

CONVENCIÓN NACIONAL CONSTITUYENTE

13ª Reunión - 3ª Sesión Ordinaria (Continuación)
20 de julio de 1994

Presidencia: doctor *Eduardo Menem*, señor *Alberto Reinaldo Pierri* y doctor *Ramón Bautista Mestre*

Secretario Parlamentario: doctor *Edgardo R. Piuizzi*

Secretario Administrativo: doctor *Juan Estrada*

Secretario de Coordinación Operativa: doctor *Luis A.J. Brasesco*

PRESENTES

ABRAHAM, *Olga Catalina*
ACHEM, *Antonio*
ACUÑA, *Augusto César*
AGUAD, *Oscar Raúl*
AGUILAR TORRES, *Luis María*
AGUIRRE, *Mauro*
ALASINO, *Augusto José María*
ALBAMONTE, *Alberto Gustavo*
ALEGRE, *Miguel Ignacio*
ALFONSIN, *Raúl Ricardo*
ALSOGARAY, *Alvaro Carlos*
AMENA, *Jorge Daniel*
ANCARANI, *Hilda Norma*
ANDRADE MUÑOZ, *César G.*
ARAOZ, *Julio César*
ARELLANO, *María Cristina*
ARIAS, *César*
ARMAGNAGUE, *Juan Fernando*
ARNOLD, *Eduardo Ariel*
AUYERO, *Carlos Alberto Camilo*
AVELIN, *Nancy Barbarita*
AZCUESTA, *María Cristina*
BABBINI, *Bibiana*
BALDONI, *Hugo Domingo*
BALESTRINI, *Alberto Edgardo*
BARCESAT, *Eduardo S.*
BARRA, *Rodolfo Carlos*
BASSANI, *Ángel Marcelo*
BATTAGION, *Richard Gustavo*
BAUM, *Daniel*
BAVA, *Pablo Juan Ángel*
BELLO, *Claudia Elena*
BENZI, *María C. de los Angeles*
BERCOFF, *María Graciela*
BERHONGARAY, *Antonio Tomás*
BLAZZI, *Ricardo Roberto*
BOGADO, *Floro Eleuterio*
BONACINA, *Mario Héctor*
BOSIO, *Néstor Mario*
BRASCESCO, *María Inés*
BRAVO, *Alfredo*

BRITOS, *Oraldo Norvel*
BROLLO, *Federico Guillermo*
BRUSCA, *Vicente Mario*
BUCCO, *Jorge Luis*
BULACIO, *Rafael Alberto*
BUSSI, *Antonio Domingo*
BUSTI, *Jorge Pedro*
CABALLERO MARTIN, *Carlos*
CACERES, *Luis Alberto*
CAFIERO, *Antonio Francisco*
CAFIERO, *Juan Pablo*
CAPPELLERI, *Pascual*
CARATTOLI, *Héctor Jorge*
CARDESA, *Enrique Gustavo*
CARDINALE, *Pablo Antonio*
CARRETONI, *Jorge Carlos*
CARRIO, *Elisa María Avelina*
CASARI DE ALARCIA, *María L.*
CASCO, *María del Carmen*
CASTILLO ODENA, *Tomás E. R.*
CAVAGNA MARTINEZ, *Mariano A.*
CIAURRO, *Antonio*
COLOMBO, *María Teresita del V.*
CONESA MONES RUIZ, *Horacio E.*
CORACH, *Carlos*
CORNET, *Roberto Julio*
COUREL, *Carlos Alberto*
CULLEN, *Iván José María*
DAHER, *Zulema Beatriz*
DALESIO DE VIOLA, *Adelina*
DE LA RUA, *Jorge Enrique*
DE SANCTIS, *Guillermo Horacio*
DE VEDIA, *Enrique*
DEI CASTELLI, *Mario*
DEL BONO, *Tulio Abel*
DEL CAMPO, *Carlos Alberto*
DEL CASTILLO, *Fernando Raúl*
DELICH, *Francisco José*
DENTICE, *Enrique Salvador*
DI TULLIO, *Héctor Horacio*
DIAZ, *Rodolfo Alejandro*
DIAZ ARAUJO, *Edgardo Alberto*

DIAZ GIMENEZ, *Héctor Antonio*
DIAZ LOZANO, *Julio César*
DRESSINO, *Ana María*
DUBINI, *Isidro Ramón*
DUHALDE, *Eduardo Alberto*
EL BACHA, *Leticia*
ELORDI, *María de las Mercedes*
ESCOBAR, *Jorge Alberto*
ESCUDERO, *José C.*
ESPINDOLA, *Zulma Celina*
ESTABILLO, *José Arturo*
ESTEVEZ BOERO, *Guillermo E.*
ETCHENIQUE, *Roberto Alejandro*
FABIO, *José Domingo*
FALBO, *María del Carmen*
FALCO, *Domingo Julio*
FEJOO DO CAMPO, *María del C.*
FELICEVICH, *Sara Lia*
FERNANDEZ DE KIRCHNER, *Cristina*
FERNANDEZ MEIJIDE, *Graciela*
FERREYRA DE LAS CASAS, *Ignacio*
FICOSECO, *José Carlos*
FIGUEROA, *María Cristina*
FRONTERA, *Rodolfo*
GARCIA, *Daniel Oscar*
GARCIA, *Francisco Sixto*
GARCIA LEMA, *Alberto M.*
GARCIA VDA DE BARROSO, *Ida G.*
GIORDANO, *Evaristo José*
GOMEZ DE MARELLI, *Nilda Mabel*
GONZALEZ, *Elsa Gladis*
GONZALEZ, *Rafael Alfredo*
GORLERI, *Horacio Carlos*
GUERRERO, *Antonio Isaac*
GUINLE, *Marcelo Alejandro*
GUZ DE EQUIZA, *Elba Rosa*
GUZMAN, *María Cristina*
GUZMAN, *Ricardo Gaspar*
HARVEY, *Ricardo J. G.*
HERNANDEZ, *Antonio María*
HERNANDEZ, *Santiago Antonio*
HERNANDEZ, *Simón Fermín*
HERRERA, *Humberto Antonio*
HITTEES, *Juan Carlos*
HONCHERUK, *Atlanto*

HUMADA, Julio César
 IBARRA, Aníbal
 INSEFRAN, Gildo
 IRIARTE, Luis
 IRIGOYEN, Roberto Osvaldo
 ITURRASPE, Juan Bernardo
 JÁNDULA, Jorge Eduardo
 JAROSLAVSKY, César
 JUAÑUK, Emilia Itatí
 KAMMERATH, Germán Luis
 KENT, María del Pilar
 KESSELMAN, Pedro J.
 LA PORTA, Norberto L.
 LA ROSA, Carlos Salvador
 LEIVA, Rina Martha
 LIPSZYC, Cecilia Norma
 LLAMOSAS, Esteban Miguel
 LLANO, Gabriel Joaquín
 LLAYER, Santiago Felipe
 LLUDGAR, Rosa Emilia
 LOPEZ DE ZAVALLA, Fernando J.
 LORENZO, Carlos Alberto
 LUCERO, María Zunilda
 LUNA, Julio Alberto
 MAEDER, Ernesto Joaquín
 MANFREDOTTI, Carlos
 MAQUEDA, Juan Carlos
 MARCOLINI, Nora María
 MARIN, Claudio Miguel Angel
 MARIN, Rubén Hugo
 MARQUEZ, Pablo Antonio
 MARTINEZ, Esteban
 MARTINEZ, María de las Mercedes
 MARTINEZ LLANO, José Rodolfo
 MARTINEZ SAMECK, Pablo E.
 MARTINO DE RUBEO, Marta N.
 MARUCCO, Hebe Aurora
 MASNATTA, Héctor
 MASSACCESI, Horacio
 MATILLA, José
 MAY ZUBIRIA, Diego
 MAYANS, María Susana
 MAZA, Norma Beatriz
 MAZZEO, Iris Artemisia
 MEANA GARCIA, María Nelly
 MELO DE LA BARBA, Susana Beatriz
 MENDEZ, María T.
 MENEM, Eduardo
 MERLO, Mario Raúl
 MESTRE, Ramón Bautista
 MIGUEZ BONINO, José
 MIRANDA, Julio Antonio
 MOINE, Mario Armando
 MOLINA, Pedro Eustacio
 MONTES DE OCA, Luis G.
 MORENO, Ricardo María Diego
 MURUZABAL, Hilario Raúl
 MUSALEM, Alfredo
 NATALE, Alberto Adolfo
 NAVARRO, Argentino Miguel
 NUÑEZ, José Luis
 OLIVEIRA, Alicia
 OLMEDO, Mario Antonio
 OLSINA, María Luján
 ORSI, René Saúl

ORTEMBERG, Raquel Elisa
 ORTIZ, Jorge Oscar
 ORTIZ PELLEGRINI, Miguel Angel
 PAIXAO, Enrique
 PANDO, Ana María
 PARDO, Angel Francisco
 PARENTE, Rodolfo Miguel
 PECULO, Alfredo
 PEDERSOLI, Juan Mario
 PELTIER, Teresa Camila
 PEÑA, Daniel Alberto
 PETTIGIANI, Eduardo Julio
 PICCININI, Alberto José
 PICINATO, José Alejandro
 PIERRI, Alberto Reinaldo
 PITTE DE LANDA, María A.
 PIZZURNO, Ana María
 PONCE DE LEON, Rodolfo O. J.
 PONTUSSI, Ennio Pedro
 POSE, Guillermo Alfredo
 PRIETO, Hugo Nelson
 PUCHMULLER, Alberto Francisco
 PUERTA, Federico Ramón
 PUIGGROS, Adriana Victoria
 QUIROGA LAVIE, Humberto
 RAIJER, Beatriz Irma
 REBORA, Luis Armando
 REPETTO, Victor Roberto
 REUTEMANN, Carlos Alberto
 REVIDATTI, Gustavo A.
 RICO, Aldo
 ROBLES, Miguel Angel
 ROCAMORA, Alberto Luis
 ROCHA DE FELDMAN, Dora
 RODRIGUEZ, Jesús
 RODRIGUEZ DE TAPPATA, Anahí
 Silvia
 RODRIGUEZ SAA, Adolfo
 RODRIGUEZ SAÑUDO, Hugo B.
 ROMERO, Juan Carlos
 ROMERO, Nilda
 ROMERO FERIS, José A.
 ROQUE, Blanca Lelya
 ROSATTI, Horacio Daniel
 ROULET, Elva
 ROVAGNATI, Dina Beatriz
 RUFEL, José Tanus
 RUSSO, Federico Pedro
 SACHS DE REPETTO, Dora H. N.
 SALAZAR, Victor Hugo
 SALCEDO, Carmen Inés
 SALINAS, Isabel Marta
 SALUM, Humberto Elías
 SANCHEZ DE DE MARIA, Susana B
 SANCHEZ GARCIA, María V.
 SANTANDER, Mario Armando
 SAPAG, Luz María
 SARAVIA TOLEDO, Fernando
 SCHIAVONI, Ester Aída
 SCHIUMA, Stela Maris
 SCHRODER, Juan
 SEQUEIROS, Néstor Adrián
 SERRA, José María
 SERRAT, Teresita Beatriz

SERVINI GARCIA, Clara C.
 SKIDELSKY, Carlos Rubén
 SOLANAS, Fernando Ezequiel
 SPINA, Carlos Guido
 STEPHAN, Sergio
 TORRES MOLINA, Ramón
 VALDES, Eduardo Félix
 VALLEJOS, María Cristina
 VARESE, Luis Segundo
 VASQUEZ, Alejandro Jorge
 VEGA DE TERRONES, Ana María
 VELARDE, Marta Sylvia
 VERANI, Pablo
 VIUDES, Isabel Josefa
 VIYERIO, Eduardo Alfredo
 WEST, Mariano Federico
 WINTER, Jorge Enrique
 YOMA, Jorge Raúl
 ZAFFARONI, Eugenio R.
 ZAVALLA, José Luis

AUSENTES

ALVAREZ, Carlos
 BARBERENA, Juan Atilio
 BERTOLINO, Enrique Antonio
 BORINI, Rodolfo Eduardo
 BRAVO, Leopoldo
 DE BERNARDI, Eduardo
 DE JESUS, Juan
 DEL BONO, Jorge Alejandro
 DI LANDRO, Oscar Jorge
 FONZALIDA, Nicolás Lázaro
 KIRCHNER, Néstor Carlos
 LARREGUY, Carlos Alberto
 MAESTRO, Carlos
 MARCONE, Hugo Dante O.
 MERCADO LUNA, Ricardo Gastón
 ORTEGA, Ramón B.
 RUBIO DE MINGORANCE, Elena
 SCHIAVONI, Domingo José
 TIZON, Héctor Eduardo

CON LICENCIA .

FARIAS, María Susana
 GIACOSA, Luis Rodolfo
 IRIBARNE, Alberto J. B.
 PERETTE, Pedro
 RAMPI, Pascual Angel
 REGAZZOLI, Zelmira M.
 VIVIANI, Alfredo Ramón

CON RENUNCIA PENDIENTE DE APROBACIÓN

DE NEVARES, Jaime Francisco
 GALARZA, Edith

* Falta incorporar el reemplazante de Salazar, Evangelina

S U M A R I O

1. [Cuestión de privilegio planteada por el señor convencional Alfonsín con motivo de la creación de una supersecretaría](#)Pág. 1513
 2. [Consideración del dictamen de la Comisión de Redacción en los despachos en mayoría y minoría originados en la Comisión de Sistemas de Control, referidos al establecimiento del instituto del "Defensor del Pueblo"](#)Pág. 1517
 3. [Cuestión de privilegio planteada por el señor convencional Nuñez con motivo de una votación realizada en el recinto](#)Pág. 1532
 4. Continúa [la consideración del dictamen a que se refiere el punto 2 de este Sumario. Se aprueba con modificaciones](#).....Pág. 1533
 5. [Consideración de los dictámenes en mayoría y minoría de la Comisión de Redacción en los despachos originados en la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías sobre incorporación de un artículo en el Capítulo II de la primera parte de la Constitución Nacional](#).....Pág. 1602
 6. Apéndice:
 - I. [Sanción de la Convención Nacional Constituyente](#)Pág. 1628
 - II. [Inserciones](#)Pág. 1629
-

—En Santa Fe, a las 12 y 35 del miércoles 20 de julio de 1994:

Sr. PRESIDENTE.— Continúa la sesión.

1
CUESTION DE PRIVILEGIO
Sumario

Sr. PRESIDENTE.— De acuerdo con el plan de labor parlamentaria aprobado en la reunión de

Convención Nacional Constituyente

ayer, corresponde considerar el despacho de la Comisión de Redacción contenido en el Orden del Día N° 2, referido a la incorporación del Defensor del Pueblo como nueva figura en el texto de la Constitución Nacional.

Sr. ALFONSIN.— Pido la palabra para una cuestión de privilegio.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. ALFONSIN.— Señor presidente: trataré de plantear la cuestión de privilegio en la forma más escueta posible de modo que no haya segundas interpretaciones.

En el día de ayer se vivió en esta Convención uno de los momentos que seguramente han de trascender en la historia argentina como decisivos para la afirmación y consolidación de la democracia, al votar la cláusula de defensa de la Constitución Nacional.

Ayer también rendimos homenaje y expresamos nuestro dolor y solidaridad con el pueblo judío y, en definitiva, con todos los argentinos que fuimos por igual víctimas de un episodio terrorista salvaje y bárbaro. La declaración que aprobamos decía en el punto 4 lo siguiente: "Asegurar a los poderes constituidos de la Nación Argentina el activo sustento de este honorable cuerpo al compromiso de agotar los esfuerzos tendientes a esclarecer este acto y a identificar y castigar a sus autores así como la determinación de sumar su apoyo a los esfuerzos de la comunidad internacional para poner fin al inaceptable flagelo del terrorismo."

No quiero que se confunda la intención de mis palabras. Sé muy bien que no ha habido ninguna medida del Poder Ejecutivo que haya tomado como base esta declaración para llevarla adelante. Pero sí quiero señalar que me siento realmente sorprendido y, si se me permite, hasta desconsiderado porque en el mismo momento en que nosotros efectuébamos esta declaración y aprobábamos la mencionada primera incorporación al texto constitucional, el Poder Ejecutivo dictaba un decreto por el cual se crea una supersecretaría que de ninguna manera estoy seguro de que estuviera en el ánimo de ninguno de los señores convencionales que firmaron esa declaración fundamental.

En el mencionado decreto se establece que los ministros del Interior y de Defensa pondrán a disposición de esa secretaría la totalidad de los recursos humanos y materiales que se le requieran para el cumplimiento del decreto.

No creo que exista antecedente en el mundo de una concentración de esta naturaleza. Pienso que ni en la Unión Soviética de Stalin la había. Tal vez se pueda considerar que había un sistema parecido en la ex Alemania oriental.

De todas maneras, por las interpretaciones que puedan darse a todo esto que hemos sostenido y teniendo en cuenta también —no quisiera dejar de decirlo— la consternación y el dolor que sufre el presidente de la Nación, quiero señalar desde mi punto de visto personal y desde el del bloque de la Unión Cívica Radical, que de ninguna manera aceptamos que ésta sea la respuesta correcta a la necesidad de agilizar en lo posible los trámites necesarios para dar más seguridad a la Argentina y para luchar mejor contra el terrorismo.

Pido, señor presidente, que esta cuestión de privilegio pase a la comisión respectiva.

Sr. PRESIDENTE.— La cuestión de privilegio planteada pasa a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento.

Me permito recordar, en primer término, que las cuestiones de privilegio se plantean

Convención Nacional Constituyente

cuando están afectados los fueros de los señores convencionales o de esta Convención. En segundo término, no se las discute, razón por la cual no voy a conceder la palabra para referirse a este tema, que pasa directamente a comisión.

2

DEFENSOR DEL PUEBLO

Sumario

Sr. PRESIDENTE.— Corresponde considerar el despacho número 2 de la Comisión de Redacción en los despachos de mayoría y minoría originados en la Comisión de Sistemas de Control, referidos al establecimiento del instituto del Defensor del Pueblo. (Orden del Día número 2)

Por Secretaría se dará lectura.

Sr. SECRETARIO (PiuZZi).— (*Lee*)

Dictamen de comisión en mayoría

La Convención Nacional Constituyente

SANCIONA:

1

Despacho de mayoría

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 u 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 con 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.

2

Despachos de minoría

No merecen objeciones de redacción.

Sala de la comisión, 13 de julio de 1994.

Carlos V. Corach — Antonio M. Hernández — Juan C. Hitters — Eugenio R. Zaffaroni — María G. Bercoff — Augusto C. Acuña — Oscar R. Aguad — César Arias — Juan F. Armagnague — Rodolfo C. Barra — Claudia E. Bello — Ricardo R. Biazzi — Elisa M. A. Carrió — Adelina Dalesio de Viola — Guillermo H. De Sanctis — Guillermo E. Estévez Boero — Cristina Fernández de Kirchner — María C. Figueroa — Rafael A. González — Marcelo Guinle — Aníbal Ibarra — María del P. I. Kent — Fernando J. López de Zavalía — Juan C. Maqueda — Alicia Oliveira — Humberto Quiroga Lavié — Horacio De Rosatti — Ester A. Schiavoni — Carlos G. Spina — Pablo Verani — Jorge R. Yoma.

Convención Nacional Constituyente

INFORME

Señor presidente:

Sin perjuicio de lo considerado por la comisión respectiva, esta Comisión de Redacción ha estudiado en profundidad el dictamen en general recibido y emite este despacho parcial considerando todos y cada uno de los aspectos que contempla en su contenido, los que serán desarrollados y ampliados en oportunidad de ser tratados por esta Honorable Convención.

Carlos V. Corach

Sr. PRESIDENTE— En consideración en general.

Tiene la palabra el señor miembro informante del despacho de mayoría.

Sr. MASNATTA.— Señor presidente: en el inciso f) del artículo 3° de la ley 24.309 se postula la incorporación de un artículo en un nuevo capítulo de la segunda parte de la Constitución estableciendo la figura del Defensor del Pueblo. Su tratamiento se ha encomendado a la Comisión de Sistemas de Control, que era la número 8. Esto plantea el pórtico de nuestro informe.

¿Por qué se encomendó el tratamiento de este tema a la comisión referida a los sistemas de control? Sin duda, esto implica un reconocimiento —podríamos decir un tributo— a la necesidad de actualización institucional que nuestra Constitución reclama. Además, testimonia *juris et de jure* que esta reforma no traduce el "pacto de dos" al que aluden los enceguecidos críticos ni el negociado receloso y acotado. Es mucho más que la reelección de Carlos Menem. Es la puesta a punto que exigen los tiempos del milenio inminente.

Se trata de un tema de la moderna ciencia política que precisa integrarse a la tripartición clásica de los poderes del Estado con lo que se ha dado en llamar, tal vez con exceso, el moderno poder de control. Algunos autores, como Cobeñas, llegan a hablar de un cuarto poder. Consideramos que tal categorización no corresponde a nuestra dogmática constitucional. Es preferible que hablemos de una función especializada que busca radicarse en el Parlamento para vigorizarlo y hacerle recobrar credibilidad y contenido técnico en busca del mayor prestigio de la democracia o, si se quiere —como dice el señor convencional Maqueda en su proyecto—, del Estado social de derecho.

Es por ello que las modernas constituciones dedican expresos artículos a los organismos de control, como la Auditoría General de la Nación, la Sindicatura General de la Nación, etcétera, y sugestivamente incorporan la figura del Defensor del Pueblo.

En la búsqueda de una moral pública que Mitre exigía y calificaba como el pudor del pueblo, el ejercicio de los controles institucionales cobra mayor énfasis para acercar salud y credibilidad a los gobiernos y honestidad y eficiencia a la administración del sector público. No es que el sector privado sea ajeno al fenómeno, como ilustra el espionaje industrial de Volkswagen o el escándalo Maxwell en los medios de comunicación. Pero nuestro objeto es destacar una preocupación primordial del Estado moderno, es decir, asegurar la mayor transparencia y moralidad al poder, que desafortunadamente, como todos sabemos, tiene como acompañante no deseable e inevitable a la corrupción.

Ya en el siglo pasado Jeremías Bentham pronosticaba que la revolución industrial y la

Convención Nacional Constituyente

coexistencia de viejas y nuevas instituciones políticas iban a traer como consecuencia un incremento de la corrupción. Como remedio postulaba la *maximize publicity*, es decir la publicidad normativa, no sólo en el sentido formal sino extendiéndola a todos los actos de los gobernantes y opiniones de los gobernados. Creyó que esto sería preferible al encubrimiento de la corrupción que algunos promovían bajo pretexto de que las denuncias dañan a la democracia.

En las antípodas de esta idea, Bentham sostenía que era preciso eliminar el escudo de prevaricadores consistente en proclamar que quien nos ataca, ataca la democracia. Escribía que "si se admitiera esta falacia, todos los sinvergüenzas que se aprovechan del mal gobierno habrían de continuar haciéndolo sin estorbo. El honor perpetuo y el poder serían el precio de los vicios más perniciosos."

Esta falacia corresponde a un generalizado y pesimista pensamiento, lamentablemente aún vigente. Su versión —que a veces tiene letra de tango— expresa que nada se puede hacer ya que la corrupción —dicen los corifeos— es tan antigua como el gobierno mismo. Pero esa venerable antigüedad no nos debe llevar a renunciar a los esfuerzos por erradicarla, como tampoco desistimos de la lucha contra las enfermedades, aunque sabemos que siempre estarán entre nosotros.

Por eso, aparecen figuras como esta del Defensor del Pueblo. ¿Qué es el Defensor del Pueblo? Para decirlo en términos inteligibles, es nada más ni nada menos que el abogado de la sociedad. Así lo llama el profesor Gordillo, pero la terminología es variada. La más añosa denominación es la que marcó su nacimiento en la experiencia sueca del siglo pasado: ombudsman. No era un nombre caprichoso sino que significa "hombre que da trámite". Esa figura ya nos evoca al sufrido ciudadano que sube y baja escaleras en procura de la solución a su minúsculo expediente, o al paciente justiciable que soporta ese mal que el propio Hamlet enumeraba entre las catástrofes de la existencia: la lentitud de la justicia.

Con la recepción del instituto van cambiando los nombres según las latitudes, a la vez que se va enriqueciendo el perfil de la figura: "contralor" en Israel; "proveedor de justicia" en Portugal; "defensor cívico" en Italia; "comisionado parlamentario" en Inglaterra. Las diversas vestiduras van traduciendo la consolidación de los roles que una evidente demanda social reclamaba. Así llegamos a la denominación que la ley 24.309 ha señalado: Defensor del Pueblo, como también lo llama la Constitución española de 1978.

Jorge Maiorano —que ha sido entre nosotros uno de los más conspicuos propugnadores del instituto— nos dice que en 1809 el rey de Suecia puso frente al canciller de Justicia a un representante del pueblo con la misión de velar por el cumplimiento de las leyes. El objetivo era contar con un mecanismo que no fuera parte de la administración y que además tuviera la confianza del pueblo para controlarla. Se concibió así como un *lungamanus* del Parlamento. Puede decirse que primero fue la norma y luego el comentario del análisis doctrinario.

Recién al empezar este siglo la institución pasó a ser adoptada por otros países, en primer lugar, por los países nórdicos vecinos. La Constitución de Finlandia, de 1919, le da carta de ciudadanía en el artículo 49, al igual que la de Dinamarca de 1953, ambas conservando la expresión ombudsman, "hombre que da trámite". La Ley Federal de Alemania de 1949 recibe la institución con el nombre de comisionado del Parlamento. También es receptada en la ley polaca de 1992, con el nombre de comisionado de los derechos de los ciudadanos, y ya dijimos que la Constitución española la denomina defensor del pueblo, como nosotros. De igual manera figura en la Constitución peruana de 1993 y en la colombiana de 1991, si bien ésta la incluye jerárquicamente en el capítulo sobre el Ministerio Público. Completando este cuadro, señalemos

Convención Nacional Constituyente

que la Constitución de Guatemala de 1985 la consagra bajo el título de procurador de los derechos humanos, al paso que en los Estados Unidos la figura se recepta localmente en diferentes estados, bajo distintos nombres.

Este ha sido el trámite evolutivo del instituto en el derecho comparado. En el ámbito nacional el proceso fue inverso. En 1984 tuvo tratamiento en el Senado un proyecto de los señores senadores Menem y Sánchez, pero caducó por transcurso del tiempo y luego fue vuelto a presentar. Esto desembocó después en una institución muy particular, reglada por la ley 24.272, que es el Defensor del Pueblo en el ámbito legislativo.

Es sabido que el derecho público provincial ha sido un poco el verdadero banco de prueba para las reformas institucionales en el orden nacional. Esta premisa también tiene confirmación en esta materia. El Defensor del Pueblo adquirió vigencia constitucional en las constituciones provinciales, ya sea bajo ese nombre —como en La Rioja, San Juan, San Luis, Río Negro y Tierra del Fuego— o bajo otra rúbrica, como el comisionado del pueblo, en la Constitución de Córdoba o el comisionado legislativo en la de Salta. No debe olvidarse que en el ámbito de la Capital Federal la ordenanza 40.839 de 1985 consagró al Defensor del Pueblo, aunque éste solamente entró en funciones tres años más tarde.

En lo que respecta a la doctrina nacional —la foránea es considerable, cito por ejemplo a Fairén Guillén— los aportes han sido hechos por el doctor Gordillo —como recuerda la señora convencional Carrió en su proyecto—, por Vanossi —como señala el señor convencional García Lema en su libro—, y especialmente por Maiorano, como ya he citado. Tampoco debemos olvidar los artículos escritos por el doctor Eduardo Menem, preocupado por el tema tanto doctrinariamente como en su función de legislador.

Planteemos ahora si tiene justificación esta figura del Defensor del Pueblo en la sistemática constitucional. En el proyecto número 1 presentado ante esta Honorable Convención, los autores expresan textualmente: "La aparición de la figura del ombudsman se justifica por la falta de mecanismos eficaces que representen instrumentos mediadores idóneos para lograr un acercamiento entre el Estado y el ciudadano, quien se ha acostumbrado a vivir en medio de dos ideas que constituyen coordenadas de su existencia: incertidumbre y desconfianza. La primera porque no sabe si está violando alguna reglamentación; la segunda porque no confía demasiado en los remedios jurídicos que le dicen que tiene a su alcance."

En el proyecto de los convencionales Ana Dressino y Ricardo Mercado Luna se recuerda que la legislación sueca distingue diversas clases de defensores del pueblo: el parlamentario, por el cual el cuerpo legislativo verifica la observancia de leyes y ordenanzas por parte de jueces, funcionarios públicos y hasta oficiales del ejército; el ombudsman antitrust, que controla el proceso económico; y el ombudsman del consumidor, que debe garantizar la aplicación de las leyes de protección al usuario. También resulta útil señalar que la legislación sueca instituye el ombudsman de prensa, designado por un comité especial, al que se pueden presentar quejas sobre la violación de la ética periodística. Todo esto en el marco de la Constitución de 1975, que culmina la más antigua tradición sobre el particular.

Desde su nacimiento a comienzos del siglo pasado, el ombudsman ha surgido como solución a la pugna entre el rey y el Parlamento.

Respondamos ahora la pregunta sobre si se justifica esta figura. Con Quiroga Lavié, enumeremos los verbos que conjugan la actividad del defensor del pueblo: informar, inspeccionar, investigar, controlar, discutir pública y privadamente, disentir, recomendar, exhortar, influir, criticar, censurar, accionar judicialmente, encuestar, proyectar y programar. El

Convención Nacional Constituyente

mismo señor convencional apunta —y adherimos a sus conceptos— que más que un promotor de reclamos judiciales, es un investigador objetivo, un inspector de asuntos públicos, un facto de la opinión pública y, sin duda, responde a un reclamo de exigencias sociales con vigencia tanto en Escandinavia como en nuestras latitudes.

La implementación constitucional —cuyos extremos han de ser complementariamente analizados por el miembro informante que me seguirá en el uso de la palabra— ha de implicar el aporte de una pieza básica para la legitimación del Estado. La constitucionalización nos ubica en el plano preferente para la materia de que se trata. El ejercicio responsable y con firmeza de las potestades que se reconocen al funcionario diseñado no va a dificultar la marcha de la administración que debe controlar. Antes bien, ha de proteger al buen funcionario y coadyuvará indiscutiblemente en la lucha contra la corrupción, ese flagelo que no sólo es hoy un arma estratégica interna e internacional, sino que representa el flanco más débil del sistema democrático, al comprometer la credibilidad y la eficacia del Estado.

El ombudsman incorpora a la realidad uno de los ápices de la reforma del Estado. Está dirigido a establecer un sistema más transparente con reglas claras e incentivos que dificulten involucrarse en actos de corrupción a quienes están en posiciones de poder público. Los principios y las normas deben articularse en una estrategia que ataque los monopolios ya que la libre competencia es el enemigo nato de la corrupción. Pero la privatización no será efectiva si simplemente se reemplaza un monopolio por otro. También debe apoyarse en la indoblegable defensa de la transparencia que sólo se logra con una prensa libre, con el funcionamiento de las instituciones democráticas y con el libre acceso del público a la información sobre las actividades de gobierno.

En virtud de irrenunciables convicciones, afirmamos que el peor enemigo de la corrupción siempre será el pueblo. A él corresponde que transmitamos por vías adecuadas y fluidas todas las irregularidades advertidas para que las autoridades —en este caso, el Defensor del Pueblo— las analicen y procesen.

El cauce institucional abierto con la creación del Defensor del Pueblo entre nosotros hace abrigar fundadas esperanzas en la promoción de ese insustituible resorte de la lucha contra este flagelo, que se suma a lo que ofrecen otros órganos de control y el propio Poder Judicial. La sistematización de medidas preventivas, el apoyo de la prensa libre y responsable, la desburocratización y la participación de los ciudadanos más allá de la mera emisión del voto en un día festivo, serán los mecanismos adecuados que darán los mejores resultados a fin de desterrar la cultura de la corrupción, que requiere un sostenido esfuerzo para educar a los individuos a partir de los niveles primarios de la enseñanza y desde el seno de la familia.

El despacho en consideración resume un consenso generalizado. Basta señalar que para su concreción se han tenido en cuenta alrededor de cincuenta proyectos. Sólo ha existido una iniciativa en disidencia que descartaba la inclusión del Defensor del Pueblo dentro de la sistemática constitucional. Por esto, tenemos que señalar que tanto los proyectos de base como los aportes que se hagan en el debate han de constituir valiosos elementos para la futura interpretación de la norma propuesta y, desde luego, para la ley que se instrumente en forma definitiva.

Voy a hacer una reflexión final en base a la exhortación que contiene el proyecto de la señora convencional Carrió que, en realidad, trasunta el espíritu de toda la comisión: que el Defensor del Pueblo sea una figura de prestigio y asegure independencia funcional, sustentada en suficiente apoyo parlamentario, para cumplir con la expectativa que lo justifica normativamente

Convención Nacional Constituyente

y para alcanzar el exitoso resultado que todos fervorosamente anhelamos. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Salta.

Sra. FIGUEROA.— Señor presidente: voy a completar el informe recientemente efectuado por el señor convencional Masnatta relacionado con el tema del Defensor del Pueblo, que hoy se trata en este recinto.

La Comisión de Sistemas de Control ha considerado, evaluado y analizado los proyectos vinculados con los cuatro temas que comprendían el ámbito de su análisis, que fueron presentados por distintos señores convencionales. Me parece importante citarlos expresamente en este momento.

Se trata de los expedientes presentados por los señores convencionales Menem y otros; Revidatti y Romero Feris; Lorenzo; Quiroga Lavié; Hernández (A.); Armagnague y Llaver; Carrió; Perette y otros; Dressino y Mercado Luna; Bercoff; Parente; Raijer; Carattoli; Irigoyen; Arellano; Kesselman y otros; Bravo y otros; Lipszyc y otros; Bogado y otros; Courel y otros; Fernández Meijide y Auyero; Baldoni; Giordano; Maqueda; Serrat; Balestrini; Méndez y otros; Saravia Toledo y otros; Escobar y otros; Berhongaray; de Vedia; Alvarez e Ibarra; Cardesa; Bello; Pettigiani; Alasino; Capelleri y otros; Rosatti; Paixao; Ortiz Pellegrini; Cáceres; Kammerath y Cornet; Cullen; Olsina y otros; y Bussi y otros.

Como bien dijo el señor convencional Masnatta, 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 en los países de Latinoamérica. Esta institucionalización va a brindar una respuesta rápida, ágil y oportuna a todos los problemas ocasionados por la ineficacia de la administración que vulneren, lesionen o amenacen los derechos de las personas que habitan en este país.

Este instituto integra junto al Ministerio Público, a la Auditoría General de la Nación y al acuerdo con quórum agravado que se va a requerir para la designación de ciertos funcionarios en organismos de control, un conjunto de instituciones que van a procurar el fortalecimiento de los controles en la Argentina. ¿Por qué? Porque es necesario dar respuesta a lo que pretende la gente en este momento, que es poner límites a la impunidad, a la corrupción y a la mala administración.

A continuación, voy a pasar a explicar la norma siguiendo el orden determinado en ella. Este instituto se crea dentro del ámbito del Congreso de la Nación en razón de que atiende a una concepción parlamentarista, a diferencia de la concepción ejecutiva que lo sitúa dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. Esto está avalado por todo el derecho comparado y también por la ley 24.284, que es la legislación vigente en la materia en la República.

Ahora bien, ¿por qué se lo crea dentro del ámbito del Poder Legislativo nacional? Para darle mayor independencia e imparcialidad en el ejercicio de sus funciones que cuando funciona en la órbita del Poder Ejecutivo, que es justamente a quien debe controlar.

Su nombramiento por medio de una mayoría calificada tiende a evitar actitudes gatopardistas como sería el caso de que el partido gobernante nombrara a un correligionario, a un amigo o a un compañero, con el propósito básico de simular una gestión de control o practicarla sólo con aquellos que no estén con el oficialismo. Por eso, se lo dota de una mayor autonomía funcional con las máximas facultades para que este instituto pueda actuar en defensa de los intereses de los ciudadanos.

Convención Nacional Constituyente

Los clásicos controles internos de la administración pública no son suficientes, dada la complejidad de la vida social. De allí es la importancia de establecer un control de naturaleza diferente que se complemente a aquél. Oficia como un complemento al control jurisdiccional. Parece utópico pretender que la administración pública puede llegar a autocontrolarse eficazmente a través de una vigilancia o de una 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 protegerlo de sus errores, arbitrariedades, omisiones o demoras. La propia naturaleza de la institución nos está diciendo que requiere una plena autonomía, una plena libertad e independencia con relación a los poderes a los que debe controlar.

Su misión, como dice la norma, es la defensa y la protección de los derechos humanos, y demás derechos, garantías e intereses previstos en esta Constitución y en las leyes, frente a actos de la administración pública y el control del ejercicio de las funciones administrativas estatales. Aquí está haciendo una diferenciación entre lo que es la misión del Defensor del Pueblo en cuanto a la defensa y a la protección de los derechos, garantías e intereses y, por otro lado, el control del ejercicio de las funciones administrativas estatales. Es decir, la cara y la contracara.

La función fundamental de este Defensor del Pueblo es, como comúnmente se dice, la de destapar ollas, detectar irregularidades, investigar, difundir a la opinión pública las irregularidades detectadas. Porque a nadie se le escapa que la difusión es poder y que la repercusión y el efecto multiplicador que tienen los medios de difusión producen de inmediato la sanción social, que la mayoría de las veces es más importante que la sanción judicial, sobre todo para quienes ejercen el poder administrador.

Dentro de esta competencia es importante remarcar que es el representante social y cuya función es dar respuesta rápida, ágil, a los problemas que se le plantean, a las denuncias que se le presentan, con la novedosísima incorporación en la norma constitucional de la facultad de iniciar acciones, es decir, que posee legitimación procesal.

Asimismo va a intervenir en todas aquellas cuestiones en donde puedan verse afectados no sólo los derechos individuales de las personas sino también los colectivos. En este sentido basta repasar la sección de lectores de los diarios para llegar a la conclusión de la importancia de este organismo que va a representar los derechos de la gente, las quejas que muchas veces no tienen donde canalizarse. En suma, esa inmediatez entre esta persona, entre este individuo y la administración pública, permitirá no sólo llegar a la instancia judicial, que es la última a la que se debe llegar, sino fundamentalmente concertar, criticar, difundir todas las irregularidades que se puedan detectar, poniendo límites a esta máquina burocrática de la administración, ya que para algunos la administración pública en acción es una verdadera topadora con relación a los derechos de los ciudadanos.

Quiere decir, entonces, que actúa también como un estímulo de las energías sociales al informar de los asuntos públicos. Acerca de la importancia de la difusión pública puedo citar el caso novedoso de Canadá, donde el Defensor del Pueblo tiene un canal de televisión, ejemplo éste que podría ser imitado por nuestro país asignándole espacios en los distintos medios de difusión para que pueda cumplir eficazmente con su cometido. No nos imaginamos al defensor del pueblo burocratizado; no nos imaginamos esta figura que estamos incorporando a la Constitución con una maquinaria, con una infraestructura poderosa que se asemeje a cualquier despacho de la administración pública, con gran cantidad de expedientes, con casilleros, con

Convención Nacional Constituyente

trámites, sino que lo imaginamos operando en la calle, inmediatizando las quejas y la amenaza de los derechos de los ciudadanos por parte de la administración pública en su amplio espectro, tanto centralizada, descentralizada, sociedades del Estado, sociedades con participación estatal, así como también los servicios públicos.

La legitimación procesal que hoy se incorpora dentro de esta norma constitucional facultando al Defensor del Pueblo a fin de iniciar procesos y denuncias para cumplir con su cometido, debe estar íntimamente relacionada con la naturaleza de su función, es decir, la agilización y la urgencia de las cuestiones a él sometidas y la defensa de los derechos individuales y colectivos, estando estrechamente ligado al despacho de la mayoría en cuanto a la acción de amparo, donde expresamente se lo legitima para presentar este tipo de acciones. Es decir, no nos imaginamos al Defensor del Pueblo iniciando un juicio ordinario, un juicio sumario, sino actuando en aquellos casos en donde es indispensable iniciar una acción, a fin de lograr un efectivo y rápido resultado con relación a un derecho conculcado, violado o amenazado.

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. El nombramiento y la remoción por el Congreso se realiza a fin de garantizar la verdadera independencia del defensor del pueblo. La mayoría calificada que se exige para su nombramiento es a fin de que cuente con un sólido respaldo y consenso de los representantes del pueblo. El Congreso debe fijar las normas que regirán su actuación, pero no puede en ninguna situación dar instrucciones sobre la manera de tratar los casos; no puede interferir en su actividad ni decirle o sugerirle en qué caso debe actuar o cuál atender prioritariamente con relación a otro.

Por ello este concepto ha sido receptado en las nuevas constituciones provinciales, donde si bien este funcionario es designado por las cámaras, su relación no debe ser entendida como un acatamiento jerárquico y disciplinario al Parlamento sino que se le debe asegurar su plena autonomía funcional para que pueda actuar con objetividad y neutralidad en el cumplimiento de su objetivo.

En cuanto a la duración de su mandato nos pareció conveniente que no coincida con el de los legisladores que lo nombran ni del Poder Ejecutivo, que es el sujeto controlado, determinando el plazo de cinco años, con la posibilidad de ser reelegido.

Sin duda vamos a dar a luz, señor presidente, a una importantísima institución en defensa de los intereses, de los derechos y de las garantías del pueblo. Depende de su eficaz funcionamiento, de la voluntad política real de ejercitar estos verdaderos controles y no convertirlos en réplicas de aquel famoso Tartufo, que personifica la mentira en aquella gran novela de Alberdi que es "La peregrinación de la luz del día". (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Antes de conceder el uso de la palabra al próximo convencional anotado la Presidencia solicita que todos los que deseen exponer sobre este tema y quieran integrar la lista de oradores lo hagan saber para que ella pueda cerrarse y así tener una idea acabada sobre el momento en que vamos a terminar de tratarlo.

Por otra parte, la Presidencia se permite recordar a los señores convencionales que pueden solicitar la inserción de sus exposiciones, las que serán muy bien recibidas en la Secretaría Parlamentaria. Informa a su vez que en este momento hay treinta y tres oradores anotados.

