



CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

Año 1994

SECRETARIA PARLAMENTARIA
PUBLICACIONES

DICTAMEN DE COMISION

Nº 8

De la Comisión de
Sistemas de Control

A la Comisión de Redacción
(Según lo dispuesto en el artículo 55 del Reglamento)

Fecha de dictamen: 13 de julio de 1994.

Sumario del dictamen: I. Dictamen de mayoría en varios proyectos de reforma de texto constitucional sobre los temas comprendidos en el artículo 3º inciso F de la ley 24.309, estableciendo el Defensor del Pueblo. II. Dictamen de minoría del convencional Núñez y otros sobre el mismo tema. III. Dictamen de minoría del convencional Revidatti sobre el mismo tema. IV. Dictamen de minoría del convencional Kammerath sobre el mismo tema.

Dictamen de mayoría

Honorable Convención:

Vuestra Comisión de Sistemas de Control ha considerado los proyectos de reforma del texto constitucional presentados por los señores convencionales nacionales constituyentes: Menem y otros (exp. 1), Revidatti y Romero Feris (exp. 34), Lorenzo (exp. 55), Quiroga Lavié (exp. 62), Hernández (A. M.), (exp. 72), Armagnague y Llaver (exp. 81), Carrió (exp. 93), Peretto y otros (exp. 119), Dressino y Mercado Luna (exp. 136), Bercoff (exp. 159), Parente (exp. 168 y 176), Raijer (exp. 231), Carattoli (exp. 240), Irigoyen (exp. 257), Arellano (exp. 267), Kesselman y otros (exp. 309), Bravo y otros (exp. 343), Lipszyc y otros (exp. 361), Bogado y otros (exp. 381), Hernández (S.) y otros (exp. 442), Roque (exp. 457), Romero (I.) (exp. 550), Rufeil (exp. 558), Escudero y otros (exp. 590), Natale y otros (exp. 604), Courel (exp. 667), Fernández Meijide y Auyero (exp. 704), Baldoni (exp. 737), Giordano (exp. 788), Maqueda (exp. 851), Serrat (exp. 852), Balestrini (exp. 869), Méndez y otros (exp. 1.010), Saravia Toledo y otros (exp. 1.092), Escobar y otros (exp. 1.116), Berhongaray (exp. 1.135), De Vedia (exp. 1.142), Alvarez (C.) e Ibarra (exp. 1.171), Cardesa (exp. 1.222), Bello (exp. 1.228), Pettigiani (exp. 1.261), Alasino (exp. 1.338), Cappelleri y otros (exp. 1.362), Rosatti (exp. 1.444), Paixao (exp. 1.463), Ortiz Pellegrini (exp. 1.468), Cáceres (exp. 1.472), Kammerath y Cornet (exp. 1.510), Cullen (exp. 1.544), Olsina y otros (exp. 1.579), Bussi y otros (exp. 1.585), sobre la incorporación de un artículo en la segunda parte, en el nuevo capítulo estableciendo el defensor del pueblo —artículo 3º, inciso f), ley 24.309—, y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconseja la aprobación del siguiente texto:

Se incorpora como artículo en la segunda parte del nuevo capítulo.

Artículo...: Establécese en el ámbito del Congreso de la Nación la Defensoría del Pueblo, la que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Sus misiones son la protección de los derechos, garantías e intereses previstos en esta Constitución, la defensa de los derechos humanos, frente a hechos, actos y omisiones de la administración pública y el control del ejercicio de las funciones administrativas estatales.

Su titular, el defensor del pueblo, tiene legitimación procesal. Es elegido y removido por el Congreso de la Nación con el voto de los dos tercios de los miembros presentes. La duración de 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.
Sala de la comisión, 12 de julio de 1994.

