

María Iráizoz

# LA EFICACIA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO EN IBEROAMÉRICA

Expansión y caracterización como Instituciones  
Nacionales de Derechos Humanos



Universidad  
de Alcalá



CÁTEDRA DE DEMOCRACIA  
Y DERECHOS HUMANOS

*Dykinson, S. L.*

# ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS .....	17
PRÓLOGO.....	19
LISTA DE ABREVIATURAS Y SIGLAS .....	21
PRESENTACIÓN.....	23
CAPÍTULO I. LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO EN EL PLANO INTER- NACIONAL.....	25
1.1. INTRODUCCIÓN .....	25
1.2. LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE PROMOCIÓN Y PRO- TECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS .....	26
1.2.1. Concepto y tipología.....	26
1.2.2. Orígenes y evolución del concepto de INDH.....	30
1.2.3. Los Principios de París.....	31
1.2.4. La Conferencia de Viena de 1993.....	32
1.3. MECANISMOS INTERNACIONALES Y REGIONALES DE COOR- DINACIÓN .....	33
1.3.1. El Comité Internacional de Coordinación .....	34
1.3.2. El Instituto Internacional de Ombudsman .....	34
1.3.3. La Federación Iberoamericana de Ombudsman.....	36
1.3.4. El Foro Asia-Pacífico de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos .....	37
1.3.5. La Red de Instituciones Nacionales Africanas .....	38
1.3.6. La Red de Instituciones Nacionales Promotoras y Defensoras de los Derechos Humanos del Continente Americano.....	39

1.3.7. El Grupo Europeo de Instituciones Nacionales de los Derechos Humanos .....	41
1.3.8. El Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos.....	41
1.3.9. El Consejo Andino de Defensores del Pueblo .....	42
1.3.10. La Asociación Caribeña de Ombudsman .....	43
1.3.11. Foro de la Commonwealth de INDH.....	43
1.4. EL TÉRMINO INDH <i>VERSUS</i> OMBUDSMAN .....	44
1.5. ALGUNAS CONCLUSIONES CON RESPECTO A LA VISIÓN DE LAS INDH DESDE LOS SISTEMAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS .....	45

## CAPÍTULO II. LA CREACIÓN Y EL ESTABLECIMIENTO DE LAS INDH EN IBEROAMÉRICA..... 49

2.1. AUGE CONSTITUCIONAL Y LEGAL EN LOS NOVENTA .....	49
2.2. CONTEXTO TRANSICIONAL DEL AUTORITARISMO A LA DEMOCRACIA.....	51
2.3. LA INSTITUCIONALIDAD DE LAS INDH IBEROAMERICANAS: LA MUTACIÓN CRIOLLA DE UNA INSTITUCIÓN NÓRDICA QUE ATRAVESÓ LA PENÍNSULA IBÉRICA .....	55
2.3.1. (1976) El Proveedor de Justicia de Portugal, la primera apertura democrática en Iberoamérica .....	56
2.3.2. (1978) El Defensor del Pueblo español, paradigma iberoamericano.....	58
2.3.3. (1985) El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, la fusión criolla .....	60
2.3.4. (1991) Colombia, la sombra de una duda.....	64
2.3.5. (1991) La Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador, producto de las negociaciones de paz y la reconciliación .....	67
2.3.6. (1992) La Comisión Nacional de Derechos Humanos México, historia de una reforma hacia la independencia.....	68
2.3.7. (1992) El Defensor del Pueblo de Paraguay, nueve años de espera desde su creación constitucional hasta su designación .....	70
2.3.8. (1993) La Defensoría del Pueblo de Perú, nacida al amparo de una democracia en ciernes. Fujimori.....	71
2.3.9. (1994) Argentina, y las “desarmonías” entre una ley restrictiva y una Constitución generosa .....	73
2.3.10. (1994) La Defensora del Pueblo en Bolivia y su impronta de comunicación y promoción .....	74
2.3.11. (1994) El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras en defensa de la dignidad del ser humano.....	75

2.3.12. (1995) Los difíciles inicios de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua.....	76
2.3.13. (1996) La Defensoría del Pueblo en Ecuador nace en medio de la inestabilidad política.....	77
2.3.14. (1999) La Defensoría del Pueblo de Venezuela, inserta en el Poder Ciudadano.....	79
2.3.15. (2004) La Defensoría del Pueblo de Panamá, una institución de avanzada recortada por la Corte Suprema de Justicia.....	81
2.3.16. (1992) La Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, la excepción al rango constitucional.....	82
2.3.17. (1977) El Procurador del Ciudadano de Puerto Rico, Estado Libre Asociado.....	82
2.4. COMO RESULTADO, EL INGENTE DESARROLLO NORMATIVO DE LA INSTITUCIÓN EN LA REGIÓN .....	83

### CAPÍTULO III. PARÁMETROS JURÍDICOS QUE AUGURAN UNA LABOR EFICAZ DE LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO .....