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Convención Nacional Constituyente

Sr. NÚÑEZ.— Señor presidente: el dictamen de minoría que vengo a sostener en este recinto no es el único elaborado sobre esta cuestión en la comisión que presidí de Sistemas de Control. Además, ha sido suscrito por cinco señores convencionales, lo que representa el 10 por ciento de los integrantes de la mencionada comisión.

Antes de avanzar sobre este tema, con la venia de la Presidencia, deseaba efectuar una pequeña digresión. Atento a la fecha en la que se celebra esta sesión, quería hacer llegar un caluroso deseo de bienestar a todos aquellos que estén dispuestos a considerarse mis amigos; especialmente hago llegar ese saludo a los integrantes de la bancada del MODIN, quienes son mis amigos, mis hermanos y mis camaradas. En ese sentido evangélico de la amistad, en el sentido de aquel que está dispuesto a dar la vida por sus amigos, comprendo a todos aquellos compatriotas que hoy están en este recinto conmigo; a todos ellos les hago llegar un saludo muy especial. (*Aplausos*)

Entrando en tema, debo manifestar que el dictamen que vengo a sostener dice escuetamente lo siguiente: "Sostener la inconveniencia de establecer la creación de la figura del defensor del pueblo con rango constitucional, contrariamente a lo previsto en el punto f) del artículo 3° de la ley 24.309."

El bloque que represento —el MODIN— desde su creación ha levantado la bandera de la lucha contra la corrupción, por lo que me he sentido honrado al ser nombrado presidente de la Comisión de Sistemas de Control, ya que iba a contar con un instrumento eficaz para colaborar en la creación de instituciones que permitieran al ciudadano, al hombre y a la mujer comunes del pueblo, y a todos los compatriotas argentinos luchar contra este flagelo moderno que sin duda es el principal de los problemas que aflige a las sociedades actuales.

Para muchas personas la creación de la Defensoría del Pueblo va a constituir un instrumento eficaz para llevar adelante los cometidos que he mencionado. Lamentablemente no puedo compartir ese criterio. Quiero explicar por qué digo esto y por qué hemos suscrito el dictamen que hace un rato leí.

Entiendo que asistimos a una erupción, a una especie de urticaria mundial que podemos denominar "ombudsmanía", que en algunos casos está relacionada con antecedentes de vieja data, como ocurre con la creación sueca de 1809 —que le dio origen a esa figura—, a pesar de que existen otros menos antiguos que también son ejemplares en cuanto a su funcionamiento, como acontece con el comisionado parlamentario de Gran Bretaña, que data de 1965, cuando se elaboró el informe Whyatt, precisamente a cargo de sir John Whyatt, a quien precisamente se le encomendó esta función, luego de la cual surgió esta institución inglesa.

Analizando esos precedentes que son señeros en la materia, así como también la irrupción que esta figura ha tenido en las distintas constituciones provinciales a partir de 1983, como aconteció en Córdoba, Formosa, La Rioja, Río Negro, Salta, San Juan y San Luis entre otras, y en las leyes orgánicas de las distintas municipalidades, entre ellas la de la Ciudad de Buenos Aires, consideramos que es realmente inconveniente incorporar al rango constitucional y petrificar a un elemento que está en una fase experimental.

Muchas veces los argentinos nos hemos sentido tentados de copiar y adaptar rápidamente instituciones que creemos funcionan en sus sociedades de origen. Eso no ha dado buenos resultados; más bien, ha ocurrido todo lo contrario. No quisiéramos incurrir en los mismos errores —que hemos criticado— de algunos constituyentes que formaron parte de la Convención de 1853. Por ello, tratándose de una figura experimental proveniente de historias completamente

Convención Nacional Constituyente

diferentes a las desarrolladas en la Argentina, consideramos no conveniente petrificarla al incorporarla a la Constitución Nacional. Como camino adecuado vemos la posibilidad de incluir esta figura en leyes de más sencilla modificación para ver a lo largo del tiempo si efectivamente sirve para combatir la corrupción y para agilizar el elefante burocrático del Estado. Si fuera de utilidad su aplicación, luego podría ser incorporada en alguna futura reforma constitucional o desechada de la ley que la hubiera creado en el caso contrario. Lamentablemente, esa no ha sido la opinión de la mayoría, por lo que estamos apoyando este dictamen de minoría.

La evolución que tuvo el ombudsman sueco o el comisionado parlamentario de Gran Bretaña tiene raíz en desenvolvimientos históricos diametralmente opuestos al de la Argentina, porque precisamente, tanto uno como el otro, poseen una definición clara y concreta que ha sido volcada en una obra de Eduardo Soto Kloss cuando dice que es el signo de identidad democrática en la medida que su prestigio repose en el respaldo que le confiere el Parlamento. Precisamente en esas dos naciones —Suecia y Gran Bretaña— el Parlamento goza de un gran prestigio, que no es gratuito. Goza de él ante la sociedad y ante el resto de los órganos del Estado. ¿Por qué digo esto? Porque han desarrollado su historia luchando por la defensa de sus representados, quienes en su momento habrán sido los barones o los nobles, y que hoy día son todos los súbditos de la corona inglesa o de la corona sueca. Ese prestigio lo han ganado a lo largo de muchos años de lucha, y lo pueden ostentar para hacer de él un arma eficaz en el Estado moderno.

Resulta difícil, por ello, incluir esta figura de la Defensoría del Pueblo en nuestro Derecho Constitucional actual, porque si hablamos del defensor del pueblo tenemos que entender que hay alguien que está atacando al pueblo. ¿Quién ataca al pueblo? ¿Usted lo está atacando, señor presidente? ¿Los convencionales aquí presentes? ¿El Poder Ejecutivo? ¿La Justicia? ¿Quién lo ataca? Entonces debemos ver cuáles son las causas de ese ataque que sufre la sociedad, tratando de incidir sobre las causas y no sobre los efectos.

Con esta figura los importantes objetivos que se han fijado los señores convencionales, explicitados en el correspondiente despacho y mencionados por quienes me precedieron en el uso de la palabra, lamentablemente se van a ver desmentidos.

Lo que aquí se va a crear va a ser un nuevo ministerio, que va a ser el ministerio del control público, que a poco de andar se va a convertir en un elemento burocrático que va a sumar una nueva traba a las ya existentes. Ante esta situación luego vamos a tener que crear la figura de otro defensor que actúe contra el defensor del pueblo. ¿Por qué pensamos que esto va a ocurrir? En primer lugar, por diferentes cuestiones de desarrollo histórico y constitucional, como acabo de señalar. Además, porque el funcionario que surgirá de esta cláusula constitucional va a nacer maneado, porque no va a tener posibilidad de incidir sobre la sociedad y sobre la administración como lo hacen el ombudsman sueco o el comisionado británico. ¿Por qué? Porque, como dije antes citando a Soto Kloss, ellos representan al Parlamento y actúan en base al prestigio y la autoridad que reposan en el Parlamento.

Sabemos que este funcionario, tal como se lo delinea en esta cláusula, no tiene imperium, es decir que no tiene poder militar, y tampoco tiene potestas, o sea que no puede sancionar, porque sólo tiene autoridad: autoristas. Además, dicha autoridad no le es propia, sino que le es conferida por el prestigio del Parlamento.

En ese sentido, venimos repitiendo lo que dice la gente, lo que surge de las encuestas, en definitiva, lo que opina hoy el hombre común del pueblo, que a pesar de ser algo muy lamentable, no lo podemos esconder. Me refiero al hecho de que dentro del desprestigio

Convención Nacional Constituyente

generalizado que sufre la clase política argentina, él se acentúa más cuando hablamos del Congreso. Por ello nos preguntamos con qué autoridad va a actuar el Defensor del Pueblo si lo hace como instrumento del grupo político que sufre el mayor desprestigio de parte de la sociedad argentina actual. De ahí mi comentario de que va a ser maneado de movida, por lo que será muy poca la posibilidad que tendrá para actuar con aquellos fines loables para los que se ha previsto esta figura.

Por lo tanto, reitero el convencimiento de que esta institución sería conveniente, desde nuestro punto de vista, en otro tipo de desarrollo, como el que ha tenido en algunas municipalidades del interior del país, donde a nivel comunal se creó la figura del ombudsman. En esos lugares esa institución fue confiada a la última minoría con representación en cada Concejo Deliberante, con lo cual se logró que la autoridad de ese hombre no surgiera de un concejo quizá desprestigiado sino de una minoría que quería controlar efectivamente al Ejecutivo comunal. Pero aquí se buscó otra vía, porque se buscó una mayoría ligeramente agravada, como es la de los dos tercios de los presentes, que rápidamente se puede obtener recurriendo a un sistema que ya lo tenemos archiconocido, como es el del acuerdo entre los dos partidos que constituyeron el partido único del ajuste, es decir, el partido único del pacto.

Por ello esa mayoría ligeramente agravada no me da ningún tipo de garantía. Además, creo que a poco de andar, lamentablemente, esto lo vamos a ver plasmado en la realidad. Por otra parte, para expresar mi pensamiento voy a recurrir a un autor que ya mencioné para ilustrar este tema, que dice: "...para que la vigencia de una institución tipo ombudsman sea total y su accionar fecundo, es requisito indispensable la vigencia plena de un sistema donde cada uno cumpla su rol: gobierno y pueblo, administradores y administrados, donde los medios de comunicación social informen con verdad y responsabilidad, para permitir crear en el pueblo la conciencia crítica capaz de juzgar y sentirse protegida o desprotegida por sus gobernantes. Donde se pueda creer en la conducción política, por cuanto los intereses de la comunidad se encuentran por sobre los intereses individuales y grupales." Y pregunto: "¿Si eso se diera en la realidad? ¿Necesitaríamos al Defensor del Pueblo?"

Por último, quiero poner en conocimiento de los señores convencionales un elemento actual que confirmó la convicción que teníamos sobre la inconveniencia de plasmar esta institución a nivel constitucional. En los primeros días en los que comenzó a funcionar la Comisión de Sistemas de Control, que sesionó en la ciudad de Paraná, recibí por interpósita persona un pedido del doctor Menem en el sentido de acelerar el tratamiento de esta institución, porque estaba interesado en obtener el despacho de la comisión antes de que jurara el doctor Maiorano como Defensor del Pueblo. No inquirí mucho al respecto, porque al margen de quién hizo el pedido, no estaba en condiciones anímicas ni fácticas para conceder ese favor. Considero que el instituto que vamos a crear, este ombudsman criollo que va a nacer sin autoridad a raíz de un nuevo pacto, va a estar muy alejado de la posibilidad de controlar, dado que sólo va a servir para asustar y para poner en caja al empleado público que personifica Gasalla.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia le indica al señor convencional que el señor convencional Parente le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Sr. NUÑEZ.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Entre

Convención Nacional Constituyente

Ríos.

Sr. PARENTE.— Señor presidente: más que una interrupción es una consulta que por su intermedio le formulo al señor convencional preopinante —tengo entendido que es presidente de una importantísima comisión de esta Convención—, para que me diga si sabe de la existencia de una ley sancionada por el Congreso de la Nación, por la que se creó en nuestro país la Defensoría del Pueblo.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. NUÑEZ.— Señor presidente: le recuerdo al señor convencional Parente que se supone que las leyes son conocidas por todos los ciudadanos. Precisamente esta cuestión era requerida para la jura del doctor Maiorano. No sé si he satisfecho la curiosidad del señor convencional Parente.

Sr. PARENTE.— No, señor convencional.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia le indica al señor convencional que la señora convencional Rocha de Feldman le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Sr. NUÑEZ.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra la señora convencional por el Chubut.

Sra. ROCHA de FELDMAN.— Señor presidente: escuché atentamente al señor diputado preopinante, y me quedan algunas dudas sobre su exposición. Durante su intervención habló de una institución que no tiene historia en el país. Es cierto que no la tiene, pero existe una ley del Congreso. De todas maneras, esta es una institución que se viene estudiando desde hace muchos años.

Por otro lado, el señor convencional manifestó que nos vamos a sentir arrepentidos de aprobar la propuesta de establecer rango constitucional a la figura del Defensor del Pueblo. Por ello, me pregunto si el señor convencional tiene una bola de cristal.

También preguntó quién ataca al pueblo. Al respecto tengo que decir que el pueblo se ve afectado por la arbitrariedad y las demoras de una administración pública burocrática. Todos los días recibimos quejas; lo mismo dijo la señora convencional preopinante que habló en representación del bloque de la Unión Cívica Radical con relación a las cartas de lectores que aparecen en los medios de comunicación. Pero nadie puede negar la existencia de esa burocracia y de esos problemas en el ámbito de la administración pública, como tampoco se puede negar la opinión del pueblo con respecto a la necesidad de que exista una institución que lo proteja.

Por otra parte, se refirió al desprestigio del Parlamento. Sobre esto les recuerdo cómo respalda a ese Parlamento desprestigiado la existencia de una figura como la del defensor del pueblo.

Por estas razones, me siento profundamente ofendida, luego de que en el día de ayer aprobamos una cláusula sobre la participación democrática. No quiero creer que cuando se habla del Congreso se lo hace en los mismos términos con que se lo hacía hace algunos años para

Convención Nacional Constituyente

desprestigiarlo, porque molestaba.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires. La Presidencia le recuerda que su tiempo siguió corriendo.

Sr. NUÑEZ.— Señor presidente: le contesto a la señora convencional que no tengo ninguna bola de cristal y que tampoco recorro a la pitonisa cuyos servicios utilizaría el señor presidente, según las noticias periodísticas que son de público conocimiento, pero sí trato de inteligir la realidad. En base a eso me atreví, con un poco de audacia, a hacer el pronóstico, que me alegraría que sea desacertado.

De todos modos, deseo ratificar, para que quede en claro, que no nos oponemos a la figura del Defensor del Pueblo; sólo planteamos la curiosa definición que se le ha dado. Si hablamos de un defensor hablamos también de un ataque. Además, la existencia del problema burocrático se debe a aquellos que han detentado y controlado el poder político hasta hoy y que no han puesto voluntad para que se modificara, porque tomaron al Estado como botín de guerra, sean estos poderes *de jure* o *de facto*, incorporando a amigos o clientes políticos, y prolija y permanentemente se han negado a deshacer ese entuerto.

La verdad es que dudo mucho cuando la seguridad del gallinero se la confiamos al zorro.

Por todo lo expuesto planteamos nuestra oposición a la iniciativa de crear un nuevo ministerio que deberá ser soportado por un presupuesto único que va a salir del dinero de todos y cada uno de los argentinos, que ya está bastante menguado por una política que no viene al caso comentar.

De todos modos, considero que esta institución puede existir en otro nivel, tal como viene actuando. Por supuesto, sé que se ha sancionado una ley nacional referida a esta cuestión. Precisamente al tema hacía alusión cuando comenté la insinuación que había recibido, pero parece que algún señor convencional ha estado distraído mientras yo hablaba. En ese momento, hice referencia concreta a la evolución legislativa y constitucional que esta figura ha tenido en el país. Pero creo que para comer los higos hay que esperar que maduren, porque si lo hacemos mientras están verdes lo único que vamos a conseguir es un gran atracón.

En virtud de lo expuesto, junto a cinco señores convencionales, he firmado un despacho en minoría. (*Aplausos*)

Sra. BABBINI.— Pido la palabra para una interrupción.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia advierte a la señora convencional que el señor convencional por Buenos Aires ha concluido con su exposición, por lo cual no corresponde conceder interrupción alguna. De todos modos, tiene la posibilidad de anotarse en la lista de oradores.

Tiene la palabra el señor convencional por Corrientes, miembro informante de uno de los dictámenes presentados.

Sr. REVIDATTI.— Señor presidente: concedo la interrupción que solicita la señora convencional por Formosa.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra la señora convencional por Formosa.

Convención Nacional Constituyente

Sra. BABBINI.— Señor presidente: agradezco al señor convencional por Corrientes la posibilidad que me brinda de hacer uso de la palabra.

He escuchado con atención lo referido por el señor convencional del bloque del MODIN. Por ello quiero dejar sentado en forma personal —aunque estoy segura de la adhesión a esta postura del bloque radical y no me cabe duda del resto de los señores convencionales que comparten el espíritu democrático de esta Convención— que bajo ningún punto de vista he encontrado en la exposición del señor convencional un fundamento que tenga consistencia jurídica, porque sólo esbozó un sustento ideológico.

En todo momento quitó legitimidad a las mayorías e intentando buscar una apoyatura jurídica reflejó solamente un argumento político e ideológico, quitando entidad institucional al Parlamento, que representa al pueblo de la Nación Argentina.

No quiero dejar de expresar en voz alta el fastidio que esta situación me ha causado, a fin de que quede reflejado en el Diario de Sesiones, porque a través de este sustento ideológico se quita el respeto que merece el sistema democrático, por otra parte es el que posibilita que el señor convencional esté hoy ocupando una banca y al que durante la noche de ayer todos juntos y de pie decidimos defender e incorporar —no por casualidad— como la primera norma sancionada por esta Convención, a fin de establecer su defensa por todo el pueblo democrático de la República.

De todos modos, no pude dejar de advertir que había bancas vacías y silenciosas; una de ellas era la del señor convencional al que estoy haciendo referencia. (*Aplausos*)

Sr. NUÑEZ.— Pido la palabra por haber sido aludido.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia aclara al señor convencional por Buenos Aires que en su oportunidad le será concedido el uso de la palabra, porque en este momento corresponde que continúe exponiendo el señor convencional por Corrientes.

Sr. REVIDATTI.— Señor presidente: he de dividir mi exposición en tres partes: la primera se referirá a la posición genérica del bloque que represento; la segunda, estará destinada al análisis del proyecto presentado por la mayoría, y la última, a exponer la iniciativa por nosotros presentada. Antes deseo advertir frente a la posibilidad de algún exceso en mis palabras, que el debate en el seno de la comisión fue absolutamente respetuoso, rico y muy ilustrativo. Por lo tanto, en nada de lo que pueda decir hay una ofensa particular para nadie.

Por otra parte, debe quedar en claro que estamos muy lejos de discutir la figura de algunos funcionarios ya que estamos en el ámbito central del derecho público, estamos en el ámbito de las competencias, y toda competencia que se crea es una libertad que se limita.

El primer punto al que quiero referirme se relaciona con la necesidad de reformar la Constitución para incorporar este instituto. Leyendo el dictamen de mayoría se encuentra que absolutamente todo lo que establece el proyecto es posible realizarlo con la Constitución de 1853. Esto lo decimos en el segundo proyecto que hemos presentado. Nuestro electorado consideraba que la Constitución de 1853 —a cuyo cumplimiento se lo convocó mediante la lectura del Preámbulo al retornar el sistema constitucional y con cuya vigencia se logró detener el grave deterioro económico en el segundo período de regularidad constitucional— da cabida para esto y para muchas cosas más, y lo que debemos hacer primero es cumplir la Constitución y

Convención Nacional Constituyente

después modificarla.

El segundo tema al que quiero aludir está referido al análisis del proyecto que estamos tratando. Vale la pena reflexionar en qué se distingue éste de su evidente precedente del régimen constitucional argentino que son las comisiones investigadoras del Congreso de la Nación. Una de las diferencias que se advierte es que el funcionario no será legislador; además, en este proyecto se establece una legitimación procesal que no existe para las comisiones investigadoras, y por último, esta institución tendrá la continuidad que ellas no poseen. Esas son las tres únicas distinciones, todas ellas salvables simplemente mediante el dictado de una ley.

Pero además, hay diferencias en otro sentido; cosas que rigen para las comisiones investigadoras, que este proyecto no contempla. Por ejemplo, la extensión del contralor en la presente norma es para el ejercicio de las funciones administrativas. El Defensor del Pueblo que se crea no podrá investigar si es cierto o no que hay sectas religiosas que están perturbando el sentido honesto de la comunidad argentina. Tampoco tendrá competencia para ver cómo se introduce la pornografía en aquellos sectores donde no hay penalización ni podrá investigar sobre drogas o su tránsito internacional, salvo que haya comisión de delitos. Asimismo, el Defensor del Pueblo que se está creando no podrá investigar sobre la introducción de métodos de curación que no tienen suficiente aval.

Por eso, señor presidente —y uso la expresión porque fue utilizada antes de ahora— de la lectura de este proyecto da la sensación de que se está en una clara actitud "gatopardista". No se está creando ninguna competencia nueva en favor de los poderes constituidos de la Nación; al contrario. Se están poniendo límites a su competencia. Se le está diciendo al Congreso: Ustedes podrán crear un ombusman, pero un ombusman castrado; un ombusman que no tendrá las competencias que la sociedad requiere, porque esto ha sido hecho sin ninguna creatividad, repitiendo simplemente lo que viene desde hace muchísimos años; eso es lo único y se ha repetido en este articulado.

Entonces, señor presidente, paso a la tercera cuestión sobre la que dije me iba a ocupar, que es cómo concebimos junto con el señor convencional Romero Feris la situación del Defensor del Pueblo.

En primer lugar, concebimos una organización distinta del poder. Sabemos que la división tripartita está agotada. Lo estuvo cuando ya el propio Diderot habló en la Asamblea del 89; y desde allí en adelante González Calderón y Sánchez Viamonte señalaron que los poderes no son tres. Por lo menos, hay un poder electoral; hay un poder constituyente, que somos nosotros; están los tres poderes clásicos; está el poder de contralor.

Concebimos así un poder de contralor autónomo —en sentido genérico no en sentido específico— que funcione como los otros poderes de la Constitución. Porque sabemos, señor presidente, que los poderes se han ampliado. No sólo los poderes del Estado; han aparecido y se han ampliado los poderes extraestatales. Y para atacar el poder, dice uno de los más brillantes pensadores políticos del siglo, únicamente es útil el poder. Por eso, si han aparecido poderes estatales y extraestatales que perturban nuestros derechos, es indispensable crear óptimos organismos de poder que hagan los consiguientes contralores.

De allí que concebimos una Constitución con un sexto capítulo destinado específicamente al control. Y si el poder de contralor es uno de los más importantes que requiere la sociedad moderna —sobre todo lo que es importante es que el pueblo sabe más que los doctores—, queremos la elección directa de los controladores del poder; queremos la elección directa del ombusman, o como se llame. Y eso es muy sencillo porque con incorporar en las

Convención Nacional Constituyente

listas de diputados estos nombres y adjudicar el cargo a quien obtenga el segundo lugar queda asegurada la elección popular, por un lado, y la no caída de estos poderes tan importantes en manos de las mayorías.

Quiero referirme a una cosa más, señor presidente: las contradicciones en que estamos incurriendo, seguramente sin querer. Se dice en la ley que nos convoca que debemos fortalecer el federalismo, y entonces creamos una oficina muy importante de nuevo con sede en Buenos Aires. El Defensor del Pueblo estará en todos lados, pero atenderá en Buenos Aires. De esta forma, cuando mi teléfono se descomponga en Corrientes deberé hacer la denuncia en Buenos Aires; cuando en Tierra del Fuego se tape una cloaca, será necesario ir a Buenos Aires para hacer la denuncia correspondiente. Y así, todo el manejo del poder estará centralizado una vez más. Por eso nosotros proponemos que haya un Defensor del Pueblo en cada distrito electoral, que es lo que corresponde.

En segundo lugar, se dice que se debe fortalecer la intervención popular, pero en lo más importante de lo que se está creando, que es el Defensor del Pueblo, no se recurre al pueblo sino a la elección indirecta; o sea, una nueva burla a la ley.

Señor presidente: uno de los principales defectos que ya he señalado de este proyecto es que ha olvidado totalmente los organismos de poder fuera del poder. La defensa del consumidor nos ha sido indicada como uno de los temas a tratar; pero este ombusman no podrá intervenir cuando haya actitudes de alteración de las condiciones del mercado.

Por lo tanto, nuestra diferencia es absoluta y total con el instituto tal como está propuesto. No lo creemos necesario en la forma en que está y para que sea bueno, debe ser contemplado y regulado en forma absolutamente distinta. (*Aplausos*)

3

CUESTION DE PRIVILEGIO

Sumario

Sr. PRESIDENTE.— Para plantear una cuestión de privilegio tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. NUÑEZ.— Señor presidente: no ha sido mi intención causar fastidio a la señora convencional a la que hago referencia ni a ningún otro. Tampoco hubo ideologismo alguno en las palabras que he pronunciado.

Por otra parte, no puedo aceptar que se haga referencia a una actitud legítima asumida por este convencional junto con el resto de la bancada del MODIN al procederse ayer por la noche a la votación de un artículo contra el cual nos habíamos pronunciado clara y concretamente. Si la señora convencional estuvo presente durante esa sesión, sabrá perfectamente cuáles fueron las razones que nos llevaron a abandonar el recinto para no votar en contra de esta norma. Entonces, rechazo enfáticamente todo tipo de intento de hacernos aparecer convalidando una conducta que hemos dejado absolutamente en claro repudiamos.

Además, quiero ratificar que no hubo ningún tipo de ideologismo porque en lo que aquí estábamos insistiendo —además de todos los fundamentos históricos y jurídicos que aporté en su momento— era en que teníamos que convalidar a un funcionario que ya estaba nombrado; y a

Convención Nacional Constituyente

eso también nos vamos a negar.

Entonces, señor presidente, solicito que con los antecedentes respectivos se forme el cuerpo que corresponda y que sea girado a la comisión para ser tratado como una cuestión de privilegio.

Sr. PRESIDENTE.— Pasa a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento.

4

DEFENSOR DEL PUEBLO

(Continuación)

Sumario

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. KAMMERATH.— Señor presidente: evidentemente, frente a la vida siempre hay dos posibles actitudes. Al mirar un vaso que tiene agua hasta la mitad se puede decir que está medio lleno o medio vacío, cuando de hecho tiene exactamente la misma cantidad de agua. Soy de los que creen que está medio lleno. Es decir, soy un convencido de que iniciativas como ésta debemos abrirlas en nuestras mentes para discutir las en sentido positivo, para que nuestra Constitución incorpore nuevos institutos que han servido y sirven en otros países; que funcionan en ellos y son un verdadero ejemplo de cómo administraciones grandes y poderosas, sin embargo, crean este instituto para la protección de los ciudadanos comunes.

En este debate estamos hablando no de los funcionarios que van a integrar o integran la institución, sino del sentido de que tenga jerarquía constitucional este ombudsman, este Defensor del Pueblo, a la usanza española. ¡Bienvenido sea de nuestra parte!

En nuestro bloque y en el partido nos llevó una amplia discusión decidir si debíamos proponerlo o no, porque en la provincia de Córdoba esta figura se incorporó en el debate oportunamente dado en la Constituyente. Y se incluyó en una discusión en que se creaba al pueblo la expectativa de que una figura de prestigio, independiente, nacida seguramente del ámbito académico, de las ciencias, de la prensa independiente o de partidos que no conforman las principales fuerzas políticas, iba a integrar dotada de un conjunto suficiente de facultades para custodiar y ofertar respuestas a una demanda social de defensa frente a la mora, a la arbitrariedad, a la indiferencia, a la gélida indiferencia de algunas burocracias en la República Argentina.

Y entre el debate de la Constituyente del 87 que abrió paso a esta institución cual fuera un enorme y poderoso león que iba a estar protegiendo al indefenso ciudadano y la ley que lo llevó a la práctica, que ni siquiera le da la fuerza de un ratón en la provincia, se nos creó la duda de si estamos generando en la Argentina una nueva oferta que finalmente no se ejecutará. Pero como me gusta volver a ese dejo de optimismo importante que debemos tener los hombres públicos creo entonces que este Defensor del Pueblo sí tendrá el conjunto de atribuciones necesarias para proteger a los ciudadanos.

Convención Nacional Constituyente

Esto sin perjuicio de decir que hubiera sido bueno que en la Argentina ocurriera como en otras partes del mundo —y no se da y lo sabemos todos— que cuando un ciudadano, un jubilado que es mal atendido por la institución que supuestamente debe protegerlo, un afiliado a una obra social que siente que hay uno que puede acceder a los tratamientos oncológicos porque tiene recomendación y otro que es un hombre común del pueblo no, esos cientos de diarias discriminaciones que el ejercicio del poder discrecional ha dado acá y en cualquier lugar del mundo arbitrariedades e injusticias, cuando ese ciudadano siente que un funcionario ha sido injusto, descortés o le ha negado arbitrariamente un pedido, en ejercicio del derecho de petición que es una garantía constitucional, tiene como reacción decir: me voy a quejar con mi diputado.

Esa reacción no se da en el seno de nuestro pueblo seguramente porque hay un sistema electoral que a través de la boleta sábana impide que el grueso de la ciudadanía conozca el nombre y el apellido, como para haber razonado sobre la persona que ha enviado al Congreso. No es motivo de este debate el sistema electoral pero evidentemente hubiera sido y será positivo que en la Argentina se revise para que se genere una nueva mística entre el representante y el representado, un nuevo diálogo, un nuevo sentido de legitimación. Por supuesto no digo que sea ilegítimo el actual sistema electoral, sino simplemente que no ayuda a la buena representación o relación entre el pueblo y sus representantes.

Esta institución que se incorpora es una respuesta de distintos países, entre los cuales ahora está el nuestro, frente a la dimensión inhumana de los estados grandes, ineficientes, fríos y calculadores, en donde los hombres se convierten en un número, en un código informático, como también ocurre en los Estados que se achican y no son lo suficientemente eficientes para custodiar los derechos de las personas.

El nacimiento del ogro filantrópico, al decir de Octavio Paz, del Estado protector, benefactor, ensanchó la estructura del gobierno dejando una pared de fría indiferencia a los ciudadanos, no en su dimensión colectiva, en su capacidad de organizarse, sino en su dimensión individual, humana, personal.

A diario el Estado menoscaba esos derechos, quizá no tanto por sus acciones sino especialmente por sus omisiones, por sus silencios, por sus indiferencias, por sus discriminaciones. Miles de compatriotas no cuentan con la suerte de tener un funcionario amigo, un poderoso que los proteja, un "palenque ande rascarse", como decía sabiamente Martín Fierro, un influyente que amortigüe las decisiones, los mecanismos de decisión de los Estados. La falta de ese poderoso que los avale, que los proteja, que los defienda, deja a esos compatriotas en debilidad, en desventaja.

Orwell decía al terminar su magnífico libro *Rebelión en la Granja* que "todos somos iguales pero hay algunos que son más iguales que otros". Y esto se da frente a la relación del ciudadano y un Estado organizado, tan grande y tan indiferente que muchas veces es cruel y mortifica a los ciudadanos por no atender los requerimientos de aquel a quien le falta el aval político para acceder a la administración pública, donde en general se designa por discrecionalidad y no por concurso; o de quien no consigue que una obra social no lo discrimine frente a otro que tiene oportunidad de acceder a un tratamiento oncológico financiado en el ciento por ciento, dándole solo el 20 por ciento y a veces nada; y por supuesto son todos afiliados a la misma obra social, que hacen el mismo aporte.

Así para cientos de miles de compatriotas y de habitantes —porque a Dios gracias las leyes de este país no se hacen sólo para los ciudadanos sino también para los habitantes— esta falta de protección, de ese amigo, de ese padrino que otros tienen, ocasiona una constante

Convención Nacional Constituyente

mortificación personal, un permanente peregrinar en la búsqueda de que le sean reconocidos sus derechos o que tengan respuesta sus peticiones, de agilizar sus trámites y obtener una respuesta sin el manoseo de aquel eterno "vuelva mañana", "habrá que esperar" o "todavía no tenemos noticias".

Sumamos a esto, como bien se recordaba, esa imagen —no de todos, ¡por Dios!— de los empleados públicos. No de todos porque hay buenos y eficientes, y los tendrá que haber mejor. Esa imagen que Gasalla también destaca en un conocido programa de televisión del maltrato, de la desconsideración o la fría distancia; de la falta de lugares aptos en la administración pública para atender al público, en muchos casos, la falta de idoneidad en el trato.

En cuántas oficinas del Estado o bancos estatales se tenía la costumbre de que para castigar a los empleados molestos se los mandaba a atender al público, cuando en realidad deberían ser seleccionados justamente por sus condiciones de humanidad, por su capacidad para resolver los problemas, por su consideración y buen trato hacia los ciudadanos. Porque en definitiva son y deben ser servidores públicos; el público es el propietario de la Nación y entonces los servidores deberían tratarlos con la elemental cortesía para un compatriota o un habitante.

¡Cuántas oficinas públicas tratan de acortar cada vez más los horarios y días de atención al público, como si no fuera una de sus principales tareas facilitar el acceso de los ciudadanos a la información y al inicio de los trámites para tantas cuestiones importantes de su vida!

¿Quién puede, en definitiva, medir el estrés, el dolor, la indignación de estos compatriotas que se sienten humillados, indefensos y solos frente a un Estado hoy más chico pero no necesariamente más eficiente?

Mariano Grondona, uno de los más importantes politólogos de nuestro país, reflexionaba que los derechos y las libertades son como la luna, porque tienen dos caras: una manifiesta y otra oculta. Una manifiesta que es la libertad para el hombre, el conjunto de derechos que esta Constitución ha reconocido desde el '53 y que ahora incorpora otros nuevos. Son los derechos que tienen existencia objetiva, verificable, son garantías que esta Constitución establece claramente.

Pero hay otra libertad y otro conjunto de derechos que tiene su cara oculta, que es la cara invisible, la íntima y secreta biografía de cada uno de nuestros compatriotas; es la efectiva medida en que cada uno de ellos, de nosotros, consigue hacer uso del ámbito de autonomía que le asegura una sociedad libre para obtener el pleno desarrollo de sus posibilidades personales.

La Constitución se ha esmerado en garantizar el ejercicio de estas libertades y estos derechos manifiestos, y estoy de acuerdo, más allá de las diferencias puntuales de esta institución que incorporamos, con que hagamos todos los esfuerzos para dar instrumentos para el ejercicio de la cara oculta de los derechos y de las libertades, y para facilitar que cada argentino tenga una posibilidad cierta y efectiva de hacerse cargo de que se respeten sus derechos.

Hoy estamos incorporando una institución. Bien sabe el señor presidente de la Convención, que hace tiempo ya en el ámbito del Senado se ha planteado esta iniciativa, que nosotros en la provincia de Córdoba también la defendimos. Y me resta aclarar una cuestión importante. En esa duda que teníamos de mantener esta institución en nuestro proyecto, aunque sea en minoría y en soledad, una de las cosas que nos llevó a plantearlo con este énfasis es contar en nuestro equipo con un hombre del derecho público constitucional, con el doctor Miguel Padilla, que ha impulsado esta institución en el ámbito de la Nación Argentina desde hace mucho tiempo y más solitariamente que nosotros, y en homenaje a su talento, a su trayectoria, también

Convención Nacional Constituyente

estamos mirando el vaso con la mitad llena y no con la mitad vacía en este aspecto.

La pregunta que se ha planteado acá es si es éste el remedio para humanizar el ogro filantrópico; si es ésta la solución para custodiar a los ciudadanos y habitantes sin padrino, sin influyente, sin poderosos, sin amigos para que puedan sacudir la mora burocrática y ejercitar sus derechos.

Un conjunto de juristas notables ha probado que en el resto del mundo esto funciona. ¿Por qué no puede, entonces, funcionar en nuestra Patria? ¿Por qué no instrumentar en el ámbito de la administración nacional y para todo lo que sea el trato y la relación de los ciudadanos y los administrados, de los contribuyentes y por supuesto de los desamparados, especialmente desposeídos y todos aquellos que tienen una desventaja en la lucha por la vida, un instrumento como el que consideramos? Se definirá luego en la ley y estableceremos cuáles son los elementos imprescindibles para que esta institución se consolide.

En la Argentina esta incorporación va a ser, quizás, de las más útiles que se hagan en beneficio de los derechos de nuestro pueblo y en la medida, por supuesto, en que se cumpla estrictamente el sentido que se ha dado.

El Defensor del Pueblo —ya se ha dicho— es un órgano que supervisa la administración pública, que defiende los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos. Pero tiene una tarea no de vencer sino de convencer. No es enemigo de la administración; es custodio y representante de los derechos de los ciudadanos, como también deben serlo los diputados. Y no creo que esto sea incompatible.

Los antecedentes indican que es fundamentalmente una magistratura de disuasión y no de imposición. Y sus caminos son, en la práctica comparada, recomendaciones, reproches, recordatorios, advertencias; y aquí se dará legitimación procesal para acudir al Poder Judicial en el planteo de ciertas cuestiones. Ejerce una comisión del Parlamento para proteger el derecho de los ciudadanos, sin excluir otras cuestiones que son fundamentales y que es necesario llevar al debate público, como está sucediendo en estos momentos. Espero que esa causa tenga buen final en la Capital Federal y en la lucha contra la corrupción en organismos que tanto daño han provocado, como el caso de algunos inspectores que han creado una verdadera y evidente red de tráfico de influencias que provocó mortificaciones en el ámbito de la tarea municipal y de los ciudadanos que quieren ejercer su derecho constitucional de poseer industria lícita.

Pero esta institución debe ganarse rápidamente la confianza del pueblo. De lo contrario, como bien se ha dicho, terminará siendo un organismo más de la estructura burocrática ya grande en la República Argentina. Hace falta prestigio personal del funcionario, conocimiento de la institución y del funcionario, fácil accesibilidad para los ciudadanos para ejercitar esta posibilidad, y la mentalización por parte de ellos de que no sólo tienen derechos sino que tienen una forma de actuar efectiva, evidente, para hacerse escuchar cuando son dañados en el maltrato, en el tiempo de espera, en la falta de respuesta lógica a sus peticiones, tanto por sí o por no, pero respuesta al fin, que es lo que cualquier ciudadano debe tener como derecho. Que tenga la convicción de que allí hay un teléfono, una oficina, apartado postal o una forma fácil y accesible para quejarse y obtener, a través de lo que verá luego en el debate público respecto del Defensor del Pueblo, sus recomendaciones, advertencias o quejas y, como lo establecerá la Constitución, la legitimación en el ámbito del poder jurisdiccional.

Hay poderes de los que no tienen poder, como decía Vaclav Havel, por un tiempo presidente de Checoslovaquia. El poder ciudadano que este defensor y que esta institución tenga nacerá en definitiva del prestigio personal y del rol que sus principales acciones desempeñen en

Convención Nacional Constituyente

la sociedad. Si realmente logra la confianza del pueblo será una institución que coopere, que empuje, será una rueda que ayude a mover a la administración pública en su tarea humana de tratar a los ciudadanos no sólo como un código informático, como un número de documento, de PAMI o de jubilación sino como a un ciudadano que tiene un conjunto de derechos, entre otros, a gozar de una respuesta efectiva.

Recuerda Ibsen en una obra de teatro que se llama "El enemigo del Pueblo", que muchas veces los hombres mejor intencionados, con la verdad a cuestas, peleándose con los poderosos, se convierten en definitiva en los enemigos porque están haciendo cosas que le molestan a los que conforman de algún modo el *establishment*.

Sr. PRESIDENTE.— Le solicitan una interrupción, señor convencional.

Sr. KAMMERATH.— Ya termino, señor presidente.

Esta institución es bienvenida por nuestro bloque en la medida en que por los actos y las acciones se gane la confianza del pueblo. Para verificarlo el único modo es aprobarlo porque, de no hacerlo y de no incorporarlo a la Constitución, quizás desjerarquizaríamos esta institución. Con nuestro dictamen en minoría y votando en general a favor de la incorporación de esta institución, aunque proponiendo otra redacción, le damos el apoyo a la figura del defensor del pueblo. Que sea un custodio efectivo, actual y permanente de los derechos de los ciudadanos para proteger a los cientos de miles de compatriotas sin padrinos, sin palenque adonde rascarse, sin un funcionario amigo a quien acudir para que en su aventura personal de vivir en la Argentina tenga, por lo pronto, un lugar no sólo donde hacer terapia sino donde obtener respuesta y sentirse custodiado por este Estado que no por grande ha sido eficiente en la historia argentina. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por Tucumán.

La Presidencia informa a los señores convencionales que está cerrándose la lista de oradores.

Sr. BUSSI.— Señor presidente: el bloque Fuerza Republicana adhiere al despacho de la minoría suscripto por nuestro representante en la comisión respectiva en el cual se propone postergar la incorporación de este instituto a la Constitución Nacional, recogiendo algunos de los fundamentos expresados por nuestro miembro informante, pero fundamentalmente por las reflexiones que me voy a permitir formular a continuación.

La incorporación de nuevos institutos a la Carta Magna supone incrementar la compleja y costosa administración nacional. Pero fundamentalmente se contradice con la política del gobierno de achicar el Estado y reducir el gasto público. Con más razón en este caso particular en el que hay una ley de la Nación que ha promulgado la figura del Defensor del Pueblo.

Por otra parte, Fuerza Republicana entiende que la defensa de los derechos de los ciudadanos es una responsabilidad permanente inherente a todas las autoridades, a la Justicia en primer término y a los electos y a los designados en la función pública. Si hubiera en la defensa de los ciudadanos un déficit —y sí que lo hay—, podríamos empezar por mejorar los sistemas conducentes a los cargos electivos, a la designación de los funcionarios públicos y a los nombramientos de los jueces.

Para Fuerza Republicana el Defensor del Pueblo es un organismo extraño al sistema

Convención Nacional Constituyente

vigente, a nuestros usos y a nuestras costumbres. Adherimos en el ámbito legislativo a la iniciativa oficial de promulgar la figura, y también al nombramiento de su titular, entendiendo y señalando las ventajas que ofrece la flexibilidad de la ley por sobre la rigidez pétrea de la Constitución.

Finalmente, esta incorporación juntamente con la estructura que demandará y con los funcionarios que requerirá, a no dudarlo, recaerá sobre los alicaídos bolsillos de los contribuyentes, o derivar en el desvío de los fondos públicos que tienen ese mismo origen, el contribuyente, para fines y problemas más urgentes y acuciantes que hoy afligen y angustian a la gente, tales como la educación, la salud, la seguridad, los sueldos y pensiones, etcétera.

