, se convierta en una garantía del cumplimiento del Estado Constitucional de Derechos, una forma concreta de protección y tutela de los derechos.

En este marco constitucional, es preciso citar a Ferrajoli para determinar que el Defensor del Pueblo debe trabajar de forma concreta por:

El reconocimiento de todos los derechos para todas las personas y, en este sentido, la universalidad debe entenderse no como la imposición de los derechos de una cultura sobre otra, sino como el reconocimiento de la dignidad humana que significa el reconocimiento de las particularidades relacionadas con situaciones o con grupos humanos específicos: mujeres, niños, migrantes, personas en situación de discapacidad, comunidades étnicas o minorías, sectores sociales en condiciones económicas, críticas, etc. Además del reconocimiento, se trata de la incorporación de todos los derechos en el ordenamiento positivo porque solo de esta manera los derechos dejan de ser simples enunciados para cobrar validez efectiva, esto es, para convertirse en potestades reales que pueden reclamarse frente al Estado o frente a otros sujetos.<sup>193</sup>

El Defensor del Pueblo tiene el desafío de imponer a la administración pública y a los propios ciudadanos el cumplimiento del paradigma que implica el Estado Constitucional de derechos y justicia. La Defensoría del Pueblo del Ecuador tiene una tarea constitucional que no ha sido cumplida, en los términos que determinaron su incorporación en el texto de la Constitución de 1998 y en los desafíos que implican, la Constitución de 2008. Sin embargo, ha contribuido, sin lugar a dudas a la difusión de los derechos humanos y ha realizado, una gestión de supervisión de la actividad de la administración pública, especialmente en la prestación de servicios de forma satisfactoria. Así, la actividad de la Defensoría del Pueblo, se ha concentrado principalmente, y según los datos obtenidos en la defensa de los derechos del consumidor, incluso, la Defensoría estuvo involucrada en la creación de la ley que regulaba lo referente a esa materia. En los informes del Defensor del Pueblo existe clara referencia al hecho de que la gran mayoría de las quejas receptadas provienen del mal funcionamiento de un servicio público o particular, la mala calidad de un producto o la publicidad engañosa.

---

<sup>193</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías, la ley del más débil* (Madrid, Trotta, 1999) p 38.

La gestión de la Defensoría del Pueblo, no ha sido valorada según su verdadera dimensión por parte del poder estatal y con un índice de desconfianza por parte de la población; incluso, la actividad defensorial ha sido tratada con cierta ligereza por parte del Estado, seguramente debido a que a este no le interesa la supervisión de su accionar que realiza el Defensor del Pueblo, y porque no existen consecuencias punitivas o sancionatorias que acompañen a las resoluciones defensoriales. Adicionalmente, ha existido poca difusión en los medios comunicación de los casos investigados por la Defensoría del Pueblo, y sus valiosas recomendaciones, pese a la gran inversión que el Estado que ha realizado en publicidad del gobierno, en los últimos años. La falta de publicidad de la labor del Defensor del Pueblo, dificulta su accionar y conlleva a que las resoluciones defensoriales sean consideradas poco relevantes y pierdan efectividad. Es importante considerar que la censura pública con la utilización de los medios constituye una pieza clave para el correcto y exitoso funcionamiento de la institución.

El Estado no se realiza el seguimiento suficiente a los casos que ha conocido la Defensoría del Pueblo, y no ha advertido que los informes temáticos pueden ser el inicio de creación de políticas públicas y/o producción legislativa. Lo dicho demuestra una evidente vulneración al principio de coordinación, uno de los rectores del correcto funcionamiento de la administración pública.

En cuanto a la legitimación procesal para proponer recursos constitucionales y acciones de garantías jurisdiccionales, la Defensoría del Pueblo, según los datos analizados, ha intervenido en pocos procesos, pese a que puede actuar sin necesidad de ser requerido, solo con el conocimiento, a nombre de, como titular de derechos difusos y como legitimado activo de los derechos de la naturaleza. Como se evidencia del análisis realizado al funcionamiento de las Defensorías del Pueblo de Colombia y Perú, esas defensorías han desarrollado más y mejor su actividad jurisdiccional, siendo un referente de consulta permanente en sus países.

