

# El Ombudsman o Defensoría del Pueblo

---



Redactado por  
**Juan Esteban Fernández**

Laboratorio Constitucional

Marzo 2021

**contexto+**

# Resumen

En una buena parte de los países del mundo existe una figura que, con rango constitucional, tiene por objetivo la fiscalización de la correcta administración pública, así como también el resguardo de los derechos fundamentales de las personas. Esta figura es el ombudsman o defensoría del pueblo. La presente minuta aporta información acerca de esta figura en diferentes regiones del mundo, algo de su historia, lo planteado al respecto en instrumentos internacionales y algunas de sus características generales. El objetivo principal de este documento es aportar información general que aporte al debate sobre la eventual instauración de un organismo de este tipo en la nueva Constitución chilena.

**Palabras Clave:**

*Ombudsman,  
Defensor del Pueblo,  
Defensor de los Derechos,  
Derechos Humanos,  
Administración pública.*

# El Ombudsman o Defensoría del Pueblo

---

En términos sencillos el ombudsman o defensoría del pueblo es un organismo autónomo del Estado cuyo objetivo es velar por la correcta gestión de la administración pública de los diferentes poderes del Estado y de resguardar los derechos de los y las ciudadanas (Espósito, 2011). Esta figura ha recibido diversos nombres a lo largo del tiempo y de acuerdo con su contexto nacional o regional. La denominación original de ombudsman proviene de sus orígenes en la Europa Escandinava, particularmente del primer país que lo implementa que es **Suecia**. Posteriormente va a ser implementado en el resto de Europa y las Américas donde adquirirá diferentes nomenclaturas: defensor del pueblo en los países ibéricos (**Portugal y España**) y latinoamericanos (**Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador** entre otros), y defensor de los derechos en los países francófonos (**Francia**). Aunque en su origen las gestiones del ombudsman iban dirigidas únicamente a la administración pública, a partir de la segunda mitad del siglo XX dio un giro hacia la protección de los DD.HH. en los diferentes países lo cual dio como resultado que en muchos de ellos los Institutos de Derechos Humanos (INDH) pasen a ser parte de la Defensoría del Pueblo. De ahí que los denominados “Principios de París”<sup>1</sup>, relativos al estatus y funcionamiento de los institutos nacionales de Derechos Humanos, apliquen plenamente para la figura de la defensoría del pueblo.

¿Qué características debe tener el ombudsman o defensoría del pueblo? Para dar respuesta a esto es necesario un

- 
1. Los Principios de París establecen lineamientos básicos que todo organismo defensor de los DD.HH., incluidas las defensorías del pueblo, deberían seguir. Fueron elaborados en la ciudad desde el día 7 al 9 de octubre del año 1991 en el Taller Internacional de Instituciones para la Promoción y Protección de Derechos Humanos.

análisis más amplio además de recurrir a algunas de las definiciones aportadas por instrumentos internacionales. De acuerdo con Constela, se entiende por defensor del pueblo “instituciones defensoras de derechos humanos que, según los llamados Principios de París, sancionados por la asamblea general de las Naciones Unidas en 1993, deben ser independientes, creadas por una norma constitucional o legal (...)” (2015: 59). Se empiezan a dibujar, entonces, algunas de las características principales que debe tener esta figura. Y es que, en efecto, tal como lo plantean los Principios de París, las instituciones defensoras de DD.HH. deben tener ciertos lineamientos.