Por todo lo expresado y en nombre de Fuerza Republicana insistimos en postergar la inclusión de este instituto a la Constitución Nacional, dejándolo para los buenos tiempos que, seguramente, precipitará el alumbramiento de esta reforma constitucional, aprovechando la enorme experiencia que nos arrojarán la ley promulgada y los institutos en funcionamiento en distintos estados provinciales y llevada a cabo con el nuevo sistema de enmiendas que, según los dichos públicos, podrá incorporar esta Constitución.

Mi formación siempre me ha señalado que la experiencia es la que llega siempre a tiempo y es la más económica posible. De allí, señor presidente, sin rechazar el instituto al que ponderamos y cuya promulgación legislativa acompañamos, insistimos en la necesidad de postergar su inclusión constitucional para aquellos tiempos a que me he referido.

Nuestro deber como constituyentes, más allá de la materia específica de reformar la Constitución, es también velar por los intereses de los ciudadanos. Y en estos tiempos de profunda crisis, en los que la carga pública, la contribución del hombre común, ha alcanzado una situación límite, es también deber de los constituyentes velar para que no haya mayores erogaciones, para que el hombre común no se sienta castigado por nuevos impuestos. Y, fundamentalmente, para que los dineros públicos vayan a resolver aquellos problemas que hoy afligen a millones de argentinos y que no pasan precisamente por la incorporación inmediata de esta figura que aprobamos y acompañamos, pero que no se compadece con los tiempos que corren, que se identifican con el achicamiento del Estado y la reducción del gasto público, en beneficio y a favor de los problemas de la gente. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia informa que ha quedado cerrada la lista de oradores. Falta que expongan veinticuatro señores convencionales.

Tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. POSE.— Señor presidente: en nombre del bloque al que represento —Partido Demócrata de Mendoza—, explicaré la postura de la agrupación frente a una situación que ha sido objeto de numerosos proyectos para ser incorporados en la Constitución, uno de los cuales ha sido presentado por el señor presidente.

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente 1° de la Convención Nacional Constituyente, doctor Ramón B. Mestre.

Sr. POSE.— Es indudable que se trata de una interesante herramienta de control, pero lo que está en duda es su futura eficacia, habida cuenta de nuestras especiales características como Nación y, fundamentalmente, de cómo sea instrumentada dicha institución, teniendo en cuenta las

Convención Nacional Constituyente

atribuciones que se le otorgan y que serán objeto de análisis posterior.

Nuestro bloque ha considerado inconveniente su constitucionalización en estos momentos. Primero, por estimar que se trata de una institución relativamente novedosa en nuestro medio, con origen en países de idiosincrasias distintas y con sistemas políticos diferentes. En segundo lugar, por considerar primero que es necesario que se afiance su funcionamiento, no sólo en el orden nacional sino también en el provincial —ha sido previsto en diversas constituciones—, para luego, de acuerdo con su eficacia, darle *status* constitucional o no.

Lo expresado lleva implícito que no nos oponemos a que funcione como organismo de control una institución semejante, que ya está establecida por la ley 24.284. Pero consideramos que el tiempo y la eficacia en su funcionamiento dirán si se necesita que se le otorgue respaldo constitucional o no.

En última instancia, si como lo sostiene Maiorano se pretende dar un sólido respaldo jurídico y aventar las dudas de su inconstitucionalidad, creemos que hubiera bastado su previsión como una atribución del Congreso, agregando un nuevo inciso al artículo 67. Esto lo proponemos concretamente como alternativa en función de la facultad acordada por el artículo 87 del Reglamento de esta Honorable Convención. En lugar de ello, el despacho de mayoría opta por incluir la institución como un nuevo artículo en un capítulo de la segunda parte de la Constitución.

Entendemos que la viabilidad de la propuesta que formulo está fuera de toda duda porque consideramos, con la mejor doctrina, que si bien esta Constitución no es soberana, la redacción, ubicación y sentido de las reformas para los temas habilitados implican una atribución indudable de este cuerpo. En caso contrario, se convertiría en un órgano meramente refrendatario, entrando en colisión con la distribución de competencias establecidas en el artículo 30 de la Constitución Nacional.

Pasando directamente al examen del texto que ha sido sometido a consideración a través del despacho de mayoría, y sin perjuicio de ocuparme en seguida de las atribuciones que se otorgan a ese instituto, creo que el agregado de derechos humanos consignado en el texto es redundante, atento a que los derechos humanos integran obviamente los derechos y garantías consagrados por la Constitución.

También nos parece inconveniente limitar el control que debe realizar la institución solamente al ejercicio de funciones administrativas estatales. Creemos que la moderna doctrina, además de nuestra legislación, prevén el ejercicio de funciones administrativas por otros órganos no estatales.

Apunto, por ejemplo, a los colegios profesionales, en cuyo caso se ejerce la policía de la profesión para el control de la matrícula. Y también, como lo dijo el convencional Kammerath, estarían excluidas del control las acciones de todos los organismos no estatales que se ocupan de la salud pública.

Por lo tanto, propongo concretamente una modificación para el caso de que sea aceptado tal criterio. Que se sustituya la palabra estatal por "pública", lo que daría mayor eficacia y amplitud al control que debe realizar esta institución.

Por lo demás, éste es el criterio seguido por la ley actualmente vigente, que en su artículo 17 expresa que quedan comprendidas dentro de la competencia de la Defensoría del Pueblo las personas jurídicas públicas no estatales que ejerzan prerrogativas públicas, y las privadas prestadoras de servicios públicos. En este caso, y sin perjuicio de las restantes facultades otorgadas por esta ley, el Defensor del Pueblo puede instar a las autoridades administrativas

Convención Nacional Constituyente

competentes al ejercicio de las facultades otorgadas por ley.

Esta atribución, que figura en la ley, estaría en colisión con el texto consignado en el despacho de mayoría.

A su vez considero inconvenientes o superfluos los párrafos siguientes. Tanto la razón como la correcta técnica constitucional indicarían que todo lo relativo a la organización y funcionamiento de este organismo, incluida la forma de elección de su titular, la posibilidad de reelección, el término de su mandato, es materia que tendría que ser derivada al Congreso, en cuya jurisdicción funcionará esta institución.

También nos parece un grave error el otorgamiento de legitimación procesal, al menos su previsión desde ya en la Constitución, otorgando la rigidez que tal situación implica. Y pensamos de esa manera, porque se cargaría a la institución que recién comienza a funcionar con una serie de facultades y funciones que no va a poder desempeñar en orden a su cantidad y complejidad.

El objetivo tradicional que se asigna al ombudsman es el de constituirse en magistratura de influencia y de persuasión.

Su misión principal es la de ser *autorictas* y carece de *imperium*.

Considero que es ajeno a su cometido, pues, constituirse en fiscal general o especial para custodiar los intereses de la administración pública.

Entiendo, además, que tampoco debe ser un mecanismo de protección al consumidor, lo que corresponde a otras vías, tal como la Procuraduría Federal del Consumidor Mexicano.

No debe ser un funcionario para defender los derechos humanos en sí mismos, como lo hace el procurador de Derechos Humanos de Costa Rica o su similar de Guatemala, ni debería servir para promover la defensa de los derechos colectivos e intereses difusos, como lo reconoce cierta jurisprudencia, por ejemplo, al ombudsman que desempeña sus funciones dentro del ámbito de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

Considero que cada una de las magistraturas antes mencionadas pueden y deben verse como engranajes destinados a proteger los derechos ante cualquier tipo de agresión, pero me parece totalmente disfuncional concentrar todas esas atribuciones en un solo organismo. Se requiere que previamente se diseñe un sistema que no incurra en improvisaciones y que no anule la eficacia del objetivo perseguido.

En segundo lugar, si se aprueba el despacho de mayoría inevitablemente se van a producir conflictos con otros organismos de control, por ejemplo respecto del Ministerio Público, como el de la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, augurando la producción de un festival de incidentes de incompetencias, con el consiguiente desgaste jurisdiccional y la dilatación de la tramitación de las causas.

Imaginemos, por ejemplo, un acto licitatorio en el que se haya acusado al funcionario que ha tenido a su cargo la decisión adjudicatoria de haber recibido una dádiva de un oferente, postergando así al que ha efectuado la mejor oferta. En ese caso intervendrían en la Justicia el oferente postergado, el Defensor del Pueblo defendiendo los derechos de los administrados, el Ministerio Público procurando la condena de los responsables de los ilícitos, y el fiscal de investigaciones administrativas defendiendo el patrimonio público. Como se ve, se va a complicar la causa de tal manera que lo más probable es que todo siga igual como hasta ahora, o sea, sin que los responsables de los ilícitos sean condenados.

En tercer lugar, no creo que se haya reparado en la monstruosa organización que va a requerir el funcionamiento de un órgano con las facultades como las que se han establecido en el despacho de mayoría. No sólo se va a necesitar una multitud de defensores adjuntos o delegados

Convención Nacional Constituyente

sino también el consecuente apoyo burocrático. Se nos dirá que puede actuar informalmente, pero ello no va a ocurrir en todos los casos, sobre todo cuando deba ejercer la acción pública.

Únicamente con la tramitación de las causas de los jubilados y de los pacientes que peticionan diariamente ante los órganos prestadores de salud se necesitará un ejército de empleados sólo para recepcionar las denuncias, sin contar los necesarios para realizar las investigaciones. Y no hablemos de lo que ocurrirá con las entidades descentralizadas como las universidades, por ejemplo, cuando se trata de la provisión de cargos a través de concursos para la designación de catedráticos, o cuando se quiera intervenir en las fuerzas armadas o en la multitud de reparticiones que integran la administración pública y que diariamente agravan los derechos de los ciudadanos.

Sinceramente consideramos que darle tantas atribuciones a esta institución, además de la superposición con otras magistraturas que ya he señalado, resultará de imposible cumplimiento y de una insufrible onerosidad para el Estado.

En cuarto lugar, si bien la promoción de acciones públicas o el ejercicio de la instancia judicial ha sido reconocida en algunas otras jurisdicciones, no se compadece con la naturaleza originaria de esta institución, dado que ello la apartaría de su función específica, que es el tratamiento de las quejas de los administrados y la intervención mediadora del Estado, tal como lo entienden Maiorano y Miguel Padilla y como lo recepta en su proyecto el señor presidente de esta Convención.

A modo de conclusión, entendemos que son bienvenidas todas las instituciones que se creen para defender los derechos conculcados de los habitantes por la omnipotencia de los funcionarios. Pero entendemos que la institución que consideramos fracasará en su cometido si se la estructura en la forma proyectada por el despacho de la mayoría por su falta de inserción en un sistema armónico, donde todas las magistraturas responsables de la labor tuitiva se integren correctamente sin superposiciones ni lagunas.

Pensamos que se distorsiona el instituto, se lo agiganta y convierte en un superórgano, en un "superman", burocratizando totalmente su actividad y haciendo perder toda su eficacia. Esto además de que en nuestro bloque preferimos enfatizar el cumplimiento de la norma constitucional vigente —que no se cumple—, que prescribe que la idoneidad es el requisito esencial para el ingreso a la función pública, precepto que de observarse haría innecesaria la existencia de tantos organismos de control que se establecen precisamente para resguardar a los administrados de los malos funcionarios.

En definitiva, señor presidente, proponemos, primero, que se postergue el otorgamiento de rango constitucional a la figura que consideramos. En segundo lugar, como despacho alternativo y como posibilidad, que se consigne como facultad del Congreso su establecimiento. A tal efecto, propongo la siguiente redacción en el inciso pertinente: "Establecer en su ámbito la Defensoría del Pueblo, la que, actuando con total independencia funcional, tenga por misión investigar los hechos, acciones u omisiones de los agentes de la administración y de los entes públicos que desconozcan los derechos, garantías e intereses de los administrados previstos en esta Constitución o en las leyes y sus reglamentaciones o que simplemente incurran en mora, desatención, trato descomedido o comportamientos similares para proponer las medidas correctivas pertinentes o efectuar en su caso las denuncias correspondientes".

Consideramos que partiendo de algo modesto, sin pretender resolver con una institución todos los agravios a los derechos que sufren los habitantes, lo que equivale a decir a ninguno, nos vamos a ocupar efectivamente de los problemas de la gente que sufre la ineficiencia de la

Convención Nacional Constituyente

administración, aquella que nos ha votado para que se los resolvamos y no para que teorícemos sobre ellos. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. AUYERO.— Señor presidente: informo este dictamen en nombre del Frente Grande, anticipando nuestro voto favorable en base al trabajo que empeñosamente cumplieron nuestros compañeros, junto con otros señores convencionales, en la Comisión de Sistemas de Control.

Voy a adherir en líneas generales al fundamento que han dado el señor miembro informante de la mayoría, doctor Masnatta, y algunos otros señores convencionales que apoyaron el despacho en consideración, en particular —lo digo con sorpresa— el señor convencional Kammerath en su excelente informe. Y digo con sorpresa no por sus capacidades intelectuales sino por su procedencia ideológica.

Entonces, adhiero al informe del señor convencional Masnatta en lo técnico pero dejo hecha una firme reserva con respecto a una apreciación de tipo político, con lo que vuelve a incurrirse en un desliz o en una frase desafortunada. En efecto, una vez más el señor convencional Masnatta, al igual que lo hizo ayer el señor convencional Corach, al informar en nombre de la comisión vuelve a convalidar la legitimidad de la convocatoria a esta Convención y de la ley que nos ha traído aquí tratando de desvirtuar las argumentaciones que en su momento hicimos con respecto a la predominancia que había de un interés político que era la reelección y el Núcleo de Coincidencias Básicas.

Reitero que, como ese tema lo vamos a debatir en su momento, ahora solamente lo enuncio.

El miembro informante de la comisión —no pretendo amonestar al señor convencional Masnatta, por quien siento el más profundo respeto personal e intelectual— debe informar el despacho de mayoría por el conjunto y no debe hacerlo con cargas subjetivas de carácter político.

Pero este debate se ha oscurecido incuestionablemente por motivos políticos. Ayer, llegada la noche, cuando nos íbamos con la satisfacción de haber incorporado a la Constitución Nacional una cláusula de la importancia de la defensa del orden constitucional, el sistema democrático y la ética, y de haber hecho la primera reforma de la Constitución en este siglo que no se puede cuestionar desde el punto de vista de la legitimidad, nos invadió una sensación de amargura al conocer el decreto del Poder Ejecutivo por el que se crea una supersecretaría de seguridad.

Hoy avanzamos en una nueva sanción positiva que queremos fundamentar con el mayor de nuestros predicamentos, pero nos encontramos con el texto del decreto por el que se crea ese superorganismo, mediante una disposición que es totalmente ilegal. Entonces sentimos que estamos haciendo una fuerte retórica para incorporar normas a la Constitución Nacional, que muchos de nuestros conciudadanos sienten como abstractas; nosotros tratamos de diseñar la mejor argumentación para conectar esa norma constitucional con la realidad, pero chocamos con la evidencia de que a través de un decreto —montado en la emoción de un episodio repudiable como el ocurrido hace dos días— se altera toda la juridicidad de los órganos represivos en la Argentina, se avasalla la ley de ministerios, se recarga de poderes al Poder Ejecutivo y se concentran más funciones en él.

Este no es el tema en debate, pero no podía dejar de mencionar que junto con la alegría de estar fundamentando este despacho en el que coincidimos y alcanzamos el consenso, vemos

Convención Nacional Constituyente

que a kilómetros de aquí, en la Capital Federal, se sanciona un decreto de temañía ilegalidad como el que mencionamos.

Este proyecto sobre el comisionado del Congreso, el ombudsman o Defensor del Pueblo, tiene otro antecedente además de los que ha señalado el señor miembro informante. Uno debe reconocer también su propia historia, y como alguna vez dijo Italo Calvino "contar las cosas como son es contarlas desde un principio".

El primer proyecto referido a la Defensoría del Pueblo, ombudsman o comisionado del Congreso, data de 1974, una época muy difícil en la vida argentina. En ese entonces yo era legislador y como recordará el señor convencional Orsi —lo digo antes de que él me lo cite— integrábamos juntos el bloque del FREJULI. En esa ocasión presenté un proyecto sobre el comisionado del Congreso, cuando apenas diez años antes Miguel Padilla —citado por el señor convencional Kammerath— había escrito su libro *La institución del comisionado del Congreso*, y sostenido este novedoso instituto en el Congreso Internacional de Juristas reunido en Río de Janeiro.

En 1975, cuando la violencia de alguna manera se había institucionalizado en el Estado, en una época dura y negra, al final del período constitucional que daría nacimiento a la más atroz de las dictaduras, nosotros transformamos nuestro proyecto de comisionado del Congreso en Defensor de los Derechos Humanos, derechos que —debemos admitir— en plena época constitucional se violentaban a través de organismos paraestatales nacidos en el Estado pero que éste no lograba controlar.

De manera que el antecedente nacional de esta institución data de esa época, y pretendo que el señor convencional Masnatta, cuando vuelva a hacer uso de la palabra, lo recuerde tal como lo hemos conversado en los pasillos.

En el derecho comparado existen ricos antecedentes. El origen de la institución está en Suecia, en 1809, y luego aparece en Finlandia —1919—, Dinamarca —1953—, Noruega —1952—, Nueva Zelanda —1962—, y en la Constitución de Alemania Federal merced a la modificación de 1957; también Gran Bretaña y Francia la han constitucionalizado. A efectos de no acumular episodios históricos, voy a solicitar la inserción en el Diario de Sesiones de los fundamentos del proyecto que presenté en 1974, porque siguen manteniendo vigencia.

Esta institución, que es un organismo del Estado y ha sido criticada por varios sectores políticos por agrandar la administración, forma parte de la nueva agenda de temas en la Argentina de hoy. Ayer el señor convencional Antonio Cafiero, en una frase a mi juicio poco afortunada, hablaba del fin de la historia que llegaba con la economía de mercado y la democracia. Sé que el señor convencional por Buenos Aires no piensa así, pero omití pedirle que aclarara su pensamiento. La nueva agenda de temas de los 90 no es el dominio hegemónico del neoliberalismo sino lo que se vincula con el bienestar de la gente, en una reactualización de lo que fue el estado de bienestar de la posguerra. Hoy en el Primer Mundo —envidiado por el presidente de la República— los temas son la desocupación, la tecnología, los tiempos libres. Esos son los temas del nuevo Estado, y no su desaparición, como imaginaba el neoliberalismo al afirmar que se acababa el debate sobre el Estado y que lo que dominaba era el mercado.

Los nuevos temas de los 90 no son los de la época "reaganiana" ni mucho menos los de la "thatcheriana" sino los que emanan del hecho de que no puede haber un mundo reducido a unos pocos y una cantidad enorme de indigentes. En consecuencia, el ombudsman también está para estos temas, para que quien no tiene padrinos, tutores o amigos en el poder político encuentre en esta institución la cobertura de sus necesidades inmediatas.

Convención Nacional Constituyente

Esta nueva agenda de temas de la Convención —aún oscurecida por la creación de la supersecretaría— son los que dan legitimidad a quienes creemos que hay que luchar hasta el final para hacer de nuestra Constitución la mejor posible, dentro del estrecho margen que nos han dejado las coincidencias con las que nos han traído a esta Convención.

Como venimos sosteniendo, hay muchos aspectos del Núcleo de Coincidencias Básicas —como el tema de los decretos leyes, el veto parcial y la legislación delegada— que debilitan al Congreso y fortalecen al Poder Ejecutivo. Entonces vamos a votar con alegría y entusiasmo este despacho porque de alguna manera fortalece al Congreso, ya que éste es el que designa al funcionario, el que lo remueve y el que controla su actividad, si bien es un instituto con autonomía funcional.

No comparto el quizás excesivo optimismo del señor miembro informante en el sentido de que con este instituto estamos acorralando totalmente a la corrupción. Alguna vez definimos la corrupción como un conjunto de prácticas políticas y sociales que llegan a conformar un sistema. Toda la Constitución debería ser considerada como un contrato entre los representantes y representados, que nos obligue a una relación recíproca de transparencia. En un sistema no es fácil que una institución, por importante que sea, logre acorralar a la corrupción al punto de suprimirla. La corrupción está demasiado enquistada en nuestro tejido social, político y gubernamental. Pero indudablemente el ombudsman ayudará.

Algunos opositores han sostenido —y en esto quiero ser cuidadoso porque involucra al cuarto bloque en importancia en esta Convención, el del MODIN— que las instituciones están desprestigiadas. Es cierto; podríamos compartir la crítica del deterioro de las instituciones. Ayer sentía que en los hombres y mujeres de mi bloque había una especie de optimismo ingenuo cuando en defensa de la democracia argumentaban que el único ataque a ésta provenía desde afuera, mediante los golpes de Estado y los alzamientos militares. Esto sería como curarnos en salud.

No es así. Muchas veces, hemos deteriorado a las instituciones democráticas con la falta de ejemplaridad de las propias prácticas parlamentarias por parte de los hombres que vivimos en democracia y que hemos hecho de ella un juramento de vida. Nuestra propia autocritica debe ser el primer elemento de sanción a los actos que desde la democracia han contribuido para que la gente descrea de las instituciones.

Pero quiero decir con todo respeto que advierto en el discurso del MODIN, aun con su gran coherencia, que critica muchas veces a las instituciones no para corregirlas sino para paralizarlas. El mensaje es el siguiente: "No le demos al Parlamento un organismo como el ombudsman porque el Parlamento tiene incuestionablemente una cierta cuota de desprestigio y, en consecuencia, no sirve." Pensamos que como el Parlamento no tiene el prestigio que debería tener, debemos dotarlo de instituciones que se lo hagan recuperar con el acierto, por ejemplo, de nombrar a un hombre correcto en el cargo de Defensor del Pueblo, a fin de que éste se remita al Parlamento en su actuación para ayudar a rejerarquizarlo por medio de una nueva práctica política.

Percibo que en la prédica que ha puesto nerviosos algunas veces a algunos señores convencionales del MODIN hay una contraposición entre las instituciones y la virtud. Parecería como que las instituciones no sirven y sólo sirve la virtud. Hay un solo paso entre esta afirmación y el tutor virtuoso. La idea sería: "Encontremos al tutor virtuoso y suprimamos las instituciones." No digo que esto sea la intención de quienes lo sostienen; seguramente, ellos han hecho prédica democrática y debemos creerles porque nadie tiene derecho a juzgar intenciones.

Convención Nacional Constituyente

Alguien dijo: "Veremos si realmente su actuación es tan democrática como su discurso."

Pero la búsqueda del tutor virtuoso, sobre todo en un discurso encubierto de prédica democrática, desde mi punto de vista es fuertemente objetable.

El miembro informante del despacho de comisión ha dicho que el ombudsman debe tener dos características: prestigio y competencia. Por cierto, no hay duda de ello. Pero a juicio del Frente Grande le faltó mencionar una tercera característica de la cual adolece el actual ombudsman. Con el mayor de los respetos a su competencia intelectual, digo que le falta independencia. Esta es la característica fundamental que debe tener un hombre que va a representar al conjunto de la ciudadanía en su relación con el Estado. ¿Tiene independencia un hombre que ha sido hasta hace poco ministro del Poder Ejecutivo, que ha compartido un proyecto político y que ha hecho fe política de un sector partidario? Si bien el sector al cual pertenece es respetable y él tiene derecho a cualquier adscripción política, no cabe duda de que ha estado demasiado comprometido con un sector político en particular. Si bien debe gozar de competencia y prestigio, el ombudsman debe tener fundamentalmente independencia política. ¡Y vaya si hay en la Argentina hombres con independencia política! No estoy hablando de apartidismo. No sostengo como algunos aquello de que "No soy político. Soy independiente." Digo que independencia es no tener una dependencia próxima, inmediata y cercana con una pertenencia política de manera tan comprometida como la que tiene el actual ombudsman.

El miembro informante también ha mencionado la norma de la autonomía funcional. En una conversación que mantuvo conmigo, el señor convencional Masnatta coincidía en que el término "autonomía funcional" no es el más adecuado. A lo mejor, podemos hacer en esto de la necesidad una virtud.

El señor convencional Masnatta está presente en el recinto y me podrá corregir si cometo una equivocación.

Efectivamente, la expresión "autonomía funcional" no es la expresión más feliz. Quizás, lo más adecuado hubiera sido hablar de "independencia", que era el término del que hablaba el doctor Masnatta en aquel momento.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— El señor convencional Masnatta le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. AUYERO.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. MASNATTA.— Hasta el momento, dado que todavía no ha terminado su exposición, el ilustre señor convencional Auyero ha planteado tres o cuatro objeciones.

La primera es con respecto a una referencia hecha por quien habla, en cuanto a que la introducción de esta figura está prevista *juris et de jure* y que el cometido de esta Convención no ha sido meramente refrendatario, como se dijo abundantemente en los debates iniciales. Por el contrario, asume en plenitud su tarea en lo que hace a los temas habilitados. Tal vez, y pido disculpas por esto a los señores convencionales, haya sido un pequeño pecado de orgullo de mi parte decir eso. Pero realmente me siento muy gratificado de formar parte de esta Convención que sabe asumir su papel pristino en la reforma de la Constitución.

Convención Nacional Constituyente

Por otro lado, el señor convencional Auyero manifestó la existencia de un proyecto legislativo. Como surge de mi exposición como miembro informante, he brindado un panorama general que había sido acordado con el miembro informante de la bancada radical. De manera que no se trataba de una posición exhaustiva desde el punto de vista académico, no obstante lo cual reconozco la importancia del adelanto formulado por el señor convencional Auyero con la presentación del proyecto que conozco y de su invocación del libro del doctor Padilla, a quien he omitido incluir entre los autores que merecen ser citados.

Finalmente, en cuanto a lo que se dijo acerca de que le he dado un papel desmesurado al ombudsman en la creencia de que él va a terminar con la corrupción, deseo manifestar que tengo acreditado en muchas publicaciones que nunca he sido tan optimista. Por el contrario, hoy he dicho en este recinto que debemos comparar a este instituto con la lucha contra las enfermedades. Sabemos que las enfermedades van a estar entre nosotros y que aparecerán otras nuevas, pero no por eso bajaremos los brazos y dejaremos de luchar. El Defensor del Pueblo es una pieza importante en la lucha contra la corrupción, pero evidentemente no es su sepulturero, ni acá ni en el mundo.

En lo que se refiere a la cuestión del candidato a ocupar la Defensoría del Pueblo, me limito a señalar que quien está actualmente en el cargo ha sido elegido por el voto del Congreso de la Nación, lo que representa un aval muy importante para aceptar su postulada independencia. Además, para ver cómo se desempeña en su función hay que dejarlo caminar.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. AUYERO.— Aclaradas las tres primeras observaciones, seguimos manteniendo nuestra discrepancia en lo que se refiere a la designación del ombudsman.

Esta discrepancia fue puesta de manifiesto cuando fue designado el actual ombudsman. En ningún momento cuestionamos la legitimidad o la legalidad de su designación. Sólo volvemos a enfatizar que lo conveniente es la independencia del ombudsman, de la cual carece —según nuestro punto de vista— quien ejerce el cargo en la actualidad. En definitiva, se trata de criterios distintos.

Alguna vez señalé, y lo dije también a propósito de esta cláusula, que queríamos hacer de la necesidad una virtud. Ayer nos retiramos deliberadamente de la lista de oradores en un tema tan caro a nosotros como es la defensa de la democracia y la cláusula ética, pero aplaudimos con alegría su sanción.

El hecho de que ayer se haya sancionado una norma tan importante y de que hoy seguramente se sancione otra de similar envergadura, no oscurece las observaciones que hicimos a las características de esta convocatoria. De cualquier manera, estamos aquí para pelear a favor de la mejor Constitución posible, y este instituto es indudablemente un resultado altamente positivo en la lucha que estamos haciendo.

Pero aprovecho esta ocasión para volcar no una sospecha sino sólo una advertencia. Como responsable en el día de hoy de la bancada, debo señalar que en estos momentos están surgiendo algunas dificultades en el seno de las comisiones. Recordarán los hombres de la generación del 60 que Marcuse decía que hay que trabajar las instituciones introduciéndose por los vericuetos y cambiar lo posible en el marco de lo posible. Y el marco de lo posible son los estrechos márgenes que nos ha dejado el Núcleo de Coincidencias Básicas para poder introducir

Convención Nacional Constituyente

algunas instituciones habilitadas, en las cuales estamos trabajando. Esos estrechos márgenes son los temas habilitados, algunos de ellos sumamente importantes.

Ahora bien; decía que advierto que hay dificultades en algunos temas en las comisiones. No obstante, ya hoy la Comisión de Redacción ha despachado rápidamente el tema del Núcleo de Coincidencias Básicas. Alguna vez pidió nuestra bancada que el Núcleo fuera el último tema a tratar.

El presidente de la bancada mayoritaria nos dijo que ni el último ni el primero. No quisiéramos que un tratamiento precipitado del Núcleo de Coincidencias Básicas dejara afuera a muchos otros temas como los relativos a las cuestiones federales, a los tratados internacionales...

Sr. ARIAS.— ¿Me permite una interrupción, señor convencional, con la anuencia de la Presidencia?

Sr. AUYERO.— He tenido una muy mala experiencia con las interrupciones, porque las he concedido y ha habido alguna que fue más larga que mi propia exposición.

No estoy planteando una sospecha, sino que estoy haciendo una advertencia.

Sr. ARIAS.— Le solicito una interrupción muy breve, señor convencional.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señor convencional: el señor convencional Arias le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Sr. AUYERO.— Sí, señor presidente, porque ha prometido que será muy breve.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. ARIAS.— Simplemente quería corregir un error de información. La comisión redactora no se ha pronunciado sobre el tema del Núcleo, sino que ha comenzado a considerar el método de trabajo que va a seguir. En ningún momento se pronunció sobre el contenido. Más aún; va a continuar deliberando hoy a las 19.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. AUYERO.— Hoy veremos quién dice la verdad. Tengo entendido —y en todo caso lo comprobaremos en las próximas horas— que a partir de las 19 se va a firmar el despacho, y prácticamente ya no habrá más debate. Pero no me quejo de ello. Solamente digo que hoy habrá despacho. Quizás empleé mal el término, diciendo que ya lo había habido. De hecho, es así porque no habrá más debate, sino que hoy se firmará el dictamen a partir de las 19. Pero como esto nos podría llevar al convencional Arias y a mí una larga discusión, no voy a insistir sobre el particular. En todo caso, mañana ambos podremos rendir cuentas sobre si efectivamente se firmó o no. Probablemente mi intervención logre que se debata un poco más, lo que sería por lo menos un logro parcial.

Advierto, sin sospechas, que hay temas como los tratados internacionales, las cuestiones

Convención Nacional Constituyente

federales, la cláusula sobre el progreso a que se refiere el inciso 16 del artículo 67 de la Constitución Nacional, que son de suma importancia. Desearíamos que todo ello avanzara a mayor velocidad. Vamos a poner todo nuestro empeño para que así sea, y sabemos que nadie los está retrasando. Pero lo dejamos sentado acá como un deseo de ver compensados nuestros esfuerzos, que son también los de todos.

El ombudsman es una típica institución que facilita a los hombres el derecho a tener derechos. Creo que una de las cosas que más limita hoy a los ciudadanos en nuestro país es la dificultad para ejercer sus propios derechos y de que sean consagrados por las instituciones. Cuando en nuestro proyecto establecíamos cláusulas de garantía para que los derechos de la Constitución fueran operativos, no meramente declamativos ni para figurar en un libro que se invoca retóricamente, era porque queríamos hacer efectivo el derecho a tener derechos.

Esta institución camina en ese sentido. No queremos introducir un decorado. Decía alguna vez Foucault que todo poder que pretende concentrarse necesita un decorado que diga la verdad. Entonces, a veces podemos quedar satisfechos con un decorado de una buena institución, pero en definitiva seguir concentrando atribuciones en el Poder Ejecutivo. Hoy siento esa sospecha, por lo que señalé con anterioridad: se crea una supersecretaría y, por otra parte, se intenta limitar las atribuciones del Poder Ejecutivo.

Concluyo; la agenda de los nuevos temas de la Argentina de hoy significa un avance, y éste es un momento propicio para que esta Convención Constituyente los incorpore, pues sería actuar en un sentido moderno y progresistas. Felizmente, hoy esos temas no los está dictando el liberalismo aparentemente triunfante de la década del 80. Las preocupaciones y las angustias de la comunidad mundial nos están imponiendo una nueva mentalidad progresista que atienda los intereses de la gente. Ojalá logremos recuperar su confiabilidad en las instituciones a partir no sólo de la retórica sino de la ejemplaridad de las instituciones que hoy contribuimos a sancionar. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. SEQUEIROS.— En primer término, quiero referirme a una mención que se ha hecho con respecto a la posición del bloque del MODIN, que si bien ha sido respetuosa, a mi criterio es equivocada.

El bloque del MODIN no ha sido el autor de la crítica al Parlamento ni del desprestigio ostensible del Congreso. Lo ha sido en reiteradas ocasiones el mismo señor presidente de la República y también, entre varias instituciones, la Iglesia Católica. Nosotros justamente tenemos representación política únicamente en ese Poder Legislativo, además de los concejos deliberantes. Así que nos comprenden las generales de la ley, y si bien consignamos el desprestigio del Congreso, no dejamos de tener en cuenta que estamos allí dentro tratando de mejorarlo o de dar otra imagen, del mismo modo que lo hacemos en esta Asamblea en cuanto a decir las cosas con sentido común, sin ideología.

Por eso, me voy a limitar a describir hechos. Si hay capacidad y buena intención como para distinguir la ideología de la descripción de los hechos concretos, no es necesario formular manifestaciones como las que se hicieron por parte de miembros de la Asamblea con respecto a la supuesta ideología que habría estado subyacente en la exposición de un integrante de nuestro bloque, el señor convencional Nuñez.

Por eso me voy a referir brevemente a cuatro aspectos que no agotan el tema, pero que, a

Convención Nacional Constituyente

mi criterio, no han sido claramente expuestos. En primer término, el mismo convencional Nuñez ha descrito ese vicio argentino, no sólo de los constituyentes sino de toda la dirigencia, de querer trasplantar instituciones de otros países que tienen otra tradición de derecho público, con otros hábitos públicos, con otra constitución histórica, como diría Suárez.

Pasando rápidamente por los sistemas sueco e inglés, recuerdo que se trata de sistemas parlamentarios que están integrados dentro de un poder monárquico, para los que la institución del ombudsman gozaba del suficiente prestigio como para que fuera una eficaz. En este caso es muy distinto: los miembros del Congreso son elegidos por el pueblo y nunca esa institución ha entrado en verdadera colisión con el Poder Ejecutivo, dentro de la división de poderes.

Tenemos una institución que defiende al pueblo por su propia obligación, porque es representante del pueblo. Por supuesto, esa representación incluye, —no sé si prioritariamente, pero sí entre sus funciones principales—, la defensa de los intereses del pueblo. Pregunto si de acuerdo con la norma a la que queremos dar rango constitucional el Defensor del Pueblo va a defenderlo aun en contra de sus representantes, cuando éstos no cumplan con sus funciones o violen determinadas normas del sistema republicano. ¿Podrá hacerlo? ¿Contará con la suficiente independencia si va a ser nombrado y removido por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso.

En Suecia el ombudsman es nombrado por unanimidad; en Inglaterra, requiere de una cédula real. Fíjense que se toman las cosas muy en serio. Creemos que en la propuesta realizada por la mayoría no se dan las suficientes garantías de seriedad para esta nueva institución.

No es que el MODIN se opone al ombudsman porque sí; incluso, cuando finalice mi discurso voy a hacer referencia a que políticamente no nos convendría sostener esta posición, pero aquí no se trata de conveniencias.

Debo decir que en la Comisión de Sistemas de Control hemos trabajado con mucha comodidad y cordialidad en todos los temas que tratamos, a pesar de discrepar en algunos puntos. Los otros bloques se han llevado la impresión de que hemos trabajado en forma positiva, pero no podemos avalar este planteo por las razones que estoy exponiendo, esto es, el trasplante de una institución de otro sistema y de otra Constitución histórica.

Además se ha señalado aquí —y es cierto— que el ombudsman forma parte de la temática política moderna; está instalado —no me importa por qué medios— en el debate de la sociedad argentina. Cómo no reconocer esto; pero hay que aclarar que se trata de un órgano en experimentación. Propondría probar esta figura y robustecerla mediante la sanción de leyes, que pueden ser modificadas y suprimidas, pero no dejarla explícitamente consagrada en la Constitución Nacional. No estoy de acuerdo con dejarla plasmada en una institución rígida cuyo funcionamiento puede —recalco que he dicho "puede"— resultar un fracaso. Previsiblemente, desde mi punto de vista, va a ser un fracaso en las actuales circunstancias.

Voy a traer un ejemplo de una institución que está consagrada en nuestra Constitución, de la cual nadie quiere hablar ni acordarse. Constituye un ejemplo pétreo e inútil el artículo 102 de la Carta Magna cuando habla del juicio por jurados. Dice así: "Todos los juicios criminales ordinarios, que no se deriven del derecho de acusación concedido a la Cámara de Diputados..." —se está refiriendo al caso del juicio político— "...se terminarán por jurados..." ¿Por qué está ausente esta institución que es mucho más democrática que el ombudsman para democratizar los tribunales? Sin embargo, constituye un tabú entre los juristas de todas las tendencias. No soy jurista pero he conversado en estos días con integrantes de los distintos bloques y me aconsejaron —voy a citar las palabras textuales que uno de ellos utilizó— lo siguiente: "No

Convención Nacional Constituyente

menearlo." No estoy tan convencido, porque el juicio por jurados es el gran ausente en esta Convención. No corresponde tratar el tema ahora, pero sirve la comparación.

El ombudsman puede resultar una figura pétrea e inútil en la Constitución. ¿Por qué no probamos primero cuál es su desenvolvimiento creándola mediante la sanción de leyes? Además, si fracasa, el desprestigio no va a recaer sobre el ombudsman, sino sobre los legisladores que lo eligieron; va a recaer sobre los representantes del pueblo y sobre la institución más democrática del sistema republicano: el Parlamento. Entonces, al oponernos a que se dé rango constitucional al ombudsman, estamos evitando que aumente el desprestigio del Congreso.

Por otra parte, también se ha señalado la estructura burocrática que se va a crear, con otro superministerio que vamos a tener que solventar los sufridos contribuyentes argentinos. Porque nadie pensará que a nivel nacional el ombudsman va a estar representado por una sola persona. En otros países se ha tenido que dividir la tarea: uno para temas internacionales, otro para el tema relacionado con las drogas, lo que sin duda va a significar que haya más funcionarios, empleados y una enorme cantidad de estructura física. Por empezar, debe contar con un lugar donde comenzar a solucionar muchos problemas que le van a girar, porque en el proyecto se dice que su misión será la de protección de los 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. Es decir que se va a tener que ocupar absolutamente de todo.

Voy a hacer mención a un episodio desgraciado y miserable que nos tocó vivir a los argentinos, pero aclaro que de ninguna manera pretendo utilizarlo como un argumento político. El presidente de la Nación ha reconocido con toda hidalguía que existen fallas de seguridad en la Argentina, por el criminal suceso que se produjo hace dos años y se repitió hace pocos días. El ombudsman, además de ocuparse de las pequeñas omisiones de los funcionarios, de las cañerías rotas en las calles, ¿también va a ocuparse de la omisión en la que pudo incurrir el señor presidente o el Ministerio del Interior en cuanto al tema de la seguridad nacional?

Sé que el ombudsman funciona en distintas provincias con diferentes grados de eficacia; pero el ombudsman de la Capital Federal es una persona honesta, a mi entender, y no pertenece a mi partido político. Me estoy refiriendo al señor Cartañá. ¿El señor Cartañá ha podido hacer algo ante la catarata de "afanos" que produjo el señor Grosso durante su gestión al frente de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires? Este es uno de los fracasos más evidentes de la institución del ombudsman tal como ha sido planteada. Con esto no quiero decir que haya que suprimir al ombudsman, sino que debemos darle garantías para que funcione mejor.

Con respecto...

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional por la Capital le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. SEQUEIROS.— En primer lugar deseo terminar con la ilación de mi discurso. Luego le concederé la interrupción.

En la práctica el Congreso de la Nación, al nombrar al ombudsman —tal como está planteado en el despacho de mayoría— en realidad está delegando supuestas facultades que le corresponden al Poder Legislativo. Y digo supuestas, porque el Congreso no las tiene. Lo que ocurre es que al ombudsman se le da legitimación procesal. En cambio, los jueces les han negado legitimación procesal a los diputados de la Nación, fundamentalmente por carecer de derechos subjetivos, de representatividad jurídica y de interés particular. Los diputados no pueden

Convención Nacional Constituyente

intervenir, ¿y le van a conceder facultades al ombudsman para que intervenga? Esto me parece contradictorio. Es más sencillo y lógico, fundamentalmente porque no va a ocasionar costos derivados del mantenimiento de una enorme estructura, darle legitimación procesal a los señores diputados para que sin ningún tipo de trabas defiendan ante la Justicia los intereses del pueblo que representan.

Lo mismo digo respecto de los senadores, para que defiendan los intereses de las provincias que representan.

Entonces, el MODIN le dice "no" a este proyecto, pero no por estos argumentos. Por supuesto que nos gustaría que la institución funcionara, que fuera probada y que tuviera una tradición histórica efectiva en la República, para darle rango constitucional una vez que se haya cobijado definitivamente entre nosotros.

Lo que no pueden es acusarnos de entorpecer la democracia y el control del Estado, porque la realidad indica todo lo contrario. Tal es así que una de las críticas que recibí por uno de mis proyectos fue la de que pusimos demasiados organismos de control, al proponer uno para cada poder del Estado.

Con respecto al tema de la lucha contra la corrupción, que sería una de las funciones del ombudsman, debo aclarar que hace dos años presentamos en la provincia de Buenos Aires, a través de nuestro diputado provincial Etchenique, un proyecto de ley por el que se propone la creación de un tribunal de responsabilidad política. Esa iniciativa la repetimos en esta Convención; se trata de la creación de un tribunal contra la corrupción, al que se le otorgan poderes concretos, porque el ombudsman —tal como lo plantea el proyecto de la mayoría— no puede hacer otra cosa que presentar ante la justicia las quejas que recibe. Pero no tiene ningún poder para enjuiciar y sancionar, cosa que sí tiene el ministerio público.

Entonces, la figura del ombudsman, así como está planteada, carece de independencia. Además, deberá desempeñar enormes funciones, que es imposible que las cumpla una sola persona, por más estructura que tenga a su disposición.

