

# Defensorías del Pueblo y Democracia

GUILLERMO ESCOBAR

*Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Alcalá*

## RESUMEN

Las Defensorías del Pueblo iberoamericanas contribuyen hoy intensamente al proceso de democratización de sus respectivos países, en tres ámbitos principales: los derechos de participación exigidos por una buena administración, el derecho de sufragio y la participación política de determinados grupos y en el ámbito local. Las Defensorías adoptan el punto de vista de los derechos humanos: de esta forma, ponen en primer plano la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y utilizan un parámetro de control más amplio que el Derecho positivo. A modo de balance, los logros obtenidos son de primera magnitud y debe continuarse en la dirección iniciada, pues se ha incidido con acierto sobre el problema de la separación entre ciudadanos y poderes públicos y se ha llegado a propuestas de democratización más avanzadas que las habitualmente propugnadas por otras instituciones públicas.

**Palabras clave:** Defensorías del Pueblo, Derechos Humanos, Democratización, Participación, Sufragio.

## ABSTRACT

Today, the Latin American Ombudsmen contribute intensely to the democratization process of their respective countries, in three main areas: the participation rights required for a good administration, the rights to vote, and the political participation of the certain groups in the local field. The Ombudsmen adopt the point of view of the human rights: they put in the foreground the citizenship participation in the public affairs and use wider parameters than the Positive Right. As a balance, the achievements are really important and we have to continue in the same direction, because the problem of the separation between citizens

and authorities has been influenced with success. Moreover, this Institution has arrived to democratization proposals more advanced than the proposals habitually supported by other public institutions.

**Key words:** Ombudsmen, Human Rights, Democratization, Participation, Right to vote.

## PLANTEAMIENTO

Este breve trabajo pretende una aproximación inicial al tema de las relaciones entre las Defensorías del Pueblo<sup>1</sup> (en adelante, las Defensorías) y la democracia, especialmente en Iberoamérica<sup>2</sup>. Se trata de un asunto apenas abordado por los estudiosos; sirvan por tanto estas líneas como una primera propuesta de debate, no como la presentación de ideas plenamente perfiladas ni definitivas.

El concepto de democracia es polivalente. Por ello, cualquier pretensión científica de abordar este tema, aunque sea tangencialmente, exige aclarar primero el concepto de democracia del que se parte. Tras ello, expondremos la relación del concepto de democracia asumido con los derechos humanos, poniendo en primer plano la perspectiva constitucional, pues la Constitución configura el contexto de actuación de las Defensorías. A continuación, tras una necesaria introducción general sobre la función de control de las Defensorías y su proyección sobre la defensa de la democracia, abordamos las dos formas posibles de entender la relación entre estas instituciones y la democracia: el papel de las Defensorías en la protección y promoción de los derechos de participación y, casi en el polo opuesto, la garantía de estos mismos derechos en el interior de las propias

Defensorías. Al exponer la primera, hacemos un canto a favor de la presencia activa de estas instituciones en la consolidación y desarrollo de la democracia (*democratización*); al tratar de la segunda (en esta ocasión, con un mero apunte) apostamos por un cierto mayor control, externo e interno, de las mismas Defensorías. Creemos, sin embargo, que el contraste es sólo aparente, pues con esta segunda propuesta, a la larga, también la posición de las Defensorías se ve reforzada, al acrecer su dosis de legitimidad.

## DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

### *Democracia como participación*

La democracia sigue siendo un concepto excesivamente ambiguo, incluso para la comunidad científica, y siempre es necesario comenzar aclarando el concepto que cada uno asume como propio<sup>3</sup>. A nuestro entender, la democracia no puede ser definida en términos excesivamente amplios (p. ej., como sinónimo de forma de Estado o de sistema político), pues ello diluye su significado: si la democracia es todo, al final significa muy poco. A nuestro entender, ha de ser entendida como democracia formal o procedimental, esto es, como un conjunto de formas o procedimientos que garantizan la participación de los ciudadanos en los asuntos públi-

cos, con independencia de cuál sea el contenido de las decisiones que finalmente lleguen a adoptarse. Desde esta perspectiva, la democracia es algo distinto (aunque evidentemente relacionado) del Estado de Derecho y del Estado social; es una parte de la forma de Estado o del sistema político, no el único elemento de la forma de Estado ni todo el sistema político. Se logra con ello centrar el debate en formas y procedimientos, dejando fuera el amplio y espinoso terreno de las políticas concretas.

El elemento esencial del concepto resulta ser, por tanto, la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos<sup>4</sup>. Dejando ahora de lado el problema de la ciudadanía<sup>5</sup>, cualquier definición de democracia debería concretar algo más en qué consiste participar y en qué ámbitos se verifica la participación:

1) Participar no es contemplar cómo otros discuten y deciden (*democracia de audiencia*). Participar significa, en síntesis, dos cosas: exteriorizar las propias opiniones y tomar decisiones, en ambos casos bien directamente bien a través de representantes<sup>6</sup>. Para una acepción amplia del término, participar implica, además, acceder a las discusiones y decisiones de otros (*principio de publicidad*).

El peso de la realidad ha terminado por limar la vieja disyuntiva entre democracia directa y democracia representativa y actualmente ambas perspectivas son vistas como necesarias y complementarias. De esta forma, la democracia es definida hoy como un permanente y complejo proceso público que exige discusiones y decisiones de los ciudadanos y de los poderes públicos, así como

una relación dialéctica entre unas y otras, que trasciende las elecciones e impone la continua atención de los segundos a las aspiraciones de los primeros. A partir de aquí, cada teoría de la democracia concreta a su modo el grado y formas de participación de los diversos actores. Lo que está claro, al menos (*democracia mínima*), es que los ciudadanos han de decidir por sí mismos y en libertad (sufragio universal, directo y secreto) la composición de los órganos superiores o estrictamente representativos del Estado y que, en aquellos ámbitos en los cuales los ciudadanos no tienen capacidad directa de decisión (que son la mayoría, dado el predominio omnipresente de la democracia representativa), han de disponer de la capacidad de exponer sus puntos de vista o, en el peor de los casos, de informarse sobre la actuación de los poderes públicos.

2) Los asuntos públicos son seguramente el elemento de más difícil concreción del concepto de democracia y también el que más interesa al objeto del presente trabajo. Sigue siendo dominante la aproximación tradicional, que define la democracia como democracia política. Escapan así al control de los ciudadanos ámbitos de indudable interés público (la llamada *democracia social y económica*), donde poderes privados adoptan decisiones al margen de los órganos políticos del Estado, esto es, del Parlamento y de la Administración, espinosa cuestión en la que no podemos entrar ahora.

