



LA CORTE CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR  
EN EJERCICIO DE SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES  
EMITE EL SIGUIENTE

DICTAMEN No. 002-19-DOP-CC

Sobre objeción presidencial relativo al Proyecto de Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo

I. ANTECEDENTES PROCESALES

1. Mediante oficio N° PAN-ECG-2018-1283 de fecha 10 de diciembre de 2018, la Asamblea Nacional remitió el Proyecto de Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (“**el proyecto de ley**”) al Presidente de la República, quien lo objetó parcialmente por inconstitucionalidad mediante oficio N° T.412-SGJ-19-0018 de fecha 9 de enero de 2019 (“**la objeción presidencial**”).

2. Posteriormente, la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional se pronunció sobre la objeción presidencial mediante oficio N° 007-SR-CEPPCCS-HYM-AN-2019 de fecha 18 de enero de 2019 (“**el pronunciamiento legislativo**”).

3. Con el objeto de que se emita el dictamen de constitucionalidad correspondiente, la Presidenta de la Asamblea Nacional remitió el proyecto de ley, la objeción presidencial y el pronunciamiento legislativo a la Corte Constitucional el 18 de enero de 2019.

4. En virtud del sorteo de causas constitucionales efectuado el 12 de febrero de 2019, durante la sesión ordinaria del Pleno de la Corte Constitucional, y de conformidad con los artículos 195 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional (“**LOGJCC**”) y 29 de la Codificación del Reglamento de Sustanciación de Procesos de Competencia de la Corte Constitucional (“**CRSPCC**”), correspondió conocer y sustanciar la presente objeción presidencial al juez constitucional Enrique Herrería Bonnet, quien avocó conocimiento de la causa mediante auto del 21 de febrero de 2019.

5. Finalmente, con fecha del 11 de marzo de 2019 la Defensoría del Pueblo remitió su escrito de *amicus curiae* y el del profesor Guillermo Escobar Roca, Director del Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo de Iberoamérica (“**PRADPI**”) de la Universidad de Alcalá (en adelante, “**los escritos de amicus curiae**”).

II. LA OBJECCIÓN PRESIDENCIAL

6. Conforme se desprende del primer párrafo de la foja 21 del expediente constitucional, el Presidente de la República acusó la inconstitucionalidad de las siguientes disposiciones del proyecto de ley:

“Considerando Sexto, artículo 1, artículo 2, artículo 3, letras a) y b) del artículo 4, artículo 5, artículo 6, artículo 9, artículo 10, artículo 18, artículo 19, artículo 22, artículo 23, artículo 24, Disposición General Tercera, Disposición General Cuarta, Disposición General Quinta, Disposición General Sexta, Disposición General

**Causa N° 003-2019-OP**  
**Juez Constitucional Ponente: Enrique Herrería Bonet**

Séptima, Disposición General Octava, Disposición Transitoria Primera, Disposición Transitoria Tercera, Disposición Transitoria Cuarta, Disposición Reformatoria Tercera, Disposición Reformatoria Novena”<sup>1</sup>.

7. La objeción presidencial a las referidas disposiciones se puede resumir así:

	<b>DISPOSICIONES OBJETADAS</b>	<b>OBJECIONES PRESIDENCIALES</b>
1	Considerando Sexto	Los “Principios de París” <sup>2</sup> se refieren a un instrumento internacional que no constituye un mandato al Ecuador para establecer un determinado modelo de Defensoría del Pueblo. La Defensoría del Pueblo concebida en el proyecto de ley a partir de los “Principios de París”, no guarda relación con la estructura, atribuciones y competencias establecidas constitucionalmente para dicho órgano.
2	Artículos 1 y 3	1. Es inconstitucional que mediante el proyecto de ley se pretenda asignar la promoción y protección de los derechos humanos únicamente a la Defensoría de Pueblo bajo la aplicación de los “Principios de París”; puesto que en la estructura constitucional se prevé que los derechos humanos sean asegurados, protegidos y tutelados por diversos organismos del Estado y por los propios habitantes de la República, mas no solo por la Defensoría del Pueblo, a la cual la CRE, en su artículo 215, le ha otorgado un conjunto de atribuciones y competencias específicas en relación a los derechos humanos. 2. El artículo 215 de la CRE limita a la Defensoría del Pueblo para que su fin sea promover y tutelar los derechos de las personas, y no los de la Naturaleza.
3	Literales a) y b) del artículo 4	No corresponde a la Defensoría del Pueblo el erigirse como la Institución Nacional de Promoción y Protección de Derechos Humanos respecto de todas las demás instituciones del Estado, y tampoco, el gozar de una autonomía total y absoluta.
4	Literales a) y c) del artículo 3, literal g) del artículo 6 y Disposición General Segunda	1. No corresponde a la Defensoría del Pueblo vigilar la acción de la Corte Constitucional u obligar a aquella a adoptar determinados procedimientos. 2. Corresponde única y exclusivamente a la Corte Constitucional pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de una norma. 3. La Corte Constitucional es la máxima autoridad del Estado en lo relativo al control constitucional y de los derechos humanos, por tanto, no puede corresponder a la Defensoría del Pueblo el control sobre el cumplimiento de derechos humanos y de la naturaleza.
5	Artículo 10 y Disposición transitoria Primera	Se pretende asignar al Defensor del Pueblo una total inmunidad e inimputabilidad y en términos aún desconocidos para los servidores públicos de la Defensoría del Pueblo; ya que las regulaciones para el efecto serían expedidas por la misma Defensoría del Pueblo.
6	Literal k) del artículo 6 y artículo 22	1. La Secretaría Nacional de Planificación y los Consejos Nacionales para la Igualdad constituyen los únicos organismos dotados de facultades constitucionales para establecer políticas públicas en la planificación y a tal efecto ejercer las atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana. 2. La Defensoría del Pueblo carece constitucionalmente de facultad regulatoria para establecer planes nacionales en dichas áreas, que según el proyecto se denominan mecanismos de protección.
7	No se precisa la disposición objetada del proyecto de ley. No obstante, los literales h), j) y k) del artículo 6 del proyecto de ley, hacen referencia a atribuciones de vigilancia.	Las atribuciones de vigilancia y control concedidas a la Defensoría del Pueblo mediante el proyecto de ley deben limitarse a ejercer y promover la vigilancia del debido proceso; en lo demás, corresponde a las Superintendencias según el artículo 213 de la CRE.
8	No se precisa la disposición objetada del proyecto de ley. No obstante, el literal a) artículo 9 del proyecto de ley hace referencia a la atribución de cumplir y hacer cumplir las normas y disposiciones de la Constitución y los instrumentos internacionales de derechos humanos.	El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, actual Secretaría de Derechos Humanos, es el organismo rector en la materia y le corresponde informar al respecto a los organismos internacionales, por lo que no se puede pretender que toque a la Defensoría del Pueblo cumplir y hacer cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales de derechos humanos.

<sup>1</sup> Foja 21 del expediente.

<sup>2</sup> También denominados “Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos”.

9	Artículos 18 y 19; y, Disposición Reformatoria Tercera	De conformidad con el artículo 392 de la CRE, la Cancillería es quien representa internacionalmente al país y quien coordina con otros Estados y organizaciones de la sociedad civil sobre movilidad humana a nivel nacional e internacional.
10	Literal j) del artículo 6	No está previsto en la Constitución ni en la ley que las leyes deban estar sometidas al control o vigilancia por parte de la Defensoría del Pueblo.
11	Disposición General Séptima	La Defensoría del Pueblo debe sujetarse, como todos los organismos del Estado, al Plan Nacional de Desarrollo, de conformidad con los artículos 292 y 293 de la CRE.
12	Artículo 2	Con pretexto de la autonomía de la Defensoría del Pueblo, esta no se sujeta al Control Constitucional.
13	Disposición General Cuarta	Los procesos para que la Defensoría del Pueblo cumpla sus competencias, así como los procedimientos, infracciones y medidas cautelares deben constar en la ley y no mediante reglamento expedido por la Defensoría del Pueblo, de conformidad con el principio de legalidad establecido en el artículo 76, numeral 3, de la CRE.
14	Artículo 23	Únicamente las personas naturales pueden ser servidores públicos, conforme a lo dispuesto en el artículo 228 de la CRE, mientras que en el proyecto de ley se prevé que puedan serlo también las personas jurídicas.

