

# **PROPUESTA DE TRABAJO**

## **ROL DEL DEFENSOR**

### **Reflexiones preliminares**

En los últimos años se produce en Argentina una transformación profunda en las relaciones del estado y la sociedad. Esta va más allá de la modificación del régimen político e impacta a nivel macro de las políticas públicas, en la relación del estado con los diversos actores sociales, en sus modos de inserción internacional, y en la vida cotidiana de las personas.

Paradójicamente coexisten en este nuevo modelo de estado y sociedad: la inclusión en términos políticos, a partir de la consolidación de la democracia lo que implica vigencia del sufragio, y la exclusión, en términos económicos, para aquellos que no logran tener posibilidades de desarrollo e intervención en el modelo de producción de bienes y servicios.-

Es posible esta convivencia, de la inclusión y la exclusión, por el paulatino pasaje de una democracia sustancial (asociada a la participación social, la redistribución del ingreso en beneficio de las clases más desposeídas y la integración y ascenso de sectores populares), hacia otro tipo de sociedad más formal o procedimental y con menos imperativos éticos y morales, que se aleja de la problemática social y convive con la regresión del ingreso, el desempleo y la continua pauperización de varios sectores sociales.

La reorganización económica, a partir del modelo neoliberal, lleva a la sociedad Argentina a un cambio sustancial de su estructura. A su vez, tanto la reforma del estado como la crisis de lo ideológico-político, la incapacidad del estado para satisfacer necesidades, y el desajuste de las formas políticas tradicionales, y la creciente deslegitimación política e institucional, son factores que confluyen y que dan cuenta de las transformaciones.

La confluencia de estos factores en el escenario de nuestro país dio pie a importantes cambios en la estructura social, pero también en el Ser y en el Actuar de los ciudadanos.-

Nuestra Provincia de Río Negro no es ajena a este proceso, y así como desde el Estado provincial se intenta redefinir las políticas públicas, la Institución del Defensor del Pueblo exige un análisis para adecuar su misión constitucional a las nuevas problemáticas sociales.-

Desde esta perspectiva el rol fundamental que debe asumir el defensor del pueblo es un rol social entendido como el desarrollo de un trabajo activo en las áreas de salud, educación, seguridad social y protección.

### **La importancia del Defensor del Pueblo y Defensor Adjunto.**

#### **Misión Institucional**

El art. 167 de la Constitución de Río Negro, define a la Defensoría como un órgano unipersonal al que le corresponde la defensa de los derechos individuales y colectivos frente a los actos, hechos u omisiones de la Administración Pública Provincial.

La misma definición surge de la Ley Orgánica 2756 que establece su autonomía funcional y autarquía financiera, funciones, competencia, procedimientos y situación institucional; ello de acuerdo a la voluntad de los Convencionales Constituyentes y a lo querido por los Legisladores, que oportunamente procedieron a su sanción.

La línea adoptada en el año 1988 por el Derecho Público Provincial, puede decirse que es la misma que posteriormente se recepcionó en la reforma de la Constitución Nacional de 1994 al instituir esta figura en el Derecho Federal.

Básicamente la Institución se vincula con dos principios republicanos, existentes en nuestras cartas constitucionales, que son los principios de la participación y el control.

Para concretar la democracia participativa, el Defensor del Pueblo es un órgano que permite una defensa activa del ciudadano respecto de sus derechos e intereses legítimos. Respecto del control resulta ser una herramienta eficiente para determinar la responsabilidad de los actos de gobierno y sancionar las infracciones a la legalidad, como también los excesos del poder y otorgar al administrado una defensa idónea frente a estos hechos.

Es evidente que la voluntad del Constituyente y del Legislador rionegrinos, al concebir a esta Institución como un órgano independiente, con autonomía funcional y autarquía financiera, gozando de las mismas inmunidades y alcanzado por las mismas inhabilidades e incompatibilidades que a los Legisladores, fue la de otorgarle al Defensor del Pueblo garantías y resguardos institucionales para el adecuado cumplimiento del rol que la Constitución y la Ley le asignan.