INTRODUCCIÓN.....	85
3.1. LA INDEPENDENCIA DE LA PERSONA TITULAR.....	87
3.1.1. Elección del titular.....	87
3.1.2. Duración del mandato, entre 3 y 7 años .....	89
3.1.3. Requisitos de la persona candidata.....	91
3.1.3.1. La edad .....	91
3.1.3.2. ¿Una formación de jurista? .....	93
3.1.3.3. Cualidades éticas .....	94
3.1.3.4. Incompatibilidad partidaria.....	95
3.1.4. Nominación de candidatos .....	96
3.1.5. Participación social en la nominación del titular. El concurso público la excepción .....	99
3.1.6. Prerrogativas parlamentarias del titular .....	101
3.1.7. Cese bajo causas establecidas.....	106
3.1.8. Una caracterización de los titulares de las INDH en Iberoamérica .....	111
3.2. UNA INSTITUCIÓN INDEPENDIENTE .....	112
3.2.1. La independencia funcional.....	112
3.2.2. Autonomía financiera .....	116
3.2.2.1. El talón de Aquiles de las Defensorías del Pueblo en América Latina .....	117
3.2.2.2. La autonomía financiera en la normatividad.....	119
3.2.3. Autonomía en su organización interna.....	129
3.3. LA ACCESIBILIDAD.....	132
3.3.1. Difusión del mandato, educación en derechos humanos.....	133
3.3.2. Presencia territorial de las Defensorías del Pueblo .....	134
3.4. LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO ....	135

3.4.1.	Un ejercicio de responsabilidad.....	135
3.4.2.	El Informe anual al Parlamento, clave de bóveda .....	137
3.4.2.1.	Características y contenido .....	137
3.4.2.2.	Publicación .....	140
3.4.3.	La doble dimensión del informe anual.....	142

#### CAPÍTULO IV. MANDATO Y MARCO COMPETENCIAL COMPARADOS DE LAS INDH EN IBEROAMÉRICA .....

4.1.	MANDATO GENERAL.....	143
4.1.1.	Salvo excepciones, en Iberoamérica, un mandato expreso de promoción y protección de los derechos humanos .....	144
4.1.2.	Supervisión de los poderes públicos. ¿Mandato circunscrito al de derechos humanos?.....	149
4.1.2.1.	La supervisión de los poderes públicos mandato prioritario. ....	150
4.1.2.2.	La supervisión de la administración, mandato subordinado al de protección de derechos en Argentina, Panamá, España, y Centroamérica.....	151
4.1.2.3.	Un mandato controvertido en España, o la conciliación de visiones.....	152
4.1.2.4.	México y los países centroamericanos .....	154
4.1.2.5.	Mandatos bifrontales en Bolivia y Perú.....	155
4.1.2.6.	Sin mandato explícito de supervisión de la administración pública: Colombia, Ecuador, Paraguay .....	156
4.1.2.7.	En realidad, ¿importan estos matices?.....	156
4.1.3.	La supervisión de la prestación de los servicios públicos.....	157
4.1.4.	Otros mandatos.....	158
4.2.	ÁMBITO COMPETENCIAL, SUBJETIVO Y OBJETIVO .....	158
4.2.1.	Ámbito subjetivo, o los molinos de viento a los que se enfrentan las quijotescas INDH .....	159
4.2.1.1.	La excepcionalidad, el Ombudsman frente a los particulares .....	159
4.2.1.2.	Los poderes públicos o la jurisdicción orgánica de las INDH.....	163
4.2.1.3.	Las INDH y el ámbito militar.....	170
4.2.2.	Ámbito objetivo. Competencias materiales. ¿Existe un límite a la labor de las Defensorías del Pueblo? Como las actrices... ¿pueden morir de fama?.....	172
4.2.2.1.	Derecho interno <i>versus</i> Derecho internacional de los Derechos Humanos .....	173
4.2.2.2.	Una reflexión sobre los límites competenciales de las INDH, el principio de separación de poderes y la universalidad de su mandato .....	173

