

EL OMBUDSMAN O DEFENSOR DEL PUEBLO

Por Alfonso Zambrano Pasquel

Introducción:

Cualquier proceso serio de cambio en sus inicios va a tener que enfrentar un duro embate y resistencia, en ocasiones por desconocimiento del tema y en otras por una mal entendida política de oposición a toda propuesta de superación que conlleva la necesaria discusión. Esto ha ocurrido con el Ombudsman o defensor del pueblo que es institución nueva en nuestro país y que cuenta ya con la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. Por nuestra parte nos habíamos pronunciado en forma breve en uno de nuestros trabajos¹, en el que como se podrá apreciar creíamos conveniente que la defensoría pública dependiese del Defensor del Pueblo al que denominábamos Procurador de Derechos Humanos y otro aspecto interesante era la propuesta de crear la Comisión Nacional de Derechos Humanos, que en México es altamente representativa como organismo institucionalizado de control y de reclamo por el respeto a los derechos humanos.

Luis de la Barreda Solórzano, Presidente de la Comisión de Derecho Humanos del Distrito Federal, que es uno de los pilares de la existencia de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México nos recuerda que a sus 185 años el Ombudsman tiene mundialmente una vitalidad extraordinaria. Su gran empuje se produce a raíz de la Segunda Guerra Mundial y se encuentra en boga en América Latina y en Europa del Este.

Como dice de la Barreda: "El Ombudsman va de país, como Hércules de trabajo en trabajo. Por qué y para qué? La actividad gubernamental ha crecido aceleradamente y ese crecimiento ha multiplicado las posibilidades de fricción entre gobernantes. Los mecanismos de control sobre los actos de autoridad han resultado insufi-

G. Alfonso ZAMBRANO PASQUEL, en *Práctica Penal*, tomo V, editorial Edino, 1995, p.123-127.

cientes. No existen muchas instancias donde presentar inconformidades. Los tribunales generalmente son lentos, formalistas y costosos. Cada día es más vigorosa la corriente internacional preocupada por la efectiva protección de los derechos humanos. Si bien es cierto que ya se contaba con recursos y tribunales administrativos para defender los legítimos intereses de los gobernados, el Ombudsman cuenta con ventajas importantes sobre los instrumentos tradicionales".²

La propuesta es que la Defensoría del Pueblo sea autónoma, expedida, antiburocrática, ágil, con la finalidad de controlar el poder en beneficio de la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica. La sociedad ecuatoriana debe exigir de la función pública, eficiencia, honestidad, apego a la ley y respeto a la dignidad humana.

La experiencia de México.-

En 1990 surge la llamada Comisión Nacional de Derechos Humanos cuyo titular Jorge Carpizo consolidó un proceso importante de respeto a los derechos humanos en circunstancias en que la opinión pública no confiaba en la institución nueva. El trabajo eficiente y serio frente al abuso y la impunidad la han dado suficiente autoridad moral a la CDHDF y a la Comisión en general. Al momento cuenta con 33 organismos públicos defensores de derechos humanos que constituyen la red nacional de protección no jurisdiccional probablemente más grande que existe en el mundo.

Como es de suponer el Ombudsman mexicano no tiene capacidad para formar cuerpos policiales con excelente preparación profesional, técnica y respetuosa de los derechos humanos; no agentes del ministerio público buenos investigadores, verdaderos juristas y guardianes de la legalidad; ni jueces con gran versación jurídica y honestidad e independencia real del poder político; ni defensores de oficio diligentes y capaces; ni operadores del sistema penitenciario que crean en la necesidad de dignificar las prisiones; ni en fin autoridades administrativas a más de eficientes, incorruptibles.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos de México limita su accionar al ámbito no judicial, esto es cuando se trata de la violación de

² Luis de la IZARREDA SOLORZANO, Gaceta, 1, año 4, enero de 1997, México D.F., p. 59-60.

derechos humanos que no se den en la marcha de un proceso penal y de otro tipo de procesos pues no tiene la calidad de Ombudsman judicial de manera que no interviene por ej. con la tutela del amparo de libertad, pues en estos casos deben operar los propios organismos de control de la función judicial. Dicho de otra manera, no interviene judicialmente cuando se trata de violación a garantías procesales sino cuando se trata de la violación de derechos humanos en el ámbito no judicial.