Ahora bien, este rol se desprende, por un lado, de las atribuciones otorgadas y, por el otro, de su inserción en la comunidad la que indudablemente le perfila un rol vivo, más allá de la letra de la Ley. Ambos roles se conectan y se complementan, pero sin duda alguna asistimos en nuestro Provincia, en el país, en el mundo, a una redefinición del rol del defensor que se perfila por la demanda social más que por las atribuciones orgánicas.

Y es justamente ese nuevo perfil institucional el que nos habla de la importancia del Defensor del Pueblo que tiene que afrontar demandas crecientes en un escenario socio-económico complejo.

### **La Ley Orgánica del Defensor del Pueblo**

Las funciones y atribuciones que surgen de la Ley 2756 pueden sucintamente resumirse en las siguientes:

En general la Defensoría trabaja sobre la base de las quejas que presentan las personas físicas o jurídicas que se sienten afectadas en sus derechos e intereses. Las quejas que se tramitan pueden ingresar por tres mecanismos: de oficio, por derivación de otros organismos, por demandas espontáneas de personas físicas o jurídicas.

Como la delimitación de las competencias de la Ley Orgánica establece los supuestos de rechazo de la queja, sucede que desde el inicio pueden rechazarse algunas presentaciones.

En cuanto a las habilitadas, las presentaciones más frecuentes abarcan problemas diversos, relacionados con la prestación de los servicios públicos, sistemas de hospitales, control de calidad en la elaboración y comercialización de alimentos, obra social provincial, minoridad y familia, medio ambiente, derechos humanos, problemas de convivencia y vecindad, etc.-

Existen asimismo tramitaciones de tipo colectivo, en las que se busca resguardar intereses de la sociedad en su conjunto. Básicamente se producen por dos motivos: daños al medio ambiente y falta de transparencia en el accionar del poder administrador.

Por sí misma la Defensoría puede comprobar el respeto a los derechos humanos y a la libertad de expresión y opinión.

Para la realización de sus investigaciones puede requerir vista de expedientes, informes, documentos, antecedentes y aquellos elementos que estimen útiles, aún en casos que estén clasificados como reservados y secretos, sin violar su carácter; inspeccionar oficinas, archivos y registros de los entes y organismos bajo su control; solicitar la comparencia personal de los presuntos responsables, testigos, denunciados y de cualquier particular y funcionario que pueda proporcionar información sobre los hechos y asuntos que se investigan; ordenar la realización de estudios, pericias y la producción de otra medida probatoria conducente.-

En relación con las tareas legislativas, puede proponer proyectos de ley y asistir a las reuniones de comisiones, con voz, pero sin derecho a voto.-

También puede proponer la modificación o sustitución de normas y criterios administrativos.-

Para el mejor cumplimiento de estas funciones puede requerir el auxilio o la colaboración de otros órganos, puede solicitar la intervención de la justicia para obtener la remisión de la documentación que le hubiere sido negada, puede pedir el auxilio de la fuerza pública, etc. -

En lo que se refiere a su organización interna, está facultado a dictar su propio reglamento y a proyectar su presupuesto.-

Sus recomendaciones, sugerencias a los superiores jerárquicos de la administración y dictámenes, no tienen fuerza vinculante.-

Del análisis de las competencias orgánicas de la Defensoría se deduce claramente que siendo amplias su representación de derechos y facultad de investigación, el hecho de que sus recomendaciones no tengan carácter vinculante dificultan el logro de sus intervenciones.-

También se colige que para la representación de los nuevos roles deberán utilizarse de manera más eficiente los mecanismos existentes, así como propiciarse la modificación de la Ley Orgánica en aquellos aspectos a los que haré referencia más adelante.-

### **Los nuevos roles**

Reafirmando el criterio de que la demanda social creciente exige la asunción de nuevos roles, y que éstos conducen necesariamente a utilizar el cargo de Defensor desde otras perspectivas, así como a propiciar la modificación de su Ley Orgánica, me referiré

brevemente a cuáles serían estos nuevos roles, teniendo como norte la valorización de la importancia de su creación.-