Desde los parámetros de la referida aproximación tradicional, la determinación de cuáles son los asuntos públicos ha de ser, inevitablemente, formal: los asuntos públicos

son aquellos discutidos y decididos por el Parlamento y la Administración<sup>7</sup>. En definitiva, además del sufragio universal, la democracia exige conceptualmente que los ciudadanos opinen, decidan o puedan informarse en lo relativo a la actuación de los poderes públicos.

### *Democracia y derechos fundamentales*

La democracia es, ante todo, un concepto político, perfilado desde hace siglos por la Filosofía política y, más recientemente, por la Ciencia política. Es también un concepto jurídico-constitucional, contenido expresa o implícitamente en todas las Constituciones actuales<sup>8</sup>. A esta perspectiva del concepto nos referiremos en lo sucesivo, por entender que es la más relevante para las Defensorías, como instituciones públicas plenamente integradas en los parámetros del Estado constitucional de Derecho.

La democracia se proyecta a lo largo de toda la Constitución y encuentra manifestaciones en los diversos tipos de normas que conviven en ella. Por ir centrandolo este trabajo en su objeto específico, veamos seguidamente cuáles son las implicaciones de la democracia, entendida como norma constitucional, sobre los derechos humanos<sup>9</sup>:

1) La democracia se concreta, ante todo, en derechos fundamentales (esto es, derechos humanos reconocidos en la Constitución) de participación. Como tales derechos fundamentales, vinculan al legislador y gozan de tutela judicial directa, además de un amplio elenco de garantías (entre las que se incluye la protección y promoción por las Defensorías), propias de todos los derechos fundamentales, y que varía ligeramente de un país

a otro. Aunque el listado de los derechos de participación resulta también sensiblemente cambiante, podemos concretarlo en las siguientes figuras específicas: derecho de sufragio (activo y pasivo) en elecciones periódicas y en los referendos que se convoquen, derecho a la presentación de iniciativas legislativas, derecho a la publicidad parlamentaria y derechos de acceso a la información y audiencia en la Administración. De forma más amplia, algo a modo de *figura escoba*, algunas Constituciones incluyen un genérico derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos, cuya enorme potencialidad apenas ha sido desarrollada. Junto a todos ellos pueden incluirse, además, la libertad de expresión (en sentido amplio) y el derecho a recibir información veraz y plural, como presupuestos imprescindibles para que los derechos de participación puedan ejercerse en plenitud.

2) Interesa destacar que los derechos fundamentales de participación implican, bien integrando su contenido jurídico-subjetivo, bien su contenido meramente objetivo, mandatos de actuación a los poderes públicos. Este tipo de derechos son, en su mayoría, de estructura compleja: prohíben a los poderes públicos y a los particulares determinadas intervenciones (derechos de defensa) pero imponen también a los primeros actuaciones positivas (derechos de prestación en sentido amplio). En todo caso, del deber general de protección de los derechos fundamentales deriva al menos la obligación de todos los poderes públicos de establecer las medidas adecuadas para castigar las intervenciones que afecten a la faceta meramente defensiva de estos derechos.

3) La democracia es un principio constitucional, expreso o implícito, que, como el resto de los principios constitucionales nucleares, tiene consecuencias importantes para la interpretación de todos los derechos fundamentales, y ello sin la necesidad de tomar partido a favor de la llamada teoría democrática o funcional de los derechos. En un sentido formal, la democracia exige la apertura del contenido de los derechos y, más discutiblemente, la primacía de las determinaciones de dicho contenido realizadas por el legislador, en tanto órgano del Estado con mayor legitimación democrática<sup>10</sup>. En un sentido material, la democracia impone determinadas soluciones a los conflictos entre derechos, otorgando primacía a aquellos que no sólo sirven al interés de sus titulares sino también al proceso democrático<sup>11</sup>.

#### LAS DEFENSORÍAS COMO ÓRGANOS DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN

##### *Las Defensorías como órganos de control y democratización*

Las Defensorías son, ante todo, órganos de control, en el sentido amplio del término (*rendición de cuentas*). Todo control se determina a partir de tres elementos:

1) *Objeto de control*. Las Defensorías controlan directamente la actuación de la Administración pública e indirectamente la actuación del Parlamento. Como es sabido, en el Estado de partidos la división entre los poderes ejecutivo y legislativo se difumina, por lo que resultaría poco operativo controlar al primero y no al segundo. Además, no pocas de las actuaciones censurables del ejecutivo

traen causa directa en la misma norma legal, cuya modificación o derogación sólo compete al legislativo. En todo caso, la intensidad del control, como hemos apuntado, no puede ser la misma en relación con ambos poderes. El objeto *natural* de control de las Defensorías es la Administración: contra ella reclaman los ciudadanos y a ella se dirige ante todo la institución controladora, realizando el seguimiento de cada caso concreto y proponiendo, si resulta necesario, las medidas a adoptar por el órgano controlado. Por el contrario, el control que las Defensorías realizan al Parlamento (órgano que nombra al titular de la institución y que, en algunos casos, puede acordar su cese<sup>12</sup>) es sensiblemente más ligero, limitándose a las recomendaciones contenidas en los informes generales, emitidos al margen de los casos concretos.

No es este, evidentemente, el lugar para analizar los muchos problemas que plantea el concepto de Administración, necesario para la determinación precisa del ámbito de actuación de las Defensorías. Bástenos con apuntar un tema que nos parece esencial para la finalidad del presente trabajo: la garantía de los derechos humanos cuando estos son vulnerados por otros ciudadanos. Téngase en cuenta que, al menos donde existen Constituciones en el estricto sentido del término<sup>13</sup>, son los particulares y no los poderes públicos los más frecuentes vulneradores de los derechos. Como hemos señalado, está hoy consolidada la doctrina del deber general de protección de los derechos, que incumbe a todos los poderes públicos, y ello con independencia del origen, público o privado, de las agresiones. Frente a esta afirmación material, de poco sirven los argumentos formales: aun-

que la ley atribuya a las Defensorías el control de los poderes públicos, aquellas pueden también controlar, aunque sea indirectamente, a los particulares agresores de los derechos de otros particulares mediante el siguiente razonamiento: ante la vulneración o amenaza de vulneración de un derecho por un particular, los poderes públicos pueden ser controlados, dado su incumplimiento (y habrá que ver en cada caso si esto fue realmente así) del deber general de protección de los derechos: por ejemplo, si no dictaron una ley de protección contra la violencia de género, si no protegieron adecuadamente a una víctima concreta de esta violencia contra su agresor o si no desplegaron campaña informativa alguna sobre este problema<sup>14</sup>.

