

INVESTIGACIÓN



SISTEMATIZACIÓN DE LAS QUEJAS  
REGISTRADAS EN LOS INFORMES ANUALES DE  
LAS DEFENSORÍAS IBEROAMERICANAS PARA  
IDENTIFICAR LOS DERECHOS MÁS VULNERADOS  
Y LAS INSTITUCIONES MÁS QUEJADAS DURANTE  
LOS PERIODOS 2011-2012, 2012-2013 Y  
2013-2014



INVESTIGACIÓN



SISTEMATIZACIÓN DE LAS QUEJAS  
REGISTRADAS EN LOS INFORMES ANUALES DE  
LAS DEFENSORÍAS IBEROAMERICANAS PARA  
IDENTIFICAR LOS DERECHOS MÁS VULNERADOS  
Y LAS INSTITUCIONES MÁS QUEJADAS DURANTE  
LOS PERIODOS 2011-2012, 2012-2013 Y  
2013-2014

La elaboración de este documento ha sido posible gracias a la asesoría técnica y el acompañamiento de la Cooperación Alemana, implementada por la GIZ, a través del Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman – PROFIO.

**Autora**

Nadezhda Vásquez

**Colaboradora**

María Rodríguez

**Responsable de la contribución de PROFIO-GIZ**

Julia Unger

Directora PROFIO-GIZ

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta publicación siempre que se cite la fuente.

© Federación Iberoamericana del Ombudsman  
[www.portalpio.org](http://www.portalpio.org)

© Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH  
Proyecto de Fortalecimiento de la Federación Iberoamericana del Ombudsman,  
ejecutado por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo  
de Alemania (BMZ)  
[www.propio.info](http://www.propio.info)

Hecho el Depósito Legal N° xx en la Biblioteca Nacional del Perú

**Corrección de estilo**

Jéssica Rodríguez López

**Diseño, diagramación e impresión**

XX / 300 ejemplares

## **Consejo Rector de la Federación Iberoamericana de Ombudsmen**

### **Presidente**

Sr. Manuel María Páez Monges, Defensor del Pueblo de la República de Paraguay

### **Vicepresidenta Primera**

Lic. Lilia Herrera Mow, Defensora del Pueblo de la República de Panamá

### **Vicepresidente Segundo**

Dr. Rolando Villena Villegas, Defensor del Pueblo del Estado Plurinacional de Bolivia

### **Vicepresidente Tercero**

Dr. José de Faria Costa, Provedor de Justiça de Portugal

### **Vicepresidente Cuarto**

Lic. Luis Raúl González Pérez, Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México

### **Vicepresidente Quinto**

Dr. Juan José Ríos Estavillo, Presidente de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Sinaloa



# Índice

Presentación	5
Introducción	6
Defensorías analizadas	8
Identificación de las variables y su utilización	10
<b>CAPÍTULO 1</b>	<b>13</b>
<b>Registro de denuncias y actuaciones de oficio</b>	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO 2</b>	<b>20</b>
<b>Análisis de los modelos de gestión en la modalidad de atención</b>	<b>20</b>
2.1. Calificación y clasificación de las denuncias	20
2.2. Tramitación de las quejas	29
<b>CAPÍTULO 3</b>	<b>34</b>
<b>Identificación de los derechos humanos más quejados</b>	<b>34</b>
3.1. Listado de derechos humanos según las Defensorías	34
3.2. Proceso metodológico de identificación de los 5 derechos más quejados	35
3.3. Aproximaciones conceptuales de los derechos más quejados y análisis estadístico de los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014	36
3.3.1. Sobre el derecho al debido proceso en materia administrativa	39
3.3.2. Sobre el derecho de petición y derecho de respuesta	41
3.3.3. Sobre el derecho a servicios públicos eficientes	42
3.3.4. Sobre el derecho al trabajo	44
3.3.5. Sobre el derecho a la justicia	45
3.3.6. Sobre el derecho a la integridad personal y el derecho a la vida	46
3.3.7. Sobre los otros derechos con menor número de coincidencias	47

<b>CAPÍTULO 4</b>	51
<b>Instituciones más quejadas</b>	51
4.1. Metodología de identificación de las 5 instituciones más quejadas	51
4.2. Análisis estadístico de las instituciones más quejadas en los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014	52
<b>CAPÍTULO 5</b>	57
Especial tratamiento de los grupos vulnerables (atención especializada)	57
Conclusiones	62
Listado de cuadros, diagramas, gráficos y tablas	65



# Presentación

En los últimos años, la Federación Iberoamericana del Ombudsman ha impulsado decididamente diversas investigaciones sobre problemas vinculados con los derechos humanos en la región. En esa línea, el 2012, la presidencia de la federación en alianza con PROFIO-GIZ encargó la realización de un estudio que sistematizara y analizara los informes anuales que las instituciones miembros de la FIO presentan anualmente a los Congresos de sus países. Dicha investigación fue presentada en el Encuentro de Defensores del Pueblo realizado en Quito, el 27 y 28 de noviembre de 2014. En esa reunión se destacó la importancia de avanzar un poco más en la investigación comparativa a fin de establecer las problemáticas comunes relacionadas con la violación de derechos humanos en Iberoamérica.

Por ello, en abril de 2015, FIO y PROFIO-GIZ promovieron en Lima un nuevo espacio de reflexión para las instituciones ombudsman de Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Galicia Paraguay, Nicaragua y Perú. En este encuentro se evidenció la necesidad de contar con una herramienta informática que permita establecer con precisión y rapidez indicadores comunes en el sistema de atenciones ciudadanas.

El documento que presentamos busca ajustarse a las demandas que hemos señalado líneas arriba. Se trata de un estudio que organiza y evalúa las actuaciones defensoriales vinculadas a quejas, petitorios y denuncias registradas en 20 países de Iberoamérica. Confiamos en que será una herramienta útil para todos aquellos que trabajan por el respeto de los derechos humanos, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la convivencia pacífica de los pueblos.

**EQUIPO PROFIO-GIZ**



# Introducción

## Objetivo, alcance, fuente y metodología del presente estudio

---

El presente estudio es el resultado de la sistematización y el análisis de las quejas, peticiones, denuncias o reclamaciones que presentaron ciudadanos de 20 países de Iberoamérica durante los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 en las oficinas de Ombudsman y que fueron recogidas en los informes que defensores del pueblo, procuradores, *raonadores*, comisionados y presidentes de comisiones públicas de derechos humanos presentan cada año al Poder Legislativo o a los Parlamentos de sus naciones.

A partir de la revisión de estos documentos, hemos logrado establecer indicadores comunes en este universo y elaborar una base de datos que esperamos puede ser una herramienta importante para las instituciones dedicadas a la recepción y al examen de las quejas que implican violación de los derechos humanos. Asimismo, creemos que puede ser útil para el desarrollo de estudios comparativos en el ámbito Iberoamericano.

En total fueron 51 los informes evaluados de las oficinas de Ombudsman en el ámbito nacional miembros de la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO). Dado que estos textos constituyen la única fuente del estudio, se utilizó como criterio fundamental para sistematización el poder contar con por lo menos dos de los informes desarrollados por las Defensorías en los periodos estudiados, que permitiera efectuar comparaciones por país y por región.

Este proceso presentó algunos retos. En primer lugar, si bien todas las instituciones reportan las quejas recibidas, no todas lo hacen de la misma forma. Existen, pues, diferencias en la tramitación y la gestión interna, así como en la clasificación y la calificación de las denuncias. A pesar de ello, nos fue posible establecer lógicas

similares de actuación, identificando los derechos más denunciados y las instituciones más recurridas, entre otros indicadores relevantes.

Por otra parte, consideramos que para que se evalúen los hallazgos del presente estudio en su real dimensión es importante tener en cuenta que los datos estadísticos obtenidos corresponden a contextos sociales, económicos y políticos determinados y a marcos normativos e institucionales propios de cada Defensoría. Por lo tanto, las cifras que aquí ofrecemos son solo resultados parciales y exploratorios de una realidad más compleja. Es necesario contar con indicadores consensuados para poder construir una base de datos que pueda realmente abordar las problemáticas comunes relacionadas con la vulneración de derechos en la región. No debemos olvidar que en un mundo globalizado, los problemas de los otros son los nuestros. En este sentido, por ejemplo, la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica nos recuerda: "(...) como institución nacional de derechos humanos, tenemos la certeza de que hablar y pensar en el trabajo que hacemos en materia de derechos humanos no es algo que se puede quedar en el nivel local o doméstico. Sabemos que nuestro análisis debe trascender el entorno nacional, porque en el mundo globalizado ya no es posible explicar lo que sucede 'adentro' sin conocer y comprender los insumos que vienen desde 'afuera'"<sup>1</sup>.

Ahora bien, somos conscientes de que solo el registro y la sistematización de las quejas no dan cuenta cabal de la compleja situación de los derechos humanos de cada país y de Iberoamericana en general, pero sí revelan –de manera muy significativa– la actitud del ciudadano frente a las Defensorías ante una presunta o real vulneración de un derecho humano, así como su descontento ante la administración pública. Aunque esto último depende de factores ajenos al presente estudio, creemos que es una tarea pendiente determinar el nivel de ciudadanía de Iberoamérica, medir su proceso de empoderamiento como sujeto de derecho y, dentro de ese marco, la utilización del ombudsman como un mecanismo idóneo para la protección y la defensa de los derechos humanos en el marco de la institucionalidad democrática. Del análisis de estas cuestiones se pueden replantear las líneas generales de actuación e intervención de las Defensorías.

1 Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, Informe anual de labores 2011-2012, p. 11.

Creemos también que las quejas en sí mismas y las posteriores recomendaciones efectuadas por las Defensorías, luego de la comprobación de la vulneración de un derecho, son un llamado de atención al Sector Público para que respete los derechos de las personas y colabore con la construcción de un Estado que responda a las necesidades de la población. La actuación de las Defensorías cuando recibe estas quejas o cuando actúa de oficio constituyen una de las labores de mayor importancia en la lucha por la prevención, defensa y protección de los derechos humanos por parte de estas instituciones.

## Defensorías analizadas

Como se ha mencionado, esta sistematización se sustenta en los últimos informes anuales de las 20 instituciones que conforman la FIO, pues estos documentos contienen información oficial del trabajo defensorial para la promoción y defensa de los derechos y libertades ciudadanas. En el siguiente cuadro se precisan las Defensorías analizadas.

### Cuadro 1

#### Defensorías analizadas

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Raonador del Ciudadá del Principado de Andorra</li> <li>▪ Defensoría del Pueblo de Argentina</li> <li>▪ Defensoría del Pueblo de Bolivia</li> <li>▪ Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão Brasil</li> <li>▪ Defensoría del Pueblo de Colombia</li> <li>▪ Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica</li> <li>▪ Defensoría del Pueblo de Ecuador</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de El Salvador</li> <li>▪ Defensoría del Pueblo de España</li> <li>▪ Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala</li> <li>▪ Comisionado Nacional de los Derechos Humanos de Honduras</li> <li>▪ Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México</li> <li>▪ Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Defensoría del Pueblo de Panamá</li> <li>▪ Defensoría del Pueblo de Paraguay</li> <li>▪ Defensoría del Pueblo de Perú</li> <li>▪ Provedor de Justiça de Portugal</li> <li>▪ Procurador del Ciudadano del Estado Libre y Asociado de Puerto Rico</li> <li>▪ Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo de Uruguay</li> <li>▪ Defensoría del Pueblo de Venezuela</li> </ul>
--	--	--

El proceso de sistematización se inició con la recopilación de los tres últimos informes anuales entregados a los Congresos en los periodos 2011-2012, 2012-2013

y 2013-2014. La mayoría de Defensorías cuenta con la información completa de los tres periodos (13 países). En los otros casos, solo se ha contado con información de dos periodos como mínimo (Argentina, Brasil, Nicaragua, Panamá, Perú, Portugal y Uruguay)<sup>2</sup>. En la siguiente tabla se indican exactamente los periodos de los informes analizados.

## Cuadro 2

### Periodos de los informes defensoriales

DEFENSORÍA	PERIODOS
1. Andorra	Institució del Raonador del Ciutadà Informe Anual 2011. Informe Anual al Consell General 2012. Informe Anual al Consell General 2013.
2. Argentina	Décimo noveno informe anual del 1/01/12 al 31/12/2012 (publicado en mayo de 2013). Vigésimo informe anual del 1/1/2013 al 31/12/2013 (publicado en mayo de 2014). Informe 2014 (no es público debido a que será presentado al Congreso de la Nación Argentina en mayo de 2015).
3. Bolivia	XIV Informe de la Defensoría del Pueblo 2011 (publicado en mayo de 2012). XV Informe de la Defensoría del Pueblo 2012 (publicado en junio de 2013). XVI Informe de la Defensoría del Pueblo 2013 (publicado en junio de 2014).
4. Brasil	Informe de actividades PFDC 2012. Informe de actividades PFDC 2013. El Informe de actividades PFDC 2014 aún no se encuentra listo.
5. Colombia	Decimonoveno informe del periodo 2011 (publicado en julio de 2012). Vigésimo informe del periodo 2012 (publicado en julio de 2013). Vigésimo primer Informe del periodo 2013 (publicado el 2014).
6. Costa Rica	Informe anual de labores 2011-2012. Informe anual de labores 2012-2013. Informe anual de labores 2013-2014.
7. Ecuador	Informe anual de labores 2012 (15 de diciembre de 2011 a 31 de diciembre de 2012). Informe anual de labores 2013. Informe anual de labores 2014.
8. El Salvador	Informe de labores de junio de 2011 a mayo de 2012 (publicado en julio de 2012). Informe de labores de junio de 2012 a mayo de 2013 (publicado en julio de 2013). Informe de labores de junio de 2013 a mayo de 2014 (publicado en julio de 2014).

