



# **Defensoría del Pueblo de Ecuador**

**Proyecto de Apoyo, Desarrollo e  
Implementación  
(1999-2000)**

**Junio, 1998**

## I. PRESENTACION

El presente proyecto expone el programa de la Comisión Andina de Juristas a desarrollarse en el período comprendido entre el 1 de enero de 1998 y el 31 de diciembre del 2000 para el impulso y promoción de la Defensoría del Pueblo en Ecuador, así como el apoyo en su puesta en funcionamiento, implementación y desarrollo eficaz. El programa se realizará en cooperación con la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO), instancia que reúne a las oficinas de Defensoría del Pueblo, Procuradurías o Comisiones de Derechos Humanos e instancias afines en América Latina y la península ibérica. Las actividades se coordinarán con la secretaria técnica de la FIO, a cargo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Debido a la importancia de promover instituciones de promoción de los derechos fundamentales, la CAJ considera importante reforzar la presencia y funcionamiento de las Defensorías del Pueblo en los países de la región andina. Estas instituciones no jurisdiccionales pueden ser de fundamental apoyo al fortalecimiento del Estado de Derecho en la región. Correctamente orientadas, constituyen a su vez un canal eficaz de atención de las demandas ciudadanas en el contexto actual de reforma del Estado.

El proyecto busca específicamente propiciar el nombramiento del primer Defensor, la puesta en funcionamiento, difusión y mejor conocimiento del contenidos y funciones de la Defensoría del Pueblo en Ecuador. De acuerdo a la realidad ecuatoriana, el proyecto pone énfasis en tareas de difusión, generación de espacios de diálogo y propuesta, cabildeo para el nombramiento del primer Defensor, formulación de reformas legales o proyectos de ley, de documentos técnico-normativos y asesorías específicas en temas especialmente relevantes.

En el caso de Ecuador se trata de tareas de apoyo a la puesta en funcionamiento y posterior desarrollo institucional de las Defensoría del Pueblo, teniendo en cuenta que en este país se creó la figura del Defensor del Pueblo mediante reforma constitucional y se adoptó una Ley Orgánica. No obstante, está aun pendiente el proceso de adaptación al nuevo texto constitucional recientemente aprobado, su implementación y aplicación..

La elección popular de las nuevas autoridades políticas y la reafirmación de la institución en el actual debate constitucional establecen mejores condiciones para impulsar un proceso de adecuado funcionamiento institucional de la Defensoría ecuatoriana.

El proyecto busca como resultado la puesta en funcionamiento de la Defensoría del Pueblo de Ecuador y su desarrollo institucional eficaz, así como una debida atención a las demandas que la sociedad ecuatoriana le plantee.

Las partes que intervienen en el presente proyecto son las siguientes:

**Comisión Andina de Juristas:** será el ejecutor directo del proyecto y administrará los recursos. Será responsable por el cumplimiento de las metas y resultados esperados propuestos.

**Federación Iberoamericana del Ombudsman:** será el coordinador del proyecto y, en tal condición, servirá de espacio de diálogo y propuesta en torno al desarrollo del proyecto, además de representarlo ante la Agencia Española de Cooperación Internacional.

**Instituto Interamericano de Derechos Humanos:** Entidad con la que se coordinará en su condición de Secretaría técnica de la FIO.

El proyecto tiene una duración de dos años y su costo asciende a US\$ 308.816.50.

## I. CONTEXTO

### ***LAS PERSPECTIVAS DE LAS DEFENSORIAS DEL PUEBLO EN LA REGION ANDINA Y PARTICULARMENTE EN ECUADOR***

Los Estados de la región andina (Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) están organizados de acuerdo a reglas democráticas basadas en la división de poderes, elecciones periódicas y libertades políticas. Esta situación es sustancialmente distinta a lo que ocurría hace poco más de 15 años, cuando la mayoría de los Estados sufrían las consecuencias de ser gobernados por dictaduras militares. Ubicados en el contexto latinoamericano, esta evolución marca una tendencia hacia la institucionalización de la democracia como el mejor método para resolver los problemas que aquejan a nuestros países.