Hasta aquí la teoría. En la práctica, todo es, obviamente, más complejo. En Iberoamérica, las Defensorías son instituciones jóvenes, creadas en su mayoría en la década de los noventa, que tienen que trabajar continuamente sobre un difícil equilibrio: su consolidación en la sociedad (algo más importante en esta institución que en ninguna otra) exige firmeza en la defensa de los derechos humanos, pero una firmeza excesiva puede molestar demasiado a la clase política (quien nombra al Defensor y determina su presupuesto) y resultar contraproducente, al menos en el corto plazo<sup>15</sup>. De ahí que la prudencia aconseje a las Defensorías no resultar demasiado innovadoras o avanzadas en el control de determinados poderes privados. Pensemos en dos ámbitos formalmente privados, esenciales para la democracia, pero también, por lo que aquí interesa, para la democratización: los medios de comunicación y los partidos políticos. Aquí la propia legis-

lación es muy matizada (cuando no claramente favorecedora del *statu quo*) y las Defensorías actúan con cautela: raros son los casos en que estas instituciones han dictado una resolución crítica con el ejecutivo o una recomendación al legislativo en la línea de un mayor control de los medios de comunicación (p. ej., para lograr una información más plural) o de los partidos políticos (p. ej., para potenciar la democracia interna y los derechos de los afiliados)<sup>16</sup>. Esta *self-restraint* de las Defensorías resulta explicable, pero marca también límites no desdeñables a las posibilidades de democratización.

2) *Parámetro de control*. En el modelo iberoamericano, no toda la actuación de los poderes públicos está sujeta al control de las Defensorías. Si bien es cierto que el parámetro de control se ha extendido notablemente, más allá de las previsiones legales, llegando a abarcar, en algunos países, prácticamente toda la actividad administrativa, en esencia, las Defensorías limitan su campo natural de actuación a la protección y promoción de los derechos humanos. Resulta esencial, también para la finalidad del presente trabajo, destacar bien este término: derechos humanos y no derechos fundamentales<sup>17</sup>. ¿Cuál es aquí la diferencia?: las Defensorías no se quedan en la constatación del incumplimiento del Derecho (la vulneración de los derechos fundamentales), función que evidentemente les corresponde en primer lugar, sino que van mucho más allá: llevan a cabo también la valoración crítica de las normas y las propuestas de reforma de las disposiciones incompatibles con los derechos humanos y de adopción de otras nuevas, destinadas a lograr una mayor efectividad de los mismos. Esto im-

plica que el control de los poderes públicos por las Defensorías es más amplio que el atribuido a otros órganos del Estado, y en especial al poder judicial. Los jueces pueden (y aun deben) apoyarse en el ordenamiento para no atender, en determinados casos, las exigencias de los ciudadanos (argumentando, p. ej., que la ley no las admite), pero las Defensorías no. Por ello, su función para la democratización puede ser decisiva, al llegar, como después veremos, donde no llegan las demás instituciones de control.

3) *Instrumentos de control*. El control de los poderes públicos (e indirectamente de los particulares, en los términos ya vistos) llevado a cabo por las Defensorías para la protección y promoción de los derechos humanos no es un control jurídico sino fundado en otras técnicas, que en ocasiones pueden resultar más eficaces que la coacción característica del Derecho, ejemplificada en la función jurisdiccional de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. A la vista de la práctica de las Defensorías iberoamericanas, estos instrumentos pueden ser enumerados y aplicados a la tutela de los derechos de participación como sigue<sup>18</sup>:

a) Seguimiento de la actuación de las Administraciones públicas en casos concretos, que suele concluir con exhortaciones de hacer o de no hacer al órgano vulnerador (garantía subjetiva de los derechos). Se trata del ámbito más importante, cuantitativamente hablando, del trabajo de las Defensorías.

b) Recomendaciones de reformas normativas o de políticas públicas, del más variado signo (garantía objetiva de los derechos).

c) Información, general o particular, sobre el alcance de los derechos de participación de los ciudadanos y, en su caso, remisión de las quejas relativas a los derechos de participación a las instancias competentes, para que sean éstas quienes resuelvan directamente el problema planteado en cada caso.

d) Presentación de recursos en sede jurisdiccional.

e) Participación en órganos, públicos o semipúblicos, consultivos o ejecutivos, relacionados con el desarrollo de la democracia y cooperación con instituciones de la sociedad civil implicadas en la materia.

f) Animación de debates y campañas de capacitación, sensibilización, información y promoción de los derechos de participación.

g) Transacción y mediación en conflictos relacionados con los derechos de participación.

Los ámbitos de control en los que más frecuentemente actúan las Defensorías iberoamericanas en defensa de la democracia pueden clasificarse en tres grandes apartados: el derecho a una buena administración, el derecho de sufragio y la participación política de determinados colectivos o en determinados ámbitos.

#### *El derecho a una buena administración*

El derecho a una buena administración es una figura novedosa, consagrada en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el catálogo de derechos fundamentales del Proyecto de Constitución Europea. Integra en su seno un amplio conjunto de de-

rechos de los ciudadanos frente a la Administración<sup>19</sup>. Estos derechos, en su mayoría, habían sido ya reconocidos por los Estados miembros de la Unión Europea a nivel constitucional o legal. Otros, por el contrario, son de reciente creación. Especialmente estos últimos se encuentran todavía a caballo, en algunos países, entre lo moral y lo jurídico. Veamos, por ejemplo, la concreción de las facultades del derecho a una buena administración que ha realizado la Unión Europea:

#### Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones, órganos y organismos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

2. Este derecho incluye en particular:

a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que la afecte desfavorablemente;

b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;

c) la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de la Constitución y deberá recibir una contestación en esa misma lengua<sup>20</sup>.

Como se advierte, buena parte de los derechos mencionados son derechos de parti-

cipación, en el sentido amplio del término, asumido al comienzo de este trabajo. Su protección implica, por tanto, entre otras cosas, la garantía de la democracia en el ámbito administrativo, lo que no es poco. Es importante destacar que, a la larga (no en el desarrollo concreto de los instrumentos de control en cada caso), resulta indiferente si los derechos específicos que forman parte del genérico derecho a la buena administración coinciden con figuras de derechos fundamentales o pertenecen al contenido de los mismos. Como sabemos, las Defensorías tutelan tanto los derechos fundamentales como, más propiamente, los derechos humanos, y éstos, por definición, existen con independencia de su reconocimiento por el Derecho positivo. Por ello, las Defensorías no cuidan sólo de la aplicación de las normas jurídicas reguladoras del derecho a la buena administración sino que se preocupan también de la garantía del amplio campo de la ética pública<sup>21</sup>.

