

INSERCIONES NO PUBLICADAS

1

Solicitada por el señor Convencional Auyero

Sr. Presidente

El presente proyecto es reiteración del que presentara en mi carácter de Diputado Nacional en la reunión de la Cámara del período pertinente. Entonces fue una iniciativa novedosa que me ha parecido oportuno volver a presentar hoy, en otro contexto y con una maduración que hace más factible su institucionalización como lo evidencian las diversas inquietudes similares que están en las comisiones de la H. Cámara, una de ellas con sanción del Senado.

Por otra parte, el panorama universal se ha enriquecido con otras realizaciones, como la española incluida en el art. 54 de la Constitución vigente y con una ley específica y experiencia de funcionamiento.

He procedido a una simplificación y actualización de mi proyecto originario, como podrá apreciarse con un simple cotejo pero manteniéndome en la exigencia de la condición de abogado con experiencia y vocación publicista, lo que asegura la eficacia y el dinamismo político inherente al cargo y contribuye a una actuación mas objetiva de los requerimientos que, a mi juicio, debe tener esta función, que siendo de origen y jurisdicción parlamentaria debe proceder libre del influjo de las pasiones políticas y hasta donde sea posible, con los métodos de un magistrado judicial.

Por considerarlos vigentes procedo a transcribir con la lógica adaptación, los fundamentos del proyecto originario: “ hay una institución originada en Suecia en 1809 que paulatinamente va teniendo difusión –dentro de las líneas generales y no de los detalles- en todo el mundo.

Me refiero al ombudsman de aquel país escandinavo que en su Constitución de 1809 recibió el nombre de justice ombudsman.

Fue en este siglo que se inició el proceso de instauración de ese organismo parlamentario en otros países. Así como consecuencia de la contigüidad, Finlandia lo adopto en 1919; Dinamarca lo estableció en 1953, al disponer en su Constitución que el folketing (parlamento) designara una o dos personas que no deberían ser miembros del folketing, para controlar la administración civil y militar del estado, llevándose a cabo mediante una ley de 1954. Noruega por su parte creó en 1952, un ombudsman para asuntos relacionados con el personal militar y desde 1963 otro, el stortingets ombudsman, para la rama civil de la administración.

Fuera del ámbito escandinavo, Nueva Zelanda instituyó en 1962 Parliamentary Commisionery; Alemania Federal, en virtud de una reforma a su Constitución, aprobó en 1957 una ley creativa del comisionado parlamentario para asuntos militares. Por otra parte, en Gran Bretaña existe desde 1966 el comisionado parlamentario para la administración. Francia, por su parte, lo ha adoptado en 1972.

Además existen numerosos proyectos en una plétora de países tales como Canadá (proyecto de ley del año 1963) ;Estados Unidos de América (proyecto de ley del año 1964); India, Irlanda y Holanda, entre otros, lo cual hace suponer que en muy poco tiempo la institución a la cual nos referimos será común en todos los estados respetuosos de los derechos humanos. Ello habla elocuentemente de la eficiencia que ha demostrado tener la oficina del ombudsman sueco y sus similares surgida por la ejemplaridad de aquella. En su libro “La Institución del Comisionado Parlamentario”, Miguel M. Padilla expresa que el Congreso Internacional de Juristas, reunido en Río de Janeiro en 1962 para estudiar el tema “el imperio del derecho y la actividad del ejecutivo”, propuso que un alto funcionario, tal como el ombudsman de los países escandinavos, debe ser designado por la legislatura para un plazo determinado. Debe ser independiente del Poder Ejecutivo, responsable solo ante la Legislatura y remunerado directamente por ella. Debe estar facultado y tendrá la obligación de intervenir ya sea por su propia iniciativa o a pedido de particulares. Debe tener amplio acceso a todos los documentos y archivos del gobierno. Debe tener la facultad de citar e interrogar a testigos, tal como si se tratara de un tribunal. Sus informes deben ser anuales y recibir amplia publicidad (informe del comité tercero “control de los tribunales y de la legislatura sobre la acción del Ejecutivo”).

Hay que distinguir nítidamente el papel de un comisionado parlamentario del que desempeña un fiscal o una fiscalía. Ello es fundamental porque en nuestro país tenemos una Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas. El papel del fiscal encuentra su razón de ser en el proceso del cual es parte integrante. Su función es acusar, y por lo tanto tiende a lograr que un hecho sea calificado prima facie de delito. Tal es su misión en el proceso contradictorio. De ahí deriva una cierta mentalidad que podríamos denominar “fiscalista”, sistemáticamente acusadora, donde todos los esfuerzos están dirigidos a lograr una condena y no una reparación rápida de circunstancias que a lo mejor ni remotamente consisten en una violación de normas penales o administrativas, sino tan solo en un exceso de celo del funcionario respecto de los administrados, o de una interpretación por la vía judicial contencioso administrativa sería demasiado largo –pero que de ninguna manera constituye un delito contra la administración pública-, sino todo lo contrario, porque en vez de perjudicarla la beneficia, aunque ello esté en contra de los fines y objetivos de la ley interpretada. No podemos dejar de citar un caso habitual en nuestros medios administrativos, en que la interpretación de las normas y la calificación de hechos está orientada no por el deseo de cumplir con los fines de la legislación sino con lo que perjudicara al administrado o al funcionario por motivos personales, gremiales o para lograr solucionar situaciones que no pueden ser resueltas con fundamento en los verdaderos motivos. Eso es lo que en derecho administrativo se denomina “desviación de poder”, que consiste en aplicar una norma o interpretarla con fundamento en otros fines –generalmente no objetivos- que los queridos por la misma norma. Ello, como es sabido, se logra a través de la interpretación formalista en lugar de utilizar la interpretación teleológica. Tampoco el sistema de fiscales sirve para defender al administrado de las interpretaciones rutinarias a que lleva la ley del menor esfuerzo de los funcionarios administrativos, siempre que esa interpretación rutinaria sea, como siempre sucede, a favor de la administración.

El comisionado parlamentario debe obrar mas bien por vía de la persuasión, logrando que en la administración se sienta jurisprudencia administrativa respecto de las interpretaciones que sirven mejor al objeto de las normas en cuestión, pues en general

las interpretaciones formalistas que son fruto del celo del funcionario no lo hacen incurrir a éste en ningún tipo de delito o falta, por lo que sería inútil una intervención de tipo fiscalista.

Frente al escepticismo que puede haber en torno de la idea de que la persuasión sea suficiente para disipar el celo, los prejuicios, la rutina o la desviación de poder de los funcionarios, cabe señalar que en general esos defectos de la vida administrativa son fruto de la ignorancia o del temor del funcionario, incluso de las asesorías letradas, que prefieren la comodidad que brindan las decisiones a favor de la administración, por lo que pueden ser disipados mediante la autoridad de un dictamen del comisionado del parlamento; como ahora sucede con la autoridad de un fallo judicial, los cuales ofrecen el inconveniente de que obligan al administrado a litigar contra el Estado.