En la Argentina del 2001, en el mundo, en Río Negro, el cuadro socio-económico-político se presenta con gran complejidad. En este sentido los desafíos a afrontar y resolver van más allá de la representación de los derechos individuales y colectivos. Y esto es así cuando se comprueba cómo la gente que se siente desamparada, sufriendo, cansada, en la que subyace esencialmente una desconfianza frente a la actuación del estado, frente a sus dirigentes, frente a sus organizaciones tradicionales, apela a otras Instituciones en la esperanza de ser oídos y resueltos en el reclamo de sus derechos que considera han sido vulnerados.-

Así la Defensoría del Pueblo surge expectante como modalidad operativa de solución de conflictos. Busca celeridad, sencillez, austeridad, justicia y fundamentalmente respuesta. Cuando esa persona habla traduce una desilusión, un descreimiento y una sensación de desprotección. En suma, está pidiendo apoyo, ayuda, lo que no implica necesariamente una resolución favorable a su queja. A veces, incluso, necesita que le expliquen por qué no tiene razón.-

Por ello se dice modernamente que en realidad la Defensoría del Pueblo canaliza el descontento social y ejerce presión ante las instituciones para solucionar los problemas sociales, redefiniendo el ámbito de la resolución de estos conflictos.-

Ahora bien, si el Defensor del Pueblo tiene que dar salida a situaciones que no tienen salida; si la gente que llega a ella ya tiene un no por parte del administrador; si no obstante ello su origen Institucional y Constitucional tuvo como finalidad generar prácticas alternativas de solución de conflictos como estrategia del mismo poder, y si sus posibilidades reales de alcanzar los objetivos están limitados por el propio organismo estatal, que no siempre atiende sus recomendaciones, entonces **para qué sirve la Defensoría del Pueblo? ¿Qué debe hacer esta Institución? .-**

En mi opinión se deberían delinear otras estrategias, sobre los siguientes pilares:

- **Búsqueda institucionalizada de consensos.**
- **Abandono de los métodos convencionales y ortodoxos en la mediación, recreando tácticas de resolución de quejas en forma novedosa, por ej. : mediación en los casos en que se vean afectados derechos colectivos, o individuales de incidencia colectiva, con la cooperación de la Justicia y/o Poder Legislativo, conviniendo previamente con ambos Poderes del Estado Provincial una metodología de acción.-**
- **Búsqueda de consenso hacia el exterior y hacia la opinión pública.-**
- **Hacer pública la actitud de falta de colaboración o el no cumplimiento de sus recomendaciones.-**
- **Equilibrar la demanda en la pugna de intereses.-**
- **Hacer de la ética un imperativo moral y de conciencia irrenunciables, no haciendo lugar a ningún tipo de presión, que altere la debida transparencia de sus actos.-**
- **Proceder con objetividad, con resoluciones prudentes.-**
- **Mostrar las carencias de la sociedad, realizando un diagnóstico de la situación social.-**
- **Ser instrumento de diálogo, de paz social, de solidaridad y de acercamiento.-**
- **Operar transformaciones que renueven la confianza de la ciudadanía en sus instituciones.-**
- **Ser referente de las demandas justas.-**
- **Instar a la aplicación de la legislación vigente.-**

- Instar la modificación de prácticas administrativas.-
- Instar el procedimiento de los órganos de control.-
- Instar las responsabilidades individuales de los miembros de la sociedad, frente a los otros individuos y frente al Estado.-
- Instar a la Educación Cívica a partir de la Escuela, para que el ayer y el hoy se unan generacionalmente para convivir en comunidad, en lo común a todos, respetando el presente para poder tener un futuro.-
- Instar a la bondad, a los valores universales.-

## **OBJETIVOS INSTITUCIONALES**

Antes de comenzar a desarrollar los objetivos generales y específicos, en consideración de que el presente llamado público tiene como pauta fundamental la elaboración de una propuesta personal del postulante, quisiera manifestar que en mi opinión debe reconocerse a la estrategia delineada por la defensoría del pueblo rionegrino en sus primeros cinco años de vida como el cumplimiento de una primer etapa.

