

INFORME

**EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA  
THE OMBUDSMAN OF THE DOMINICAN REPUBLIC**

por **Pablo Enrique Ulloa Castillo**

Doctor en Gobierno y Administración Pública, Postulante a Defensor  
del Pueblo de la República Dominicana

Cómo citar este artículo / Citation:  
Ulloa Castillo, Pablo Enrique (2021):  
El Defensor del Pueblo de la República Dominicana, en:  
Cuadernos Manuel Giménez Abad, nr. 21.  
DOI: <https://doi.org/10.47919/FMGA.CM21.0106>

## RESUMEN

Se analiza en este trabajo la posición del Defensor del Pueblo de República Dominicana prestando especial atención a su encuadre dentro del marco de las recientes reformas constitucionales de América Latina.

**Palabras Clave:** *Defensor del Pueblo. República Dominicana. Derechos humanos*

## ABSTRACT

*This text analyses the position of the Ombudsman of the Dominican Republic within the framework of the recent constitutional reforms in Latin America.*

**Keywords:** *Ombudsman. Dominican Republic. Human righst.*

**I. INTRODUCCIÓN**

El Defensor del Pueblo nace en el Derecho de la República Dominicana con la promulgación de la Ley nº 19-01 que crea dicha institución, modificada posteriormente en virtud de la Ley nº 367-09. En enero de 2010, la nueva Carta Magna de la República le otorgó categoría constitucional a través de sus artículos 80.5, 83.3, 190, 191 y 192. Posteriormente, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y de los Procedimientos Constitucionales nº 137-11 (G.O. nº 10622), modificada por la Ley nº 145-11 (G.O. nº 10625), otorgó legitimación al Defensor del Pueblo para interponer acciones de amparo y acciones de amparo de cumplimiento en sus artículos 68, 104, y 105, respectivamente.

En el supremo texto constitucional, se le otorga al Defensor del Pueblo, el carácter de autoridad en el orden administrativo del Estado, siendo su principal rasgo la independencia, en lo que respecta a sus funciones, disfrutando de plena autonomía administrativa y presupuestaria. Igualmente, la referida norma le encomienda una doble misión que consiste en observar que no sean vulnerados los derechos fundamentales de los particulares y a la vez, controlar el buen funcionamiento de la Administración pública.

Se percibe al Defensor del Pueblo como un ente disociado al control, con plena independencia que le permite, mediante la veeduría y fijación de posiciones, intervenir directamente en aquellos actos de la administración pública en materia donde se vinculen los Derechos Humanos.

Justamente el Defensor del Pueblo se presenta como un elemento de “contra freno, contrapeso o controles y balance”, que son los que hacen que el poder soberano no se concentre en un solo Poder del Estado, y que se garantice de esa forma, el cumplimiento de una de las más importantes funciones del Estado Dominicano, el de garantizar y preservar los derechos fundamentales, las libertades y, sobre todo, la supremacía de la Constitución de la Republica Dominicana.

**II. EL DEFENSOR DEL PUEBLO EN EL MARCO DE LAS RECIENTES REFORMAS CONSTITUCIONALES DE AMÉRICA LATINA**

En el contexto de las reformas constitucionales experimentado durante los últimos veinte años en varios países Latinoamericanos, luego de su análisis, he determinado un punto en común, y es que muchas coinciden en la incorporación y fortalecimiento de derechos sociales y garantías institucionales como consecuencia de la perseverancia de organizaciones de ciudadanos, produciendo un contenido legislativo ampliado, en cuanto a grupos de derechos y garantías constitucionales. En esa direccionalidad está el contenido de la Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho (que denominare, “Cláusula del Estado Social”) en el ámbito de la Republica Dominicana, siendo que los derechos sociales ocupan la atención de dichas reformas.

La cláusula del Estado Social es una base programática para el Estado y sus poderes públicos, la cual se desdobra entre sus ejecutorias de carácter positivo y negativo, respecto a los derechos fundamentales. Es decir, entre la necesidad de intervención del Estado (relación positiva Estado-Derechos) y la necesidad de no intervención del Estado (relación negativa Estado-Derechos) –M.A. Valerio Jiminián, *La Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho-*.