Héctor Masnatta. — Carlos A. Lorenzo. — Jorge P. Busti. — María C. Figueroa. — Luis M. Aguilar Torres. — Miguel I. Alegre. — María C. Arellano. — María C. Azcueta. — Mariano A. Cavagna Martínez. — Jorge A. del Bono. — Jorge E. de la Rúa. — María S. Farías. — Graciela Fernández Meijide. — Evaristo J. Giordano. — Horacio C. Gorleri. — Elba R. Guz de Equiza. — Santiago A. Hernández. — Carlos S. La Rosa. — Carlos A. Larreguy. — Santiago F. Llaver. — Luis G. Montes de Oca. — Alfredo Musalem. — Pedro Perette. — Zelmira M. Regazzoli. — Mariano F. West.

INFORME

Honorable Convención:

La Comisión de Sistemas de Control de la Convención Nacional Constituyente, al considerar los proyectos de texto de reforma sobre la incorporación como artículo en la segunda parte del capítulo nuevo a la Defensoría del Pueblo, cree innecesario abundar en más, los fundamentos que los acompañan, por lo que los hace suyos y así lo expresa.

Héctor Masnatta.

II

Dictamen de minoría

Honorable Convención:

Vuestra Comisión de Sistemas de Control, ha considerado los proyectos de reforma del texto constitucional presentados por los señores convencionales nacionales constituyentes: Menem y otros (expediente 1), Revidatti y Romero Feris (expediente 34), Lorenzo (expediente 55), Quiroga Lavié (expediente 62), Hernández, A. M. (expediente 72), Armagnague y Llaver (expediente 81), Carrió (expediente 93), Perette y otros (expediente 119), Dressino y Mercado Luna (expediente 136), Bercoff (expediente 159), Parente (expedientes 168 y 176), Rajer (expediente 231), Carattoli (expediente 240), Irigoyen (expediente 257), Arellano (expediente 267), Kesselman y otros (expediente 309), Bravo y otros (expediente 343), Lipszyc y otros (expediente 361), Bogado y otros (expediente 381), Hernández, S y otros (expediente 442), Roque (expediente 457), Romero, I. (expediente 550), Rufeil (expediente 558), Escudero y otros (expediente 590), Natale y otros (expediente 604), Courrel (expediente 667), Fernández Meijide y Auyero (expediente 704), Baldoni (expediente 737), Giordano (expediente 788), Maqueda (expediente 851), Serrat (expediente 852), Balestrini (expediente 869), Méndez y otros (expediente 1.010), Saravia Toledo y otros (expediente 1.092), Escobar y otros (expediente 1.116),

Berhongaray (expediente 1.135), De Vedia (expediente 1.142), Alvarez, G. e Ibarra (expediente 1.171), Cardesa (expediente 1.222), Bello (expediente 1.228), Pettigiani (expediente 1.261), Alasino (expediente 1.338), Cappelleri y otros (expediente 1.362), Rosatti (expediente 1.444), Paixao (expediente 1.463), Ortiz Pellegrini (expediente 1.468), Cáceres (expediente 1.472), Kammerath y Cornet (expediente 1.510), Cullen (expediente 1.544), Olsina y otros (expediente 1.579), Bussi y otros (expediente 1.585), sobre la incorporación de un artículo en la segunda parte, en el nuevo capítulo estableciendo el Defensor del Pueblo —artículo 3º, inciso f), ley 24.309— y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante aconseja la aprobación del siguiente texto:

Honorable Convención:

Sostener la inconveniencia de establecer la creación de la figura del "Defensor del Pueblo" con rango constitucional, contrario a lo previsto en el punto f), del artículo 3º de la ley 24.309.

Sala de la comisión, 12 de julio de 1994.

José L. Núñez. — Néstor Sequeiros. — Argentino Navarro. — Guillermo Pose. — Hugo Marcone.

INFORME

Honorable Convención:

1. La denominación misma de la institución propuesta nos lleva a considerar la existencia de un ataque a los intereses del pueblo por parte de alguna autoridad. Esto responde a una realidad histórica propia de aquellos países en los cuales, en un estadio histórico pretérito, todo o gran parte del poder se encontraba concentrado en la persona del rey. Contra tal situación reaccionaba el órgano parlamentario, cumpliendo funciones de contención y/o de control.

Distinta es la situación en aquellos países en los que las autoridades ejecutivas o administrativas son producto de la elección popular, ya que resulta difícil (aunque no imposible) admitir que un funcionario electo contraría el interés de quienes lo llevaron a su cargo.