Cabe señalar también que se trata de una institución que ahora tiene mucha propaganda, pero que todavía no tiene prestigio; al respecto vuelvo a citar el caso de Cartañá.

No caben dudas de que para el MODIN sería más conveniente apoyar esta iniciativa, porque seguramente van a decir que estamos en contra de los pequeños derechos de la gente o que nos oponemos porque sí. Por eso queremos demostrar que le estamos diciendo "no" a una falsa alternativa de defensa del pueblo que, además, es desestabilizadora, porque colisiona con las funciones que desempeña el ministerio público y los propios diputados.

Por ahora se trata de una institución improvisada y burocrática pero, fundamentalmente, es una institución demagógica. Por eso el MODIN dice "no", no al Defensor del Pueblo sino a su inclusión en la Constitución. También le decimos "no" a la demagogia fácil, porque constituye la corrupción de la democracia. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia le recuerda que el señor convencional Ibarra le solicitó una interrupción. ¿Se la concede?

Sr. SEQUEIROS.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Convención Nacional Constituyente

Sr. IBARRA.— Señor presidente: no puedo dejar pasar por alto algunas de las expresiones del señor convencional preopinante. Me refiero al ejemplo que dio al tratar de demostrar el supuesto fracaso de la institución del Defensor del Pueblo mencionando el caso de la ciudad de Buenos Aires, y más precisamente del ombudsman Cartañá.

Más allá de que no hay disidencias sobre la honorabilidad del ombudsman porteño Antonio Cartañá, precisamente creo que el trabajo desarrollado por la Defensoría en la ciudad de Buenos Aires es un ejemplo de cómo puede funcionar —por supuesto que es mejorable— esta institución, en contradicción con los argumentos dados por la bancada del MODIN.

También se preguntó cómo va a servir a la ciudadanía la figura del ombudsman si su nombramiento proviene de una institución desprestigiada como es la del Congreso. Tomando estos argumentos, habría que tener en cuenta que el Concejo Deliberante de la Ciudad de Buenos Aires, que es un organismo aún más desprestigiado que el Parlamento, designó al ombudsman porteño y, sin embargo, en la ciudad es absolutamente reconocida la tarea que este último ha realizado. Con esto demuestro —tomando los mismos argumentos del bloque del MODIN, que no comparto— cómo es posible que de una institución desprestigiada surja otra institución que funcionando autónomamente defienda los intereses de la población.

Lo que sucede es que en esta concepción subyace la necesidad del tutor virtuoso —como lo mencionó el señor convencional Auyero—, es decir, de alguien que tenga poder para cambiar todas las cosas. Esto no es posible, porque en el fondo es una concepción autoritaria. ¿Vamos a pretender que el ombudsman o que uno o diez concejales puedan echar a un intendente o que puedan dar vuelta la historia de una ciudad?" No, señor presidente. ¿Dónde está el pueblo? ¿Dónde está la sociedad? En el discurso del señor convencional preopinante hay una característica: está ausente la sociedad. Por supuesto que el ombudsman porteño contribuyó con la tarea de control del Ejecutivo municipal que estaba a cargo del intendente Grosso; lo hizo con recomendaciones, con denuncias públicas y con denuncias judiciales. Recuerdo tan sólo la causa del golf del Velódromo y las defraudaciones de las empresas de estacionamiento medido. Son casos puntuales en los que intervino el ombudsman, que constituyeron una apuesta ante la opinión pública frente a los hechos de corrupción que se produjeron durante esa gestión.

Qué podemos decir sobre los miles de denuncias que anualmente recibe la Defensoría del Pueblo de la ciudad de Buenos Aires o sobre el control de los procesos licitatorios que se realizaron durante las anteriores y la actual gestión.

Personalmente sentí la necesidad de hacer esta aclaración, pero no sólo rescato la persona y el trabajo realizado por Antonio Cartañá al frente de la Defensoría del Pueblo de la Capital Federal, sino también el funcionamiento de una institución que ha servido, precisamente, para controlar en algo al Departamento Ejecutivo municipal. Digo "en algo" porque es cierto que hay un déficit de control en todo lo que hace a la tarea administrativa de la ciudad de Buenos Aires, pero de todos modos no pretendemos un superhombre, porque esa es una concepción muy peligrosa. Tampoco podemos aceptar que por esta concepción se elimine o se pretenda quitar un mecanismo de control que favorece el funcionamiento democrático.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia le indica al señor convencional por Buenos Aires que la señora convencional Salinas y el convencional Britos le están solicitando una interrupción. ¿La concede?

Convención Nacional Constituyente

Sr. BRAVO.— ¡Míreme, señor presidente, que no soy tan feo! Hace rato que estoy solicitando una interrupción.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia no puede atender a todos los señores convencionales a la vez. Tenga paciencia; no se ponga intranquilo que lo vemos.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. SEQUEIROS.— Señor presidente: el argumento del desprestigio del Congreso —lo dije con anterioridad— no es un argumento del MODIN sino del presidente de la Nación. Entonces, ese no es nuestro argumento para oponernos a la inclusión en la Constitución de la figura del Defensor del Pueblo; los argumentos que esgrimimos fueron otros: la ineficiencia, la burocracia, la demagogia y la falta de una tradición probada en la Argentina en esta materia.

Con respecto al tema de la Defensoría de la ciudad de Buenos Aires, sigo reafirmando lo que manifesté sobre la honorabilidad de la persona del señor Cartañá, pero la plata se la han robado de todos modos, y no ha sido eficaz.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Le recuerdo que la señora convencional Salinas le solicitó una interrupción.

Sr. SEQUEIROS.— No la puedo conceder porque ya se me agotó el tiempo del que disponía para hacer uso de la palabra.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Entonces, corresponde que haga uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. BRITOS.— ¿Me permite una interrupción, señor convencional? Aclaro que solicito esta interrupción porque he sido aludido como miembro del Congreso.

Sr. NATALE.— Todavía no comencé a hablar, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia le aclara que si concede la interrupción igual sigue corriendo su tiempo.

Sr. NATALE.— El tiempo es mío.

Sr. BRAVO.— Señor presidente: quiero dejar constancia de que no tuve la oportunidad de hacer una rectificación.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Corresponde que haga uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe. Ruego al señor convencional por San Luis que respete al orador.

Sr. BRITOS.— Señor presidente: sólo iba a solicitar al señor convencional que se presentara a la Justicia, porque ha hablado de "afanos".

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia reitera la solicitud que le formulara anteriormente en el sentido de que respete al orador.

Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. NATALE.— Señor presidente: el bloque del partido Demócrata Progresista presentó un proyecto afín con el dictamen aprobado por la comisión, aunque nuestro texto es más reducido en función de lo que entendemos debe ser la técnica de incorporación de instituciones a la Constitución.

No somos fanáticos del ombudsman; no creemos que sea la posibilidad de reunir todas las virtudes —como algunos señores convencionales lo han ensalzado— pero tampoco consideramos que sea una institución condenada al fracaso.

En definitiva, la naturaleza humana de quienes ocupan el cargo, la estructura que la ley le asigne y el comportamiento que se le atribuya será lo que le dará prestigio o no a la institución.

Existen experiencias con respecto a la institución que se pretende establecer; inclusive en esta provincia de Santa Fe se ha creado desde hace ya varios años y los juicios son dispares en torno a sus virtudes o falta de eficacia. En definitiva, es algo que se ha ido incorporando a nuestro derecho público a imagen de las instituciones extranjeras que aquí se han recordado.

Quiero puntualizar dos aspectos diferentes —que considero importantes— del dictamen de comisión. El primero es aquel que le atribuye legitimación procesal al Defensor del Pueblo. Todos sabemos que la institución originaria —tantas veces recordada en esta sesión— en los países escandinavos no le atribuía esta característica al ombudsman; recién aparece en algunas legislaciones contemporáneas que sí le otorgan legitimación procesal para actuar.

Este tema debió ser pensado seriamente, porque si bien entiendo a los fanáticos del ombudsman —que quieren dar legitimación procesal para que pueda estar presente en todas las causas— también debe meritarse la circunstancia de incorporar un nuevo elemento, una nueva parte al proceso, con todo lo que ello significa: el Ministerio Público, la Fiscalía, el eventual damnificado y ahora el Defensor del Pueblo, todos actuando dentro del proceso.

Sabemos también que mientras más partes tiene el proceso más lento se torna, y mientras ello ocurra menos posibilidad habrá de que se obtenga una rápida y justa decisión, como cada justiciable tiene derecho a aspirar.

Por esta razón no planteo el tema desde un punto de vista conceptual o teórico. Creo que se puede dar o no legitimación procesal al Defensor del Pueblo. En definitiva, esta es una cuestión de apreciación legislativa, de conveniencia y oportunidad para establecer la norma que lo instituya. Pero adviértase lo que puede significar un elemento más dentro del proceso.

Muchas veces hemos escuchado decir que el fiscal civil era la quinta rueda del carro — como decía nada menos que Hugo Alsina—, que muchas veces no sirve para nada, salvo para dilatar y entorpecer los procesos civiles.

Este es el tipo de instituciones que hay que merituar acerca de si en la búsqueda de rapidez y eficacia en las decisiones judiciales —que siempre debemos aspirar a conseguir— la legitimación para actuar de esta nueva institución que se está creando puede contribuir a lograrlas o a postergarlas. Dejo planteada esta inquietud para que se reflexione detenidamente sobre ella.

Deseo referirme también a otro aspecto que no es meramente semántico —como aparentemente podría resultar a primera vista— sino que es de tipo conceptual, que fue largamente debatido en el ámbito de la Comisión de Redacción.

Convención Nacional Constituyente

En el dictamen se expresa: "Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses previstos en esta Constitución y las leyes..." Quien lea este texto advertirá una distinción inmediata entre derechos humanos, por una parte, "y demás derechos" —como se señala— "previstos en esta Constitución..." Dije que no se trataba de una cuestión meramente semántica. Muchas veces, cuando en el ámbito de las comisiones di argumentos para cuestionar algunas normas que se pretendían incorporar a la Constitución, se me contestó que respondían al sentido pedagógico de la Constitución.

Admito que hay normas constitucionales que tienen sentido pedagógico. Esta redacción también tendría un equívoco sentido pedagógico si se mantuviera tal cual figura en el dictamen de la comisión, porque no podemos dejar de tener en cuenta que todos los derechos declarados por la Constitución Nacional son derechos humanos. No hay derechos humanos y demás derechos declarados por la Constitución.

Esta es una vieja historia que arranca en el siglo XVIII, cuando los llamaban derechos naturales; después se denominaron derechos innatos; luego derechos individuales; más tarde, derechos fundamentales de la persona humana y desde hace algunas décadas se los llama derechos humanos.

En 1948 las Naciones Unidas efectuaron la Declaración Universal de Derechos Humanos. También en ese año los americanos formulamos en Bogotá la Declaración de Derechos del Hombre. Esta terminología viene siendo usada desde hace muchas décadas. Pero lo que señalo a la Convención es que no podemos marcar una distinción que no tiene ningún fundamento, porque todos los derechos declarados por la Constitución Nacional son derechos humanos, que en 1853 eran llamados derechos individuales y que en 1994 se los denomina derechos humanos.

La redacción del proyecto original enviado por la comisión respectiva daba a entender que en la Constitución de 1853 no había derechos humanos, porque señalaba: "Para tutelar las declaraciones, derechos e intereses asegurados por la Constitución, para proteger los derechos humanos" como si fueran dos cosas distintas cuando en realidad se trata de una sola que a través de muchos siglos sigue teniendo la misma entidad y significación y que cada vez el hombre quiere proteger con mayor fuerza y entidad.

Por el carácter pedagógico y docente y para quienes interpreten estas normas no se vean en el galimatías de no saber cuál es la contradicción entre los derechos de la primera parte —de la parte dogmática de la Constitución— y la de los derechos humanos, les pido que unifiquemos esa expresión. Si se quiere utilizar la moderna acepción de derechos humanos se lo puede hacer diciendo: "Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos, garantías e intereses previstos en esta Constitución...", pero no la usemos como una expresión contradictoria, antitética o alternativa, porque entonces flaco favor le estamos haciendo a la vigencia de los derechos humanos. Y no se me responda que hay derechos de la primera, de la segunda y de la tercera generación.

Que no se nos hable de los derechos individuales, de los derechos sociales y de los derechos internacionales, porque esta es una vieja expresión que ya nos enseñaban los profesores de Derecho Constitucional en esta casa cuando estudiábamos, hace muchos años.

.....

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— La Presidencia ruega a los señores convencionales se sirvan

Convención Nacional Constituyente

tomar asiento en sus bancas y escuchar y respetar al orador que está haciendo uso de la palabra.

Sr. NATALE.— Pero en definitiva, cuando leemos las más modernas declaraciones de derecho, desde la de 1948 de las Naciones Unidas pasando por el Pacto de San José de Costa Rica hasta llegar a cualquiera de las últimas que aparecen recopiladas en los distintos libros que se ocupan del tema, advertimos que no son otros que aquellos viejos derechos que en 1853 los constituyentes argentinos inscribieron en esta Constitución, inspirados en los que habían venido incluyendo desde 1810 las sucesivas declaraciones de derechos que se hicieron en nuestro país que, a su vez, estaban inspiradas en la que en 1789 habían hecho los franceses en su territorio, afines a las que los norteamericanos, en las diez primeras enmiendas posteriores a 1787, habían inscripto en su Constitución.

Por eso, señor presidente, los franceses —a quienes últimamente no les va tan mal en materia de derechos humanos— en su última Constitución de 1957, simplemente tienen un modesto artículo que se limita a decir: Francia refirma la Declaración Universal de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789." Con eso es suficiente. Por eso también los norteamericanos creían que como eran naturales, que como eran inherentes a la persona humana ni siquiera tenían que incorporarlos a la Constitución; y porque quisieron explicitarlos, después introdujeron las diez primeras enmiendas.

Por eso, señor presidente, porque cuando uno relee las modernas declaraciones de derechos advierte que son los mismos que están expresamente establecidos en nuestra Constitución Nacional, y si no están expresamente establecidos surgen implícitamente de la sabia norma del artículo 33, porque no hay contradicción entre los derechos de la Constitución y los derechos humanos, ya que los de la Constitución argentina son los derechos humanos; y porque nosotros, los argentinos, debemos tener el orgullo de decirle al mundo que fuimos una de las primeras naciones que incorporaron estos principios a su constitucionalismo, no hagamos la distinción, señor presidente. Si queremos hablar de derechos humanos para usar la terminología moderna, hagámoslo; pero no diferenciándolos de los de la Constitución Nacional. *(Aplausos)*

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Corrientes.

Sr. ROMERO FERIS.— Señor presidente: se han pronunciado numerosos discursos; se han fijado varias posiciones; incluso, hemos presentado un proyecto en común con el profesor doctor Gustavo Adolfo Revidatti, quien ya ha expuesto sobre este tema en nombre del Pacto Autonomista Liberal. Por eso quiero decir pocas palabras, y en cuanto al resto de los conceptos que iba a exponer esta tarde, solicitaré su inserción en el Diario de Sesiones.

Simplemente, quiero puntualizar que los regímenes políticos vigentes en gran parte de Latinoamérica y del mundo han visto plasmar en sus legislaciones la figura del Defensor del Pueblo.

La diferencia que tenemos con el dictamen dictamen de la mayoría es que consideramos que la figura del Defensor del Pueblo debe ser insertada en la Constitución con poderes propios que le brinden una total y absoluta independencia no sólo respecto del Poder Ejecutivo al que fiscalizará, sino también del Parlamento. De esta forma, con la figura que se crea, estaríamos dotando al instituto de una real independencia.

Para ello hemos propuesto con el doctor Revidatti que su elección no sea a través del Poder Legislativo como un órgano delegado del mismo, sino como un verdadero representante

Convención Nacional Constituyente

del pueblo por cuyos derechos habrá de velar, elegido en forma popular con el mismo procedimiento que se establece para el caso de los diputados nacionales.

Por estas razones, es que sin oponerme a la creación de la figura del Defensor del Pueblo, no comparto el dictamen de la mayoría en cuanto establece su incorporación en el ámbito del Congreso de la Nación como un poder delegado de éste, sosteniendo la introducción del instituto mencionado tal como lo propuse en el proyecto presentado, al que me remito para no entrar en mayores abundamientos.

Con estas brevísimas consideraciones, señor presidente, solicito la inserción en el Diario de Sesiones del resto de los conceptos de la doctrina, de la historia y de todo lo que esto significa como institución en el derecho nacional y mundial.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. LORENZO.— Señor presidente: quiero comenzar esta intervención diciendo que si bien es cierto que teníamos algunos proyectos con ciertas diferencias respecto de lo que establece el dictamen de mayoría, el bloque de la Unión Cívica Radical se encuentra realmente satisfecho por esta iniciativa que hoy se está tratando.

Creemos que este proyecto representa de alguna manera muchas de las aspiraciones que teníamos cada uno de los convencionales y el bloque en su discusión genérica sobre este tema. Y no es la primera vez que el partido ha planteado esta cuestión en orden a su incorporación legislativa o constitucional; ya en 1984 fueron presentados proyectos oficiales sobre la incorporación de esta figura.

A partir de haber escuchado algunos de los discursos que han planteado determinadas críticas sobre este tema, me siento ratificado en la convicción de que este proyecto es bueno, dado que tales críticas jurídicamente carecen de relevancia, no han sido avaladas por fundamentos válidos, tienen que ver tal vez con algún temor a lo nuevo, a lo desconocido, a lo que haya que fijar en la Constitución sobre un tema tan delicado como es el de los controles, como es el de la defensa de los derechos.

Vemos que este proyecto se asimila a la redacción y al espíritu de la inserción hecha por España en su Constitución en 1978, cuando en su artículo 54 establece esta figura dándole el cargo de Defensor del Pueblo y de defensor de los derechos establecidos en ese título, que justamente es el que se refiere a todos los derechos humanos y las garantías constitucionales. Pero la ley española avanza en su reglamentación y también le da al Defensor del Pueblo la legitimación procesal no sólo para las cuestiones inherentes a la Constitución sino también para representar al pueblo planteando recursos de inconstitucionalidad contra las propias normas que dicta el Poder Legislativo.

Creo que esto es muy importante: a pesar de que el Defensor del Pueblo se encuentra incorporado al Poder Legislativo, dentro de su ámbito, y es designado precisamente por él, se ha tenido especial cuidado en establecer su autonomía funcional, y en el segundo párrafo se ha establecido también que no recibe instrucciones de ninguna autoridad. Esta independencia y la convalidación de su legitimación procesal puede permitir a este funcionario, por vía legislativa, plantear la inconstitucionalidad cuando ésta se presente. Creemos que esto constituye un avance real sobre este tema.

Es correcta la designación de este funcionario como Defensor del Pueblo y no simplemente su tipificación como deriva de la traducción de su palabra original sueca *ombuds*,

Convención Nacional Constituyente

que significa procurador, defensor, representante de intereses. A comienzos del siglo pasado representaba los intereses del Legislativo, del Parlamento, que durante su período de receso podía controlar al Ejecutivo a través de este funcionario.

También se han establecido en ese país funciones específicas a determinados tipos de ombudsman, tales como aquellas que se refieren al poder militar y a la administración pública en sus distintas facetas.

El hecho de tener ahora la denominación de Defensor del Pueblo significa que además de ejercer una cierta representación del Poder Legislativo va a defender específicamente los derechos de los ciudadanos cuando estos tengan que ver con la comunidad. Y en esto hay que hacer una aclaración. Puede el Defensor del Pueblo defender derechos individuales en tanto y en cuanto ellos correspondan a derechos colectivos garantizados por la Constitución Nacional.

Esto necesariamente nos lleva a establecer en la norma la posibilidad de actuar ante la Justicia. Ello no va a generar, como aquí se ha dicho, un elemento de confusión judicial. Lo va a hacer, por supuesto, en función de lo que establezca la reglamentación legal para los casos en que precisamente no exista otra forma de representación y defensa de los intereses a que se tiene que abocar el Defensor del Pueblo.

Cuando nosotros en la comisión tratamos este tema lo hicimos paralelamente con otro instituto fundamental para el sistema democrático constitucional cual es la independencia del sistema fiscal como órgano extrapoder. Creemos que allí, en el Ministerio Público, la defensa de los intereses individuales estará garantizada por los defensores que formen parte del Ministerio Público Pupilar, y el Defensor del Pueblo necesitaba tener esta posibilidad de ejercer la acción judicial en los casos en que no estuviera comprendida esta facultad dentro del Ministerio Público.

Hubo una cierta racionalidad en equilibrar las dos figuras: la proveniente del ministerio, por un lado, y la del Defensor del Pueblo por el otro. Nosotros creemos también que la enumeración que se hace sobre derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses previstos en esta Constitución y las leyes no configuran contradicción de ninguna naturaleza.

No se niega acá el carácter de derecho humano que traían y traen los artículos que componen la primera parte de nuestra Constitución vigente. No se está diciendo otra cosa, simplemente se está ratificando, tal vez con una terminología que puede provocar algún tipo de escozor, pero que en definitiva tiene que ver con algo que forma parte del sentimiento de este período histórico democrático que vive nuestro país. La defensa de los derechos humanos es, en definitiva, una bandera creo que de todos los hombres de la democracia, y es fundamental que la tengamos presente en esta norma que en definitiva es la que va a defender los intereses del pueblo.

Se ha dicho que sería mejor no incorporar la figura en la Constitución en función precisamente de que ello produce una rigidez normativa que impediría sacarla, en tanto y en cuanto si se encuentra en una ley o solamente se menciona en la Constitución, las posibilidades reglamentarias permitirían cambiarla, modificarla, derogarla, en fin, hacer de ella lo que realmente se pretenda, de acuerdo con los intereses del gobierno de turno.

Creo que esto que parecería ser una cuestión jurídica doctrinaria tiene que ver con una posición filosófica, pero si nos limitáramos al tema jurídico, la doctrina sobre este problema ha planteado si realmente es válido establecer una delegación de funciones del Poder Legislativo, tal cual lo fija la Constitución Nacional, a través de una ley o puede ser ésta tachada de inconstitucional.

Convención Nacional Constituyente

Hay principios que nos obligan a tener mucho cuidado cuando se delegan funciones de cualquiera de los poderes, a punto tal que Bidart Campos ha dicho que no se trataría de una delegación de poderes sino de una imputación de funciones, cambiándole la terminología a los efectos de que esto fuese admitido, permitido.

Otros autores dijeron que la delegación de funciones esenciales no puede ser llevada a cabo por una ley, pero sí en el caso de algunas secundarias, como sería ésta. Lo real es que no hay uniformidad en la doctrina, y evidentemente la jurisprudencia puede vacilar sobre este tema y podríamos llegar a la triste confusión de que el Defensor del Pueblo, creado por ley, tenga validez hasta que una Corte diga que su norma es inconstitucional. Eso es más que suficiente para que lo incorporemos en esta Constitución, para que hoy votemos esta figura novedosa ya probada y comprobada en muchos países del mundo.

Se habla de la historia del ombudsman refiriéndose a países como Suecia, Noruega, Finlandia; pero también al resto de Europa llega esta figura como consecuencia de la posguerra. ¿Por qué? Porque había que llevar a cabo una reparación jurídico institucional, pero también ética.

No es de extrañar entonces que aparezca en todas las constituciones o en las legislaciones de los distintos países con diferentes nombres esta figura que, en definitiva, cumple las mismas funciones de contralor, porque el horror de aquella guerra y la previsión de control de los Ejecutivos y de las administraciones era importante para asegurar que no volviera a ocurrir. Nosotros hoy vivimos situaciones similares. Hemos pasado no hace mucho tiempo por hechos realmente espantosos en nuestro país. Y si bien esta figura va a tener tal vez mucho más trabajo y ajetreo en la defensa de temas menores porque es el pueblo el que lo está reclamando para poder tener —como se dijo acá— un lugar a dónde recurrir, también tenemos que pensar que esta figura, como todas aquellas que tengan que ver con el control del Estado, servirá sin lugar a dudas para evitar o mitigar la posibilidad de que se produzcan otros hechos que impliquen avergonzarnos o hacernos sentir a cada uno como si fuera una afrenta a nuestro sentido republicano, democrático y federal, como se ha dicho.

Por eso creo que no es necesario abundar en este tema. Pienso que el mismo, con muy limitados matices, a excepción de algunos exabruptos en la consideración de las oposiciones por algún convencional, va a tener una receptividad casi como la que tuvo ayer la defensa de la democracia, y además, creo que realmente sirve de complemento a lo que ayer se ha votado. Tener estas figuras al alcance de la mano nos da tranquilidad y, fundamentalmente, que sirvan o no también va a depender en mucho de nuestras propias actitudes.

Por eso, con un buen comienzo, un buen respaldo, con una Constitución garantizando y con un Congreso que actúe con responsabilidad y seriedad, creo —y entiendo es la opinión de mi bancada— que esta figura que hoy se introduce va a tener resultados altamente favorables para nuestro país. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por Corrientes.

Sra. PANDO.— Señor presidente, señores convencionales: el señor constituyente Auyero ya efectuó una expresión del sentimiento que, por lo menos en mí, abrigó anoche cuando casi terminábamos esta jornada y hoy en su comienzo.

Asistimos a esta Asamblea porque estamos profundamente convencidos de a qué vinimos y qué intereses y derechos debemos defender. Pero realmente no nos hace sentir bien que colegas

Convención Nacional Constituyente

nuestros se expresen en el sentido que lo han hecho porque es como dividir a la Argentina entre los buenos y los malos, entre los que tienen la verdad absoluta o entre los creídos y los descreídos. Seguimos sosteniendo lo mismo del Núcleo, pero eso no significa, señor presidente, que cada vez que compartimos figuras o institutos que son necesarios para esta Argentina de estos años que corren, tengamos que escuchar expresiones que no son buenas para los argentinos en tiempos de paz. Y fundamentalmente cuando provienen de personas que estuvieron muy cerca de nosotros y nos decían que esta reforma era el beneficio para todos.

Era obvio, el Núcleo no sería lo primero. Ya lo dijeron hoy aquí. Ni primero ni último. No podía serlo porque eran trece puntos. Era muy importante —lo dijimos ayer— porque le planteamos a la sociedad que el interés fundamental es preservar el orden constitucional. No es la reelección ni cualquier otro instituto que, a lo mejor, no nos unifica a todos. Pero si el orden constitucional es realmente lo que queremos preservar y es lo que nos va a unificar a todos, entonces no nos hagan sentir como que la democracia es de algunos y es autoría del oficialismo. La democracia es de todos. Esto es legítimo porque estamos todos, y es bueno porque discrepamos. Cuando no discrepamos, aplaudimos y apoyamos. Ayer todos nos sentimos argentinos de primera, iguales, y salimos reconfortados.

Entonces, esta es una reflexión para que esta Constituyente nos sirva a todos y le sirva al pueblo argentino. Cuando disentimos, hagámoslo con respeto, porque con respeto también disentimos todos en las tribunas. Disentimos antes de las elecciones y seguiremos haciéndolo aquí.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Señora convencional: le solicitan una interrupción.

Sra. PANDO.— Cuando termine podrá hablar, señor presidente, porque ayer tuve una amarga experiencia. Estaba haciendo una ratificación de lo que expresaba y una interrupción corta el hilo del razonamiento.

Cuando finalice, muy encantada voy a conceder la interrupción. Aclaro que hago esto tan solo por el precedente de ayer.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Muchas gracias, señora convencional.

Sra. PANDO.— Hoy tenemos un instituto que desde hace muy poco está receptado por la legislación argentina. Creo que ni siquiera tiene un año porque es de diciembre de 1993.

Es un instituto cuyo origen en otros países ya tiene más de doscientos años. Hemos escuchado acá planteos no contra el instituto sino contra su instrumentación. También escuchamos que, a lo mejor, era un poco prematuro instaurarlo en la Constitución.

El Defensor del Pueblo es, justamente, la herramienta válida para esa cantidad de argentinos que no están en igualdad de posibilidades ni de condiciones en el nivel del uso y goce de sus derechos.

Entonces, ¿para qué estamos legislando? Estamos legislando para reivindicar la figura del Congreso. Y me resisto a que tengamos que reivindicar la figura del Congreso con la del ombudsman. El Defensor del Pueblo debe ser una herramienta para que la gente pueda, sin ningún tipo de beneficio esencial y plus, sentirse en igualdad de condiciones. Para que todos los argentinos tengan a mano las mismas posibilidades de requerimientos en función de sus quejas.

Entonces, ¿para qué sirve el Defensor del Pueblo? El Defensor del Pueblo nos colocará

Convención Nacional Constituyente

en una Argentina que no es precisamente la del momento en que está instaurando nuevos derechos. Esos derechos ya estuvieron en 1853, y ahora estamos por otorgar el mecanismo, porque en su momento esos derechos no prestaron el apoyo que la gente necesitaba.

También hemos escuchado decir que será un instituto muy burocrático, que significará al país una enorme cantidad de erogaciones. Pero para eso está el Estado, para servir a la gente. Y si la gente necesita de todos estos resguardos y, fundamentalmente, necesita institutos de esta naturaleza para preservar todos sus derechos, hay que invertir en la gente. Seguramente, vamos a hacer una inversión para que ella pueda gozar de sus derechos. Peor sería que hiciéramos la inversión para restablecer otro tipo de órdenes.

Entonces, no tengamos miedo del equipamiento, de lo que pueda significar tanto económica como financieramente, ya que va a implicar mejores servicio y calidad de vida.

En este momento estamos incorporando institutos para 1994 y, seguramente, para otras décadas más. En 1853 era bueno el artículo 15 de la Constitución. Se habló de esclavos y de que en la Argentina no existiría más ese tipo de situaciones personales. Han transcurrido los tiempos y no hemos necesitado consagrar ese tipo de normas. Pero en 1994 necesitamos la citada incorporación porque son las demandas de este tiempo. Y cuando decimos que la gente presenta tales demandas, no tengamos miedo de pensar lo que va a significar el costo económico.

Si la Constitución no le sirve a la gente para que viva mejor, si no le sirve para que evolucione en función de sus demandas y requerimientos, estaremos tan sólo haciendo de la Constitución un catálogo de ilusiones.

Debemos tener claro que esta Constitución de 1994 no es el prototipo de lo que en 1853 instalamos aquí. Aquella fue la de la consagración de los derechos y ésta, lamentablemente, la del restablecimiento, la de la ocupación, la de los servicios, para que la gente entienda que todos debemos vivir en igualdad de condiciones y de calidad de servicios. Y si el Defensor del Pueblo sirve para eso, no tengamos miedo.

Pero debemos advertir que se trata de un instituto cuya adaptación e incorporación nos demandará tiempo, hasta que la gente sepa que se trata de la herramienta para ella y no de un ingrediente más del Estado. Esa es la otra cara de la burocracia. ¿Y qué queremos combatir con esto? Queremos combatir la desigualdad de los argentinos, los privilegios existentes, las prestaciones insuficientes, y procurar que el más humilde de todos los habitantes de esta Tierra se sienta en igualdad de condiciones.

Entonces, aceptémosla como una figura de prestación de servicio, como una figura para los tiempos que vienen y que nos hará sentir bien a todos porque igualará para arriba y no en función de lo que cada uno tenga. La Constitución es el contrato social que nos cobija a todos, para que todos tengamos mejor calidad de vida.

El bloque que represento votará afirmativamente por este instituto; acepta la figura con algunas diferencias, como ya ha sido señalado por los convencionales preopinantes.

Pero quiero aclarar nuevamente que si este asunto resulta aprobado por unanimidad —y ojalá lo sea—, no será el mérito de algunos sino el de la Argentina madura, la del debate, la de la vida en democracia, la de entender que si nos ponemos de acuerdo, todos los que están debajo de nosotros, que son quienes nos confiaron el mandato, vivirán en una Argentina en paz y no en una Argentina para algunos. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Convención Nacional Constituyente

Sr. ITURRASPE.— Tomo la palabra con una profunda emoción. Por un lado, tengo un sentimiento de tristeza y, por el otro, una inenarrable alegría. Tristeza porque algunos convencionales constituyentes han hablado de otros países como de primera y del nuestro como de segunda. Y también de parlamentos de primera y de segunda. También se dijo que esta institución puede funcionar perfectamente en Suecia y en Inglaterra, pero no puede ser criolla, que no puede funcionar en la Argentina. Esa es mi tristeza.

Pero yo digo a estos señores que hablan de los parlamentos, que el inglés fue el que permitió las dos guerras del opio e hizo que los pobres chinos tuvieran que envenenarse por la fuerza. También el mismo parlamento inglés fue el que permitió la usurpación de las Islas Malvinas.

De tal manera que no puedo tolerar ni permitir que sea denigrado nuestro Parlamento, que tendrá sus defectos pero que ha sufrido padecimientos a través de golpes de Estado y recién comienza a balbucear sus primeros mandamientos.

Y digo que también siento alegría porque ayer aprobamos un hermoso artículo de defensa de la democracia más allá de que en este recinto tuvimos que luchar bravamente para evitar la inclusión de un artículo por el que se intentaba convalidar los golpes de Estado. Gracias a Dios el tema ha salido perfecto y podemos enorgullecernos de tener una cláusula que diga "nunca más" —como dijera Sábato— a los golpes de Estado.

Por otra parte, también me congratulo por esta iniciativa referida al ombudsman o Defensor del Pueblo.

Quiero narrar una vieja historia porque, como a los músicos viejos, me queda la afición y el compás, y cada vez que veo a un conjunto de hombres como éstos, que están en cosas tan importantes, la alegría se me reverdece y pienso que para nuestra Patria han de venir tiempos mejores.

Y también tengo la experiencia de un viejo y la infalible memoria de un niño. Por eso voy a narrar algo que se refiere a este punto, que ocurrió hace más de media década en un congreso de abogados en Rosario. Estaba don Angel Osorio y Gallardo, gran abogado español, en una disputa con Sebastián Soler, otro gran abogado nuestro, sobre la institución del querellante. Soler no era partidario de esa institución y decía que era suficiente con el fiscal, eso que el amigo convencional Natale llamó hace poco "la quinta rueda del carro", citando a un gran tratadista del Derecho Procesal.

Al discutirse el tema, Osorio y Gallardo dijo: "Niego la ciencia, aborrezco el tecnicismo, no quiero hablar en latín ni en alemán. El derecho es vida y todo lo que no sea servir a ésta es ganas de perder el tiempo". Ejemplificó con la muerte de su hijo al señalar: "Si matan a mi hijo, no tengo derecho a protestar, a querellar, etcétera". La disputa fue muy larga y triunfó ampliamente don Angel Osorio y Gallardo, que terminó diciendo estas palabras, que se relacionan mucho con la cuestión que estamos tratando: "La libertad en mi país —ejemplifica con nostalgia dolorosa— era de tal suerte, que en el juicio por jurados, cuando todas las acusaciones se han retirado, aun las privadas, y se pide la absolucón del acusado, el Presidente se dirige al público y le dice: ¿Hay en el público alguien que quiera mantener la acusación contra este procesado? Y si en el público alguien contesta: yo, señor presidente, le dicen: ¿Tiene Ud. cargos que hacer? Y si no es formulada la acusación, recién se abre la puerta al público, a la quintaesencia del pueblo". Eso se refiere a la acción popular. Me parece que lo que estamos haciendo es recepcionar esa acción popular y creando el órgano correspondiente, que estará a cargo del Defensor del Pueblo, la va a ejercitar.

Convención Nacional Constituyente

Bienvenida, pues, esa acción popular; bienvenida esa igualación de todos los hombres, de los más modestos y de los más encumbrados, todos iguales como dijo recién la señora convencional que me precedió en el uso de la palabra. Ojalá tengamos la suerte o el beneficio de que esta institución progrese. Estoy seguro de que lo va a hacer porque en mi provincia y en muchas otras existe con muy buen resultado.

Para terminar, hay algo que me gustaría decir y que tal vez sea de alguna utilidad en esta Argentina que vivimos. Son unas palabras de Arthur Miller, quien expresó lo siguiente: "Me refiero a la convicción que tiene mucha gente, a mi entender equivocada, de que la democracia es una meta, es decir, una especie de premio que reciben los individuos y la sociedad en general cuando consiguen finalmente deshacerse de un régimen totalitario..." —régimen totalitario del que nos hemos deshecho no hace mucho tiempo—. "...Pensar en la democracia como en algo estable no sólo es un error sino que, además, es peligroso. Yo siempre la entendí como una arena, un campo de lucha permanente; no basta con creer en ella, también hay que asumir el compromiso de hacer que los demás la respeten". O para decirlo con palabras de Ihering "La lucha por el derecho es la última palabra de la sabiduría. Sólo merece la libertad y la vida el que cada día sabe conquistarla". (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Le corresponde el uso de la palabra el señor convencional Vásquez, por la Capital, pero dado que no se encuentra presente le cedemos la palabra al señor convencional por Tucumán.

Sr. COUREL.— Señor presidente: voy a pretender hacer una intervención breve dado que los más de cincuenta proyectos que se han presentado con respecto a este instituto, a lo que debemos sumar las exposiciones de quienes me han precedido en el uso de la palabra, han logrado ir delineando con claridad el pensamiento de cada uno de los bloques e integrantes de esta Convención Constituyente. No obstante, considero que a veces es preciso poner las cosas en blanco y negro.

Previamente quiero decir que todos vamos a coincidir en que, más allá de los matices en cuanto a la conformación y al tipo de elección, está claro que está en el ánimo de la gran mayoría instituir con rango institucional la Defensoría del Pueblo. Sólo he podido escuchar una voz con nitidez oponiéndose a la instauración de este instituto. No me llama la atención —debo confesarlo— porque son las mismas voces que ayer se han opuesto a plasmar con rango constitucional la defensa del orden institucional y de la democracia.

Hecha esta aclaración para que no queden dudas a quienes tienen la oportunidad de seguir este debate, en honor a la brevedad sólo diré que considero que es preciso rescatar lo que manifestara el miembro informante de la mayoría, señor convencional Masnatta, al hablar de la necesidad de que el Defensor del Pueblo tenga la independencia suficiente como para que el contralor sea realmente efectivo. En esto debemos ser claros. No porque tengamos un Defensor del Pueblo se terminará el flagelo de la corrupción en nuestra sociedad o el vaciamiento de empresas, ni dejaremos de tener funcionarios que no cumplan con su deber o la reiteración de elementos que tanto han castigado a nuestra sociedad, aun en la época reciente, no pudiendo dejar de mencionar y rescatar al respecto algunos casos que nos han golpeado fuerte, como el de los guardapolvos, el "diputrucho" o la leche contaminada. Todo esto no será modificado por la institución que consideramos sino por una actitud de la sociedad.

Lo que estamos instaurando o intentando instalar es una herramienta de defensa de la

Convención Nacional Constituyente

gente que no es en sí una garantía de cambio de la actitud y de la moral de nuestra sociedad. Con este y otros institutos que hacen al contralor del sistema institucional de nuestro país tenderemos a contar con más elementos para corregir a tiempo estas desviaciones.

Decía que quería rescatar lo que expresaba el miembro informante de la mayoría, señor convencional Masnatta, cuando hablaba de la independencia porque da la seguridad de un mayor control.

Debo confesarle, señor presidente, con el respeto que me merece el señor convencional, que no le veo esa independencia al actual Defensor que tenemos en nuestro país.

Con esta salvedad y con el pleno convencimiento de que este instituto, junto a otros, nos irá conduciendo hacia una democracia más justa y hacia un sistema con mayores garantías para la gente, creo que los hombres y mujeres de buena voluntad que estamos pensando en mejorar los servicios a nuestra gente y los controles de funcionamiento del sistema, bajo ningún punto de vista podemos oponernos —más allá de las reservas de tipo instrumental— a la instalación con rango constitucional de esta figura, porque es para la gente y para la República.

Termino afirmando que esta es una herramienta más que le brindamos al país para ir logrando los controles que la sociedad cada día nos exige con más énfasis.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra la señora convencional por el Chaco.

Sra. CARRIO.— Señor presidente: seré breve en mi exposición pues voy a solicitar que se inserte el texto de mi discurso en el Diario de Sesiones.

Quiero referirme a las condiciones de idoneidad del Defensor del Pueblo, a las que hizo mención mi compañero de bancada y que no figuran en el texto del despacho. El destino de esta institución depende de las condiciones de idoneidad de quien la ejerza, que no pueden estar reflejadas en ningún texto constitucional o legal. Además —y en esto discrepo con el señor convencional Courel— la idoneidad del Defensor del Pueblo no depende de su ideología política, de si es peronista, del Frente Grande o radical, sino de que la persona designada crea profundamente en los derechos humanos y tenga fuertes convicciones democráticas, lo que seguramente hará que sea independiente.

La segunda observación que deseo formular apunta a responder la objeción que hizo el señor convencional Natale con relación a la reiteración que se advierte en el texto de la Comisión de Redacción en cuanto al término "derechos humanos".

La objeción efectuada por el señor convencional parte obviamente de un modelo positivista que finca su idea central en que la única fuente de derecho es la Constitución, la ley o los tratados. En la Comisión de Redacción citamos las palabras de Ronald Dworkin, en su libro *Los derechos en serio*, cuando sostiene que no sólo existen derechos sino que hay otros tipos de estándares jurídicos, como los principios y las directrices políticas, que también fundan derechos sin que estos estén previstos en texto normativo positivo alguno.

Quiere decir que hay determinados principios que emanan de la justicia, de la equidad o de cualquier otra dimensión de la moralidad y que fundan derechos. Por ejemplo, el caso más claro que ha dado lugar a derechos y garantías procesales en el ámbito penal es el de la doctrina del fruto del árbol envenenado. En 1889, en Estados Unidos, se dio el caso de una persona que asesinó a su abuelo para obtener la herencia. La Suprema Corte de los Estados Unidos negó un derecho con un argumento de principio, afirmando que nadie podía ser beneficiario de su propio hecho ilícito.

Convención Nacional Constituyente

Este argumento de principio fue aplicado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación —Tomo 301, página 303— en el caso Montenegro, al establecer que la administración de justicia no podía ser beneficiaria de un hecho ilícito, y a partir de allí aplicó la regla de la exclusión de la prueba obtenida mediante procedimiento ilegal.