Por consiguiente, la cláusula del Estado Social, lejos de ser una disposición constitucional etérea o con fines meramente decorativos, es realmente un eje transversal que cruza todo el texto constitucional, erigiéndose en un sistema operativo poliédrico

que se refleja en todos los componentes de la Constitución. De la lectura en conjunto de los arts. 7 y 8 de la Constitución, se puede afirmar que el Estado Dominicano en cuanto a su fundamento tiene cuatro pilares básicos: a) La dignidad humana; b) Los derechos fundamentales; c) El trabajo; y d) La soberanía popular e independencia de los poderes públicos. Estos pilares del Estado tienen como objetivo particular la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas y la creación de un marco de desarrollo social para éstos (M.A. Valerio Jiminián, *La Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho*). En efecto, cuando se afirma que la cláusula del Estado Social es el eje articulador de la Constitución de 2010, se debe a que la misma establece a los derechos fundamentales y la dignidad humana como sus valores supremos; el trabajo, o más bien el derecho al trabajo para garantizar que las personas puedan a través de éste, garantizarse su propia dignidad; la soberanía popular e independencia de los poderes públicos, para resaltar que toda la voluntad del Estado debe ser un reflejo de la soberanía popular, la cual a su vez se garantiza con la independencia de los poderes públicos (M.A. Valerio Jiminián, *La Cláusula del Estado Social y Democrático de Derecho*). Esta parte final del diseño de la cláusula del Estado Social refleja lo que destacó Publius en el *Federalista* “...el genio de la libertad republicana parece exigir por un lado, no solo que todo el poder se derive del pueblo, sino que a quienes se les confía se mantengan subordinados al pueblo, a partir de la corta duración de sus nombramientos; y que incluso durante este breve periodo, la confianza se deposite no en unas pocas manos, sino en una gran diversidad” (*The Federalist Papers*. 1788. Alexander Hamilton, James Madison y John Jay). Si algo tiene de positivo la Constitución Dominicana de 2010 es el carácter didáctico y lógico de la misma, en especial, su prontuario de derechos fundamentales y sus garantías. 4 En particular, respecto a los derechos sociales, la Carta Magna estableció para sus titulares de tres instrumentos procesales para hacerlos valer y garantizar el control social del Estado que procure la efectividad de aquellos. Nos referimos a las figuras como el amparo constitucional, el amparo colectivo y la acción directa en inconstitucionalidad.

### III. RELACIONES DE COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN

Teniendo en consideración la diversidad de situaciones de conflicto que pudieran presentarse, es preciso establecer relaciones claras de mutua coordinación y cooperación institucional con los titulares de los demás órganos que interactúan.

Por lo que hace referencia en primer lugar a la relación con el Poder Legislativo; debemos señalar que si bien la presentación del informe anual del Defensor del Pueblo es el momento primordial en el que se verifica el contacto periódico entre el Congreso Dominicano y la Defensoría del Pueblo, ésta no es la única oportunidad en la que estas instituciones pueden realizar un trabajo en conjunto. Es conveniente que el Defensor del Pueblo establezca y mantenga relaciones fluidas y continuas de mutua información y colaboración, especialmente, con las diferentes Comisiones del Congreso, para tratar lo relativo a las iniciativas legislativas que proponga el Defensor del Pueblo y/o aquellas que afecten Derechos Fundamentales. Por ejemplo, debe convertirse en práctica común que el Congreso de la Republica Dominicana, solicite posiciones referentes a iniciativas de ley en esta materia al Defensor del Pueblo Dominicano.

Por lo que respecta al Poder Ejecutivo, debemos señalar que considerando que la labor del Defensor del Pueblo supone el ejercicio preferente de control y supervisión de la actuación de las autoridades y funcionarios del Estado, en lo relativo al respeto de los derechos humanos y al correcto desenvolvimiento de la administración pública, esto requiere el contacto de esta institución con el Poder Ejecutivo, a través de los diversos ministerios según las acciones y servicios que tiene a su cargo cada sector.

Por último, con relación al Poder Judicial debemos destacar que si bien la experiencia comparada refiere que la actuación defensorial deberá suscribirse básicamente a la defensa del debido proceso, esto debe contemplarse sin interferir de ningún modo en el normal desarrollo de la función jurisdiccional.

#### **IV. EL ROL DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DOMINICANO**

Las funciones del Defensor del Pueblo, bajo la luz del ordenamiento jurídico actual, están vinculadas tanto al Derecho Administrativo como a la salvaguarda de los derechos fundamentales. El Defensor del Pueblo, como entidad independiente de la Administración Pública, está facultado para vigilar simultáneamente, por un lado, a funcionarios y órganos del Estado (incluyendo entidades de la Administración Pública Central, la Administración Pública Descentralizada, la Administración Pública Local y órganos que ejerzan actividades de naturaleza administrativa en los Poderes Legislativo y Judicial), y por otro lado, a las entidades prestadoras de servicios públicos (públicas y privadas)

En cuanto a su capacidad de actuación contra particulares, el Defensor del Pueblo se circunscribe a actuar en los casos en que se trate de la vulneración de derechos fundamentales e intereses colectivos y difusos (aquellos relacionados a la conservación ecológica, protección del medioambiente y preservación del patrimonio cultural, histórico, urbanístico, artístico, arquitectónico y arqueológico.