En consecuencia, un comisionado parlamentario no es incompatible con una fiscalía de investigaciones administrativas. Esta última puede seguir desempeñando su papel de custodia de los delitos contra la administración pública mediante la investigación de los presuntos hechos delictuosos y ulterior denuncia. En cambio, el comisionado tendrá una función de protección del administrado y de custodio de la interpretación de las normas en función del fin querido a través de su actuación en aquellos casos que, por revestir suficiente gravedad institucional, a su criterio o al de los legisladores pueda orientarse la conducta de la administración centralizada o descentralizada respecto de los administrados y subordinados mediante la persuasión y la emisión de opinión. Sin perjuicio de ello podrá desempeñar funciones de investigador de presuntos delitos en su carácter de órgano del Poder Legislativo, a través del cual éste cumple sus funciones de control sobre el poder administrador.

No significa nada de esto un avance o una interferencia sobre el Poder Ejecutivo, como podrán defender ciertos exagerados defensores de una independencia de los poderes, que llega incluso a negar la posibilidad de revisión de los actos de administración por parte del Poder Judicial. Por el contrario, la institución del comisionado significa una colaboración con el Poder Ejecutivo, ya que en la mayor parte de las veces las decisiones agraviantes, para los administrados y los funcionarios de la administración se elaboran en los niveles medio e inferiores de ésta, y aunque el Poder Ejecutivo puede tomar conocimiento de ello a través del recurso de alzada, ello es muy infrecuente, pues dicho recurso es sumamente lento, y además se decide de acuerdo con dictámenes impersonales de asesorías letradas que tratan de mantener un *spirit de corps* con los funcionarios cuyas decisiones deben revisar, limitándose las autoridades superiores de la administración a seguir los correspondientes dictámenes. Honrosa excepción a este respecto es la labor de esclarecimiento de la Procuración del Tesoro, pero sucede que el administrador no puede recurrir directamente a ella, sino que su intervención es recavada en el curso de un recurso de alzada y solo cuando hay interés fiscal, todo lo cual acarrea demoras. Por lo tanto el comisionado parlamentario puede ayudar a evitar actos de agravio para administrados cuya culpa, sin tenerla por deberse a decisiones elaboradas por la burocracia intermedia, es cargada en la cuenta del poder administrador. Por ello decimos que es una verdadera colaboración con éste. Además, de ninguna manera el comisionado tiene *imperium* para revocar un acto del poder administrador, siendo sus únicas armas la persuasión, la mediación, la formulación de la doctrina correcta y eventualmente la denuncia ante el Poder Judicial del funcionario que hubiese delinquido sin perjuicio de las funciones de asesoramiento que tiene respecto del Poder Legislativo del cual depende, sobre las necesidades de

reformas legislativas o de información sobre los hechos que investigare para que luego el parlamento adopte las medidas que crea conveniente dentro de sus facultades legislativas o de control.

En su obra ya citada el doctor Miguel Padilla examina la objeción que algunos podrían hacer al comisionado del Congreso con fundamento en la existencia del régimen de separación de poderes. Dice sobre el particular: “ si el ombudsman tuviera la facultad –como en Suecia, por ejemplo- de formular recomendaciones a la administración y hasta requerir sanciones o imponerlas el mismo, en esa misma medida se daría una invasión del órgano legislativo en áreas propias al Poder Ejecutivo, lo que no podría aceptarse, so pena de poner en cuestión la vigencia del ordenamiento constitucional en el aspecto relacionado con la división de poderes.

“Este argumento es más efectista que verdadero: por un lado, la estructura del sistema de separación de los poderes no representa un obstáculo para que el órgano parlamentario, sin salirse del marco que aquel ejerce un contralor sobre el desempeño del Poder Ejecutivo (por medio de interpelaciones a los ministros, de comisiones investigadoras, de declaraciones y pedidos de informe, juicio político, etc.). Siendo esto así, no se advierte que inconveniente existe en que el parlamento delegue parte del ejercicio de esa facultad en un funcionario dependiente de él, aunque de elevada jerarquía”.

“Por otra parte la trascendencia de esta dificultad se vincula directamente con las competencias y poderes que se asignan al ombudsman, puesto que si su función se circunscribe a requerir informes de los organismos administrativos, y revisar la documentación oficial, las sugerencias que estime oportunas, el principio de la separación de poderes no resulta afectado, sin mengua de la eficacia de la institución”.

Respecto de la objeción sobre la imposibilidad que el ombudsman tiene para actuar con eficacia en países de gran población o territorio, cabe reconocer que fue establecido y actúa con éxito “en países de reducida superficie y número de habitantes de alta homogeneidad social y prácticamente exentos de situaciones conflictuales importantes”, donde puede atender personalmente todos los asuntos.

Pero sería distinto en estados de gran población y extenso territorio. Ello, en nuestra opinión, no es óbice, pues puede adaptarse la situación haciendo que el comisionado se ocupe de aquellos casos que revistan suficiente gravedad institucional, a su criterio o al de los legisladores. Basta resolver un “leading case” para que los similares se adapten al mismo si aquel goza de gran autoridad, como es la de provenir de un comisionado del parlamento a cuyas decisiones y pareceres se les da una gran difusión. A esto se debe agregar que tales dictámenes tendrán también una gran autoridad si la argumentación es completa y exhaustiva, no como algunos fallos judiciales o dictámenes administrativos excesivamente parcos.

Como dice Miguel Padilla “no hay que olvidar que la misión confiada al ombudsman no aspira sino secundariamente a la reparación de los agravios causados por decisiones administrativas deficientes: su objetivo primordial consiste en el efecto preventivo de sus observaciones, sugerencias y llamados de atención”. Bajo este ángulo pierde trascendencia el reparo apoyado en la imposibilidad práctica de que pueda el comisionado investigar la mayoría de las quejas recibidas.

A esto puede agregarse que lo importante es que el comisionado resuelva cosas de derecho, mas que de hecho, con una premura mayor de lo que podría hacer la justicia, que solo puede pronunciarse en el caso concreto y por vía de acción o recurso.

El proyecto de ley que somete a la consideración del cuerpo tiende a la creación de un comisionado del Congreso que constituya una adaptación del ombudsman a nuestra realidad.

Se ha estimado que la mejor forma de nombrarlo es por elección de entre una terna formada por concurso, sin perjuicio de la designación directa en caso de declararse desierto el concurso. Al término del periodo se lo podrá reelegir, sin perjuicio de que pueda proponer otro candidato y que la Asamblea Legislativa escoja entre ambos.

Si bien el funcionario dependerá exclusivamente de ambas Cámaras del Congreso, se establece una Comisión Bicameral para que informe sobre sus actividades y pida eventualmente que cada Cámara por mayoría absoluta, convoque a la Asamblea Legislativa para la remoción del comisionado.