La tutela del derecho a una buena administración se verifica a lo largo de todas las actuaciones de control de la Administración desarrolladas por las Defensorías<sup>22</sup>. Con buen criterio, los Informes anuales y especiales que estas instituciones presentan periódicamente a sus respectivos Parlamentos suelen sistematizar el relato de sus actuaciones o la formulación de sus propuestas a partir de derechos *materiales*<sup>23</sup>. Por ello, no es fácil realizar un seguimiento de la labor de tutela de la buena administración llevada a cabo por las Defensorías.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo Europeo, a quien suele atribuirse la creación de la categoría del derecho a una buena admi-



nistración, articula precisamente sus Informes anuales a partir de este derecho. Esta circunstancia trae causa de la propia configuración legal de las competencias del Defensor del Pueblo Europeo:

Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio en un Estado miembro tiene el derecho a someter al Defensor del Pueblo de la Unión los casos de mala administración en la acción de las instituciones u órganos comunitarios, con exclusión del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Primera Instancia en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales<sup>24</sup>.

Por ello, resulta de sumo interés, para una investigación en profundidad sobre este tema y también para la práctica de otras Defensorías, la lectura de los Informes del Defensor del Pueblo Europeo, en los cuales encontramos concreciones operativas, no especulaciones teóricas, sobre el sentido y alcance del derecho a una buena administración<sup>25</sup>.

### *El derecho de sufragio*

El derecho de sufragio, en sus facetas de libertad (defensa frente a intervenciones) y prestación (derecho de organización y procedimiento), involucra directamente a los poderes públicos, y en especial a la Administración electoral. Por ello, las Defensorías han prestado particular atención a este derecho. A título de ejemplo, veamos seguidamente algunos casos particulares:

1) *Control general del proceso electoral.* En países donde la democracia no está plenamente consolidada en la práctica y existe el riesgo de una u otra forma de manipulación

de las elecciones, las Defensorías han llevado a cabo una labor general de fiscalización del proceso electoral, supliendo en parte las carencias de otras instituciones públicas, específicamente destinadas a este fin. Ni que decir tiene que toda esta actividad de control se dirige, en última instancia, a proteger y promover el derecho de sufragio, especialmente en su vertiente activa.

Un primer caso a destacar es El Salvador, donde la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos supervisó de forma sistemática el desarrollo de las elecciones presidenciales de marzo de 2004, desarrollando actuaciones importantes en cuestiones como los actores del proceso electoral, el uso del documento único de identidad, el voto residencial, el proceso electoral estrictamente considerado, el día de la votación y los resultados electorales. La Procuraduría emitió finalmente un Informe especial, que incluía un amplio elenco de recomendaciones, entre las que cabe citar las siguientes: los partidos políticos y la Administración electoral deben «tomar todas las medidas necesarias para evitar que futuras campañas lleguen al nivel de violencia y de ataques arteros en el proselitismo electoral al que hemos llegado en este proceso»; el legislador debe «transformar al Tribunal Supremo Electoral en una verdadera instancia de control», lo que implica su despolitización, en garantía de su independencia; el Tribunal Supremo Electoral, por su parte, debe garantizar con mayor acierto el ejercicio del derecho de sufragio, tomando las medidas adecuadas para actualizar el padrón y hacer posible el voto residencial y de colectivos tales como los miembros de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas, los

internos en detención provisional, los pacientes y el personal de los hospitales y los ciudadanos salvadoreños en el exterior; por último, el Ministerio de Educación y las Universidades deben «hacer todos los esfuerzos para fomentar en la población, a largo plazo, una conciencia crítica sobre la participación política en el sistema democrático que estamos construyendo»<sup>26</sup>.

Encontramos experiencias similares a la salvadoreña en otras Defensorías centroamericanas. Así, en Guatemala el Procurador de los Derechos Humanos actuó con firmeza en el control de las elecciones que tuvieron lugar en el segundo semestre de 2003, criticando la violencia desarrollada y acusando de ella, por omisión, a las más altas autoridades del país. Tras el despliegue de más de 5.000 observadores de la institución, esta realizó un balance muy crítico del proceso electoral, que concluyó como sigue: «se considera de urgencia la reforma del sistema electoral; el establecimiento de un documento único y el levantamiento de un padrón electoral totalmente unificado, actualizado y plenamente confiable; acercar el voto a los ciudadanos y reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos a fin de fortalecer el papel de intermediación de las organizaciones partidarias»<sup>27</sup>. Por su parte, en Honduras el Comisionado Nacional ha incluido, como primer capítulo de su último Informe anual, un denso estudio titulado precisamente «Democracia y participación», donde se contienen importantes consideraciones críticas sobre la práctica de las elecciones en Honduras (sin referencia a un proceso electoral concreto) y se proponen cambios normativos y en las actitudes, que van desde la educación a los electores a la

composición del Tribunal Supremo Electoral, pasando por el adecuado cumplimiento de la normativa electoral vigente, especialmente en ámbitos tan sensibles como el de la propaganda política<sup>28</sup>.

Cuanto más consolidada en un país se encuentra la democracia, menor necesidad existe de intervención de su Defensoría. Por ejemplo, en Perú el grado de manipulación electoral es ahora relativamente bajo. Por ello, las actuaciones de la Defensoría han sido esporádicas, aunque muy relevantes. Por ejemplo, el último Informe anual de la institución da cuenta del despliegue defensorial en determinados municipios, especialmente conflictivos<sup>29</sup>.

Otro caso a destacar es el de Venezuela, donde la Defensoría ha tomado partido claro a favor de la consolidación democrática, puesta en entredicho por el fallido golpe de Estado de abril de 2002. En su último Informe anual, la institución incluye un amplio análisis del referendo presidencial revocatorio de 2004, que finaliza con una valoración positiva del proceso, sin escatimar argumentos de fondo sobre el sentido último de la actuación de la Defensoría en este campo: «la ampliación de la movilización popular ha trascendido los límites teóricos de la concepción democrática, que tradicionalmente se limitaba al ejercicio periódico del voto para la elección de gobernantes. La participación política de la ciudadanía no se limita entonces a la elección de los gobernantes, sino que se evidencia a través de la profundización de la democracia participativa, con la implementación de nuevas herramientas al servicio de los pueblos, que permiten el ejercicio di-

recto de poder por parte de los ciudadanos como actores permanentes del proceso democrático y sujetos partícipes en el proceso de conformación de una sociedad verdaderamente plural y democrática»<sup>30</sup>.