<sup>2</sup> Países como Argentina, Brasil, Nicaragua, Panamá, Perú, Portugal y Venezuela no cuentan con el informe correspondiente al 2013-2014. Este será presentado a sus Parlamentos recién a mediados de 2015, mientras que Uruguay empezó a reportar recién en el 2012.

DEFENSORÍA	PERIODOS
9. España	Informe anual del 2012 (publicado en febrero de 2013). Informe anual de las Cortes Generales 2013 (publicado en febrero 2014). Informe anual 2014 y debates en las Cortes Generales (publicado en febrero 2015).
10. Guatemala	Informe anual circunstanciado durante el 2012 (publicado en el 2013). Informe anual circunstanciado durante el 2013 (publicado en el 2013). Informe anual circunstanciado durante el 2014.
11. Honduras	Informe anual 2012. Informe anual 2013. Informe al honorable Congreso de la República - Año 2014.
12. México	Informe de actividades 2012 (del 1 de enero al 31 de diciembre del 2012). Informe de actividades 2013 (del 1 de enero al 31 de diciembre del 2013). Informe de actividades 2014 (del 1 de enero al 31 de diciembre del 2014).
13. Nicaragua	Informe institucional PDDH de noviembre 2011 a octubre 2012. Informe institucional PDDH de noviembre 2012 a octubre 2013. Informe 2013/2014 no está disponible en la página web.
14. Panamá	Informe anual 2011-2012. Informe anual 2012-2013 (noviembre de 2012 a octubre de 2013). El Informe 2013/2014 no está disponible en la página web.
15. Paraguay	Informe anual 2011. Informe anual 2012. Informe anual 2013.
16. Perú	Decimosexto informe anual de enero a diciembre de 2012 (publicado en mayo de 2013). Decimoséptimo informe anual de enero a diciembre de 2013 (publicado en mayo 2014). El Informe 2014 será publicado en el mes de mayo de 2015.
17. Portugal	Relatório anual de atividades del 2012. Relatório anual de atividades del 2013. El Informe 2014 no está disponible en la página web.
18. Puerto Rico	Trigésimo quinto informe anual 2011-2012 (del 1 de julio de 2011 al 30 de junio de 2012). Trigésimo sexto informe anual 2012-2013 (del 1 de julio de 2012 al 30 de junio de 2013). Trigésimo séptimo informe anual 2013-2014 (del 1 de julio de 2013 al 30 de junio de 2014).
19. Uruguay	I informe anual a la Asamblea General del 25 de junio al 31 diciembre de 2012 (publicado en mayo 2013). II informe anual a la Asamblea General de enero a diciembre 2013 (publicado en mayo de 2014).
20. Venezuela	Informe anual 2012. Informe anual 2013 (publicado en enero 2014). El informe 2014 aún no se ha presentado a la Asamblea Nacional de Venezuela.

## Identificación de las variables y su utilización

Las variables identificadas fueron recogidas en este estudio respetando el marco conceptual y operacional del trabajo defensorial. Estas son las siguientes:

- El registro de las denuncias y actuaciones de oficio, independientemente de la nomenclatura que emplean las Defensorías.
- La gestión de caso, que comprende el trámite interno, incluyendo las diversas clasificaciones implementadas por cada institución.
- Los derechos humanos más denunciados o quejados, respetando la tipología y clasificación efectuada por cada institución, para después determinar una tipología genérica afín al catálogo de derechos humanos utilizado por la Organización de las Naciones Unidas.
- Las entidades responsables más denunciadas o quejadas, agrupándolas posteriormente por sector.
- La especificidad de los grupos que merecen mayor protección.

A continuación, mostramos en una gráfica las variables más significativas para el estudio.

### Diagrama 1

Variables clave para el análisis





Dichas variables fueron los insumos para el diseño de la base de datos, de su arquitectura, de la organización de sus diferentes campos y del tipo de información que se necesitaba registrar. Asimismo, a partir de ellas se pudieron determinar los datos generales relacionados con el manejo y el ingreso de los datos, los indicadores más relevantes (cuantitativos globales y/o parciales y cualitativos o de atributos) y las lógicas similares de actuación.

Una vez definidos estos aspectos, se elaboraron los campos y sub campos de la base de datos. Luego, se definió la secuencia, coherencia y consistencia del ingreso de la información.

Finalmente, tras la sistematización de los informes acopiados, nos parece importante destacar que todas las Defensorías efectúan análisis estadísticos de las actuaciones que realizan. Esta tarea, en la mayoría de los casos, es responsabilidad de la unidad, área o departamento que realiza el procesamiento informático de la institución. Así, por ejemplo, en Bolivia, los casos son registrados por la Unidad Nacional de Sistema del Sistema de Atención de Quejas (SAQ); en Colombia, por la Oficina de Sistemas del Sistema de Información Visión Web ATQ; en El Salvador, por el Departamento de Informática del Sistema Informático Integrado de Gestión (SIIG) y Unidad de Control de Procedimiento; en Honduras, por el Sistema Nacional de Quejas (SIQUEJAS); en México, por la Dirección General de Quejas y orientación; en Nicaragua, por la Oficina de Informática del Sistema de Atención de Denuncias (SAD); en Panamá, por la Dirección de Informática e Innovación del Departamento de Archivo y Correspondencia; en Puerto Rico, por el Departamento de Informática; en Perú, por la Oficina de Planificación, Presupuesto, Racionalización y Estadística; en Costa Rica, por el Sistema de Gestión Documental DHR/Dirección de Planificación Institucional; en Guatemala, por la Dirección de Tecnología e Informática.

Nos parece que este último dato es significativo porque es un requisito fundamental para poder dinamizar los procesos comparativos de nuestras realidades en materia de derechos humanos.

# CAPÍTULO 1

## Registro de denuncias y actuaciones de oficio

Desde un inicio, nos pareció importante determinar la totalidad de denuncias recibidas por cada Defensoría y de sus actuaciones de oficio; sin embargo, nos encontramos con un problema: si bien todas las Defensorías manejan cifras globales de denuncias, muchas no consignan en forma taxativa su actuación de oficio, por lo que tuvimos que registrar solo la cifra global respectiva. A continuación, el primer cuadro sobre la cantidad de casos registrados durante los periodos analizados.

**Tabla 1**

Cantidad de casos registrados en los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014<sup>3</sup>

DEFENSORÍAS	PERIODO 2011-2012		PERIODO 2012-2013		PERIODO 2013-2014		TOTAL
	DENUNCIAS	DE OFICIO	DENUNCIAS	DE OFICIO	DENUNCIAS	DE OFICIO	
Andorra	238	11	306	1	286	5	847
Argentina	11,231	60	8,499	52	-	-	19,842
Bolivia	13,871	0	12,735	0	15,004	0	41,610
Brasil	8,175	0	0	0	-	-	8,175
Colombia	76,238	0	62,136	0	8,4914	0	223,288
Costa Rica	19,567	43	24,597	54	29,236	57	73,554

<sup>3</sup> Los guiones de esta tabla se deben a que no se pudo contar con el informe al término de la sistematización del presente estudio, en abril de 2015. En el caso de Argentina, el de 2014 aún no ha sido publicado ni presentado al Congreso, aunque se sabe que se realizará en mayo de este año. El informe 2014 de la Procuraduría Federal dos Direitos do Cidadão (Brasil) aún no ha sido concluido. Los informes que corresponden al 2013-2014 de Nicaragua, Panamá y Portugal no han sido presentados. El informe 2014 de Perú será publicado en mayo de 2015, mientras que el de Venezuela sería presentado próximamente a la Asamblea Nacional. Finalmente, como Uruguay empezó a emitir informes a partir del periodo 2012-2013, los recuadros anteriores a estos años están vacíos.

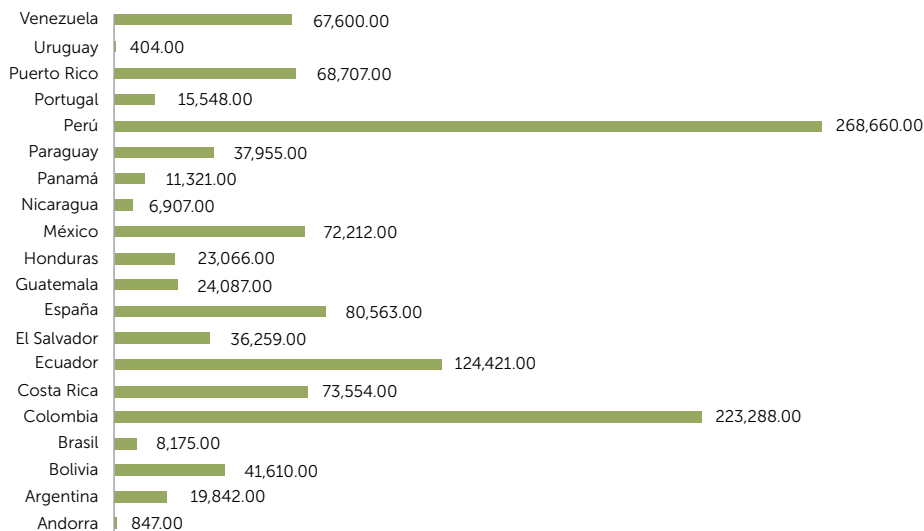
DEFENSORÍAS	PERIODO 2011-2012		PERIODO 2012-2013		PERIODO 2013-2014		TOTAL
	DENUNCIAS	DE OFICIO	DENUNCIAS	DE OFICIO	DENUNCIAS	DE OFICIO	
Ecuador	41,503	0	4,1807	0	41,111	0	124,421
El Salvador	12,989	806	11,479	229	10,557	199	36,259
España (*)	33,478	371	22,692	347	23,186	489	80,563
Guatemala	22,429	1,658	0	0	0	0	24,087
Honduras	10,998	0	0	0	12,068	0	23,066
México	23,347	51	23,716	84	24,889	125	72,212
Nicaragua	3,503	104	3,210	90	-	-	6,907
Panamá	3,705	0	7,616	0	-	-	11,321
Paraguay	9,082	1,804	16,044	1,340	7,521	2,164	37,955
Perú	141,902	0	12,6758	0	-	-	268,660
Portugal	7,015	12	8,512	9	-	-	15,548
Puerto Rico	23,214	0	21,708	0	23,785	0	68,707
Uruguay			144	0	256	4	404
Venezuela	34,678	0	32,922	0	-	-	67,600
<b>TOTAL</b>	<b>497,163</b>	<b>4,920</b>	<b>424,881</b>	<b>2,206</b>	<b>272,813</b>	<b>3,043</b>	<b>1,205,026</b>
	<b>502,083</b>		<b>427,087</b>		<b>275,856</b>		

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales.

(\*) En España, solo se han considerado los casos que son propiamente quejas; no, las "orientaciones".

## Gráfico 1

Reporte del total de quejas y de las actuaciones de oficio de las Defensorías durante los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales.

Del análisis del presente cuadro, se desprende que las oficinas de Ombudsman que reportan la mayor cantidad de denuncias en el ámbito Iberoamericano en por lo menos dos periodos son las de Perú (268,660), Colombia (223,288), Ecuador (124,421), España (80,563), Costa Rica (73,554), México (72,212), Puerto Rico (68,707) y Venezuela (67,600), mientras que Uruguay (404), Andorra (847) y Nicaragua (6,907) son las Defensorías que registraron el menor número de denuncias.

Además, de los 20 países estudiados, solo 11 de ellos expresan claramente su actuación de oficio en términos estadísticos. De estos, los que tienen un mayor índice en esta variable son Paraguay (5,308), Guatemala (1,658), El Salvador (1,234) y España (1,207). En cada uno de los casos, las actuaciones de oficio son cuantitativamente inferiores a las denuncias recibidas, pues el mayor trabajo se centra en el tratamiento de las quejas.

Por otro parte, nótese que el número de admisiones a trámite de los expedientes de queja es un dato que permite valorar, entre otros aspectos, el grado de conocimiento de los ciudadanos de las atribuciones o competencias del Defensor del Pueblo y de su capacidad para intervenir en los problemas que los afectan<sup>4</sup>. Asimismo, ayuda a visibilizar los avances y desafíos en materia de derechos humanos de las Defensorías<sup>5</sup>.

En total, las instituciones del Ombudsman en Iberoamérica tramitaron 1'205,026 quejas/oficios de presuntas violaciones de derechos humanos en los periodos analizados. Fue el periodo 2011-2012 el que concentró la mayor cantidad de denuncias (502,083), lo que equivale a un 42 % del total. Esta cifra disminuyó en el periodo siguiente (35 %). En tanto que, el periodo 2013/2014 no contempla los informes de seis (6) países, por lo cual debe ser tomado como referencia.

Finalmente, otro dato que llama la atención y que surge del análisis comparativo de las cifras globales, tomando en cuenta la subdivisión regional de la propia FIO<sup>6</sup>, es que la Región Andina concentra el mayor número de denuncias con 725,579 casos

4 Defensoría de Pueblo de España, Informe anual del 2012, p. 19.

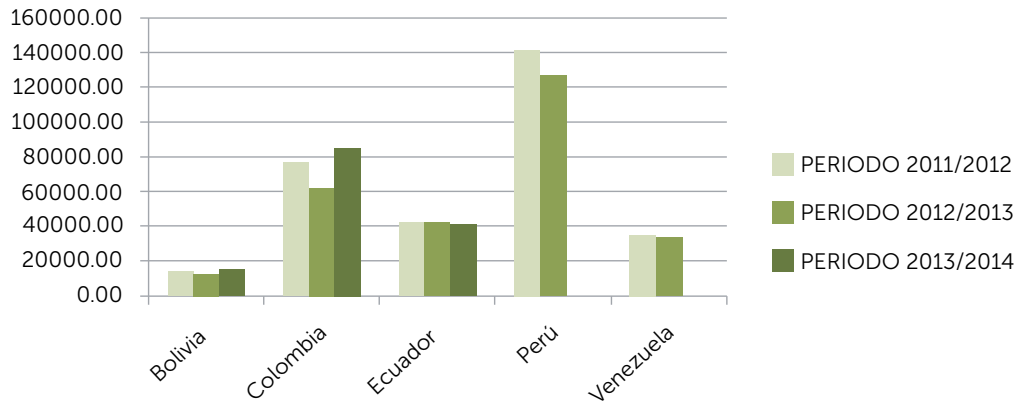
5 Procuraduría Federal de los Derechos del Ciudadano, Informe de Actividades PFDC 2012, p. 5.