En primer lugar, deben ser **independientes**. Los principios de París operacionalizan la independencia a través de diferentes formas de autonomía que las defensorías del pueblo debiesen tener: (1) autonomía jurídica: en la disposición o ley donde se establezca la existencia de la defensoría se debe dotar a esta de personalidad jurídica propia para tomar decisiones y actuar de manera independiente. (2) autonomía operacional: se deben establecer las condiciones para que estas instituciones lleven a cabo sus asuntos con independencia de cualquier influencia externa. Esto implica la potestad de elaborar su propio reglamento el cual ninguna autoridad externa debiese poder modificar. (3) autonomía financiera: se establece la necesidad de que el Estado vele por la existencia de recursos necesarios para que estas instituciones puedan llevar a cabo sus asuntos cotidianos de forma independiente. La partida presupuestaria de cada país debe incluir una glosa asignada para las instituciones defensoras de DD.HH. La independencia se logra, también, a través de normas respecto a la inmunidad de los miembros de estas instituciones: “Esas prerrogativas e inmunidades ayudan a garantizar la independencia al ofrecer a los miembros una garantía jurídica de que no tendrán que sufrir represalias de entidades ofendidas, por ejemplo” (ONU, 2010).

En segundo lugar, los organismos de defensa estatal de los derechos humanos deben contar con **rango constitucional**. De acuerdo con los principios de París los instrumentos de naturaleza ejecutiva no bastan.

Si bien es cierto que muchos países tienen instituciones defensoras de los DD.HH. que cumplen con estos criterios, existen otros, como **Chile**, que no. En este sentido, la dis-

- 
2. Para el jurista francés André Legrand, el ombudsman era un funcionario muy asimilado a la cultura política de los países nórdicos, por lo que tenía muy pocas posibilidades de prosperar en otras regiones del mundo (Legrand, 1973)
  3. Ver Gargarella & Curtis (2009)

cusión respecto al ombudsman abre un debate en torno a la defensa de DD.HH. en países que no cuentan con instituciones con este fin que cuenten con rango constitucional. Pero para entrar en este debate es necesario hacer un breve recorrido histórico, conceptual y analítico en torno a esta figura. Es ese el objetivo de esta minuta. Para ello los dos siguientes párrafos se harán cargo del entramado histórico, donde se muestra a grandes rasgos el origen histórico de esta figura en **Suecia**, en lo que se ha denominado el “modelo escandinavo” de defensoría del pueblo, y su desarrollo en otras regiones del mundo, particularmente la península ibérica (modelo mediterráneo) y América Latina (modelo latinoamericano). Posterior a ello se hace un breve análisis descriptivo de algunas de las características que diferentes países de estas regiones tienen actualmente en torno a esta figura en su constitución. Hacia el final se ofrece un pequeño resumen y reflexión respecto a la idoneidad de implementar una defensoría del pueblo en **Chile**.

## Antecedentes:



## Desde el modelo Escandinavo hacia el resto de Europa

La figura del ombudsman o defensoría del pueblo es una institución que nace y se consagra en **Suecia** en el año 1809 en base a la tradición jurídica propia de la región escandinava de Europa (Constela, 2015). Mientras que en el resto del mundo no se conocía ni se hablaba de esta figura, en los países de esta región su influencia era fuerte, fue así entonces como después de la primera guerra mundial se consagra en todos los países de esta región de Europa incluyendo **Finlandia, Noruega y Dinamarca**. En sus orígenes su función fue la de ejercer un grado de control y de fiscalización sobre la administración pública y sobre los jueces con mandato del Parlamento, esto último, con excepción de **Dinamarca** donde se excluyó desde un principio a la justicia de su mandato.

Terminada la segunda guerra mundial, sin embargo, los Estados de la Europa Occidental entran en un creciente movimiento que los posiciona como garantes del bienestar

de las poblaciones de sus respectivos países, lo cual hace que la administración pública crezca notablemente tanto en tamaño como en el número de funciones y responsabilidades a su haber. Sumado a esto, la enorme crisis humanitaria acontecida durante el holocausto nazi y las millones de muertes, abusos y atrocidades de la guerra que dieron origen a la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, hicieron que los Estados del resto de Europa empiecen a mirar a esta figura como algo que, al contrario de lo que se pensaba previamente<sup>2</sup>, podía funcionar y adaptarse a tradiciones jurídicas fuera de Escandinavia. Fue así entonces como en los años 50 del siglo XX se empieza a consolidar en Europa la figura del ombudsman como “un magistrado de prestigio que ofició como controlador externo de la administración, fiduciario del parlamento que lo designa y ante quien es responsable” (Constela, 2015: 60). En definitiva, el ombudsman se consolida en Europa como una figura cuya verdadera razón de ser reside, precisamente, en el hecho de asegurar el sistema del estado de derecho (Moure, 2013).