En el instructivo para la presentación de quejas ante la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF)³, se recuerda que la Comisión podrá conocer de:

- actos y resoluciones de organismos y autoridades electorales.
- resoluciones de carácter jurisdiccional.
- conflictos de carácter laboral.
- conflictos entre particulares
- ? consultas formuladas por autoridades, particulares u otras entidades respecto a la interpretación de disposiciones constitucionales y de otros ordenamientos jurídicos.

Las decisiones del Ombudsman mexicano no tienen carácter coactivo, pero resuelve casos delicados en los que se dilucida si la autoridad ha actuado arbitrariamente o conforme a derecho. De 10 que decida puede depender en buena parte la libertad, el honor y el patrimonio de los quejosos y también el buen nombre, el prestigio y aún la permanencia en el puesto *del* servidor público contra el que se enderexa la queja. Como dice Luis de la Barreda, «... para trabajar en la institución no basta, aunque es necesario, simpatizar con la causa de los derechos humanos. Se requieren colaboradores de sólida formación profesional, mayoritariamente abogados, si bien no puede prescindirse de médicos forenses y de otros profesionales con conocimientos en las diversas materias de la criminalística. El titular de la Comisión de Derechos Humanos, cuya calidad profesional debe ser excelente, está obligado a seleccionar a los candidatos técnicamente mejor calificados para una

³ Gaceta citada, p. 79.

función que requiere idoneidad, la cual consiste en un alto grado de profesionalidad ... "4

A la calidad profesional debe sumarse la necesaria autonomía, pues si el Ombudsman se convierte en un tributario o dependiente de una de las instancias de la sociedad política encaramada en el poder, con la mala experiencia de lo que significa la dependencia del poder político su trabajo resultará ineficiente y comprometido.

La Comisión de Derechos Humanos no se limita a emitir recomendaciones sino que puede cumplir una eficiente labor conciliadora en esa contradicción entre el respeto a los derechos humanos y su contraparte, el abuso del poder. En no pocas ocasiones mediante un procedimiento informal y breve con el ineludible respeto al Estado de Derecho consigue una conciliación entre los intereses contrastantes de las autoridades y los particulares. La recomendación es un recurso extremo o de última ratio porque la misma supone un severo cuestionamiento a la actuación de la autoridad o del agente de ésta, que puede devenir en su enjuiciamiento. Esta amigable composición es inadmisibile por supuesto cuando se trata de un abuso grave o de una violación de lesa humanidad a los derechos individuales o colectivos. En estos casos nada hay que conciliar y el servidor público responsable debe sufrir las consecuencias jurídicas de su atropello con todo el rigor legal.

La conciliación y eficacia se da en situaciones de poca monta como la dilación de un trámite, negligencia para atender un justo reclamo de naturaleza administrativa, inobservancia de horarios de atención al público, etc., que no signifique un perjuicio al particular que afecte significativamente su vida o que resulte de difícil reparación.

La recomendación es el arma de más poder porque es el instrumento jurídico más importante del defensor de los derechos humanos ya que "paraliza los abusos de poder, mostrándole a los servidores públicos abusivos la avidez contorsionada de su propia imagen, tal como Perseo hizo con la Gorgona ... es errónea ver a las Recomendaciones como agresión contra los destinatarios. A fin de cuentas emitirlas es lanzar una *bengala de aviso* y requerir aliados, porque son aliados los que la Comisión necesita: los simples espectadores nunca bastan ... De 37 Reco-

4 Gaceta citada, p. 61.

mendaciones emitidas por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, está totalmente cumplidas 30, esto es el 81 % u. 5

Como en ocasiones se ha tratado de desprestigiar el trabajo de la CDHDF afirmando falsamente que trata de proteger a los delincuentes, nos basta recordar que una de sus Recomendaciones se refiere a más de 20 órdenes de aprehensión incumplidas por negligencia, desorganización, mala fe o corrupción, por lo que se le solicitó al Procurador General de Justicia el efectivo cumplimiento de estas órdenes judiciales al tiempo que se inicien los procedimientos para determinar a los responsables de su incumplimiento. Coincidió en que *los derechos humanos no sólo no propician la impunidad sino que su ejercicio es un medio eficaz para combatirla.*