6 La FIO divide su conformación en las siguientes regiones: Europa (Andorra, España y Portugal), Norteamérica (México y Puerto Rico), Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Costa Rica y Panamá), Región Andina (Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia) y Cono Sur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

registrados, seguida de Centroamérica con 175,194. Norteamérica, por su parte, presenta 140,919 casos de presuntas violaciones a los DDHH.

## Gráfico 2

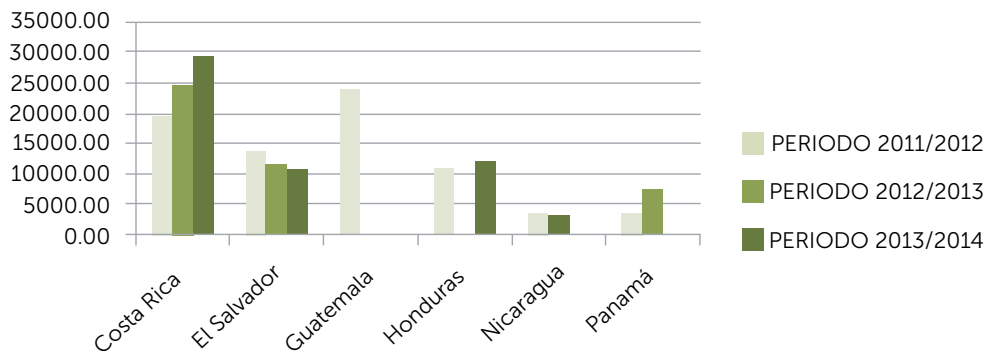
Cantidad total de denuncias y de actuaciones de oficio en la Región Andina



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.

## Gráfico 3

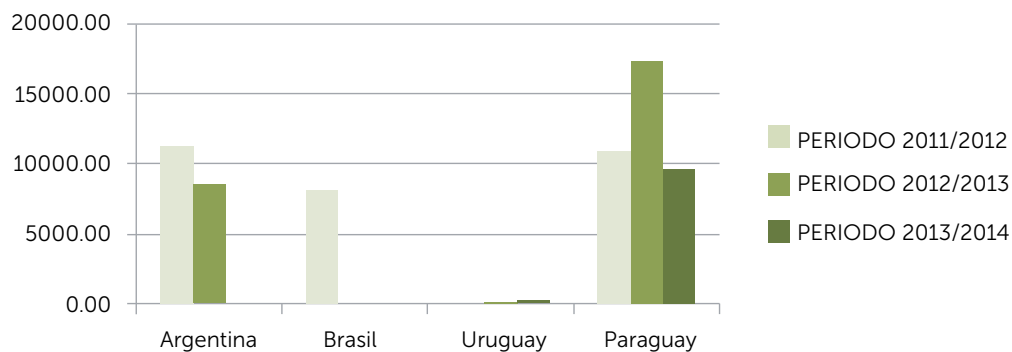
Cantidad total de denuncias y de actuaciones de oficio en la Región Centroamérica



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.

## Gráfico 4

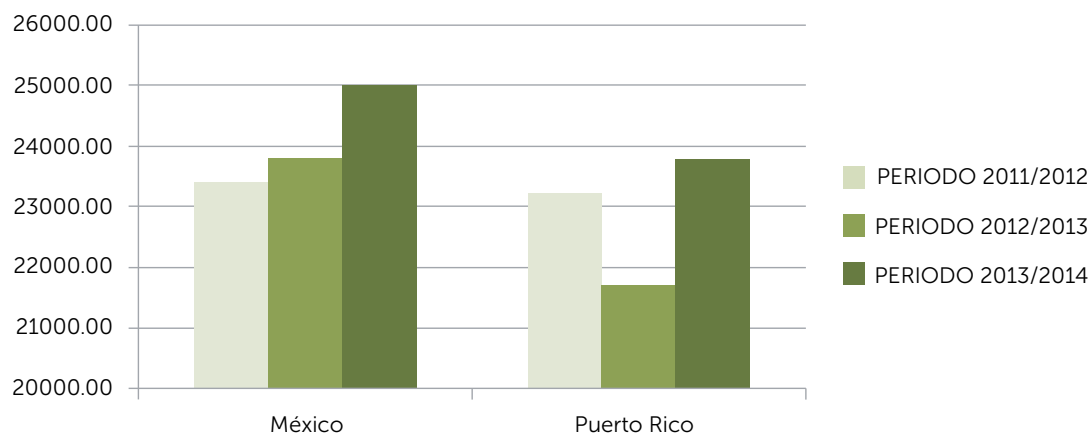
Cantidad total de denuncias y de actuaciones de oficio en la Región Cono Sur



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.

## Gráfico 5

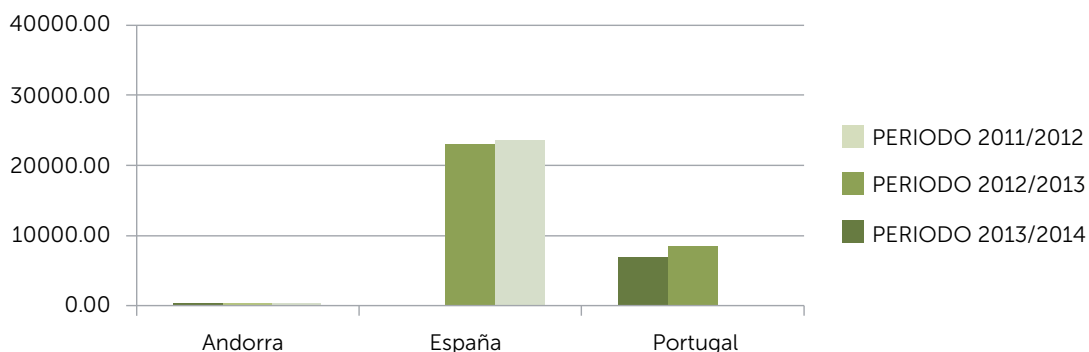
Cantidad total de denuncias y de actuaciones de oficio en la Región Norteamérica



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.

## Gráfico 6

### Cantidad total de denuncias y de actuaciones de oficio en la Región Europa



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.

En el caso de la región centroamericana, Costa Rica muestra un aumento sostenido de denuncias, siendo el periodo más alto el de 2013-2014. Igual tendencia presentan Panamá y Honduras. En tanto, El Salvador y Nicaragua muestran una tendencia a la baja en los dos primeros periodos.

En el Cono Sur, es interesante mencionar el caso de Paraguay que presenta tres informes. En ellos se aprecia que el pico más alto de denuncias se alcanza el 2012 (17,384), aunque un año después se aprecia una baja significativa (9,685).

En Andorra y Portugal, el periodo con más denuncias reportadas fue el 2012-2013, mientras que en España fue el 2011-2012, con una baja sostenida en los siguientes periodos. En México, por otro lado, hay tendencia al aumento de denuncias, en tanto que en Puerto Rico, el periodo 2013-2014 fue el de mayor número de denuncias.

# CAPÍTULO 2

## Análisis de los modelos de gestión en la modalidad de atención

### 2.1 Calificación y clasificación de las denuncias

Independiente de los distintos nombres que le otorgan a las denuncias (solicitudes de intervención, reclamaciones, casos o escritos de queja), todas las Defensorías efectúan una primera calificación de las mismas para determinar su estrategia de acción. Por ello, para la construcción de nuestra base de datos, primero identificamos las categorías comunes y dejamos en la variable 'otros' las menos usadas.

En general, casi todas las Defensorías clasifican las denuncias como 'quejas' y 'orientaciones'. Aquellas que por causales específicas no pueden ser consideradas en sus categorías son rechazadas.

Por lo tanto, la sistematización de datos que ofrecemos no partió de un uso homogéneo de clasificación de las denuncias, pues este es realizado de manera particular por cada Defensoría. Sin embargo, por adecuarse mejor a los objetivos de este estudio, en un primer momento, nos interesó consignar la totalidad de las denuncias recibidas (Tabla 1) que habían pasado el filtro de los procesos internos de gestión de casos de cada oficina, el cual comprende procesos de calificación y clasificación propios.

No pretendemos que las Defensorías uniformicen sus criterios de gestión de casos. Esto, de producirse, tendrá lugar luego de un proceso de consolidación del instrumento como una herramienta útil para identificar, analizar y evaluar problemáticas comunes de vulneración de derechos en la región.



A continuación, definimos cada una de las categorías identificadas:

**a) Queja:** Asumimos el concepto de queja desarrollado por la Defensoría del Perú y que emplean, en general, las defensorías analizadas: “Es la solicitud presentada por una persona o grupo de personas a la Defensoría del Pueblo en la que se requiere su intervención debido a la vulneración o el peligro de vulneración de un derecho fundamental por parte de una entidad de la Administración Pública o de las empresas prestadoras de servicios públicos. La atención de la queja tiene como objetivo proteger a las personas, lograr el cese de los actos arbitrarios o negligentes y restituir sus derechos”<sup>7</sup>. Cabe aclarar que no todas las Defensorías tienen la facultad de fiscalización de las empresas privadas que prestan servicios públicos, como la Defensoría del Pueblo de Nicaragua<sup>8</sup> y la Oficina del Ombudsman de Puerto Rico, cuya administración es responsabilidad del Ejecutivo<sup>9</sup>.

**b) Orientación/consulta:** Denominada también orientación ciudadana o legal, información al ciudadano o asesoría legal, es toda solicitud de información y consejo que no implica la afectación a derechos fundamentales o que versan sobre temas respecto a los que no son competentes las Defensorías<sup>10</sup>.

**c) Rechazado:** Es la denuncia que de manera preliminar no puede ser considerada como “queja” o “consulta”<sup>11</sup>. Se han identificado las siguientes causales de rechazo o no admisión de la queja (infundada), que considera la imposibilidad de dar

7 Confrontar: <http://www.defensoria.gob.pe/> (Última fecha de consulta: 13 de agosto de 2013). España, por su parte, distingue dentro de la categoría de quejas, los expedientes individuales y los agrupados. Estos segundos son presentados por ciudadanos de una forma individual, pero la institución los agrupa para su gestión conjunta, por contener un mismo modelo de queja o contenido idéntico. Por otro lado, para Costa Rica incluimos dentro de las quejas: gestión sumaria y de defensa, investigación y denuncia, atención inmediata y hostigamiento sexual. Esta forma de agrupar debe ser visada por las Defensorías teniendo en cuenta el concepto de queja que estamos manejando.

8 Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos de Nicaragua, Informe Institucional PDDH noviembre 2011-octubre 2012, p. 29.

9 Oficina de Ombudsman de Puerto Rico, Trigésimo Informe Anual 2011-2012, p. 15.

10 Confrontar: <http://www.defensoria.gob.pe/> (Última fecha de consulta: 13 de agosto de 2013).

11 Los casos rechazados son incluidos como orientaciones en Costa Rica y El Salvador. El primero indica que los formularios de inadmisibilidad presentados a la Dirección de Admisibilidad y Atención Inmediata son un mecanismo mediante el cual, si bien se informa al habitante que la queja no es competencia de la institución, se le orienta brindándole las herramientas necesarias para la defensa de sus derechos. En: Informe Anual de Labores 2011-2012, p. 88. En El Salvador, se acordó que a los hechos denunciados que no son de competencia de la Defensoría se les daría un tratamiento en forma de “orientaciones legales”, que son asesorías a las personas usuarias sobre la activación oportuna de instancias administrativas o jurisdiccionales para la resolución de su problema. En: Informe de labores junio 2013-mayo 2014, p. 119.

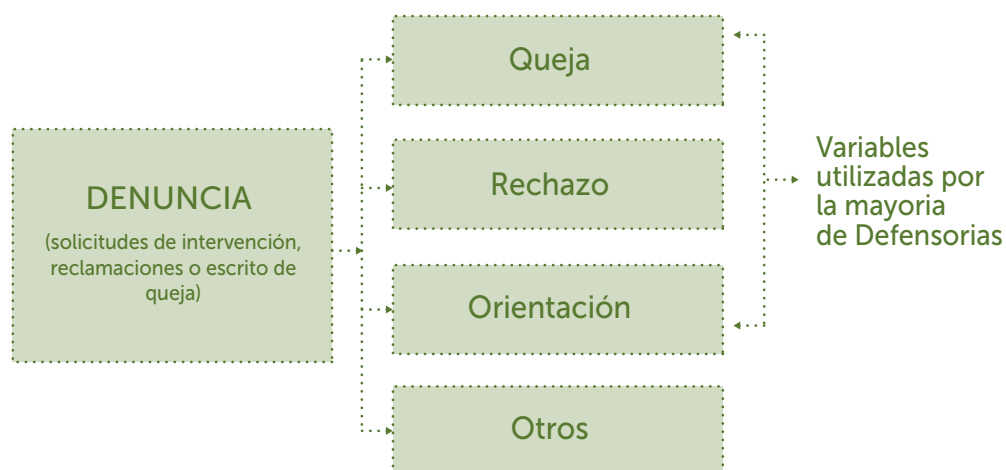
curso a la pretensión de los interesados, promover o concluir una investigación ante la administración pública:

- Plazo superior a un año/ vencimiento de plazo.
- Desistimiento.
- No apreciarse indicios de irregularidad administrativa.
- Falta de competencia.
- Conflicto particular ajeno a la administración pública.
- Conflicto particular ajeno a la actividad de las empresas prestadoras de servicios públicos.
- Falta de respuesta del interesado de ampliación de datos.
- Intervención judicial.
- Carencia de fundamentos.
- No se cumplen los requisitos para la admisión del recurso.
- Inexistencia de pretensión.
- Inexistencia de interés legítimo.
- Imposibilidad de contactar con el interesado.
- Retiro de la queja.
- Otros motivos.

