ANÁLISIS DEL DICTAMEN EMITIDO POR LA CORTE CONSTITUCIONAL Y LAS OBJECIONES PARCIALES REALIZADAS POR EL PRESIDENTE AL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

I. Antecedentes.-

a) Con 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 a la Presidencia.
b) Con oficio N° T.412-SGJ-19-0018 de fecha 09 de enero de 2019, el Presidente de la República objeta el proyecto de Ley por inconstitucionalidad y parcial.
c) Con fecha 14 de marzo de 2019 el Pleno de la Corte Constitucional con ocho votos a favor y una ausencia aprobó el Dictamen No. 002-19-DOP-CC respecto a la objeción presidencial del proyecto de Ley.
d) Con memorando No. 194-AN-CGAJ-2019 de fecha 15 de marzo de 2019, la Coordinación General de Asesoría Jurídica de la Corte Constitucional remitió el dictamen No. 002-19-DOP-CC a la Secretaría General de la Asamblea Nacional.
e) Con memorando SAN-2019-5245 de fecha 15 de marzo de 2019, la Secretaría General de la Asamblea Nacional remite al Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social el Dictamen No. 002-19-DOP-CC, Caso No. 003-2019-OP.
f) Con oficio No.008-CEPPCCS-HYM-2019-AN de fecha 22 de marzo de 2019, el Presidente de la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social remitió ante la presidencia de la Asamblea Nacional el informe no vinculante a la objeción parcial y objeción parcial por inconstitucionalidad al "Proyecto de Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo".

II. Dictamen de la Corte Constitucional (objeciones por inconstitucionalidad).-

La Corte Constitucional desechó 21 de las 25 objeciones presidenciales por inconstitucionalidad. En este contexto, es importante reconocer que las objeciones aceptadas no hacen una referencia fáctica a la contrariedad de un artículo en particular de la Constitución de República.

a) Art. 3, literal c):

> *"**Art. 3.- Fines.** 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 los Derechos Humanos, son: (…)*
>
> *c) Ejercer <u>control</u> sobre el cumplimiento de los derechos humanos y de la naturaleza por parte del Estado, sus concesionarios y delegatarios; (…)"*

Art. 6, literales j) y k):

> ***"Art. 6.- Competencias.-** Para poder cumplir con sus fines la Defensoría del Pueblo tendrá las siguientes competencias:*
>
> *j) <u>Vigilar</u> 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 adecúe formal y materialmente a los derechos previstos en la Constitución, y los tratados internacionales de derechos humanos;"

Análisis: lo subrayado son los verbos que han sido objetados, a pesar de ello, al ser eliminados esos literales no significa que los artículos completos del proyecto de Ley se eliminen. La Corte pudo haber establecido que estos verbos sean reemplazados por otros de características menos taxativas, sin embargo dentro de las atribuciones constitucionales para las entidades de la Función de Transparencia y Control Social[1], y para la Defensoría del Pueblo[2] se mantiene la posibilidad de ejercer control a otras entidades de derecho público o privado en concordancia a las competencias institucionales.

Recordando, que para controlar, tutelar o proteger es clave el permanecer alerta ante la expedición de normas o políticas públicas que puedan atentar los DDHH y de la naturaleza.

b) Disposición general segunda, en la parte que establece: "que signifiquen precedentes"

*"**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."*

Análisis: En este caso la disposición se reforma eliminando únicamente lo subrayado. La Corte determinó que la disposición en el contexto general no atenta la constitucionalidad del proyecto y que estos pronunciamientos estarán definidos para que sean conocidos por sus delegaciones con base en la autonomía administrativa.[3]

c) Disposición reformatoria tercera, 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.":

*"**Disposición Reformatoria Tercera.-** Refórmese el último inciso del 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."