Este es el típico caso de derechos o garantías que tuvieron su origen no en una disposición constitucional expresa sino en un argumento de principio. Por eso, la incorporación del término "derechos humanos" que precede a la expresión "y demás derechos, garantías e intereses previstos en esta Constitución y las leyes", hace referencia a todos aquellos derechos que de alguna manera pueden fundarse no ya en la ley o en la Constitución sino en estos argumentos de principio que se vinculan a la moralidad, la justicia y la equidad. De modo que tratándose de una cláusula constitucional para el futuro, la protección de los derechos humanos será completa, no limitándose al positivismo de la fuente legal de los derechos. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. BAVA.— Señor presidente: varios integrantes del bloque del MODIN han hecho uso de la palabra, y los convencionales José Luis Núñez y Néstor Sequeiros han fundado acabadamente el motivo por el cual la bancada de nuestro partido sostiene que no es conveniente la inserción con rango constitucional del instituto del Defensor del Pueblo. Es por ello que me voy a permitir simplemente señalar que en lo que a mí respecta tuve una gran duda en mi espíritu respecto a acompañar o no esta inserción con rango constitucional. Finalmente he optado por no votarla afirmativamente en razón de que es un trasplante desde países con otra constitución histórica.

De todas maneras considero que podríamos eventualmente aceptarla si otra fuera la metodología de esta inserción. El texto que se aconseja en el dictamen dice que el Defensor del Pueblo "tiene legitimación procesal y no recibe instrucciones de ninguna autoridad. 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."

Creo que está bien la duración de cinco años y la reelección sólo por una vez, pero no comparto que sea elegido y removido por el Congreso de la Nación. Si realmente el Defensor del Pueblo será la voz de los que no tienen voz, el instituto al que podrán acudir los más pobres, los más débiles, los más desprotegidos de la sociedad argentina, tendría que ser elegido directamente por el pueblo, y en una elección única, no en una lista sábana con otros candidatos.

Mi humilde contribución a las comisiones de Sistemas de Control y de Redacción es modificar la parte que dispone la elección del Defensor del Pueblo por parte del Congreso de la Nación. Si es cierto lo que se dijo acá en cuanto a que el Congreso o la clase política está desprestigiada o puesta en duda, ¿qué mejor que darle la oportunidad al pueblo de la Nación para elegir a este funcionario que según la mayoría de los convencionales es tan importante y revolucionario dentro del mecanismo institucional del país? ¿Qué mejor que sea el pueblo el que en una elección única y directa elija a este funcionario, que por supuesto tendrá que ser propuesto a través de los diferentes partidos políticos, porque no hay otra forma de representación? De esa manera comenzará su gestión con mayor legitimidad y nadie podrá pensar que será un funcionario demasiado cercano o adicto al gobierno de turno.

Pese a que no estoy de acuerdo con este instituto por las razones ya dadas que no pienso enumerar nuevamente, como una contribución y pensando en positivo, hago la sugerencia de que

Convención Nacional Constituyente

no sea el Congreso de la Nación quien lo elija sino el pueblo argentino.

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. PETTIGIANI.— Señor presidente: indudablemente, para comprender la razón de ser de la institución que estamos analizando hay que conocer cuál fue el proceso a través del cual el Estado ha ido adquiriendo una dimensión que realmente llegó a cubrir en cierto momento aspectos muy importantes de la vida de los ciudadanos.

Esa concepción se ha ido modificando en función del reconocimiento de un principio de subsidiariedad, atendiendo sobre todo a la eficacia en la prestación de los servicios públicos y a conceptos novedosos en cuanto a lo que puede implicar el dominio de ciertas áreas estratégicas. En todo ese tiempo se ha llegado a establecer una verdadera tiranía de parte de la administración pública, particularmente por la burocracia que la conforma, hacia el administrado.

En rigor, no voy a pronunciarme extensamente acerca de la institución del Defensor del Pueblo porque ya lo han hecho con mucha propiedad quienes me precedieron en el uso de la palabra, razón por la cual han quedado debidamente configurados sus aspectos técnicos, especialmente en la exposición del señor convencional Masnatta al inicio de esta reunión.

Sin embargo, me parece importante analizar algunas de las funciones esenciales dentro de las cuales debe situarse este instituto y discernir si la solución que ha dado la Convención es conveniente a los intereses del país y, sobre todo, adecuada para el tratamiento constitucional que estamos dando a estos temas.

Desde el punto de vista de la eficacia con que presta sus servicios el Estado, el hecho de que exista algún tipo de control sobre esa prestación contribuye eficazmente para que ellos sean prestados en debida forma. No es ninguna novedad que los empleados o funcionarios públicos se comportan de manera muy distinta cuando su identidad no les permite escudarse en el anonimato en el desempeño de su labor, son debidamente identificados y se puede verificar su responsabilidad. La coraza con que se cubre el funcionario público, cualquiera sea la calidad o función que inviste, conforma muchas veces una suerte de manto impenetrable para el administrado.

Las funciones de esta institución ya fueron explicitadas en este recinto. En ese sentido, creo que las funciones del Defensor del Pueblo deben estar dirigidas a defender a los administrados de la acción irregular e insuficiente de la administración pública, concepto que restringe un poco el criterio con que se ha comprendido la redacción de esta norma. Cuando se le da legitimación procesal para defender no sólo estas situaciones sino también para amparar todo lo que haga a la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses previstos en esta Constitución y en las leyes, frente a actos u omisiones de la administración pública, se está exorbitando esa protección. Por mi parte, entiendo que esa protección debe ser ejercitada fundamentalmente desde una óptica administrativa y no a través del conferimiento de una legitimación procesal.

La gran corrupción que se advierte en este momento en sectores importantes de la administración pública, que es el elemento más determinante para que se haya llegado a la situación actual en materia de privatizaciones, que no sólo es propia de la Argentina sino de todo el mundo, comienza a partir de las pequeñas corrupciones, de las corruptelas que se van generando en la administración pública. Precisamente, en virtud de la existencia de estas corruptelas se hace necesario que el ciudadano cuente con este instituto para defenderse de ellas

Convención Nacional Constituyente

y para eliminar los pequeños problemas cotidianos de que hablaba hace un rato que a veces llegan al punto de martirizarlo y torturan su existencia por las dificultades con que se enfrenta para llevar adelante un trámite administrativo. Este es uno de los mejores justificativos para darle acogida a esta institución.

Con gran versación, el señor convencional Kammerath habló de una suerte de filosofía acerca de la situación de los administrados, que comparto totalmente. También se habló sobre otro aspecto muy importante que debe ser propio de la labor del Defensor del Pueblo, que es la función disuasiva. Esta es una cuestión trascendente que puede llevarnos a una mejor comprensión de esta figura. Tal como está diseñado en la mayoría de los sistemas legislativos, el Defensor del Pueblo tiene por finalidad la disuasión. Esta es una forma de persuasión. Quienes somos justicialistas no debemos olvidar que Perón decía que gobernar es persuadir. Entiendo que a través de esta institución lo que se trata de hacer es llegar al mejoramiento de las instituciones del Estado no por vía del autoritarismo o de la imposición arbitraria sino por medio de la persuasión.

Indudablemente, un aviso hecho a tiempo es mucho más eficaz que la represión. A partir de este criterio, podemos modificar muchos comportamientos defectuosos en la administración pública que tienen que ver con la gestión que se realiza o con el cuidado de los bienes que se manejan. Advertimos que nuestros funcionarios todavía no han comprendido cuál es la mejor utilización que pueden hacer de esos recursos. Al respecto, considero que hay una función docente muy importante que desempeñar de aquí en más.

No comparto algunos aspectos de esta solución, sobre todo en cuanto a la legitimación procesal. No sé hasta qué punto el término "legitimación procesal" aclara si es para denunciar, para querrelar o para conferirle una suerte de "coadyuvancia" en lo que se refiere a la labor del Ministerio Público. Indudablemente, asistimos a una institución que en función de la amplitud que se le ha conferido puede mantener puntos de fricción con otros organismos de contralor, particularmente con el Ministerio Público Fiscal. Soy defensor del criterio de que el Defensor del Pueblo tenga legitimación para acudir ante el Ministerio Público Fiscal a fin de formular denuncias y no que tenga legitimación procesal *per se*.

En el resto de las soluciones, comparto lo que se dijo acerca de que un texto constitucional debe tener cierta terminología y concisión. Me parece que se ha sobreabundado con un celo muy particular que tiene motivaciones muy atendibles pero que no es lo ideal desde el punto de vista de la técnica legislativa. Se ha hablado de la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses previstos en esta Constitución. Me parece que se podría haber hablado sólo de los derechos y garantías porque hasta los intereses difusos que se quieren proteger con esta norma quedarán integrados como derechos.

También se ha dicho que esta institución es foránea o una especie de experimento que se está intentando, lo que nos obligaría a extremar nuestros mecanismos para no darle carácter constitucional sino una mera entidad legal.

Esto puede ser cierto, pero lo que debe tenerse en cuenta en la consideración de esta institución es el hecho de que en nuestro país indudablemente ha existido un permanente abuso por parte del funcionario público respecto del administrado. Por eso entiendo que esta institución de hecho ya tiene carta de ciudadanía entre nosotros. Es decir, el *factum* que configura el presupuesto en virtud del cual debe actuar esta institución ya existe en nuestro país. Por lo tanto, no es una extrapolación indebida la que se ha traído a nuestro derecho, sino que es algo que estaba reclamando nuestra dignidad existencial.

Convención Nacional Constituyente

Por otro lado, tampoco creo que lo de la experimentación pueda ser un argumento decisivo en contra de la incorporación constitucional de esta norma, sino que precisamente, en razón de lo antedicho, ya hay ciertos caracteres con los cuales esta institución puede incorporarse a nuestro derecho.

En cuanto a la flexibilidad que se busca para no congelar o cristalizar esta institución a través de lo que es un texto constitucional, ello estaría salvado por la ley especial que va a regular el funcionamiento y la organización de la institución. Quizá podría haberse dispuesto algún tipo de criterios, pero pienso que necesariamente tiene que darse primacía, como señala por ejemplo la Constitución de Río Negro, a la facilitación de la accesibilidad del administrado a este instrumento, al informalismo, la gratuidad, la "impulsión" de oficio y la sumariedad.

Al margen de alguna diferencia de consideración o de visualización en cuanto a las soluciones a consagrar, estamos convirtiendo en texto constitucional la institucionalización de algo que realmente era muy necesario en nuestra realidad y que en definitiva va a depender, sobre todo, del buen manejo que se haga, como ocurre con cualquier institución, porque será inocua en la medida en que no resulte realmente representativa de los fundamentos y de los intereses que se tuvieron en cuenta al sancionarla. Como todas las instituciones, su eficiencia quedará demostrada en los hechos, pero las bases elementales están ya dadas y tienen todo el merecimiento como para constituir una norma constitucional.

Desde ya que —y esto he tenido la ocasión de verlo durante mi experiencia personal como juez— muchas veces hay defensores que parecen más fiscales que defensores. Pero precisamente no es este el caso de esta institución en la medida en que sea bien desempeñada, sino que por el contrario creo que le dará estabilidad al derecho de los ciudadanos y mejorará además, desde todo punto de vista, el ejercicio de la democracia, porque fundamentalmente va a dar participación al ciudadano en la solución de sus problemas, va a poner un coto a los excesos y arbitrariedades de la administración pública y va a servir también como institución propia del parlamentarismo para, de alguna manera, circunscribir, limitar y atenuar el presidencialismo, que también es una de las finalidades básicas de esta reforma constitucional. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Corresponde hacer uso de la palabra al señor convencional Del Castillo, del bloque del MODIN, quien no se encuentra presente en el recinto. Por lo tanto, tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. ARMAGNAGUE.— Señor presidente, señoras y señores convencionales: cuando escuchaba las trascendentes exposiciones de muchos de los convencionales aquí presentes, que lamentablemente fueron empañadas por algunos que todavía tienen resabios autoritarios, que con desdén se permiten sospechar de las instituciones de la República como si el Congreso de la Nación fuera el toma y daca de las soluciones argentinas, me preguntaba si muchas veces vale la pena seguir en esta tarea, cuando los propios descalificadores se encuentran entre nosotros. Somos individuales en la acción política. No se puede pensar que porque el Defensor del Pueblo se va a elegir por los dos tercios de los miembros presentes del Congreso, esta institución se va a ver vulnerada en sus orígenes. Los pactos no son malos en sí mismos. Por el contrario, demuestran una acabada noción del consenso, que muchas veces es mucho más difícil de implementar que la discrepancia.

Por eso todas estas diatribas de quienes —de los escasos, diríamos— quieren llevar agua para su molino solamente en la crítica mordaz a las instituciones, hacen que simplemente se

Convención Nacional Constituyente

descalifiquen ellos en lugar de éstas.

Voy a ser breve, limitándome a señalar dos o tres puntos que, a mi juicio, resaltan la importancia de esta institución, la que no voy a ser yo quien la destaque, pues con mayor claridad y amplitud está reflejada en todos los antecedentes que han rodeado esta institución que hunde sus raíces en Suecia en 1713, y que después fue consagrada constitucionalmente en 1809 por la Constitución de ese país nórdico. Pero, qué extraña paradoja la de esta institución que se llama ombudsman en los países escandinavos, Defensor del Pueblo en España o *mediateur* en Francia, porque nació antes de que se reconocieran los derechos del hombre y del ciudadano, y antes de la Revolución Francesa, que ocurrió en 1789; ya estaba implementada hacía cincuenta o sesenta años en defensa y en protección de los administrados. Esta es la primera particularidad que tiene esta institución, que también me hizo acordar a otra que se estableció, como fue la del juicio político. Nació en un sistema parlamentario como el inglés, pero se desarrolló en un sistema presidencialista como el norteamericano. Por eso, no hay que tenerle miedo a estas instituciones que muchos dicen que son trasplantadas de un sistema a otro. Esto es como todas las cosas: la persona hará al cargo y no el cargo a la persona. Quizá si Marshall no hubiese estado en la Corte norteamericana, ésta sería un pequeño tribunal o una mera agencia y no el poder que hoy representa en los Estados Unidos.

También esta interesante institución no es un fin en sí mismo. Vale decir, es una herramienta, un medio que tendrá el ciudadano común para recurrir por los pequeños problemas que hoy la gente masculla y sufre en silencio, siendo su única posibilidad enviar una carta a un diario. De allí la necesidad de que la persona que invista esta importante representación deba ser fundamentalmente dinámica.

Se han hecho algunas críticas a esta institución, algunas con razón y otras no tanto. Pensar que este funcionario tiene que desempeñar un cargo electivo sería desnaturalizar la esencia de esta institución, ya que la persona que lo ocupe debe ser absolutamente independiente, y si va a una elección lamentablemente ya va a estar teñido —diríamos— por su adhesión a los principios del partido que lo impulse. El Defensor del Pueblo debe ser un hombre absolutamente desapasionado —no de la política, sino del partidismo o de la actividad política—, porque de esa manera va a representar la esencia de la institución que representará. Además, la persona que ostente el mencionado cargo tendrá que ir en busca de los problemas. No puede ser que las personas estén al servicio del Defensor del Pueblo, sino que éste debe estar al servicio de la gente. Esto debe ser así porque el nuestro es un país federal, y por lo tanto —en esto hago una especie de llamado de atención— el funcionario no puede estar enclaustrado en la Capital Federal, sino que debe salir y realizar visitas, sin requerimiento alguno por parte de los ciudadanos de cualquier sector de la República, para solucionarles sus problemas. Incluso debería actuar de oficio, porque su tarea no es inquisitiva sino mediadora y persuasiva. Tiene que proporcionar al Congreso de la Nación la posibilidad de buscar soluciones removiendo obstáculos, yendo en defensa del administrado.

Como nuestro país es grande, indudablemente deberá multiplicar su actividad para cumplir la tarea esencialmente federativa que debe tener esta trascendente institución.

Por otra parte, se ha dicho que va a tratarse de una institución fundamentalmente de contralor. Podríamos decir que el control es una de las etapas que existe en todo el camino de la función pública. Primero está la consulta, luego la decisión, después la ejecución y finalmente el control y la responsabilidad que deriva de ese control. En esa etapa del control es donde estriba la actividad fundamental del Defensor del Pueblo, que no se va a superponer, como se ha dicho

Convención Nacional Constituyente

aquí, con otras actividades que pueden o no ser similares, como ocurre, por ejemplo, con el caso del Ministerio Público. En todo caso, se tratará de dos institutos de contralor de esta creciente administración, de esta burocracia tecnológica que hoy es el Estado y podrá servir como freno de ese funcionario que hoy se siente impune ante los requerimientos del propio Congreso de la Nación o del Poder Judicial.

Además, esta institución podrá solucionar los pequeños problemas que ni siquiera tienen entidad judicial y que son nada más que administrativos. Por ello bien dice el despacho de mayoría que una de las funciones de la Defensoría del Pueblo es la de controlar el ejercicio de las funciones administrativas estatales. Se trata de un remedio esencial contra la mala administración, los actos irregulares y las omisiones de los funcionarios públicos.

Muchos dicen que como ya fue creada en una ley nacional la figura del Defensor del Pueblo no es necesario incluirla en la Constitución Nacional. Seguramente si aquí hubiésemos tenido la posibilidad de crear esta figura en una ley, nos hubiesen dicho que lo correcto era incluirla en la Constitución. Evidentemente, no hay nada que les venga bien.

En definitiva, la figura del Defensor del Pueblo, que ha sido adoptada por la mayoría de los países luego de la Segunda Guerra Mundial, va a formar parte de una institución útil en la medida en que la persona que ocupe ese cargo realice una tarea de persuasión. Entonces, no sólo deberá ser un hombre independiente, sino además un individuo probo, cuyo ejemplo constituya un rayo de luz que ilumine a los demás.

Esta institución deberá cumplir fundamentalmente con las leyes del país, para que todos los ciudadanos —que hoy esperan más de las instituciones— vean que realmente las instituciones cumplen con ellos. Por eso, el Defensor del Pueblo va a defender al hombre anónimo, al hombre que hoy tiene una queja y que desde ya puede saber que el día de mañana la podrá interponer con la certeza de que será considerada.

Como un homenaje a los constituyentes de 1853 debo decir que es mejor postrarse ante la ley, porque así nos libramos de postrarnos ante los tiranos. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Mestre).— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Cruz.

Sr. AGUILAR TORRES.— Señor presidente: voy a ser breve porque el debate ha transcurrido largamente y soy consciente de que el tiempo nos urge para resolver otros importantes temas que son también trascendentes en esta reforma constitucional.

En mi carácter de integrante de la Comisión de Sistemas de Control, y en especial de la subcomisión que estudió la cuestión relativa al Defensor del Pueblo, me voy a referir a dos aspectos concretos.

Antes quiero expresar mi total solidaridad con el despacho que estamos considerando, frente a la vacua oposición del MODIN, en particular luego del discurso peyorativo para las instituciones que pronunciara el primer orador de esa agrupación política. Comparto plenamente la indignación que manifestara la señora convencional Babbini. En realidad, debo repetir lo que había manifestado el señor convencional Courel: no nos debe llamar la atención este tipo de actitudes que provienen de un sector que no avaló con su voto el proyecto que incorpora a la Constitución el concepto de la defensa de la democracia.

También deseo deplorar —antes de abocarme al tema en discusión— el claroscuro y la contradicción, porque mientras nosotros estamos incorporando una serie de normas que acentúan el principio democrático, desde el Poder Ejecutivo se ha decidido crear una monstruosa

Convención Nacional Constituyente

supersecretaría de Seguridad, que constituye una aberración jurídica y que ha dado lugar, al comienzo de esta reunión, a que nuestro presidente de bloque planteara una cuestión de privilegio.

Este nuevo artículo que estamos pergeñando para incorporar a la Constitución tiene cuestiones que han originado grandes debates en la comisión. Una de ellas, a la que se han referido en sentido crítico algunos señores convencionales, se vincula con la legitimación procesal. Se ha hablado de la falta de tradición de esta institución en nuestra República, lo que no es cierto, porque si bien la ley que se ha sancionado a nivel nacional es muy reciente, dicha institución está funcionando en algunas provincias, aparte del ejemplo del ombudsman en la Capital Federal, que trajo a colación el señor convencional Ibarra. Justamente de esa experiencia es que ha nacido la necesidad de darle legitimación procesal. Sin lugar a dudas, va mucho más allá de constituirse en un simple denunciante.

Hoy también se planteó cuál sería el alcance de esta legitimación, y va de suyo que será mayor que el de ser un simple denunciante, porque va a tener la oportunidad de ejercer acciones.

Asimismo, se habló del temor de que esta actividad pueda chocar con la que llevan a cabo otros organismos de control, como por ejemplo la que desarrollan los fiscales. Esto no es así, porque va a ser la ley la que determine con claridad cuál será el ámbito de actuación del Defensor del Pueblo y hasta dónde va llegar esa legitimación procesal. Pero si hubiera algún conflicto, en la medida que esto tienda a defender derechos, en buena hora que eso suceda, porque lo que abunda no daña.

El otro aspecto es el de la designación, que trajo aparejado algunos debates. Más allá de los inconvenientes de la elección popular que muy bien mencionó recién el convencional que me precedió en el uso de la palabra, sería inútil pensar que ese candidato puede escapar al hecho de pertenecer a determinado sector político porque de lo contrario se podrá afectar o poner en tela de juicio su imparcialidad. Digo esto porque queda en claro que la mayoría de dos tercios que establecimos para la designación del Defensor del Pueblo va a garantizar —como necesariamente tiene que suceder en el nombramiento de un funcionario de este tipo— que la medida sea ampliamente consensuada.

.....

—Ocupa la Presidencia el señor vicepresidente de la Convención Nacional Constituyente, don Alberto R. Pierri.

Sr. AGUILAR TORRES.— Evidentemente es pensar mal el hecho de sostener que esa designación puede hacerse a través de un acuerdo de mayorías, porque la mayoría de dos tercios le va a dar la oportunidad a más de una minoría de participar en la designación de ese funcionario que, repito, necesita de cierto consenso para ser elegido.

Al comienzo prometí ser breve en mi intervención, por lo que habiendo aclarado estos dos temas, sólo me resta decir que esta institución que estamos tratando de incorporar en nuestra Constitución tiene por objetivo mejorar el sistema republicano, tarea que desarrollará —lo digo con toda confianza— en forma efectiva. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. DIAZ ARAUJO.— Señor presidente: los excelentes y detallados discursos que precedieron al mío harían innecesaria mi intervención en este debate. Pero he pedido el uso de la palabra porque

Convención Nacional Constituyente

junto con otros convencionales por la provincia de Mendoza —los convencionales La Rosa, Márquez y Olsina— presentamos un proyecto que no fue mencionado cuando se leyeron los proyectos que se tuvieron como antecedentes. Por ello, voy a hacer una brevísima intervención, diciendo que coincidimos con el despacho de mayoría, y también voy a aprovechar esta oportunidad para hacer dos o tres referencias que pueden ayudar al esclarecimiento del tema.

En cuanto al tema de la necesidad, creo que por el hecho de que esta institución esté establecida en otros país no necesariamente tiene que ser receptada en nuestro sistema jurídico, porque hay instituciones exóticas que podrían merecer o no su trasplante a nuestro régimen jurídico. Pero sí creo que hay una realidad socio—política que la indica como imprescindible. Digo esto porque la concentración urbana, la acumulación de la población y la falta de comunicación directa entre el administrado y el poder administrador son fenómenos de carácter internacional que trasciende los regímenes jurídicos particulares y que plantea, indudablemente, un desafío para el legislador y el político.

El fenómeno de la concentración urbana provoca problemas de carácter ambiental que están influyendo en la calidad de vida de los ciudadanos. El desorden en el aprovechamiento de los recursos naturales y en el manejo de nuestro entorno plantean problemas nuevos que no figuran en nuestra Constitución, razón por la cual tiene que ser motivo de análisis en esta renovación que se está haciendo de la Carta Magna que rige en la República Argentina. En consecuencia, surge como una necesidad su inclusión en la Constitución, porque esa es la respuesta adecuada a un fenómeno real que existe en el mundo actual. Por eso es necesario contemplarlo en la mayor cantidad de normas posibles, empezando por la disposición genérica, es decir por la Constitución Nacional. La falta de correlación y de vinculación entre el administrado y el administrador es una realidad evidente. La innumerable cantidad de dificultades que enfrentan nuestros conciudadanos para conocer el estado de sus trámites y para resolver los problemas del transporte y de todas aquellas cosas que se vinculan con sus necesidades diarias e inmediatas, hacen que cada vez que salimos de esta Convención comprobemos que los hombres y mujeres de nuestro país no están preocupados por estos grandes temas sino por los problemas inmediatos y cotidianos que deben solucionar todos los días. A pesar de ello, no encuentran una institución que los atienda, porque quienes somos abogados sabemos que tanto el abogado particular —porque no tiene interés económico en el trámite— como los defensores de pobres —porque no tienen competencia en la materia— no pueden ocuparse de ese tipo de problemas que son los que afligen diariamente a nuestros conciudadanos. A veces algunos abogados o algunos defensores de pobres lo hacen extendiéndose en sus funciones, pero como una atención; también lo hacen los dirigentes políticos y algunos legisladores, pero como una actividad a la que no están obligados, porque no hay responsabilidad en su cumplimiento y tampoco hay eficacia en dicha actividad.

Indudablemente, la vinculación entre la administración y el administrado para encontrar puntos de conciliación que produzcan una actividad por parte del primero más adecuada a las necesidades de la población, requiere de un órgano que se ocupe de eso no en forma aleatoria o voluntaria sino en forma obligatoria y funcional, permitiendo que el ciudadano se acerque a él de manera directa, es decir sin tener que pagar honorarios, sin tener que hacer trámites y sin exigírsele representación procesal. Este es un ámbito que se necesita aquí y en cualquier lugar del mundo en el que el fenómeno sea similar.

La segunda necesidad surge del problema ambiental y de la afectación de los derechos humanos en general, que necesitan de los gestores que a veces existen en los organismos de

Convención Nacional Constituyente

carácter asociativo, no gubernamental, que se ocupan solidaria y vocacionalmente de encontrar alternativas a esos problemas esenciales para la subsistencia de la vida civilizada de nuestro planeta. Pero lo cierto es que tampoco lo hacen en forma obligatoria, ni tienen una competencia específica, por lo que muy probablemente no den una respuesta adecuada a los problemas que se plantean. Por eso entendemos que la necesidad es evidente.

Por otra parte, creemos que el instituto que se crea, la Defensoría del Pueblo —por una razón evidente sería conveniente que dejáramos de hablar del ombudsman, haciendo referencia a un hombre acerca del cual nuestra población no alcanza a comprender su cometido, para hablar exclusivamente del Defensor del Pueblo—, más allá de las correcciones que pueda merecer el proyecto, reúne las condiciones para cumplir adecuadamente con su tarea. En primer lugar, porque tiene la independencia necesaria para hacerlo; en segundo término, porque cuenta con el respaldo del Congreso pero no recibe instrucciones de nadie; en tercer lugar, porque este organismo puede acceder a todos los ámbitos de la administración pública planteando los reclamos ciudadanos, cosa que no puede hacer el ciudadano común porque no tiene la posibilidad de hacerlo. Por último, se le da legitimación procesal para que puedan actuar en los casos —como ocurre con lo establecido en relación con el recurso de amparo— referidos a intereses colectivos y a ejercitar la representación de aquellos que no tienen forma de defender sus intereses.

A fin de no extenderme en mayores consideraciones no he de hacer referencia a todos los antecedentes jurídicos y constitucionales que existen en las provincias que ya han incorporado esta institución y a las leyes vigentes no sólo en los estados provinciales sino también en el orden nacional.

Creemos que esta institución en sí misma no va a solucionar todos los problemas que tiene como objetivo subsanar, pero es un instrumento adecuado a los tiempos que va a posibilitar que mejore la calidad de vida de los argentinos, aunque ello dependerá fundamentalmente de que los funcionarios que tengan a su cargo esta delicada tarea lo hagan con el celo que hemos puesto al analizar esta institución.

El hecho de dar a la Defensoría del Pueblo rango constitucional obliga a quienes tengan el honor de ejercerla a tener conciencia de la jerarquía e importancia que se le atribuye a este instituto.

A través de esta institución estamos haciendo un aporte a la defensa de los intereses colectivos, de los derechos humanos y de las preocupaciones diarias y cotidianas de cada uno de nosotros. Al haber dado rango constitucional a esta institución, los funcionarios que tengan a cargo esta tarea en cada una de las provincias y en el ámbito nacional podrán dar solución a estos problemas cotidianos que nuestros conciudadanos no pueden resolver por cuenta propia.

Quizá queden dudas acerca de si es conveniente o no darle rango constitucional. Personalmente considero que sí debe hacérselo porque la importancia del problema lo requiere y, de esta manera, estamos —como se planteó cuando llegamos a esta Convención— actualizando las normas para ponerlas a la altura de las necesidades de nuestro pueblo, que es lo que justifica nuestra presencia aquí como convencionales. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. IBARRA.— Señor presidente: en este momento, cuando estamos discutiendo la inclusión en la Constitución Nacional de una institución que va a contribuir al control y a propender a que se

Convención Nacional Constituyente

respete la ley y se proteja la legalidad, me planteaba un sentimiento contradictorio, porque, al mismo tiempo, en la ciudad de Buenos Aires —como ya lo han expresado varios señores convencionales— se pasa por sobre la ley y la legalidad al crearse por decreto la Secretaría de Seguridad.

A pesar de esta situación tal vez patética —porque estamos discutiendo un tema de esta naturaleza, que resulta contradictorio frente a la postura del Poder Ejecutivo— tenemos la obligación de introducirnos en el debate.

A través de la postura de los distintos señores convencionales se ha dibujado un arco que va desde negar la inclusión del Defensor del Pueblo en la Constitución hasta hacer demasiado eje en esta institución como un organismo de eficacia en la lucha contra la corrupción.

El Frente Grande —como lo expresó el señor convencional Auyero— apoya la inclusión de la figura del Defensor del Pueblo en la Constitución Nacional. Creemos que es importante —no sólo para este momento sino también para el futuro— jerarquizar constitucionalmente una institución que sirve para el control del poder administrador. Pero también pensábamos dar mayor eficacia a este instituto. Fue así que el bloque del Frente Grande presentó un proyecto mediante el cual atribuíamos más facultades al Defensor del Pueblo. Por ejemplo, establecíamos la facultad de registro en todo el ámbito de la administración pública, incluso contemplábamos la posibilidad de secuestrar objetos de prueba en caso de delitos. También fijábamos pautas para el nombramiento del personal de la Defensoría del Pueblo fijando el concurso público y un sistema de elección a partir de una precalificación de veinte candidatos. Finalmente, también preveíamos su remoción a través del juicio político. De esta forma queríamos hacer un aporte para lograr una mayor eficacia de esta institución cuya inclusión al texto constitucional apoyamos.

El debate en la comisión —y como una cuestión democrática cuando se discuten temas desde distintos ámbitos— nos llevó a suscribir el dictamen de mayoría que hoy está bajo tratamiento de esta Convención.

De todas maneras, no quiero dejar de hacer algunas objeciones que hemos escuchado con respecto a esta institución. Ello no significa que no compartamos algunos de los argumentos que se han dado sobre las dudas que plantea la eficacia de este organismo, porque es probable que coincidamos con algunas de esas inquietudes y reservas no sólo en este tema sino también con respecto a otros organismos de control. Nadie puede ser tan ingenuo en pensar que porque se establezcan numerosos organismos de control va a desaparecer la corrupción, los abusos o el autoritarismo. Esto sería una gran ingenuidad política y, en este sentido, ninguno de nosotros va a pecar de ingenuo.

No estamos de acuerdo con que desde una posición casi soberbia se diga que acá no se puede hacer nada porque a través de los acuerdos políticos a los que seguramente se arribará, no se va a controlar nada. Es probable que haya acuerdos políticos y hasta es posible que no se realicen designaciones felices. Pero —como lo hemos señalado anteriormente— para nosotros es un rasgo distintivo de este instituto que el Defensor del Pueblo recaiga en una persona y un organismo independientes, porque no sólo tiene que controlar sino también contar con la credibilidad de la sociedad. Y un Defensor del Pueblo que no aparezca como independiente a los ojos de los ciudadanos pierde credibilidad; si ello ocurre, no funciona, porque se nutre sustancialmente de las denuncias que éstos van a formular. Por supuesto, si el ciudadano no tiene confianza en el Defensor del Pueblo de nada va a servir. Esto es probable que ocurra, razón por la cual criticamos la actual designación; en efecto, entendemos que no genera esta imagen de independencia. Esta no es una postura política; se basa en criterios objetivos ya que quien ahora

Convención Nacional Constituyente

desempeña esta función fue hasta hace poco tiempo ministro del Poder Ejecutivo.

De todos modos, no estamos legislando para la coyuntura sino para el futuro, y este tipo de cosas son las que deben mejorarse a través del funcionamiento de la institución. Es probable que durante muchos períodos no funcione con la debida eficacia; tal vez se torne en un organismo burocrático, pero apostamos al control, apostamos a que este organismo esté jerarquizado en la Constitución y a que con el paso del tiempo, con el aprendizaje que todos hagamos, con el costo político que significa tomar determinadas decisiones, mejore su funcionamiento como un elemento más de control, no el único y esencial, pero sí como un organismo más, absolutamente necesario en una sociedad donde ya casi perdimos la capacidad de asombro frente a actos de corrupción que salen a la luz.

Con esta actitud —que no peca de ingenuidad política pero que apuesta al control— hemos suscripto el proyecto de la mayoría, dejando de lado algunos aspectos que consideramos necesarios para dar más atribuciones y poder al Defensor del Pueblo.

Por eso, desde el Frente Grande —y como ya fue anunciado— vamos a apoyar el proyecto que ahora está en debate. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra la señora convencional por Santa Cruz.

Sra. ARELLANO.— Señor presidente: en homenaje a la celeridad y para no entrar en mayores abundamientos sobre este tema en el que he presentado un proyecto cuyo espíritu está altamente contenido en el dictamen de mayoría, solicito la inserción en el Diario de Sesiones de las palabras que era mi intención pronunciar en esta Asamblea.

No obstante, señor presidente, quiero reivindicar la importancia trascendental de la figura a la que habremos de dar status constitucional.

La Defensoría del Pueblo será, a no dudar, un instrumento rápido y eficaz en la defensa y protección de los derechos de los hombres y mujeres frente a esta creciente actividad de la administración estatal y de los particulares que actúan en su nombre.

Hay miles de ejemplos sobre los que no habré de entrar en detalle, *brevitatis causa*, de penurias, sufrimientos, postergaciones, abusos, discriminaciones y demás circunstancias propias de un largo y penoso etcétera derivado de la mala administración. Sólo voy a mencionar un caso paradigmático; un sublime ejemplo de lo que debemos desterrar.

Señor presidente: hay un trámite pendiente, una deuda de la democracia argentina con el hermano pueblo de Tucumán, derivada del legado de uno de los más preclaros hombres de nuestra argentinidad: me refiero al general Manuel Belgrano. El general recibió un sable con guarnición de oro y cuarenta mil pesos fuertes en calidad de reconocimiento por su actuación militar en el Norte, decidiendo el prócer conservar para sí el objeto y, no obstante donar los cuarenta mil pesos fuertes para levantar cuatro escuelas, una de ellas en la provincia de Tucumán, hasta ahora ella no ha sido construida por esos avatares y laberintos de la democracia.

Esto me mueve a pensar, señor presidente, que seguramente, de haber existido en ese momento el Defensor del Pueblo, los tucumanos no llevarían casi dos siglos esperando haber cumplido el anhelo del general Belgrano de construir con su sueldo una escuela en esa provincia. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Convención Nacional Constituyente

Sr. HITTERS.— Señor presidente: creo que a esta altura del debate conviene hacer una síntesis sobre la figura, sobre la institución *sub examine* y, en alguna medida, centrar los argumentos en la necesidad o en la no necesidad de contener o de regular esta figura en nuestra Constitución nacional.

Si partimos de la base —y este creo que es el punto basilar, medular del análisis que debemos hacer— de que la institución que vamos a incorporar implica nada más y nada menos que la defensa y la protección de los derechos humanos —ese es su fin fundamental— contra el abuso que pueda haber por parte de la administración pública, concluiremos que es una forma de contralor de esa administración pública. Y creo que su importancia radica, señor presidente, en que es una forma de limitación del poder, una autolimitación del poder, donde el Estado se controla a sí mismo, en un punto fundamental como es la actividad o la inactividad —la omisión— de la administración pública.

En cuanto a que esta institución, por tener origen en el derecho extranjero —como efectivamente lo han dicho a título de crítica algunos autores y, sobre todo, ciertos señores convencionales— hace pensar que pretendemos incorporar figuras foráneas es un concepto que no compartimos; creo que esto no es así. La institución del ombudsman nació en otros países pero se ha castellanizado, se ha acriollado a través del sistema institucional de los países vecinos. Es cierto que tiene su origen allá por 1713 en Suecia; pero el punto focal de la aparición de esta figura es una lucha entre la corona y el poder; esto es, una forma de limitar el poder a través del Parlamento. Y este es un tópico que considero debemos rescatar y analizar en su conjunto.

El ombudsman —o el Defensor del Pueblo, para mejor decirlo— es una figura que nace para, a través del Parlamento, para controlar la actividad de la administración y significa, como dicen los norteamericanos, un *self restrain*: una forma de limitar ese poder. Así, el análisis del derecho comparado no resulta para nada innecesario, sino que considero es prudente hacerlo porque su desarrollo es fuente de inspiración para nosotros, para los argentinos, que no lo hemos tomado directamente del derecho escandinavo sino que —como es sabido— esta figura también ha proliferado en el ambiente latinoamericano y en otros países no solamente escandinavos, como por ejemplo en naciones de América como Ecuador, Costa Rica, Perú y Colombia, y que incluso ha tenido un desarrollo importante en nuestras provincias, es decir, en el derecho público provincial.

Pero, ¿a qué apunta y cuál es la tétesis de esta figura tan importante a nuestro modo de ver, señor presidente? Primero —y lo acabo de decir—, la necesidad de control de la administración pública. Es un control más que tiene su origen moderno en el constitucionalismo social como una forma de intervención del Estado en la actividad administrativa.

La segunda razón importante es la insuficiencia de los mecanismos tradicionales de contralor de la administración pública. El ombudsman tiene que controlar pero, a su vez, debe salir adelante. Es un conciliador, un funcionario que debe hacer valer estos nuevos derechos que surgen de la Constitución Nacional, tutelados expresamente pero también implícitamente en nuestra Carga Magna y en el resto de los tratados internacionales sobre derechos humanos.

Tiene efectos beneficiosos porque en última instancia —y esto me parece oportuno reiterarlo—, apunta al fortalecimiento de los derechos y de las libertades del ser humano. Implica una mayor participación del hombre en el control del Estado porque, en definitiva, este Defensor del Pueblo es, nada más ni nada menos, que un representante del pueblo que también tiene también legitimación para hacer valer algunos derechos. De esta manera se abre el abanico de posibilidades de participación del ser humano.

Convención Nacional Constituyente

También significa un fortalecimiento del Parlamento. Y en esto quiero dejar constancia de que no comparto las opiniones de algunos compañeros convencionales de otros partidos en el sentido de que como el Parlamento está desprestigiado, esto es un desprestigio mayor. Creo que están equivocados. No coincido con que el Parlamento esté desprestigiado, pero si así fuere creo que esta es una forma de prestigiarlo. Y es también una manera de cumplir con los postulados fundamentales del Núcleo de Coincidencias Básicas que apunta al fortalecimiento del Poder Legislativo.

Si bien es cierto que algunos autores sostienen que el *welfare state*, el estado benefactor, está en retirada, considero que aun así, en algunos puntos focales de los derechos del hombre, el Estado tiene que intervenir, y ésta es una manera de poner coto a la desidia por acción o inacción que pueda tener la administración pública.

Repito, porque me parece fundamental, que esta figura es un modo de limitación del poder. Aquí hay un paralelo que juega como pivote: defensa de los derechos humanos y restricción del poder público, cara y contracara de la misma moneda. Es un sistema tuitivo de los derechos humanos, defensa y protección de los derechos humanos que en definitiva pivotea a través del ombudsman.

No es una institución extraña. Si hacemos un análisis de la condensación histórica del instituto del Defensor del Pueblo veremos que tiene raíces castizas e hispánicas. Los Oidores del Rey del siglo XIV, de las leyes de Partidas, no eran otra cosa que una figura similar a la del Defensor del Pueblo que recogía la voz de los ciudadanos y después podía volcarla de alguna manera ante la actividad del Estado.

De este modo al permitírsele al Defensor del Pueblo la posibilidad de tener legitimación activa en los procesos, se da la posibilidad al hombre, al ser humano, de plantear sus problemas ante el ombudsman y se ensancha la legitimación judicial, porque en este aspecto el ombudsman, como en España, en Colombia, en la Constitución de Perú, puede litigar.

.....

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. HITTERS.— Señor presidente: haga respetar al orador en el uso de la palabra.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Ruego a los señores convencionales guardar silencio y escuchar al orador.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. HITTERS.— Decía, señor presidente, que la institución que estamos analizando tiene una amplia acogida en el derecho hispanolatinoamericano y también se da la posibilidad al hombre, a través del ombudsman, de intervenir en determinados procesos judiciales, de hacer valer ciertos derechos. Así que en definitiva no comparto la opinión de muchos convencionales que señalan que es una buena institución pero que la dejemos para más adelante. Es una forma de no concretar. La institución hay que constitucionalizarla ahora; no podemos probarla cien años más y después darle una jerarquía constitucional.

En síntesis, el ombudsman apunta a la defensa, a la protección de los derechos del hombre tutelados en un gran marco jurídico: la Constitución, los tratados en materia de derechos humanos, las normas jurídicas positivas en general; y en paralelo a un control de la administración pública. Creo que de esta manera se resalta al hombre, al ser humano, para que

Convención Nacional Constituyente

alguna vez se cumpla lo que dijo Arnold Toynbee de que el hombre tiene que poder ser ciudadano del mundo. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— La Presidencia informa a los señores convencionales que todavía quedan anotados cuatro oradores para hacer uso de la palabra, y que luego de la votación vamos a comenzar el tratamiento del Orden del Día N° 3, y lo vamos a hacer hasta las 22.

Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente, señores convencionales: pienso...

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. CULLEN.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. QUIROGA LAVIE.— Es solamente para proponer que en el despacho de la Comisión de Redacción se reemplace la expresión "intereses previstos" por la de "intereses tutelados".

He escuchado con mucha atención diversas exposiciones de señores convencionales y el concepto de tutela ha sido manejado permanentemente en sus discursos. Además, precisamente la Constitución tutela derechos y esa es la función que tiene que cumplir el Defensor del Pueblo.

La segunda propuesta es que en donde dice "...y el control del ejercicio de las funciones administrativas estatales", en vez de "estatales" diga "públicas", para dar cumplimiento al artículo 17 de la ley 24.284 que es la del Defensor del Pueblo, donde se prevé que la intervención controladora del defensor alcance también a las personas privadas prestadoras de servicios públicos. Con la redacción propuesta se cumplen ambos propósitos.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe.

El señor convencional le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. CULLEN.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Entre Ríos.

Sr. ALASINO.— Es simplemente para sugerir que el doctor Quiroga Lavié haga llegar la sugerencia por escrito al presidente de la Comisión de Redacción y al presidente de la comisión asesora para que ellos estudien y definan la sustitución que propone.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente, señores convencionales: llego a este debate con la convicción

Convención Nacional Constituyente

de que es necesario constitucionalizar la figura del Defensor del Pueblo. En su oportunidad he presentado un proyecto que figura con el número 40 de los Asuntos Entrados. En él propongo con lineamientos que creo sigue la doctrina mayoritaria sobre el tema, la constitucionalización de esta figura o institución.

Pero observo que en el proyecto de la mayoría realmente no hay un perfil adecuado de lo que corresponde a esta institución, porque en él se dice expresamente que la misión del Defensor del Pueblo es la defensa y protección de los derechos humanos, y luego los demás derechos, garantías e intereses previstos en esta Constitución.

Esto nos lleva a un problema sobre el que es necesario reflexionar. Como todos sabemos la institución se origina en los países escandinavos. En esta materia hubo por cierto distintos perfiles, tanto en los países europeos como en los americanos, y en las provincias argentinas que fueron determinando cuáles eran las competencias que se daban a este funcionario, de qué manera iba a ser designado y qué garantías de funcionamiento iba a tener.

No hay duda alguna de que el Defensor del Pueblo tiene que intervenir, y en esto no hay discrepancias, en lo que podríamos llamar los pequeños problemas. Por mi parte, en el proyecto hablo de problemas de defensa de derechos de las personas y de los intereses de los individuos, grupos o comunidades en general en sus manifestaciones más inmediatas frente a la actividad irregular de la administración pública.

El proyecto en minoría del convencional Germán Kammerath, que es al que voy a adherir, hace referencia a 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 representen un menoscabo para la dignidad humana.

Me parece que debemos ser muy ciudadanos en esta materia. He estado observando la doctrina generalizada y los precedentes, incluso en nuestro país, tanto a nivel nacional como provincial, y vi que el año pasado se dictó el decreto 1786 y la ley 24.284. En ambas oportunidades el perfil que se le dio a esta institución es el tradicional de defensa de estos derechos que por ser derechos de todos los días, por ser molestias, por ser agresiones que la administración hace sobre el administrado, precisamente, nadie los defiende. En esta línea de pensamiento están en realidad las constituciones provinciales y también la mayor parte de la doctrina.

Un trabajo muy interesante del doctor Miguel Padilla, que ha sido citado aquí, nos relata que en realidad esto del Defensor del Pueblo para la defensa de los derechos humanos tal vez se origina en el Procurador de Derechos Humanos de Costa Rica de 1982, o en la Constitución guatemalteca de 1985, y principalmente en la Constitución española de 1978. Y precisamente fue en la Constitución española en la que tuvimos oportunidad de observar de qué manera había funcionado la figura del Defensor del Pueblo en este aspecto de la defensa de los derechos humanos. Y un trabajo de Gil Robles y Gil Delgado, "El control parlamentario de la administración", nos relata que en el curso de 1985 hubo solamente seis recursos de inconstitucionalidad y ninguno de amparo, concluyendo lo siguiente: "Parece claro que el objetivo que debe fijarse como prioritario no es otro que el de centrar toda su actividad en amparar en lo posible al ciudadano frente a la mala administración cuyos resultados se ve obligado a soportar". Este es el punto en el que todos estamos de acuerdo.

Preocupado por esta temática tuve una conversación con el convencional Auyero, que ha trabajado mucho en el tema y además él lo dijo en su exposición, y me relató que había

Convención Nacional Constituyente

presentado su proyecto en la Cámara de Diputados con estos lineamientos. Un Defensor del Pueblo contra la mala administración contra la cual nadie nos defiende. Luego, como consecuencia de las agresiones que hubo a los derechos fundamentales en aquella época de la historia argentina, incluyó por esta razón el tema de los derechos humanos.

Desde ya que soy el primero en reivindicar los derechos humanos a los que seguramente le vamos a dar jerarquía constitucional en estos días cuando tratemos el pertinente despacho de comisión. Mi preocupación es que al hacer de este ombudsman un "superman" al que le demos esta cantidad de competencias que pueden incluso superponerse con otros organismos que también tienen la necesidad y el deber de preservar la vigencia de los derechos fundamentales, descuidemos el otro punto que es el fundamental de esta institución: alguien que nos proteja contra las agresiones que todos los días sufrimos de la administración.

Con esta salvedad, quiero dejar sentado mi criterio, mi pensamiento sobre este tema que, insisto, coincide con el dictamen de minoría del convencional Kammerath. También quiero relatarles que en la provincia de Santa Fe está vigente esta institución por ley 10.396, desde 1990. Ha dado excelentes resultados y está circunscripta estrictamente —lo que dice la ley en su artículo 1º— a proteger los derechos e intereses de los individuos y de la comunidad frente a los actos, hechos, omisiones de la administración pública provincial y sus agentes que impliquen un ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, incausado, gravemente inconveniente, inoportuno de sus funciones o que configuren una desviación del poder. Y esa es la esencia de esta institución; esencia que debemos preservar aunque a nosotros, emotivamente, nos gustaría tener no uno sino cientos de funcionarios dispuestos a defender los derechos fundamentales.

Lo que ocurre es que si no somos precisos en esta materia podemos ocasionar dos inconvenientes que estoy seguro que ninguno de los convencionales queremos causar. El primero, entorpecer la tarea de defensa de los derechos fundamentales que, empezando por el propio interesado, puede hacerlo sin la tutela o la actividad de ombudsman o Defensor del Pueblo. Y, en segundo lugar, dejar de cumplir por superposición de funciones la tarea específica, concreta, que este funcionario debe tener, que ha sido reconocida en la legislación y en las constituciones provinciales y que curiosamente también la ley sancionada recientemente por el Congreso le da este mismo perfil.

En estas condiciones, señor presidente, reitero el apoyo al proyecto del convencional Kammerath, por supuesto sin que las palabras que estoy pronunciando signifiquen en lo más mínimo que no tenga la plena y absoluta convicción, de que siempre y en todos los niveles tenemos que defender los derechos fundamentales de las personas. Lo que ocurre es que este no es el mecanismo adecuado y este no es el funcionario para esta tarea a quien le corresponde, por el contrario, tener aquella otra sumamente importante que me temo, si la inflamamos demasiado en cuanto a las funciones que le demos, puede descuidarse y este no es el objetivo de la norma que pensamos consagrar en el texto constitucional. *(Aplausos)*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra la señora convencional por San Juan.

Sra. AVELIN.— Señor presidente: a raíz de un pedido que me ha hecho el señor convencional Barcesat hemos decidido en este caso concreto cederle el uso de la palabra para permitirle la posibilidad de exponer sobre un tema que nos importa a todos.

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital Federal.

Sr. BARCESAT.— Quiero dejar aclarado que el tema que vamos a presentar está contemplado en los artículos 72 y 62 del reglamento.

Vamos a proponer una moción para tratar sobre tablas un proyecto de resolución que han suscripto tres bloques: aquel al que pertenece la convencional constituyente preopinante, el bloque de la Unidad Socialista y el del Frente Grande. Se trata de un proyecto referido a la creación de una Secretaría de Seguridad, que tuvo ingreso hoy con el número 570, a las 14 y 50 horas, y cuya copia fuera presentada ante el señor prosecretario, doctor Marcelo Stubrin, para habilitar esta moción de tratamiento sobre tablas. Como puede entenderse que podría perturbar el cierre del tratamiento del despacho sobre el Defensor del Pueblo, ponemos a disposición de la Presidencia —por si lo cree oportuno—, la posibilidad de que el tema se introduzca antes del tratamiento del despacho número 3, sobre medio ambiente.

Hemos contado con la gentileza de la convencional constituyente Avelín para poder formular este anuncio y este requerimiento por la urgencia e importancia que tiene el tema, recordando también que ayer, por unanimidad, se emitió una resolución en la que nos referimos al atentado que sufrió el edificio en donde tienen su sede la A.M.I.A. y la D.A.I.A.

De modo que dejo a consideración de la Presidencia si se prosigue ahora mediante la lectura del proyecto de resolución o si se continúa luego de la votación del tema del Defensor del Pueblo y previamente a la introducción del despacho sobre medio ambiente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Hay una moción que no está bien formulada, y trataré de redondearla para ver si usted está de acuerdo, señor convencional.

Usted está tratando de que el cuerpo considere el tema sobre tablas. En todo caso, debería formular una moción de apartamiento del Reglamento. Si usted está de acuerdo, la Presidencia lo pondrá a consideración de esta manera, que es la vía que corresponde.

Sr. BARCESAT.— En ese caso, preferiría que fuera después de que se vote el tema del Defensor del Pueblo.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Como no está el orden del día, usted debe formular la solicitud vía apartamiento de reglamento para que el tema sea puesto en consideración.

Sr. BARCESAT.— Entonces, vía apartamiento del reglamento, solicito que, después de que sea votado el despacho sobre el Defensor del Pueblo, la Presidencia ponga en consideración el proyecto de resolución sobre la creación de la Secretaría de Seguridad.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— En consideración la moción formulada por el convencional Barcesat para que el cuerpo se aparte del reglamento después de que sea votado el tema del Defensor de Pueblo.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar, con la indicación de que se requieren los dos tercios de los votos que se van a emitir.

.....

—*La votación resulta negativa.*

Convención Nacional Constituyente

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— ¿La señora convencional Avelín ha concluido con el uso de la palabra?

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Le cedió el lugar, de acuerdo.
Tiene la palabra el señor convencional por Jujuy.

Sr. CULLEN.— Estaba en el uso de la palabra la señora convencional por San Juan.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Ella manifestó que cedía su tiempo al convencional Barcesat.

Sra. AVELIN.— He cedido el uso de la palabra. Gracias, señor convencional.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Jujuy.

Sr. CONESA MONES RUIZ.— Señor presidente, señores convencionales: hemos escuchado a lo largo de este debate todos los criterios y posturas, algunos muy encontrados, acerca de este nuevo instituto del Defensor del Pueblo que se quiere elevar a rango constitucional.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Disculpe, señor convencional, la señora convencional Avelin le solicita una interrupción.

Sr. CONESA MONES RUIZ.— Cómo no.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra la señora convencional por San Juan.

Sra. AVELIN.— Señor presidente: realmente yo cedí el uso de la palabra al convencional Barcesat en el entendimiento de que en este recinto se aprobaría por lo menos, no digo el proyecto de resolución, pero sí su ingreso para ser tratado en la oportunidad procesal que correspondiera.

Evidentemente, no se ha permitido el ingreso y menos aún que fuera fundamentado.

Yo sí sé lo que votamos, pero no sé si el resto de los convencionales sabe qué ha votado y qué ha rechazado.

.....

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sra. AVELIN.— Al parecer, no se sabe lo que se ha rechazado. Por eso, formularé una moción de reconsideración, señor presidente, toda vez que el proyecto de resolución que hemos puesto a consideración de esta Convención tiene íntima relación con lo que hemos apoyado ayer por unanimidad.

Esto también se debe a lo que el doctor Alfonsín planteó como cuestión de privilegio al comenzar esta sesión. Concretamente, me refiero al decreto del Poder Ejecutivo por el que se crea esta supersecretaría de Seguridad.

Por tal motivo, señor presidente, creo que es importante la lectura del proyecto de

Convención Nacional Constituyente

resolución para que se sepa qué planteamos en él y que, por otra parte, está abierto a la firma de todos los convencionales. Porque aquí no se trata de una cuestión de un partido, de un bloque o de un convencional. Se trata de una cuestión que atañe al país entero. Y hoy, más que nunca, debemos tratar por lo menos de explicitar las razones que llevan a plantear este proyecto de resolución cuando hablamos de reformar la Constitución.

Ayer hemos votado aprobando la defensa de las instituciones, la defensa del sistema de derecho y de la democracia.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Señora convencional, usted solicitó una interrupción, pero ya está entrando en el fondo de la cuestión a que se quería referir.

Con mucho gusto, la Presidencia pondrá en consideración la moción que usted formula.

Sra. AVELIN.— Agradezco al convencional Conesa Mones Ruiz que me haya concedido la interrupción, que no tiene que ver con el tema del Defensor del Pueblo, pero sí se relaciona con un planteo de reconsideración, no digo para el tratamiento pero sí por lo menos para el ingreso del proyecto de resolución en el que se reitera la exigencia de investigación y esclarecimiento de los atentados terroristas contra la comunidad judía y todo el pueblo argentino, que han conmocionado a la comunidad nacional e internacional. Me refiero tanto al atentado perpetrado el lunes pasado como al de hace dos años, en la embajada de Israel.

Y continúa: afirmar que esa investigación y esclarecimiento, así como el enjuiciamiento y sanción de sus autores responsables...

.....

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sra. AVELIN.— ...materiales e intelectuales, deben realizarse dentro del marco reglado del ejercicio del aparato de fuerza y poder jurisdiccional del Estado, bajo la prevalencia de la regla del derecho.

Solicito que esto sea remitido como antecedente de los decretos al momento de sancionarse el proyecto de decretos de necesidad y urgencia, que esta Convención tiene competencia para tratar. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— En consideración la moción formulada por la señora convencional por San Juan.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar, con la indicación de que se requieren los dos tercios de los votos.

.....

—*La votación resulta negativa.*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Jujuy.

UN SEÑOR CONVENCIONAL.— ¿Cuántos minutos perdió?

Sr. CONESA MONES RUIZ.— No sé. No sé si he sido interrumpido simplemente, porque han hecho una moción concreta que ha sido atendida por la Presidencia y votada. Pero trataré de sintetizar lo más posible en homenaje a la brevedad.

Convención Nacional Constituyente

En esta Convención hemos escuchado los criterios y posturas acerca de este nuevo instituto del Defensor del Pueblo que se pretende institucionalizar a nivel constitucional. Precisamente ayer se ha votado libremente por la defensa del orden constitucional y del Estado de derecho. Dentro de ese orden constitucional están consagradas las libertades de expresión y de conciencia, el libre voto a que hicimos referencia en sesiones anteriores.

Pero particularmente quiero aludir a esta libertad de expresión porque en esta sesión hemos visto que algunos convencionales se han molestado por el disenso planteado o por las expresiones de algunos señores convencionales.

Desde esta banca y desde este bloque decimos que no nos molesta ningún tipo de expresión ni ninguna postura por encima de los temas que estamos tratando. Quiero hacer esta aclaración, porque a veces en la interrupciones se plantean cuestiones y agravios que nada tienen que ver con esta libertad de expresión que nosotros defendemos en toda la extensión de la palabra.

Me refiero concretamente a las expresiones en disidencia que han sido vertidas y que compartimos en gran medida, por parte de los convencionales del MODIN, doctor Núñez y profesor Sequeiros.

Con esta aclaración preliminar, deseo referirme a este instituto, aludiendo a lo expresado por nuestro miembro informante, el convencional Bussi, en el sentido de que no estamos de acuerdo con elevar al rango constitucional al instituto del Defensor del Pueblo. Primero, porque ha sido consagrado a nivel legal por la ley 24.284 y debidamente regulado por el Congreso de la Nación y porque entendemos que esta institución, tal como está diseñada en el despacho de mayoría, francamente vulnerable, puede ser objeto de reformas. Entonces, nos parece inconveniente petrificar en una norma constitucional una institución que evidentemente puede ser objeto de cambios concretos.

Por otra parte, somos consecuentes con los proyectos presentados. Entendemos que el sistema que en alguna medida proponemos desde Fuerza Republicana es coherente. En el despacho y en las reuniones de la Comisión de Coincidencias Básicas le hemos dicho "no" a la burocracia política en general, al tercer senador, al primer ministro y también a esta institución regulada con jerarquía constitucional, porque puede ser objeto de cambios pronto. Quiere decir que somos consecuentes con lo que hemos proclamado en general en nuestra campaña electoral y en esta Convención a través, reitero, de los proyectos que hemos presentado y de los dictámenes que firmamos en disidencia. En cambio, le decimos "sí" al ejercicio responsable de todas las funciones. Entendemos —como decía el miembro informante de mi bloque— que el ejercicio responsable de esas funciones deriva ineludiblemente en el ejercicio de los derechos de todos los ciudadanos, o sea del pueblo que representamos. Desde el presidente de la Nación hasta el último concejal son defensores del pueblo, como dice el artículo 14 de la ley 24.284, de los derechos o de los intereses difusos o colectivos de la sociedad.

En consecuencia, queda bien claro que nuestra negativa es a regular esta institución a nivel constitucional. Al respecto tenemos alguna experiencia porque las recientes reformas provinciales han indicado el apresuramiento en regular con meticulosidad y en detalle algunas instituciones que hoy, a manera de ejemplo, debemos reformar en Jujuy. Esto lo pedimos no solamente nosotros desde las bancas de Fuerza Republicana sino todos los partidos políticos y hasta el propio gobierno. Una Constitución recientemente sancionada ha regulado el Banco de la Provincia de Jujuy con un directorio de veintidós miembros, pero hoy se dan cuenta de que esta institución aparece como inmanejable. También se promueve la reforma de un órgano de

Convención Nacional Constituyente

contralor, más concretamente el Tribunal de Cuentas de la provincia, porque le han dado más atribuciones que las que le corresponden.

Decía el señor convencional Sequeiros que necesitamos de la tradición y de la experiencia para ver si realmente este instituto del Defensor del Pueblo es necesario a los fines de la defensa de los intereses difusos o colectivos de toda la sociedad. En general, dentro de nuestro sistema constitucional entendemos que la regulación que se hace de determinados aspectos de esta institución en el dictamen de mayoría puede ser un obstáculo insalvable.

A manera de ejemplo vamos a citar dos casos concretos. En cuanto a la forma de designación, el despacho de mayoría impone los dos tercios de ambas Cámaras, estableciendo igual requisito para la remoción. Es decir que el Defensor del Pueblo, aquel que tiene que indagar, ver, acusar y formular las denuncias ante la justicia, no tiene estabilidad. Me parece que esto es una contradicción y una mala regulación de lo que debe ser, en definitiva, una figura del rango y naturaleza de la que consideramos.

Se dice que no está prevista la elección por elecciones directas, como se mencionó en este recinto. Ni siquiera se hace mención a la designación o nombramiento por concurso de oposición, méritos y antecedentes. Es decir que se trata ni más ni menos que de la designación y la remoción discrecionales con una mayoría calificada de quien ha de investigar e indagar los verdaderos intereses difusos de la colectividad.

Creemos que aquí, en esencia, está contradicha la misma institución, ya que si queremos la autonomía funcional y la independencia auténtica, como dice el despacho, la forma de nombramiento y de remoción debe asegurarse por otras vías.

Decíamos también que esto, sin lugar a dudas, va a representar mayor burocracia y que en la situación de crisis que padece la administración pública nacional, al igual que las administraciones provinciales, resultará a todas luces inconveniente la conformación de la Defensoría del Pueblo al nivel que se pretende.

Pensamos que todos los funcionarios, del primero al último, en base a aquella famosa norma del artículo 162 del Código Procesal Penal, que obliga a todos por igual —diputados, senadores, funcionarios públicos, ministros, etcétera— a hacer las denuncias de ilícitos de los que tuvieren conocimiento, deben proceder en consecuencia.

Consideramos que la conformación de la Defensoría del Pueblo y toda la burocracia que representa esa figura a nivel institución, resulta contraria —por lo menos ahora— a los intereses de la comunidad.

Por estas razones, desde Fuerza Republicana sostenemos —como lo ha hecho nuestro miembro informante— que la experiencia y la tradición ha de acreditar, sin lugar a dudas, si esta figura es necesaria o superabundante. No queremos estratificar en una norma constitucional algo que después va a ser inútil, como alguien decía bien, como por ejemplo el juicio por jurados.

En consecuencia, señor presidente, desde Fuerza Republicana reiteramos nuestra posición. (*Aplausos*)

Sr. SARAVIA TOLEDO.— Señor presidente: pido la palabra para formular una solicitud.

Sr. PRESIDENTE (Pierri)— ¿Qué es lo que quiere solicitar, señor convencional Saravia Toledo?

Sr. SARAVIA TOLEDO.— Le pedía una interrupción al señor convencional Conesa Mones Ruiz al sólo efecto de solicitarle, señor presidente, la inserción de los fundamentos de nuestra

Convención Nacional Constituyente

posición con respecto al despacho en mayoría por considerar que en su redacción se desdibuja la esencia y la misión de lo que para nosotros, tal como lo demuestra nuestro proyecto, es el instituto que estamos tratando.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Posteriormente, si hay asentimiento, se insertarán todas las inserciones solicitadas por los señores convencionales.

Tiene la palabra el señor convencional por La Rioja.

Sr. MENEM.— Señor presidente: debo manifestar que siento una gran satisfacción y cierta emoción al estar esta tarde aquí, en esta Convención Constituyente, tratando de incorporar a la Constitución Nacional una institución que ha sido objeto de mis desvelos durante muchos años.

Recuerdo que recién iniciada mi labor como senador de la Nación en 1983, empecé a estudiar la figura del Defensor del Pueblo, analizando profundamente los antecedentes del derecho comparado y los que había en nuestro país, y consideré que debíamos instituir la en nuestro ordenamiento institucional. Es así como presentamos, junto con el senador Libardo Sánchez —mi compañero de bancada por La Rioja— un proyecto de ley que fue aprobado por el Senado en 1984, pero que, girado a la Cámara de Diputados, caducó. Volvimos a insistir en 1987 y volvió a caducar en la Cámara de Diputados. Insistimos por tercera vez con el mismo resultado, y felizmente en la cuarta oportunidad tuvimos suerte. En base a ese proyecto se sancionó la ley 24.284 —hoy vigente—, que por primera vez consagró la figura en el orden nacional.

En esta larga lucha por imponer la institución, debo decir que el principal inconveniente que he encontrado ha sido el desconocimiento de ella. También he notado —y lo digo con mucho respeto— que en algunas exposiciones se ha hablado de la figura sin conocerla a fondo; se la critica sin tener conocimiento del perfil y funciones ni de la ubicación que tiene dentro de nuestro panorama republicano.

Cuando propugnamos la reforma de la Constitución Nacional dijimos que las tres ideas fuerza que la animaban eran lograr mayor participación, mayor control y mayor eficacia. Pues bien, la figura del Defensor del Pueblo responde a las dos primeras ideas fuerza, porque debemos decir que es un nuevo organismo de control, un organismo no tradicional de control de la administración pública, que no viene a sustituir a ningún otro sino a complementarlos. Y, en segundo término, es un medio de participación democrática, porque está al servicio de los ciudadanos en forma directa, sin intermediarios ni formalismos, en forma gratuita.

Con respecto a la institución de esta figura se ha preguntado para qué van a defender al pueblo si nadie lo ataca. No es que se esté atacando al pueblo; lo que sucede es que muchas veces el ciudadano necesita acudir a alguien que le solucione los problemas sin tener que recurrir a un abogado o al Parlamento, con todos los requisitos que debe satisfacer para acceder a un reclamo ante la administración pública.

¿Cuáles son los signos de identidad del Defensor del Pueblo? Recuerdo que en 1984, cuando debatimos por primera vez este tema en el Senado de la Nación, algunos se preguntaban para qué era necesario el Defensor del Pueblo si ya existía el fiscal de Investigaciones Administrativas y el Ministerio Público. Aún hoy observo que existe esta confusión. El fiscal de investigaciones administrativas defiende a la administración pública frente a los comportamientos irregulares de los funcionarios, mientras que el Defensor del Pueblo no defiende a la administración sino al ciudadano, frente al mal comportamiento de ésta. Si

Convención Nacional Constituyente

tuviéramos que expresarlo en términos de derecho penal, diríamos que el objeto jurídicamente protegido por la función del fiscal de investigaciones administrativas es la administración pública; en cambio, en el caso del Defensor del Pueblo son los derechos e intereses del ciudadano. Por eso, quienes confunden esta figura es porque no conocen qué es el Defensor del Pueblo.

Para evitar estas confusiones enunciaré los signos de identidad de este instituto. En primer término, es una institución que funciona en el Parlamento. Es un comisionado del Parlamento y es por ello que en algunas legislaciones se lo conoce con ese nombre; en segundo lugar, está para defender y proteger los derechos e intereses de los ciudadanos y de la colectividad; en tercer término, protege al pueblo frente a los actos irregulares, arbitrarios, sistemáticamente violatorios de la ley, realizados por la administración pública. Nos referimos a la administración pública en sentido amplio, comprendiendo a la administración centralizada, descentralizada, empresas públicas e incluso a las empresas privadas que prestan servicios públicos.

Otro signo de identidad es que tiene plena autonomía funcional y no recibe instrucciones de ninguna autoridad. Funciona dentro del ámbito del Congreso porque debe tener una inserción institucional, pero no recibe instrucciones del Poder Legislativo, aunque le rinde cuentas mediante informes anuales. Estos son los términos en que la institución funciona en nuestro país a partir de la sanción de la ley 24.284.

Las resoluciones del Defensor del Pueblo no tienen autoridad de cosa juzgada; no dicta resoluciones administrativas ni sentencias. Hace recomendaciones o sugerencias. Por eso se ha dicho que es un magistrado de la persuasión y que tiene autoridad moral; frente a actos sistemáticamente irregulares de la administración pública, trabaja tratando de convencer a los funcionarios de corregir el mal comportamiento, y si no cumplen con sus recomendaciones, los incluye en el informe que eleva al Parlamento.

De allí viene otro de los rasgos distintivos de esta figura, que es su carácter de valiosa fuente de información parlamentaria. En base a los informes del Defensor del Pueblo, los legisladores vamos a poder tener idea de qué está fallando en la administración pública.

También es una importante fuente de información para el cambio legislativo. Cuando estudié esta institución en Francia, el *mediateur* —mediador— me dijo que en base a los informes de la gente, él había propuesto alrededor de trescientas modificaciones legislativas, de las cuales doscientas fueron aceptadas. De manera que gracias a sus iniciativas sobre la base del conocimiento aportado por su función, se pudo mejorar la administración y la legislación de su país.

Otro rasgo distintivo es que está al servicio del ciudadano en forma directa e informal, sin necesidad de pagar honorarios como si recurriera a un abogado. Además, todas las autoridades están obligadas a prestarle servicio o auxiliarlo cada vez que pida informes. Por otra parte, no sustituye a ningún organismo tradicional de control sino que los complementa. Y lo último, pero no lo menos importante, es que sólo puede funcionar en plena vigencia del Estado de derecho.

¿Cuál es la necesidad de establecer un nuevo mecanismo de control? Si analizamos los mecanismos de control existentes en nuestro país observaremos que hay vacíos. Por eso, en esta reforma constitucional estamos tratando de mejorar los organismos de control. Lo haremos otorgando rango constitucional a la Auditoría General de la Nación, fijando mayores facultades al Congreso de la Nación al extender el período de sesiones, y estableciendo un nuevo procedimiento para enjuiciar a los magistrados judiciales. Esto implicará un mejoramiento de los

Convención Nacional Constituyente

mecanismos de control. Pero todavía no alcanza.

¿Por qué? Porque los mecanismos tradicionales de control no llegan todavía al ciudadano en la forma que pretendemos a través de esta institución.

Hay tres tipos de mecanismos fundamentales: los administrativos, los judiciales y los parlamentarios. Los mecanismos administrativos están ubicados dentro de la propia administración, razón por la cual no existe la independencia que debe existir entre el organismo controlante y el controlado. De forma tal que no tiene la independencia que sí tiene el Defensor del Pueblo. Además, normalmente se analiza nada más que la legalidad de los actos administrativos y no su mérito, oportunidad y conveniencia.

Los mecanismos judiciales son la máxima garantía, pero tienen el inconveniente de que, además de ser largos y muy costosos para el ciudadano, en ellos sólo se puede analizar la legalidad de los actos administrativos y no su oportunidad, conveniencia o mérito. Es decir que queda fuera de control la actividad discrecional de la administración.

Por último, los controles parlamentarios tienen el inconveniente de que están muy teñidos de intereses políticos. Por eso, no funcionan adecuadamente en forma habitual y tampoco llegan directamente al ciudadano.

Frente a estas falencias se producen dos fenómenos importantes que tratamos de cubrir. Hay ciertos actos de la administración que quedan sin control —éste es un dato de la realidad— y hay sectores de la población que no tienen acceso al control, que normalmente son los más necesitados y los menos pudientes. Ellos no tienen muchas veces cómo acceder al control y se enfrentan a dos inconvenientes: navegan en la incertidumbre, porque no conocen sus derechos, y tienen desconfianza porque no confían en quienes dicen que los van a defender.

De ahí surge la gran difusión que ha tenido esta institución. No voy a hacer referencias históricas porque ya se dijo acá que nació en Suecia en 1809, aunque algunos se remontan a otros tiempos. Pero lo cierto es que se ha difundido en todo el mundo, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial. Se habló de una verdadera "ombudsmanía", y a veces se utiliza este término en forma peyorativa. Por mi parte, considero que si esta institución se ha difundido es porque realmente ha tenido un muy buen resultado en todos los lugares donde se la instituyó. Tengamos en cuenta que este instituto se ha ido incorporando en forma sucesiva en distintos países.

En nuestro proyecto de 1984 habíamos tomado en cuenta la regulación tal como se aplica en España, por ser uno de los países más cercanos a nuestras tradiciones de estilo de vida y en materia jurídica. De ahí también extrajimos la denominación "Defensor del Pueblo". Hace pocos días estuve con el último Defensor del Pueblo de España, Alvaro Gil Robles, quien en una conferencia pronunciada en México aportaba datos acerca de la aceptación de esta institución en su país. Realmente, son datos muy reveladores porque desde hace diez años está vigente en España el Defensor del Pueblo.

Una muestra sobre mil personas daba los siguientes resultados: el 88 por ciento de la población conocía con certeza la existencia del Defensor del Pueblo; el 90,2 por ciento consideraba a la institución como muy o bastante necesaria; el 52 por ciento valoraba positivamente la labor del Defensor del Pueblo; y el 76 por ciento consideraba que debería denunciar más las irregularidades de la administración pública, sin esperar a recibir las quejas de los ciudadanos.

A diez años del funcionamiento de esta institución en un país como España, al que conocemos bastante y con el que tenemos muchas cosas en común, este informe revela que ha

Convención Nacional Constituyente

funcionado muy bien. Desde luego, también ha funcionado bien en muchos otros países.

Al proyecto que presenté junto con otros señores convencionales se le introdujeron algunas modificaciones en la Comisión de Sistemas de Control. Por supuesto, las acepto, no obstante lo cual voy a proponer un texto que tiende a perfeccionar la iniciativa desde un punto de vista técnico más que a introducir algún cambio sobre el fondo de la cuestión que ha dado origen a este proyecto.

No puedo pasar por alto algunas críticas que se han formulado. Por ejemplo, se han hecho ciertos prejuicios sobre el funcionamiento del Defensor del Pueblo en nuestro país. Se ha dicho que se va a crear un gran aparato burocrático administrativo. Me pregunto en base a qué se puede sostener esa afirmación. Se dice que será porque abarcará mucho y tendrá mucho trabajo. Entonces, si la institución tiene mucho trabajo es porque se justifica su existencia. Lo peor que podríamos hacer es crear una institución que no tuviera trabajo. De cualquier manera, esto no es lo que indica la experiencia en la materia. Fíjense que el *mediateur*, el mediador en Francia, un país unitario que tiene una administración que abarca todo el país y no como la nuestra que es una organización de tipo federal, se maneja con cincuenta o sesenta personas. El Defensor del Pueblo en España cuenta con un poco más del doble de personal.

De modo tal que hablar de que esta institución será burocrática es un prejuicio que no tiene razón de ser ni fundamento alguno.

También se ha prejuzgado sobre la independencia del Defensor del Pueblo. Se ha dicho que el ombudsman designado no será independiente porque fue ministro. Me parece que esto es una forma de prejuzgar y representa una verdadera injusticia. Por lo menos, hay que dejar que asuma el cargo antes de juzgarlo. Todavía no empezó a ejercer como Defensor del Pueblo y ya dicen que no actuará con independencia porque ha sido ministro y porque ha tenido actuación política.

Realmente, no sé si pretenden que vaya como Defensor del Pueblo alguien que políticamente haya nacido de un repollo y que no haya tenido contacto político de ninguna especie. Les cuento la experiencia en otros países. En otras naciones han ocupado este cargo personas que habían estado en la función pública. El primer mediador en Francia, por ejemplo, fue el ex primer ministro Antoine Pinay, un hombre de una gran personalidad. En España el primer Defensor del Pueblo fue también un ministro, con una característica muy especial: en su juventud había sido ministro del gobierno de Franco. Me refiero a Joaquín Ruiz Jiménez. No obstante ese antecedente, su designación fue aprobada por el Parlamento español y cumplió una función extraordinaria, a tal punto que el éxito de la función del Defensor del Pueblo en España se debe al gran trabajo que ha realizado don Joaquín Ruiz Jiménez.

En Costa Rica el Defensor del Pueblo es el ex presidente Rodrigo Carazo, que visitó nuestro país y es muy conocido.

Es decir, pretender que ocupe el cargo de Defensor del Pueblo alguien que no haya tenido vinculaciones políticas me parece realmente una aberración. Asimismo, hacer este tipo de apreciaciones es desconocer las funciones de esta institución. El Defensor del Pueblo va a tratar de que la administración funcione mejor en defensa de los administrados.

Por eso, cuando por primera vez presenté un proyecto sobre el tema y observé algunas resistencias en el partido gobernante en aquel entonces, les decía que el Defensor del Pueblo podía colaborar con la administración radical y que no le tuvieran miedo. Ahora, cuando lo volvemos a impulsar desde nuestro gobierno justicialista, seguimos sosteniendo lo mismo.

De modo tal que la mejor garantía para el partido de gobierno es que el Defensor del

Convención Nacional Constituyente

Pueblo funcione correctamente, que defienda los intereses del ciudadano y que la administración funcione en forma adecuada.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— El señor convencional Kesselman le solicita una interrupción, señor convencional, ¿se la concede?

Sr. MENEM.— Si es muy breve se la concedo, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por la Capital Federal.

Sr. KESSELMAN.— Nadie desconoce la vinculación o el paso por la política que puede tener un Defensor del Pueblo. Pero aquí se plantea el tema de la independencia relacionado concretamente a un caso que todos conocemos de un político vinculado al gobierno o al poder de turno, sobre todo en un régimen presidencialista como el nuestro. Nadie nace de un repollo, pero hay repollos y repollos. Lo que yo planteo es que resulta conveniente que el Defensor del Pueblo no tenga vinculación política con el poder de turno, que es una cosa muy diferente. Nada más, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por La Rioja.

Sr. MENEM.— Igualmente, eso sigue siendo un prejujuamiento total porque el Defensor del Pueblo todavía no se hizo cargo de sus funciones y por lo que lo menos que se puede esperar es que actúe, para recién poder juzgarlo. Además será elegido por una mayoría calificada del Parlamento, ya que su designación deberá contar con el voto de los dos tercios de sus miembros. De modo que la apreciación que se ha formulado significa poner en tela de juicio una decisión emitida válidamente por el Congreso de la Nación.

Señor presidente: con esta institución vamos a mejorar los sistemas y mecanismos de control al establecer un medio de participación del ciudadano en el control de la cosa pública y, en definitiva, posibilitaremos un mejor funcionamiento de la democracia.

Deseo hacer una última observación respecto de la propuesta de algunos convencionales en cuanto a la forma de designación del Defensor del Pueblo, que propusieron que se lo elija directamente por votación popular. En primer término debo decir que no existe ningún antecedente en el mundo respecto de un ombudsman o Defensor del Pueblo elegido de esa forma. Hay muchos sistemas de designación. En algunos países lo designa solamente el Poder Ejecutivo, porque el Defensor del Pueblo funciona dentro de su área. En otros lo hace únicamente el Parlamento. Hay un tercer grupo de países en donde es nombrado por el Parlamento a propuesta del Poder Ejecutivo, y existe un cuarto grupo en los que es elegido por el Poder Ejecutivo a propuesta del Parlamento. Pero en ningún caso hay un Defensor del Pueblo elegido directamente por el pueblo. Se le quiere dar independencia, pero me parece que un Defensor del Pueblo haciendo campaña dentro de un mismo partido y parándose en una tribuna junto con un candidato a gobernador, a concejal, a intendente o a cualquier otro cargo comprometería mucho más su independencia que si fuera elegido directamente por ambas Cámaras del Congreso de la Nación.

Convención Nacional Constituyente

Por eso, haciéndome eco de una propuesta que me hicieron convencionales de la bancada de la Unión Cívica Radical, voy a proponer a la comisión redactora una modificación en el texto, que no significa un cambio significativo.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Señor convencional: se ha formulado otra solicitud de interrupción.

Sr. MENEM.— Ya termino, señor presidente.

La propuesta que hago llegar a la Comisión de Redacción en lo sustancial dice lo mismo. Donde se expresa "Establécese en el ámbito del Congreso de la Nación la Defensoría del Pueblo..." propongo que se diga "El Defensor del Pueblo es un órgano independiente...", porque de ese modo se pone énfasis en el defensor, es decir, en la persona, ya que se trata de una institución unipersonal, aun cuando va a actuar asistido por dos adjuntos. La Comisión de Redacción introdujo una modificación cambiando el orden, al proponer que se diga "y no recibe instrucciones de ninguna autoridad", luego de "legitimación procesal". Me parece que ello no corresponde y que la expresión sería más precisa si dijera que actuará con plena autonomía funcional sin recibir instrucciones de ninguna autoridad, ubicándola en el primer párrafo.

En cuanto a la legitimación procesal, ese aspecto debe ser remitido a la ley que regula el funcionamiento de esta institución. Voy a hacer llegar esta propuesta a la comisión redactora y, desde luego, me voy a sentir muy complacido de votar la incorporación de esta institución que va a enriquecer el arsenal de los controles de la administración pública que existen en nuestro país. *(Aplausos)*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Corresponde que se pase a votar el dictamen de mayoría.

Sr. BRAVO (A.).— Señor presidente: estaba anotado para hacer uso de la palabra.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— El señor convencional Alfredo Bravo no se encontraba anotado en la lista de oradores. El último inscripto en esa lista era el señor convencional Menem.

Sr. BRAVO (A.).— Discúlpeme, señor presidente. Me acerqué a Secretaría para ver cuál era el orden en la lista de oradores.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Señor convencional: cuando ocupé la Presidencia la lista de oradores ya se encontraba cerrada, así que no ha habido ninguna modificación y se ha seguido el orden que estaba establecido.

Sr. BRAVO (A.).— No voy a ser muy extenso, pero ruego a la Cámara que me permita hablar sobre este particular. Si se me concede la autorización prometo ser muy breve, pero quiero puntualizar algunos aspectos.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Señor convencional: lamento no poder concederle el uso de la palabra, porque la lista de oradores está cerrada y debe mantenerse lo que se ha resuelto.

¿La comisión acepta las modificaciones propuestas?

Convención Nacional Constituyente

Sr. CORACH.— Señor presidente: en nombre de la Comisión de Redacción acepto una de las dos sugerencias formuladas por el señor convencional Quiroga Lavié, en el sentido de sustituir en el párrafo primero la palabra "previstos" por "tutelados". Asimismo vamos a aceptar la redacción de los párrafos primero y segundo propuesta por el señor convencional Eduardo Menem.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para una aclaración tiene la palabra el señor convencional Ibarra.

Sr. IBARRA.— En primer lugar deseo manifestar que desde el Frente Grande no sólo no nos oponemos, sino que consideramos oportuno que el señor convencional Alfredo Bravo haga uso de la palabra, porque además me consta personalmente lo que él manifestó de que concurrió a Secretaría para ver en qué lugar de la lista de oradores estaba anotado, y casualmente me comentó que por esa circunstancia no iba poder concurrir a la marcha en repudio del atentado del 18 de julio.

Además, deseo recordar que ayer se concedió una excepción a un miembro del bloque de Fuerza Republicana y toda la Convención avaló que pudiera hablar pese a que estaba cerrada la lista de oradores. Es más, en aquel momento la Presidencia, que estaba siendo ejercida por el señor convencional Menem, propuso que a manera de excepción se dejara hablar al referido convencional. Utilizando el mismo criterio de esa oportunidad, propongo que se autorice al señor convencional Alfredo Bravo a hacer uso de la palabra.

Por otro lado, solicitamos que por Secretaría se lea cómo quedaría redactado el despacho, porque en el bloque del Frente Grande tenemos que analizar si vamos a apoyar las modificaciones que ha aceptado el señor convencional Corach en nombre de la comisión.

Sr. BRITOS.— Pido la palabra para una aclaración.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Para una aclaración tiene la palabra el señor convencional por San Luis.

Sr. BRITOS.— Señor presidente: en nombre del bloque Justicialista expreso que estamos de acuerdo con que se autorice al señor convencional Alfredo Bravo a hacer uso de la palabra.

Sr. DI TULLIO.— El bloque de la Unión Cívica Radical también está de acuerdo, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Si hay asentimiento, la Presidencia concederá la palabra al señor convencional por la Capital.

.....