En cifras: de las 4.248 quejas atendidas en el ámbito de la procuración de justicia el principal quejoso fue la víctima del delito 78%, Y del total de los expedientes abiertos solo el 7.6% ha sido por queja del inculpado. Del total de quejas en 36 meses, el mayor volumen 1.445 expedientes - ha sido por dilación en la procuración de justicia. En sus tres años de vida la CDHDF ha brindado orientación jurídica a 51.722 personas y ha abierto 12.616 expedientes de los cuales se encuentran concluidos 12.476 esto es el 98.8%. En 8.586 (el 60%) la conclusión fue favorable al quejoso. El 71 % de los asuntos terminados concluyó en menos de un mes. Han sido sancionados 569 servidores públicos, habiéndoles iniciado averiguación previa a 51; contra 65 se ejerció acción penal, y cinco fueron condenados judicialmente a prisión. Por Recomendación de la CDHDF hay dos servidores públicos condenados a nueve años de prisión por torturas comprobadas; otros cinco más se encuentran en calidad de prófugos igualmente por torturas; en contra de tres se ha iniciado averiguación previa y a dos se les sigue proceso penal por el mismo delito.

Otros logros importantes de la CDHDF son: que el Monte de Piedad Nacional deje de cobrar tasas de interés excesiva a sus deudores, que en las instituciones públicas no se exija a las mujeres certificado médico de no gravidez para ocupar un puesto de trabajo, que en el Servicio de Transporte Público no se pida más el examen de detección de virus del SIDA y han cesado las humillaciones a que eran sometidos los detenidos mediante las presentaciones públicas que hace la policía a los medios de

comunicación. Agregamos que en 1996 nació la Casa del Árbol que es un trabajo de educación en derechos humanos dirigido a los niños que aprenden jugando sus derechos y obligaciones.

El defensor del pueblo en algunos países. -

Suecia.- Instituido desde 1809 tiene el nombre de Ombudsman y es nombrado por la Asamblea Legislativa, dura en el cargo de 4 años y puede ser reelegido luego de 2 períodos. Es independiente y se encarga de los problemas de acceso del público a documentos oficiales. Hay cuatro tipos de Ombudsman, en los Tribunales de Justicia, Bienestar Social, Militar, Administrativo y Civil.

Israel.- Se llama Comisionado para las quejas del público y nace en 1949 bajo el nombre de Comisionado del Estado hasta 1971 en que toma el nombre actual. Es nombrado por el Presidente del Estado bajo recomendación del comité interior. Dura en el cargo 5 años y forma parte del Gobierno.

Se dedica sólo a inspeccionar la administración pública y a investigar a los servidores de las instituciones estatales, previo las quejas recibidas del público.

Dinamarca.- Tiene el nombre de Ombudsmand y aparece en 1955, siendo nombrado por el Parlamento. Dura 4 años en el cargo y es independiente. Su función es la de vigilar a los funcionarios del Estado y denunciar las irregularidades en que incurran. Tiene como particularidad la de controlar la administración civil y militar.

Inglaterra.- Tiene el nombre de Comisionado y aparece en 1967 designado por el Parlamento. Dura en el cargo hasta los 65 años de edad y forma parte del Consejo de los Tribunales. Debe dar inmediata atención a las quejas de los ciudadanos con respecto al control de la administración de las instituciones del Estado. Es independiente en sus funciones y tiene una gran autoridad.

Finlandia.- Se denomina Ombudsman y es nombrado por el Parlamento por 4 años. Surge en 1971, siendo independiente pero sometido al control parlamentario. Defiende los derechos de los ciudadanos en el ámbito civil, administrativo y militar.

Francia.- Se lo conoce como Mediateur y surge a partir de 1973 nombrado por el Consejo de Ministros, durando 6 años en las funciones. Es

independiente y propicia la sanciones no jurisdiccionales a los atentados contra las libertades públicas.

Portugal.- Se lo denomina Proveedor de la Justicia apareciendo en 1975. Es nombrado por el Presidente de la República de una tema propuesta por el Primer Ministro del Ministro de Justicia. Forma parte del Ministerio de Justicia y de la Procuraduría General del Estado. Pretende asegurar la justicia y legalidad de la administración a través de medios informales. Fiscaliza a los funcionarios que han incurrido en una ilegalidad.

España.- Es denominado Defensor del Pueblo y nace en 1978. Es nombrado por el Congreso y el Senado y dura 5 años en el cargo. Es independiente en sus actuaciones pero debe responder ante las Cortes Generales. Supervisa la actuación de la administración y sus atribuciones se extienden a los civil y militar.