[1] CRE, art. 204 inc. 2

[2] CRE, art. 215

[3] Dictamen No. 002-19-DOP-CC, numeral 52

Análisis: Una vez más podemos observar que el verbo "vigilar" se refuta sin que exista una contradicción directa a la Constitución de la República, y la Corte determina que en el exterior, las autoridades de Cancillería proveerán las facilidades necesarias para que la DPE pueda cumplir con las atribuciones constitucionales y de Ley.

d) Disposición Reformatoria Novena, en la parte que dispone: "que permitan cumplir con las competencias de verificación".

> ***"Disposición Reformatoria Novena.-*** *Agrégase 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 <u>que permitan cumplir con las competencias de verificación</u> 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: Únicamente lo subrayado se elimina reformando el texto aprobado por la Asamblea sin que esto signifique atarnos a procesos de evaluación y control[4] que no contemplen la especificad de la naturaleza de la DPE. Es decir, para que podamos tener procesos de evaluación que realmente coadyuven al cumplimiento de lo misional, SENPLADES deberá coordinar con la DPE el diseño de estos instrumentos.

Por lo expuesto, lo dictaminado por la Corte Constitucional no ha establecido que el proyecto aprobado por la Asamblea Nacional contenga disposiciones que contravienen el ordenamiento constitucional, y al contrario como un gran avance al cumplimiento de lo que se define como entidad de la FTCS, la Corte reafirmó la autonomía financiera y administrativa[5] con la que cuenta la DPE bajo los parámetros establecidos en la Constitución[6]. Además, ha dejado claramente establecido que la DPE no tiene facultad sancionadora y por lo cual no es necesario tipificar procedimientos o infracciones.[7]

III. Informe no vinculante de la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social respecto a las objeciones parciales.-

Artículo 11.- ALLANARSE	**Disposición Reformatoria Primera.-** ALLANARSE
Artículo 12.- ALLANARSE[8]	**Disposición Reformatoria Segunda.-** RATIFICARSE[9]

[4] Determinados por otra entidad de la FTCS como lo es Contraloría General del Estado junto a la Secretaría de Planificación (SENPLADES)

[5] Dictamen No. 02-19-DOP-CC, numerales 33, 52, 57, 58, 59 y 62

[6] CRE, arts. 204 y 214

[7] Dictamen No. 02-19-DOP-CC, numeral 61

[8] Dictamen No. 002-19-DOP-CC, numerales 38, 39 y 40

[9] Dictamen No. 002-19-DOP-CC, numeral 61

Artículo 14.- ALLANARSE	**Disposición Reformatoria Cuarta.-** RATIFICARSE[10]
Artículo 29.- ALLANARSE	**Disposición Reformatoria Sexta.-** RATIFICARSE[11]
Artículo 31.- RATIFICARSE	**Disposición Reformatoria Séptima.-** ALLANARSE
Artículo 32.- ALLANARSE	**Disposición Reformatoria Octava.-** RATIFICARSE
Disposición General Segunda.- RATIFICARSE[12]	**Disposición Reformatoria Décima.-** RATIFICARSE
Disposición General Décima Primera.- RATIFICARSE	**Disposición Reformatoria Décima Primera.-** RATIFICARSE[13]
Disposición Transitoria Quinta y Disposición Reformatoria Quinta.- RATIFICARSE	**Disposición Derogatoria Tercera.-** RATIFICARSE[14]

Las citas de pie de página son insumos agregado por la Defensoría del Pueblo con el fin de concordar lo resuelto por la comisión legislativa bajo los parámetros establecidos en el Dictamen No. 002-19-DOP-CC expedido por la Corte Constitucional.

IV. Análisis del informe no vinculante de la Comisión de Participación Ciudadana y Control Social respecto a las objeciones parciales.-

La Defensoría del Pueblo de Ecuador como Institución Nacional de Derechos Humanos (INDH) y de la Naturaleza ha observado el proceso legislativo llevado a cabo por parte de la Comisión Especializada Permanente de Participación Ciudadana y Control Social pudiendo compartir favorablemente que ha sido un proceso participativo con la sociedad civil, los organismos internacionales y esta entidad.