*\*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional*

8. Adicionalmente, se observa que el Presidente de la República objetó ciertas disposiciones del proyecto de ley, sin proporcionar un argumento claro contra su constitucionalidad; las mismas que también serán objeto del presente análisis y que a continuación se detallan:

	DISPOSICIONES OBJETADAS	ASUNTO
1	Artículo 24	Protección especial a los defensores de los derechos humanos y de la naturaleza
2	Artículo 5	Enfoques de la Defensoría del Pueblo para garantizar la igualdad material en la promoción y protección de los derechos humanos y de la naturaleza: derechos humanos, derechos de la Naturaleza, intercultural, intergeneracional y movilidad humana
3	Disposición General Tercera	Para la promulgación de normativa interna, pronunciamientos o resoluciones la Defensoría del Pueblo deberá observar los estándares internacionales de derechos humanos y de la naturaleza en la materia de competencia y los principios, fines y objetivos establecidos en el proyecto de ley.
4	Disposición General Quinta	Las competencias y atribuciones establecidas a la Defensoría del Pueblo en otras normas deberán observar obligatoriamente las establecidas en la Constitución y en el proyecto de ley.
5	Disposición General Sexta	La Defensoría del Pueblo elaborará planes estratégicos de desarrollo institucionales y planes operativos por ser la Institución Nacional de los Derechos Humanos y la Naturaleza.
6	Disposición General Octava	La Defensoría del Pueblo podrá gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias.
7	Disposición Transitoria Tercera	La Defensoría del Pueblo reformará su normativa interna conforme al proyecto de ley; y en particular, elaborará protocolos en conjunto con las instituciones del Estado competentes, con el fin de que se garanticen la promoción, protección y tutela de los derechos de las personas en el Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país, y de los derechos de la naturaleza.
8	Disposición Transitoria Cuarta	Seguirá en vigencia la normativa que regula el sistema defensorial hasta que se aprueben los reglamentos previstos para la ejecución del proyecto de ley
9	Disposición Reformatoria Novena	Agregar una disposición general al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que dicte: "VIGÉSIMA SEXTA.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en coordinación con la Defensoría del Pueblo establecerán procesos e instrumentos que permitan cumplir con las competencias de verificación observando la especificidad propia de la naturaleza de la Institución Nacional de Derechos Humanos y sus actividades, de conformidad con el mandato constitucional e internacional."

*\*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional*

### III. EL PRONUNCIAMIENTO LEGISLATIVO

9. Revisado el contenido de la objeción presidencial, corresponde examinar el pronunciamiento legislativo para insistir en la sanción del proyecto de ley. En este caso, la

**Causa N° 003-2019-OP**  
**Juez Constitucional Ponente: Enrique Herrería Bonet**

Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social de la Asamblea Nacional propuso los siguientes argumentos:

<b>PRONUNCIAMIENTO LEGISLATIVO</b>		
1	“Pretensiones incompatibles en la objeción”	Existe una contradicción insuperable en la argumentación del veto, puesto que, por un lado, el Presidente de la República objeta parcialmente por inconstitucionalidad al proyecto de ley, pero por otro, dentro del oficio se indica que “el proyecto de ley materia de esta objeción, bajo las concepciones erróneas en las cuales debidamente se ha fundamentado, que afectan a todo el proyecto de ley en su conjunto (...)”.
2	“La autonomía es un mandato constitucional”	Es improcedente la objeción presidencial contra las disposiciones del proyecto de ley que establecen la autonomía de la Defensoría del Pueblo, puesto que dichas disposiciones se basan en los artículos 204 y 214 de la CRE.
3	“Principios de París”	Los Principios de París constituyen un referente válido que se ha decidido incorporar al ordenamiento jurídico a través de la expedición de una ley orgánica. El Presidente de la República no ha puntualizado cómo dichos principios entrarían en contradicción con el bloque de constitucionalidad vigente en el Ecuador.
4	“Protección y promoción de derechos”	<p>1. La objeción presidencial contra el establecimiento de la Defensoría del Pueblo como la Institución Nacional de protección y promoción de derechos humanos y de la naturaleza se trata en realidad de una discrepancia sobre la terminología utilizada. El artículo 215 de la CRE establece que las funciones de la Defensoría del Pueblo son la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de los ecuatorianos que estén fuera del país, entre los cuales se hallan los derechos de la naturaleza. La defensa a la naturaleza también es asegurar la defensa de la vida digna de los habitantes del Ecuador.</p> <p>2. Las atribuciones de la Defensoría del Pueblo, establecidas en el proyecto de ley, no colisionan con las competencias de otros organismos, como la Corte Constitucional o la Asamblea, puesto que la Defensoría del Pueblo carece de potestad jurisdiccional y legislativa. Sus actos siempre serían impugnables en sede judicial por ser administrativos, de conformidad con el artículo 173 de la CRE.</p> <p>3. El asunto de la “magistratura ética” de la Defensoría del Pueblo, constante en el artículo 3 del proyecto de ley, se refiere a una fuerza más moral que jurídica.</p> <p>4. El proyecto de ley en ningún momento dispone que la Defensoría del Pueblo sea la “única” institución encargada de hacer valer los derechos fundamentales, puesto que ese es un deber de todos los funcionarios del Estado según el artículo 11, numeral 3, de la Constitución de la República.</p> <p>5. En el proyecto de ley no se menciona que los mecanismos de protección y promoción de derechos, contemplados en su artículo 22, son una imposición a la planificación del Estado.</p>
5	“Potestad legislativa sobre las atribuciones de la Defensoría del Pueblo”	El legislativo enfatiza que tiene la facultad de fijar legalmente atribuciones a la Defensoría del Pueblo adicionales a las contempladas en la Constitución, puesto que el mismo artículo 215 de la CRE.
6	“Inmunidad”	El legislativo manifiesta que tiene la facultad de fijar los términos de la inmunidad que corresponde al Defensor del Pueblo, de conformidad con el artículo 216 de la CRE.
7	“Principio de legalidad en materia sancionadora”	En vista de que la Defensoría del Pueblo no tiene potestad sancionadora según el proyecto de ley, es perfectamente constitucional que a través de un reglamento expedido por la misma Defensoría del Pueblo se normen procedimientos que no están sujetos a una reserva de ley.
8	“Servicio público”	En ninguna parte del proyecto de ley se afirma que los defensores de derechos humanos tendrían la calidad de servidores públicos, lo que se aclara en el artículo 26 del proyecto de ley.

*\*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional*

10. Además de los argumentos referidos, el legislativo se pronunció sobre la objeción presidencial a la disposición del proyecto de ley que trata del acceso a la información reservada. En vista de que dicha objeción presidencial no fue efectuada en razón de su inconstitucionalidad, no será considerada para el análisis que compete a la Corte Constitucional.



**IV. LOS ESCRITOS DE *AMICUS CURIAE***

11. Los escritos de *amicus curiae* referidos en el párrafo 5 *supra* ofrecen argumentos a favor de la constitucionalidad del proyecto de ley. En vista que han sido remitidos oportunamente según lo dispuesto en el artículo 12 de la LOGJCC, corresponde que se revise su contenido para mejor resolver el presente caso.

12. Primero se procederá a señalar de manera resumida los argumentos en los cuales coinciden ambos escritos de *amicus curiae*, y luego, a puntualizar sus particularidades.