El conflicto colombiano tiene incidencia sobre todo el sistema de derechos humanos, lo que incluye al derecho de sufragio. Aunque se trata de un caso excepcional, merece citarse la labor de la Defensoría a favor del desarrollo del proceso electoral en localidades afectadas por la violencia. Así por ejemplo, en Sácama y Chámeza la mediación de la institución logró que la elección de alcalde se realizara con normalidad<sup>31</sup>.

2) *Garantía del derecho de sufragio de determinados colectivos*. Algunos colectivos, por razones bien diversas, tienen especiales dificultades para el ejercicio del sufragio. Una de las funciones más destacadas de las Defensorías iberoamericanas consiste precisamente en atender las necesidades específicas de grupos cuyos derechos son vulnerados con mayor frecuencia o facilidad (*situaciones vulnerables*). En relación con el derecho de sufragio, cabe citar, sobre todo, dos colectivos:

a) Residentes en el extranjero. La Defensoría de España se ha preocupado especialmente de este problema. En este país, legalmente el voto de los ciudadanos es personal e indelegable, lo que plantea, a juicio de la institución, «limitaciones y disfunciones que en ocasiones afectan al ejercicio del derecho de sufragio activo de determinados electores». Por ejemplo, la ley electoral española no contempla el voto por correo para los españoles residentes temporal o transitoriamente fuera

del país y, por ello, no inscritos en el Centro de Residentes Ausentes en el Extranjero. Para paliar este problema, «que tan negativamente continúa afectando al derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos», la institución ha dirigido a los poderes públicos diversas recomendaciones de reforma legal y reglamentaria<sup>32</sup>.

b) Personas con discapacidad. Las dificultades (en esta ocasión no legales sino físicas) de ejercicio del sufragio por las personas con discapacidad han dado lugar a actuaciones significativas de, entre otras, las Defensorías de España (en relación, sobre todo, con invidentes)<sup>33</sup> y Perú. En este último país la institución emitió un Informe especial, fundado en la necesidad de garantías especiales, legales y administrativas, destinadas a remover los obstáculos al ejercicio del sufragio por parte de estos ciudadanos. Tras valorar positivamente los avances obtenidos desde la Oficina Nacional de Procesos Electorales, la Defensoría termina recomendando a esta misma institución, entre otras actuaciones, elaborar papeletas en sistema Braille, autorizar el ingreso a la cámara secreta de acompañantes, evaluar la posibilidad del voto domiciliario, instalar mesas electorales en los hospitales o eliminar barreras arquitectónicas<sup>34</sup>.

3) *Ponderación favorable al derecho de sufragio*. Las Defensorías no sólo protegen directamente el derecho de sufragio, tal y como hemos visto en los casos recién citados, sino que lo hacen también de forma indirecta, afirmando su prevalencia sobre otros derechos con los que eventualmente colisionan. Veamos, por ejemplo, la solución que da la Defensoría de España a las quejas planteadas

por ciudadanos que consideran afectado su derecho fundamental a la protección de datos personales por la remisión del censo electoral a todos los partidos políticos que concurren a las elecciones, tal y como exige la ley. Al respecto, la Defensoría afirma, con buen criterio a nuestro juicio, lo siguiente: el derecho fundamental a la participación en los asuntos públicos «y la necesidad de crear las condiciones adecuadas para su efectividad parecen constituir justificación adecuada de la previsión legal cuestionada, dirigida a poner en manos de los candidatos y partidos los datos precisos para que puedan dirigirse a los electores con la finalidad de recabar su voto»<sup>35</sup>.

#### *La participación política de determinados colectivos o en determinados ámbitos*

Hasta ahora hemos visto cómo las Defensorías controlan actuaciones de los poderes públicos vulneradoras de los derechos de participación, en un sentido digamos «clásico» (defensa frente a intervenciones de los poderes públicos). Dando un paso más allá, estas instituciones también fomentan activamente la democracia en ámbitos apenas transitados en sus respectivos países, situándose así en vanguardia de la sociedad. Veamos seguidamente cuatro ejemplos significativos:

1) *Mujeres*. La democracia debe ser analizada también desde la perspectiva de género. En muchos países iberoamericanos se constata con frecuencia que las mujeres se ven discriminadas en el ejercicio de los derechos de participación. De forma complementaria, una corriente doctrinal y política de creciente influencia, hecha suya por la mayor parte de las Defensorías, considera que una buena

forma, entre otras posibles, de superar la histórica discriminación contra la mujer es favorecer su presencia en los asuntos públicos en general y en los órganos del Estado en particular.

Desde el convencimiento de que la menor presencia de la mujer en la vida política en comparación con los hombres es, en gran medida, un problema de cultura cívica, varias Defensorías han promovido campañas de capacitación o divulgación (Costa Rica, Ecuador, Panamá), destinadas a fomentar la participación de la mujer en los asuntos públicos. Por su parte, la existencia, en buena parte de los países iberoamericanos, de cuotas electorales o reserva de puestos en favor de las mujeres es considerada positiva por la mayor parte de las Defensorías, las cuales, precisamente por ello, se encargan con frecuencia de vigilar la aplicación de una normativa frecuentemente incumplida (Argentina, Bolivia, Colombia, Perú). En los países donde estas cuotas no existen, son insuficientes o se encuentran deficientemente reconocidas, las Defensorías han propuesto reformas legislativas (Bolivia, Costa Rica, Paraguay). Por ejemplo, en este último caso se puso especial interés en lograr la reforma del Código Electoral, dada la ineficacia actual derivada, a juicio de la institución, de la ambigua redacción vigente<sup>36</sup>.

2) *Jóvenes*. Buena parte de las Defensorías iberoamericanas han propuesto fórmulas encaminadas a lograr una mayor participación de los adolescentes en la vida social. Dejando de lado la resolución de quejas en casos muy localizados, han emprendido actuaciones sistemáticas en este campo, entre otras, las

Defensorías de Bolivia (impulso de la participación de jóvenes en acciones de vigilancia social y, más específicamente, en las labores de promoción y difusión de los derechos humanos llevadas a cabo por la propia Defensoría), Colombia (donde la Defensoría impulsó un ambicioso Programa nacional para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de las Mujeres y los Hombres Jóvenes, encaminado precisamente a animar el debate público entre los jóvenes sobre sus propios problemas), Panamá (apoyo a organizaciones juveniles, como los *Scouts*, desde la Defensoría Delegada para el Fortalecimiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil) y Venezuela (diversas actividades de la Defensoría Especial de Protección Juvenil, creada en 2004)<sup>37</sup>.