Argentina.- Aparece en 1990 con el nombre de Defensor del Pueblo, nombrado por el Congreso para 4 años. Es independiente y sus funciones son la difusión de los derechos humanos por medios de comunicación y la docencia, y tiene que ver con el control ambiental. Teóricamente debe controlar a las instituciones públicas y privadas que prestan servicios a la comunidad.

Costa Rica.- Surge en 1992 como Defensor de los Habitantes y es nombrado por la Asamblea Legislativa por 4 años, estando adscrito al poder legislativo. Está facultado para interponer recursos de inconstitucionalidad, de Hábeas Corpus y de Amparo. Controla sólo la Administración Pública.

Las defensorías del pueblo en la región andina. - 6

Una visión panorámica de esta institución en la región andina nos permite apreciar que adquiere carta de residencia a partir de la década de los noventa, incorporándose hasta el momento con distinta suerte en el marco de los procesos de reforma constitucional. Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú lo han incorporado en sus Constituciones. En Chile y Venezuela se discute su incorporación, pero solamente en Colombia y

⁶ Debe revisarse el excelente documento de la COMISION ANDINA DE JURISTASD, Los Andes: emergentes o en emergencia? 1996, Lima, Perú, 1997, p. 40 -47.

Perú se encuentran en real funcionamiento. Hasta el momento su operatividad está dirigida a la supervisión de la administración pública.

Veamos la institución por países:

Bolivia.- Es introducida mediante la reforma constitucional de 1967, estructurándolo como el órgano llamado a cuidar que los derechos y garantías de las personas sean respetados por las actividades administrativas de todo el sector público. Tiene que velar igualmente por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos. En 1996 la Cámara de Diputados elaboró un proyecto de ley del Defensor del Pueblo tomando en cuenta el anteproyecto de ley elaborado por el capítulo boliviano del Ombudsman y un anteproyecto de Ley de Cooperación Técnica de La Naciones Unidas para el Desarrollo.

Sus actividades se contraerían a iniciar de oficio o a petición de parte toda investigación conducente al esclarecimiento de las actuaciones u omisiones de los responsables de la actividad administrativa del sector público que impliquen violación a los derechos humanos; formular críticas públicas frente a comportamiento de las autoridades que sean lesivos a los derechos humanos, y formular advertencias, recomendaciones, recordatorios de deberes legales y sugerencias para la adopción de correctivos y medidas a todas las autoridades y funcionarios públicos del país. También está facultado para proponer modificaciones a las leyes, decretos y resoluciones no judiciales, sugiriendo al Congreso la legislación conveniente en materia de derechos humanos.

Debe promover el cumplimiento, la promoción y la divulgación de los convenios internacionales sobre derechos humanos; pudiendo interponer los recursos de inconstitucionalidad de amparo y .ábeas corpus. El Defensor del Pueblo estará auxiliado por tres Defensores Adjuntos que lo representarán y cumplirán las funciones que determine el Reglamento Interno, pudiendo establecerse oficinas en cualquier departamento, provincia o lugar del territorio nacional.

Chile.- La Corporación Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR), el capítulo chileno del Ombudsman y algunos especialistas nacionales han planteado la conveniencia de introducirla en Chile. El programa de la "Concertación de los Partidos para la Democracia" cuyo

candidato presidencial era Patricio Aylwin propuso su incorporación. Se está trabajando para la creación de una Institución Nacional de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, como órgano estatal autónomo, con jerarquía constitucional y autonomía funcional, financiera y administrativa, de cobertura nacional, destinada a la defensa y promoción de los derechos humanos. Para esto se requiere de una reforma constitucional que lo ponga a resguardo de eventuales mayorías parlamentarias que pretendan alterar su estructura o dificultar el ejercicio de sus actividades.

La propuesta pretende que el organismo procure la defensa de los derechos del individuo frente a la administración del Estado, en todas aquellas situaciones cuyo control no esté asignado constitucionalmente a otros órganos del Estado. Debe igualmente investigar de oficio todos aquellos casos en que se afecten intereses generales de la población, colaborando al mejoramiento del ordenamiento legal y administrativo así como al desarrollo de las políticas públicas que afectan a la población. La estructura comprende un Consejo, un Presidente del Consejo y un Secretario Ejecutivo.