**d) Otros:** En esta categoría hemos colocado aquellas denominaciones que no encajan en las tres anteriores, es decir, aquellas denuncias que de manera preliminar no pueden ser consideradas como "queja" o "consulta", como por ejemplo "solicitud de mediación", en Colombia, y "Petición", en Perú.

## Diagrama 2

Variables utilizadas por la mayoría de Defensorías



## Tabla 2

Clasificación de denuncias en los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

DEFENSORÍAS	QUEJAS	CONSULTAS	RECHAZADOS	OTROS
Andorra (*2)	210	572	48	-
Argentina	- (*1)	-	107	-
Bolivia	23,040	18,479	33	58
Brasil	2,508	5,667	-	-
Colombia	40,354	136,097	-	46837
Costa Rica (*3)	28,523	43,185	1,345	347
Ecuador	37,978	86,443	-	-
El Salvador	8,222	26,803	-	-
España (*4)	79,356	57,733	39,026	-
Guatemala (*8)	8,184	3,283	-	-
Honduras (*5)	8,043	2,955	-	-
México (*6)	28,474	22,101	-	21377
Nicaragua (*7)	3,291	3422	-	-
Panamá	1,537	6128	37	3619
Perú	64,866	167821	52	35921

DEFENSORÍAS	QUEJAS	CONSULTAS	RECHAZADOS	OTROS
Portugal	-	-	2720	-
Puerto Rico	18,182	41889	-	8636
Uruguay	-	-	111	-
Venezuela	18,907	48693	-	-
<b>Total</b>	<b>371,675</b>	<b>671271.00</b>	<b>43479</b>	<b>116795</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.

No se considera a Paraguay porque no presenta los datos estadísticos según las categorías del estudio.

(\*1) Los recuadros con guion (-) significan que en el informe solo se consigna la cifra global de las denuncias, pero estas no están clasificadas; por ello, se ha optado por no colocar la cifra cero (0).

(\*2) No están considerados los 17 casos que se siguieron de oficio.

(\*3) No están considerados los 154 casos que se siguieron de oficio.

(\*4) En la cifra de 79,356.00 no están considerados los 1,234 casos que se siguieron de oficio.

(\*5) Solo consigna datos del periodo 2011-2012. En el periodo 2013/2014 se señaló la cifra global de 12,068 denuncias que no fue clasificada.

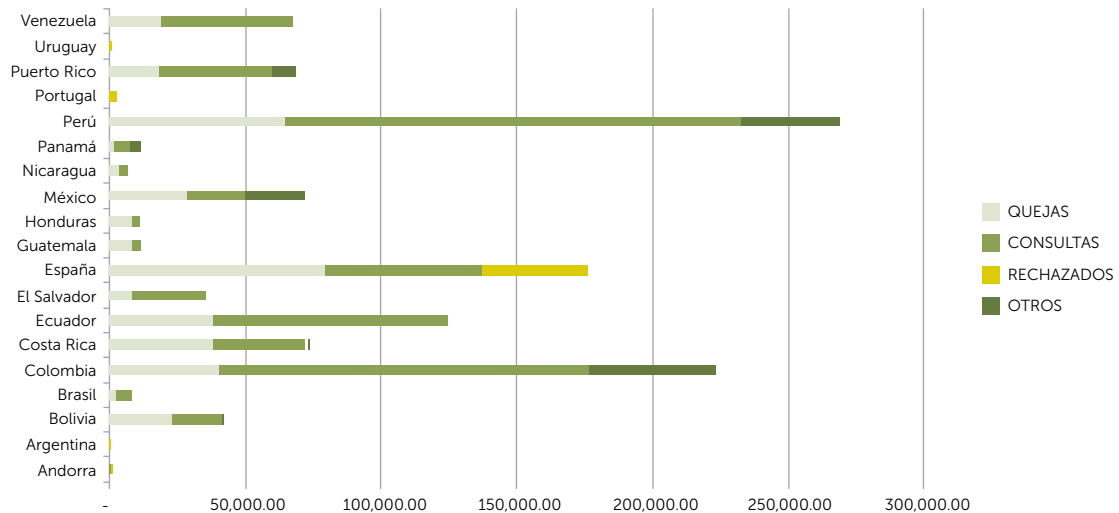
(\*6) No se han considerado los 260 casos de oficio.

(\*7) No se han considerado los 194 casos de oficio.

(\*8) Solo consigna datos del periodo 2011-2012.

## Gráfico 7

Clasificación de denuncias en los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.

A partir del cuadro anterior, al comparar las quejas con las orientaciones, notamos que estas últimas son cuantitativamente mayores que las primeras en 11 Defensorías. Esta situación no ocurre solo en cinco de ellas, las de Bolivia, España, Guatemala, Honduras y México.

Luego de revisar los datos consolidados, observamos también que las orientaciones alcanzan un total de 671,271, mientras que las quejas suman 371,675. El país que tiene el mayor número de orientaciones es Perú (167,821), seguido por Colombia (136,097), Ecuador (86,443), España (57,733) y Venezuela (48,693). Sin embargo, España tiene el mayor número de quejas (79,356), seguida de Perú (64,866), Colombia (40,354) y Ecuador (37,978).

Por otra parte, solo 10 Defensorías presentan en sus informes datos estadísticos de la variable 'rechazados'. Estas son las de Andorra, Argentina, Bolivia, Costa Rica, España, México, Panamá, Perú, Portugal y Uruguay.

La siguiente tabla refleja la actuación defensorial en cuanto a rechazos de aquellas Defensorías que suministran este dato:

### Tabla 3

#### Frecuencia en las causales de rechazo de denuncias

Causal de rechazo	N°. de Defensorías
Falta de competencia	7
No cumple requisitos admisibilidad	5
Desistimiento	3
Vencimiento Plazo	2
Inexistencia de interés legítimo	2
No apreciarse indicios de irregularidad administrativa	1
Conflicto particular, no respuesta del interesado de ampliación de datos, intervención judicial, carencia de fundamentos, inexistencia de pretensión, imposibilidad contactar interesado y retiro de la queja.	1

*Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.*

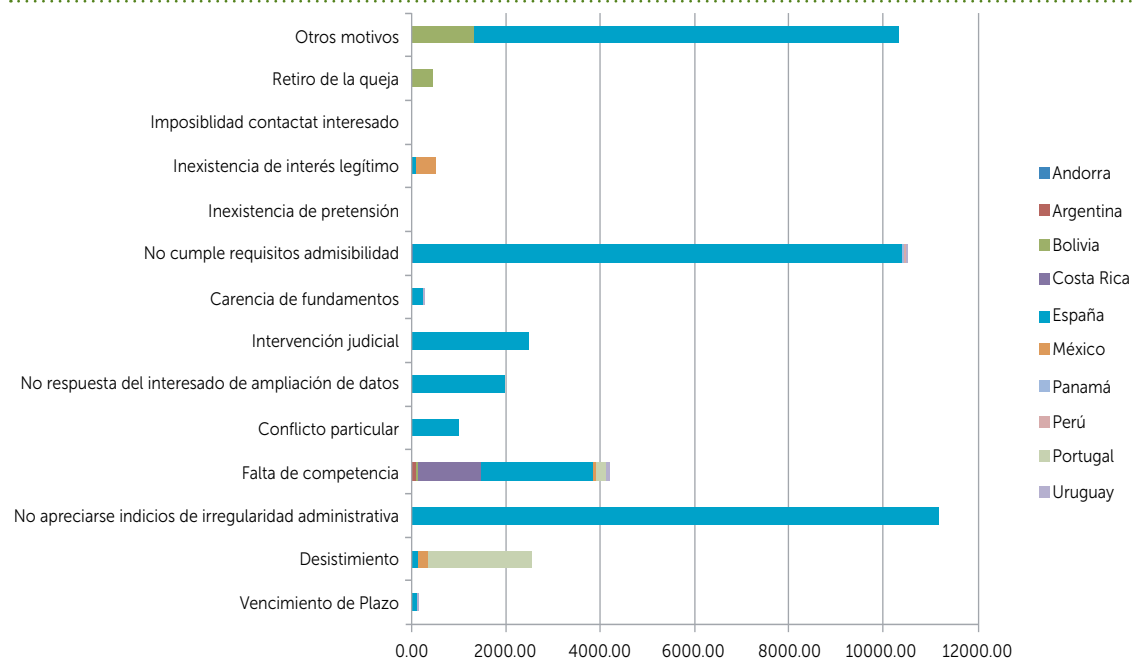
En relación con esta tabla, podemos complementar que España es la Defensoría que disgrega de manera más detallada los motivos por los que rechaza una denuncia.

En general, la causa más común de rechazo en las Defensorías es la falta de competencia (se repite siete veces), seguida del no cumplimiento de requisitos admisibilidad (cinco) y el desistimiento (tres). Finalmente, la categoría 'otros motivos' reúne diversos casos según el lugar de la Defensoría. Por ejemplo, en Bolivia, la categoría comprende rechazados en primera instancia y los admitidos no notificados. En España, los casos son rechazados

por falta de actuación administrativa previa, sentencia firme, o disconformidad con la legislación vigente, o resuelto sin intervención del Defensor, entre otras.

## Gráfico 8

Denuncias rechazadas en los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.

## 2.2 Tramitación de las quejas

Cada Defensoría tiene un procedimiento para la gestión de denuncias (Cuadro 3) que depende de factores como la estructura organizacional, la distribución de competencias internas, la cobertura del servicio, el despliegue territorial, la utilización de formatos diferenciados, la implementación de sistemas de tecnologías de la información, los sistemas de registros utilizados, los recursos humanos suficientes y calificados, la existencia de equipos interdisciplinario, la aplicación de formatos que respondan a las necesidades de los grupos específicos o de mayor vulneración, la utilización de diversos medios o herramientas de recepción de denuncias o implementación de monitoreo de medios de comunicación, la existencia de manuales, reglamentos o protocolos de atención/procedimiento/intervención, la experiencia institucional acumulada, las particularidades regionales y locales, su contexto social, económico, político, entre otros.

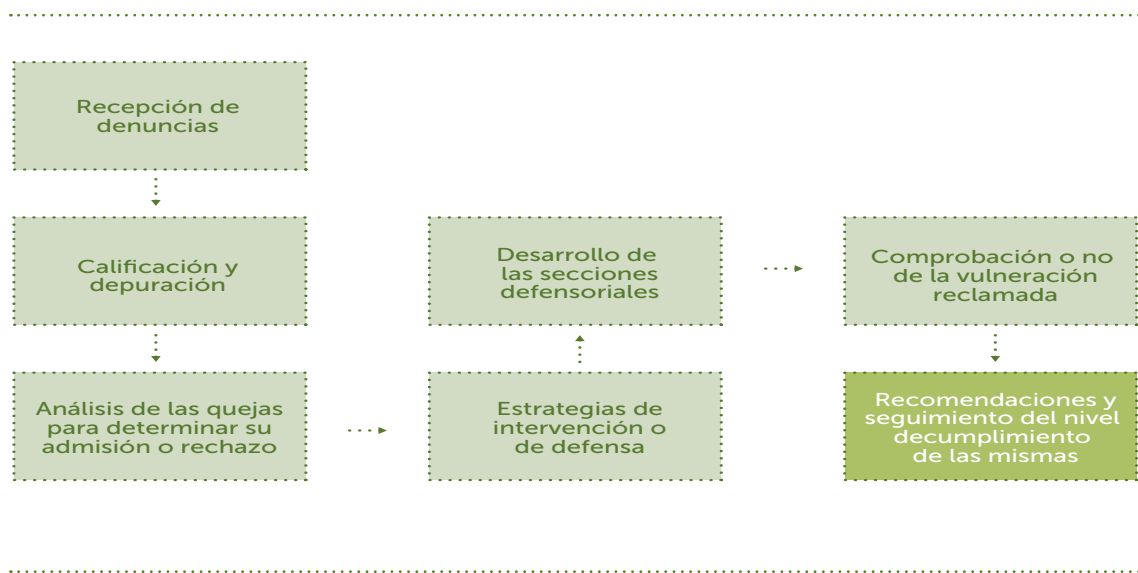
Por ello, durante el proceso de análisis, se trató de identificar y rescatar las lógicas de tramitación similares con la finalidad de que las cifras proporcionadas reflejen el real trabajo defensorial en la gestión de casos por cada país. Se buscó evitar, en lo posible, la distorsión de las cifras por no coincidir al cien por ciento con sus trámites internos. En la identificación de las lógicas similares, no hemos considerado como variables los canales de distribuciones interna y las unidades o dependencias que intervienen en todo este proceso. Según esto, las lógicas de gestión de casos comprenden normalmente los siguientes pasos:

- Recepción de denuncias.
- Calificación y depuración, definiendo el tipo de respuesta institucional según sea una queja, consulta (respuesta temprana) u otra calificación.
- Análisis de las quejas para determinar su admisión o rechazo (examen preliminar o examen de admisibilidad).
- Estrategias de intervención o de defensa acorde con la particularidad del derecho vulnerado y el hecho violatorio específico denunciado/Análisis de las quejas admitidas con la finalidad de determinar las acciones defensoriales a desarrollar, incluye las iniciadas de oficio.
- Desarrollo de las acciones defensoriales y su consiguiente seguimiento/ Investigación.
- Comprobación o no de la vulneración reclamada (análisis de los hallazgos encontrados) y la consiguiente respuesta institucional definitiva (conclusión/ recomendación/resolución/rechazado o archivado).
- Seguimiento del nivel de cumplimiento de la Administración Pública frente a la intervención defensorial o las medidas adoptadas (labor de verificación). Esta es una variable muy importante para determinar la real incidencia de las Defensorías en el manejo de la cosa pública y en la protección y defensa de los derechos humanos, sobre todo porque estas carecen de medios coercitivos que obliguen al cumplimiento o acatamiento de sus resoluciones o recomendaciones.