Para concluir, es importante manifestar que la Defensoría del Pueblo de Ecuador, requiere más atención por parte del Estado, para poder cumplir, verdaderamente, con su tarea constitucional y legal. El fortalecimiento de esta institución, debe comenzar con la promulgación de una nueva Ley<sup>194</sup> que regule las actividades de la Defensoría del Pueblo, de

---

<sup>194</sup> La Defensoría del Pueblo elaboró el primer informe del Proyecto de Ley que fue votado favorablemente el 24 de septiembre de 2014 y pasó a primer debate en el pleno de la Asamblea Nacional el 14 de octubre del 2014. La Comisión recogió las observaciones que se generaron por las y los asambleístas en el pleno de la

acuerdo a lo establecido en la Constitución del Ecuador del año 2008, que como ya se ha mencionado, instauró un nuevo modelo de Estado. Dentro de este contexto, en el proyecto de ley de la Defensoría del Pueblo del Ecuador, se incluye la facultad del Defensor del Pueblo, de interponer acción ciudadana cuando se produzca la violación de un derecho o la amenaza de afectación a personas, comunas, comunidades, pueblos o colectivos, ante autoridad pública, no judicial (seguramente para diferenciar de una acción de protección) con el objetivo de que se tome la medida normativa, política pública o servicio que resulte más eficaz para impedir o cesar tal vulneración o amenaza<sup>195</sup>.

Esta nueva atribución, en términos de la comisión legislativa proponente, al parecer, daría un nombre diferente a una función tradicional de la Defensoría del Pueblo, que no es otra que la de persuadir a la autoridad pública competente, para que tome la medida normativa pertinente, y por intermedio y solamente por dicha medida, cese la amenaza o violación de los derechos humanos. Es decir que, esta atribución, finalmente, no atañe cambio en la función que el Defensor del Pueblo históricamente ha realizado. Sin embargo, en este mismo proyecto, se propone que el Defensor del Pueblo, pueda emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de derechos fundamentales y solicitar la sanción ante la autoridad competente por su incumplimiento. Esta atribución es novedosa, dista de aquellas que tienen los defensores del pueblo de los países estudiados en esta investigación y puede ser contradictoria a la naturaleza del Defensor del Pueblo.

La Defensoría del Pueblo, debe ser fortalecida respetando su tradicional ejercicio de la magistratura de la moral, de la censura y de la persuasión; el hecho de otorgarle el poder de emitir medidas, y, que otra autoridad tenga la competencia sancionatoria para el mismo hecho, podría conllevar en la práctica, a un conflicto de atribuciones y a una eventual desnaturalización del rol del Defensor del Pueblo en el Estado. De ahí que, es importante que se valore el trabajo del Defensor del Pueblo, otorgándole más presencia en los medios públicos para que pueda ejercer la censura, denuncia y exposición de los derechos humanos vulnerados y el diagnóstico preciso de los servicios públicos que se prestan de forma deficiente. La voz del Defensor del Pueblo debe estar parcializada al cumplimiento de los derechos constitucionales y a la defensa de los más débiles, por lo que, resulta imperativo

---

Asamblea y se encuentra actualmente sistematizándolas para incorporarlas en el texto de la propuesta legislativa, como paso previo al segundo debate.

<sup>195</sup> <<http://www.asambleanacional.gob.ec/es/contenido/proyecto-de-ley-de-la-defensoria-del-pueblo-del-ecuador-se>>

que sea una voz independiente. En tal virtud, haber incluido a la Defensoría del Pueblo, como parte de la Función de Transparencia y Control Social, no es necesariamente lo más correcto, pues al formar parte uno de los poderes del Estado, resta validez a uno de sus principales roles, que es precisamente, vigilar el legal y constitucional funcionamiento de aquellos poderes.