13. En ese orden de ideas, los argumentos en los cuales coinciden los escritos de *amicus curiae* son:

	ASUNTO	ARGUMENTO
1	La autonomía de la Defensoría del Pueblo	Constitucionalmente se dispone la autonomía administrativa y financiera de la Defensoría del Pueblo, lo que implica una potestad auto-organización en el marco de la ley mediante una potestad reglamentaria interna y la capacidad para distribuir su presupuesto dentro de la asignación presupuestaria
2	La inmunidad del Defensor del Pueblo	La propia Constitución de la República reconoce la inmunidad del Defensor del Pueblo
3	La implementación de los "Principios de París"	Los "Principios de París" son un instrumento que ha sido ampliamente aceptado a nivel internacional, que contiene normas favorables para la protección y promoción de derechos humanos.
4	La Defensoría del Pueblo como Institución Nacional de Derechos Humanos	Internacionalmente se ha reconocido al Ombudsman, también denominada como Defensoría del Pueblo, como una de las instituciones nacionales encargadas de la protección y promoción de derechos humanos.

*\*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional*

14. Los argumentos que particularmente enfatiza cada escrito de *amicus curiae* son:

<b>AMICUS CURIAE DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO</b>	1. La Defensoría del Pueblo forma parte de la Función de Transparencia y Control Social y como tal, tiene la competencia de promover e impulsar el control del ejercicio y cumplimiento de los derechos de las entidades y organismos del sector público y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público.
	2. En el proyecto de ley no existe invasión de competencias asignadas constitucionalmente a otros órganos y funciones del Estado, puesto que las obligaciones de respeto, protección y garantía de los derechos le corresponden al Ejecutivo, al Legislativo y al Judicial en el ámbito de sus competencias; mientras que, de acuerdo al artículo 215 de la CRE le corresponde a la Defensoría del Pueblo el control, la protección y tutela de esos derechos.
	3. El artículo 26, numeral 3, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa prevé la facultad de la Defensoría del Pueblo para participar durante el proceso legislativo a través de comparecencias ante las Comisiones Especializadas encargadas de tramitar los proyectos de Ley.
	4. La protección de derechos por parte de la Defensoría del Pueblo no se limita a los derechos humanos sino que también alcanza a los derechos de la Naturaleza. La CRE reconoce un catálogo de derechos a favor de la naturaleza y según los principios de interpretación de los derechos, todos los derechos son de igual jerarquía y deberán ser interpretados en el sentido que más favorezca a su efectiva vigencia. En este sentido, el artículo 215 de la CRE faculta a la Defensoría del Pueblo a patrocinar las garantías jurisdiccionales de protección de derechos, las cuáles no están previstas sólo para los derechos humanos sino también para los derechos de la naturaleza; y, la LOGJCC prevé a la Defensoría del Pueblo como legitimada para patrocinar garantías jurisdiccionales de protección de derechos humanos y de la naturaleza; y el Código Orgánico General de Procesos ("COGEP") en su artículo 38 reconoce que la Naturaleza podrá ser representada por la Defensoría del Pueblo de Ecuador.
	5. Los defensores de los derechos humanos señalados en el proyecto de ley no hacen referencia a servidores públicos, sino a miembros de la sociedad civil con participación en actividades de promoción y protección a los derechos humanos.

**Causa N° 003-2019-OP**  
**Juez Constitucional Ponente: Enrique Herrería Bonet**

<b>AMICUS CURIAE DEL DIRECTOR DEL PRADPI</b>	1. Las medidas dictadas por la Defensoría del Pueblo tiene una obligatoriedad meramente moral y no estrictamente coactiva. de su incumplimiento no se sigue compulsión alguna, que es lo que exigiría el concepto de sanción en sentido estricto o derivado del ejercicio de una auténtica potestad administrativa sancionadora o jurisdiccional.
	2. La naturaleza del Ombudsman como magistratura moral recomienda y no impone, por lo cual difícilmente puede invadir las competencias de otras instituciones públicas dotadas de <i>imperium</i> , de las que carece la Defensoría, con la relativa excepción de una potestad inspectora.
	3. No hay invasión de competencias de la Corte Constitucional ni de la jurisdicción ordinaria pues estas no se ven afectadas en modo alguno. La Corte ejerce jurisdicción plena en el ámbito competencial que le es propio y la Defensoría no ejerce jurisdicción alguna sino una mera magistratura moral. Mal puede haber invasión cuando las competencias son claramente diferentes.
	4. El Parlamento legisla y la Defensoría del Pueblo colabora en diálogo constructiva en esa tarea, sin afectarla en lo más mínimo. En este sentido, el término vigilar se refiere a una mera recomendación “moral”, que el Parlamento puede aceptar o no.
	5. Las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos aluden a instituciones públicas de ámbito estatal con mandato constitucional y/o legislativo para la promoción y protección de los derechos humanos. En ningún caso debe interpretarse que con la adopción de esa terminología internacional este tipo de instituciones sean las únicas responsables de la salvaguarda de los derechos humanos dentro de cada Estado. Por el contrario, en todo Estado constitucional de Derecho debe existir un sistema de garantías “multinivel” de aquellos, y así lo recoge la Constitución de la República del Ecuador.

*\*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional*

## V. OPORTUNIDAD Y COMPETENCIA

15. Tomando en consideración lo expresado en el párr. 1 *supra*, la objeción presidencial fue presentada oportunamente, es decir, dentro del plazo de treinta días, fijado por el artículo 137 de la Constitución de la República del Ecuador (“CRE”).

16. De conformidad con el numeral 3 del artículo 438 de la CRE, en concordancia con el artículo 131 de la LOGJCC y el artículo 89 de la CRSPCC, la competencia para dictaminar sobre la constitucionalidad de un proyecto de ley objetado por inconstitucionalidad corresponde al Pleno de la Corte Constitucional del Ecuador (en adelante, “la Corte”).

## VI. DELIMITACIÓN DE LA MATERIA OBJETO DE ANÁLISIS

17. El objeto del control constitucional en el caso que nos ocupa es verificar la armonía que guarda el proyecto de ley objetado con la CRE.

18. Corresponde a la Corte realizar un control previo (también denominado “*a priori*”) y abstracto: (i) *a priori*, porque se efectúa durante el proceso de formación de ley, previo a que esta tenga su fuerza obligatoria, contrario al control posterior de la ley (también denominado “*a posteriori*”) que ocurre con ocasión de la acción pública de inconstitucionalidad; y, (ii) abstracto, por cuanto se analiza el proyecto de ley según su armonía con el texto constitucional, sin efectuar una consideración particular de su aplicación a un caso concreto.

19. En el presente caso, por tratarse de una objeción parcial al proyecto de ley, el examen que concierne a la Corte se circunscribe únicamente a las disposiciones objetadas por el Presidente de la República, en razón de su inconstitucionalidad.

20. A pesar de que en el pronunciamiento legislativo se señala que existe una contradicción insuperable en la argumentación del veto, se observa que las objeciones presidenciales no se refieren a la totalidad del proyecto de ley, sino a un apartado de sus disposiciones, en virtud de lo cual el examen de la Corte se limitará al texto objetado, teniendo en cuenta las objeciones presidenciales, el pronunciamiento legislativo y los escritos de *amicus curiae*; no pudiendo analizar otras partes del proyecto de ley que no han sido vetadas por razones de

inconstitucionalidad, motivo por el cual, ante una objeción parcial, la Corte no podrá dictaminar una eventual inconstitucionalidad total.

21. En definitiva, la Corte Constitucional podrá: (i) desestimar algunas de las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad, o (ii) desestimar todas las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad.