De todos modos es totalmente objetable incluir la institución propuesta, bajo la denominación de "Defensor del Pueblo" sin mencionar ante qué agresiones debe reaccionar.

2. Esta institución tuvo origen y desarrollo precisamente en países en los que el poder parlamentario tiene una larga tradición de lucha contra el poder del rey. Tales, Suecia y Gran Bretaña. Precisamente, debido a esas luchas en defensa de los intereses particulares fue cimentándose la autoridad (autorictas) de la cual gozan aquellos cuerpos colegiados y el prestigio del que disponen ante la sociedad y ante los restantes órganos del Estado.

Es esta situación fáctica la que permite que los órganos parlamentarios puedan delegar en uno o varios funcionarios las tareas de control que en cada caso desempeña

el "ombudsman" sueco o el comisionado parlamentario británico, con un margen de eficacia adecuado.

Muy diferente es la situación que se plantea en la Argentina. Múltiples encuestas demuestran que el desprestigio generalizado que adolece la llamada "clase política" se acentúa cuando se habla del Congreso. Esto es un dato de la realidad.

Difícilmente el ombudsman criollo pueda utilizar un prestigio, un reconocimiento, una autoridad que le transmitiría un poder del Estado —el Congreso— que carece de ello, ya que nadie puede transmitir algo mejor o mayor de lo que efectivamente posee.

3. Estamos convencidos de la inconveniencia de trasplantar instituciones desarrolladas en circunstancias disímiles. El deslumbramiento que los Constituyentes de 1853 tuvieron respecto del proceso constitucional norteamericano y que los llevó a tomar como inspiración el texto que aquellos habían desarrollado no modificó en pro la realidad sociopolítica argentina que debía ser normada por nuestra Ley Fundamental y durante prolongados y reiterados períodos el país avanzó en completa ignorancia de los preceptos constitucionales. No quisiéramos repetir aquella experiencia.

Máxime cuando la institución "ombudsman" ha sido recogida por diferentes estados provinciales, por la Municipalidad de la Capital Federal y recientemente por la ley del Congreso Nacional.

Todos estos intentos se encuentran en una etapa que podemos titular como "experimental". Mal podríamos entonces petrificar un instituto político incorporándolo al texto legal más importante de la República cuando el más elemental sentido común nos llama a verificar su comportamiento en aquellos lugares donde ha sido legislado por la norma de grado correspondiente.

4. Por último tememos que con la forzada incorporación de esta figura de control al escenario de las estructuras estatales argentinas se contribuya a ampliar la ya pesada y costosa burocracia con una especie de "ministerio de control público" que en definitiva será un nuevo peso que lógicamente deberá ser afrontado por el ya sufrido contribuyente argentino y con una muy dudosa eficacia.

José L. Núñez. — Néstor Sequeiros. — Argentino Navarro. — Guillermo Pose. — Hugo Marcone.

III

Dictamen de minoría

Honorable Convención:

Vuestra Comisión de Sistemas de Control ha considerado los proyectos de reforma del texto constitucional presentados por los señores convencionales nacionales constituyentes: Menem y otros (expediente 1), Reviddatti y Romero Feris (expediente 34), Lorenzo (expe-