El capítulo chileno del Ombudsman a solicitud del Presidente Aylwin elaboró un proyecto que era la Defensoría del Pueblo pero que aún no ha sido aprobado y sin posibilidades reales de hacerlo en corto tiempo. Este sería un organismo autónomo que tiene por finalidad conocer, investigar y evaluar el respeto de los derechos humanos por los órganos de la Administración Pública. Duraría cuatro años en el cargo, propuesto por el Presidente de la República pero designado por la mayoría absoluta de los Diputados y Senadores reunidos en Congreso pleno, sin que pudiese optar a un cargo de elección popular sino al transcurrir dos años desde la terminación de su periodo. Para ser elegido Defensor del Pueblo se requiere el título de abogado con 15 años de ejercicio profesional, haber destacado en la actividad profesional, universitaria o pública, tener no menos de 40 años de edad y gozar de comprobada reputación de idoneidad, integridad e independencia.

Colombia.- En medio de esta espiral de violencia que sacude a Colombia es destacado el trabajo del Defensor del Pueblo y de sus Defensores Delegados que al momento son seis: para los derechos de niño, de la mujer y del anciano; para la salud y la seguridad social; para los derechos colectivos y del ambiente; para los indígenas y las minorías étnicas; para asuntos constitucionales y legales; y para el estudio de la

defensa del derecho a la participación ciudadana.

El Defensor del Pueblo colombiano ha priorizado su lucha en la protección del derecho a la vida, integridad personal, libertad individual y debido proceso, por considerarlos como aquellos derechos que son más frecuentemente vulnerados en Colombia o que se encuentran en peligro de ser violados. Ello explica su intervención mediadora con la guerrilla cuando ésta ha mantenido privados de la libertad a ciudadanos civiles o militares. Igualmente ha denunciado a los denominados "grupos de limpieza social" como responsables de la muerte de más de ochenta personas en la población cafetera de Chinchiná, por lo que solicitó a la Policía y al Ministerio Público públicas explicaciones, frente al marco de impunidad que rodeaba estas muertes.

Otro aspecto de relevante intervención es el que tiene que ver en general con la situación de los derechos humanos en el país, con la impunidad y con las violaciones a normas internacionales de carácter humanitario. En el debate sobre las medidas que debieran adoptarse en el proceso de pacificación en Colombia, el Defensor del Pueblo manifestó ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas su conformidad con las propuestas gubernamentales de llegar a una paz negociada con los grupos paramilitares o armados, sin compartir la posibilidad de aplicar medidas como el indulto o la amnistía para desmovilizar a los alzados en armas, aunque admitiendo si la posibilidad de penas reducidas.

El Defensor Público de Colombia trabaja igualmente por la protección y promoción de los demás derechos civiles y políticos, e incluso de los derechos económicos, sociales y culturales. Presentó un cuestionador informe en torno a la situación de más de 5.000 menores de edad que integran las filas de las fuerzas militares, de la guerrillas y de los paramilitares y a mediados del último año denunció que 4756 jóvenes que cumplen el servicio militar son menores de 18 años. Este informe trajo reacciones de parte del ejecutivo y del ejército que desmintieron que los menores fuesen enviados a combatir.

La protección de los derechos de la mujer ha recibido una gran atención por parte de la defensoría delegada, con actividades de difusión descentralizada de derechos a través de grupos de -apoyo integrados por representantes de organizaciones de mujeres, entidades

estatales, organismos no gubernamentales (ONG) de protección de Derechos Humanos, en coordinación con las municipalidades de distintas zonas. En este importante segmento se hace un eficiente trabajo de base promocionando los derechos de la mujer, discutiendo con las autoridades y la comunidad el tema. Para el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de los compromisos que asume el Estado tanto nacional como internacionalmente, la Defensoría cuenta con la colaboración de mujeres de los sectores que sufren con más frecuencia la omisión del Estado, como cuando se trata de las desplazadas, víctimas de la violencia política, las que vive en zonas de cultivos ilegales, las internas de los centros penitenciarios, las madres adolescentes, etc.

Perú.- En 1993 se incorporó en la Constitución la Defensoría del Pueblo y en marzo de 1996 se designó al primer titular de la misma, mediante decisión del Congreso de la República. Ha dado muestras de independencia con el ejecutivo de la defensa de los compradores nacionales de las acciones que el Estado mantenía en la empresa Telefónica del Perú, obteniendo una respuesta favorable del gobierno.