Estos pasos muestran el curso normal que pueden seguir los expedientes de queja y de investigación de oficio una vez recibidos o iniciados por las Defensorías. El proceso también puede incluir la reapertura de los expedientes concluidos. Sin embargo, para efectos de la presente consultoría, solamente tomamos en cuenta los datos globales de los pasos más importantes del proceso de tramitación. Con ellos pudimos determinar el estado de la situación de los casos, el mismo que puede expresarse de esta forma:

## Diagrama 3

### Tramitación de quejas



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.

Nos parece que el número de quejas y acciones de oficio ‘resueltas o concluidas’ son muy relevantes, pues evidencian en qué medida las Defensorías llegaron a verificar o probar la vulneración de derechos. Con estos datos se puede obtener la cifra real de los derechos denunciados e iniciados de oficio que representan una violación efectiva de derechos y libertades ciudadanas, aunque se debe considerar que esas cifras dependen en gran medida de las particularidades de cada denuncia y de una eficaz acción defensorial, que tienda a probar los hechos violatorios con los recursos disponibles —que en muchos casos son escasos—.

Como se puede deducir hasta acá, los retos para las Defensorías son cada vez mayores, pues las denuncias que reciben implican situaciones cada vez más complejas y de mayor impacto estructural y, por ende, con mayor grado de afectación en la ejecución de las políticas públicas<sup>12</sup>. Por ello, es necesario dotarlas de recursos tecnológicos, financieros y humanos acordes a dichos retos.

12 Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica. Informe anual de labores 2011-2012, p. 75 (publicada en junio de 2012).



Siguiendo con el análisis, hacemos notar que el tratamiento estadístico de los casos resueltos o concluidos estableciendo la comprobación o no del derecho vulnerado no es uniforme. Solo algunas Defensorías precisan en forma taxativa dicho dato, como las de Andorra, Bolivia, El Salvador, España, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Portugal y Uruguay<sup>13</sup>.

## Tabla 4

Casos comprobados y no comprobados de los países que reportan dicho dato

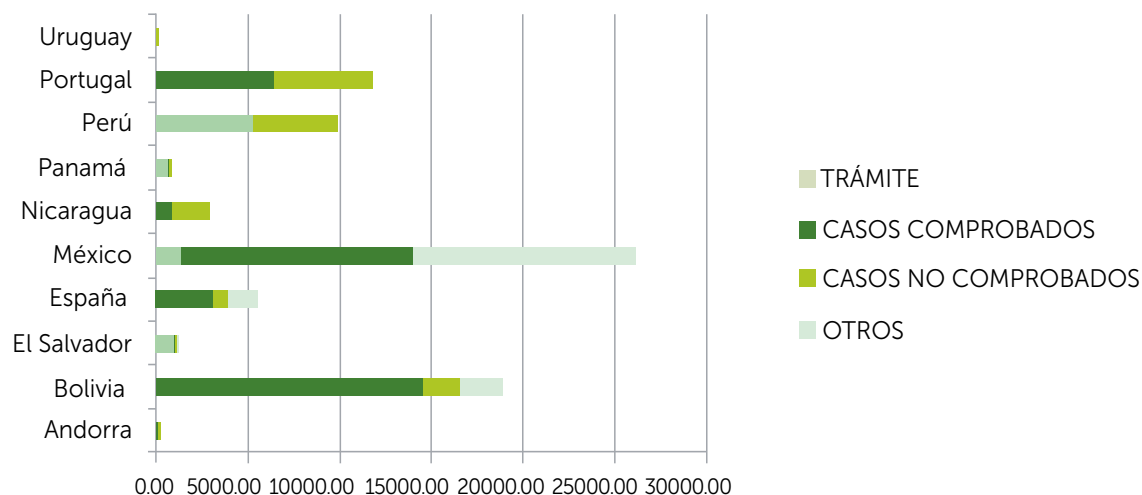
DEFENSORÍAS	TRÁMITE	CASOS COMPROBADOS	CASOS NO COMPROBADOS	OTROS
Andorra	8	78	135	0
Bolivia	0	14522	2043	2296
El Salvador	920	79	103	94
España	0	3091	830	1597
México	1379	12610	0	12121
Nicaragua	0	786	2090	0
Panamá	642	50	93	0
Perú	5257	0	4637	0
Portugal	0	6416	5359	0
Uruguay	0	0	62	0

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.

13 Andorra, Bolivia, España, México, Nicaragua y Portugal presentan este dato en todos los informes con los que se cuenta. El Salvador consigna este dato solo en el primer y tercer informe; Panamá y Perú, en su primer informe, y Uruguay, en su segundo informe.

## Gráfico 9

Casos comprobados y no comprobados en los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 en los países que reportan dicho dato



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.

En el gráfico anterior se aprecia que los hechos denunciados como presuntas violaciones de derechos humanos superan por mucho a los efectivamente comprobados.

Para cerrar este apartado, aclaramos que no hemos considerado algunos datos consignados por las Defensorías, que tornarían muy compleja la base de datos, entre ellos: a) La procedencia de las quejas según vía de remisión, ya sea que hayan sido presentadas directamente por el ciudadano o por un organismo o entidad. b) El perfil de la víctima o denunciante (sexo, edad, ocupación, etnia, etc.). c) Los medios utilizados por el denunciante, ya sea en forma directa, escrita, internet, teléfono, etc. d) La distribución geográfica de las quejas, entre otros.



# CAPÍTULO 3

## Identificación de los derechos humanos más quejados

### 3.1 Listado de derechos humanos según las Defensorías

Del análisis de los informes anuales de las Defensorías, nos ha sido posible también elaborar un repertorio de derechos comunes que guarda consonancia con la Carta Internacional de Derechos Humanos, pero que son, en algunos casos, independientes del desarrollo constitucional y jurisprudencial de los países iberoamericanos al momento de otórgales alcances determinados. Por otro lado, hemos comprobado que los derechos aludidos en las instancias de los países europeos responden a la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, mientras que los de los países de la Organización de Estados Americanos se deben a la Convención Americana de Derechos Humanos y a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

En total, estos son los derechos enunciados en los informes revisados:

Dignidad (puede estar relacionado con la afectación de otros derechos)

Derecho a la vida

Derecho a la integridad personal (física, psíquica y moral)

Derecho a la libertad y seguridad personal

Derecho a la privacidad o intimidad

Derecho al honor y a la buena reputación

Derecho de petición y respuesta

Derecho a la libertad de expresión

Derecho a circular libremente y a elegir su residencia

Derecho a la protección de la libertad de conciencia y de religión

Derecho a reunirse libremente y a asociarse

Derecho a la identidad y la nacionalidad

Derecho a la participación política

Derecho a la propiedad privada

Derecho a la empresa

Derecho a la igualdad y a la no discriminación

Derecho a la familia

Derecho a la alimentación y al vestido adecuados

Derecho a la vivienda

Derecho a la cultura

Derecho a la educación

Derecho a la seguridad social (se mide la disponibilidad y accesibilidad)

Derechos del trabajo

Derecho a la salud<sup>14</sup>

Derecho al medio ambiente sano y al urbanismo

Derecho a la administración de justicia (debido proceso en el ámbito judicial y acceso a la justicia)

Orden y seguridad

Derecho al debido proceso administrativo

Derecho a la prestación eficiente de servicios públicos

Derechos del consumidor y del usuario

Derecho a la ordenación de la actividad económica<sup>15</sup>

### 3.1 Proceso metodológico de identificación de los 5 derechos más quejados

Debido a la disparidad en la presentación de datos en relación con los derechos humanos más denunciados en los informes anuales, se procedió de la siguiente forma:

- a) Cuando la clasificación utilizada era por tema, área o sector, se especificaron los derechos que pertenecían a las mismas y, luego, se seleccionaron en forma

14 Las Defensorías miden la afectación de la calidad, la oportunidad y la accesibilidad a los servicios de salud, pues esto se relaciona con derechos como el de la vida digna o calidad de vida y el de la prestación del servicio de salud.

15 Para España, este derecho más que el control de las irregularidades administrativas, debe buscar responder a las necesidades de los ciudadanos, presididas, una vez más, por la escasez de recursos para hacerlas frente y la reacción de los poderes públicos para evitar situaciones de exclusión social, situaciones en las que la capacidad del Defensor del Pueblo es de denuncia. En: Defensoría del Pueblo de España. Informe anual del 2012, p. 266

individual los que presentaban las cifras más altas, como en los casos de Andorra, El Salvador, España, Puerto Rico y Venezuela.

- b) En los informes de Nicaragua, las violaciones estaban en relación con la institución responsable. En este caso, se estableció el tipo de derecho vulnerado según cada institución, se les agrupó según la categoría, se sumaron los totales parciales y se determinó las cifras de los derechos individuales más denunciados.
- c) Cuando la presentación de los derechos violados estaban ya individualizada, se respetó la clasificación y se procedió solo a identificar los derechos más vulnerados. Esto sucedió con Bolivia, Colombia, Honduras, México y Portugal.

Debemos aclarar que 9 Defensorías no pudieron ser consideradas en el presente análisis por las siguientes razones:

- **Argentina**, por presentar sus datos estadísticos en porcentaje.
- **Brasil y Paraguay**, porque trabajan sobre casos relevantes y no presentan cifras estadísticas por derecho más quejados. Solo reportan cifras globales sobre quejas recibidas durante el año.
- **Guatemala**, porque los informes de los periodos 2012-2013 y 2013-2014 no reportan datos estadísticos de los derechos más denunciados.
- **Costa Rica y Honduras** presentan los datos en porcentaje, excepto en el periodo 2011-2012.
- **Panamá** no presenta la información consolidada.
- **Perú**, en su informe anual del 2013, reporta las quejas relacionadas con los problemas de la administración pública, a diferencia de su informe anterior en que lo hace por área o tema. Esto impidió que pudiéramos realizar la comparación.
- **Uruguay**, porque solo en su último informe presenta una clasificación de los derechos más denunciados.

En total, de las 20 Defensorías analizadas, solo pudimos establecer los datos estadísticos de los derechos más quejados de 11 de ellas. Para ello, seguimos estos pasos:

- Identificación de los derechos más quejados.
- Selección de los cinco derechos más quejados.
- Determinación de coincidencias; para ello, cuando dos o más Defensorías consignaban un derecho dentro de los cinco más quejados, se registró, en el primer lugar, el derecho violado con mayor frecuencia y, al final, el de menor coincidencia.

### 3.3 Aproximaciones conceptuales de los derechos más quejados y análisis estadístico de los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

Siguiendo el proceso detallado en el apartado anterior, se obtuvo el siguiente resultado por Defensoría.

#### Cuadro 3

Listado de los 5 derechos humanos más quejados en los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

<b>ANDORRA</b>	
1	Administración general
2	Trámites sociales/seguridad social /pensiones/CASS
3	Sector Justicia
4	Niños y discapacitados
5	Sector institucional (banca/hacienda)
<b>BOLIVIA</b>	
1	Trabajo (derechos laborales/derecho al trabajo y en el trabajo)
2	Petición y pronta respuesta
3	Propiedad
4	Integridad física, psíquica y moral (integridad personal)
5	Justicia (garantías del debido proceso y acceso a la justicia)
<b>COLOMBIA</b>	
1	Derecho a la salud
2	Derecho internacional humanitario
3	Derecho de petición
4	Derechos reconocidos por el Estado a los desplazados por la violencia
5	Vida
<b>ECUADOR</b>	
1	Derechos de libertad/dirigir quejas y peticiones (petición y respuesta)
2	Derechos de los consumidores
3	Derechos de protección <sup>16</sup>

16 El trabajo institucional, en el ámbito de la protección de derechos, contempla los siguientes casos: "patrocinio de garantías jurisdiccionales, apertura de expedientes de investigación defensorial y resolución de los mismos, vigilancia del debido proceso tanto en sede administrativa como judicial y la emisión de medidas de cumplimiento obligatorio bajo los parámetros establecidos anteriormente", en: Defensoría del Pueblo de Ecuador. Informe anual 2012, p. 18.