Corresponde entonces profundizar aquellos aspectos positivos de su actuación, teniendo en cuenta de que se trató de organizar una institución nueva en la provincia a la que la persona de su titular otorgó fundamentalmente un rol mediador, ejerciendo una magistratura de persuasión.

Sin duda la manera en que se ejerció ese rol ha devenido insuficiente, encontrándonos entonces ante un nuevo desafío.

En este marco deben desarrollarse nuevas alternativas de resolución de conflictos que involucran básicamente una mediación con un perfil institucional activo, novedoso y creativo.

Este nuevo rol tiene como objetivo principal alcanzar las metas institucionales fijadas a través de la generación de practicas alternativas en las que estén comprometidas la actuación de las organizaciones de la sociedad civil.

Esta actuación de la sociedad civil debe enmarcarse también institucionalmente en lo que respecta a sus relaciones con la defensoría.

Existe sin duda, y no solo en Río Negro, una discusión acerca de la legitimidad de la actuación de la defensoría, este debate y esta carencia de legitimación no es ajeno al tipo de institución que es la defensoría.

Efectivamente debe tenerse en cuenta que el Defensor del Pueblo es un organismo constitucional con fuerza no vinculante, es decir, sin poder de decisión, sin poder, aunque sí con autoridad.

### **Objetivos Generales**

- Velar por el respeto a los derechos de la persona y de la comunidad y exigir a las autoridades que cumplan con sus deberes de función.
- Proteger la seguridad e integridad de los ciudadanos que vean afectados sus derechos individuales o colectivos, por la acción u omisión de la administración.-
- Constituirse en una voz permanente de la conciencia jurídica y de la vida democrática que acerque el ejercicio del poder al interés y al derecho de la persona humana cuya dignidad es el norte de la institución.-

- Constituirse en un puente de acercamiento entre el estado y la sociedad civil.
- Hacer que sus advertencias, recomendaciones o recordatorios de deberes de función señalen claramente la responsabilidad de la autoridad competente, para que ésta tome la iniciativa de rectificar sus errores.-
- Dependiendo de la naturaleza de las cosas, las actuaciones de la Defensoría se desarrollarán en el ámbito administrativo o en el ámbito jurisdiccional.-
- Promocionar los derechos humanos.
- Velar por la vigencia de los valores éticos en el ejercicio de la función pública y la convivencia social.-
- Actuar de manera tal de propiciar el respeto a la Constitución, la ley, y los principios éticos que sustentan la vigencia de los derechos humanos y la legalidad democrática.-
- Abrir canales de participación directa que complementen el ejercicio de derecho de petición del ciudadano.-
- Realizar una función de intermediación entre la soledad del ciudadano y el poder de la administración pública.-
- Constituirse en un mecanismo de control de calidad del servicio que brinda la administración, en sus distintas facetas en su relación con el ciudadano.-
- Propiciar que tengan acceso a la Defensoría, incluso, los menores de edad, las personas que sufran cualquier forma de internamiento, los extranjeros y aquéllos que puedan estar limitados en el ejercicio de sus derechos.-
- Promover la apertura de procesos judiciales en los casos en que como resultado de su investigación verifique violaciones a los derechos humanos o actos de abuso de poder que configuren delito.-
- Actuar en forma independiente, no condicionada a coyunturas políticas ni sujeta a grupos de interés o presión.-
- Defender el derecho a la información siendo uno de sus objetivos fundamentales la publicidad de los actos de gobierno.-
- La Defensoría del Pueblo deberá acompañar y apoyar - en medio de sus múltiples limitaciones- un cambio, con la premisa de que el mejor defensor de sus derechos es el propio ciudadano, debidamente informado, que asuma con responsabilidad las consecuencias de reclamar lo que en justicia le corresponde. Como resultado de tal cambio, que deberá contar con los medios de comunicación, llevará a construir una consistente vigilancia cívica en materia de derechos humanos, derechos de la mujer, protección al niño y al adolescente, defensa del medio ambiente, derechos del consumidor- incluyendo a los usuarios de los servicios públicos y a los administrados frente a la administración estatal-, reivindicación de los discapacitados y defensa vecinal, por citar los temas más conocidos.-
- Se deberá mantener una intensa presencia institucional en actos, foros, reuniones organizadas por instituciones gubernamentales y diversos sectores sociales.-
- Es fundamental que la Defensoría sea una organización creíble, que permita un mayor acceso a las áreas del estado provincial y que permanezca al servicio de todos.-
- Deberá profundizar su legitimación social y realizar una basta labor pedagógica en la ciudadanía.-