El Defensor del Pueblo debe gozar de absoluta independencia gubernamental y de una gran trayectoria, para que los juicios de valor que emite, no solamente consten en los informes anuales que presenta ante la Función Legislativa, sino que resuenen en la comunidad. A la Defensoría del Pueblo del Ecuador, le falta precisamente esa resonancia; la labor del Defensor del Pueblo no es conocida, ni los informes y/o recomendaciones que emite, causan la expectativa y el consecuente cambio que se aspira para una institución que cuenta con respaldo convencional, constitucional y legal. Es importante que el papel del Defensor del Pueblo sea más activo, cuente con mayor publicidad y éste más cerca de las personas que requieren de su intervención, por lo que, resulta positiva la enmienda constitucional que, pretende justamente, su reorganización administrativa.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo, para el cumplimiento de sus fines, debe contar con el presupuesto suficiente para desarrollar una verdadera promoción y protección de los derechos humanos. De la información revisada al respecto, se puede determinar que dentro del presupuesto general del Estado<sup>196</sup> desde el 2008 hasta el 2014, se ha incrementado el porcentaje asignado a la Defensoría del Pueblo, sin que esto signifique que se haya atendido las necesidades de la institución. En los años 2008 y 2009, la Defensoría del Pueblo contó con un presupuesto exactamente igual de US \$ 80103.431,33. Para el 2014<sup>197</sup>, el presupuesto general de Estado fue de US \$ 34.300000.000, de los cuales se consignó el 0.05% a la Defensoría del Pueblo, esto es US \$150118.366, 89, el cual fuera ejecutado el 99, 78%. Del presupuesto consolidado de la Defensoría del Pueblo, cerca del 92% estaba destinado al gasto corriente (gastos personal, bienes y servicios) y apenas US \$ 200.000, era el presupuesto para el fortalecimiento de la Defensoría del Pueblo en la promoción y

---

<sup>196</sup> <<http://www.finanzas.gob.ec/el-presupuesto-general-del-estado/>> El Presupuesto General del Estado es la estimación de los recursos financieros que tiene el Ecuador; es decir, aquí están los Ingresos (venta de petróleo, recaudación de impuestos, etc.) pero también están los Gastos (de servicio, producción y funcionamiento estatal para educación, salud, vivienda, agricultura, seguridad, transporte, electricidad, etc., de acuerdo a las necesidades identificadas en los sectores y a la planificación de programas de desarrollo).

<sup>197</sup><<http://www.observatoriofiscal.org/attachments/article/2662/Presupuesto%202014.1.pdf>>

protección de los derechos humanos de las personas en contexto de movilidad<sup>198</sup>, el cual fuera devengado en un 84.48%.<sup>199</sup> Con base en los datos revisados, se verifica que el Estado no ha destinado el presupuesto suficiente para el correcto funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, y debería hacerlo para el futuro, puesto que, si se considera al presupuesto que se asigna a la Defensoría como gasto y no como inversión, la misión constitucional de ésta, no podría ser cumplida a cabalidad.

---

<sup>198</sup> Ecuador. Defensoría del Pueblo, Dirección Nacional Financiera. (2014)

<sup>199</sup> *Ibíd.*

## BIBLIOGRAFÍA

- Abad, Yupanqui, Samuel B., *Defensoría del Pueblo y administración de justicia: elementos para el debate*, Lima, CAJ Konrad Adenauer Stiftung,; PE; 1996.
- Barrionuevo, Silva, Ney, *En la Mira*, Quito, Sur Editores, 2005,
- Bidart, Campos, Germán, *La interpretación del sistema de derechos humanos*, Buenos Aires Ediar, 1994.
- Bueso, Díez, Laura, *Las nuevas formas de control de las administraciones públicas tras los procesos de reforma: en especial, la institución del defensor del pueblo*, VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003.
- Carmona y Choussat, Juan Francisco, *El Defensor del Pueblo Europeo*, Madrid, Serie Administración General, INAP, 2000.
- Carpizo, Jorge, *Derechos Humanos y Ombudsman*, México, Editorial Porrúa, 1998.
- Centro de Iniciativas de Cooperación al desarrollo (CICODE), *El Fortalecimiento del Ombudsman Iberoamericano*, Alcalá de Henares, Servicio de Publicaciones de Universidad de Alcalá, 1999.
- Corchete, Martín, María José, *El Defensor del Pueblo y la protección de los derechos*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2001.
- Comisión Andina de Juristas, *La Defensoría del pueblo en Ecuador: retos y posibilidades*, Quito, Projusticia, 1998.
- Comisión Andina de Juristas, *La función de las Defensorías del Pueblo*, Lima, CAJ, 2001.
- Comisión Andina de Juristas, *Democracia y Derechos Humanos en el contexto latinoamericano*, Lima. 2005.
- Corte, Dalla, Gabriela, *Frente al Ombudsman; expectativas de derechos en el poder no vinculante*, Barcelona, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona [ISSN 1138-9788] N° 69 (21), 1 de agosto de 2000.
- Defensoría del Pueblo de Perú, *Anticoncepción quirúrgica voluntaria I. Casos investigados por la Defensoría del pueblo*, Lima, Defensoría del Pueblo, 2000.
- Informe Defensorial 77, Ejecuciones Extrajudiciales. Casos investigados por la Defensoría del Pueblo*, Lima, Defensoría del Pueblo, 2003.