## **VII. EXAMEN DE CONSTITUCIONALIDAD**

### **Consideraciones generales**

22. En vista de que la Constitución no contiene regulaciones concretas y determinadas en todas las materias, existe la permisión al legislador para que configure el andamiaje normativo correspondiente, teniendo la libertad de escoger a su discrecionalidad las medidas y técnicas para confeccionar la ley tanto en su forma como en su contenido y propósitos. Esto se denomina principio de libertad de configuración legislativa.

23. No obstante, el ejercicio de esta facultad del legislador no es absoluto ni su ejercicio puede ser arbitrario, en tanto debe atender los límites fijados en la Constitución. En consecuencia, los preceptos constitucionales son el límite para el legislador al momento de fijar el contenido material de una ley, por lo cual, una norma legal será válida siempre y cuando su contenido se adecúe a la Constitución.

24. En este sentido, se ha pronunciado la Corte Constitucional en la sentencia N° 019-12-SIN-CC, dictada el 26 de abril de 2012 dentro del caso 0067-09-IN:

“[...] la Asamblea Nacional, en uso del principio de libre configuración legislativa, independencia de poderes y el de auto organización *supra*, pueda regular algo que no está previsto en la Constitución, siempre y cuando no esté prohibido por la misma, así como que dicha intervención en la norma constitucional debe poseer un criterio de razonabilidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad. [...]”<sup>3</sup>

25. Así también la Corte Constitucional de Colombia, en su sentencia C-828/02, ha expresado que la libertad de configuración del legislador no es omnímoda o de una discrecionalidad sin controles, cuyos límites admiten una conceptualización desde dos ópticas, una en sentido amplio y otra en sentido estricto:

“[...] Se puede entonces afirmar que en sentido amplio, tales límites están definidos por los demás principios constitucionales. Esta situación se presenta cuando el principio de libertad de configuración entra en necesaria tensión con los principios de igualdad, debido proceso, distribución funcional de competencias y acceso a la administración de justicia; los cuales deben ser considerados por el Congreso al momento de adelantar el ejercicio de sus funciones legislativas.

A su vez, se puede afirmar que en sentido estricto, los límites a la libertad de configuración normativa están determinados por las normas en las que el Constituyente estableció directamente competencias a ciertos órganos del Estado. [...]”<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Corte Constitucional del Ecuador, sentencia N° 019-12-SIN-CC, caso 0067-09-IN, 26-abr-2012, P.19.

<sup>4</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-828/02, expediente D-3970, 08-oct-2002, párr. 10.

**Causa N° 003-2019-OP**  
**Juez Constitucional Ponente: Enrique Herrería Bonet**

26. Entonces, particularmente cuando el legislador configure la normativa sobre competencias de órganos de rango constitucional, deberá observar con especial atención el principio de distribución funcional de competencias, así como la tarea específica que le asignó el constituyente a dicho órgano estatal; esto constituye el límite de su libertad configurativa en la materia.

27. Para el efecto, debe entenderse: (i) que el principio de distribución funcional de competencias tiene por objeto limitar y equilibrar el poder. Como bien señala Jesús Silva Herzog: “que el poder controle al poder, ésta es la divisa central del constitucionalismo. Distribuir las diversas funciones estatales en varios depósitos institucionales. Al desagregarse en distintos órganos el poder queda limitado y controlado”<sup>5</sup>; y (ii) que el legislador, en consideración a la tarea específica que le asignó el constituyente al órgano estatal, no debe restringir las competencias que le fueron asignadas constitucionalmente, ni conceder otras distintas que desnaturalicen su fin institucional.

28. En el presente caso, el legislador ha configurado el proyecto de ley tomando como base a los “Principios de París”, en función de lo cual ha establecido una estructura, así como diversos fines, atribuciones, facultades y competencias de la Defensoría del Pueblo; lo cual ha sido acusado de inconstitucional por el Presidente de la República.

29. Considerando lo anterior, la Corte deberá verificar si el legislador se apartó de las directrices señaladas por el constituyente en relación a la Defensoría del Pueblo como órgano estatal, para determinar si las disposiciones objetadas del proyecto de ley son constitucionalmente válidas.

30. En ese orden de ideas, es imprescindible que previo al examen de constitucionalidad del proyecto de ley, se indique cuál es el marco constitucional acerca de la Defensoría del Pueblo.

### **Marco constitucional acerca de la Defensoría del Pueblo**

31. La Defensoría del Pueblo es un órgano de derecho público que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social, al cual el constituyente asignó dos funciones específicas: (i) la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y (ii) la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que se estén fuera del país (artículo 215 de la CRE).

32. En armonía con esas dos funciones, el constituyente le concedió un catálogo de atribuciones, dejando al legislador la libertad de establecer más. Las atribuciones indicadas en la CRE son:

“1. El patrocinio, de oficio o a petición de parte, de las acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados. 2. Emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de los derechos, y solicitar juzgamiento y sanción ante la autoridad competente, por sus incumplimientos. 3. Investigar y resolver, en el marco de sus atribuciones, sobre acciones u omisiones de

---

<sup>5</sup> Silva Herzog Márquez, Jesús, “Esferas de la democracia”, *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, México, Instituto Federal Electoral, 1996, p. 27.

personas naturales o jurídicas que presten servicios públicos. 4. Ejercer y promover la vigilancia del debido proceso, y prevenir, e impedir de inmediato la tortura, el trato cruel, inhumano y degradante en todas sus formas”.

33. Finalmente, constitucionalmente se establece que la Defensoría del Pueblo tendrá jurisdicción nacional, personalidad jurídica, autonomía administrativa y financiera, estructura desconcentrada y delegados en el exterior (artículo 214 de la CRE); y que el Defensor del Pueblo gozará de inmunidad en los términos que establezca la ley (artículo 216 de la CRE).

### **Análisis de las objeciones presidenciales**

34. Luego de haber revisado el marco constitucional que delimita a la Defensoría del Pueblo, se procederá con el análisis de las objeciones presidenciales.

35. Con el propósito de presentar un análisis organizado, se agruparán las disposiciones objetadas como a continuación se indica:

<b>CRITERIO DE AGRUPACIÓN</b>	<b>DISPOSICIONES OBJETADAS</b>	<b>DENOMINACIÓN</b>
Examen de constitucionalidad sobre la incorporación de los “Principios de París” y el establecimiento de la Defensoría del Pueblo como la “Institución Nacional de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y la Naturaleza”, y sus correspondientes enfoques	Considerando sexto, artículos 1 y 5	Sobre la primera objeción presidencial
Examen de constitucionalidad sobre el ámbito y naturaleza de la Defensoría del Pueblo	Artículo 2	Sobre la segunda objeción presidencial
Examen de constitucionalidad los fines, atribuciones y competencias concedidas a la Defensoría del Pueblo, que no se encuentran previstas constitucionalmente	Literales a) y c) del artículo 3, literales g), k) y j) del artículo 6, literal a) del artículo 9, Disposición General Segunda, Disposición Reformatoria Tercera y Disposición Reformatoria Novena	Sobre la tercera objeción presidencial
Examen de constitucionalidad de los mecanismos de protección de los derechos humanos	Artículo 22	Sobre la cuarta objeción presidencial
Examen de constitucionalidad sobre la inmunidad del Defensor del Pueblo, la autonomía de la Defensoría del Pueblo y las atribuciones derivadas de dicha autonomía	Literales a) y b) del artículo 4, artículo 10, Disposición General Sexta, Disposición General Séptima y Disposición General Octava	Sobre la quinta objeción presidencial
Examen de constitucionalidad sobre la facultad de la Defensoría del Pueblo para expedir normativa interna	Disposición general tercera, disposición general cuarta, disposición transitoria tercera y disposición transitoria cuarta	Sobre la sexta objeción presidencial
Examen de constitucionalidad sobre las delegaciones en el exterior	Artículos 18 y 19	Sobre la séptima objeción presidencial
Examen de constitucionalidad sobre los defensores de los derechos humanos	Artículos 23 y 24	Sobre la octava objeción presidencial
Examen de constitucionalidad sobre la disposición general quinta del proyecto de ley	Disposición general quinta	Sobre la novena objeción presidencial

*\*Cuadro elaborado por la Corte Constitucional*



*Sobre la primera objeción*

**Disposiciones objetadas:**

Considerando sexto.- Que, los principios de París establecen para las instituciones nacionales de derechos humanos, los ámbitos de protección y promoción en la materia, con las competencias y el mandato más amplio posible definido en las leyes.