3) *Indígenas*. Diversas Defensorías han mostrado su preocupación por el ejercicio efectivo de los derechos de participación de las comunidades indígenas. Por ejemplo, en Venezuela la institución ha exigido a las autoridades competentes la garantía efectiva del derecho de consulta de estos colectivos en materia de recursos naturales, tal y como reconocen la Constitución y la ley: «Es menester recordar que la Constitución de la República establece en su artículo 70 los medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, entre los que destacan la consulta popular, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos. Cuanto más entonces deben los órganos en ejercicio de potestades públicas velar por el respeto y garantía de los derechos humanos de las comunidades indígenas, a quienes el Estado ha reconocido en la Carta Fundamental (artículo 119) su existencia, organización social,

política y económica, sus costumbres, usos, culturas, así como su hábitat y derechos originarios sobre las tierras que ancestral y tradicionalmente han ocupado»<sup>38</sup>. Por su parte, la Defensoría de Perú ha publicado un Informe especial sobre los derechos de participación de las comunidades de Manseriche, Yarinacocha, Tahuaná y Río Tambo, pero cuyas conclusiones resultan aplicables al resto del país. Tras enumerar con detalle las situaciones que impiden o dificultan a los indígenas el ejercicio de sus derechos de participación, la institución realiza una serie de recomendaciones de reforma normativa (ley de consulta y participación de los pueblos indígenas en los asuntos que les afecten) y actuación de la Administración, especialmente en relación con el derecho de sufragio (actualización del padrón electoral, rectificación y puesta al día de los datos de identidad de los electores y ubicación de centros de votación en lugares cercanos a las comunidades)<sup>39</sup>.

4) *Ámbito local*. No ha sido frecuente el impulso por las Defensorías de la democracia participativa, mediante instrumentos que hagan posible una mayor presencia de los ciudadanos en los asuntos públicos. Una experiencia interesante en esta dirección es el Proyecto «Colombia Terra Incógnita», de la Defensoría de este país. Se desarrolla en 17 municipios de los departamentos del Cauca, Boyacá y Cundinamarca y cuenta entre sus objetivos con «impulsar la construcción y reconstrucción del tejido social y su formación para la participación directa en las decisiones de las políticas públicas, en la perspectiva de vigorizar la acción de los ciudadanos, y especialmente de las minorías y sectores dis-

criminales», todo ello en aras de «construir áreas públicas no necesariamente estatales, sino gestionadas por la propia comunidad» y «recuperar la política y el ejercicio de la democracia, lo cual puede llevar a hacer de la participación un mejoramiento de la calidad ciudadana y fortalecimiento del tejido social popular». Interesa destacar que el Proyecto «Colombia Terra Incógnita» no se desarrolla de forma intuitiva o experimental, sino que se asienta sobre una concepción muy clara de la democracia, que bien podría ser adoptada por otras Defensorías. A juicio de la institución colombiana, «la base del tejido social a vigorizar desde el derecho a la participación está claramente compuesta por las organizaciones sociales y comunitarias, donde el ciudadano logra ampliar su horizonte de simple elector periódico, para ejercitarse, aprender, comprender e interpretar las causas de los problemas, aporta y asume soluciones»<sup>40</sup>.

Otro caso a tener en cuenta es el de Perú, donde la Defensoría ha participado en el desarrollo de los recientemente creados consejos de coordinación regionales o locales, instancias consultivas de los gobiernos respectivos, en las que participan representantes de las organizaciones sociales<sup>41</sup>.

#### UN APUNTE SOBRE LAS DEFENSORÍAS COMO INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN

Por su origen, las Defensorías son instituciones plenamente democráticas: sus titulares son designados por el Parlamento en un procedimiento público, donde los parlamentarios pueden debatir libremente sobre el perfil de cada candidato. A mayor abunda-

miento, en algunos países se abre alguna forma de intervención de los ciudadanos, al permitirse a determinadas organizaciones sociales la propuesta de candidatos. De esta forma, bien directamente, bien a través de sus representantes, los ciudadanos participan en el nombramiento del Defensor de su país.

Ahora bien, en la institución que analizamos importa todavía más la legitimación democrática de ejercicio, y ello por dos motivos fácilmente comprensibles: en primer lugar, al no contar con medios coactivos para imponer sus resoluciones y recomendaciones, las Defensorías sólo pueden ser eficaces si cuentan con apoyo ciudadano en su gestión, apoyo que han de lograr día a día<sup>42</sup>. En segundo lugar, dada la extrema amplitud de su parámetro de control, estas instituciones adolecen de un cierto déficit de legitimación democrática que están obligadas a suplir: tén-gase en cuenta que la Administración y los jueces sustentan democráticamente sus decisiones en la ley aprobada por el Parlamento, único poder público elegido directamente por el total de los ciudadanos del país; por el contrario, las Defensorías pueden fundar sus decisiones, además de, obviamente, en la ley, en criterios de derechos humanos, que en ocasiones pueden no coincidir con aquélla.

No es éste el momento de desarrollar en extensión este tema, que por sí solo merecería un trabajo independiente. Baste con apuntar, como inicio de un tratamiento futuro, algunas ideas básicas:

- 1) Las Defensorías deben abrirse con flexibilidad a la presentación de quejas y propuestas por ciudadanos y colectivos, evitan-

do la utilización de argumentos formalistas o de conceptos cercanos al de legitimación procesal, concebidos más bien para otros ámbitos<sup>43</sup>. Téngase en cuenta que, en cierto modo, estas quejas y propuestas son una forma de participación directa de los ciudadanos, muy necesaria en sistemas políticos donde estas fórmulas escasean<sup>44</sup>.

2) Especialmente en los asuntos donde las Defensorías cuidan de la garantía objetiva de los derechos<sup>45</sup>, debe recabarse en la medida de lo posible la opinión de la sociedad y, sobre todo, de los grupos sociales afectados por las medidas propuestas por la institución. Como con acierto se ha destacado en un reciente estudio comparativo, «debe haber una relación de coordinación más estrecha entre

las Defensorías y las organizaciones de la sociedad, con el fin de promocionar, defender y educar en materia de derechos humanos a los pueblos»<sup>46</sup>; no se olvide que en esta materia el diálogo colectivo resulta esencial<sup>47</sup>. De hecho, algunas Defensorías han iniciado ya actuaciones relevantes en esta dirección<sup>48</sup>.