Paralelamente a estos procesos políticos, sociales y económicos, América Latina en general, y la región andina en particular, sufren de limitaciones económicas y sociales que se manifiestan en un alto índice de pobreza. Se presentan serias limitaciones en el desarrollo institucional de los Estados, expresadas en la desconfianza ciudadana frente a los mecanismos legales establecidos, inseguridad ciudadana derivada de la delincuencia, violencia política, corrupción, narcotráfico, y la crisis de diversas instituciones y organizaciones de la sociedad civil.

La realización y desarrollo de la democracia va más allá del cumplimiento de reglas formales, y es en este nivel donde se presentan limitaciones que impiden la consolidación institucional, la vigencia de los derechos humanos y del Estado de Derecho y el desarrollo social y económico de las personas. La situación descrita contrasta con interesantes propuestas de modernización institucional y de fortalecimiento del Estado de Derecho. Tal es el caso de la progresiva creación de Defensorías del Pueblo o Procuradurías de Derechos Humanos.

Los países de la región andina que han incorporado en sus textos constitucionales la Defensoría de Pueblo son Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. De estos cuatro países, solamente Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú cuentan con una legislación especial que desarrolle las funciones y organización de esta institución. En Ecuador, sin embargo, la institución no ha empezado a funcionar de manera efectiva.

Específicamente en Ecuador, en 1996 el Congreso aprobó un proyecto de reforma constitucional que incorpora a la Defensoría del Pueblo. Su titular fue elegido en abril 1997 con el voto de las dos terceras del Congreso Nacional. Sin embargo, el propio Congreso redujo su período de permanencia en el cargo, ante lo cual el doctor Trujillo presentó su renuncia. Desde entonces, la situación de la Defensoría del Pueblo fue irregular, más aún teniendo en cuenta que el doctor Trujillo fue elegido miembro de la Asamblea Constituyente el 30 de noviembre.

La Ley Orgánica de Defensoría del Pueblo, que fue aprobada y promulgada en febrero de 1997, presenta algunas deficiencias y errores de concepción, que podrían ser corregidas una vez se adopte el nuevo texto constitucional.

### **III. JUSTIFICACION**

La necesidad de brindar mayores garantías a la protección de los derechos humanos ha impulsado la creación de las Defensorías del Pueblo. La indefensión del ciudadano frente a situaciones contrarias a sus derechos, así como los abusos de la administración pública, han generado la necesidad específica de estas instituciones, como parte de un proceso más amplio de reforma del Estado.

Efectivamente, si se analiza el contexto en el cuál se impulsan estas instituciones, se observa que los mecanismos de control tradicionales son insuficientes en América Latina frente a las demandas sociales y la nueva conceptualización del rol del Estado en la sociedad. Gran número de situaciones no son resueltas por los Poderes Judiciales o por un control parlamentario o administrativo.

El aparato institucional de nuestros países no resulta suficiente para prevenir y enfrentar las violaciones de los derechos humanos, así como para promover y difundir su respeto. Esto, por cierto, no significa que el trabajo del Defensor reemplace la labor de las restantes instituciones del Estado, cuya función incide directa o indirectamente en la salvaguarda de estos derechos, sino que más bien complementa dicha labor. Tampoco sustituye el trabajo de las organizaciones privadas que laboran en el campo de los derechos humanos, sino que, respetando su autonomía, trata de cooperar y actuar complementariamente con ellas.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo se perfila como el órgano estatal especializado y autónomo en materia de derechos humanos, que facilita el acceso ciudadano a la administración estatal para proteger sus derechos si estos se encuentran lesionados, promoviendo espacios de mediación o conciliación que

resuelvan el conflicto. De esta manera, la Defensoría se convierte en una institución cercana al ciudadano, frecuentemente al más débil y desprotegido, que trata de contrarrestar el enorme poder de la administración.