- 4 Servicios públicos
- 5 Derechos del buen vivir<sup>17</sup>

#### **EL SALVADOR**

- 1 Derecho a la integridad personal
- 2 Derecho a un debido proceso administrativo (Debido procedimiento en materia administrativa)
- 3 Derecho de acceso a la justicia
- 4 Derecho a la seguridad personal
- 5 Derecho al trabajo

#### **ESPAÑA**

- 1 Funcionarios, personal laboral y estatutario de la administración general del Estado, de la seguridad social, de las CC. AA. y de las corporaciones locales (afectación al derecho al trabajo)
- 2 Ordenación económica
- 3 Administración de justicia
- 4 Sanidad
- 5 Vivienda

#### **MÉXICO**

- 1 Debido procedimiento en materia administrativa
- 2 Prestar indebidamente el servicio público
- 3 Detención arbitraria (derecho a la libertad personal)
- 4 Omitir proporcionar atención médica (derecho a la salud)
- 5 Trato cruel, inhumano o degradante (tortura)

#### **NICARAGUA**

- 1 Debido proceso (debido procedimiento en materia administrativa)
- 2 Debido proceso en el ámbito judicial, acceso a la justicia y justicia
- 3 Integridad personal
- 4 Petición y pronta respuesta
- 5 Libertad individual

17 En Informe anual 2012, se establece que el derecho al "buen vivir" está relacionado con estos otros: al trabajo y la seguridad social, a la educación, a la comunicación e información, al hábitat y vivienda, a la salud, al ambiente sano, a la alimentación. En: Defensoría del Pueblo de Ecuador, op. cit., pp. 48 y 49. Por otro lado, la Constitución Política de Ecuador presenta cuatro aspectos relacionados a vivir bien: 1. Derechos y garantías económicas, sociales y culturales en el marco de un capítulo especial dedicado al buen vivir; 2. Sistema económico; 3. Desarrollo y medio ambiente; 4. Rol del Estado y de los ciudadanos.



---

### PORTUGAL

- 1 Segurança social
- 2 Relação de emprego público: trabajo
- 3 Fiscalidade
- 4 Administração da justiça
- 5 Consumo

### PUERTO RICO

- 1 Vivienda
- 2 Transparencia y eficacia (debido procedimiento en materia administrativa)
- 3 Trabajo
- 4 Propiedad
- 5 Servicios públicos

### VENEZUELA

- 1 Derecho al debido proceso (debido procedimiento en materia administrativa)
- 2 Derechos de los trabajadores (sector privado)
- 3 Derecho a la integridad personal
- 4 Servicios públicos
- 5 Petición y pronta respuesta

*Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.*

#### 3.3.1 Sobre el derecho al debido proceso en materia administrativa

Las Defensorías le otorgan al debido proceso en materia administrativa alcances conceptuales diversos, que van desde una eficiente prestación de servicios, el correcto manejo de la cosa pública hasta la obligación de prestar servicios de forma continua, rápida y eficaz. En todos los casos, este derecho está relacionado con la rendición de cuentas, la transparencia en la función pública y el buen manejo de la cosa pública.

En este sentido, hay que recordar que las oficinas del Ombudsman que conforman la FIO no han entrado aún a la discusión de la dimensión de este derecho, como ya ocurre en con la Defensoría del Pueblo Europeo, donde se maneja un concepto amplio que abarca la legalidad, los derechos fundamentales y los principios de la buena administración<sup>18</sup>. Todo esto dentro de los alcances del artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>19</sup>.

18 Defensor del Pueblo Europeo, Estrategia para el mandato, septiembre de 2010, p.4. En: [www.ombudsman.europa.eu](http://www.ombudsman.europa.eu) (consultado en diciembre de 2013).

19 El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea estipula sobre el derecho a una buena administración lo siguiente: 1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos

El siguiente cuadro recoge datos, entre otros países, de Costa Rica y Perú que pueden servir para una posterior construcción conceptual de este derecho, pues sus informes especifican modalidades de afectación de este derecho.

## Cuadro 4

### Alcance conceptual del debido proceso en materia administrativa según informes anuales

<b>Bolivia</b>	Derecho de todo ciudadano a exigir responsabilidad sobre los actos de la administración pública (alberga múltiples situaciones de vulneración relacionados con varios derechos).
<b>Costa Rica</b>	Control de la gestión administrativa. Los parámetros a medir son los siguientes: buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas, buena marcha del Gobierno y eficiencia de la administración, imponiéndole la correlativa obligación de prestar sus servicios de forma continua, regular, celeridad, eficaz y eficiente. Por ejemplo el servicio público a la salud.
<b>Ecuador</b>	A la Defensoría del Pueblo le corresponde dar seguimiento y supervisar el desarrollo de todo procedimiento en el que se determine la existencia de derechos y obligaciones, pues el apego del debido proceso al conjunto de actos y etapas previstos para cada trámite configura una garantía de protección de los demás derechos.
<b>El Salvador</b>	El debido proceso administrativo incluye inobservancia de los principios de legalidad y seguridad jurídica, inobservancia del derecho de defensa, inobservancia del derecho de audiencia, transparencia, celeridad procesal, imparcialidad, eficacia procesal, igualdad y no discriminación.
<b>Honduras</b>	Delitos y faltas a la administración pública: abuso de autoridad, negligencia, tráfico de influencias, discriminación, cobros ilegales, otros.
<b>México</b>	Prestación indebida del servicio público. También se consignan la omisión de fundar el acto de autoridad, el omitir motivar el acto de autoridad y el incumplir con alguna de las formalidades para la emisión de la orden de cateo o durante la ejecución de este, así como para las visitas domiciliarias en octavo lugar de violaciones. Faltar a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, empleos, cargos o comisiones.

de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable; 2. Este derecho incluye en particular: El derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente. El derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial. La obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones. 3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros. 4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

**Perú**

- Irregularidades en la atención de denuncias.
- Inejecución de resoluciones administrativas.
- Abuso de funciones y/o mal uso de los bienes del Estado para beneficio personal.
- Afectaciones del derecho al debido procedimiento.
- Dilación en el trámite de la solicitud de desafiliación del sistema privado de pensiones.
- Irregularidades administrativas que afectan derechos fundamentales colectivos.
- Dilación en trámite de pensión.
- Inadecuada organización administrativa que impide o retarda el acceso a los servicios de salud.
- Irregularidades en la ejecución de los fondos y/o programas sociales.
- Irregularidades en el trámite de bono de reconocimiento.
- Irregularidades en la atención de denuncias.

**Puerto Rico**    Transparencia, procedimiento y eficacia.

**Venezuela**    Derecho al debido proceso.

*Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014.*

De las 11 Defensorías analizadas, 6 de ellas ubican el derecho a un debido proceso en materia administrativa en los 2 primeros lugares dentro de los 05 derechos más quejados, ubicándola: 4 en el primer lugar y 03 en segundo lugar. En cifras el debido proceso administrativo tiene 26,688 quejas en 06 Defensorías, siendo México, Puerto Rico y Venezuela los países que presentan el mayor número de denuncias.

## Cuadro 5

Derecho al debido proceso en materia administrativa dentro de los dos primeros lugares de los 5 derechos más quejados en los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 de las 11 Defensorías analizadas

<b>ANDORRA</b>	
Primer lugar	Administración general
<b>EL SALVADOR</b>	
Segundo lugar	Derecho a un debido proceso administrativo (debido procedimiento en materia administrativa)

<b>MÉXICO</b>	
Primer lugar	Debido procedimiento en materia administrativa
Segundo lugar	Prestar indebidamente el servicio público
<b>NICARAGUA</b>	
Primer lugar	Debido proceso (debido procedimiento en materia administrativa)
<b>PUERTO RICO</b>	
Segundo lugar	Transparencia y eficacia (debido procedimiento en materia administrativa)
<b>VENEZUELA</b>	
Primer lugar	Derecho al debido proceso (debido procedimiento en materia administrativa)

*Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de dichos periodos.*

### 3.3.2. Sobre el derecho de petición y derecho de respuesta

Solicitar y obtener oportuna y adecuada respuesta es un derecho civil y político que ha sido reconocido en la mayoría de las Cartas Magnas de los estados iberoamericanos como un derecho fundamental para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, pues permite a toda persona, entre otras cosas, exigir a las autoridades explicaciones acerca de las decisiones que de manera directa o indirecta le afectan. La Declaración Universal de los Derechos Humanos también lo recoge en sus artículos 18, 19, 20 y 21, y lo relaciona con el derecho a participar en los asuntos públicos.

De las 11 Defensorías analizadas, 5 de ellas, lo ubican como uno de los 5 derechos más quejados. En total, este derecho presenta 34,399 quejas en 5 Defensorías, especialmente en Ecuador, Colombia y Bolivia.

## Cuadro 6

Derecho a petición y pronta respuesta dentro de los 5 primeros derechos más quejados en los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 de las 11 Defensorías analizadas

<b>BOLIVIA</b>	
Segundo lugar	Petición y pronta respuesta
<b>COLOMBIA</b>	
Tercer lugar	Derecho de petición

<b>ECUADOR</b>	
Primer lugar	Derechos de libertad: dirigir quejas y peticiones (petición y respuesta)
<b>NICARAGUA</b>	
Cuarto lugar	Petición y pronta respuesta
<b>VENEZUELA</b>	
Quinto lugar	Petición y pronta respuesta

*Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de dichos periodos.*

### 3.3.3. Sobre el derecho a servicios públicos eficientes

El buen funcionamiento de la administración pública también está asociado al derecho a la prestación de servicios públicos en forma eficiente, bajo parámetros de calidad y en condiciones de respeto a la dignidad y a la vida de las personas según sus necesidades (salud, banca, transporte, seguros, etc.).

De las 11 Defensorías analizadas, 4 de ellas ubican el derecho a un servicio público eficiente dentro de los 5 derechos más quejados: 1 en el segundo lugar, 2 en el cuarto lugar y 1 en el quinto lugar. En total, este derecho tiene 18,043 denuncias en 4 Defensorías, especialmente en México y Ecuador. Cabe aclarar que la Defensoría de Ecuador, tiene facultades de control que le permiten vigilar que los órganos estatales y privados que prestan servicios públicos lo hagan con sujeción a los derechos humanos.

## Cuadro 7

Derecho a servicios públicos eficientes dentro de los 5 primeros derechos más quejados en los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 de las 11 Defensorías analizadas

<b>ECUADOR</b>	
Cuarto lugar	Servicios públicos
<b>MÉXICO</b>	
Segundo lugar	Prestar indebidamente el servicio público
<b>PUERTO RICO</b>	
Quinto lugar	Servicios públicos
<b>VENEZUELA</b>	
Cuarto lugar	Servicios públicos

*Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de dichos periodos.*

Por otro lado, analizando en conjunto los derechos al debido proceso en materia administrativa y a la petición y pronta respuesta —por ser este último un indicador fundamental del buen funcionamiento de la administración pública ante las peticiones de los ciudadanos—, resulta que de las 11 Defensorías analizadas, 9 consignan ambos derechos dentro de los 5 más quejados. Si a esta lista le agregamos la prestación de servicios con eficiencia, podemos concluir que las denuncias registradas sobre el funcionamiento de la cosa pública representan tres principales modalidades de afectación: contra el debido proceso administrativo (26,688), contra el derecho de petición y de respuesta (34,399) y contra la eficiencia en el servicio público (18,043). En total, estas suman 79,130 quejas en 9 Defensorías.

El que 11 Defensorías ubiquen dentro de los 5 primeros derechos más quejados el debido proceso administrativo, el derecho de petición y su correlativo derecho de respuesta, así como la eficiencia en el servicio público reafirma la importancia de *Ombudsman* en el ámbito Iberoamericano, pues esta institución busca, precisamente, promover y velar por *mejores prácticas administrativas*. Ello explica, también, porque acuden a ella cada año cientos de miles de personas para denunciar el mal manejo de la cosa pública en sus respectivos países y porque confían en su mediación autoridades y servidores públicos.

### 3.3.4 Sobre el derecho al trabajo

Del universo analizado, 6 Defensorías colocan el derecho al trabajo dentro de los 5 primeros derechos quejados: 2 en el primer lugar, 2 en el segundo, 1 en el tercero y 1 en el quinto. En total, el derecho al trabajo suma 46,623 quejas en 5 Defensorías, de estas España, Puerto Rico y Bolivia son las que presentan el mayor número de denuncias.

Las modalidades de afectación que establecen las Defensorías son:

- Acceso al trabajo en iguales condiciones,
- Adecuadas condiciones de trabajo (condiciones laborales dignas),
- Despidos ilegales o violación de normas laborales en el sector público,
- Vulneración al salario mínimo/violación al salario justo/reducción, retención o negación de remuneración,
- Discriminación en el ingreso, permanencia, ascenso o en el goce de derechos relacionados con el trabajo,
- Derecho a formar un sindicato e integrar el mismo,
- Actos antisindicales,

- Derecho a la huelga legal,
- Prohibición del trabajo forzoso,
- Incumplimiento del pago de beneficios sociales,
- Incumplimiento de normas laborales,
- Falta de pago de aguinaldo,
- Restricción del derecho al goce de vacaciones,
- Acoso laboral/prohibición del acoso,
- Establecimiento de jornadas laborales ilegales,
- Incumplimiento de cobertura del seguro social y de riesgos laborales,
- Límite de la jornada laboral,
- A la inamovilidad y estabilidad laboral,
- El derecho al comercio,
- Acceso a la función pública.

## Cuadro 8

Derecho al trabajo dentro de los 5 primeros derechos más quejados en los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 de las 11 Defensorías analizadas

<b>BOLIVIA</b>	
Primer lugar	Trabajo (derechos laborales - derechos al trabajo y en el trabajo)
<b>EL SALVADOR</b>	
Quinto lugar	Derecho al trabajo
<b>ESPAÑA</b>	
Primer lugar	Funcionarios, personal laboral y estatutario de la administración general del Estado, de la seguridad social, de las CC. AA. y de las corporaciones locales (afectación al derecho al trabajo)
<b>PORTUGAL</b>	
Segundo lugar	Relação de emprego público: Trabajo
<b>PUERTO RICO</b>	
Tercer lugar	Trabajo
<b>VENEZUELA</b>	
Segundo lugar	Derechos de los trabajadores (sector privado)

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos mencionados.