3) Es muy importante otorgar la necesaria publicidad (en el sentido de hacer público, no publicitario) a las resoluciones y recomendaciones de las Defensorías, especialmente cuando exceden del interés concreto de un particular determinado<sup>49</sup>. Por ello, deben presentarse y discutirse en el Parlamento, difundirse en la sociedad, contando para ello, de modo primordial, con la colaboración de los medios de comunicación<sup>50</sup>.

## NOTAS

---

1. Evitamos el término *Ombudsman*, en aras de salvaguardar la lengua española. El término «Defensorías del Pueblo» es el más usado en Iberoamérica, y por ello lo hemos escogido. Con él nos referimos a las instituciones nacionales de defensa de los derechos humanos, de conformidad con los denominados principios de París, integradas actualmente en la Federación Iberoamericana de Ombudsman. La relación completa de estas instituciones, con los enlaces correspondientes a sus páginas *web*, puede verse en <http://www.portalfio.org>. Todos los Informes citados en este trabajo pueden consultarse en dichas páginas institucionales.

2. Las referencias concretas a la actuación de algunas Defensorías son meramente ejemplificativas y se basan en sus últimos Informes publicados. En ningún caso hemos pretendido una investigación exhaustiva.

3. Para mayor detalle y referencias bibliográficas remitimos a la «Conclusión» de Escobar y Guedán (2005).

4. Es importante destacar que hablamos aquí de concepto (en singular), no de concepciones o teorías (en plural). El debate actual en torno a las teorías de la democracia, en el que no podemos entrar ahora, se centra más bien en las formas de participación (si directa o representativa) y de adopción de decisiones (por consenso o por mayoría, tras deliberación o tras negociación). Vid., para un panorama general, González (2005).

5. Hoy por hoy, la concepción tradicional que identifica ciudadanía (en el sentido estricto del término, esto es, como titularidad de los derechos políticos) con nacionalidad sigue siendo mayoritaria. Resulta significativo comprobar, p. ej., cómo en un texto relevante, de indudable sentido

progresista, persisten las cautelas sobre este punto (FIO, 2003, p. 419, recomendación 38).

6. Téngase en cuenta que, en un Estado democrático, en cierto sentido, todos los poderes públicos representan al pueblo y que, tanto en los sistemas parlamentarios como presidencialistas (aunque especialmente en estos últimos), el ejecutivo deriva también de la voluntad popular.

7. En una dirección similar, vid. el muy relevante estudio de Castellà Andreu (2001), esp. pp. 209-210.

8. Partimos, obviamente, de un concepto estricto de Constitución, que la identifica con la norma jurídica suprema que responde materialmente a los postulados del Estado democrático de Derecho.

9. Para mayor aclaración sobre los conceptos que siguen remitimos a Escobar (2005), esp. pp. 27-49.

10. Es hoy indiscutido que los derechos tienen un contenido abierto. Más controvertida es la afirmación de la primacía incondicionada de las determinaciones del contenido realizadas por el legislador, pues ello exigiría asumir una concepción casi absoluta de la democracia representativa, identificando al pueblo con el Parlamento. Vid. Escobar (2005), pp. 22 y 101-102.

11. El ejemplo típico es el conflicto entre libertad de expresión, por un lado, y derecho al honor o a la intimidad, por otro. La tesis de la prevalencia de la primera sobre los segundos suele fundarse, precisamente, en el principio democrático.

12. Para un cuadro comparativo, vid. Centro Danés de Derechos Humanos (2002), pp. 194-243.

13. Vid. la nota 8. Obviamente, damos también por supuesta la aplicación generalizada de la Constitución; de otro modo no podría hablarse en puridad de norma jurídica. Téngase en cuenta que la validez (jurídica) de la Constitución exige algún grado de efectividad (social) de la misma.

14. Ejemplos extraídos de FIO (2004), p. 398.

15. Vid. PRADPI (2004), pp. 212-215.

16. Vid., entre las excepciones, el caso hondureño (DP Honduras, 2005, pp. 19-22), aunque sin

alusión a partidos determinados ni a casos concretos.

17. Escobar (2005), pp. 33-38 y 137-138.

18. Los tres últimos son menos frecuentes en las Defensorías europeas.

19. Para un estudio en profundidad, vid. Ponce Solé (2001) y Tomás Mallén (2004).

20. Art. 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En términos casi idénticos, art. II-101 del Proyecto de Constitución Europea.

21. Así, p. ej., Kajwara (1997) y Carmona y Choussat (2000), esp. pp. 240-241.

22. Vid., p. ej., Múgica Herzog (2002), pp. 64-67.

23. Como excepción, en Perú (DP Perú, 2005, pp. 106-111) y en Puerto Rico (DP Puerto Rico, 2005, pp. 49-50) se incluyen, respectivamente, apartados sobre el derecho de acceso a la información y sobre los derechos de los administrados, pero en dichos apartados sólo se incluyen las afectaciones a derechos que no pueden ser ubicadas en otras categorías.

24. Art. 43 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En términos casi idénticos, art. II-103 del Proyecto de Constitución Europea.

25. Vid., p. ej., DP Europa (2005), esp. pp. 77-104.

26. DP El Salvador (2004), pp. 61-85.

27. DP Guatemala, 2004, pp. 30-31.

28. DP Honduras (2004), pp. 1-22.

29. DP Perú (2005), pp. 88-91. Con anterioridad, la institución desplegó una actividad mucho más intensa de fiscalización electoral, en la línea actual de las Defensorías centroamericanas citadas. Vid., p. ej., las exposiciones de Santistevan de Noriega, Abad Yupanqui y Marzo y Pereira publicadas en el n° 2 (2000) de la revista *Debate defensorial*, disponible en <http://www.ombudsman.gob.pe>.

30. DP Venezuela (2005), pp. 707-723.

31. DP Colombia (2005), p. 511.

32. DP España (2005), pp. 1257-1289.

33. Ídem, pp. 1289-1292.