La creación de la Defensoría del Pueblo en Ecuador se enmarca en un proceso de consolidación de las instituciones democráticas. Sin embargo, la crisis política surgida a partir de la destitución de Abdalá Bucaram por el Congreso Nacional generó un ambiente de incertidumbre respecto a las reformas al aparato del Estado que se venían desarrollando. El proceso de elaboración de un nuevo texto constitucional generará el marco a partir del cuál se podrán diseñar de manera más específica las líneas de continuidad de ese proceso de reforma.

Los problemas sociales y de derechos humanos que afectan al Ecuador tienen que ver con una deficiente administración de justicia, escasos recursos económicos de sectores amplios de la población y abusos de autoridad por parte de ciertos entes de la administración pública. Estos tres temas ofrecen ser los ejes a partir de los cuales se articulen las demandas de la ciudadanía frente a la Defensoría. Específicamente, particular atención deberá brindarse a la situación de los pueblos indígenas, el medio ambiente y las mujeres.

La Comisión Andina de Juristas ha adquirido una sólida experiencia en la tarea de promover la creación, impulsar su implementación y apoyar el funcionamiento de Defensorías del Pueblo. Actualmente, la CAJ cuenta con convenios de cooperación con Defensorías e instituciones análogas de Colombia, México, El Salvador, Costa Rica y Perú. Además, sostiene relaciones permanentes de cooperación y trabajo con las restantes Defensorías, agrupadas en la Federación Iberoamericana del Ombudsman (FIO). *Ha coordinado, además, la proyección de estos esfuerzos con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).*

La Comisión Andina de Juristas ha trabajado en función de poner en funcionamiento la institución de la Defensoría del Pueblo en Ecuador. Para tal fin, suscribió un acuerdo de cooperación con Pro Justicia, institución pública a cargo del impulso de las reformas a la administración de justicia ecuatoriana. Mediante este acuerdo, la CAJ ha desarrollado un estudio legal sobre las condiciones para el eficaz funcionamiento de la Defensoría, recopilando y sistematizando la legislación ecuatoriana al respecto. Por otro lado, la CAJ sostiene relaciones de cooperación con diversos entes públicos y privados del Ecuador lo que la sitúa en buenas condiciones para asumir las tareas descritas en este proyecto.

Este proyecto plantea, en este sentido, diversas actividades que, en su conjunto, contribuirán a la puesta en funcionamiento y el desarrollo institucional de la Defensoría del Pueblo de Ecuador.

## IV. OBJETIVO GENERAL

*Promover la puesta en funcionamiento y el desarrollo institucional eficaz de la Defensoría del Pueblo en el Ecuador.*

## V. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- a. Promoción y difusión de la Defensoría del Pueblo en Ecuador, así como creación de espacios de diálogo regionales y nacionales.
- b. Actividades de cabildeo y promoción de la reforma de la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo en Ecuador y el nombramiento del primer Defensor por parte del Congreso Nacional.
- c. Elaboración de herramientas técnicas y normativas para el desarrollo institucional de la Defensoría del Pueblo de Ecuador.
- d. Apoyo a la labor defensorial de Ecuador a través de estudios temáticos y la elaboración de manuales de procedimientos y funciones específicos.