Artículo 1.- Objeto. - Esta Ley tiene como objeto establecer a la Defensoría del Pueblo como la Institución Nacional de Protección y Promoción de los Derechos Humanos y la Naturaleza, desarrollar sus principios, enfoques y competencias, definir su estructura principal, y asegurar su independencia, autonomía y representación plural.

Artículo 5.- Enfoques.- Para garantizar la igualdad material en la promoción y protección de los derechos humanos y de la naturaleza, se observarán los siguientes enfoques, además de los que se determinen en el reglamento a esta ley:

- a) Derechos humanos. - Asume a las personas y colectivos como sujetos de derechos con dignidad, identifica a las relaciones de poder que condicionan y limitan el ejercicio de los derechos humanos; y considera que los principios, derechos y obligaciones contemplados en las normas nacionales e internacionales de derechos humanos son un marco obligatorio para la acción estatal y la exigibilidad social.
- b) Derechos de la Naturaleza. - Asume a la naturaleza como sujeto de derechos, promueve el respeto integral a su existencia, procura la prevención, mantenimiento y restauración de sus funciones, estructuras y procesos vitales; y considera la vinculación sistémica entre los derechos humanos y los de la naturaleza desde una visión ecoterritorial.
- c) Intercultural. - Considera y comprende las actuaciones individuales, colectivas e institucionales para transformar las relaciones de poder asimétricas entre grupos diferentes en su dimensión cultural.
- d) Intergeneracional. - Considera las capacidades y necesidades físicas, sociales y culturales en relación al ciclo de vida de las personas, con particularidad de las niñas, niños, adolescentes y adultos mayores.
- e) Movilidad humana. - Asume las diferentes dinámicas de la movilidad humana, que incluye la salida, tránsito o permanencia en un lugar diferente al de origen o residencia habitual y retorno, como factores decisivos en el ejercicio de los derechos humanos de todas las personas con independencia de su nacionalidad y calidad migratoria.

**Análisis:**

36. Los “Principios de París” fueron elaborados en 1991 dentro del Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos. Posteriormente, la Asamblea General de las Naciones Unidas los adoptó como parte de sus recomendaciones en 1993.

37. Estos principios constituyen un instrumento internacional que enmarca y guía el trabajo de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, y conforme a recomendaciones más recientes de la Asamblea General de las Naciones Unidas, dichas instituciones se relacionan íntimamente con los ombudsmen o defensores del pueblo<sup>6</sup>, pues ambas se destacan como figuras de promoción y protección de los derechos humanos.

38. El rango normativo de los “Principios de París” califica como *soft law* y siendo una recomendación de las Naciones Unidas, debe ser respetada por el Estado ecuatoriano.

---

<sup>6</sup> “El rol del Ombudsman, el mediador y las restantes instituciones nacionales de los derechos humanos en la promoción y la protección de los derechos humanos” (A/RES/67/163, de 20 de diciembre del 2012; A/RES/65/207, de 21 de diciembre del 2010; A/RES/63/169, de 18 de diciembre del 2008).



39. En este sentido, el contenido de los “Principios de París” puede ser incluido por el legislador en el ordenamiento jurídico ecuatoriano en virtud del principio de libertad de configuración legislativa, en todo aquello que no contravenga las disposiciones constitucionales. Esto es una decisión de carácter político, cuya conveniencia no puede ser calificada por la Corte.

40. En cuanto a la constitucionalidad de incorporar el contenido de los “Principios de París”, se observa que dicho instrumento internacional se limita a indicar atribuciones relacionadas con la promoción y protección de los derechos humanos, lo cual resulta armónico con una de las funciones constitucionalmente establecidas para la Defensoría del Pueblo según el artículo 215 de la CRE.

41. Sin embargo, es menester puntualizar que la Defensoría del Pueblo no puede ser considerada como la única institución nacional de promoción y protección de los derechos, sino, tan sólo una de aquellas, pues la norma constitucional impone una estructura de protección de los derechos en diversos niveles del Estado y los mismos “Principios de París” recomiendan la creación de diversas instituciones nacionales para el efecto.

42. Precisado lo anterior, el denominar a la Defensoría del Pueblo como una institución nacional de promoción y protección de los derechos en virtud de la adopción de los “Principios de París”, no se opone de manera alguna a la norma constitucional. Por el contrario, dicha denominación enfatiza su fin institucional en relación a los derechos humanos según lo determinado por el constituyente.

43. Particularmente sobre la promoción y protección de los derechos de la Naturaleza, cabe notar que los “Principios de París” no hacen referencia al respecto, y tampoco lo hace el artículo 215 de la CRE en relación a las funciones de la Defensoría del Pueblo.

44. No obstante, el artículo 215 de la CRE debe ser interpretado a partir del contexto general de las disposiciones constitucionales y en consideración a la realidad que regula, según lo dispuesto en los numerales 4 y 5 del artículo 3 de la LOGJCC.

45. Al respecto, cabe señalar que el constituyente ha reconocido como sujeto de derechos, no sólo a las personas sino también a la Naturaleza<sup>7</sup>. Como tal, constitucionalmente se ha reconocido un catálogo de derechos a favor de la Naturaleza, cuya garantía es un deber general del Estado en la misma manera que está obligado a garantizar los derechos de las personas y colectividades<sup>8</sup>.

46. Considerando lo referido el párrafo precedente, y que todos los derechos son de igual jerarquía<sup>9</sup>, debe entenderse que la Naturaleza merece, al igual que las personas, que sus derechos sean protegidos y promocionados por la Defensoría del Pueblo.

  
<sup>7</sup> Art. 10 de la CRE.- Art. 10.- Las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. La naturaleza será sujeto de aquellos derechos que le reconozca la Constitución.

<sup>8</sup> Art. 277 de la CRE.- Para la consecución del buen vivir, serán deberes generales del Estado: 1. Garantizar los derechos de las personas, las colectividades y la naturaleza. (...)

<sup>9</sup> Art. 11 de la CRE.- El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.

**Causa N° 003-2019-OP**  
**Juez Constitucional Ponente: Enrique Herrería Bonet**

47. Consecuentemente, el erigir a la Defensoría del Pueblo también como institución nacional de promoción y protección de los derechos de la Naturaleza no sólo obedece a un fin constitucionalmente válido conforme ha quedado demostrado, sino que responde a una realidad ambiental que debe ser atendida por todos los órganos del Estado en sus respectivas funciones<sup>10</sup>.

48. Finalmente, los enfoques de la Defensoría del Pueblo, según lo señalado por el proyecto de ley, tampoco se oponen a la norma constitucional pues se encuentran íntimamente vinculados a la promoción y protección de los derechos humanos y de la Naturaleza.

*Sobre la segunda objeción presidencial*

**Disposiciones objetadas:**

Artículo 2.- **Ámbito y Naturaleza.** - La Defensoría del Pueblo es un órgano de derecho público desconcentrado, con jurisdicción nacional, que forma parte de la Función de Transparencia y Control Social. Esta entidad tiene personalidad jurídica y autonomía administrativa, financiera, presupuestaria y organizativa.  
La Defensoría del Pueblo es la encargada de velar por la promoción, protección y tutela de los derechos de todas las personas en el territorio nacional, de las ecuatorianas y los ecuatorianos en el exterior y de los derechos de la naturaleza.  
Su sede nacional está en la capital del Ecuador y cuenta con delegados en cada provincia y en el exterior, de conformidad a esta Ley.