Como condiciones para poder ser nombrado Comisionado, se establece que sea abogado argentino, con ocho años de egresado y que no sea miembro de las Cámaras, ni Secretario o Prosecretario de ellas. Finalmente, se exige una sólida reputación de integridad, capacidad e imparcialidad. Estará asistido por defensores adjuntos y nombrados por concurso, y tendrá asesores especializados en las diversas áreas dónde puedan surgir conflictos. En cuanto a sus funciones, su papel tendrá un doble carácter: por un lado actuará como organismo investigador de presuntos delitos cometidos en ocasión del ejercicio del empleo o funciones públicas, o de hechos que fueren susceptibles de sumarios administrativos, solamente cuando los hechos fueran denunciados por un legislador o si, a su criterio, revistiesen suficiente gravedad como para dar satisfacción a la opinión pública, e incluso – lo cual es absolutamente novedoso – cuando el presunto autor de los hechos lo pida con fundamento en la existencia de una posible desviación de poder, como sucede cuando la administración pública, para remover a un funcionario por razones ajenas a los hechos impugnados, se distorsiona la calificación de hechos que normalmente no dan lugar a acción disciplinaria o penal alguna, o cuando se ordena sumario en caso en que solo cabe una interpretación de derecho con el propósito de suspenderlo preventivamente o de afectarlo en su legajo hasta que se concluya el sumario.

Igualmente, cuando los hechos por investigar involucren abuso de autoridad o desviación de poder para algún habitante y éste requiriese la intervención del Comisionado. Por otro lado tendrá a su cargo la investigación de la conducta de los funcionarios de la administración pública centralizada y descentralizada, cuando dichas conductas revistan suficiente gravedad institucional como para justificar su intervención, a fin de efectuar las necesarias sugerencias o denunciar los delitos, si realmente los hubiere. Pero lo más importante es que junto a su atribución de denunciar los delitos “prima facie” comprobados podrá emitir pareceres y dictámenes sobre hechos que no fueren delitos, cuando dichos hechos signifiquen un abuso o una desviación de poder, entendiéndose por esto el perseguir finalidades distintas a las tenidas en cuenta para la norma que se aplique cuando haya una violación del derecho común en dicha violación puede ser justificable o no para las vías judiciales, todo ello condicionado a que tenga suficiente gravedad institucional. A tal efecto, podrá formular las pertinentes recomendaciones.

Es decir, que actuará como delegado del Congreso para denunciar ante la justicia los delitos, en concurrencia con la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, para investigar los hechos que le señalen los Legisladores y también – siendo esta la función más novedosa- como órgano de reclamación del los habitantes frente a interpretaciones formalistas del derecho o abuso de autoridad y desviaciones del poder, cuando tengan la suficiente gravedad institucional para que su solución tenga un valor ejemplar. También actuará como auxiliar del Congreso, llamando la atención sobre carencias legislativas o vicios de la legislación y reglamentos existentes.

Solicitada por el señor Convencional Alfredo Bravo

DEFENSOR DEL PUEBLO;

El proyecto de la mayoría define la naturaleza de la institución del Defensor del Pueblo, su misión y funciones. En líneas generales el proyecto se adapta al esquema o modelo del ombudsman parlamentario clásico originado en Suecia en 1809 y que se extendió a partir de ambas guerras mundiales por casi todo el mundo.

Sin embargo, y pese a que se ha establecido en el proyecto con claridad dos de sus funciones esenciales, a saber: la tutela de los derechos reconocidos en la Constitución y en las leyes y del principio de legalidad, así como la supervisión de la conducta de la administración, se han omitido dos que también constituyen su función primordial.

Esto es:

- 1) La posibilidad de sugerir nuevas medidas legales y;
 - 2) Promover la sanción de las autoridades que dificulten su actividad.
- 1) Posibilidad de sugerir cambios legislativos:

Esta posibilidad constituye una función esencial del ombudsman por cuanto el permanente contacto con el público que formula sus quejas permite detectar los errores sistemáticos, las inconsistencias de la legislación, las Lagunas técnicas, las insuficiencias normativas que hacen posible el abuso y la desconsideración.

La filosofía del derecho y la sociología jurídica han puesto de manifiesto hace ya mucho tiempo que el problema no son solo los malos funcionarios sino también las malas leyes, las instituciones defectuosas que deben ser corregidas. El Defensor del Pueblo es un comisionado parlamentario dotado de amplios poderes de investigación

que esta en condiciones excepcionales para proveer de datos invaluableles al Congreso Nacional acerca de distintas cuestiones, lo que contribuiría substancialmente a facilitar la labor legislativa. Esto fue especialmente recogido en el art. 200 de la Constitución Española de 1978 que estableció que los diputados, los grupos parlamentarios y las Comisiones pueden solicitar la intervención del defensor del pueblo para la investigación o esclarecimiento de actos, resoluciones y conductas concernientes a la Administración Pública que afecten a un ciudadano o grupo de ciudadanos. La imparcialidad y el alejamiento del defensor del pueblo de la puja entre oficialismo y oposición hace que sus informes y sugerencias basadas en la experiencia practica de todos los días permita poner sobre el tapete confiablemente problemas y situaciones, practicas viciosas, conductas discriminatorias que necesitan ser corregidas legislativamente. Es necesario contar, para modernizar la labor de los cuerpos parlamentarios con este apoyo a fin de tomar decisiones políticas de trascendencia con conocimiento directo del caso.

Las investigaciones y sugerencias del Defensor del Pueblo de España en materia de instituciones penitenciarias, del sistema de seguridad social, de las residencias para personas de tercera edad, de los institutos de menores, del aprovechamiento del espacio urbano y de las viviendas de interés social permitieron abrir el camino para importantes cambios legislativos. La propia ley 24.284 de creación del defensor del pueblo en la República Argentina prevé en el art. 27 la posibilidad de sugerir reformas a la legislación. En consecuencia, no se entiende porque esta función primordial, reconocida en el derecho comparado y en la legislación nacional, ha sido omitida del texto constitucional.

Es importante que conste en la Constitución para sustraer esta cuestión de los vaivenes de la política legislativa argentina.

2) Posibilidad de Impulsar sanciones y exponer a la censura pública a las autoridades que dificultan su actividad.

Esta facultad es indispensable para exponer a la luz de la opinión publica aquellos funcionarios que amparados en la maraña burocrática del moderno Estado Social de Derecho utilizan el cargo en su propio beneficio o para satisfacer oscuros resentimientos. El peor problema que afronta el Defensor del Pueblo es el silencio de la administración que no responde ni a sus pedidos de informes ni a sus recomendaciones. Resulta entonces necesario que este dotado de la facultad de denunciar estas situaciones tanto a las autoridades competentes como a la opinión publica para mantener su credibilidad. Esto esta reconocido internacionalmente en el tercer Coloquio o del Instituto Latinoamericano del Ombudsman celebrado en Buenos Aires en 1991 con la presencia del Sr. presidente de la Nación, Dr. Carlos Menem y del actual Defensor del Pueblo, Dr. Jorge Maiorano.

Resulta preciso que también esta facultad conste expresamente en el texto constitucional, atento a que esto fue omitido, por razones políticas, de la ley 24.284 de creación de la Defensoría del Pueblo.

Para finalizar entiendo también que el proyecto de la mayoría adolece de una falla muy importante. Si bien se garantiza la independencia funcional, no se asegura la independencia presupuestaria.