## La Defensoría del Pueblo en América Latina

Si bien la discusión y consolidación de la figura del ombudsman se da fuerte en Europa durante los primeros  $\frac{3}{4}$  del siglo pasado, en la región de América Latina esta figura no entra hasta finales de este siglo, particularmente desde mediados de la década de los 80's y durante los 90's, tiempo en el cual se da lo que algunos han denominado el nuevo constitucionalismo latinoamericano<sup>3</sup>. Ahora bien, es importante destacar que esta figura toma en esta región rasgos distintivos que lo diferencian del modelo original escandinavo. Este, más bien, se ve influenciado por el modelo ibérico establecido en las constituciones de **España** en 1978 y de **Portugal** en 1976, partiendo por el nombre (Defensor del pueblo<sup>4</sup>) y cuyo objetivo principal es explícitamente la protección y defensa de los Derechos Humanos.

De acuerdo con Constela (2015), el modelo latinoamericano del Defensor del Pueblo se identifica con el escandinavo en

---

4. De acuerdo con Constela, la Constitución española de 1978 tuvo particular importancia e influencia sobre el devenir de la figura del defensor del pueblo en América Latina, desde los claros alcances de su mandato hasta el nombre “cuyas raíces corren por las venas de Iberia, desde el defensor civitatis en tiempos del bajo imperio romano” (2015: 62)

tres puntos: (1) por su nombramiento por parte del Parlamento con mayorías calificadas, (2) por su condición de órgano de control independiente, externo a la administración de turno y que no recibe instrucciones ni siquiera del organismo que lo designa (parlamento) y (3) por no poseer poder positivo. Se diferencia sin embargo en algunos puntos, por ejemplo (1) su mandato por períodos preestablecidos, ajenos al voto de confianza de las mayorías legislativas, (2) la posibilidad de interponer recursos de inconstitucionalidad y amparo y (3) en la mayoría de los países del continente se diferencia también por su nombre: Defensor del Pueblo (dejando atrás el de ombudsman).

El primer defensor del pueblo en América Latina fue establecido, con rango constitucional, en **Guatemala** en el año 1985 para evitar las graves violaciones a los DD.HH. que acontecían por aquel entonces. Posterior a **Guatemala**, **Colombia** establece esta figura en la Constitución de 1991, seguido por **México**, **Paraguay y Costa Rica** en 1992, **Perú** en 1993, **Argentina** por ley en 1993 y con rango constitucional en 1994, en 1997 en **Ecuador y Bolivia**, **Venezuela** en 1999.

## ¿Qué dicen las constituciones del mundo sobre el ombudsman o Defensor del pueblo?

A continuación, se ofrece un análisis descriptivo y comparativo respecto a qué es lo que dicen las diferentes constituciones, de las diferentes regiones del mundo de las que hemos hablado acá, respecto a esta figura. La tabla 1 a continuación muestra el artículo constitucional donde aparece, en términos generales, la definición y algunas atribuciones constitucionales de esta figura.

Un primer elemento a destacar es el nombre que esta figura recibe, tal como se vio en las secciones anteriores, en los países escandinavos recibe el nombre original de **ombudsman**, mientras que en los países ibéricos y latinoamericanos recibe el nombre de **defensor o defensoría del pueblo**. Llama particularmente la atención en este punto el caso francés, donde el nombre que recibe esta figura es la de **defensor de derechos**.

- 
- Refiere al artículo 53 del capítulo cuarto sobre las garantías de las libertades y derechos fundamentales.