La Comisión ha velado por incluir ampliamente los Principios de París[15], que son recomendaciones definidas en Asamblea General de las Naciones Unidas para la constitución y funcionamiento de las instituciones nacionales de derechos humanos. En este sentido, la Corte Constitucional en el Dictamen No. 002-19-DOP-CC[16] concluyó que deben ser respetadas por el Estado ecuatoriano calificándolas como soft law, e incluidas en virtud del principio de libertad de configuración legislativa.

El establecimiento y consolidación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (INDH) se recoge con los Principios de París mediante Resolución 48/134 de la Asamblea General de las

[10] Dictamen No. 002-19-DOP-CC, numeral 61

[11] Dictamen No. 002-19-DOP-CC, numerales 52 y 61

[12] Dictamen No. 002-19-DOP-CC, numeral 52

[13] Dictamen No. 002-19-DOP-CC, numerales 38, 39 y 52

[14] Dictamen No. 002-19-DOP-CC, numerales 52 y 61

[15] Resolución 48/134 de la Asamblea General de las Naciones Unidas

[16] Numerales 37 al 40

Naciones Unidas, reforzando el compromiso internacional asumido por los Estados de promover y defender los derechos humanos a nivel nacional. En este sentido el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos publicó una lista de INDH determinando que la Defensoría del Pueblo de Ecuador es la Institución Nacional de Derechos Humanos acreditada con categoría A desde octubre de 1999.

V. Preocupaciones de la DPE frente a ciertos parámetros de la objeción parcial.-

La Constitución de la República del Ecuador señala en su artículo 18 numeral 2 que *"No existirá reserva de información excepto en los casos expresamente establecidos en la ley. En caso de violación de derechos humanos, ninguna entidad pública negará la información."*. En tal virtud, calificar la pertinencia y determinar la desclasificación como requisitos previos para otorgar información, constituye un obstáculo en la protección de derechos humanos, toda vez que durante el tiempo de la desclasificación se puede causar un daño grave e irreparable que incluso conlleve a una responsabilidad del Estado y por consiguiente repetición contra los funcionarios.

La Defensoría del Pueblo debe ser reconocida como autoridad pública, contando con la potestad de exigir que se cumpla con los requerimientos solicitados, con la finalidad de cumplir su rol como Institución Nacional de Derechos Humanos. La negativa de colaboración de orden legítima por autoridad competente se encuentra establecida en el Código Orgánico Integral Penal en el art. 282, lo que le ha permitido a la Defensoría del Pueblo proveer una adecuada y eficiente protección dentro de los procesos y trámites defensoriales.

Finalmente, la Defensoría del Pueblo no puede observar el procedimiento del Código Orgánico Administrativo (COA) en relación a personas con discapacidad, toda vez que el trámite para personas de atención prioritaria se podría extender hasta 6 años, contando y previniendo que toda coactiva en ámbito administrativo, únicamente puede ser impugnada directamente en el Tribunal Contencioso Administrativo, dificultando de esta manera la protección inmediata de las personas de atención prioritaria, y desconociendo por completo que no es facultad de ninguna Institución Nacional de Derechos Humanos el cobro de multas e inicios de coactivas pues no poseen facultades sancionatorias.

Así mismo, los procedimientos del Código Orgánico Administrativo, en materia de usuarios y consumidores, significan que el cierre del trámite se podrá extender hasta 8 meses, si se incluyen las actuaciones previas. Esto, representaría un retroceso en la protección y reparación de derechos vulnerados de personas consumidoras pues, por principio los mecanismos de tutela judicial y administrativa en el tema de consumidores deben ser ágiles, accesibles, eficientes y eficaces.

VI. Conclusiones.-

Por las consideraciones expuestas en el presente documento se puede concluir que es importante y jurídicamente correcto apoyar lo adoptado por la comisión legislativa en el informe no vinculante a la objeción parcial y objeción parcial por inconstitucionalidad al "Proyecto de Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo", y en tal sentido se exhorta a las y los asambleístas a acoger el informe no vinculante y a votar por bloques (allanamientos/ratificaciones).