## VI. METODOLOGIA Y ESTRATEGIA

- a. En la promoción y difusión de la Defensoría del Pueblo de Ecuador
  - Impulso la formación de un amplio consenso en torno a las funciones de la Defensoría del Pueblo de Ecuador.
  - Articulación de espacios de discusión y debate (foros públicos y seminarios) en donde se discuta la importancia de la figura y se profile su funcionamiento.
  - Difusión al público del contenido y funciones de la Defensoría del Pueblo, mediante el uso de los medios de comunicación y material de distribución directa.
  - Generación de espacios o encuentros regionales y nacionales con la sociedad civil ecuatoriana y en particular, con los operadores de la administración de justicia.
- b. En las actividades de cabildeo para la reforma de la Ley Orgánica y el nombramiento del primer Defensor.
  - Estudio sobre la Ley Orgánica vigente y formulación de las propuestas de reforma.
  - Encuentros con congresistas y representantes de los poderes públicos para participar en discusiones sobre el perfil del Defensor del Pueblo.
  - Participación en el proceso de selección y nombramiento, mediante opiniones técnicas e imparciales sobre el perfil del Defensor.

### c. En la elaboración de herramientas técnicas y normativas

- Diseño y elaboración del Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo del Ecuador.
- Elaboración de los siguientes documentos técnico-normativos :
  - Plan de Desarrollo Institucional
  - Proyecto de presupuesto
  - Lineamientos de desarrollo de los programas especializados en pueblos indígenas y derechos de la mujer
  - Plan de Desarrollo Informático.
  - Plan de Difusión y Comunicaciones.

### d. En el apoyo a la labor defensorial

- Elaboración de documentos técnicos para el funcionamiento eficaz de la Defensoría del Pueblo, en aquellos aspectos que resulten prioritarios.
- Suministro de estrategias y metodologías de atención al usuario, en particular asesorías sobre manuales de funcionamientos y procedimientos administrativos.
- Estudio sobre la función de la Defensoría del Pueblo en la atención y protección del ciudadano frente a los servicios públicos
- Elaboración de documentos que estudien la forma en que los derechos y los servicios públicos se agrupan en tipologías, para la mejor atención del usuario.
- Capacitación de los funcionarios defensoriales en técnicas y temas específicos, como el manejo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, técnicas de interpretación jurídica, medio ambiente, derechos de los pueblos indígenas, de las mujeres, etc.

El enfoque del proyecto privilegiará la comparación de experiencias y el intercambio de metodologías entre las Defensorías del Pueblo de la región y de América Latina y España. Se involucrará, por intermedio de la FIO, a representantes de Defensorías del Pueblo en la realización de estudios, participación de foros y visitas a Bolivia.

Por otro lado, la FIO participará en la discusión sobre metodologías y estrategias aplicadas o por aplicarse, para lo que se prevé una reunión de coordinación y discusión en la mitad del proyecto. Se invitará a ella al IDH.

## VIII. LINEAS DE ACTIVIDAD Y RESULTADOS

LINEA DE ACTIVIDAD	RESULTADO ESPERADO
<ul style="list-style-type: none"> <li>Promoción de espacios de diálogo y difusión de la figura del Defensor del Pueblo en Ecuador. (1999 y 2000)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Generación de espacios institucionales que asuman la tarea de apoyar la puesta en funcionamiento de la Defensoría del Pueblo de Ecuador (generación de alianzas estratégicas).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Actividades de difusión de la Defensoría del Pueblo en Ecuador (1999)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Difundir la importancia y el rol de la Defensoría del Pueblo en Ecuador por medio de la prensa y organizaciones pública y privadas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Encuentros con autoridades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Promover el nombramiento del primer Defensor del Pueblo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Estudio sobre la ley orgánica vigente y formulación de las propuestas de reforma</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Reforma legal del marco de actuación de la DP Ecuador</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Elaboración de documentos técnico-normativos para la implementación de la Defensoría del Pueblo en Ecuador (1998, 1999)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Brindar a la Defensorías del Pueblo de Ecuador instrumentos legales y técnicos para su adecuado desarrollo (Reglamento de Organización y Funciones, Plan de Desarrollo Institucional, Proyecto de Presupuesto, Cuadro de Asignación de Personal, Organigrama, desarrollo de Defensorías temáticas y especializadas en derechos de la mujer, medio ambiente y pueblos indígenas).</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>Apoyo en la implementación de la Defensoría del Pueblo en Ecuador (1999 y 2000)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proporcionar a las Defensorías del Pueblo en Ecuador Manuales Operativos para la atención de quejas en materia de derechos humanos y servicios públicos.</li> </ul>