diente 55), Quiroga Lavié (expediente 62), Hernández, A. M. (expediente 72), Armagnague y Llaver (expediente 81), Carrió (expediente 93), Perette y otros (expediente 119), Dressino y Mercado Luna (expediente 136), Bercoff (expediente 159), Parente (expedientes 168 y 176), Raijer (expediente 231), Carattoli (expediente 240), Irigoyen (expediente 257), Arellanc (expediente 267), Kesselman y otros (expediente 309), Bravo y otros (expediente 343), Lipszyc y otros (expediente 361), Bogado y otros (expediente 381), Hernández, S. y otros (expediente 442), Roque (expediente 457), Romero, I. (expediente 550), Ruffell (expediente 558), Escudero y otros (expediente 590), Natale y otros (expediente 604), Courel (expediente 667), Fernández Meijide y Auyero (expediente 704), Baldoni (expediente 737), Giordano (expediente 788), Maqueda (expediente 851), Serrat (expediente 852), Balestrini (expediente 869), Méndez y otros (expediente 1.010), Saravia Toledo y otros (expediente 1.092), Escobar y otros (expediente 1.116), Berhongaray (expediente 1.135), De Vedia (expediente 1.142), Alvarez C. e Ibarra (expediente 1.171), Cardesa (expediente 1.222), Bello (expediente 1.228), Pettigiani (expediente 1.261), Alasino (expediente 1.338), Cappelleri y otros (expediente 1.362), Rosatti (expediente 1.444), Paixao (expediente 1.463), Ortiz Pellegrini (expediente 1.468), Cáceres (expediente 1.472), Kammerath y Comet (expediente 1.510), Cullen (expediente 1.544), Olsina y otros (expediente 1.579), Bussi y otros (expediente 1.585), sobre la incorporación de un artículo en la segunda parte, en el nuevo capítulo estableciendo el Defensor del Pueblo —artículo 3º, inciso f), ley 24.309—; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante aconseja la aprobación del siguiente texto.

Honorable Convención:

TITULO PRIMERO

SECCIÓN SEXTA

El Defensor del Pueblo

Artículo ...: La Defensoría del Pueblo se compone de defensores elegidos por el pueblo de las provincias y de la capital.

Se eligen juntamente con los diputados; a ese efecto, los nombres de los candidatos propuestos serán consignados en la misma boleta.

Se elige uno por distrito, el cual puede nombrar defensores adjuntos cuando lo prevé la ley.

Duran cuatro años en sus cargos pudiendo ser reelegidos. Tienen las mismas incompatibilidades que los jueces.

Los defensores tendrán las competencias que determine la Ley de Contralor. Tienen igual competencia respecto de sujetos privados, cuando éstos

actúan por delegación estatal, o adopten formas o procedimientos que puedan afectar la competencia o los derechos del consumidor.

Serán removidos en la misma forma que los jueces y por decisión electoral en la forma establecida por esta Constitución (revocación del mandato).

Artículo ...: El Defensor del Pueblo tiene a su cargo vigilar la forma en que los funcionarios y agentes del gobierno observan las leyes y acusar a quienes actúen ilegalmente u omitan el cumplimiento de sus deberes y obligaciones. Tienen igual competencia respecto de sujetos privados, cuando éstos actúen por delegación estatal, o adopten formas o procedimientos que puedan afectar la competencia o los derechos del consumidor. Todo debe cumplirse con integración del debido proceso sumarial.

Artículo ...: Para el desempeño de su cargo y obligación de vigilancia tiene acceso a todos los documentos del Estado —aun los secretos— y puede estar presente en las deliberaciones en que los funcionarios administrativos tomen sus decisiones. Sólo acceden a los documentos privados con autorización judicial, que es conocida en forma sumaria y sin audiencia.

Artículo ...: Los funcionarios están obligados a proporcionar al Defensor del Pueblo, cuando éste lo solicite, la información que tengan sobre el asunto en cuestión. Tiene también el derecho a pedir la concurrencia de cualquier funcionario para realizar las investigaciones necesarias.

Artículo ...: El Defensor del Pueblo es independiente del gobierno y del Parlamento. Los funcionarios para quienes esta Constitución prevé el juicio político no son objeto de contralor por parte del defensor.

Sala de la comisión, .. de julio de 1994.

Gustavo A. Revidatti.

INFORME

Honorable Convención:

Emito dictamen en minoría respecto del proyecto sobre: "Defensor del Pueblo".

Es un caso donde se ratifica nuestra posición inicial: el instituto cabe en el texto de la Constitución de 1853/1860: No es necesaria reforma alguna para establecerlo.

Pero, si se decide incorporarlo, colaboraremos para que se inscriba lo mejor posible en el espíritu fundador de nuestra Constitución.

La discrepancia es grande; por ello es que producimos este dictamen por separado.

Lo que sucede es que han aparecido nuevos poderes individuales y sociales que perturban el ejercicio de

las funciones y derechos clásicos; se debe entonces regular nuevas competencias de contralor, pues, se ha dicho con razón: hace falta poder para controlar al poder, vieja angustia que pregonó Aristóteles.