49. El ámbito y naturaleza de la Defensoría del Pueblo previsto en artículo 2 del proyecto de ley se encuentra en armonía con el marco constitucional de dicho órgano, según lo indicado en el párrafo 33 *supra*.

*Sobre la tercera objeción presidencial*

**Disposiciones objetadas:**

Literales a) y c) del artículo 3.- Los fines de la Defensoría del Pueblo, de conformidad a lo dispuesto en la Constitución de la República del Ecuador y los instrumentos internacionales de Derechos Humanos, son:  
a) Ejercer la magistratura ética en derechos humanos y de la naturaleza;  
c) Ejercer el control sobre el cumplimiento de los derechos humanos y de la naturaleza por parte del Estado, sus concesionarios y delegatarios;

Literales g), j) y k) del artículo 6.- **Competencias.** - Para poder cumplir con sus fines la Defensoría del Pueblo tendrá las siguientes competencias: (...) g) Emitir alertas, dictámenes, pronunciamientos, recomendaciones, informes, exhortos, propuestas o informes sobre acciones u omisiones de todas las instituciones del Estado en cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos y la naturaleza; (...) j) Vigilar que los órganos con potestad normativa adecuen formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución, y los tratados internacionales de derechos humanos; k) Vigilar que la política pública se adecue formal y materialmente a los derechos previstos en la Constitución, y los tratados internacionales de derechos humanos; (...)

<sup>10</sup> Art. 226 de la CRE.- Las instituciones del Estado, sus organismos, dependencias, las servidoras o servidores públicos y las personas que actúen en virtud de una potestad estatal ejercerán solamente las competencias y facultades que les sean atribuidas en la Constitución y la ley. Tendrán el deber de coordinar acciones para el cumplimiento de sus fines y **hacer efectivo el goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución** [la negrilla es agregada]



Literal a) del artículo 9.- Atribuciones. - Son atribuciones de la Defensora o Defensor del Pueblo, además de las que asignan la Constitución y los instrumentos internacionales, las siguientes: a) Cumplir y hacer cumplir las normas y disposiciones de la Constitución de la República del Ecuador y los instrumentos internacionales de derechos humanos y otras que sean pertinentes; (...)

Disposición General Segunda.- La Defensoría del Pueblo seleccionará los pronunciamientos que signifiquen precedentes para la protección de los derechos humanos y de la naturaleza, los cuales se publicarán en el Registro Oficial y serán vinculantes para la propia institución y para todas sus delegaciones territoriales y extraterritoriales.

Disposición Reformatoria Tercera.- Refórmese el último inciso Art. 163 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, por: "La Defensoría del Pueblo vigilará que la autoridad rectora de movilidad humana a través de las misiones diplomáticas y oficinas consulares del Estado ecuatoriano cumplan con la defensa de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior. Las autoridades del servicio en el exterior brindarán la información y facilidades necesarias para que las delegaciones de la Defensoría del Pueblo en el exterior cumplan con sus atribuciones."

Disposición Reformatoria Novena.- Agrégase (sic) una disposición general al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, que dicte: "VIGÉSIMA SEXTA.- La Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo en coordinación con la Defensoría del Pueblo establecerán procesos e instrumentos que permitan cumplir con las competencias de verificación observando la especificidad propia de la naturaleza de la Institución Nacional de Derechos Humanos y sus actividades, de conformidad con el mandato constitucional e internacional."

**Análisis:**

50. En el caso que nos ocupa, el legislador ha establecido en el proyecto de ley ciertas disposiciones que señalan como fin de la Defensoría del Pueblo, entre otros, el control sobre el cumplimiento de los derechos humanos por parte del Estado, sus concesionarios y delegatarios. En consecuencia, fija a dicho órgano competencias y atribuciones de vigilancia, control, monitoreo y verificación de los actos y actividades de otras entidades y organismos del sector público y privado.

51. No obstante, debe considerarse que el constituyente incluyó a la Defensoría del Pueblo como parte de la Función de Transparencia y Control Social y decidió no establecer como su función la vigilancia y control de otras entidades y organismos del sector público y privado. Por el contrario, restringió sus funciones a las tareas específicas de protección, tutela, promoción y defensa de los derechos, concediéndole a dicho órgano una atribución de vigilancia limitada y específica en relación al debido proceso. Esta precisión no significa desconocer la facultad de la Defensoría del Pueblo para velar por el cumplimiento de los derechos humanos y de la Naturaleza.

52. Sobre la atribución prevista en la disposición general segunda del proyecto de ley, debe entenderse que el órgano en comento carece de jurisdicción por lo cual no le corresponde seleccionar los precedentes vinculantes para la protección de los derechos humanos. Sin embargo, constitucionalmente se le ha reconocido una autonomía administrativa según la cual podría determinar los pronunciamientos a ser seguidos por sus propias delegaciones.

53. Por otro lado, el legislador inspirado en los "Principios de París" ha establecido como fin de la Defensoría del Pueblo el ejercer la magistratura ética en derechos humanos. Para el cumplimiento de dicho fin, le ha concedido la competencia para "emitir alertas, dictámenes, pronunciamientos, recomendaciones, informes, exhortos, propuestas o informes sobre acciones u omisiones de todas las instituciones del Estado en cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos [...] y la atribución de "cumplir y hacer cumplir las normas y

disposiciones de la Constitución de la República del Ecuador y los instrumentos internacionales de derechos humanos y otras que sean pertinentes”.

54. Estas disposiciones se relacionan con la función de promoción y protección de los derechos a cargo de la Defensoría del Pueblo, y con la atribución que le corresponde constitucionalmente para emitir medidas de cumplimiento obligatorio e inmediato en materia de protección de derechos (artículo 215, numeral 2 de la Constitución); pues según la doctrina, la “magistratura ética” o “magistratura de influencia o de persuasión” implica que la Defensoría del Pueblo se pronuncie sobre las situaciones violatorias de derechos humanos por medio de recomendaciones e informes que pretenden que las medidas propuestas sean cumplidas para acabar con la situación arbitraria a los derechos fundamentales garantizados en la Constitución y las normas internacionales, sin poder imponer por la fuerza sus recomendaciones sobre otros poderes del Estado<sup>11</sup>.

#### *Sobre la cuarta objeción presidencial*

##### **Disposición objetada:**

Artículo 22.- Mecanismos de protección.- La Defensoría del Pueblo, con el fin de cumplir con las obligaciones nacionales e internacionales de derechos humanos y de la naturaleza, implementará de manera progresiva, los siguientes mecanismos de protección:

- a) Mecanismo Nacional de Prevención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes;
  - b) Mecanismo Nacional de Promoción y Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes;
  - c) Mecanismo Nacional para el Monitoreo de los Derechos de las Personas con Discapacidad;
  - d) Mecanismo Nacional para la Prevención de la Violencia contra las Mujeres;
  - e) Mecanismo Nacional de Prevención, Precaución, Protección, Promoción y Restauración de los Derechos de la Naturaleza (PACHAMAMA), con énfasis en la biodiversidad de las regiones amazónica, insular y fronteriza;
  - f) Mecanismo Nacional de Promoción y Protección de los Derechos de los Pueblos y Nacionalidades Indígenas, Afroecuatorianos y Montuvios (sic);
  - g) Mecanismo Nacional para la Promoción y Protección de las Personas en situación de Movilidad Humana; y,
  - h) Otros para la promoción y protección de derechos humanos, según lo resuelva la Defensora o Defensor del Pueblo.
- Cada uno de estos mecanismos contará con una autoridad responsable para su debida implementación.