El Párrafo II del artículo 14 de la Ley nº 19-01, igualmente le otorga funciones al Defensor del Pueblo, en este sentido: “El Defensor del Pueblo tendrá, además, dentro de sus facultades prioritarias, la difusión y educación desde la perspectiva de los derechos humanos y otras prerrogativas establecidas en la Constitución de la República y las leyes, pactos internacionales y otras normas. Al respecto, podrá servir de mediador en demandas colectivas bien fundadas y desplazarse a lugares donde se precisen importantes labores humanitarias y entidades que presten servicios públicos.”

Su función esencial por tanto, visto lo anterior, se circunscribe en “contribuir a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas” así como de los intereses colectivos y difusos” establecidos en la Constitución y, en las leyes para aquellos casos en que “sean violados por funcionarios u órganos del Estado Dominicano, por prestadores de servicios públicos o particulares que afecten intereses colectivos y difusos”.

El Defensor del Pueblo es un mediador, para garantizar la legitimidad de la Constitución y la tutela judicial de los ciudadanos. Con su actuación se convierte en portavoz de las manifestaciones sociales, y procesa las querellas realizadas por los ciudadanos en las cuales se encuentran involucradas las funciones de la administración pública. Por lo tanto, éste actúa como un mediador, que se caracteriza por su condición nada formalista, gratuita y de gestión ágil, que les faculta a los ciudadanos de un instrumento de investigación y de un mecanismo para desarrollar demandas colectivas bien fundadas.

En esto radica la importancia del funcionamiento del Defensor del Pueblo en un Estado social y democrático de derecho, que les permite a los ciudadanos elevar sus voces y evitar las injusticias o excesos cometidos por los funcionarios y entes públicos, a través de una institución que es opuesta a todo mandato representativo, cargo político, servicio activo en cualquier Administración pública, afiliación o partido político, sindicato o incluso asociación o fundación, con el ejercicio de las carreras judiciales y fiscal y con cualquier actividad profesional, liberal, mercantil o laboral.

Por lo que hace referencia a su rol jurisdiccional le corresponde escuchar, investigar y buscar soluciones justas a las quejas de los ciudadanos contra funcionarios y organismos estatales; también motorizar el control difuso de constitucionalidad a través del instrumento de un recurso extraordinario, el amparo constitucional.

Al otorgarle la Constitución el rango de disposición constitucional a la figura del Defensor del Pueblo, tal un como lo afirmaba al inicio de este trabajo, ha reforzado sus estatutos, y los ha protegido de los posibles ataques.

En nuestro país es evidente la necesidad de instaurar la Magistratura del Defensor del Pueblo, ya que este se ha manifestado universalmente como un instrumento para completar la labor garantizadora que llevan a cabo los procedimientos actuales.

“La función del Ombudsman no es la de suplantar a ninguna autoridad de las que existen, sino por el contrario, hacer que éstas funcionen adecuadamente, hacer que se cumpla el mandato específico que las instituciones tienen. La institución del Ombudsman o Defensor del Pueblo sirve precisamente para apoyar al ciudadano que se ve desprotegido y hacer que la autoridad que tiene una función específica pueda cumplirla a favor de ese ciudadano o ciudadana” (L. Valladares, “El ombudsman como canal de acceso a la justicia”).

## **V. LA FIGURA DEL DEFENSOR DEL PUEBLO: REQUISITOS Y AGENDA**

A los fines de contemplar de manera clara y precisa el ámbito de competencias funcionales del Defensor del Pueblo Dominicano se aprobó la Ley nº 19-01. Es interesante apuntar que fue proyectada por el actual Presidente del Tribunal Constitucional de la Republica Dominicana, Magistrado Milton Ray Guevara, quien en ese entonces cumplía roles como Congresista, y su contenido se orientó sobre la base de seguir buscando elementos que profundizaran a la Republica Dominicana como un estado democrático, siendo el Defensor del Pueblo un verdadero “Check and balance”.

En dicho cuerpo normativo (art. 5) se establecieron los requisitos para ser Defensor del Pueblo: a) Ser dominicano de nacimiento u origen; b) Mayor de 30 años de edad; c) Hallarse en pleno ejercicio de los derechos civiles y políticos; d) No haber sido condenado a penas aflictivas e infamantes mediante sentencia que haya adquirido la autoridad de la cosa irrevocablemente juzgada; e) Tener una reconocida solvencia moral y profesional; f) Poseer amplios conocimientos de la administración pública y de la gestión gubernamental.