Todos sabemos que el mecanismo tradicional de desarticulación y sometimiento de los organismos de control ha sido el recorte y retaceo de fondos. Sujetar la labor del Pueblo a los dineros que le provea el Congreso Nacional de su propia partida presupuestaria, significa someterlo a las presiones e intereses del partido o coalición de partidos que dominen circunstancialmente el Congreso. Es hacerlo prisionero del oficialismo.

Por este motivo y como se trata de una magistratura de opinión, el defensor del Pueblo debe contar con autonomía presupuestaria y su remuneración deberá ser intangible como así lo establece la Constitución de 1853/60 para los jueces de la Nación (arts. 99 y 96 de la Constitución Nacional).

3

Solicitada por la señora Convencional Dressino

Numerosas constituciones y legislación en el mundo han adoptado ésta Institución, casi desde comienzos de siglo; así el ombudsman (en sueco "hombre que da trámite"), puede encontrar su origen en los países escandinavos, principalmente en Suecia (1809), como representante del Parlamento para velar por el cumplimiento de las leyes, equilibrando las facultades entre el rey y el Consejo. En principio nace para fiscalizar la gestión de la Administración y mecanismo propio de los sistemas parlamentarios.

Hoy lo encontramos en las mas modernas Constituciones del mundo, Finlandia (1919), Dinamarca (1953), Noruega (1962), Francia (como mediador), Estados Unidos, Italia, Brasil (a nivel municipal), Portugal (mediador de justicia), la Constitución de España de 1978 que en su art. 54 prescribe: "Una ley orgánica regulará la institución del defensor del pueblo, como alto comisionado de las Cortes generales, designado por éstas para la defensa de los derechos comprendidos en este título, a cuyo efecto podrá supervisar la actividad de la administración, dado cuenta a las Cortes Generales"; lo legitima asimismo para interponer ante el Tribunal Constitucional los recursos de inconstitucionalidad y amparo.

Las modernas constituciones provinciales también lo prevén, así la de Córdoba, La Rioja, Formosa, Río Negro, San Luís, San Juan y en la Capital Federal introducido por /// Ordenanza N° 40.831/85.

La legislación sueca ha distinguido diversas clases de Ombudsman a saber: el Parlamentario (JO), instituido para darle al Parlamento medios de verificar la observancia de leyes y ordenanzas por los jueces, funcionarios Públicos y oficiales del ejercito; el anti-trust (NO), designado par el gobierno, instituido para promover la economía en la medida de las necesidades públicas; el del Consumidor (KO), designado par el propio gobierno para garantizar leyes de protección al consumidor y el de prensa (PO) o tribunal de honor sueco, designado por un comité especial, funcionando como un Consejo donde se pueden presentar las quejas sobre violación a la ética periodística.

En otros países forma parte del Ministerio Público, o del Poder Ejecutivo o para la defensa de los Derechos Humanos como el caso de Colombia, e inclusive para funciones militares. En nuestro caso es importante diferenciarlo de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y del Ministerio Público.

El mayor intervencionismo estatal en contraposición con el estado liberal o abstencionista y la insuficiencia de mecanismos de control para frenar los abusos estatales, tal como sostuviera Gordillo, son las causas principales que justifican su inserción en las legislaciones.

Es pues, éste órgano auxiliar el remedio para dar soluciones rápidas y prácticas a las necesidades del hombre de la calle, para que el hombre común conozca mejor sus derechos.

Se establece la Defensoría del Pueblo en el ámbito del Congreso de la Nación, pues es la institución quién representa la soberanía popular, con autonomía funcional, no sujeta a instrucciones, es decir independiente de los poderes del Estado.

Su función primordial es la de controlar la actividad administrativas sobre todo cuando ésta se torna burocrática o no presta los servicios o los presta en forma deficiente. Por ello es la herramienta apta para el ciudadano en el control y participación para la defensa de sus intereses individuales o colectivos (tanto para los derechos públicos "subjetivos" como para los comunitarios, como por ejemplo los de usuarios y consumidores entre otros).

El defensor del pueblo, a quién se ha dotado de legitimación procesal, no recibe instrucciones de autoridad alguna, siendo elegido y removido por el Congreso con una mayoría calificada, para lograr un mayor consenso. Dura en sus funciones cinco años, término conveniente, teniendo en cuenta que puede ser reelegido por una sola vez; por otro lado es conveniente que no coincida con el período presidencial para evitar suspicacias políticas.

Es conveniente también, que su designación imparcial recaiga en una persona de cierto prestigio social, intelectual y moral, para que goce de respeto lo que legitima aún más su poder. Es una especie de abogado social, que sirve de nexo entre los poderes y la ciudadana, siendo imprescindible que esté acompañado de adecuados agentes, infra estructura operativa, y acceso a las reparticiones públicas.

Investiga sobre quejas y reclamos, opina por los medios de comunicación e informa al mismo tiempo, denuncia, aconseja al Parlamento, aunque no goza de la potestad de dictar resoluciones.

Mediador fundamental para llevar al Congreso o al Poder Judicial diversos reclamos o bien iniciar ciertas acciones como puede ser el caso del "Amparo".

Entendemos también que el defensor del pueblo debe gozar de los mismos privilegios e inmunidades de los legisladores.

Finalmente, el funcionamiento y la organización deberán ser regulados por una ley especial, la que deberá contemplar un procedimiento ágil, flexible y gratuito.

Para quienes opinan que el instituto es experimental y que su incorporación constitucional significaría petrificarlo, les decimos que sin llegar a pensar en soluciones mágicas para la problemática, constituye una herramienta eficaz a la creciente demanda de soluciones administrativas y el mejor modo de lograr mayores protecciones de los derechos humanos, en especial para ésta América Latina en desarrollo.-

4

Solicitada por la señora Convencional Figueroa

DEFENSOR DEL PUEBLO

Señor Presidente:

La Comisión de Sistemas de Control ha considerado los cuatro temas que apuntan al fortalecimiento de los mecanismos de control en la República. Uno de ellos el de la Defensoría del Pueblo, fue analizado a la luz de los proyectos presentados por las señoras y señores convencionales y ha tenido en cuenta los antecedentes que existen sobre la materia en nuestro país como en otras naciones. Nos toca hoy informar sobre el despacho de la mayoría conformada por los convencionales de los bloques del P.J., U.C.R. y Frente Grande. Se le otorgó al instituto jerarquía constitucional, garantizando así su consolidación y permanencia en el tiempo.

La defensoría del pueblo es una institución de larga tradición en los países que poseen un sistema democrático consolidado, pero incipiente en el nuestro y Latinoamérica. Su institucionalización brinda a las personas que habitan este país, una respuesta ágil y adecuada ante los problemas ocasionados por la ineficacia de la administración, que perjudica o amenaza sus derechos, garantías e intereses convirtiéndose en un poderoso instrumento de la participación popular en la cosa pública.

Este instituto integra junto con el Ministerio Público, la Auditoría General de la Nación, el acuerdo con quórum agravado para la designación de ciertos funcionarios, un conjunto de nuevas instituciones que van a procurar el fortalecimiento de los controles, indispensables éstos a fin de garantizar un verdadero respeto por los derechos y dignidad humanos, en toda su dimensión, eficiencia de una buena administración, sin irregularidades, sin privilegios, sin penetración de índole partidaria. Debiendo puntualizarse que un buen informador público no puede caer en persecuciones de tipo político partidarias.