##### **Análisis:**

55. El Presidente de la República objetó los mecanismos de protección señalados en el proyecto de ley, indicando que la Secretaría Nacional de Planificación y los Consejos Nacionales para la Igualdad constituyen los únicos organismos dotados de facultades constitucionales para establecer políticas públicas en la planificación y a tal efecto, ejercer las atribuciones en la formulación, transversalización, observancia, seguimiento y evaluación de las políticas públicas relacionadas con las temáticas de género, étnicas, generacionales, interculturales, de discapacidades y movilidad humana; y que la Defensoría del Pueblo carece constitucionalmente de facultad regulatoria para establecer planes nacionales en dichas áreas, que según el proyecto se denominan mecanismos de protección.

56. Al respecto, cabe decir que la CRE dejó al legislador la libertad para señalar atribuciones adicionales a las constitucionalmente previstas para la Defensoría del Pueblo, siempre que guarden relación con las funciones asignadas por el constituyente a dicho órgano. En este sentido,

<sup>11</sup> La figura del Ombudsman: Guía de acompañamiento a los pueblos indígenas como usuarios. (2006). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. San José, Costa Rica. P. 18

el legislador ha fijado como atribuciones del órgano el establecer su estructura organizacional y el definir las políticas institucionales sobre la promoción y protección de derechos humanos. En armonía con dichas atribuciones, se ha facultado a la Defensoría del Pueblo para implementar mecanismos de protección de derechos humanos relacionados a su función de promoción y protección de dichos derechos; sin que esto obstaculice las competencias que corresponden a otros órganos de rango constitucional como los Consejos Nacionales para la Igualdad.

*Sobre la quinta objeción presidencial*

**Disposiciones objetadas:**

Literales a) y b) del artículo 4.- Principios. - Para la aplicación de esta Ley y la conformación de la estructura organizacional de la Defensoría del Pueblo se aplicarán, además de los principios previstos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de los derechos humanos, los siguientes: a) Independencia: es la separación respecto al resto de instituciones y funciones del Estado para cumplir con eficacia su rol de promoción y protección de los derechos humanos y la naturaleza; b) Autonomía: es la capacidad de autogobernarse política y administrativamente con sus propios procesos normativos, administrativos, financieros y organizacionales; (...)

Artículo 10.- Inmunidad. - La Defensora o Defensor del Pueblo tendrá fuero de Corte Nacional de Justicia y gozará de inmunidad durante el ejercicio de sus funciones; no será civil ni penalmente responsable por las opiniones que emita, ni por las decisiones o actos que realice en el ejercicio de sus funciones. La Asamblea Nacional podrá eniuciarlo nolíticamente de acuerdo a lo establecido en la Constitución.

Disposición General Sexta.- Se elaborarán planes estratégicos de desarrollo institucionales y planes operativos, de conformidad a su especial mandato internacional y constitucional por ser la Institución Nacional de los Derechos Humanos y la Naturaleza.

Disposición General Séptima.- Para el funcionamiento de la Defensoría del Pueblo se asignarán en el Presupuesto General del Estado los recursos necesarios que le permitan ejercer sus deberes y atribuciones, garantizándose su autonomía económica, administrativa y organizacional prevista en la Constitución de la República del Ecuador y esta ley. Para el cumplimiento de las competencias y atribuciones de la Defensoría del Pueblo se creará una cuenta única especial para la institución que será adscrita al Banco Central del Ecuador, la cual podrá ser auditada por los organismos competentes para el efecto.

Disposición General Octava.- La Defensoría del Pueblo podrá gestionar la obtención de recursos de la cooperación internacional y asistencia técnica para el cumplimiento de sus competencias propias en el marco de los objetivos nacionales, de sus planes de desarrollo y principios de la Constitución; equidad, solidaridad, interculturalidad, subsidiariedad, oportunidad y pertinencia, adicionales a los contenidos en esta ley. Se mantendrá un registro en el sistema nacional de cooperación internacional.

**Análisis:**

57. Conforme se desprende de los propios artículos 214 y 216 de la CRE, la Defensoría del Pueblo goza de autonomía administrativa y financiera, y el Defensor del Pueblo de inmunidad en los términos que señale el legislador; por lo cual, las objeciones presidenciales al respecto carecen de asidero constitucional.

58. Por otro lado, cabe enfatizar que como resultado de la autonomía administrativa que constitucionalmente le corresponde a la Defensoría del Pueblo, el legislador le estableció la atribución para que elabore su planificación, de conformidad con el literal e) del artículo 9 y disposición general sexta del proyecto de ley; y para garantizar su autonomía financiera, se dispuso legalmente que se le asignen los recursos necesarios del Presupuesto General del Estado



**Causa N° 003-2019-OP**  
**Juez Constitucional Ponente: Enrique Herrería Bonet**

y la facultad para obtener recursos de la cooperación internacional, de conformidad con la disposición general séptima y disposición general octava del proyecto de ley.

59. Adicionalmente, se observa que a pesar de lo señalado por el Presidente de la República, no existe en el proyecto de ley una disposición que pretenda deslindar a la Defensoría del Pueblo del control constitucional, con pretexto de su autonomía.

*Sobre la sexta objeción presidencial*

**Disposiciones objetadas:**

Disposición general tercera.- Para la promulgación de normativa interna, pronunciamientos o resoluciones se deberán observar los estándares internacionales de derechos humanos y de la naturaleza en la materia de competencia y los principios, fines y objetivos establecidos en esta ley.

Disposición general cuarta.- Por la naturaleza de la Defensoría del Pueblo como la Institución Nacional de los Derechos Humanos y de la Naturaleza, únicamente los procesos que tengan como objeto tutelar los derechos humanos y de la naturaleza se regirán por normativa interna específica dictada para el efecto.

Disposición transitoria tercera.- En un plazo máximo de ciento ochenta días se reformará la normativa interna conforme a la presente ley; y en particular, se elaborarán protocolos en conjunto con las instituciones del Estado competentes, con el fin de que se garanticen la promoción, protección y tutela de los derechos de las personas en el Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país, y de los derechos de la naturaleza.

Disposición transitoria cuarta.- Hasta que se aprueben los reglamentos previstos para la ejecución de la presente ley, seguirá en vigencia la normativa que regula el sistema defensorial en todo aquello que no se oponga a la Constitución y esta ley.

**Análisis:**

60. Según el Presidente de la República, los procesos para que la Defensoría del Pueblo cumpla sus competencias, así como los procedimientos, infracciones y medidas cautelares deben constar en la ley y no mediante reglamento expedido por la Defensoría del Pueblo, de conformidad con el principio de legalidad establecido en el artículo 76, numeral 3, de la CRE.

61. No obstante, de la revisión del proyecto de ley no se desprende que la Defensoría del Pueblo tenga una facultad sancionadora de la cual se derive la necesidad de tipificar legalmente procedimientos e infracciones. En este sentido, el presupuesto argumentado por el Presidente no existe.

62. Finalmente, en vista de autonomía administrativa que se le ha reconocido constitucionalmente a la Defensoría del Pueblo, le corresponde la facultad de auto-gobernarse para lo cual podrá expedir su normativa interna, conforme se desprende de las disposiciones objetadas.

*Sobre la séptima objeción presidencial*

**Disposiciones objetadas:**



Artículo 18.- Delegación en el exterior. - La Defensoría del Pueblo, para el cumplimiento de sus atribuciones y competencias, contará con delegaciones en el exterior. Las personas titulares de esta delegación deberán acreditar amplia trayectoria en la defensa de derechos humanos con énfasis en movilidad humana, por un tiempo mínimo de siete años.

Estas delegaciones se crearán en los países de destino o tránsito en los cuales se identifique situaciones que amenacen o vulneren gravemente los derechos humanos de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior. Las delegaciones en el exterior durarán el tiempo necesario que ameriten las situaciones que justificaron su creación. Las delegaciones de la Defensoría del Pueblo del Ecuador velarán por el cumplimiento del derecho a la protección consular, coordinarán con las instituciones nacionales de derechos humanos del Estado correspondiente o con las organizaciones de sociedad civil que tengan como fin la protección de los derechos de las personas en movilidad humana. Las autoridades del servicio exterior brindarán la información y facilidades necesarias para que las delegaciones de la Defensoría del Pueblo en el exterior cumplan con sus atribuciones.