34. DP Perú (2000b).
35. DP España (2005), pp. 1292-1294.
36. FIO (2004), pp. 399-400.
37. FIO (2005), p. 509.
38. DP Venezuela (2005), pp. 532-535.
39. DP Perú (2000a).
40. DP Colombia (2005), pp. 717-726.
41. DP Perú (2005), pp. 90-91.
42. Vid., en sentido similar, Payne y otros (2003), p. 261.
43. Las limitaciones de acceso derivadas del requisito del interés legítimo, mencionado en diversas leyes reguladoras de las Defensorías, pueden ser suplidas por la intervención de oficio de la institución, permitida por todas ellas.
44. Así, DP Argentina (2004), p. 6.
45. Sobre la diferencia entre garantía subjetiva y objetiva, vid. Escobar (2005), pp. 124-125. Cuando el procedimiento ante el Defensor mira estrictamente por la garantía subjetiva de un derecho, la publicidad, en principio, se limita, para evitar un efecto disuasorio, a la presentación de quejas. Quizás por ello el derecho a la información pública no suele incluirse entre los derechos propios de los procedimientos seguidos ante la institución (así, Murphy, 1998). Vid., p. ej., las cautelas del legislador español al respecto: «Las investigaciones que realice el Defensor del Pueblo y el personal dependiente del mismo, así como los trámites procedimentales, se verificarán dentro de la más absoluta reserva, tanto con respecto a los particulares como a las dependencias y demás Organismos públicos, sin perjuicio de las consideraciones que el Defensor considere oportuno incluir en sus informes a las Cortes Generales» (art. 22.2 de la Ley Orgánica 3/1981). Ciertamente, este tipo de previsiones debe ser interpretada flexiblemente, pues de lo contrario se llegaría a la paradoja de permitirse para la Defensoría lo que ésta no admite para el resto de la Administración (acertadamente, Luna Abella, 2002, pp. 570-573).
46. PRADPI (2004), p. 236.
47. Escobar (2005), esp. pp. 101-102.
48. Diversas Defensorías han llevado a cabo actuaciones denominadas de transparencia, pero sólo algunas incluyen en este concepto la participación de los ciudadanos en la vida diaria de la institución. En sentido afirmativo, vid., p. ej., en Costa Rica, la Red Interinstitucional de Transparencia (DP Costa Rica, 2005, pp. 79-84) y, con mayor desarrollo concreto, en México, el Programa de Relaciones con Organizaciones Sociales (DP México, 2005, pp. 575-577).
49. Así, PRADPI (2004), pp. 236-237.
50. Vid., p. ej., Soremekun (2004).

## BIBLIOGRAFÍA

Carmona y Choussat, J. F. (2000). *El Defensor del Pueblo Europeo*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.

Castellà Andreu, J. M<sup>a</sup>. (2001). *Los Derechos Constitucionales de Participación Política en la Administración Pública*, Barcelona, Cedecs.

CENTRO DANÉS DE DERECHOS HUMANOS (2002). *El Trabajo y la Práctica de los Defensores del Pueblo y las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*, Ministerio de Relaciones Exteriores, Copenhague.

COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (DP México, 2005). *Informe de actividades. Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2004*, México.

COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (DP Honduras, 2004). *Informe anual 2004*, Tegucigalpa.

EL DEFENSOR DEL PUEBLO EUROPEO (DP Europa, 2005). *Informe anual 2004*, Estrasburgo.

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN (DP Argentina, 2004). *Décimo Informe anual*. 2003, Buenos Aires.

DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA (DP Costa Rica, 2005). *Informe Anual 2004-2005*, San José de Costa Rica.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (DP Colombia, 2005). *XII Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República*, Bogotá.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (DP España, 2005). *Informe a las Cortes Generales 2004*, Madrid.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (DP Venezuela, 2005). *Informe de la Defensoría del Pueblo. Año 2004*, Caracas.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (DP Perú, 2000a). *Informe Defensorial n° 34. Situaciones de afectación a los derechos políticos de los pobladores de las comunidades nativas. Los casos de Manseriche, Yarinacocha, Tabuán y Río Tambo*, Lima.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (DP Perú, 2000b). *Informe Defensorial n° 37. El derecho de sufragio de las personas con discapacidad*, Lima.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO (DP Perú, 2005). *Sétimo Informe Anual del Defensor del Pueblo (2004)*, Lima.

Escobar, G. (2005). *Introducción a la teoría jurídica de los derechos humanos*, Madrid, Trama.

Escobar, G. y Guedán, M. (2005). *Democracia e instituciones en América Latina*, Madrid, Dykinson.

FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN (FIO, 2003). *I Informe sobre Derechos Humanos: Migraciones*, Madrid, Dykinson.

FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN (FIO, 2004). *II Informe sobre Derechos Humanos: Derechos de la Mujer*, Madrid, Trama.

FEDERACIÓN IBEROAMERICANA DE OMBUDSMAN (FIO, 2005). *III Informe sobre Derechos Humanos: Niñez y Adolescencia*, Madrid, Trama.

González, M. A. (2005). «El debate en torno a la democracia: demasiadas teorías para unas prácticas insuficientes (una breve aproximación al caso peruano)», *Cuadernos Electrónicos de Derechos Humanos y Democracia*, n° 2 (<http://www.portalfio.org/cuadernos>).

Kajwara, F. (1997), «Impact of the Ombudsman on good governance and public service administration», *The International Ombudsman Yearbook*, vol. 1, pp. 55-59.

Luna Abella, C. (2002). «Artículo 22», en A. Rovira Viñas (dir.), *Comentarios a la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo*, Madrid, Aranzadi, pp. 561-585.

Múgica Herzog, E. (2002). «Una buena administración como un recurso de derechos humanos», *Derechos Humanos. Órgano informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, n° 58, pp. 63-67.

Murphy, K. (1998). «Accountability to the citizen», *The International Ombudsman Yearbook*, vol. 2, pp. 98-111.

OFICINA DEL PROCURADOR DEL CIUDADANO (DP Puerto Rico, 2005). *XXVII Informe anual 2003-2004*, San Juan.

Payne, J. M.; Zovatto, D.; Carrillo, F. y Allamand, A. (2003). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo / Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral.

Ponce Solé, J. (2001). *Deber de buena administración y derecho al procedimiento administrativo debido*, Valladolid, Lex Nova.

PROCURADOR DE LOS DERECHOS HUMANOS (DP Guatemala, 2004). *Informe anual circunstanciado 2003*, Guatemala.

PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS HUMANOS (DP El Salvador, 2004). *Informe Julio 2003-Junio 2004*, San Salvador.

PROGRAMA REGIONAL DE APOYO A LAS DEFENSORÍAS DEL PUEBLO DE IBEROAMÉRICA (PRADPI, 2004). *Manual de buenas prácticas institucionales de las Defensorías de Iberoamérica*, Madrid, Trama.

Soremekun, K. (1994). «The media and public opinion as complements of a successful Ombudsman experience», *The Ombudsman Journal*, n° 12, pp. 137-151.

Tomás Mallén, B. (2004). *El derecho fundamental a una buena administración*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.