### 3.3.5 Sobre el derecho a la justicia

Del total de Defensorías analizadas, 6 precisan que este derecho se halla dentro de los 5 más quejados: 1 en el segundo lugar, 3 en el tercero, 1 en el cuarto y 1 en el quinto. En total, suma 10,151 quejas en 6 Defensorías, principalmente en España y Bolivia.

Para las Defensorías, las modalidades de afectación relacionadas al derecho a la justicia son las siguientes:

- Parcialidad en la actuación jurisdiccional,
- Actos de corrupción en la administración de justicia,
- Dilaciones indebidas o injustificadas,
- Incorrecta gestión de los medios y recursos,
- Error en la tramitación del procedimiento,
- Fallas en la notificación,
- Extravío del expediente, documentación o prueba,
- Falta de adecuada motivación de las decisiones judiciales,
- Inejecución de resoluciones judiciales,
- Negativa o condicionamientos a recibir denuncias o demandas,
- Violación al derecho a la igualdad en el proceso,
- Acceso a la jurisdicción,
- Violación a la presunción de inocencia,
- Violación al debido proceso (derecho de defensa, prohibición de declarar en contra de sí mismo, al non bis in idem, a la publicidad del proceso).

## Cuadro 9

Derecho a la justicia dentro de los 5 primeros derechos más quejados en los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 de las 11 Defensorías analizadas

ANDORRA	
Tercer lugar	Sector Justicia
BOLIVIA	
Quinto lugar	Justicia (garantías del debido proceso y acceso a la justicia)



<b>EL SALVADOR</b>	
Tercer lugar	Derecho de acceso a la justicia
<b>ESPAÑA</b>	
Tercer lugar	Administración de Justicia
<b>NICARAGUA</b>	
Segundo lugar	Debido proceso en el ámbito judicial, acceso a la justicia y justicia
<b>PORTUGAL</b>	
Cuarto lugar	Administração da justiça

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos mencionados.

### 3.3.6 Sobre el derecho a la integridad personal y el derecho a la vida

6 Defensorías colocan a la integridad personal dentro de los 5 primeros derechos más quejados: 1 en el primer lugar, 2 en el tercero, 1 en el cuarto lugar y 1 en el quinto. Llama la atención que el derecho a la vida aparezca en quinto lugar en Colombia. En total, el derecho a la integridad suma 11,797 quejas en 5 Defensorías y el derecho a la vida, 1,090 en una sola Defensoría. México, Venezuela y Bolivia son las que presentan el mayor número de denuncias.

## Cuadro 10

Derecho a la integridad física y el derecho a la vida dentro de los 5 primeros derechos más quejados en los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 de las 11 Defensorías analizadas

<b>BOLIVIA</b>	
Cuarto lugar	Integridad física, psíquica y moral (integridad personal)
<b>COLOMBIA</b>	
Quinto lugar	Vida
<b>EL SALVADOR</b>	
Primer lugar	Derecho a la integridad personal
<b>MÉXICO</b>	
Quinto lugar	Trato cruel, inhumano o degradante (tortura)
<b>NICARAGUA</b>	
Tercer lugar	Integridad personal
<b>VENEZUELA</b>	
Tercer lugar	Derecho a la integridad personal

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos mencionados.

### 3.3.7 Sobre los otros derechos con menor número de coincidencias

Por la diversidad de derechos que las oficinas de Ombudsman consignan dentro de los 5 derechos más quejados, no fue fácil identificar los derechos quejados con el menor número de coincidencias. Sin embargo, creemos que son, justamente, estas quejas las que perfilan la problemática de cada país.

En resumen, dentro de los derechos con menor número de coincidencias, destaca el derecho a la salud con 19,192 quejas en 3 Defensorías; luego, el derecho de los consumidores con 15,787 en 2 y el de integridad personal con 11,797 en 3.

## Cuadro 11

Derechos con el menor número de coincidencias en las quejas reportadas en los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 de las 11 Defensorías analizadas

<b>Derecho a la libertad y seguridad personal</b>	
Cuarto lugar	El Salvador
Tercer lugar	México
Quinto lugar	Nicaragua
<b>Derecho a la salud</b>	
Primer lugar	Colombia
Cuarto lugar	España
Cuarto lugar	México
<b>Derecho a la seguridad social</b>	
Segundo lugar	Andorra
Primer lugar	Portugal
<b>Derecho a la propiedad</b>	
Tercer lugar	Bolivia
Cuarto lugar	Puerto Rico
<b>Derecho a la vivienda</b>	
Quinto lugar	España
Primer lugar	Puerto Rico
<b>Derecho del consumidor</b>	
Segundo lugar	Ecuador
Quinto lugar	Portugal
<b>Ordenación económica/hacienda</b>	
Quinto lugar	Andorra
Segundo lugar	España

<b>Niños y discapacitados</b>	
Cuarto lugar	Andorra
<b>Derecho internacional humanitario</b>	
Segundo lugar	Colombia
<b>Derechos reconocidos por el Estado a los desplazados por la violencia</b>	
Cuarto lugar	Colombia
<b>Derechos de protección</b>	
Tercer lugar	Ecuador
<b>Derechos del buen vivir</b>	
Quinto lugar	Ecuador

*Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos mencionados*

**Tabla 5**

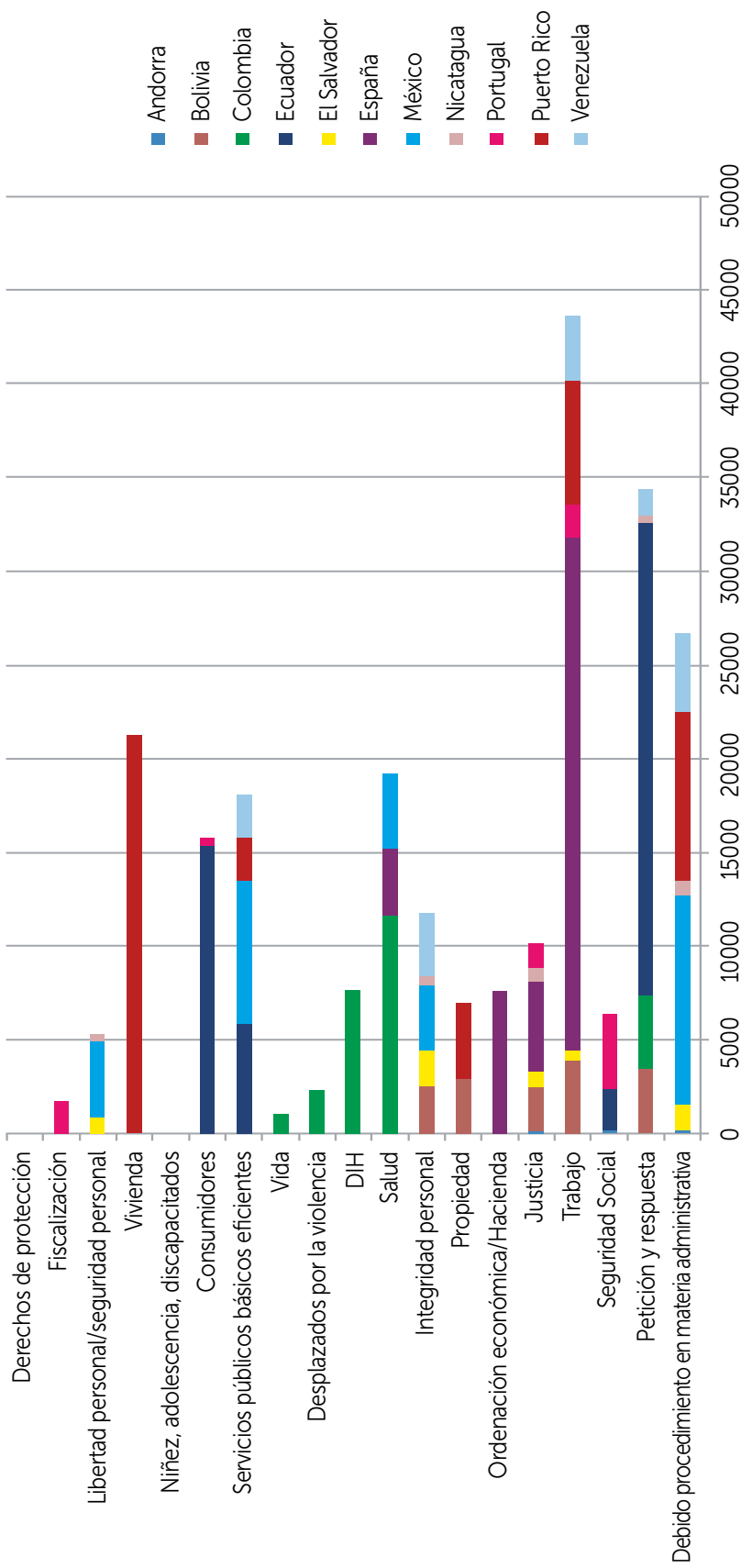
Los 5 derechos más quejados en los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 de las 11 Defensorías analizadas

DERECHOS	Debido procedimiento en materia administrativa	Petición y respuesta	Seguridad Social	Trabajo	Justicia	Ordenación económica / Hacienda	Propiedad	Integridad personal	Salud	DIH	Desplazados por la violencia	Vida	Servicios públicos básicos	Consumidores	Niñez, adolescencia, discapacitados	Vivienda	Libertad personal/seguridad personal	Fiscalización	Derechos de protección
Andorra	207	198	124								20								
Bolivia	3478	3914	3892	2328	2906	2490													
Colombia	25190	2192	586	898	1964	11701	7658	2356	1090				5858	15359					1781
Ecuador	1356		27338	4762	7585												875		
El Salvador	11120	822	405	724	510												3992		
España	9035	4148	1412	3457	3372												402		
México	3992	1744	1315	4056									2277	428					
Nicaragua	4148	1412	3457	3372									2254						
Portugal	207	198	124																
Puerto Rico	3478	3914	3892	2328	2906	2490													
Venezuela	25190	2192	586	898	1964	11701	7658	2356	1090				5858	15359					1781
<b>Total</b>	<b>26688</b>	<b>34399</b>	<b>6382</b>	<b>43623</b>	<b>10151</b>	<b>7585</b>	<b>6962</b>	<b>11797</b>	<b>19192</b>	<b>7658</b>	<b>2356</b>	<b>1090</b>	<b>18043</b>	<b>15787</b>	<b>20</b>	<b>21274</b>	<b>4394</b>	<b>1731</b>	<b>1781</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos mencionados. En esta tabla, solo se han considerado los países que presentan los datos requeridos en por lo menos dos informes.

## Gráfico 10

Los 5 derechos más quejados en los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 de las 11 Defensorías analizadas



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos mencionados.

# CAPÍTULO 4

## Instituciones más quejadas

### 4.1 Metodología de identificación de las 5 instituciones más quejadas

Para iniciar las acciones de comprobación de una denuncia, las Defensorías deben identificar a las autoridades responsables de las quejas a través de entrevistas, visitas in loco, acciones de coordinación, preventivas y de intervención temprana, entre otras.

Obviamente, esta variable depende de la estructura estatal y del marco normativo que la rige, por lo que es muy difícil de estandarizar; sin embargo, hemos establecido un patrón teniendo en cuenta la estructura por órganos o poderes, los sectores y ministerios de los Estados con sistemas unitarios republicanos, salvo en los casos de México, España y Argentina, porque presentan estados federados.

A continuación presentamos la relación de sectores que surgió del análisis y que nos permitirá determinar cuáles son las instituciones con mayor número de denuncias por vulneración de derechos y las autoridades más quejadas en cada país.

- Sector Economía y Hacienda,
- Sector Educación,
- Sector Justicia,
- Sector Pensiones (Seguro Social),
- Empresas de servicios públicos,
- Empresas prestatarias de servicios,
- Gobierno central,

- Gobiernos departamentales/regionales,
- Gobiernos municipales,
- Grupos armados al margen de la ley,
- Policía Nacional (independiente),
- Salud,
- Seguridad externa,
- Seguridad interna,
- Sistema penitenciario,
- Trabajo,
- Aspectos registrales,
- Particulares.

Debemos aclarar que cada sector no está relacionado necesariamente con un derecho violado en particular, sino con la vulneración de varios derechos; por lo tanto, no se puede interpretar que, por recibir el sector de educación el mayor número de denuncias, el derecho a la educación es el más quejado, por ejemplo.

En este sentido, es conveniente presentar los datos relacionados con las autoridades más quejadas en cada país junto a los derechos que habrían vulnerado, lo que proporciona una visión más completa del problema. Esta buena práctica fue detectada en Colombia<sup>20</sup>, Nicaragua<sup>21</sup> y Venezuela<sup>22</sup>.

Del mismo modo, cabe anotar que solo se tomó en cuenta aquellas instituciones que tuvieran por lo menos dos informes y que tuvieran dicho dato individualizado estadísticamente, es así que de las 20 Defensorías analizadas 09 de ellas reunieron ambos requisitos.

20 Colombia presenta las instituciones más denunciadas vinculadas con los grupos y los derechos vulnerados. Esta forma de presentación centra la atención en el grupo vulnerado.

21 Nicaragua también enlaza a las autoridades más quejadas con los derechos. Así, en su Informe Institucional PDDH de noviembre 2012 a octubre 2013, precisa que la Policía habría vulnerado los siguientes derechos: debido proceso (385), integridad personal (212), libertad individual (151), denuncia, petición y pronta respuesta (165), inviolabilidad de domicilio (71), acceso a la justicia (66) y salud (21). Sus dos informes analizados mantiene el mismo grupo de instituciones quejadas: Policía Nacional, Poder Judicial, Dirección General del Sistema Penitenciario, Ministerio de la Familia, Adolescencia y Niñez, Ministerio Público e Instituto Nicaragüense de la Seguridad Social. En ambos, la Policía Nacional ha sido la instancia con más quejas.