Queremos un nuevo capítulo de la Constitución referido al tema, pues él está entre los de mayor preocupación del pueblo.

Por eso, por ser algo tan esencialmente vinculado con el pueblo queremos su origen directamente electoral, en personas que no pertenezcan a la mayoría.

En la deliberación del plenario, ampliaremos con mayores fundamentos nuestra posición sobre el tema.

Gustavo A. Revidatti.

IV

Dictamen de minoría

Honorable Convención:

Vuestra Comisión de Sistemas de Control, ha considerado los proyectos de reforma del texto constitucional presentados por los señores Convencionales Nacionales Constituyentes: Menem y otros (expediente 1), Revidatti y Romero Feris (expediente 34), Lorenzo (expediente 55), Quiroga Lavié (expediente 62), Hernández A. M. (expediente 72), Armagnague y Llaver (expediente 81), Carrió (expediente 93), Perette y otros (expediente 119), Dressino y Mercado Luna (expediente 136), Bercoff (expediente 159), Parente (expediente 168 y 176), Raijer (expediente 231), Carattoli (expediente 240), Irigoyen (expediente 257), Arellano (expediente 267), Kesselman y otros (expediente 309), Bravo y otros (expediente 343), Lipszyc y otros (expediente 361), Bogado y otros (expediente 381), Hernández S. y otros (expediente 442), Roque (expediente 457), Romero I. (expediente 550), Rufeil (expediente 558), Escudero y otros (expediente 590), Natale y otros (expediente 604), Courel (expediente 667), Fernández Meijide y Auyero (expediente 704), Baldoni (expediente 737), Giordano (expediente 788), Maqueda (expediente 851), Serrat (expediente 852), Balestrini (expediente 869), Méndez y otros (expediente 1.010), Saravia Toledo y otros (expediente 1.092), Escobar y otros (expediente 1.116), Berhongaray (expediente 1.135), De Vedia (expediente 1.142), Alvarez C. e Ibarra (expediente 1.171), Cardesa (expediente 1.222), Bello (expediente 1.228), Pettigiani (expediente 1.261), Alasino (expediente 1.338), Capelleri y otros (expediente 1.362), Rosatti (expediente 1.444), Paixao (expediente 1.463), Ortiz Pellegrini (expediente 1.468), Cáceres (expediente 1.472), Kammerath y Cornet (expediente 1.510), Cullen (expediente 1.544), Olsina y otros (expediente 1.579), Bussi y otros (expediente 1.585), sobre la incorporación de un artículo en la segunda parte, en el nuevo capítulo estableciendo el Defensor del Pueblo —artículo 3º, inciso f), ley 24.309— y, por las razo-

nes expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante aconseja la aprobación del siguiente texto:

Incorpórase como artículo nuevo el siguiente texto:

La Defensoría del Pueblo estará a cargo de un ciudadano designado con el voto de los dos tercios de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Actúa como comisionado legislativo para amparar a los habitantes de la Nación respecto de hechos, actos u omisiones de la administración pública o de sus agentes, que signifiquen arbitrariedad, mora, desatención, trato descomedido o comportamientos similares que importen afectar indebidamente el ejercicio del derecho de petición o represente un menoscabo para la dignidad humana. Dura cinco años en su empleo, pudiendo ser designado nuevamente por un período consecutivo. Tendrá las inmunidades y privilegios de los legisladores, y podrá ser removido por mala conducta, incapacidad sobreviniente, o incumplimiento notorio de los deberes de su cargo. La decisión será adoptada por el Congreso Nacional por la misma mayoría requerida para su designación. Una ley especial regulará todo lo concerniente a la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo.

Germán L. Kammerath.

INFORME

Honorable Convención:

La institución del "ombudsman" o Defensor del Pueblo, en la terminología española, es sobradamente conocida y apreciada en casi todos los países europeos y en algunos de Latinoamérica, aunque en éstos, con ligeras diferencias de cometido y denominación.