Es un importante aporte a los modernos institutos de contralor y defensa de los derechos de los ciudadanos. Es a partir de la segunda guerra mundial que se propaga ampliamente esta institución, que como se dijo tiene sus orígenes en Suecia en el

siglo XVIII. Su aparición se debe al creciente intervencionismo por parte del Estado, con su secuela de enfrentamiento entre los dos términos de una relación aparentemente antitética autoridad y libertad. Por el otro lado la ausencia de los mecanismos de control, que no llegan a constituir en la actualidad instrumentos idóneos para frenar los abusos estatales.

Vamos a proceder a la explicación de la norma siguiendo la sistematización de su redacción: 1) Su ubicación dentro del ámbito del Congreso; 2) Su autonomía; 3) Sus funciones 3) Legitimación procesal 4) Su designación y remoción 5) Su mandato 6) Su organización y funcionamiento.

Al igual que los derechos sociales, receptados mucho antes en las constituciones provinciales que en el derecho nacional, el Defensor del Pueblo encuentra antecedentes en nuestras Provincias: Córdoba (art. 124), comisionado para la defensa de los derechos colectivos o difusos, la supervisión sobre la eficacia en la prestación de los servicios públicos y la aplicación en la administración de las leyes y demás disposiciones de acuerdo a lo que determine la ley. Formosa (art. 150) , La Rioja (art. 144), Río Negro (arts. 167/169), Salta (art. 124), San Juan (art. 150) y San Luis (art. 235).

1) Establécese en el ámbito del Congreso de la Nación la Defensoría del Pueblo, la que actuará con plena autonomía funcional.

Su ubicación en el ámbito del Congreso **atiende a una concepción parlamentarista a diferencia de la concepción ejecutiva que lo sitúa dentro del ámbito del poder ejecutivo) está avalada por la legislación vigente sobre el tema en la República (vg. Ley 24.284 del 2/12/93** que crea la Defensoría del Pueblo en el ámbito del Poder legislativo Nacional), y tiene también su fundamento en que la práctica de la institución a nivel internacional demuestra su mayor independencia e imparcialidad en relación a cuando funciona en la órbita del Poder Ejecutivo, al que debe controlar. Las Constituciones provinciales que han receptado a la institución también la sitúan dentro del ámbito del congreso.

Su nombramiento con una mayoría calificada tiende a evitar actitudes gatopardistas como sería el caso de que el partido gobernante nombrara a un correligionario o compañero cuyo propósito básico sea solo simular una gestión de control o practicarla solo con aquellos no sumados al oficialismo.

Se lo dota de **autonomía funcional** porque se ha creído importante dotar a esta figura de las máximas facultades para actuar en defensa de los intereses de los ciudadanos.

Los clásicos controles internos del estado no serían suficientes en la compleja vida social. De ahí la importancia de establecer un control de naturaleza diferente, que complemente a aquel (oficia también como un complemento del control jurisdiccional). En efecto, parece utópico pretender que la Administración pueda llegar a auto controlarse eficazmente a través de una vigilancia y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores. Por lo tanto la figura del Defensor del Pueblo aparece como indispensable para ejercer la representación de los derechos individuales y colectivos ante la burocrática administración, con el objeto de protegerlos de sus errores, arbitrariedades, omisiones y demoras.

La propia naturaleza de la institución requiere que goce de plena libertad y

autonomía.

El robustecimiento de los poderes de la Administración hace necesario proteger a los individuos frente a su funcionamiento y sujetarla a medios de control, lo que en definitiva redundará en una eficiente labor de la misma. El defensor del Pueblo aparece como una alternativa lógica y razonable de control.

La American Assembly describe al defensor del pueblo como un funcionario independiente, de alto nivel jerárquico, que recibe quejas, que efectúa investigaciones dentro de las materias involucradas y hace recomendaciones, puede hacer investigaciones de oficio. Publica informes periódicamente no puede rever actos administrativos".

Si bien es el Congreso el que lo elige no puede dar instrucciones sobre la manera de tratar los casos individuales ni interferir en su actividad.

2) SUS MISIONES SON: la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses previstos en la Constitución y las leyes, frente a actos u omisiones de la Administración Pública y el control del ejercicio de las funciones administrativas estatales.

Debe destacarse que este representante social, es un importantísimo operador, custodio de los derechos, garantías e intereses de las personas que habitan este país. (Siguiendo Cassin de la Academia de la Haya, una de las características esenciales del concepto de derechos humanos es la impresionante expansión de la idea y de su contenido los derechos humanos se dividen en dos grandes grupos: los derechos Civiles y Políticos por un lado y los derechos económicos, sociales y culturales por el otro. A estos se suman los derechos de la tercera generación como los de medio ambiente, defensa consumidor etc. Si bien no está contemplado expresamente dentro de la norma constitucional una de las características esenciales del Instituto es la de investigar denuncias que lleguen a su conocimiento, investigar, dar a publicidad las conductas desviadas de la Administración Pública, amonestar en el sentido moral a los funcionarios que actúen en forma incorrecta. Esto si bien hace al funcionamiento del instituto, iniciar acciones judiciales o recursos administrativos y también deberá informar sobre sus funciones, anualmente a la opinión pública.

Debiendo actuar en los casos en que por actos de la Administración Pública, centralizada, descentralizada, entidades autárquicas, Sociedades del estado; sociedades de economía mixta, sociedades con participación estatal mayoritaria, y todo otro organismo del Estado Nacional cualquiera fuere su naturaleza jurídica, denominación, ley especial que pudiere regirlo, o lugar del país donde preste sus servicios. Quedan comprendidas dentro de su competencia las personas jurídicas públicas no estatales que ejerzan prerrogativas públicas y las privadas prestadoras de servicios públicos. También entendemos que quedan incluidos los organismos de defensa y seguridad. Asimismo tiene intervención en aquellas situaciones en que se afecten o puedan verse afectados derechos colectivos. En tal sentido basta repasar las secciones de lectores en todos los diarios para tener un cabal panorama de las cotidianas quejas de los habitantes, víctimas de la "maquinaria burocrática", situación en los remedios clásicos administrativos o judiciales son harto ineficaces, insuficientes, inactuales, cuando no inaccesibles, dejando al hombre común inerte frente a la desidia administrativa. Actúa como estímulo de las energías sociales, informando en los asuntos públicos y velando por el cumplimiento de las misiones y funciones asignadas a la Administración en cada área,

comprendiendo también la protección y defensa de los derechos individuales y colectivos de las personas, por el cumplimiento de la igualdad de oportunidades, trato y derechos, sin distinción de géneros.

La característica del ejercicio jurisdiccional directo por parte del defensor del pueblo, habilita una manera ágil y eficaz de resolver problemas que se le planteen, sin necesidad de recurrir a otro órgano para lograr el reconocimiento judicial.