Tabla 1: El ombudsman o Defensor del Pueblo en constituciones seleccionadas

País	Contenido artículo	Fuente
<b>Sue</b>	El Parlamento elegirá uno o varios <b>Ombudsman</b> para que, con arreglo a las instrucciones que el propio Parlamento acuerde, ejerzan supervisión sobre la aplicación en la administración pública de las leyes y demás disposiciones	Art. 6
<b>Fin</b>	El <b>Ombudsman</b> fiscalizará que los Tribunales y las otras autoridades y funcionarios, los trabajadores de los entes públicos y otras personas en el ejercicio de la función pública observen la ley y cumplan con sus obligaciones. En el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo fiscalizará el respeto de los derechos fundamentales y de los derechos humanos.	Art. 109
<b>Esp</b>	Una ley orgánica regulará la institución del <b>Defensor del Pueblo</b> , como alto comisionado de las Cortes Generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este Título <sup>5</sup> , a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la Administración	Art. 54
<b>Fra</b>	El <b>Defensor de los Derechos</b> velará por el respeto de los derechos y las libertades por parte de las administraciones del Estado, las entidades territoriales, los establecimientos públicos, así como cualquier otro organismo encargado de una misión de servicio público o respecto de la cual la ley orgánica le atribuya competencias.	Art. 71
<b>Por</b>	Los ciudadanos podrán formular quejas por acción u omisión de los Poderes Públicos al <b>Defensor del Pueblo</b> , quien las apreciará sin poder decisorio, dirigiendo a los órganos competentes las recomendaciones necesarias para prevenir y reparar injusticias.	Art. 23 [1]
<b>Arg</b>	El <b>Defensor del Pueblo</b> es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.	Art. 86
<b>Col</b>	El <b>Defensor del Pueblo</b> velará por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos, para lo cual ejercerá las siguientes funciones (...)	Art. 282
<b>Ecu</b>	<b>La Defensoría del Pueblo</b> tendrá como funciones la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país.	Art. 215
<b>Par</b>	<b>El Defensor del Pueblo</b> es un comisionado parlamentario cuyas funciones son la defensa de los derechos humanos, la canalización de reclamos populares y la profesión de los intereses comunitarios. En ningún caso tendrá función judicial ni competencia ejecutiva.	Art. 276
<b>Per</b>	Corresponde a <b>la Defensoría del Pueblo</b> defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía.	Art. 162
<b>Ven</b>	<b>La Defensoría del Pueblo</b> tiene a su cargo la promoción, defensa y vigilancia de los derechos y garantías establecidos en esta Constitución y los tratados internacionales sobre derechos humanos, además de los intereses legítimos, colectivos y difusos, de los ciudadanos.	Art. 280



En la mayoría de los casos la acción del defensor del pueblo va dirigida hacia la administración pública en sus diferentes niveles y dimensiones. En la mayoría de ellos también (incluyendo el caso escandinavo de **Finlandia**) el artículo en donde se define también contiene el concepto de “derechos humanos” o “fundamentales”, dando cuenta de la avocación especial que tiene esta institución en la promoción y defensa de este tipo de derechos de los y las ciudadanas. En concordancia con lo planteado por Constenla (2015), esto es particularmente importante y notorio en las constituciones latinoamericanas.

## Características y atribuciones

---

Ahora bien, siguiendo las conceptualizaciones de Constenla (2015) y Moure (2013) es posible establecer una gran similitud entre todos los modelos de Defensor del Pueblo que acá hemos visto la cual dice relación con la orientación de fiscalización hacia la administración pública en tanto ente que potencialmente podría pasar a llevar los derechos constitucionales y/o fundamentales de los y las ciudadanas de un país. Pero los modelos también difieren en algunos aspectos, tanto en sus características generales como en algunas atribuciones especiales que algunas constituciones le otorgan. La tabla 2 a continuación da cuenta de algunas de esas diferencias y que pueden aportar al debate sobre el potencial establecimiento de un Defensor del Pueblo en la Nueva Constitución chilena.