- *Ante todo, el diálogo. Defensoría del Pueblo y conflictos sociales y políticos*,  
Lima, Defensoría del Pueblo, 2005
- Informe Minería y Derechos ciudadanos. Una aproximación desde la Defensoría  
del Pueblo*, Lima, Defensoría del Pueblo, 2005.
- Eberhard, Christoph, et al., *Variaciones sobre la Justicia Comunitaria*, Bogotá, Instituto  
Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos, 2003.
- Eguiguren Praeli, Francisco José, *La prevalencia del deber de la Defensoría del Pueblo de  
proteger los derechos fundamentales frente a la obligación de suministrar  
información a las autoridades judiciales: alcances y límites*, Buenos Aires Konrad  
Adenauer Stiftung CIEDLA, AR; 1999.
- Enciclopedia Jurídica Latinoamericana, Universidad Autónoma de México.
- Figueruelo, Burrieza, Angela, *Bases para un análisis comparado de la institución del  
defensor del pueblo en España y en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de  
Colombia, CO, 1998.
- García, Laguardia, Jorge Mario, *El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala*,  
VI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional Tomo IIö.
- Gil Robles y Gil Delgado, Álvaro, *El control parlamentario de la Administración (El  
Ombudsman)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1981.
- *El Defensor del Pueblo*, Madrid, Editorial Civitas, S.A. 1979.
- *El Defensor del Pueblo (DP) y su impacto en España y América Latina*,  
Bogotá, Revista de la Asociación Iberoamericana del Ombudsman, núm. 3, 1994
- Gil Robles, Álvaro, *Tendencias Actuales del Derecho*, México Fondo de Cultura  
Económica, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999.
- Guillaume-Hofnung, *La médiation*, Paris, 1995, Editions PUF, 74.
- Laguardia, García, Jorge Mario, *öVI Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional  
Tomo IIö*.
- Maiorano, Jorge L., *El Ombudsman, Defensor del Pueblo y de las Instituciones  
Republicanas*, Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1987.
- Morón Sánchez, Miguel, *El fortalecimiento del Defensor del Pueblo Iberoamericano*,  
Madrid, CICODE, Universidad de Alcalá, 1999.
- Novoa Mauricio, *Defensoría del Pueblo: aproximaciones a una Institución Constitucional*,  
Lima, Universidad de Lima, Fondo de Desarrollo Editorial, 2003.

- Pareja, Rosales, María Teresa, *El Defensor del Pueblo, un estudio con especial referencia al Ecuador*, Montevideo, Fundación Korad-Adenauer Uruguay, 2004.
- Parejo Alfonso, Luciano, *Diez años de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo, Problemas y perspectivas*, Madrid, Universidad Carlos III, 1992.
- Pardomo Vidal, Jorge; *El control de la administración, la influencia constitucional y la teoría del Ombudsman en Colombia.*  
 <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2359/17.pdf>>
- Pellón Rivero, Ricardo, *El Defensor del Pueblo*, Madrid, Colección Informe, 1981.
- Romero, Ana María, *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas* Lima, Comisión Andina de Juristas, 2004.
- Santos, Boaventura de Souza, *Estado, Derecho y Luchas Sociales*. Bogotá, ILSA Dupligráficas. 1991
- Soria, Aldo F. *El defensor del pueblo: su competencia*, Quito, Ediciones Generales LIBIMEN, 1999.
- Ugarte, José Manuel, *Revista de Derecho Público Proceso Administrativo II*, Buenos Aires, Rubimal- Culzoni Editores.
- Varios Autores, *Iudicium et Vita*, San José, Instituto Interamericano de Derechos humanos, 1998.
- Varios Autores, *Aportes andinos sobre Derechos Humanos*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2005.
- Varios Autores, *Estudios Básicos de Derechos Humanos II*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Edición García HNOS. 1995.
- Varios Autores, *El fortalecimiento del Ombudsman latinoamericano* CICODE.