Siendo una de sus funciones primordiales la difusión pública de las irregularidades que se pudieran cometer en desmedro de los derechos, es decir realiza su control a través de la información pública, porque hoy a nadie se le escapa que la información es poder y que la difusión pública de las irregularidades detectadas o verificadas produce un efecto multiplicador inmediato y la correspondiente sanción social que muchas veces es mas efectiva y rápida que la sanción judicial. Un caso novedoso y exquisito podemos citar al Defensor del Pueblo de Canadá, que dispone de un canal de televisión para difundir la información, ejemplo este que bien podría ser imitado por nuestro poder administrador, garantizándole un espacio en los distintos medios de difusión popular.

Frente a actos u omisiones de la administración pública, ejerciendo la supervisión sobre la eficacia en la prestación de los servicios públicos. Frente a un hecho y acto lesivo, o una amenaza esta facultado para iniciar la acción pertinente. **El control de las funciones administrativas estatales** abarcativas de las centralizadas, descentralizadas, empresas del estado o con participación y también en aquellas privatizadas que presten servicios públicos.

3) Su titular, el Defensor del Pueblo, tiene legitimación procesal y no recibe instrucciones de ninguna autoridad.

La legitimación procesal dota al Defensor del Pueblo de amplias facultades para cumplir su misión. Podrá iniciar acciones o recursos judiciales en casos en que no obstante los tribunales puedan brindar una solución idónea al fondo de la cuestión, pero por problemas de falta de personería, de legitimación, de fondos o de tiempo pueda no haber un individuo legitimado o dispuesto a iniciar la acción (Gozaini, Osvaldo A., "El ombudsman. Utopía o realidad?", El Derecho, año XXXI, 13/7/93).

Al dotar al Defensor del Pueblo de una amplia legitimación para actuar puede aparecer el problema de la superposición de competencia con el Ministerio Público. Corresponde traer a colación una frase de Miguel Padilla que dice "nada sobra cuando de lo que se trata es de proporcionar un efectivo amparo a los derechos y libertades humanas frente a las amenazas, cualquiera fuere su origen, que intenten o consigan afectarlas".

4) Es elegido y removido por el Congreso de la Nación con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras. La duración de su mandato es de cinco años y podrá ser reelecto por una sola vez.

El nombramiento y remoción por el Congreso se realiza a fin de garantizar su independencia. La mayoría calificada que se exige en su nombramiento es a fin de que el electo cuente con sólido respaldo y consenso de los representantes del pueblo. El Congreso debe fijar las normas que regirán su actuación, pero no puede dar instrucciones sobre la manera de tratar los casos ni puede interferir en su actividad.

En esta inteligencia Pedro Frías en "Las nuevas constituciones provinciales" expresa que si bien se trata de un funcionario designado por las cámaras, su

relación no debe ser entendida como un acatamiento jerárquico y disciplinario al Parlamento sino que debe asegurársele autonomía para que pueda actuar con objetividad y neutralidad en el cumplimiento de su objetivo.

En cuanto al tiempo de duración del mandato nos pareció conveniente que no coincida con el mandato de los legisladores que lo nombran y del Poder Ejecutivo que es el sujeto controlado.

5) El funcionamiento y la organización de esta institución serán regulados por una ley especial.

Ello en virtud de que no es inherente fijar su funcionamiento y organización mediante una norma constitucional. Habrá de establecer la funcionalidad del órgano y el mecanismo que asegure su posibilidad de abarcar todo el ámbito nacional, adecuando de inmediato la ley 24284/93 al marco constitucional.

Vamos a dar a luz un importantísima institución en defensa de los derechos del pueblo, ahora depende su eficaz funcionamiento de la voluntad política real de ejercitar verdaderos controles y no convertirlos en réplicas del famoso tartufo (que personifica a la mentira) de la novela de Alberdi.

DEFENSORIA DEL PUEBLO

Por incorporación de un artículo en la segunda parte del nuevo capítulo (art.3 inc.f- ley 24309)

Art....:

Establécese en el ámbito del Congreso de la Nación la Defensoría del Pueblo, la que actuará con plena autonomía funcional. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses previstos en esta constitución y las leyes, frente a actos y omisiones de la administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas estatales.

Su titular, el defensor del pueblo, tiene legitimación procesal y no recibe instrucciones de ninguna autoridad. Es elegido y removido por el Congreso de la Nación por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras. La duración en su mandato es de cinco años y podrá ser reelecto por una sola vez.

El funcionamiento y la organización de esta institución serán regulados por una ley especial.

DEFENSORIA DEL PUEBLO: por que su nombre

Designación por el congreso

Autonomía Funcional, no recibe instrucciones

Funciones: la protección y defensa de los derechos humanos y demás derechos previstos en esta constitución y las leyes, frente a actos u omisiones de la administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas estatales.

Modo de Designación: Con el voto de los tercios de los miembros presentes de cada Cámara.

Termino del Mandato posibilidad de redesignación: 5 años con posibilidad de

reelección por una sola vez.

Organización y Funcionamiento: Por ley.

ADECUACION DE LA LEY 24.284 AL TEXTO DE LA CONSTITUCION NACIONAL

1) Ámbito de actuación:

- La ley lo fija en el ámbito del Congreso.
- La Constitución también

2) Autonomía:

- La ley nada dice.
- La Constitución le otorga plena autonomía funcional.

3) Misión:

- La ley dice que el objetivo fundamental es la protección de los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos u omisiones de la administración pública nacional (art. 1).

- La Constitución dice que su misión es la defensa de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses previstos en esta Constitución y las leyes, frente a actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas estatales.

4) Titular:

- De acuerdo a la ley es el Defensor del Pueblo. Contempla la designación de adjuntos.

- La constitución establece también como titular al Defensor del Pueblo y deja el funcionamiento y organización para una ley especial.

5) Elección:

- La ley establece que lo elige el Congreso, mediante un procedimiento establecido por el art. 2: Ambas cámaras eligen una comisión bicameral de 7 senadores y 7 diputados, que respeten la proporción de la composición del cuerpo, que propondrán una terna para ocupar el cargo de Defensor del Pueblo, el que será elegido por la Cámara mediante los dos tercios de sus miembros presentes.

- La Constitución establece que es elegido por el Congreso con el voto de los dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras.

6) Remoción:

- En la ley, sólo por las causales enumeradas en el art. 10 y con el procedimiento del art. 11.

- En la Constitución se fija su remoción por el Congreso.

7) Duración:

- En la ley 5 años con opción a ser reelegido una sola vez.

- En la Constitución ídem.

- 8) Legitimación procesal:
- En la ley no la fija.
 - En la Constitución le otorga legitimación procesal.

Solicitada por el señor Convencional Montes de Oca

SEÑOR PRESIDENTE:

En el día de ayer, varios señores convencionales manifestaron la esperanza que la norma en defensa del orden constitucional y contra la corrupción, no fuera de necesaria aplicación. Personalmente, comparto esa esperanza, pero la historia de mi país me hace ser, lamentablemente, escéptico.

La creación de la Defensoría del Pueblo me remite a las mismas esperanzas y las mismas dudas.

La larga historia de arbitrariedades generadas desde el estado, y desde los funcionarios públicos me hacen presumir que infortunadamente, el defensor del pueblo tendrá mucho trabajo, cuando deba actuar en la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos y garantías previstos en la Constitución.