Tabla 2. Resumen general modelos de Defensoría del Pueblo

Dimensión	Referencias	Modelo Escandinavo		Modelo Mediterráneo			Modelo Latinoamericano						
		Fin	Sue	Esp	Fra	Por	Arg	Bol	Col	Ecu	Par	Per	Ven
Características generales	<b>Designación*</b>	Pa	Pa	Pa	Pr	Pa	Pa	Pa	Pa	Pa	Pa	Pa	Pa
	<b>Quorum</b>			3/5	N/A	2/3	2/3	2/3			2/3	2/3	2/3
	<b>Duración (años)</b>	4	4	5	6	4	5	6	4	5	5	5	7
Independencia	<b>Autonomía operacional</b>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	<b>Autonomía financiera</b>	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
	<b>Normas de inmunidad</b>	X		X	X		X	X		X	X	X	X
Atribuciones Especiales	<b>Proponer leyes</b>							X		X		X	
	<b>Acción de inconstitucionalidad</b>			X		X						X	X
	<b>Sobre tratados internacionales</b>							X					

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de [constituteproject.org](http://constituteproject.org) y de las leyes orgánicas constitucionales que regulan la figura del ombudsman o defensoría del pueblo en cada país.

\*Pa=Parlamento; Pr=Presidente de la República

Un primer elemento a destacar dice relación con la **designación** de la persona encargada de la defensoría del pueblo, en la mayoría de los casos esta tarea corresponde al órgano legislativo de cada país. El caso francés, sin embargo, difiere del resto de los países pues acá la o el defensor de derechos es designado desde el poder ejecutivo por el Presidente de la República. La carta fundamental francesa así lo expresa: “El Defensor de los Derechos será nombrado por el Presidente de la República por un mandato de seis años no renovable, según el procedimiento previsto en el último párrafo del artículo 13.”<sup>6</sup>(Art. 71-1). Es importante destacar también que en la mayoría de los países se establecen **quórum especiales** para la designación parlamentaria de la o el encargado de la defensoría. En España la designación debe alcanzar los 3/5 de votación, mientras que en países como Argentina, Bolivia, Paraguay y Perú el quorum es de 2/3. La **duración** en el cargo, tal como lo muestra la tabla 2, va entre los 4 (Finlandia, Suecia, Portugal y Colombia) hasta los 7 años (Venezuela).

Si tomamos en cuenta lo planteado por las Naciones Unidas en lo relativo a los INDH y sus homólogos, en todos los países la defensoría del pueblo debiese gozar de independencia respecto a los poderes del Estado. Como se planteó en la introducción de esta minuta, la independencia es operacionalizada en 3 formas de autonomía: jurídica, operacional y financiera. Además, se plantea que los encargados de la defensoría debiesen contar con ciertas normas de inmunidad homólogas a las que tienen los parlamentarios. La tabla 2 muestra que todos los países acá considerados otorgan a sus ombudsman u homólogos, ciertos grados de independencia. Esto, sin embargo, tiene algunos matices. En algunos países, como **Francia**, el Defensor debe dar cuenta de su gestión ante el Parlamento y el Presidente de la República: “El Defensor de los Derechos dará cuenta de su actividad al Presidente de la República y al Parlamento.” lo cual, de acuerdo con la ONU (2010), mermaría en cierto grado la independencia operacional. La Constitución de **Colombia** garantiza la autonomía funcional del Defensor del Pueblo: “El Defensor del Pueblo ejercerá sus funciones de manera autónoma” (Art. 281), pero esto, sin embargo, dentro del marco de una ley que regula su funcionamiento: “La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo como ente autónomo administrativa y presupuestalmente.” (Art. 283). En **Paraguay** el defensor del pueblo “gozará de autonomía e inamovilidad” (Art. 277).

---

6. De acuerdo con Saudinos el hecho de que el Defensor de los Derechos sea elegido por el Presidente de la República “constituye uno de los obstáculos más claros para la garantía de independencia de la nueva institución” (2008:162). Esto pues haría de esta figura un cargo de confianza ligado al poder ejecutivo. Ahora bien, no obstante lo anterior el Parlamento puede jugar un rol: una mayoría cualificada puede, eventualmente, oponerse al nombramiento.