Al producirse la detención del general (r) Rodolfo Robles Espinoza efectuada por miembros del Servicio de Inteligencia Militar y ordenada por el fuero castrense, expresó su preocupación porque tales hechos se diesen y que resulten contrarios a una pretendida pacificación, exhortando a las autoridades jurisdiccionales para que garanticen los derechos fundamentales del detenido, por cuya actitud reclamó el consejo Supremo de Justicia Militar, a la que calificó como de inaceptable intromisión e interferencia en la justicia penal militar.

Una de las actividades en las que ha participado el Defensor del Pueblo promoviendo el respeto a los derechos humanos, ha sido como miembro de la comisión especial creada para proponer al Presidente de la República el indulto de aquellas personas sentenciadas injustamente por terrorismo. Las quejas de los ciudadanos por violación de sus derechos fundamentales o por la mala prestación de los servicios públicos, empezaron a recibirse a partir de septiembre de 1996 y hasta noviembre se habían recibido 3000 de las cuales se admitieron 1600 y se resolvieron 350. La mayoría de las quejas tiene que ver con mala atención en la Oficina de Normalización Previsional (ONP) por la deficiencia en el pago de pensiones, por el retraso del poder judicial en la atención de los procesos, por el despido de personal en la administración pública, por la deficiencia en las cobranzas de las compañías eléctricas y de telé-

fonos, y por las concesiones indebidas de permisos y licencias a centros comerciales en zonas urbanas y exceso en los cobros coactivos en que incurrían las municipalidades.

Se han nombrado nuevas autoridades en la institución como el Defensor Ajunto, el Defensor Especializado en Asuntos Constitucionales y la Defensora Especializada en Derechos de la Mujer. Esto permitirá que cuente con el suficiente apoyo tanto para representar al Defensor del Pueblo, para asesorar a la ciudadanía en materia constitucional, y para orientar al Defensor a hacer uso de su facultad de interponer acciones de garantía, de inconstitucionalidad y de iniciativa legislativa.

Venezuela.- En la Constitución en 1961 y en la Ley Orgánica del Ministerio Público, se otorgan a esta institución aparte de sus otras funciones, la de defensa de los derechos humanos, habiéndose creado en el anterior periodo constitucional (1989-1994) la Oficina de Derechos Humanos que depende del Fiscal General de la República. En el Senado cursa actualmente un proyecto que trata de crear al Defensor del Pueblo para que tenga funciones autónomas e independientes del Ministerio público. Esta propuesta proviene en parte del capítulo venezolano del Instituto Latinoamericano del Ombudsman y de la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado (COPRE).

El Defensor sería designado por el voto de las dos terceras partes de los miembros de las Cámaras reunidos en sesión conjunta. Para ser elegido se requiere ser venezolano, mayor de 30 años de edad y de reconocida honorabilidad. Correría bajo su responsabilidad la defensa de los derechos previstos en el Título III de la Constitución y en los tratados ratificados por el país. Para estos fines serviría de intermediario de los particulares ante la administración pública y los concesionarios de servicios públicos. Se crearían Defensores del Pueblo en los diferentes Estados con competencia en sus respectivas jurisdicciones, que coordinarían sus funciones con el Defensor del Pueblo.

Hay otra propuesta de creación del llamado Defensor Vecinal que sería un organismo de control no jurisdiccional de la administración municipal, sin que hasta el momento tal propuesta tenga mejor suerte que la del Defensor del Pueblo.

Ecuador.- Incorpora al Defensor del Pueblo mediante la reforma constitucional de 1996 ya citada, como institución encargada de promo-

ver a patrocinar los recursos de hábeas corpus, hábeas data y amparo, así como defender y promover el respeto de los derechos fundamentales reconocidos por la Constitución para lo cual se establece la necesidad de la ley que precise cuales son sus atribuciones para cumplir con estas competencias.