Sería largo e innecesario enumerar la cantidad de organismos creados o dedicados al arbitrario control de la vida política intelectual e ideológica de los argentinos. Los treinta y tres millones hemos, de una u otra manera sufrido las consecuencias de ésta arbitrariedad en el manejo de las funciones del estado. Pero, Señor Presidente, la esperanza en que la Defensoría del Pueblo tenga poco trabajo, ha sufrido, en el día de ayer, un nuevo ataque, que no solamente aumenta mi escepticismo, sino que, a mi entender, restablece en la Argentina la posibilidad de nuevas cazas de brujas.

La creación de la nueva Secretaría de Seguridad, como organismo superestructural, seguramente dará mucho trabajo al Defensor del Pueblo, encargado de defender los derechos y garantías frente a los actos u omisiones de la administración, riesgos éstos posiblemente aumentados con el nuevo organismo de vigilancia o de represión.

El control del ejercicio de las funciones administrativas del estado, tampoco parece ser plácido trámite para el futuro funcionario. Todos los descubrimos desde los medios de prensa, más y más irregularidades. Todos los días vemos como muchas causas de investigación son prolijamente abandonadas. Todos los días vemos la impunidad, rondando demasiado cerca del poder y en estos casos, la facultad de legitimación procesal del defensor del pueblo, seguramente habrá de ocupar una buena parte de su tiempo.

Pero al igual que muchos de los convencionales que opinaron ayer, tengo, a pesar de lo dicho, la secreta esperanza que la institución que estamos creando sea una reserva ética y administrativa, más que un organismo al cual los ciudadanos nos veamos obligados a recurrir.

Ojalá el futuro y la urgencia de la nueva Constitución den por tierra con mi escepticismo y hagan realidad mis esperanzas.

6

Solicitada por el señor Convencional Romero Feris

Señor Presidente:

Los diversos regimenes políticos vigentes de gran parte de Latinoamérica y del mundo occidental, han visto plasmar en sus legislaciones la figura del ombudsman o defensor del pueblo.

Esta figura nacida en Europa durante el siglo XIII y específicamente en Suecia es utilizada como una herramienta destinada a controlar la observancia de las leyes por los tribunales y funcionarios, y demandar ante la justicia competente a todos aquellos que, en el ejercicio de su función publica hubieren cometido ilegalidad o descuido en el manejo de los deberes que se le hablan asignado como funcionario, cualquiera fuere la causa.

En una primera aproximación surge la figura del Ombudsman como una necesidad de la corona sueca de vigilar el desempeño del Consejo Real y posteriormente se incorpora a su constitución como un organismo dependiente del Parlamento con las funciones antes señaladas. Surge así la figura del defensor o protector de los derechos del individuo.

Dicho Instituto, ha ido evolucionando y recién en la mitad del Siglo XX adquiere, en los diversos ordenamientos jurídicos vigentes, una relevancia de singulares trascendencias.

Durante todo el tiempo transcurrido, la figura jurídica fue madurando para transformarse en una necesidad de dotar al Parlamento de herramientas complementarias para prevenir y controlar el ejercicio abusivo del poder.

A partir de dicha época, se han ido produciendo paralelamente una renovación en las instituciones políticas, sobre todo de Europa, orientadas en su mayoría a buscar mecanismos destinados a salvaguardar los derechos del individuo en el marco de un sistema parlamentario.

Lo que se pudo advertir en dicha época fue la inserción de una serie de instituciones políticas virtualmente desconectadas de la realidad, y de las prácticas políticas de los pueblos en que fueron insertados, provocando una serie de excesos, sobre

todo con posterioridad a 1914.

Es por ello que la maduración ha sido muy lenta con referencia al trasvasamiento de instituciones políticas -si bien muy novedosas e interesantes- pero totalmente deshilvanadas de la realidad en donde se aplican, logrando en muchos casos imponer una institución sin tener en cuenta la idiosincrasia de cada pueblo, su educación y su tradición política, a fin de evitar que el instrumento creado facilite la anarquía o brinde algún tipo de herramienta que sostenga algún tipo de dictadura.

El crecimiento de la figura del Defensor del Pueblo, obedece a la necesidad de encontrar una respuesta al agigantamiento del Estado y a la arbitrariedad administrativa.

En la práctica, no podemos comparar los resultados obtenidos en los países nórdicos con el resto de los países latinos y latinoamericanos, sobre todo teniendo en cuenta los distintos regímenes políticos en donde fueron aplicados.

En los sistemas parlamentarios, el defensor del pueblo actúa como un representante del Parlamento, a fin de que se intente evadir la desnaturalización del poder y no lesione de manera expresa los derechos de los individuos. Tenemos el caso de España, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia, Finlandia, etc.

Otra forma más atenuada de aplicación del instituto mencionado lo vemos reflejado en un sistema semi presidencialista -como es el caso de Francia- en donde el defensor forma parte del Poder Ejecutivo, nombrado por el Consejo de Ministros y puede ser removido por el Consejo de Estado.

Por último en los regímenes netamente presidencialistas, el ombudsman se concreta a través de defensores especiales o ejecutivos para las diversas materias determinadas frente al Poder Ejecutivo (defensa del consumidor, de la actividad bursátil, del trabajador, etc.).

Como sucede en países como Venezuela, México y en gran parte de los estados que componen los Estados Unidos de América.

Como ya lo he destacado anteriormente lo que en nuestro país debemos tener sumo cuidado es tratar de evitar aplicar doctrinas y principios que son propios del sistema parlamentario.

El Ombudsman ha tenido su desarrollo y mayor aplicación en los países que han adoptado un sistema parlamentario, en los que existe una ínfima división entre los órganos ejecutivos y legislativos, siendo que el origen y permanencia del primero depende de la voluntad exclusiva del parlamento. A diferencia de nuestro país en que si bien el parlamento puede y debe controlar la actividad de la Administración Pública, pero ello se encuentra subordinado a través de las Comisiones Especiales del Congreso, sin que pueda ser delegada en funcionarios que no integran ese organismo por mandato popular.

En el mismo sentido, segundo Linares Quintana expresa que esa facultad ha sido reconocida por la Constitución como una atribución propia e indelegable del Congreso, que debe ejercerla a través de los procedimientos establecidos por ella y que corresponde

exclusivamente a los legisladores designados por el pueblo y no, por vía de delegación a funcionarios creados por el órgano legisferante.

De ello se deduce que la facultad de investigar que pertenece al Congreso y a cada una de sus Cámaras, es uno de los poderes implícitos que la Constitución, en su artículo 67 inciso 28 atribuye al órgano legislativo es decir, que la facultad de investigar encuadra específicamente con la doctrina consagrada por la jurisprudencia de la Corte Suprema, la que expresa que, concedido un poder por la Constitución se consideran implícitos los medios convenientes para ponerlo en práctica y ejecutarlo, siendo que la facultad de investigación del Congreso no constituye un fin en si mismo sino un medio para llevar a cabo el mandato que le otorga el art. 67 de la Constitución Nacional.