Junto a ello (artículo 11) se incorporó la prohibición de que el Defensor del Pueblo pueda pertenecer a partido político alguno, o participar en actividades de carácter político partidario. Asimismo deberá renunciar a cualquier actividad remunerativa, excepto la docencia.

De todos estos requisitos, el que corresponde desarrollar ahora es el relativo a la necesidad de poseer amplios conocimientos de la administración pública y de la gestión gubernamental. Pues, ¿Cómo realizar su misión para servir de contrapeso del Estado si no conoce el régimen de funcionamiento del mismo?

La experiencia internacional nos demuestra que un Ombudsman sin amplios conocimientos de la administración pública y de la gestión gubernamental, nunca podrá ser efectivo ni eficaz en el cumplimiento de su rol institucional, pero mucho menos podrá servir de contrapeso del poder para que el Estado no cometa desmanes e injusticias. Además de prever situaciones que se pudieran generar por actos administrativos del

Estado; el Defensor debe de ser no solo un conocedor de la Administración Pública sino que debe de tener una visión del Estado actual y prospectiva para ayudar a una gestión de calidad.

Por lo que hace referencia a la agenda de actuación, como ya hemos visto, la función esencial del Defensor del Pueblo Dominicano es contribuir a salvaguardar los derechos fundamentales de las personas y los intereses colectivos y difusos establecidos en la Constitución y en resto del ordenamiento jurídico, en aquellos casos que sean violados por parte de funcionarios u órganos del Estado, por prestadores de servicios públicos o particulares que afecten intereses colectivos y difusos.

La falta de garantía es un peligro de descualificación, que haría que todos los derechos fundamentales de nuestra constitución se conviertan en una retórica. El problema no es declarar derecho, es actuar los derechos. Justamente ahí radica el gran poder del Defensor del Pueblo Dominicano; en lo que le hemos denominado la Magistratura del Defensor. Como destaca José Luis Maiorano “La Magistratura del Defensor la definimos como el proceso que se debe de realizar para lograr la legitimación social de la institución en República Dominicana y solo se realizará con una gestión basada en la defensa de la dignidad humana frente al Estado, siempre garantizando los derechos fundamentales plasmados en la Constitución”.

Una buena Administración pública es aquella que cumple con las funciones que le son propias en un Estado Democrático. Es decir, una Administración Pública que sirva objetivamente y eficientemente a la ciudadanía, que realiza su trabajo con racionalidad, justificando sus actuaciones y que se orienta continuamente hacia el interés general. La buena Administración pública es un derecho de los ciudadanos, nada menos que un derecho fundamental, y, también, un principio de actuación administrativa. Los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración. Y la Administración está obligada, en toda democracia, a distinguirse en su actuación cotidiana por su servicio objetivo al interés general.

Con este enfoque se convierte el Defensor del Pueblo en el gendarme por excelencia de la protección y del cumplimiento de los derechos fundamentales que debe garantizar el Estado a los sujetos de esos derechos que son las personas. El Defensor del Pueblo vigila la legalidad de los actos de la administración pública, es decir, que supervisa que los actos de los funcionarios públicos se sometan estrictamente a la Constitución y a las leyes.

El concepto de administración pública es extendido hacia las empresas y entidades privadas que administran y ofrecen servicios públicos, de manera particular los servicios públicos prioritarios. En esta última categoría entran las entidades y corporaciones que suministran servicios en las áreas de educación y salud privadas, electricidad, agua, comunicaciones, (es decir, teléfonos, internet, cable y otros).

El otro objetivo que está definido como parte del rol del Defensor del Pueblo es la garantía de los derechos fundamentales. Estos son aquellas prerrogativas inherentes al ser humano, ya que pertenecen a toda persona en razón de su dignidad. Se encuentran incluidos en la Constitución, se consideran como esenciales en todo sistema político y gozan de un estatus especial en cuanto al sistema de garantías instaurado para su protección.

Se llaman derechos fundamentales, pues al encontrarse establecidos en la Constitución, forman parte del fundamento jurídico y político del Estado. Sirven para poner límites al poder. En otras palabras, la finalidad de estos derechos es impedir los abusos del poder por parte de los titulares de las funciones estatales y particulares.