En el Congreso de la República se debatieron dos proyectos. El uno presentado por el diputado gobiernista Marco Pro año Maya que pretendía convertir a esta institución en una dependencia del ejecutivo y con una clara tendencia centralista pues fijaba la sede de las Defensoría Pública en la ciudad de Quito sin garantizar delegaciones provinciales ni por materias. Contrario a esta posibilidad en cuanto al origen de la designación del Defensor del Pueblo, se expresó a través de un comentario periodístico en su columna de opinión, Edmundo Durán Díaz⁷, quien después de ilustrar el ámbito de operatividad del Defensor, manifestaba que "Sería una burla permitirle al Presidente que escoja al Defensor de Pueblo, cuando precisamente debe proteger a las personas de los desafueros del Gobierno.

El otro proyecto elaborado en buena medida por instituciones de derechos humanos y organizaciones sociales - aunque con poca difusión y menos discusión a nivel nacional - se propugnaba que las propuestas que se presenten al Congreso para la elección del defensor deberían provenir de las organizaciones populares. Se planteaba la necesidad de que se cuente con oficinas y delegaciones provinciales por áreas como las de ancianos, niños y mujeres, con lo que se pretendía crear una red a nivel nacional. Se destacaba la importancia de la promoción y la defensa de los derechos humanos, el control de los deberes de la administración pública y el control de la prestación de los servicios públicos, funciones que se justifican tanto en cuanto constituyen los sectores en los que más se vulneran los derechos de las personas debido al crecimiento de la actividad administrativa, a la ineficacia de los mecanismos de control y la demora en los procesos administrativos que son funcionales para desestimular al ciudadano a que reclame.

Con la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo de 20 de febrero del 1997 podemos afirmar que constitucional y formalmente los derechos humanos en el Ecuador cuentan con un aliado poderoso en la lu-

⁷ Edmundo DURAN DIAZ, El Defensor del Pueblo, en diario El Universo de 27 de diciembre de 1996.

cha por su defensa y promoción. La Leyes bastante amplia y le otorga un ámbito de competencia e independencia que con la energía y decisión necesarias se puede convertir en un mecanismo de alta eficiencia y operatividad en la defensa de los derechos humanos.

Sus aspectos más importantes pueden ser resumidos así:

- ? Le corresponde promover los recursos de Hábeas Corpus, Hábeas Data y Amparo de las personas que lo requieran. Debe defender de oficio o a petición de parte, la observancia de los derechos fundamentales individuales o colectivos que la Constitución Política, las leyes, los convenios, tratados internacionales ratificados por el Ecuador garanticen.
- ? Es elegido por el Congreso Nacional en Pleno con el voto de las dos terceras partes, para un periodo de cuatro años y puede ser reelegido por una sola vez. Se requieren los mismos requisitos que para ser electo Magistrado de la Corte Suprema excepto la carrera judicial. Debe ser independiente de toda filiación o militancia partidista durante los tres últimos años previo a su elección.
- ? El Defensor del Pueblo goza de inmunidad parlamentaria al igual que los legisladores y durante el ejercicio del cargo no puede desempeñar otras funciones.
- ? Son deberes y atribuciones⁹: organizar la Defensoría del Pueblo en todo el territorio nacional; presentar demandas de inconstitucionalidad en los casos previstos en el artículo 276 de la Constitución Política, numerales 1 y 2; intervenir como mediador en conflictos sometidos a su consideración por personas jurídicas y organizaciones populares con la administración pública si lo considera procedente y necesario; intervenir como parte en los asuntos relacionados con la protección del medio ambiente y el patrimonio cultural; promover la capacitación, difusión y asesoramiento en el campo de los derechos humanos, ambientales y de patrimonio cultural; hacer públicas las recomendaciones y observaciones que hubiera dispuesto y orientar a los ciudadanos sobre el ejercicio de sus derechos; realizar visitas periódicas a los

8 Cf. Ley di., Art. 2. 9
a. Ley cit., Art. 8

centros de rehabilitación social, unidades de investigación, recintos policiales y militares para comprobar el respeto a los derechos humanos; presentar proyectos de ley en representación de la iniciativa popular; pronunciarse públicamente sobre los casos sometidos a su consideración, con criterios que constituirán doctrina para la defensa de los derechos humanos; 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; proteger y defender de oficio o a petición de parte, las violaciones de derechos humanos que sufran los ecuatorianos residentes en el exterior.

Para su trabajo el Defensor del Pueblo nombrará un adjunto, primero y segundo en los cuales delegará funciones, deberes y atribuciones y lo reemplazará cuando fuese del caso. En cada provincia existirá una representación de la Defensoría del Pueblo a cargo de un comisionado que tendrá los deberes y atribuciones que el titular le encomiende, debiendo reunir los mismos requisitos que para ser ministros de las Cortes Superiores de Justicia.