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BRAVO (A.).— Señor presidente: agradezco a los integrantes de esta Convención que me hayan autorizado a hablar. Aclaro que no voy a extenderme mucho, por lo que luego voy a solicitar la inserción del resto de mi discurso en el Diario de Sesiones.

Convención Nacional Constituyente

Voy a dividir mi breve exposición en dos aspectos. El primero está referido a la actuación que le ha correspondido al ombudsman de la Capital Federal, el escribano Antonio Cartañá. Más allá de la exposición del señor convencional Ibarra, quien nos ilustró perfectamente sobre la labor que desarrolló el controlador municipal, quiero decir que aquéllos que cuestionan la figura del ombudsman no han tenido en cuenta lo que ha ocurrido con la actuación de un ciudadano independiente que, al frente de la Controladuría, no solamente logró lo que llamamos la legitimación procesal en oportunidad de la privatización del zoológico, al impulsar un recurso de amparo, sino que también, ante este hecho nuevo que se ha producido recientemente en la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, solicitó la renuncia de todos los inspectores de la Inspección General, a los que consideró incurso en muchos delitos.

En nombre del bloque de la Unidad Socialista apoyamos el despacho de mayoría, pero veríamos con agrado que se analizara la posibilidad de que además de las atribuciones que se van a incluir en el texto constitucional, se agregue la posibilidad de sugerir nuevas medidas legales. El señor convencional Menem se ha referido al *mediateur* de Francia y a todo lo que logró; también aludió a la actuación del ombudsman en España.

Entendemos que la posibilidad de sugerir nuevas medidas legales va a ayudar a cubrir algunas lagunas y ausencias en el ordenamiento legal, suprimiendo o modificando otras para hacer más efectiva y activa toda esta acción administrativa, promoviendo, a la vez, la sanción de las autoridades que dificulten su accionar, porque sabemos que en este ejercicio vamos a tropezar con algunas autoridades reticentes a posibilitar la labor del ombudsman.

Es decir, sugerimos que se introduzcan dos modificaciones.

.....

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— La Presidencia solicita a los señores convencionales que guarden silencio para respetar a quien está haciendo uso de la palabra.

Sr. CAPPELLERI.— Solicito que la Presidencia invite a la Convención a pasar a cuarto intermedio de cinco minutos a fin de acordar cuestiones relativas con la redacción de este despacho que estamos considerando.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— En uso de las facultades que a la Presidencia confiere el artículo 104 del Reglamento, invito a la Convención a pasar a un breve cuarto intermedio.

.....

—*Son las 18 y 53.*

.....

—*A las 19:*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa la sesión.

Prosigue en el uso de la palabra el señor convencional por la Capital.

.....

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— La Presidencia solicita a los señores convencionales que respeten al orador que está haciendo uso de la palabra.

Convención Nacional Constituyente

Sr. BRAVO (A.).— Señor presidente: antes que nada quiero decir que disculpo a los señores convencionales, porque mi exposición se ha visto muy entrecortada, a tal punto que ni siquiera va a tener el efecto de ser registrada racionalmente por los taquígrafos. Como consecuencia de ese *scrum* que algunos convencionales formaron en el medio del recinto, no se sabía hacía dónde podía ir la pelota, pero ahora voy a poder hablar porque por suerte me tocaron algunos gajos de ese balón.

Retomando el tema en discusión, quiero decir —no con el afán de luchar por esas postulaciones, porque veo que no van a ser consideradas— que en este proyecto del ombudsman hay tres elementos que consideramos importantes para el desarrollo de su función y, al mismo tiempo, para darle las atribuciones que son necesarias.

En primer lugar, proponemos que se incorpore al texto del dictamen de mayoría la posibilidad de que el ombudsman pueda sugerir nuevas medidas legales y, en segundo término, que pueda promover la sanción de las autoridades que dificulten su actividad. Con respecto a esto último, no hay mucho que abundar, porque a pesar del Estado de derecho que rige en nuestro país y de los diez años de democracia, la cultura democrática todavía no ha anidado en muchos funcionarios y ciudadanos. Por ello, entendemos que es importante promover la sanción de las autoridades que dificulten la actividad del Defensor del Pueblo.

.....

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. BRAVO (A.).— Señor presidente: por su intermedio solicito a los señores convencionales que me respeten en el uso de la palabra.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— El señor convencional Alfredo Bravo está aludiendo a los señores convencionales que están parados a un costado del estrado de la Presidencia. La Presidencia les solicita que guarden silencio, porque están interrumpiendo al orador.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BRAVO (A.).— Señor presidente: advertimos que el dictamen de mayoría adolece de una falla muy importante, de acuerdo con nuestro leal saber y entender, porque si bien se garantiza la independencia funcional, no se asegura la independencia presupuestaria, y sabemos lo que significa un instituto que carezca de autarquía financiera para realizar sus acciones.

Al comienzo de mi exposición señalé —aunque no sé si los señores convencionales lo habrán escuchado— que el bloque que represento apoya este proyecto y que ésta iba a estar dividida en tres partes: la primera rescatando la importancia y la vigencia desde el año 1988 del controlador municipal, cargo desempeñado por el escribano Antonio Cartañá, quien con su accionar ha desmotrado la importancia que esta función tiene.

El segundo aspecto al que me quiero referir es que pretendemos que estas tres postulaciones sean contempladas por el dictamen de mayoría de la comisión y, por último —y esto es una variación sobre el tema— ahora que estamos hablando de derechos humanos, debemos tener en cuenta que en una Convención Constituyente todos somos iguales —aunque algunos parezcan más iguales que otros— y, por lo tanto, todos tenemos derecho a exponer nuestras ideas sea cual fuere el partido al que pertenezcamos o la representatividad cuantitativa que éste tenga en la sociedad.

Cuando hablamos de derechos humanos —y por ello apoyamos este proyecto—tenemos

Convención Nacional Constituyente

que recordar fundamentalmente que éstos nacen, desgraciadamente, de algunas situaciones acontecidas en el mundo que parecen estar olvidadas.

El primer toque, la señal que va cambiando y girando la propia organización de las Naciones Unidas después del año 1945, cuando finalizó la segunda Guerra Mundial, es — desgraciadamente— el asesinato del Mahatma Gandhi el 10 de enero de 1948. Este hombre dio trayectoria, vida, acción y lucha en su India natal, pero de él hay que recordar algo más. Solicito a los señores convencionales que me escuchen, porque aunque quizá no sea importante lo que estoy diciendo es un defecto profesional del maestro pedir atención. Lo que hay que hacer es recordarles que en la fecha en la que se comete ese brutal atentado se estaba destruyendo una teoría, no sólo la de la resistencia pasiva sino la idea fundamental que este hombre había legado y transmitido al mundo: que el fin no justifica los medios. Gandhi nos estaba dando una lección con su vida y con la independencia lograda en la India.

Por otra parte, señor presidente —agradeciéndole su intervención para que pudiera hacer uso de la palabra, al igual que al señor convencional Ibarra— hay dos elementos que hacen al holocausto del mundo: Hiroshima y Nagasaki.

Por ello estos derechos tienen otra categoría, porque nacen de la lucha y de las conquistas de los pueblos; no nacen en un escritorio o con un sentido exclusivamente positivista sino para ser puestos al servicio de los hombres del pueblo. Este es el ombudsman que queremos.

Por ello señalamos nuevamente estos tres aspectos. En primer término, que tenga independencia presupuestaria, porque si no su acción va a quedar recortada y delimitada, y todos sabemos qué significa en un mundo capitalista contar con un presupuesto para poder desarrollar una tarea. En segundo lugar, que pueda mejorar la legislación existente observando y detectando las fallas y las observaciones que se quieran hacer. Y por último, sancionar a las autoridades que todavía no tienen cultura democrática y quieren obstaculizar el progreso de los argentinos. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. CORACH.— Señor presidente: durante el cuarto intermedio hemos llegado a un acuerdo — aunque he sido reprendido por el radicalismo por no haber hecho una consulta previa para determinar la aceptación de esta nueva redacción— mediante el cual, con una sola excepción, aceptaríamos lo propuesto.

Sr. BRAVO (A).— (*Puesto de pie*) ¿Con quién consultó, señor convencional, para llegar a esa conclusión?

Sr. CORACH.— Señor presidente: el señor convencional por la Capital me ha interrumpido de manera ampulosa. Durante el cuarto intermedio estuvimos haciendo las respectivas consultas...

.....

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. CORACH.— ...y se acercaron al lugar señores convencionales representantes de todos los sectores.

Lentamente, daré lectura de la redacción definitiva del dictamen a fin de que los señores convencionales puedan verificar que se trata exactamente del mismo contenido del dictamen de

Convención Nacional Constituyente

la Comisión de Redacción.

Dice así: "El Defensor del Pueblo es un órgano independiente, instituido en el ámbito del Congreso de la Nación que actuará con plena autonomía funcional sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes ante hechos, actos u omisiones de la administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas estatales.

"El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las cámaras. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial." Esta es la redacción final del nuevo artículo referido al Defensor del Pueblo.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. AUYERO.— Señor presidente: en primer lugar, quiero saldar un malentendido. No fuimos invitados a ningún lado para acordar nada y, consecuentemente, no vamos adonde no se nos invita. El acuerdo fue entre el radicalismo y el justicialismo.

En segundo término, y para saldar este tema —sin que esto importe una nueva reprimenda al señor miembro informante— aclaramos que estamos de acuerdo con la nueva redacción. Ahora estamos de acuerdo que la conocemos; pero no fuimos invitados a consensuar nada.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. NUÑEZ.— Señor presidente: he pedido la palabra simplemente para expresar que sin haber participado ningún miembro del MODIN en la tarea de compatibilización realizada recién en cuanto a la modificación que se hizo un poco de arrebató, queremos manifestar expresamente que nuestra posición sigue siendo exactamente la misma que manifestáramos al principio de este debate: oponernos a la constitucionalización de la figura del Defensor del Pueblo en la nueva caracterización que se ha hecho de ella.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. KAMMERATH.— Señor presidente: esta mañana informé que nuestro bloque presentó un dictamen en minoría, sin perjuicio de apoyar la incorporación de la figura del Defensor del Pueblo por motivos que ya expusimos.

Pero hemos escuchado atentamente las sugerencias del señor convencional Menem así como lo que ha hecho con la comisión, y debo decir que vamos a votar favorablemente el dictamen de la mayoría, tal cual fue enunciado recientemente.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Mendoza.

Sr. LLANO.— Señor presidente: he pedido el uso de la palabra para solicitarle una aclaración al señor miembro informante de Comisión de Redacción.

Convención Nacional Constituyente

Tal vez he escuchado mal su lectura, pero me dio la impresión de que en el párrafo donde se habla de la misión del Defensor del Pueblo se ha eliminado la palabra "demás" luego de la expresión "derechos humanos". Si esto fuera así, daría la idea de que en nuestra Constitución no se consagran derechos humanos.

Reitero: tal vez haya escuchado mal.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Convencional Corach, ¿usted quiere contestar?

Sr. CORACH.— El texto es: "...protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses..."

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— ¿Está conforme el señor convencional?

.....

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continuamos ahora con el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. MASNATTA.— Señor presidente: quiero pedir una aclaración, porque en el largo párrafo que comienza con la expresión "Su misión ..." realmente existe una redacción que no es inteligible ya que aparentemente las misiones son dos: la primera, la defensa y protección de los derechos humanos, etcétera, etcétera; la segunda, el control del ejercicio de las funciones administrativas estatales. Como está redactado parecería que se dice: "...en esta Constitución y las leyes, frente a actos u omisiones de la Administración [y sin ninguna puntuación] y el control del ejercicio...". Parece que engloba dentro del párrafo al control del ejercicio, cuando se trata de una función.

Sugiero que se redacte de la siguiente manera, que me parece que gramaticalmente es la que corresponde: "Sus misiones [porque son dos misiones; hemos escuchado hasta el hartazgo hoy acá la doble función que tiene el Defensor del Pueblo] son [no es] la defensa y la protección de los derechos humanos (...) y el control del ejercicio...". Pero como la expresión "Sus misiones" está tan lejos del resto, me parece que en lugar de la conjunción "y" debería figurar de la siguiente forma: "... así como el control del ejercicio de las funciones estatales."

Concretamente, el texto quedaría así: "Sus misiones son la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, frente a actos u omisiones de la Administración así como el control de las funciones administrativas estatales." Creo que así vamos a evitar incongruencias y malas interpretaciones del texto.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional Corach.

Sr. CORACH.— Aquí, en el último párrafo referido a la misión se dice: "Su misión es la defensa (...); y el control ...", con lo que consideramos innecesaria la corrección sugerida por el señor convencional MASNATTA.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Tucumán.

Convención Nacional Constituyente

Sr. LOPEZ DE ZAVALIA.— Señor presidente: parece realmente extraño que un convencional que junto con los demás miembros de su bloque va a votar por la negativa respecto del dictamen de mayoría —no obstante comprender que es una institución interesante, pero en la inteligencia de que es preferible que primero cobre experiencia por la vía de la ley— haya pedido la palabra para hacer observaciones respecto de su redacción. Pero esto es parte de la mecánica de la Comisión de Redacción, que nos interesa a todos. Por eso en el Orden del Día número 2 la Comisión de Redacción opina tanto sobre el dictamen de mayoría como sobre los dictámenes de minoría. A la inversa, a quienes puedan estar con los dictámenes de minoría también les corresponde opinar sobre el de la mayoría en punto a su redacción.

Con esta aclaración, yo me permito introducir una duda respecto del cambio que se ha hecho de "intereses previstos" por "intereses tutelados", en el sentido de si esto no implicará de alguna manera un cercenamiento de la amplitud de facultades que tenga el Defensor del Pueblo. Porque pareciera que si se exige que el interés esté tutelado, prácticamente lo que se requiere es que sea un derecho subjetivo. Es una pregunta que lanzo al azar.

Me da la impresión de que en la primitiva redacción del dictamen había una mayor elasticidad para la actuación eventual de este Defensor del Pueblo.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional Corach.

Sr. CORACH.— Señor presidente: la comisión mantiene su redacción.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. CULLEN.— Señor presidente: como el señor convencional Kammerath ha retirado su proyecto, voy a apoyar el dictamen de mayoría por entender que es necesaria la constitucionalización de esta figura del Defensor del Pueblo, aun con las reservas que hice oportunamente en mi exposición.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital.

Sr. BRAVO (A.).— Señor presidente: quería hacer una pregunta.

Cuando el señor convencional Quiroga Lavié hizo algunas manifestaciones sobre este texto, había reemplazado la expresión "funciones administrativas estatales" por "funciones administrativas públicas" porque estaba de acuerdo con el texto del artículo 17 de la ley 24.284, sancionada por el Congreso. Pero aquí veo que se sigue manteniendo la expresión "funciones administrativas estatales". Pregunto si esta persistencia en la utilización del término —y no admitido el otro— tiene por objeto no controlar las actividades concesionadas. Quisiera que me respondan, y solicito que el señor convencional Quiroga Lavie me efectúe la aclaración sobre este término.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. NATALE.— Señor presidente: el bloque Demócrata Progresista formuló algunas observaciones al despacho de mayoría; ellas no han sido consideradas. En consecuencia, vamos a

Convención Nacional Constituyente

reafirmar la posición sostenida en el proyecto que habíamos presentado en esta Convención Constituyente, y además vamos a votar negativamente el despacho de mayoría.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital Federal.

Sr. CORACH.— Señor presidente: respecto de lo manifestado por el señor convencional Alfredo Bravo, quiero recordar que ya la comisión señaló que no aceptaba la propuesta del señor convencional Quiroga Lavie de sustituir el término "estatales" por "públicos". Mantenemos la redacción primitiva de la comisión de origen y de la de Redacción.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Se va a votar.

.....

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. BRAVO (A.).— Pido la palabra para solicitar una aclaración.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Ya la comisión se ha expedido y la Presidencia no puede otorgarle el uso de la palabra. Estamos considerando el Orden del Día N° 2 con las modificaciones que aceptó la comisión.

Señor convencional Corach: hay una solicitud de que lea nuevamente el artículo.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— Pido la palabra.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Ya está agotada la lista de oradores.

Sr. JAROSLAVSKY.— Quisiera formular una pregunta respecto del tema en consideración.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital Federal.

Sr. JAROSLAVSKY.— Señor presidente: he seguido con atención e interés este cambio de ideas acerca del tema en consideración. Pero todavía tengo una duda. ¿El ombudsman va a poder intervenir en los asuntos vinculados a las empresas privatizadas? (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Creo que hay que aclarar este tema porque todavía existen dudas.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital Federal.

Sr. CORACH.— Me parece que hemos sido bastante claros. Incluso, en el discurso del señor convencional Eduardo Menem se explicitó con claridad que el ombudsman estaba habilitado para intervenir en aquellas empresas privatizadas prestadoras de servicios públicos.

Se lo dijo con todas sus letras, y si quedan dudas apelaría a la versión taquigráfica. Me parece tan obvio el tema que no tienen sentido los reiterados pedidos de aclaración. Voy a volver a leer el artículo.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Antes de que lea, señor convencional Corach, quieren hacerle otra pregunta.

Convención Nacional Constituyente

Tiene la palabra el señor convencional por Córdoba.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— Señor presidente de la Convención Constituyente, señor presidente de la Comisión de Redacción: con las disculpas del caso porque también he ido privadamente a hacerlo. No puedo entender cómo va a hacer investigaciones, va a defender este funcionario que creamos si al mismo tiempo no le damos las inmunidades para que se desenvuelva con absoluta libertad. Me imagino que si no lo ponemos en el texto cualquier investigación, pedido de informes u opinión que este Defensor del Pueblo realice va a tener como respuesta que le inicien juicios por injurias que lo van a llevar a la justicia.

Tal como lo dispone la Constitución de Córdoba en su artículo 124, hay que agregar un párrafo que diga que goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Que no se diga que esto puede consagrarse en una ley porque este tipo de inmunidades las puede dispensar sólo la Constitución Nacional.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por La Rioja.

Sr. MENEM.— Es válida la inquietud del señor convencional Ortiz Pellegrini pero le quiero decir que esto ya está en la ley 24.284. El artículo 12 dice expresamente: "El Defensor del Pueblo no puede ser arrestado desde el día de su designación hasta el de su cese o suspensión, excepto en el caso de ser sorprendido in fraganti en la ejecución de un delito doloso, de lo que se debe dar cuenta a los presidentes de ambas Cámaras con la información sumaria del hecho. Cuando se dicte auto de procesamiento por la justicia competente contra el Defensor del Pueblo por delito doloso puede ser suspendido en sus funciones por ambas Cámaras hasta que se dicte el sobreseimiento definitivo a su favor. "

Está expresamente contemplado por la ley vigente.

Sr. ORTIZ PELLEGRINI.— ¡Pero tiene que estar en la Constitución!

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital Federal.

Sr. CORACH.— Personalmente no tengo inconveniente en que la inmunidad figure en la Constitución Nacional. No ha venido así ni de la comisión de origen ni se ha discutido en la Comisión de Redacción. Tampoco ha sido mencionado en ninguna de las intervenciones de los señores convencionales. En el largo análisis del tema del ombudsman no se ha requerido la introducción de la inmunidad en el texto constitucional.

De cualquier manera, si se considera necesario, no tengo inconveniente en que así se haga. No sé si el resto de la Comisión de Redacción opina lo mismo, por lo cual solicito que se pase a un breve cuarto intermedio a fin de aunar criterios.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Vamos a hacer un cuarto intermedio de cinco minutos porque no es posible que cuando estamos a punto de votar, estando al lado del convencional Corach algunos representantes de la Unión Cívica Radical estén en una posición y otros convencionales del mismo bloque estén en otra posición. Debemos ponernos de acuerdo en un texto final.

Invito al cuerpo a pasar a cuarto intermedio.

Convención Nacional Constituyente

—*Así se hace.*

—*Son las 19 y 33.*

—*A las 19 y 43:*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Continúa la sesión.

Tiene la palabra el señor convencional por la Capital, Carlos Corach.

Sr. CORACH.— Señor presidente: con la aclaración de que la Comisión ha resuelto no aceptar ninguna otra modificación, paso a leer cómo queda el artículo de acuerdo con el consenso alcanzado.

Dice así: "El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

"El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras y goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez.

"La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial" (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Corresponde pasar a la votación.

.....

—*Se practica la votación.*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Por Secretaría se informa que el sistema registra la ausencia de los siguientes señores convencionales: Armagnague, Biazzi, Busti, Del Campo, Fernández de Kirchner, La Porta, Rajer y Salum.

Si hay asentimiento del cuerpo, estos votos serán considerados como abstenciones.

.....

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

UN SEÑOR CONVENCIONAL.— Abstención implica la presencia del convencional pero que no vota.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Entonces, si hay asentimiento del cuerpo, constarán como ausentes.

.....

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Por Secretaría se leerá el resultado de la votación.

Sr. SECRETARIO (PiuZZi).— El resultado de la votación es el siguiente: 190 votos por la

Convención Nacional Constituyente

afirmativa, 34 por la negativa y ninguna abstención, según lo resuelto por el cuerpo.

Sr. PRESIDENTE.— Queda aprobada la incorporación de un artículo en la Segunda Parte, en el Nuevo Capítulo, por el que se establece el Defensor del Pueblo en la Constitución Nacional. (*Aplausos*)

Sr. CAPPELLERI.— Pido la palabra.

Sr. PRESIDENTE.— (Pierri).— Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. CAPPELLERI.— Señor presidente: deseo formular una breve aclaración. Hemos recibido informes por parte de la Secretaría en el sentido de que el presidente de nuestro bloque, doctor Raúl Alfonsín, ha figurado ausente en la votación.

Al respecto, quiero recordar que hubo un acuerdo entre bloques y que representantes de ellos han concurrido con conocimiento del cuerpo a la marcha que se está celebrando en repudio al atentado perpetrado hace unos días.

Por consiguiente, quiero que quede constancia de que dicha ausencia fue debida al mencionado acto.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Quedará constancia, señor convencional.

Si hay asentimiento, se incorporarán en el Diario de Sesiones las distintas inserciones solicitadas.

.....

—*Asentimiento.*

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Como hay asentimiento, se harán las inserciones correspondientes.¹

5

PRESERVACION DEL AMBIENTE

Sumario

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Corresponde considerar los dictámenes en mayoría y en minoría de la Comisión de Redacción, en los despachos originados en la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías, sobre incorporación de un artículo en el Capítulo Segundo de la Primera Parte de la Constitución Nacional.

Por Secretaría se dará lectura.

Sr. SECRETARIO (Piuzzi).— (Lee)

¹ Ver el Apéndice.

Convención Nacional Constituyente

Dictamen de Comisión en mayoría

La Convención Nacional Constituyente

SANCIONA:

I

Dictamen de comisión en mayoría

1

Despacho de mayoría de comisión de origen

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y tienen el deber de preservarlo. Las actividades productivas que satisfagan las necesidades presentes no comprometerán las de las generaciones futuras. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley.

El Estado proveerá a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad genética y a la información y educación ambientales.

Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuo actual o potencialmente peligroso y de los radiactivos.

2

Primer despacho de minoría (Natale)

Sin observaciones de redacción.

3

Segundo despacho de minoría (Landa y otros)

Sin observaciones de redacción.

4

Tercer despacho de minoría (Rovagnati y otros)

El último párrafo es reemplazado por el siguiente:

La ley establecerá las obligaciones de conservación del ambiente para goce de las generaciones futuras.

5

Cuarto despacho de minoría (Schroder y otros)

El párrafo dos se reemplaza por el siguiente:

El Estado garantiza la utilización racional de los recursos naturales, la educación ambiental, la protección a las especies que configuran la flora y fauna silvestre contra los métodos que lleven a su depredación, el patrimonio natural y cultural, la diversidad genética, precautelando el interés nacional y el derecho a obtener y recibir información adecuada.

Sala de la comisión, 13 de julio de 1994.

Carlos V. Corach — Antonio M. Hernández — Juan C. Hitters — Fernando Saravia Toledo — María G. Bercoff — Augusto C. Acuña — Oscar R. Aguad — César Arias — Juan F. Armagnague — Rodolfo C. Barra — Claudia E. Bello — Ricardo R. Biazzi — Elisa M. Carrió — Adelina Dalesio de Viola — Guillermo H. De Sanctis — Cristina Fernández de Kirchner — María C. Figueroa — Rafael A. González — Marcelo Ginle — María del Pilar I. Kent — Gabriel J. Llano — Fernando J. López de Zavalía — Juan C. Maqueda — Alberto A. Natale — Humberto Quiroga Lavié — Horacio D. Rosatti — Ester A. Schiavoni — Carlos G. Spina — Pablo

Convención Nacional Constituyente

Verani — Jorge Yoma

INFORME

Señor presidente:

Sin perjuicio de lo considerado por la comisión respectiva, esta Comisión de Redacción ha estudiado en profundidad el dictamen general recibido y emite este despacho parcial considerando todos y cada uno de los aspectos que contempla en su contenido, los que serán desarrollados y ampliados en su oportunidad, dejando constancia que se ha invitado a la señora presidenta de la comisión pertinente recibiendo todas las explicaciones que han sido entendidas como indispensables.

Carlos V. Corach

II

Dictamen de comisión en minoría

La Convención Nacional Constituyente

SANCIONA:

Despacho de minoría

Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano y tienen el deber de preservarlo. Las actividades productivas que satisfagan las necesidades presentes no comprometerán las de las generaciones futuras. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer.

El Estado proveerá a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad genética y a la información y educación ambientales.

La Nación establecerá la legislación de base con los principios comunes y los niveles mínimos de protección, sin alterar las jurisdicciones locales y las facultades no delegadas de las provincias.

Se prohíbe el ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de los radiactivos.

Tienen legitimación para hacer valer los derechos reconocidos en este capítulo, el particular afectado, las personas jurídicas expresamente reconocidas por la ley a tal efecto, y el Defensor del Pueblo.

Sala de la comisión, 13 de julio de 1994

Eugenio R. Zaffaroni — Carlos A. Alvarez — Juan P. Cafiero — Guillermo E. Estévez Boero — Aníbal Ibarra — Alicia Oliveira

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— En consideración en general.

Tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. ROULET.— Señor presidente: corresponde considerar el tema referido a la preservación del ambiente, habilitado en el inciso k) del artículo 3 de la ley 24.309, que ha sido tratado en la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías.

Se trata, en efecto, de un nuevo derecho de los llamados de tercera generación, que tienen que ver con la conciencia cada vez más amplia que se ha ido formando en las últimas décadas sobre la crisis gravísima que está afectando la supervivencia del planeta Tierra, lo cual significa la supervivencia del género humano.

Convención Nacional Constituyente

El hombre es, en gran medida, el responsable de las alteraciones que padece el planeta. Durante casi toda su existencia las grandes perturbaciones fueron producto de fenómenos naturales —catástrofes como los terremotos, las inundaciones, etcétera—. En los dos últimos siglos el hombre es el responsable directo de esas perturbaciones y también es su víctima.

La toma de esa conciencia ha tenido manifestaciones, en particular comenzando por acciones de las Naciones Unidas, en las que los gobiernos, por ejemplo, a través de la Conferencia de Estocolmo de 1972, empezaron la discusión de lo que en aquel momento se llamó la "Conferencia del hombre y la biosfera", es decir, las relaciones del hombre con el planeta.

Durante el período que va de 1972 a 1992, año en que se realiza la Cumbre de Río de Janeiro, una muy importante acción científica clarificó muchos de los problemas que están afectando a la Tierra. Allí, sobre la base de un informe muy conocido —el informe Brundtland— se pudo establecer un conjunto de principios y se prepararon varios convenios que fueron suscriptos por los casi ciento cincuenta jefes de Estado que asistieron a dicha Cumbre. En primer lugar, la Declaración de Río sobre Ambiente y Desarrollo; en segundo lugar la "Agenda XXI"; en tercer lugar el Convenio sobre las Forestas; en cuarto lugar el Convenio sobre el Cambio Climático; y, por último, el Convenio sobre la Biodiversidad.

En esa primera Declaración sobre Ambiente y Desarrollo se estableció lo que puede ser considerado un principio fundamental, es decir, el derecho del hombre a una vida saludable y productiva, en armonía con la naturaleza.

Todas las constituciones recientes —España, Portugal, Perú— y las constituciones provinciales reformadas después de 1993 contienen el tema. En la comisión que ha tratado este tema debimos analizar 122 proyectos de señores convencionales, 6 proyectos presentados por instituciones no gubernamentales y 3 proyectos de instituciones gubernamentales externas. Entre los proyectos externos quiero destacar el de Greenpeace, el del Premio Global 500 de Naciones Unidas, el de la Federación Argentina de Arquitectos y el del Parlamento Ecológico Nacional, que fueron tenidos en cuenta en los trabajos que realizamos en cada bloque de acuerdo con la metodología establecida, y luego en los trabajos del plenario.

Muchas organizaciones no gubernamentales enviaron comunicaciones de distinto tipo y solicitaron entrevistas. Como criterio general se determinó la no realización de reuniones de la comisión con las distintas instituciones debido a la falta de tiempo y no a desinterés, no obstante lo cual hubo una presentación muy breve del Parlamento Ecológico Nacional en el seno de la comisión y la Presidencia recibió a autoridades de Greenpeace, quienes entregaron cinco mil firmas autógrafas que acompañaban el proyecto que anteriormente nos habían hecho llegar.

Señor presidente: voy a pasar ahora a analizar el texto del despacho que está en poder de todos los señores convencionales describiendo básicamente cada uno de los principios del derecho que establecemos. El primero de ellos dice: "Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano". La sanidad es la primera calidad que debemos exigirle al ambiente. Este primer principio se estableció también en la Declaración de Río de Janeiro y, además, acompaña el pensamiento ecologista desde hace muchos años.

El concepto de sano no solamente tiene que ver con la preservación y no contaminación de los elementos, como el aire que respiramos, el agua que bebemos o el suelo del cual podemos obtener los alimentos, sino además con todos aquellos ámbitos construidos por el hombre. Sano significa una ciudad con cloacas, con agua corriente, control del ruido y de las emanaciones, y con espacios verdes suficientes en relación con el espacio construido. Sano significa una

Convención Nacional Constituyente

vivienda adecuada, seca, aislada y luminosa; un ámbito de trabajo —ya sea una fábrica o una oficina— adecuado a su función, seguro y confortable. Sano significa que las escuelas donde los niños y los adolescentes pasan una gran parte de su vida tengan este mismo tipo de condiciones, pudiendo hacer extensivo lo mismo a los hospitales, las cárceles, etcétera.

La segunda calidad de ese ambiente que queremos garantizar es la del equilibrio, que no es una noción que se refiere a los equilibrios naturales del ambiente intangible, aquel donde el hombre no ha tenido ninguna actividad. Significa el equilibrio de los ambientes transformados por el hombre, lo que quiere decir que a las modificaciones a que se somete ese ambiente se le deben buscar respuestas que sean equivalentes, en condiciones aceptables, a las que resultan de la propia actividad del hombre. Ese mismo ambiente debe ser apto para el desarrollo humano. Quiero resumir este concepto de desarrollo humano en la noción "pascaliana" de desarrollo, a saber: "es el desarrollo de todos los hombres y de 'el todo' del hombre".

Dentro de esa búsqueda de un desarrollo que no solamente asegure al hombre de hoy sino a los hombres del futuro la posibilidad de un desarrollo aceptable, se dice que se debe preservar en las actividades de producción la capacidad del ambiente para poder dar satisfacción a las necesidades presentes, sin comprometer las de los hombres de mañana. Así, se habla de compromiso; compromiso hacia el futuro, es decir, lo que se considera el derecho intergeneracional, o sea que aquellos que van a heredar este ambiente puedan vivir por lo menos en condiciones tan buenas o aún mejores, puesto que como dije al comienzo, estas son realmente peligrosas, para su desarrollo efectivo. Esto es lo que en la Conferencia de 1972 se mencionaba como ecodesarrollo y que el informe Brundtland llama desarrollo sustentable, es decir, el desarrollo en el cual el ambiente ya pasa a formar parte inescindible de las condiciones necesarias para el progreso humano.

En la medida en que se establece un derecho, los ciudadanos tienen a su vez el deber de preservarlo. Esto es lo que establece también el primer párrafo del despacho que se encuentra en consideración.

A continuación se dice: "El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley". El concepto de daño ambiental tiene alguna particularidad probablemente con respecto a la noción de daño que se maneja habitualmente a través del Código Civil. Cuando decimos "prioritariamente" estamos haciendo un señalamiento en ese sentido. La primera prioridad sería recomponer el daño volviendo a la situación *ex ante*, lo que suele ser sumamente difícil y casi todas las veces imposible en materia ambiental. Sin embargo, se pueden conseguir situaciones nuevas que, si no equivalentes, por lo menos constituyan situaciones en las cuales el daño sea menor o en las que el nuevo balance creado sea aceptable o satisfactorio.

Voy a dar un breve ejemplo. Frente al trazado de una autopista donde hay que talar una cantidad importante de árboles, la solución puede ser —y de hecho no muy lejanamente se han presentado en nuestro país soluciones de esta naturaleza— salvar determinadas especies, plantar otras en zonas aledañas, etcétera. Pero el hecho de dar prioridad a la recomposición de la situación *ex ante* para recuperar un ámbito absolutamente satisfactorio y adecuado a las necesidades, no significa que no exista la obligación de resarcir cuando el daño se produzca y no se vuelva a las condiciones previas existentes.

Cuando hablamos de recomponer y de resarcir no estamos pensando en dar vía libre al principio contaminador pagador, que en la medida en que se aplica aisladamente no es una buena respuesta y puede frenar innecesariamente soluciones tecnológicas aceptables para impedir

Convención Nacional Constituyente

daños o disminuirlos. De todas maneras, el principio que estamos estableciendo no deja de lado la obligación de recomponer, por un lado, y de resarcir, por el otro.

En el segundo párrafo del despacho se establecen las obligaciones del Estado, expresándose: "El Estado proveerá a la protección de este derecho..." Se ha utilizado la expresión "proveerá" por corresponder a un término utilizado en la Constitución de 1853 y que la comisión consideró importante mantener.

El Estado también deberá proveer a la utilización racional de los recursos naturales. Esto implica conocer esos recursos para poder establecer previamente la razonabilidad de su uso, porque cuando no hay conocimiento previo a la utilización, ésta puede ser dañina y producir perjuicios irreversibles.

También se consagra la obligación del Estado de proveer a la preservación del patrimonio natural, entendiendo por tal el conjunto de los paisajes, restos fósiles, aerolitos, meteoritos y demás cuerpos celestes que constituyen no solo bienes naturales sino un patrimonio de valor científico muy importante para nuestro país.

Asimismo se contempla la preservación cultural, entendiendo por cultura todo lo vinculado con las obras y desarrollos urbanísticos y arquitectónicos, de valor estético e histórico, que nos permite seguir el desarrollo de la sociedad argentina. También los restos fósiles, arqueológicos y antropológicos.

Cuando entramos en la consideración de la diversidad genética, debemos hacer referencia a la importancia que tiene para la preservación y mantenimiento del equilibrio de la vida y los sistemas en la Tierra, tanto en la fauna, la flora como la vida microbiana. Este es un patrimonio de gran importancia por su aporte a la alimentación y salud de una población cada vez más numerosa y con mayor cantidad de exigencias.

La diversidad genética es parte de un concepto más amplio, que es la diversidad biológica, es decir, la variedad de las especies y de los ecosistemas. De manera tal que, cuando hablamos de la diversidad genética, en rigor debemos hacer extensivo el concepto a la preservación de la diversidad biológica, dejando en claro que la importancia de la diversidad genética, que se menciona específicamente, está dada por la riqueza del aporte que brinda y por el tráfico que se produce hacia los países desarrollados desde los subdesarrollados. A través de la biotecnología se pueden modificar las condiciones de herencia genética, producir nuevas variedades, patentarlas, mejorándose el patrimonio desarrollado a lo largo de siglos por los agricultores o por las comunidades autóctonas. Tal lo sucedido con la papa y el maíz en el continente americano. Las empresas altamente desarrolladas en tecnología luego se apropian en forma gratuita, y después los desarrollos que realizan a través del patentamiento resultan inaccesibles o de alto costo para los países de origen.

La biodiversidad fue uno de los temas más importantes de la Cumbre de Río de Janeiro. El convenio sobre biodiversidad firmado por nuestro país comienza con un señalamiento sobre la obligación de los Estados, y dice en su preámbulo: "La conservación de la diversidad biológica es patrimonio común de toda la Humanidad, y todos los Estados tienen derechos soberanos sobre sus propios recursos biológicos siendo responsables de la conservación de su diversidad biológica y de la utilización sostenible de sus recursos biológicos." Creemos que es muy importante haber dado acogida a esto en el proyecto que presentamos.

El segundo párrafo del dictamen se refiere a la educación e información ambientales. En cuanto a la información es importante señalar que no sólo debe ser accesible a los efectos de que la población pueda ser informada, tomar decisiones y dar opinión sobre los problemas

Convención Nacional Constituyente

ambientales que puedan afectarla directamente sino que además es importante que el Estado provea información haciendo lo que corresponda para producirla en los casos en que no exista, a efectos de que la racionalidad de las decisiones pueda ser puesta efectivamente en marcha.

Con respecto a la educación ambiental, se refiere tanto a la formal, en todos los niveles educativos, como a la informal, es decir que pueda llegar por todos los medios y a toda la población sin ninguna clase de discriminaciones.

El tercer párrafo se refiere a la legislación y atribuciones de los distintos niveles de gobierno en cuanto a la legislación ambiental. Los fenómenos ambientales se caracterizan por su localización y movilidad, lo cual los hace divisibles de distintas maneras. El fenómeno ambiental es en general un sujeto de la geografía y de la meteorología. Un fenómeno de contaminación producido en un lugar cualquiera es trasladado a distintos sitios del planeta por las corrientes meteorológicas y sufre transformaciones químicas en ese proceso. Por ejemplo, la fabricación de productos fluoroclorocarbonados en el hemisferio norte, en cantidad suficiente para producir daño a la capa de ozono, provoca ese daño en un lugar sumamente remoto al de origen, sobre la Antártida, cerca de nuestro país.

Dentro de cada territorio, la responsabilidad en los temas ambientales corresponde a la jurisdicción en la que se localizan. Las responsabilidades de los gobiernos locales son primarias.

Las provincias tienen una responsabilidad absolutamente fundamental en el manejo de los asuntos ambientales. Pero corresponde a la Nación dictar una legislación de base con los presupuestos mínimos necesarios que aseguren, por una parte, iguales condiciones de protección a todos los habitantes de la Nación en cualquier lugar en que ellos se encuentren y, por la otra, que asuman la necesidad del establecimiento de las normas vinculadas con los procesos globales de preservación ambiental. Mencioné al respecto el tema del ozono y los clorofluorcarbonados, y se podría agregar el dióxido de carbono que tiene que ver con el calentamiento global. Los invoco acá sólo a título de ejemplo.

De manera tal que la Nación tendrá que dictar esas normas de base, dejando a cargo de los gobiernos provinciales y locales la responsabilidad de la legislación y la jurisdicción en esos niveles. Seguramente, existirá la necesidad de legislar no sólo en forma concurrente sino interconectadamente, como lo están haciendo no sólo los países federales como Alemania, Austria, Brasil, sino como lo viene haciendo Australia desde 1992 a través de un acuerdo interno e intergubernamental —es decir, interestados— que en algunos casos puede abarcar a todos los niveles de la administración, dependiendo esto último del fenómeno en sí mismo.

En el último párrafo se menciona la prohibición de ingresar al territorio nacional residuos actual o potencialmente peligrosos y residuos radioactivos. Voy a hacer mención de la concepción que ha sido llevada al seno de la comisión en relación con los residuos potencialmente peligrosos. En ese sentido, resulta claro visualizar e imaginar cuáles son los residuos actualmente peligrosos; en cambio, se han hecho muchas preguntas y existen muchas dudas respecto del concepto que encierra la expresión "potencialmente peligrosos". Esta discriminación fue puesta en función de aquellos materiales que son residuos peligrosos pero que, acondicionados de determinada manera, pueden ser considerados como que carecen de esa peligrosidad. Hace pocos meses, un barco surcó los océanos de buena parte del mundo llevando residuos de altísima peligrosidad pero que, por haber sido protegidos de cierta manera, pudieron ser transportados. Sin embargo, son una amenaza latente en la medida en que esas seguridades pudieran fallar.

En cuanto a la especificación en forma particularizada de los residuos radiactivos, cabe

Convención Nacional Constituyente

señalar que, si bien éstos son residuos peligrosos, se consideró necesario hacer esa particularización porque generalmente todos los residuos nucleares se tratan de manera independiente en el ámbito internacional. En el Convenio de Basilea, por ejemplo, del cual fui signataria en mi carácter de secretaria de Estado y que fuera ratificado por el gobierno del doctor Alfonsín en 1988, referido al transporte transfronterizo de residuos peligrosos se especifica particularmente que no están incluidos dentro de ese capítulo los residuos radiactivos. Sucede lo mismo en la ley nacional. De ahí que la comisión consideró la necesidad de mencionarlos en forma particularizada.

Antes de terminar, quiero agregar que en el despacho originario de la comisión se estableció que la acción de amparo procederá para la protección del derecho reconocido en este artículo a través de las personas habilitadas y del Defensor del Pueblo. En el proyecto aprobado en la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías sobre el recurso de amparo está particularizadamente mencionado el tema ambiental, razón por la cual esto ha sido omitido en el despacho en consideración.

Si bien omití decir algo al principio —que era cuando correspondía—, lo voy a hacer ahora. El despacho en mayoría fue acompañado originariamente por el Partido Justicialista, la Unión Cívica Radical, el Frente Grande —quien a su vez presentó una adenda al proyecto originario de la comisión que fue modificada levemente en la Comisión de Redacción— y por la UCEDE con una disidencia sobre el punto referido a residuos peligrosos. Además, existen tres despachos en minoría, que seguramente serán informados por sus responsables.

En cuanto al texto en consideración, se han formulado posteriormente algunas observaciones, las que serán mencionadas a lo largo del debate. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Tiene la palabra la señora convencional por Mendoza.

Sra. PELTIER.— Señor presidente, señores convencionales: indudablemente, el tema que hoy nos convoca en el seno de esta Convención Constituyente es muy importante. Estamos hablando del futuro de la vida, de nuestro país y del planeta.