Su vasta difusión no es casual: frente a los frecuentemente cuestionados procederes de la administración pública y sus funcionarios, en su relación con los ciudadanos que obligadamente deben efectuar gestiones y trámites en oficinas administrativas, se propone al Defensor del Pueblo actuar como un mediador, con la aspiración de lograr la eliminación de esos impropios comportamientos por vía de la persuasión, sin perjuicio de recurrir a soluciones más enérgicas si aquélla no diera resultados.

En otras palabras, el Defensor del Pueblo no es, ni mucho menos, un adversario de la administración pública, sino su positivo colaborador, al señalar defectos, errores, y arbitrariedades que lesionan su prestigio y que pueden ser fácilmente eliminadas. En este sentido, destacamos que la solución de una sola queja o reclamo del público, correctamente tramitada y resuelta, favorece a todos aquellos alcanzados por el mismo problema.

Agregamos que la Defensoría del Pueblo no viene a sustituir a ningún organismo judicial o administra-

tivo, sino a llenar un evidente vacío, por la sencillez de sus trámites y los bajos costos implicados como en el repertorio de los instrumentos destinados a la tutela de determinados derechos de los ciudadanos.

Finalmente, se advertirá que hemos omitido encomendar al Defensor del Pueblo la protección de los derechos humanos y de los intereses difusos, discrepando por ello con la propuesta mayoritaria. No lo hemos hecho porque entendemos que asignarle esas pesadas obligaciones burocratizará la institución y esto es lo último que podría desearse. Defendemos la idea de que la defensa de tan importantes valores debe confiarse al ministerio público.

Germán L. Kammerath.

ACLARACION

Los proyectos mencionados en el presente dictamen no se publican por estar insertos en la publicación Proyectos Ingresados; el siguiente es un detalle de los mismos:

- TC-1 a 4, P.I. Nº 1.
- TC-5 a 8 y 10 a 43, P.I. Nº 2.
- TC-44 a 58, P.I. Nº 3.
- TC-9 y 59 a 66, P.I. Nº 4.
- TC-67 a 71, P.I. Nº 5.
- TC-72 a 87, P.I. Nº 6.
- TC-88 a 114, P.I. Nº 7.
- TC-115 a 135, P.I. Nº 8.
- TC-136 a 163, P.I. Nº 9.
- TC-164 a 189, P.I. Nº 10.
- TC-190 a 196, P.I. Nº 11.
- TC-197 a 216, P.I. Nº 12.
- TC-217 a 224, P.I. Nº 13.
- TC-225 a 257, P.I. Nº 14.
- TC-258 a 285, P.I. Nº 15.
- TC-286 a 329, P.I. Nº 16.
- TC-330 a 370, P.I. Nº 17.
- TC-371 a 423, P.I. Nº 18.
- TC-424 a 467, P.I. Nº 19.
- TC-468 a 482, P.I. Nº 20.
- TC-483 a 523, P.I. Nº 21.
- TC-524 a 588, P.I. Nº 22.
- Giro de los expedientes TC-1 a 523 a las comisiones respectivas, P.I. Nº 23.
- TC-589 a 650, P.I. Nº 24.
- TC-651 a 726, P.I. Nº 25.
- TC-727 a 809, P.I. Nº 26.
- TC-810 a 893, P.I. Nº 27.
- TC-894 a 955, P.I. Nº 28.
- TC-956 a 1.054, P.I. Nº 29.
- TC-1.055 a 1.102, P.I. Nº 30.
- TC-1.103 a 1.135, P.I. Nº 31.
- TC-1.136 a 1.181, P.I. Nº 32.
- TC-1.182 a 1.247, P.I. Nº 33.
- TC-1.248 a 1.286, P.I. Nº 34.
- TC-1.287 a 1.348, P.I. Nº 35.
- TC-1.349 a 1.391, P.I. Nº 36.
- TC-1.392 a 1.431, P.I. Nº 37.
- TC-1.432 a 1.472, P.I. Nº 38.
- TC-1.473 a 1.522, P.I. Nº 39.
- TC-1.523 a 1.593, P.I. Nº 40.
- TC-1.016 y 1.178, P.I. Nº 41.