<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estudio "Servicios Públicos en Ecuador: su regulación y la protección del usuario por parte de la Defensoría del Pueblo" (1999)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Determinar la forma en que se prestan los servicios públicos en Ecuador, su regulación y la protección de los derechos del consumidor, como instrumentos técnicos para la labor de la Defensoría del Pueblo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Foro Internacional sobre Derechos del Usuario del Servicio Público, la legislación sobre los derechos del consumidor. (1999)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Debatir el estudio sobre Servicios Públicos e influir sobre la forma en que se plasma la legislación protectora de los derechos del consumidor en los modos en que las Defensorías del Pueblos pueden asumir eficazmente su defensa, garantizando la participación ciudadana.</li> </ul>

## IX. Cronograma de actividades

<b>Línea</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>
<i>Promoción de espacios de diálogo y difusión de la figura del Defensor del Pueblo en Ecuador</i>	<p><i>Establecer directorio de instituciones pública y privadas vinculadas a las DP en toda la región</i></p> <p><i>Concertar con instituciones seleccionadas acuerdos de asistencia para actividades de difusión en Ecuador</i></p> <p><i>Edición y publicación de publicación "Las Defensorías del Pueblo: ¿que son y para que sirven?. Difusión masiva en Ecuador</i></p>	<p><i>Edición y publicación de "Legislación ecuatoriana sobre la Defensoría del Pueblo en Ecuador</i></p> <p><i>Establecimiento de convenio de intercambio de personal entre la Defensoría del Pueblo de Ecuador y entidades similares de la región.</i></p> <p><i>Apoyo a periodos cortos de pasantías para funcionarios de la Defensoría del Pueblo de Ecuador..</i></p>

<p>Actividades de difusión de la Defensoría del Pueblo en Ecuador</p>	<p>Elaboración de materiales (cartillas y manuales operativos) para Ecuador. Difusión masiva</p> <p>Campaña en medios de comunicación sobre el rol de la DP en Ecuador</p> <p>Convenios específicos de cooperación con DP de Ecuador</p>	<p>Seminario para abogados en Quito</p> <p>Seminario en Cuenca sobre la DP y los derechos humanos, dirigidos a militares y policías.</p> <p>Publicación "La DP y la protección de los derechos humanos en Ecuador"</p>
<p>Elaboración de documentos técnico-normativos para la implementación de la Defensoría del Pueblo en Ecuador</p>	<p>Diseño de Cuadro de Asignación de Personal y Reglamento Interno de la DP en Ecuador</p>	<p>Diseño de Plan de Desarrollo Institucional para la DP Ecuador por tres años.</p> <p>Encuentro con DP de Ecuador para hacer entrega formal de documentos</p> <p>Reunión de Trabajo entre DPs de Ecuador y Bolivia para validar los documentos técnicos y definir prioridades futuras.</p>
<p>Estudio "Servicios Públicos en Ecuador: su regulación y la protección del usuario por parte de las Defensorías del Pueblo"</p>	<p>Análisis de legislación comparada sobre servicios públicos y defensa de los derechos del usuario en Ecuador.</p> <p>Seminario Nacional.</p> <p>Publicación</p>	<p>Diseño de propuesta metodológica para el trabajo de la DP en Ecuador en torno a la protección del usuario y las relaciones de las DP con organismos de regulación de los servicios públicos</p> <p>Estudio de caso de protección de derechos del consumidor en Ecuador. Selección de servicio, análisis de problemas y soluciones, impulso a labor defensorial en recomendaciones al sector público y privado para la mejor atención del usuario en el servicio seleccionado</p>