Debemos tener en cuenta que la Democracia se da a través de los derechos, según Luigi Ferrajoli; y en este sentido podemos definir sus dimensiones: políticas, sociales y económicas. La unión de estas tres dimensiones se da a través de las garantías de los derechos fundamentales. Concluyendo que, la Democracia consiste en la garantía de los derechos fundamentales. Estas dimensiones se concretan en los derechos fundamentales, que en sentido general son: derechos políticos, derechos civiles, derechos de libertad, derechos sociales, derechos económicos, derechos culturales, medio ambientales, entre otros.

Otro aspecto de interés en la agenda del Defensor del Pueblo lo constituye la vigilancia del cumplimiento que los funcionarios públicos y los agentes que presten servicios públicos cumplan con las disposiciones de la Constitución y las leyes, así como el respeto de convenios, tratados y pactos internacionales que han sido ratificados por el Congreso Nacional dominicano y la participación del ciudadano. Destaca Maiorano que, “en efecto, la centralidad de las personas constituye una de las principales características de un Estado Social y Democrático de Derecho, pues, es justamente la protección de los Derechos Fundamentales el elemento estructural de esta fórmula constitucional. Esto, sin duda alguna, transforma la relación existente entre el Estado y la sociedad, ya que obliga a los órganos y entes públicos a abandonar las prácticas abstencionistas del modelo de Estado mínimo liberal y, en consecuencia, a garantizar la participación directa de los ciudadanos en el análisis y evaluación de las políticas públicas.”

## **VI. RETOS DEL DEFENSOR DEL PUEBLO DOMINICANO**

En la práctica, el órgano no se ha podido convertir en el mediador para garantizar la legitimidad de la Constitución Dominicana y la tutela judicial de los ciudadanos, ya que para esto, el Defensor del Pueblo se debe convertir en portavoz de las manifestaciones sociales, y procesar las querellas realizadas por los ciudadanos en las cuales se encuentran involucradas las funciones de la administración pública.

La falta de garantía es un peligro de descalificación, que haría que todos los derechos fundamentales de nuestra constitución se conviertan en una retórica. El problema no es declarar derecho, es actuar los derechos. Justamente ahí radica el gran poder del Defensor del Pueblo Dominicano; en lo que le hemos denominado la Magistratura del Defensor. Como destaca José Luis Maiorano “La Magistratura del Defensor la definimos como el proceso que se debe de realizar para lograr la legitimación social de la institución en República Dominicana y solo se realizará con una gestión basada en la defensa de la dignidad humana frente al Estado, siempre garantizando los Derechos Fundamentales plasmados en la Constitución”

Y aquí no debemos olvidar, como apunta el jurista Roberto Antonio Medina Reyes, en su reciente trabajo “La Administración del Estado Social, Democrático de Derecho”, que La función esencial de la Administración Pública en un Estado Social y Democrático de Derecho consiste en la realización de los derechos fundamentales, es decir, en la materialización de un conjunto de disposiciones ius fundamentales que tienen como finalidad el desarrollo de las personas en un marco de libertad individual y de justicia social.

Legalmente tiene legitimidad activa y procesal, pero no la ha sabido usar en litigios estratégicos que le brinden la legitimidad moral y con ella la legitimidad social.

Asimismo, la tramitación pura y simple de las quejas de los ciudadanos no es un indicador de gestión válido, lo que sí es un indicador de gestión potente es la resolución de los conflictos o las injusticias del ciudadano.



La Estrategia complementaria es la educación y la investigación, pero no se ha llevado a la práctica social.

Es cierto que debe tomar en solitario sus decisiones y cargar luego con las consecuencias y eso no favorece su trabajo porque lo expone. Para superar esa dificultad puede recurrir a variantes objetivas y otras subjetivas. Las objetivas son las que le marcan el derecho internacional de los derechos humanos. De ese modo se va a equivocar poco y aunque incomode, su recomendación será inapelable. Otra es ubicarse desde las posiciones de las organizaciones de la sociedad civil, las cuales podrán brindarle una mayor fortaleza. Las variantes subjetivas las determina su conciencia.

Expuesto como ha sido lo anterior, a título de conclusión, cabe señalar: los retos más concretos que le tocara enfrentar a la nueva gestión del Defensor del Pueblo Dominicano son los siguientes: desarrollo de la institución, cobertura de vacantes, legitimación social, legitimación procesal, competencia amplia, incidencia en la resolución de conflictos y protección de víctimas de la violencia, autocensura, acceso a la justicia, protección víctimas y testigos, derechos difusos, trabajo en redes, derechos de los migrantes, violencia de género, derechos de tercera generación, agenda 2030 y *big data*

Para terminar, únicamente destacar que los dos conceptos básicos que deben ser el centro del marco teórico del Defensor del Pueblo son evidentemente la buena administración y la garantía de los derechos fundamentales. ■