De ello se desprende que la atribución consagrada por la Constitución Nacional al Poder Legislativo no lo faculta para investigar indiscriminadamente cualquier asunto, sino que los mismos deben ser exclusivamente delimitados con fines legislativos vinculados por sus funciones específicas.

En nuestro país diversas Convenciones Constituyentes convocadas introdujeron en sus ordenamientos constitucionales la incorporación de la institución del Defensor del Pueblo u órganos con funciones similares a los que se conocen con el nombre de Ombudsman es así como se encuentran hoy legisladas en las provincias de Santiago del Estero, San Juan, Salta, La Rioja, San Luís y Córdoba; creándose todas en la órbita del parlamento o Poder Legislativo.

La figura del Defensor del Pueblo ha sido creada con la finalidad de propender a la defensa de los ciudadanos frente a la Administración Pública a fin de tutelar el ejercicio de petición y un estricto cumplimiento de los deberes de los funcionarios públicos que componen el estado, logrando una mayor protección de todos los derechos consagrados en la Constitución Nacional con independencia del origen de la lesión de los mismos, incluyendo la defensa de los derechos colectivos y de los intereses difusos.

La función de control que se propone encomendar al Defensor del Pueblo, dentro del ámbito del Congreso de la Nación, tiene cabida en nuestra Constitución como una manifestación más de las facultades que posee el Congreso de la Nación para controlar a la Administración Pública.

Ello se entiende así y a este respecto sostiene Bidart Campos, que el traspaso de las competencias del Congreso a otro órgano titular se encuentra vedado por nuestra Constitución, desapareciendo dicho obstáculo cuando dentro del ámbito del mismo poder su órgano titular asigna o distribuye alguna de sus capacidades en un órgano inferior.

Compartimos la iniciativa de la incorporación del instituto de la Defensoría del Pueblo dentro de la Constitución Nacional y en este mismo sentido he presentado un proyecto de reforma constitucional que incorpora la figura del Defensor del Pueblo a la Carta Magna.

A diferencia del despacho de mayoría creo conveniente que la figura del Defensor del Pueblo debe ser insertada en la Constitución con poderes propios, que le brinde una total y absoluta independencia al respecto, no solo del Poder Ejecutivo -a quien fiscalizará- sino también respecto del parlamento. De esta forma con la figura que se crea estaríamos dotando al instituto de una real independencia.

Para ello he propuesto que su elección no sea a través del Poder Legislativo, como un órgano delegado del mismo, sino como un verdadero representante del pueblo por los cuales velara por sus derechos, elegido en forma popular con el mismo procedimiento que se establece para elegir a los Diputados Nacionales.

Por las razones expuestas es que sin oponerme a la creación de la figura del Defensor del Pueblo, no comparto el despacho de mayoría en cuanto establece la incorporación del mismo dentro del ámbito del Congreso de la Nación, como un poder delegado de este. Sosteniendo la introducción del instituto mencionado tal como lo propuse en el proyecto presentado al que me remito para no entrar en mayores abundamientos -

Por ello señor Presidente, aprobaré el despacho de mayoría en general rechazándolo en particular.

7

Solicitada por el señor Convencional Saravia Toledo

El despacho de la mayoría sobre el defensor del pueblo merece nuestro reparo. En primer lugar, cabe destacar que cuando se alude a su misión, se señala que ella consiste en la protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses previstos en esta Constitución y las leyes. Con tal enunciado, se amplía y confunde la misión del defensor del pueblo. Se amplía porque al abarcar la protección de los derechos humanos se excede su específico cometido que consiste en peticionar por los administrados y defenderlos ante la administración pública, como también supervisar su actividad pudiendo proponer medidas tendientes al mejor desenvolvimiento de la gestión administrativa. Así, su ámbito de actuación se vincula con aquellos actos u omisiones de la autoridad que deslucen la función administrativa y deterioran su imagen ante la opinión pública y ante los particulares directamente afectados por una ineficiente gestión administrativa. Obviamente que si como consecuencia de la intervención del defensor del pueblo se constata la comisión de actos punibles, tal circunstancia implicaría la derivación a la justicia criminal.

El perfil descrito del defensor del pueblo es el que se ajusta a la forma en que la institución ha sido receptada en la legislación comparada. Así Suecia -cuna del instituto- Australia, Austria, Noruega, Holanda, Israel, Nueva Zelanda, Francia, Estados Unidos, a nivel de los estados locales (Connneticut, Columbia, Florida, etc.). Tal concepción del defensor del pueblo, es la que luce en la Constitución

Española (art. 54) y en el constitucionalismo provincial (Salta art. 124 inc. 5; San Luís, art. 235; Córdoba, art. 124; La Rioja, art. 144). Es la configuración que ha asumido en la Capital Federal en el ámbito municipal (ordenanza 40.831 de 1985) y en la ley nacional recientemente sancionada 24.284. En este último dispositivo se establece que el objetivo fundamental de la institución es el de proteger los derechos e intereses de los individuos y de la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la Administración Pública Nacional (art. 1). Insistimos en que la expresión del despacho de la mayoría al referirse a los derechos humanos parece ir más allá de la mención a los "derechos" que se hace en la Ley 24.284. En ésta norma la competencia del defensor del pueblo se la relaciona con lo que concierne estrictamente a la actividad administrativa. En cambio, cuando se le otorga la misión de proteger los derechos humanos su objetivo se expande generando la posibilidad de colisionar con la función judicial. En efecto, si por una decisión de la autoridad pública se afecta la libertad de expresión  cabr a recurrir al defensor del pueblo para obtener el debido amparo?   no implicaría ello una superposición con la actuación que inexcusablemente le correspondería a los jueces?. Es en este sentido, que la institución así pergeniada constituiría un factor de confusión pues podrían plantearse cuestiones de competencia que en vez de contribuir mas bien perjudicarían la mejor defensa de los derechos de los administrados.

Con referencia al defensor del pueblo, no cabe perder de vista que su campo de acción especial es proteger a los administrados contra los excesos de la administración sin que, respecto de tales vicios, se pueda obtener amparo ante la justicia ordinaria porque se trata de asuntos ajenos a su incumbencia. Dentro de este lineamiento la institución sería de indudable beneficio para los administrados que se hallan inertes ante la desidia, la ineficacia y hasta el mal talante de los funcionarios.

Otro aspecto que requiere aclaración, es el referido a los significados de lo que con tanta insistencia se califica como derechos "humanos".  Es que hay algún derecho que no sea humano?. Como es sabido, el soporte del derecho, es el hombre. Este es su destinatario y fin esencial. Por lo tanto sin el ser humano no habría derechos. Nos parece oportuno marcar esta observación que pretende ser un llamado a la reflexión para tener presente que ciertos adjetivos agregan más emoción que singularidad o sustancia a aquello que quieren calificar. Dicho esto sin desmedro de la expresión derechos humanos que ha ganado reconocimiento universal y que por ello concita nuestra aceptación. Simplemente la intención fue marcar la complicación que podría traer su inserción en los contenidos de la misión del defensor del pueblo.

En las razones expuestas dejamos fundado nuestro voto adverso al despacho de la mayoría y el mantenimiento de la postura explícita en nuestro proyecto sobre Defensor del Pueblo.