#### **Objetivos Específicos - Acciones Prioritarias.-**

- Efectivizar convenios de cooperación mutua con la Universidad Nacional del Comahue. Dicho acuerdo permitirá establecer convenios específicos con las diversas facultades para el esclarecimiento de temas que estén bajo el análisis de la Defensoría y que para su resolución requieran de un diagnóstico objetivo y fundamental.-

- Otra actividad primordial es el contacto con los medios de comunicación, los Defensores no dan órdenes, sino que solo piden información, recomiendan, exhortan. En todo el mundo la prensa es el aliado privilegiado de las Defensorías, ya que la difusión de sus actividades brinda un mayor respaldo para que el Defensor logre que sus opiniones trasciendan.-
- Convocar profesionales reconocidos dispuestos a colaborar, establecer una estrategia de trabajo conjunto con los vecinos, como con los órganos de la administración pública, desarrollar procesos de mediación comunitaria cuando estén involucrados derechos colectivos.-

- Elaborar un Proyecto de Fortalecimiento Institucional, cuyo objetivo será el de instalar a lo largo y a lo ancho del Territorio Rionegrino, la presencia de la Defensoría del Pueblo. Para ello:

Teniendo en cuenta la extensión territorial de nuestra Provincia y las dificultades de comunicación con la población más alejada de la línea sur, se plantea establecer Unidades Defensoriales Móviles.-

Para aquellas regiones más densamente pobladas, se propone la creación de Mesas Defensoriales.-

Tanto las Unidades Defensoriales Móviles, como las Mesas Defensoriales, se instalarán mediante convenios con los Municipios y Comisiones de Fomento.-

- Formar una red con organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de dar solución a los problemas comunes a través de mecanismos consensuados de resolución de conflictos.-
- Promocionar reglas básicas de defensa de derechos de los particulares frente a la administración.-

Promocionar la realización de audiencias públicas o discusiones públicas cuando existan problemas que afecten a los ciudadanos, como por ejemplo: turnos en los hospitales públicos, falta de cobertura de la obra social provincial, largas esperas en los Bancos, falta de educación vial, etc.-

- Brindar información fehaciente que sea fruto de la investigación objetiva de la Defensoría.
- Propiciar modificaciones a la Ley Orgánica 2756 con la finalidad de que la misma contemple las siguientes cuestiones: beneficio de litigar sin gastos; expresión concreta de su legitimación procesal en todos los fueros, incluso el federal representando derechos colectivos y derechos individuales de incidencia colectiva; acortamiento de los plazos para la contestación de las recomendaciones y la remisión de documentación, expedientes, actuaciones, etc., por parte de los

organismos requeridos; derecho a promover la acción de inconstitucionalidad; derecho de iniciativa parlamentaria.-

### **Fuentes bibliográficas**

Debo expresar que para la elaboración de esta propuesta he consultado los trabajos presentados por las Señoras Defensoras del Pueblo de la Ciudad de Neuquen y de la Ciudad de Buenos Aires Lic. Blanca Tirachini y Dra María Oliveira, respectivamente; El Defensor del Pueblo de Perú Dr. Jorge Santistevan; El Defensor del Pueblo de Bolivia; El Informe Anual - 1995 del Dr. Jorge Luis Maiorano; Los Defensores del Pueblo de Río Cuarto y de Quilmes Sres. Mario D. Alesci y José María Salustio; El Defensor del Pueblo en la redefinición del Estado Argentino Lic. Gabriela Dalla Corte y el Informe Anual N° 5 del Defensor del Pueblo de Río Negro Ing. Juan Kugler.

Sus consideraciones impregnan estas notas.

Nilda Nervi de Belloso