4.2.2.3. ¿La protección de los derechos económicos, sociales y culturales resta eficacia a las INDH?.....	177
4.2.3. Especial atención a los centros penitenciarios.....	180
4.3. LAS INDH Y LA CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO DE DERECHO.....	181
CAPÍTULO V. ATRIBUCIONES COMPARADAS DE LAS INDH EN IBEROAMÉRICA .....	183
5.1. LA RECEPCIÓN DE QUEJAS, ACTIVIDAD PRINCIPAL Y EMBLEMÁTICA DE LAS INDH EN IBEROAMÉRICA.....	183
5.1.1. El punto débil de los Principios de París en su aplicación a Iberoamérica.....	184
5.1.2. La capacidad investigadora, factor de eficacia para la labor de las INDH.....	185
5.1.3. Características del procedimiento de investigación.....	186
5.1.4. La obligación de colaborar y el tratamiento de los “secretos de Estado” .....	189
5.1.4.1. Responsabilidad por el incumplimiento del deber de colaboración.....	190
5.1.4.2. El tratamiento de los documentos reservados o secretos.....	192
5.2. LEGITIMACIÓN PROCESAL.....	194
5.3. PROMOCIÓN Y ENSEÑANZA DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	198
5.3.1. Guatemala y la inclusión en el sistema educativo formal.....	200
5.3.2. Honduras y la mística de los derechos humanos .....	201
5.3.3. La estrategia legal de Panamá.....	201
5.4. CAPACIDAD PARA PROPONER CAMBIOS Y CAPACIDAD DE INICIATIVA LEGISLATIVA.....	202
5.5. COORDINACIÓN DE ESPACIOS Y ACTUACIONES CON ONG Y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES.....	205
5.6. RECOMENDAR LA SUSCRIPCIÓN DE TRATADOS INTERNACIONALES .....	206
5.7. MEDIACIÓN Y CONCILIACIÓN.....	207
CAPÍTULO VI. EL PODER DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS INDH .....	211
6.1. INTRODUCCIÓN .....	211
6.2. NATURALEZA NO JURISDICCIONAL.....	212
6.3. MEDIOS EJECUTIVOS AL ALCANCE DE LAS INDH .....	213
6.3.1. Las recomendaciones .....	213
6.3.2. Los informes.....	215
6.3.3. La censura pública.....	215
6.4. LA FUERZA DEL OMBUDSMAN .....	216

6.4.1.	El poder de la <i>auctoritas</i> .....	218
6.4.1.1.	La <i>auctoritas</i> no es perenne. Se mantiene a través de la calidad en el trabajo .....	219
6.4.2.	El poder de la opinión pública y de los medios de comunicación.....	220

## CAPÍTULO VII. LA PERTINENCIA Y EFICACIA DEL MODELO IBEROAMERICANO DE INDH, EL DEFENSOR DEL PUEBLO, EN LAS DEMOCRACIAS DE LA ERA DIGITAL..... 223

7.1.	LOS DEFENSORES DEL PUEBLO Y SU CICLO HISTÓRICO .....	223
7.1.1.	La pertinencia de las Defensorías del Pueblo en la era digital .....	225
7.1.1.1.	América Latina, el contexto de una “democracia de mínimos” .....	226
7.1.1.2.	Sobre todo en Europa, la ciudadanía ante la complejidad administrativa .....	227
7.1.1.3.	Una sociedad vulnerable y progresivamente más excluyente.....	229
7.1.1.4.	Una sociedad necesitada de diálogo .....	229
7.1.1.5.	Las tecnologías de la información como fuentes de oportunidades y de riesgos para los derechos.....	230
7.1.2.	La trascendencia de fortalecer los mecanismos e instrumentos de protección de los derechos .....	230
7.2.	ANÁLISIS DE EFICACIA DEL MODELO IBEROAMERICANO DE DEFENSOR DEL PUEBLO .....	232
7.2.1.	Fortalezas o aspectos positivos internos de las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica. ....	234
7.2.1.1.	La independencia .....	235
7.2.1.2.	La accesibilidad e informalidad en un contexto de desconfianza .....	237
7.2.1.3.	Institución de rango constitucional .....	237
7.2.1.4.	Autonomía organizativa .....	238
7.2.1.5.	Capacidad de actuación estratégica.....	239
7.2.2.	Debilidades o aspectos negativos internos de las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica .....	240
7.2.2.1.	Macromandatos .....	240
7.2.2.2.	Dependencia financiera.....	241
7.2.2.3.	Debilidad exponencial: Desproporción entre mandato y medios .....	242
7.2.2.4.	La necesidad de modular mandatos y priorizar objetivos de acuerdo al contexto.....	243
7.2.3.	Oportunidades o posibilidades positivas externas de las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica .....	248
7.2.3.1.	Redes regionales de cooperación .....	248
7.2.3.2.	Alianzas estratégicas internas .....	249

---

7.2.4. Amenazas externas de las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica ....	250
7.2.4.1. Expectativas creadas .....	251
7.2.4.2. Una cultura de derechos humanos limitada .....	252
7.3. LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO Y EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO DE DERECHO.....	253
ANEXO: LOS PRINCIPIOS DE PARÍS .....	257
BIBLIOGRAFÍA.....	261