22 La Defensoría de Venezuela también presenta el dato de las autoridades acompañado de los derechos más quejados y es la única que indica la cifra de 'autoridades no especificadas'.

## 4.2 Análisis estadístico de las instituciones más quejadas en los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

Siguiendo el proceso detallado en la sección anterior, se obtuvo el siguiente resultado.

### Cuadro 12

Listado por sectores de las 5 instituciones más quejadas en los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014

<b>BOLIVIA</b>	
Primer lugar	Sector Educación
Segundo lugar	Sector Justicia
Tercer lugar	Gobiernos municipales
Cuarto lugar	Policía Nacional (independiente)
Quinto lugar	Sector Salud
<b>COLOMBIA</b>	
Primer lugar	Empresas prestatarias de servicios
Segundo lugar	Grupos armados al margen de la ley
Tercer lugar	Gobierno central
Cuarto lugar	Gobiernos municipales
Quinto lugar	Particulares
<b>COSTA RICA</b>	
Primer lugar	Sector Educación
Segundo lugar	Sector Salud
Tercer lugar	Seguridad Interna
Cuarto lugar	Sector Justicia
Quinto lugar	
<b>EL SALVADOR</b>	
Primer lugar	Policía Nacional (independiente)
Segundo lugar	Sector Justicia
Tercer lugar	Gobiernos municipales
Cuarto lugar	Seguridad externa
Quinto lugar	Sistema penitenciario



<b>NICARAGUA</b>	
Primer lugar	Policía Nacional (independiente)
Segundo lugar	Sector Justicia
Tercer lugar	Gobierno central
Cuarto lugar	Sistema penitenciario
Quinto lugar	Sector Salud
<b>PERÚ</b>	
Primer lugar	Gobiernos departamentales/regionales
Segundo lugar	Sector Educación
Tercer lugar	Pensiones
Cuarto lugar	Sector Salud
Quinto lugar	Sector Justicia
<b>PORTUGAL</b>	
Primer lugar	Sector Trabajo
Segundo lugar	Economía y Hacienda
Tercer lugar	Sector Educación
Cuarto lugar	Seguridad interna
Quinto lugar	Sector Salud
<b>PUERTO RICO</b>	
Primer lugar	Empresas de servicios públicos
Segundo lugar	Sector Educación
Tercer lugar	Sector Trabajo
Cuarto lugar	Policía Nacional (independiente)
Quinto lugar	Pensiones
<b>VENEZUELA</b>	
Primer lugar	Gobierno central
Segundo lugar	Seguridad interna
Tercer lugar	Sector Justicia
Cuarto lugar	Gobiernos municipales
Quinto lugar	No se pudo precisar.

*Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos mencionados.*

A continuación, el análisis de los sectores más quejados:

- **Sector Seguridad Interna /Policía Nacional**

De las 9 Defensorías analizadas, 7 señalan a este sector, que incluye a la Policía Nacional Civil, a la policía municipal, entre otros, como uno de los que más quejas

ha generado. En total, este sector alcanza 14,702 quejas en 7 Defensorías en el periodo analizado. El Salvador, Venezuela, Bolivia y Nicaragua presentan el mayor número de ellas.

- **Sector Justicia**

Bolivia, Venezuela, Perú y El Salvador son los países que mayor número de quejas presenta contra este sector. De las 9 Defensorías analizadas, 6 lo tienen como uno de los más quejados. En total, suma 10,969 quejas en 6 Defensorías.

- **Sector Salud**

5 de las 9 Defensorías lo presenta como uno de los sectores más quejados. Suma 7,844 quejas en 6 Defensorías, especialmente en Perú, Bolivia y El Salvador.

- **Sector Educación**

Como en el caso anterior, 5 oficinas lo declaran entre los sectores más quejados. Con un total de 17,887 quejas, la mayoría en Perú y Bolivia.

**Tabla 6**

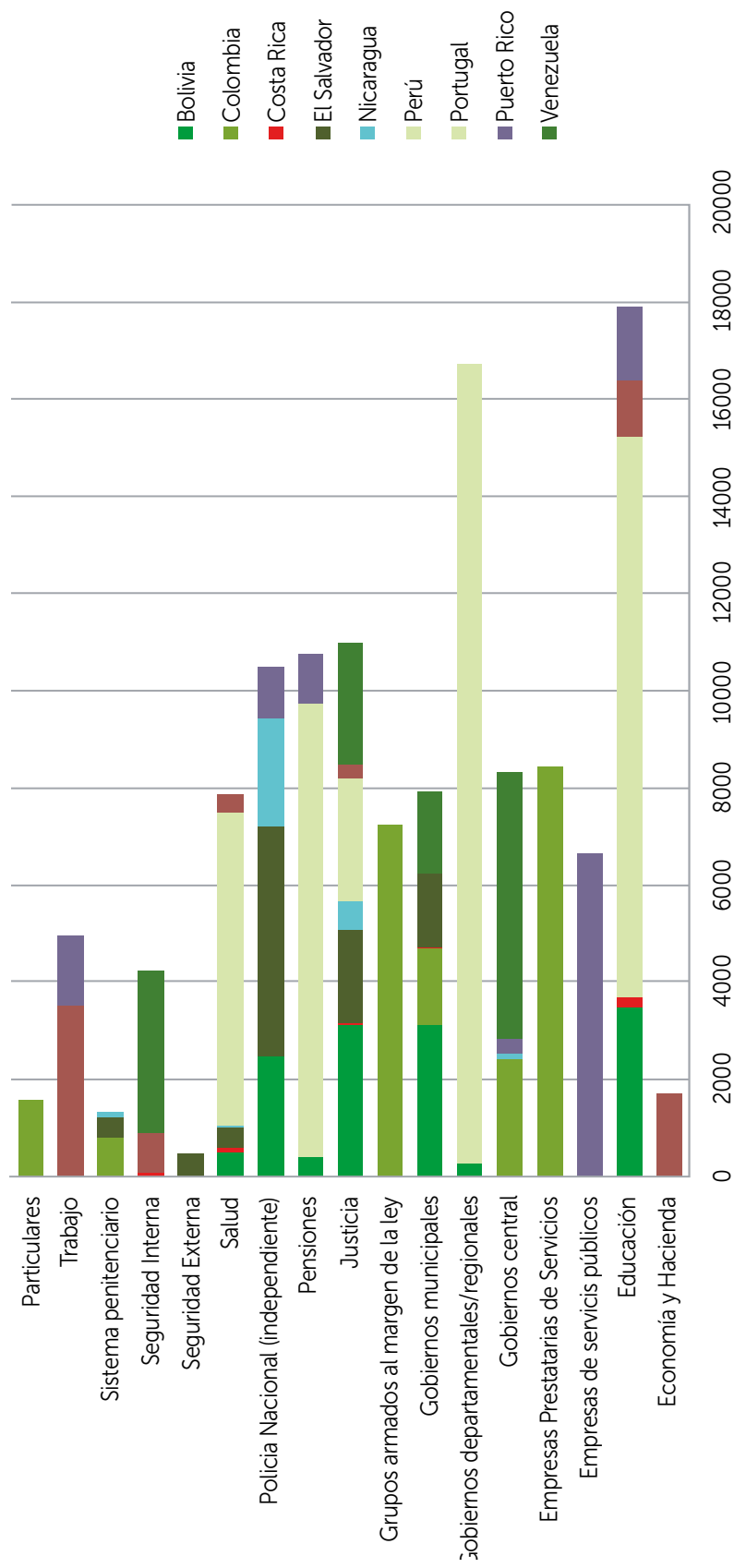
Las 5 autoridades más quejadas en los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 de las 9 Defensorías analizadas

DEFENSORÍA	Economía y Hacienda	Educación	Empresas de servicios públicos	Empresas prestatarias de servicios	Gobierno central	Gobiernos departamentales/regionales	Gobiernos municipales	Grupos armados al margen de la ley	Justicia	Pensiones	Policía Nacional (Independiente)	Salud	Seguridad externa	Seguridad Interna	Sistema penitenciario	Trabajo	Particulares
Bolivia		3464			260	3118		2474	3121	392	2474	486					
Colombia			8415	2396	1582	7229							783				1581
Costa Rica		216			5				17			100		73			
El Salvador					1539				1948		4723	412	454		414		
Nicaragua				128					567		2234	40			111		
Perú		11526			16442				2532	9327		6450					
Portugal	1689	1176							273			356		816		3545	
Puerto Rico		1505	6626	313						1010	1047					1414	
Venezuela				5469	1686									3335			
<b>Total</b>	<b>1689</b>	<b>17887</b>	<b>6626</b>	<b>8415</b>	<b>8306</b>	<b>16702</b>	<b>7930</b>	<b>7229</b>	<b>10969</b>	<b>10729</b>	<b>10478</b>	<b>7844</b>	<b>454</b>	<b>4224</b>	<b>1308</b>	<b>4959</b>	<b>1581</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos mencionados.

## Gráfico 11

Las 5 autoridades más quejadas en los periodos consolidados 2011-2012, 2012-2013 y 2013-2014 de las 9 Defensorías analizadas



Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos mencionados.



## CAPÍTULO 5

# Especial tratamiento de los grupos vulnerables (atención especializada)

La mayoría de las Defensorías mantiene un doble enfoque sobre su función en relación con la defensa de los derechos humanos. Por un lado, atiende casos individuales y colectivos, pero también brinda ayuda prioritaria a grupos específicos que presentan mayor grado de vulneración<sup>23</sup>. Esta última visión ha impulsado la creación de espacios institucionales para enfrentar la complejidad intrínseca que implica tratar con poblaciones vulnerables y la implementación de mecanismos de defensa que respondan a las verdaderas necesidades de esta población. Estos esfuerzos demandan más investigaciones y el diseño de acciones que incidan en políticas públicas.

Hoy en día, todas las oficinas identifican en sus informes a los grupos vulnerables, aunque no todas presentan estadísticas sobre estos. Solo Bolivia, Colombia, Ecuador (segundo y tercer informes), Guatemala (primer informe), Nicaragua, Puerto Rico (segundo y tercer informes), Uruguay y Venezuela lo hacen. De estas, Colombia (segundo y tercer informe), Honduras (solo segundo informe) y Venezuela llegan a precisar los derechos que han sido vulnerados a estos colectivos.

23 Se considera que una persona se encuentra en condición de vulnerabilidad cuando por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentra especiales dificultades para ejercitar con plenitud sus derechos. Constituyen causas de vulnerabilidad, además, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad. La determinación de las personas en condición de vulnerabilidad dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico. En: Federación Iberoamericana de Ombudsman, Informe sobre pensiones, p. 61.

El cuadro 14 muestra qué grupos son tratados en los informes defensoriales. Como se podrá apreciar los grupos más abordados son Mujer, Niñez y adolescencia y Discapacidad son abordados por el 90 % de las Defensorías, mientras que el 80 % se ocupa además de las personas privadas de libertad.

De las 9 Defensorías que incluyen estadísticas sobre los grupos vulnerables en los periodos analizados, constatamos 18,038 casos relacionados con mujeres; 11,467 con niños y adolescentes; 6,333 con adultos mayores; 5,306 con personas privadas de libertad; y 2,028 con personas con discapacidad (Tabla 7).

### Cuadro 13

#### Las Defensorías por grupos específico

Países	Grupo específico	Defensorías que abordan grupos específicos	%
Todos, menos Andorra y Portugal.	Mujer	18	90%
Todos, menos Portugal y Venezuela.	Niños	18	90%
Todos, menos Andorra y Portugal	Discapacitados	18	90%
Andorra, Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Puerto Rico.	Personas privadas de libertad	16	80%
Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Puerto Rico y Venezuela.	Adultos mayores	13	65%
Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.	Pueblos indígenas u originarios	13	65%
Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, España, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Uruguay y Venezuela.	Población LGTBI	11	55%
Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela.	Migrantes	11	55%
Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá.	Personas con VIH Sida	7	35%

Andorra, Bolivia, Colombia, Ecuador, El Salvador y Guatemala.	Jóvenes	6	30%
Argentina, España, Guatemala, México y Venezuela.	Víctimas de trata/ explotación de personas	5	25%
Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, Venezuela.	Afrodescendientes	5	25%
Brasil, Costa Rica, Panamá y Venezuela.	Refugiados	4	20%
Ecuador, España y Venezuela.	Personas con enfermedades	3	15%
Bolivia, El Salvador y Uruguay.	Minoría étnica/ racial/ nacionalidad	3	15%
España, Guatemala y Portugal.	Consumidores vulnerables	3	15%
Brasil y España.	Población gitana	2	10%
Venezuela y Colombia.	Desplazados	2	10%
Guatemala y México.	Periodistas, comunicadores sociales	2	10%
Colombia y Perú.	Víctimas de violaciones manifiestas a las normas internacionales de DDHH y de violaciones graves al DIH.	2	10%

### Grupos vulnerables en contextos particulares

Argentina	Identidad biológica
	Veteranos de la guerra de Las Malvinas
Bolivia	Indigentes
	Militares y policías
	Dirigentes de organizaciones sociales
	Personas con dependencia química
Brasil	Personas afectadas por la dictadura
	Personas con problemas de vivienda
	Colectivos vulnerables al sistema de salud
Costa Rica	Personas en situación de pobreza
Honduras	Emigrantes
España	Víctimas del terrorismo
	Víctimas de la inseguridad vial
Portugal	Trabajadores
Venezuela	Personas bajo custodia del Estado

Fuente: Elaboración propia a partir de los informes anuales defensoriales de los periodos mencionados.