Finalmente, es posible advertir algunas atribuciones especiales en algunos modelos. El modelo mediterráneo por ejemplo comparte (con excepción de **Francia**) el poder que se le otorga al ombudsman para ejercer acción de inconstitucionalidad por medio de recurrir al Tribunal Constitucional. En algunos países de América Latina, la defensoría tiene la atribución de proponer leyes al Parlamento nacional. Esto, por lo general supeditado a que estas propuestas tengan que ver con materias que le sean propias (como la ley orgánica que regula el funcionamiento de la defensoría o materia de DD.HH.).

## Conclusiones

En la historia moderna hemos sido testigos de múltiples ocasiones en las que los DD.HH. de ciudadanos y ciudadanas han sido violentados masivamente por parte de los Estados nacionales. Esta es una realidad que no distingue entre países o temporalidades históricas: las violaciones a DD.HH. son una realidad que puede ocurrir en cualquier lugar y en cualquier momento. De ahí la importancia de los instrumentos internacionales que apuntan al resguardo de estos, pero más importante aún son los esfuerzos que los países desarrollan a nivel interno para evitar estas situaciones. De ahí la importancia del ombudsman o defensor del pueblo, institución, sin duda alguna, necesaria. Vimos en esta minuta algunas de las características principales de las defensorías en tres modelos diferentes: el escandinavo, el mediterráneo y el latinoamericano. Y aunque, en términos generales, existen pocas variaciones entre ellos hay un objetivo transversal y que dice relación con asegurar el resguardo de los derechos fundamentales de ciudadanos y ciudadanas.

¿Es necesario tener una defensoría del pueblo en Chile? El proceso constituyente que inició es una oportunidad para abrir este y otros importantes debates. Y la historia reciente aporta ciertas claves para entender la importancia de esta figura: las masivas y sistemáticas violaciones a los derechos humanos (DD.HH.) ocurridas durante la Dictadura de Augusto Pinochet son un recordatorio de lo frágil que puede ser el respeto a los derechos fundamentales de los y las ciudadanas. Pero no es necesario ir a un contexto dictatorial para dar cuenta de la importancia del resguardo institucional y constitucional de los DD.HH. Las denuncias constantes, por ejemplo, sobre violaciones a DD.HH. por parte de agentes del Estado en territorios indígenas en la región que hoy llamamos Araucanía durante las décadas de gobiernos democráticos son un ejemplo de aquello. Más reciente aun, las violaciones a DD.HH. acontecidas durante las masivas protestas de finales de 2019, con cientos de heridos y mutilados por parte de agentes policiales, y el apoyo estricto que el gobierno de turno dio a la institución policial responsable de estas violaciones, nos muestran lo delgada que es la línea que distingue el resguardo del orden público con las violaciones a DD.HH. De ahí entonces que se hace necesaria la existencia de una organización autónoma y con rango constitucional, cuyo objetivo sea precisamente prevenir y denunciar estas situaciones desde el propio Estado pero con total independencia del gobierno de turno.



## Bibliografía

Constenla, C. (2015). El defensor del pueblo en América Latina. *Rivista del Centro Studi per l'America Latina*, n 12, (59-72)

Esposito, C. (2011). Aspectos de comparacion entre el Ombudsman europeo y el defensor del pueblo latinoamericano. *Revista Fronesis*, 18(2), 213-239.

Gargarella, R., & Courtis, C. (2009). El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes. Cepal.

Legrand, A. (1973) Une institution universelle: l'ombudsman?, en «Revue Internationale de Droit Comparé» de la Société de Législation Comparé, París, , pp.853 - 854.

de la Société de Législation Comparé, París, octubre-diciembre 1973, pp.853/4

Moure, A. M. (2020). La contribución del Defensor del Pueblo Europeo y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. *Revista de la Facultad de Derecho de México*, 70(276-2), 533-556.

Naciones Unidas (2010). *Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades*. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.

Saudinós, J. M. S. (2008). La insoportable levedad del ser: el Defensor de los Derechos establecido en la Constitución francesa. *Cuadernos de Derecho Público*.