Artículo 19.- De la protección de los derechos de ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior. - Con la finalidad de proteger los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos fuera del territorio nacional, las delegaciones de la Defensoría del Pueblo en el exterior:

- a) Velarán por el respeto de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos en el exterior, en particular por el cumplimiento del derecho a la protección consular.
- b) Coordinarán las acciones y estrategias de protección de derechos con las Instituciones Nacionales de Derechos

**Análisis:**

63. Conforme se desprende del artículo 214 de la CRE, la Defensoría del Pueblo tendrá delegados en el exterior. Estas delegaciones se encuentran reguladas por los artículos 18 y 19 del proyecto de ley, sin representar un obstáculo o restricción para las competencias de la Cancillería.

64. En vista que de la propia CRE se desprende la existencia de delegaciones en el exterior de la Defensoría del Pueblo, la objeción presidencial carece de sustento constitucional.

*Sobre la octava objeción presidencial*

**Disposiciones objetadas:**

Artículo 23.- Defensoras y defensores de los derechos humanos y de la naturaleza. - Las defensoras y defensores de los derechos humanos y de la naturaleza son personas o colectivos que ejercen el derecho de promover, proteger y procurar la realización de los derechos humanos y de la naturaleza. Esto incluye tanto a las actividades profesionales como a las luchas personales y colectivas, incluyendo actividades vinculadas de forma ocasional con la defensa de los derechos humanos.

Artículo 24.- Protección especial. - La Defensoría del Pueblo velará porque el Estado cumpla con las siguientes obligaciones para proteger a las defensoras y defensores de los derechos humanos y de la naturaleza:

- a) Garantizar las condiciones para que las personas defensoras de derechos humanos realicen sus actividades libremente;
- b) No impedir sus actividades y resolver los obstáculos existentes a su labor;
- c) Evitar actos destinados a desincentivar o criminalizar su trabajo;
- d) Protegerlas si están en riesgo; y,
- e) Investigar, esclarecer, procesar y sancionar los delitos realizados en su contra, así como garantizar la reparación integral con absoluta independencia e imparcialidad.

**Análisis:**

65. De una lectura integral del proyecto de ley, se desprende que las disposiciones objetadas no instituyen a los defensores de los derechos humanos como servidores públicos de la Defensoría del Pueblo.

66. Por el contrario, las disposiciones objetadas corresponden al título de “Participación de la Sociedad Civil en la Defensa de los Derechos Humanos y la Naturaleza”, indicándose que los denominados “defensores de los derechos humanos” son personas o colectivos de la sociedad civil con participación en la promoción y protección de derechos humanos, lo que guarda relación con el principio de participación ciudadana previsto en el artículo 95 de la CRE.

67. Para enfatizar lo anterior, cabe señalar que de la revisión del proyecto de ley no se observa que se hayan concedido a los defensores de los derechos humanos atribuciones y facultades de ejercicio de la potestad pública, ni que sus actos gocen de las presunciones de legitimidad y ejecutoriedad. Además, conforme se desprende del artículo 26 del proyecto de ley, estos no son servidores públicos, ni mantienen una relación contractual con la Defensoría del Pueblo.

68. Por otro lado, en función de la participación en la promoción y protección de derechos humanos, el legislador ha decidido fijar una garantía normativa de rango legal a favor de los defensores de los derechos humanos; cuya conveniencia no es objeto de revisión de esta Corte.

69. En virtud de que la objeción por inconstitucionalidad a estas disposiciones se agotaba en el argumento de que únicamente las personas naturales pueden ser servidores públicos conforme a lo dispuesto en el artículo 228 de la CRE, y que se ha constatado que los defensores de los derechos humanos no ostentan esa calidad, resulta infundada la objeción presidencial.

#### *Sobre la novena objeción presidencial*

##### **Disposición objetada:**

Disposición general quinta. - Las competencias y atribuciones establecidas a la Defensoría del Pueblo en otras normas deberán observar obligatoriamente las establecidas en la Constitución y esta ley.
---

##### **Análisis:**

70. Tomando en consideración que el Presidente de la República objetó la disposición sin fundamentar el motivo de su inconstitucionalidad, y que luego de haberla examinado no se encuentra una confrontación con el texto constitucional, se desecha esta objeción presidencial.

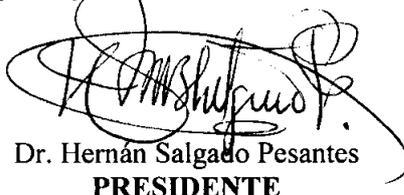
### **VIII. DICTAMEN**

71. En mérito de lo expuesto, administrando justicia constitucional y por mandato de la Constitución de la República del Ecuador, el Pleno de la Corte Constitucional expide el siguiente dictamen:

- a. Se declara que procede la objeción por inconstitucionalidad al literal c) del artículo 3 y a los literales j) y k) del artículo 6 del proyecto de ley.
- b. Se declara que procede la objeción por inconstitucionalidad a la disposición general segunda, en la parte que establece: “que signifiquen precedentes”.

- c. Se declara que procede la objeción por inconstitucionalidad a la disposición reformativa tercera para que se reforme el artículo 163 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, en la parte que dispone: “La Defensoría del Pueblo vigilará que la autoridad rectora de movilidad humana a través de las misiones diplomáticas y oficinas consulares del Estado ecuatoriano cumplan con la defensa de los derechos de las personas ecuatorianas en el exterior”.
- d. Se declara que procede la objeción por inconstitucionalidad de la disposición reformativa novena para que se agregue una disposición general al Código Orgánico de Planificación y Finanzas Públicas, en la parte que dispone: “que permitan cumplir con las competencias de verificación”.
- e. En lo demás, se desechan las objeciones presidenciales por inconstitucionalidad a las siguientes disposiciones objetadas del proyecto de ley: Considerando Sexto, artículo 1, artículo 2, literal a) del artículo 3, letras a) y b) del artículo 4, artículo 5, literal g) del artículo 6, literal a) del artículo 9, artículo 10, artículo 18, artículo 19, artículo 22, artículo 23, artículo 24, Disposición General Tercera, Disposición General Cuarta, Disposición General Quinta, Disposición General Sexta, Disposición General Séptima, Disposición General Octava, Disposición Transitoria Primera, Disposición Transitoria Tercera y Disposición Transitoria Cuarta.

72. Notifíquese, publíquese y cúmplase

  
Dr. Hernán Salgado Pesantes  
**PRESIDENTE**

**RAZÓN:** Siento por tal que el Dictamen que antecede, fue aprobado por el Pleno de la Corte Constitucional, con ocho votos a favor, de los Jueces Constitucionales Karla Andrade Quevedo, Ramiro Ávila Santamaría, Carmen Corral Ponce, Agustín Grijalva Jiménez, Enrique Herrería Bonnet, Teresa Nuques Martínez, Daniela Salazar Marín y Hernán Salgado Pesantes, sin contar con la presencia del doctor Alí Lozada Prado, en sesión extraordinaria del jueves 14 de marzo de 2019.- Lo certifico.-

  
Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**



CORTE  
CONSTITUCIONAL  
DEL ECUADOR

**CASO Nro. 0003-19-OP**

**RAZÓN.-** Siento por tal, que el texto del dictamen que antecede fue suscrito el día jueves 14 de marzo del dos mil diecinueve, luego del procesamiento de las observaciones recogidas en el Acta de la sesión respectiva.- **Lo certifico.**

Dra. Aída García Berni  
**SECRETARIA GENERAL**

**AGB/LFJ**