## X. PRESUPUESTO (ECUADOR)

I. PERSONAL	Mensual	Total*
Coordinador	2,550.00	76,500.00
Asistente	1,100.00	33,000.00
Asistente	700.00	21,000.00
Sub Total		130,500.00

## II. ACTIVIDADES (Ver cuadro anexo)

(a) Viajes de Trabajo y Visita de Defensores			
Pasajes	425.00		
Viáticos			
(US\$ 200 diarios x 7 días)	1,400.00		
Otros (20 %)	365.00		
	2,190.00	6 viajes	13,140.00
(b) Consultores			
b.1 Consultores locales		5,400.00	
b.2 Consultores internacionales		7,500.00	
b.3 Consultores para legislación comparada y propuesta metodológica servicios públic		2,500.00	
b.4 Consultores para Estudio de caso sobre servicios públicos		5,000.00	
			20,400.00
(c) Publicaciones			
c.1 Publicación de Manuales			
Impresión	2,000.00		
Diagramación y diseño	1,000.00		
Distribución	500.00	3,500.00	
c.2 Publicación de cartillas y otros materiales de difusión masiva			
Impresión	2,500.00		
Diagramación y diseño	525.00		
Espacios en medios	5,000.00		
Distribución	250.00	8,275.00	
c.3 Publicación "Defensorías del Pueblo: Qué son y para qué?"			
Impresión	3,500.00		
Diagramación y diseño	1,350.00		
Distribución	500.00	5,350.00	

c.4 Publicación "Legislación ecuatoriana sobre la labor de la Defensoría del Pueblo en Bolivia"			
Impresión	3,500.00		
Diagramación y diseño	1,350.00		
Distribución	500.00		
		5,350.00	
c.5 Publicación "La Defensoría del Pueblo y la Protección de los Derechos Humanos en Ecuador"			
Impresión	3,500.00		
Diagramación y diseño	1,350.00		
Distribución	500.00		
		5,350.00	
c.6 Publicación en el tema de Servicios Públicos			
Impresión	3,500.00		
Diagramación y diseño	1,350.00		
Distribución	500.00		
		5,350.00	
Sub total publicaciones			33,175.00
(d) Reunión de Trabajo de Defensorías			
Pasajes (6)	3,840.00		
Alojamiento y alimentación (US\$200 x 6 extranjeros)	3,600.00		
(US\$ 35 x 10 participantes)	700.00		
Local y equipos	250.00		
Comunicaciones	250.00		
Útiles y materiales	350.00		
Otros (5%)	449.50		
	9,439.50	1 reunión	9,439.50
(e) Fondo para Pasantías o intercambio de personal			
Pasajes	690.00		
Viáticos (US\$ 150 diarios x 15 días)	2,250.00		
Otros (20 %)	588.00		
	3,528.00	2 pasantes	7,056.00
(f) Seminarios locales			
Pasajes (4)	2,560.00		
Alojamiento y alimentación (US\$200 x 4 extranjeros)	2,400.00		
(US\$ 35 x 40 participantes)	2,800.00		
Local y equipos	700.00		
Comunicaciones	500.00		
Útiles y materiales	1,150.00		
Honorarios	750.00		
Otros (5%)	543.00		

	11,403.00	2 seminarios	22,806.00
Sub Total Actividades			106,016.50
<b>III. GASTOS OPERATIVOS</b>			
Gastos corrientes y de administración	2,050.00		49,200.00
Comunicaciones	600.00	7,200.00	14,400.00
Utiles	300.00	3,600.00	7,200.00
Infraestructura		1,500.00	1,500.00
Sub Total		12,300.00	72,300.00
<b>TOTAL</b>			<b>308,816.50</b>

308,816.50

\* Son 15 remuneraciones al año. Una por mes (12), dos (2) extraordinarias en fiestas patrias y navidad, y una (1) de compensación por tiempo de servicios según la legislación vigente.