En el Art. 11 de la Ley se expresa que los públicos "estarán a las ordenes del Defensor del Pueblo, de sus adjuntos y comisionados provinciales, para el patrocinio de las acciones y recursos que sean necesarios interponer y para garantizar el derecho de defensa y la tutela penal efectiva en las indagaciones previas a investigaciones procesales penales.

"Los defensores públicos intervendrán en todas las diligencias en que los interesados no puedan proveer a su propia defensa, debiendo entonces ser designados para cada caso por el Defensor del Pueblo, sus adjuntos o comisionados provinciales. A falta de Defensor Público deberá encomendarse al patrocinio a un abogado en libre ejercicio profesional".

Queda en claro que la Defensoría Pública no va a depender ni en su organización, ni en su estructura, ni en su funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, pero debe estar a sus órdenes en los casos mencionados en el artículo citado, con lo cual se crea una dependencia *sui generis* que puede generar conflictos. Somos partidarios de la creación de la Defensoría Pública Nacional como una especie de Ombudsman Judicial que intervenga en los procesos y frente a la administración de

justicia, Defensoría Pública que debe institucionalizarse al igual que el Ministerio Público o que la propia Defensoría del Pueblo¹⁰. En esta parte hacemos un replanteamiento de nuestra posición comentada *up supra*, pues creemos que es conveniente que la defensoría pública funcione en forma independiente y autónoma de la defensoría del pueblo, a efectos de que la defensa pública sea una defensa eminentemente técnica y especializada en el proceso penal ecuatoriano.

El Defensor del Pueblo tiene competencia para intervenir no sólo frente al o los abusos de la administración pública sino también de los particulares, sean personas naturales o jurídicas, cuando se trata de la protección de los derechos individuales fundamentales o colectivos. Los principios para la atención de las quejas y reclamos son los de la gratuidad, informalidad e inmediatez, que esperamos de buena fe que se cumplan.

El Art. 16 de la LOOP¹² le otorga la facultad de promover sin demora alguna los recursos y acciones que impidan las situaciones de daños y peligros graves, sin que las autoridades requeridas puedan negarse a su conocimiento y resolución, cuando se trata de hechos que afecten a la vida, la salud, la integridad física, moral o psicológica de las personas.

Si esto no es suficiente, está prevista la obligatoriedad de toda autoridad pública y de los particulares de prestar la colaboración requerida suministrando la información que fuese solicitada, sin que proceda la invocación de reserva alguna¹³, contando el funcionario con un plazo de ocho días para suministrarla cuando se trata de información que por Ley debe mantenerse en reserva. El incumplimiento de la obligación hace ir a las personas y funcionarios obligados, en la figura penal del desacato, tanto por no entregar oportunamente la información como cuando se ponen obstáculos en las investigaciones.

Las sanciones por la negativa a dar información y la falta de colaboración por parte de los funcionarios y empleados del sector público

10 Puede revisarse en el proyecto de Código de Procedimiento Penal de la CLD, el título correspondiente a la Defensoría Pública. 11 Ct., Art. 13.

12 Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo 13 Cf., Art. 21.

pueden llegar hasta diez salarios mínimos vitales de multa, y hasta la destitución del cargo, según la gravedad del caso y mediante sumario administrativo, según lo dispone el Art. 23 de la LOOP. Para los particulares que se nieguen a dar información o que no colaboren en las quejas en que se encuentren implicados están previstas responsabilidades civiles y penales mediante las correspondientes acciones que podrá interponer el Defensor del Pueblo.

Esperemos que empiece a funcionar el Defensor del Pueblo en el Ecuador, que aún para octubre del 1998 pasaba desapercibido y era absolutamente inoperante. Deberá apreciarse la intervención de la Defensoría del Pueblo en temas cruciales como los de salud en que enorme responsabilidad tiene un pésimo administrador como es el Estado, en el tema carcelario con una sistemática violación de los derechos humanos, e la lentitud de los procesos penales que fractura cualquier principio de reacionalidad con una tasa de prisión sin condena que supera el 80%, en el problema de los menores de la calle que son el gran ejército de reserva de la criminalidad de los mayores, y en otros aspectos básicos como los servicios públicos de electricidad y telefonía.