Sabemos que ecología significa en cierta medida nuestra casa, tomando a nuestra casa como el planeta donde nos hemos desarrollado. Cabe apuntar que se ha operado un cambio de mentalidad desde la reunión que se realizara en Estocolmo en 1972, donde se estableció que lo más importante era precisamente el mantenimiento de la naturaleza, evitar la depredación y tratar que los recursos naturales no se agotaran para las generaciones futuras, lo que se ha sostenido en la ECO 92.

Nuestra disidencia en este tema es fundamental. Partimos de una filosofía diferente. Para el despacho de la mayoría el hombre es una parte del entorno, mientras que para quienes hemos suscripto el despacho en minoría —y hablo en nombre del Partido Demócrata de Mendoza, de Fuerza Republicana de Tucumán, del Partido Renovador de Salta y del Movimiento Popular Fuegino—, el criterio es totalmente distinto. Si bien estamos de acuerdo en que el medio ambiente ha sido agredido, en que hay que protegerlo y en que todos los habitantes de la Nación tenemos derecho a vivir una vida saludable en armonía con el ambiente, tal como dice nuestro despacho, creemos que es fundamental considerar que el hombre no es un elemento más del ambiente. El hombre es el elemento indispensable; si no es así, ¿para qué queremos mantener y conservar el medio ambiente que nos rodea? ¿Para qué queremos el desarrollo sustentable si no es para beneficiar a las generaciones futuras que van a usufructuarlo y usarlo?

Convención Nacional Constituyente

Por eso, el despacho de los partidos interprovinciales sostiene un elemento distinto, que no tiene grandes diferencias con los otros dictámenes. Podemos decir que existen diferencias técnicas. Sostenemos, por ejemplo, que el tema de los residuos peligrosos ya está tratado en una ley nacional, a la que adhirieron la mayoría de las provincias. Mi provincia, Mendoza, ya suscribió esta norma.

Asimismo, consideramos que el segundo párrafo del despacho en mayoría, donde se establece una reglamentación acerca de lo que debe proveer el Estado, debe ser instrumentado a través de una ley nacional que contenga los presupuestos mínimos de preservación del medio ambiente.

No estábamos conformes con la última frase del primer párrafo que establecía que el daño ambiental generará la obligación de recomponer, a lo cual la Comisión de Redacción le ha adicionado "según la ley", lo que creemos es mucho más claro, porque recomponer significa volver las cosas al estado anterior y, si no se puede, pagar una indemnización en dinero. Entendemos que el medio ambiente lo merece, pero también que la norma debe ser transparente y contundente.

Hay varias escuelas filosóficas tendientes a la protección del medio ambiente. En cierta medida nosotros tenemos que propender a la cultura de la defensa del ambiente, y que sea una cultura enraizada profundamente en la educación. Estas escuelas iusfilosóficas —en este momento podemos decir que probablemente todavía no sea una ideología— tienen distintas posturas: la conservacionista, que quiere mantener el ambiente tal cual está; la ecologista contestataria, que sostiene que en cierta medida sufre por el desarrollo económico quien depreda sin contemplaciones nuestros recursos naturales; la desarrollista ecológica, que cree que previamente a realizarse una obra hay que tratar de verificar el impacto ambiental que puede generar esa obra en el ambiente y finalmente una postura de renovadores culturales, que quieren hacer un cambio total en el ambiente y crear una forma diferente de visualizar este problema.

Creemos que todas estas escuelas tienen que compatibilizarse y resumirse en un solo principio, que el hombre es principio, sujeto y fin del medio ambiente. El hombre es el elemento principal y no uno más del entorno ambiental. Por eso, en el despacho que hemos suscripto, expresamos textualmente que todos los habitantes de la Nación tienen derecho a disfrutar de una vida saludable en armonía con el ambiente, así como el deber de conservarlo para el desarrollo de la persona, cuya existencia comienza desde la concepción. Después agregamos que la Nación y las provincias deben velar por el desarrollo de las actividades para no comprometer a las generaciones futuras, y establecemos que las facultades de reglamentar son concurrentes, tanto de la Nación como de las provincias, atendiendo un poco a las características propias del fenómeno ambiental.

Pero la diferencia fundamental, señor presidente y señores convencionales, es que hemos creído imprescindible, respondiendo a nuestras más íntimas convicciones en la creencia de que el hombre en definitiva es quien se va a beneficiar con este ambiente, incluir la norma expresa que establece que el principio de la vida humana surge a partir de la concepción.

Según decía un constitucionalista, al estudiar la jurisdicción y el dominio del fenómeno ambiental —tal como lo han señalado con razón diversos autores—, no se debe olvidar que la protección del ambiente no tiene por finalidad el cuidado de la naturaleza en sí misma sino el cuidado del hombre y el afianzamiento de su dignidad, que impone la satisfacción de sus necesidades.

Este tema de la consagración expresa de este principio, según la mayoría de nuestros

Convención Nacional Constituyente

constitucionalistas, entre ellos Pablo Ramella, consideran que es uno de los derechos implícitos contenidos en el artículo 33. Nosotros vamos a sostener que este principio se debe establecer expresamente en la Constitución. ¿Y por qué en este tema? Porque el único tema habilitado para esta reforma es precisamente lo que establece el artículo 3° de la ley 24.309. Teníamos la posibilidad de incorporarlo a través de otros dos: por un lado, la preservación del medio ambiente, entendiendo que el hombre es el centro del ambiente, es su condicionante y su condicionador y, por lo tanto, su presencia es indispensable. Porque precisamente quien ha producido el deterioro del ambiente es la actividad indiscriminada del ser humano.

El segundo punto a analizar es si podíamos incluir este derecho. No es oportunista; el Partido Demócrata de Mendoza lo sostuvo en su plataforma durante la campaña electoral que culminó el 10 de abril, considerando que con la sola lectura de la ley 24.309 y por medio del tema del ambiente o por la actualización del artículo 67, podíamos incorporar este principio. La razón de la inclusión es el respeto a la vida misma.

En el despacho de la mayoría, que indudablemente no tiene con el de minoría grandes diferencias en lo que al ambiente se refiere, se establece expresamente que el Estado proveerá a la protección de este derecho y de la diversidad biológica. Cuando hablamos de diversidad biológica nos estamos refiriendo indudablemente a la flora y a la fauna, a la necesidad de que todas las regiones conserven sus especies y traten de cuidar aquellas que pueden estar en peligro de extinción.

Creemos que precisamente la especie más importante es el hombre, porque cuando se produce la fecundación de la célula masculina y de la célula femenina, donde se unen los cuarenta y seis cromosomas, en ese momento se produce el nacimiento de una nueva vida, porque allí mismo hay una nueva persona. En ese momento se manifiesta la identidad genética de ese nuevo ser, que será único e irrepetible en toda la humanidad, nazca donde nazca y en las condiciones en que nazca. Todo lo que ocurra con posterioridad de este momento es la posibilidad del desarrollo. Probablemente necesite del seno materno, porque no tiene posibilidades de desarrollarse afuera. Han habido algunos experimentos, pero la naturaleza indica que tiene que ser ahí. Además, ése es un ambiente que entendemos que hay que proteger. Porque este nuevo ser humano que ha generado una nueva identidad genética, que no será igual a ningún otro, tiene derecho a nacer con vida.

En el siglo pasado cuando Alberdi escribió las Bases, decía que la población es el fin y es el medio, al mismo tiempo, de todo Estado constituido. Ya señalaba este filósofo visionario, que permitió la organización nacional a través de su pensamiento preclaro, que hace ciento cuarenta y un años —o un poco más— este país necesitaba cincuenta millones de personas para poder desarrollarse. Como no teníamos posibilidades se abrieron las puertas a la inmigración.

Sarmiento, veinte años más tarde, nos decía que la única manera de explotar todos los recursos existentes en esta tierra, por su extensión, por la variedad de recursos, era contar por lo menos con cien millones de personas. A fines del siglo XX, cuando vamos a entrar al siglo XXI, nuestro país no ha superado todavía la cifra de treinta y cinco millones de habitantes, e indudablemente todavía hay muchas regiones que no han podido ser desarrolladas por la falta de brazos. Esta razón no era solamente filosófica, moral o religiosa. Ya señalaba Alberdi que era económica. Si bien existen otras razones ético—políticas, simplemente nos vamos a referir al derecho natural, porque ningún científico de ninguna parte del mundo ha podido demostrar que no hay vida a partir de la concepción. Si debemos proteger la semilla de alguna flor porque está en extinción, con más razón debemos proteger y darle los medios para que se desarrolle esa

Convención Nacional Constituyente

semilla humana originada desde el momento de su concepción en el seno materno.

Ekmedjian dice que no sabe qué está primero: si el derecho a la vida o el derecho a la dignidad humana. Nuestra Constitución contempla expresamente el derecho a la dignidad humana, pero ese derecho no puede ser ejercido efectivamente si no se consagra primero el derecho a la vida.

Hemos expuesto este tema en comisión. Indudablemente partíamos de una diferencia fundamental, lo que no significó de ninguna manera que no trabajásemos con comodidad y con respeto, a pesar de algunas explosiones sentimentales. Quiero referirme a un principio consagrado en la ECO 92, que introdujo una modificación con respecto a lo ocurrido en la reunión de Estocolmo. La ECO 92 ya señalaba que los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho —de ahí nuestro texto— a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza. No estoy señalando este principio por alguna convicción religiosa o moral, sino porque fue introducido entre los principios de la ECO 92.

.....

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sra. PELTIER.— Soy democrática y respeto profundamente a las personas que no piensan como yo, pero me gustaría, humildemente, que quienes no coincidan conmigo me posibiliten terminar de esbozar lo que estoy diciendo en el tratamiento de esta cuestión que es primordial para los partidos provinciales firmantes del dictamen en minoría.

Hemos creído fundamental que en el despacho de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías se creara un nuevo derecho. Se ha establecido nada más como nuevo derecho el de disfrutar de una vida saludable, o como expresa el dictamen de mayoría el "...derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano..." Ese es el único derecho nuevo que estamos incorporando. Con la inclusión de este párrafo simplemente estamos incorporando en forma expresa un principio sostenido en toda la legislación argentina, tanto civil como penal. El artículo 70 del Código Civil dice explícitamente que la vida comienza a partir de la concepción. Esto no constituye un invento ni algo que queramos hacer entrar por la ventana. Este principio, incluso, está arraigado en la sociedad argentina, aclarando que el derecho a la vida consiste en que ese ser —cuya existencia comienza desde su concepción en el seno materno— tenga el derecho a nacer y desarrollarse.

Nuestro Código Penal también establece el derecho a la vida y especifica que el aborto constituye una excepción a ese derecho a la vida, según las circunstancias en que se presente. Por ejemplo, puede practicarse por razones terapéuticas o cuando una mujer demente o idiota ha sido violada.

Sr. PRESIDENTE (Pierri).— Señora convencional: el señor convencional por la Capital le solicita una interrupción. ¿La concede?

Sra. PELTIER.— Señor presidente: pido disculpas al señor convencional Kesselman, pero como mi experiencia parlamentaria es escasa no puedo perder la ilación de mi alocución. Lo único que puedo decir al señor convencional Kesselman y a los integrantes del Frente Grande, con los que hemos trabajado mucho en comisión, es que tenemos filosofías distintas y seguramente el señor convencional Kesselman expondrá en su momento brillantemente en contra de lo que estoy

Convención Nacional Constituyente

manifestando. De ahí que entienda que no le limito la palabra para nada.

Estaba hablando de un principio que está consagrado en nuestra legislación positiva y lo único que pretendemos es darle rango constitucional. ¿Por qué queremos hacer esto? Porque cuando se dice que los tratados internacionales van a tener rango constitucional no nos olvidamos de que el Pacto de San José de Costa Rica menciona el derecho a la vida de la siguiente forma: "Todos tienen derecho a vivir y, en general, a partir de la concepción." Como la expresión "en general" se encuentra entre comas, Bidart Campos interpreta que se puede dar perfectamente el principio de que no sea a partir de la concepción.

En cuanto a la incorporación de la Convención sobre los Derechos del Niño, que ha sido suscripta por la República Argentina haciendo la reserva de que por niño debe entenderse toda persona a partir de su concepción y hasta los dieciocho años, lamentablemente todavía no he podido oír argumentaciones jurídicas que me convenzan de que esta reserva forma parte de ese tratado. Por ley ha sido aprobado, pero la mitad de la biblioteca dice que eso forma parte del tratado, y la otra mitad sostiene lo contrario.

Si vamos a proteger nuestra casa, que es el planeta, con este nuevo derecho, si vamos a crear una cultura de la defensa del medio ambiente para que las futuras generaciones puedan disfrutar de él, sin ninguna duda tenemos que defender al ser humano, fundamentalmente a esa persona que ha sido concebida, que no tiene voz ni voto, pero que sí tiene derecho a la vida.

No debemos olvidar tampoco que el medio ambiente que ahora tratamos de proteger es el mismo que a lo largo de la historia hemos utilizado y depredado. Es cierto que debemos parar de actuar y pensar que hay que proteger la flora, la fauna, el aire y el suelo, porque, de lo contrario, no vamos a tener posibilidad de desarrollarnos.

.....

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Convención Nacional Constituyente, doctor Eduardo Menem.

Sra. PELTIER.— Si tenemos en cuenta esa filosofía que ha estado tradicionalmente arraigada en todos los corazones de los argentinos, no podríamos sostener este despacho vinculado con el medio ambiente si a la vez no estuviéramos defendiendo el derecho a la vida.

Debo realizar algunas aclaraciones. De ninguna manera ha sido mi intención —tal como se señalara hace pocos minutos— intentar lograr alguna notoriedad en esta Convención Constituyente con el tratamiento de este tema. Nosotros lo sostuvimos y lo defendimos en la comisión, y junto con los representantes de otros partidos provinciales firmamos un despacho que lo estamos presentando honesta y lealmente en este momento en el que se está tratando el tema del medio ambiente.

Acá no hubo intenciones solapadas ni vinimos a decir qué tema está habilitado o no. Todos los miembros de la Comisión de Nuevos Derechos y Garantías son testigos de que ya habíamos señalado que íbamos a traer este tema a la consideración de la Convención Constituyente en oportunidad de habilitarse el tratamiento del inciso k) de la ley 24.309, que se refiere a la preservación del medio ambiente.

Más allá de lo que cada convencional piense que debe votar, es evidente que esta decisión forma parte de la conciencia de cada uno. Indudablemente acá vamos a aplicar el artículo 19 de la Constitución Nacional —de la que soy muy respetuosa—, cuando dice que ningún habitante de la Nación será obligado a hacer lo que no manda la ley, ni privado de lo que ella no prohíbe.

Convención Nacional Constituyente

En ese sentido, por nuestras íntimas convicciones morales, por mis íntimas convicciones religiosas y por respeto a la gente que me acompañó en la firma de este despacho —los representantes de los bloques de Fuerza Republicana, del Partido Renovador de Salta, del Movimiento Popular Fuegoño y del Partido Demócrata de Mendoza— y a los ciudadanos —el 30 por ciento del electorado de la provincia de Mendoza, que me votó y sabía que iba a traer este tema a la consideración de la Convención Constituyente— solicito a los señores convencionales que aprueben este despacho de minoría. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Corresponde que haga uso de la palabra el señor convencional Natale, quien no se encuentra presente en el recinto en este momento.

Por lo tanto, tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. ROVAGNATI.— Señor presidente: dado que nos encontramos ante un tema nuevo, la primera pregunta que nos deberíamos formular es por qué es necesario incluir este tema en la Constitución Nacional, es decir, por qué la cuestión de la ecología y del medio ambiente tiene que figurar en nuestra Ley Fundamental. Considero que la respuesta a este interrogante está dada por cuatro circunstancias que aparecen en la realidad: en primer lugar, la difusión social de la temática ambiental y su enseñanza, tanto sistemática como asistemática.

El segundo aspecto es el nuevo sentido de solidaridad que desarrolla la ecología.

El tercero es el de la proliferación de problemas reales causados por el mal uso de los recursos y por la contaminación que provocan los procesos productivos.

.....

—*Varios señores convencionales hablan a la vez.*

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia ruega a los señores convencionales que respeten a la oradora.

Continúa en el uso de la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. ROVAGNATI.— El último aspecto, que agrega el ingrediente político que moviliza los intereses, consiste en la aparición de contenidos ecológicos como una nueva forma ideológica de dominación; me refiero a la ideología ecológica. De lo antedicho se derivan derechos y obligaciones que necesitan ser tratados y normados.

Es así que desde hace aproximadamente tres décadas la temática ecológica viene instalándose en el ámbito social. Ha traspasado los límites de las esferas científicas para entrar en el terreno de la divulgación. Es común el uso de sus términos en el lenguaje habitual, al igual que la consideración de esta problemática en el ámbito de la cotidianeidad.

La permanente difusión social, tanto por los medios de comunicación como por la educación sistemática, provocan y procuran una sensibilización de la sociedad con respecto a los temas que tengan que ver con la ecología, intentando así constituir una nueva forma de solidaridad que trascienda lo específicamente social y humano, que aspira a la inclusión del ámbito de la naturaleza dentro de las relaciones sociales.

En la búsqueda del desarrollo económico y del goce de las riquezas naturales, los hombres deberán hacer frente a la realidad de lo limitado que son los recursos y a la capacidad de los ecosistemas, para lo cual deberán tener en cuenta las necesidades de las futuras generaciones.

Por eso, la capacidad movilizadora de intereses que posee la ecología no debe agotarse en

Convención Nacional Constituyente

posturas pasajeras como slogans de grupos políticos o de iniciados, sino que debe concitar el interés y la responsabilidad participativa de toda la comunidad.

El desarrollo y la conservación son equivalentes en cuanto a su importancia para nuestra supervivencia y para el cumplimiento de nuestra responsabilidad de ser los depositarios de los recursos naturales para nosotros y para los que vendrán.

Por otro lado, en función del avance de la producción industrial y de los nuevos métodos de cultivo y crianza, ha surgido una nueva serie de problemas relacionados a estos temas que hacen al deterioro del ambiente, causado por la polución del aire y de las aguas, por el daño a la estructura de los suelos y por los problemas humanos sanitarios de marginación y de anomia que están relacionados con lo anterior. Podríamos decir que todos estos problemas configuran la base real que hacen necesario el tratamiento del tema en el más alto nivel normativo, para enmarcar las acciones de protección al medio y para velar por los derechos de los habitantes respecto de esta cuestión.

Asimismo, el estado actual de nuestros conocimientos nos demuestra que muchas veces la actividad productiva del hombre produce daños —quizás irreparables— a los distintos ecosistemas y, por consiguiente, a los recursos por ellos sustentados. Por eso debemos poner especial énfasis, de acuerdo con nuestros recursos científicos y tecnológicos, en que el impacto sobre el medio por parte de la actividad productiva no lleve a su destrucción.

Por esa razón en el despacho de minoría proponemos que las actividades productivas se realicen teniendo en cuenta el principio de conservación, entendido de una manera activa, positiva y dinámica, por cuanto abarca la preservación, la utilización racional de los recursos, su mantenimiento, la eventual restauración y la mejora del entorno natural.

Entendemos que ambos conceptos no se excluyen, puesto que los dos son para el beneficio de los hombres; mientras el desarrollo intenta alcanzar la satisfacción de las necesidades humanas ante todo mediante la utilización de la biosfera, la conservación trata de lograrlas por medio del mantenimiento a pesar de dicha utilización, consolidando en esto esa nueva forma de solidaridad social que se proyecta a las generaciones futuras.

¿Cómo se compatibilizan estos dos conceptos, desarrollo y conservación, tradicionalmente enfrentados? A través de una relación de interdependencia entre ambos procesos: desarrollo con conservación. Pero el hombre, en su interacción con el medio desarrolla también su cultura, pasando a formar ésta parte integrante, junto con el ambiente natural, del paisaje de su existencia.

Es así que el patrimonio cultural constituye historia y sería oportuno recordar a Alfred Weber, cuando decía que "nuestro mundo se haría espiritualmente pedazos si renunciara a orientarse en el espíritu de lo antiguo."

Por esta razón las manifestaciones del paisaje urbano, el arte y todas las expresiones culturales, deben ser garantizadas a todos los habitantes y a las generaciones futuras, porque constituyen elementos imprescindibles que hacen a la calidad de la vida.

Hasta aquí estaríamos de acuerdo en general con el dictamen de mayoría. A continuación, mencionaré las razones que fundamentaron nuestro dictamen de minoría.

Consideramos que la frase del dictamen sujeto a crítica que dice: "El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo extablezca la ley" no es propia de un texto constitucional que debe guardar la forma preceptiva.

Debo destacar además la vaguedad de los términos indicados, contrario ello al espíritu que debe contener la norma constitucional.

Convención Nacional Constituyente

No se trata de subsanar los daños causados al medio sino de intentar, según las posibilidades, que ni siquiera se produzcan. La cuestión no es tanto pagar los costos del daño ambiental, sino evitar que éstos se produzcan.

El concepto es similar al de la legislación vigente, que prácticamente permite que se produzca el daño ambiental a cambio de una indemnización pecuniaria. Creemos que esto desnaturaliza el espíritu que debe guiar a la norma.

En lo que se refiere a la prohibición del ingreso al territorio nacional de residuos actual o potencialmente peligrosos y de radioactivos, sostuvimos en la respectiva comisión que este tratamiento debe ser propio de la ley que, por su plasticidad, debe dar respuestas a las situaciones coyunturales, previendo lo adecuado para cada situación.

Además, entendemos que también existen peligros muy serios en el tratamiento de la temática ecológica. Por ello, manifestamos la necesidad de incorporar en el texto constitucional la salvaguardia de la independencia nacional en el manejo de la política ambiental cuando en nuestro dictamen de minoría sostenemos la reafirmación de la soberanía sobre los recursos naturales.

Existe en nuestros días un cambio en la forma de ver el mundo, tanto desde el punto de vista científico como social. Ello constituye un cambio de paradigma, ya que estamos pasando de una visión reduccionista de la realidad a otra globalizadora.

La visión globalizadora, propia del enfoque ecológico que destaca y en cierto modo crea la concepción determinista de un mundo absolutamente interdependiente es, en realidad, una extrapolación ideológica a partir de la ecología.

Las ideologías se construyen a partir de teorías científicas porque cuando de éstas se extraen normativas políticas, es decir, sociales en la más amplia acepción, ese conjunto de proposiciones y postulados para la acción social y, por consiguiente, para el dominio político, es lo que constituye la ideología.

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional Muruzabal le solicita una interrupción. ¿Se la concede?

Sra. ROVAGNATI.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. MURUZABAL.— Señor presidente: solicito que se guarde silencio porque prácticamente no se puede escuchar a la oradora.

Sr. PRESIDENTE.— La Presidencia se permite solicitar una vez más a los señores convencionales que guarden silencio a efectos de permitir a quienes así lo desean, escuchar a la expositora, ya que los murmullos existentes en este momento impiden hacerlo.

Continúa en el uso de la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. ROVAGNATI.— Señor presidente: por consiguiente, las ideologías han sido utilizadas históricamente como armas de dominio —al decir de Hans Freyer—, y su fin es lograr la adscripción o la dependencia de las naciones al o a los imperialismos dominantes.

Convención Nacional Constituyente

Actualmente estamos en una etapa de decadencia de las ideologías imperantes, lo que no implica que vayan a desaparecer sino que, más bien, podemos hablar de un proceso de impregnación que sufren por la aparición del nuevo paradigma ideológico; me estoy refiriendo a la ideología ecológica.

Esta se ha constituido realmente en un arma de dominio de los países centrales y configura un verdadero imperialismo ecológico.

En estos tiempos, cuando se han desplazado los polos de las luchas ideológicas, el proclamado fin de la guerra fría entre capitalismo y comunismo deja paso a otro adversario: el mundo contaminante, el mundo despilfarrador de recursos y de la explosión demográfica.

Por ello es imprescindible la formulación de una adecuada política conservacionista que resguarde la soberanía argentina sobre los ecosistemas existentes en el territorio nacional. A su vez, debe resistirse todo tratado o presión internacional que afecte nuestra soberana capacidad de decisión sobre estos temas.

Paralelamente podemos comprobar la actuación de grupos, desde los plutocráticos creados a partir del Club de Roma hasta la infinidad de movimientos ecologistas internacionales que bien podríamos caracterizar en la organización Greenpeace, que desarrollan una prédica en apariencia conservacionista; pero a poco que analicemos su accionar, verificaremos que se constituyen en agentes —conscientes o no— de los poderes económicos y políticos que en la actualidad pretenden mantener una situación monopólica u oligopólica en cuanto a la tecnología y al acceso a mercados muy sofisticados y rentables.

Se constituye así una nueva y poderosa ideología de dominación, pues su mensaje, multiplicado por los medios de comunicación masiva, desinforma a la población, creando —en muchos casos— una actitud de prevención contra supuestos males que sólo existen en tal mensaje, mientras se descuida la atención sobre los problemas reales y actuales.

Además, se recomienda desde estas diferentes tribunas sobre la conveniencia o necesidad de someter el tratamiento del tema referido a los recursos naturales a políticas globalizantes generadas por quienes ahora tienen la fuerza para hacerlo y los medios para imponerlas. Me refiero a los grandes consorcios económico—financieros de acción mundialista y a los países que son asiento de sus centros de decisión.

Es este estado de cosas, señor presidente, lo que nos lleva a ratificar la importancia de configurar en el máximo nivel de la estructura legal de la Nación el resguardo de la soberanía argentina sobre los ecosistemas que están en el territorio de la República. Es este aspecto el que diferencia fundamentalmente el proyecto del MODIN del de la mayoría puesto que consideramos que el primer cuidado que debemos prodigar al ambiente y a los recursos naturales consiste en conservarlos dentro de la plena decisión nacional.

Para terminar, quiero hacerlo con una frase de Oswald Spengler que textualmente dice: "Una nación es una humanidad reducida a forma viviente. El resultado práctico de las teorías que aspiran a mejorar el mundo es, por lo regular, una masa informe y, por lo tanto, ahistórica. Todos los apóstoles cosmopolitas, sépanlo o no, defienden ideales *felahs*. Su éxito significa la anulación de la nación en la historia, para provecho, no de la paz eterna, sino de otros hombres. La paz universal es siempre una resolución unilateral." (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Constándole a esta Presidencia que en el momento en que fue llamado para hacer uso de la palabra el señor convencional Natale estaba en la reunión de la Comisión de Redacción, le concederé el uso de la palabra.

Convención Nacional Constituyente

Sr. NATALE.— Efectivamente, señor presidente, este es uno de los inconvenientes de que funcionen simultáneamente el plenario y algunas comisiones.

El tema reviste singular importancia porque debemos armonizar la necesidad de preservar el medio ambiente con las exigencias del desarrollo. Yo creo que hay que buscar un justo equilibrio entre ambas demandas. Hay consenso en la sociedad universal de que el medio ambiente debe ser resguardado. Pero también debemos tener clara noción de que necesitamos fábricas; de que necesitamos fuentes de trabajo; de que necesitamos posibilidad para el desarrollo de los componentes de la Nación argentina. Entonces, el error residiría en privilegiar algunos de los términos de esa aparente dicotomía. El acierto consistirá en establecer una justa armonía entre ambas exigencias.

Creo que el dictamen de mayoría, después de larguísimas deliberaciones tanto en el ámbito de la comisión específica como en el seno de la Comisión de Redacción, logró aproximarse bastante a lo que podría ser una aspiración razonable, habida cuenta de muchas proposiciones que privilegiaban de manera sustancial la tutela del medio ambiente, pero ponían en peligro desde nuestro punto de vista el otro factor de los términos del equilibrio al que acabo de referirme.

El dictamen de mayoría sustancialmente contiene normas de tipo declarativo. Pudieron haberse circunscripto mucho más. Creo que se podía decir lo mismo en dos o tres líneas, sin reclamar tanto espacio constitucional. Y no es que nos aferremos a las normas simple de la Constitución sino que creemos que ellas son las que en definitiva tienen permanencia y persistencia a través del tiempo. ¿Acaso no era suficiente simplemente la vieja norma del artículo 14, cuando habla del derecho a ejercer toda industria lícita, para definir por medio del concepto de licitud en el ámbito legislativo lo que puede o no puede hacerse, en atención a que cuide o no cuide los criterios dominantes que se tengan del medio ambiente? Tal vez habría sido suficiente eso para resolver muchas cosas. Pero si hay espíritu de incorporar criterios modernos, no lo vamos a rehuir.

La posición adoptada en nuestro despacho era más simple —tal vez dijese lo mismo— y creo que con alguna precisión de lenguaje siguiendo la terminología propuesta en algunas de las últimas conferencias —particularmente la de Río de Janeiro— abriga la posibilidad de aventar cualquier riesgo interpretativo; riesgo interpretativo que me anticipo a señalar podría derivarse de la forma en como quedó redactado el primer párrafo del dictamen de mayoría.

Por eso pienso que habría sido más equilibrado decir algo como esto que proponemos en nuestro dictamen de minoría: "Todos los habitantes tienen derecho a vivir en armonía con la naturaleza así como el deber de conservarla. La Nación y las provincias velarán para que el desarrollo de las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras." En estas pocas palabras, que están inspiradas en las declaraciones internacionales, se asienta el concepto de desarrollo sustentable tantas veces invocado por quienes tienen preocupación en esta materia.

Creo que se ha acotado adecuadamente en el despacho de mayoría el concepto de la recomposición del daño ambiental, que establecido en forma singular como originariamente se lo había concebido, podía dar lugar a gravísimas cuestiones. Explicitar que el daño ambiental debe ser recompuesto puede significar mucho o no decir nada.

Todos sabemos que es un principio elemental del Derecho Civil que el daño debe ser recompuesto —así lo dice el Código Civil—. Y si no se puede recomponer o si el dañado

Convención Nacional Constituyente

prefiere ser resarcido en vez de ser recompuesto, aparece la segunda obligación que es la de resarcir; pero siempre como primera obligación de quien comete un daño existe la obligación de restablecer las cosas al estado en que se encontraban con anterioridad al hecho.

Por eso, dicho así no significaba nada más que la reiteración dentro del orden constitucional de un viejo principio del Derecho Civil. Pero también, con otra interpretación mucho más laxa, podría llevar a apreciaciones muy peligrosas porque como el concepto de daño ambiental es muy elástico y puede abarcar desde lo que efectivamente es un daño ambiental hasta todo lo que suponga una alteración de la naturaleza producto de las exigencias humanas propias del desarrollo de la vida del hombre en sociedad, podríamos llegar por inferencia de este artículo a la perspectiva de bloquear o cristalizar cualquier emprendimiento público o privado que se quisiese hacer; máxime con la ligereza con que muchas veces nuestros jueces hacen lugar a distintas medidas procesales vinculadas con la tutela de los derechos.

Nos parece que haber acotado el concepto con la limitación que la ley establezca —que por otra parte no es otra cosa más que la reafirmación del principio general de que todos los derechos se ejercen de acuerdo con las leyes que reglamenten su ejercicio estampado en la Constitución nacional— brindará al legislador la posibilidad de una solución adecuada a esta materia.

Pienso que tal vez haya un exceso de disposición constitucional en la cláusula final cuando se refiere a la prohibición del ingreso al territorio nacional de los residuos actual o potencialmente peligrosos y a los radiactivos; no porque deba permitírseles, por supuesto. Todos estamos de acuerdo en que debe prohibírseles, pero tenemos legislación, la ley 24.051 que fue promulgada por el Poder Ejecutivo y publicada en el Boletín Oficial en enero de 1992, que satisface este requerimiento constitucional. Además, el acuerdo de Basilea sobre materia radiactiva da también satisfacción a esto. No era necesario ponerlo en la Constitución porque ya es derecho positivo en nuestro país.

Más allá de estas cosas que dejo dichas, pienso que la innovación más importante que se hace sobre esta materia, y aquí sí quiero concentrar por algunos momentos la atención de la Convención, es lo que está incluido como...

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. NATALE.— Sí, señor presidente.

Sr. PRESIDENTE.— Para una interrupción tiene la palabra la señora convencional por Buenos Aires.

Sra. ROULET.— Es simplemente para reiterar algo que dije cuando argumenté sobre la mención específica de los residuos radiactivos. Justamente el convenio de Basilea particularmente los deja afuera, señor convencional.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. NATALE.— Señalaba que desde mi punto de vista lo más importante que se incluye tanto en el despacho de mayoría como en el despacho de minoría, suscripto por nosotros, es el deslinde de las competencias entre la Nación y las provincias, y no en esta materia específica de la

Convención Nacional Constituyente

protección del medio ambiente sino que estamos innovando en todo el sistema federal de la Constitución argentina, y es una innovación que desde nuestro punto de vista es positiva.

Sabemos que tenemos un sistema federal de deslinde de competencias. La Nación tiene atribuidas determinadas competencias y todas aquellas otras que no le fueran delegadas son reservadas para las provincias. Es un sistema de competencias deslindadas. Cada una ejerce las propias en sus respectivas esferas. Eventualmente puede haber concurrencia en algunas actividades, como ocurre en materia impositiva con determinados impuestos, pero a partir de actividades propias de una y de otra.

Acá vamos a una integración de actividades entre la Nación y las provincias, situación que hasta el día de hoy no se daba porque atento a los principios de la Constitución Nacional todo lo que era materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales caía dentro de la esfera propia de las provincias, o en el caso particular de la Capital Federal, del Congreso Nacional como legislatura local.

Voy a revisar rápidamente las distintas leyes que se sancionaron en nuestro país en este aspecto para que se advierta con nitidez: lo que estoy diciendo. La ley 13.273 de bosques y tierras forestales de 1948, establecía en su artículo 3° que sometía a las disposiciones de la ley los bosques y tierras forestales ubicados en jurisdicción federal y, además, los ubicados en las provincias que se acogieran al régimen de la presente ley. Hacía falta una adhesión provincial.

La ley 20.284 de 1973, sobre preservación de los recursos del aire, establecía que sujetaba a las disposiciones de la misma a las fuentes capaces de producir contaminación atmosférica ubicadas en jurisdicción federal y en la de las provincias que se adhirieran a la misma. Seguimos con el mismo principio.

La ley 22.421 de 1981, de protección y conservación de la fauna silvestre, establecía expresamente en su artículo primero la concurrencia del Estado nacional o las provincias en sus respectivas jurisdicciones, y luego hablaba de lo que era la jurisdicción nacional.

La ley 22.428 también del año 1981, establecía en su artículo 2° que el Estado nacional y las provincias que se adhieran al régimen de la presente ley fomentarán la acción privada destinada a la consecución de los fines mencionados en el artículo 1°. Se refería a la ley de fomento de la conservación del suelo.

La ley 23.879, sobre evaluación de las consecuencias ambientales que podían producir en el territorio argentino represas construidas o en construcción o planificadas; también en sus artículo 1° y 2° hacía la distinción entre lo nacional y lo provincial.

La ley 24.051, de residuos peligrosos, dice expresamente lo mismo en su artículo 1°, ya que prohíbe —sujeto a las disposiciones de la ley— los residuos que estén ubicados en lugares sometidos a jurisdicción nacional o aunque ubicados en un territorio de una provincia estuvieran destinados al transporte fuera de ella. Y luego prevé un régimen de adhesión de las provincias. A esta ley, que es la más nueva, algunas provincias se han adherido y otras no.

Ahora vamos a cambiar este sistema.

Sr . PRESIDENTE.— Ruego a los señores convencionales guardar silencio y escuchar al orador.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Santa Fe.

Sr. NATALE.— Ahora vamos a cambiar el sistema de la Constitución. Ya no legislará en esta materia el Congreso de la Nación como legislatura local de la Capital Federal y deberá esperar que las provincias se adhieran. Ahora el Congreso de la Nación legislará para todo el país.

Convención Nacional Constituyente

Voy a hacer una digresión a este respecto. Con la reforma que se está previendo para el estatuto autónomo de la Capital Federal se va a perder aquel carácter orientativo que desde el siglo pasado tuvo el Congreso de la Nación para sugerir la legislación provincial cada vez que legisló para la ciudad de Buenos Aires.

Recordemos simplemente la ley 1.420, de educación común y gratuita, una de las más importantes sobre las que está asentada la educación de nuestro país. Fue sancionada por el Congreso de la Nación para la ciudad de Buenos Aires y luego las provincias adaptaron su legislación a la legislación nacional.

Creo que con la reforma que se va a introducir al régimen jurídico de la Capital Federal se va a perder esta gran capacidad de legislación que todas las provincias tuvieron a través de la influencia intelectual que suponía la que ejercía el Congreso de la Nación para la Capital Federal.

Vuelvo al tema de los recursos naturales. Ahora tendremos un mecanismo distinto. La legislación nacional establecerá los resguardos de protección mínima comunes a todo el territorio del país, aquellos sobre los que haya consenso general de que deben ser imprescindibles tutelar en todo el ámbito de la geografía argentina. Allí legislará el Congreso de la Nación.

Pero las provincias seguirán siendo autoridad de aplicación tanto en el ámbito administrativo como en el ámbito jurisdiccional de la legislación federal que se dicte sobre esta materia.

Creo que esto debemos precisarlo con mucha claridad porque en función de la innovación que estamos haciendo sobre nuestro sistema federal debe surgir sin ninguna duda en el ámbito de la Convención Constituyente qué es lo que se quiere establecer con estas cosas.

La legislación de protección mínima común a todo el país habrá de ser dictada por el Congreso de la Nación, pero la aplicación y la jurisdicción sobre esa legislación seguirá correspondiendo a las provincias, con una solución similar a la del artículo 67, inciso 11. de la Constitución Nacional cuando atribuye al Congreso de la Nación dictar la legislación de fondo, pero preserva las jurisdicciones locales para su respectiva aplicación.

En todo lo demás, en todo lo que sea necesario para complementar, implementar o extender, a partir de ese piso mínimo, las exigencias de tutela del medio ambiente las provincias conservarán íntegros sus poderes actuales. Porque hay necesidades comunes a todo el país, pero también hay necesidades específicas de cada región. Unos son los problemas del medio ambiente en la Patagonia, otros los problemas en el litoral y otros en la zona de Cuyo o el norte argentino. Hay problemas comunes específicos sobre los que legislará el Congreso de la Nación, pero los que le interesen a los patagónicos los resolverán las provincias patagónicas y lo que nos interese a los litoraleños lo resolverán los provincias litoraleñas.

Esta es la solución que se ha encontrado, acerca de la cual ha habido coincidencias en los distintos dictámenes de la Comisión de Redacción que, seguramente, permitirá plasmar una norma de complementación de la actividad federal y la actividad provincial en resguardo del medio ambiente.

El despacho de la Comisión de Redacción tal cual fue suscripto, en coincidencia con el despacho presentado por nosotros, sintetiza lo que estoy diciendo en la siguiente expresión: "Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección y a las provincias las necesarias para complementarlas sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales" Seguimos acá la forma del artículo 67, inciso 11. que me parece tiene una clara comprensión e interpretación al cabo de muchos años dentro del sistema jurídico de nuestro país.

Convención Nacional Constituyente

Concluyo, señor presidente, señalando que entendemos que el despacho de la mayoría ha logrado aproximarse bastante a un criterio razonable en lo que hace a la tutela del medio ambiente y los recursos naturales.

Hicimos nuestro propio dictamen de minoría en la inteligencia reiterada de que la Constitución Nacional no tiene que ser excesiva en la solución y, menos aún, en la cristalización de soluciones que deben quedar siempre abiertas a la plasticidad de la ley. Es un error creer que el convencional constituyente puede tener mejor o más sano criterio que el legislador nacional para resolver determinadas cuestiones. A veces, porque estamos muy convencidos de algo, queremos ponerlo en la Constitución creyendo que, porque somos convencionales y porque tenemos un poder mayor que el del Congreso, podremos establecer definitivamente algunas cosas sin advertir, señor presidente, que la mutación tan sensacional de la vida y de los tiempos, máxime en los que vivimos, nos obliga a ser muy prudentes en no cristalizar definitivamente ningún concepto que pueda tener vigencia hoy pero que pueda perderla dentro cinco o diez años. Y la experiencia constitucional argentina indica que no se reúnen convenciones constituyentes a cada rato.

Por eso preferimos que muchas de estas soluciones sean arbitradas por el Congreso Nacional, que debe merecer tanto respeto y confianza a la sociedad argentina como esta Convención Constituyente. No es más patriótica la Convención Constituyente que el Congreso de la Nación; en definitiva, está integrada por los mismos seres humanos que forman los cuerpos que gobiernan el país.

Termino, señor presidente, diciendo que con este despacho se introduce una innovación muy importante en la relación entre la Nación y las provincias en lo que hace al cuidado del medio ambiente y los recursos naturales. En este sentido, el párrafo tercero del dictamen de mayoría es similar al párrafo segundo del despacho elaborado por nosotros. Lo demás indica un criterio orientativo para el legislador que, seguramente, tendrá que buscar el equilibrio y la justa armonía entre la necesidad de proteger el medio ambiente y, al mismo tiempo, estimular las actividades productivas de la economía de nuestro país. (*Aplausos*)

Sr. PRESIDENTE.— Antes de ceder la palabra al último orador, porque vamos a pasar a un cuarto intermedio a las 22, esta Presidencia advierte que dentro de los próximos cinco minutos quedará cerrada la lista de oradores que ya alcanza a cincuenta y cuatro expositores.

Los señores convencionales pueden insertar sus discursos que serán muy bien recibidos y, por otra parte, que no es obligatorio agotar el tiempo de que disponen reglamentariamente.

Tiene la palabra el señor convencional por Buenos Aires, del Frente Grande, Juan Schroder.

Sr. SCHRODER.— La crisis ecológica que está provocando la destrucción sistemática de la vida nos obliga a crear una nueva concepción del hombre que asocie la libertad con la responsabilidad social, corrigiendo así la causa ideológica...

Sr. PRESIDENTE.— Señor convencional: le solicitan una interrupción.

Sr. SCHRODER.— Sí, la concedo.

Sr. PRESIDENTE.— Tiene la palabra el señor convencional por la Capital Federal, del Frente

Convención Nacional Constituyente

Grande, Aníbal Ibarra.

Sr. IBARRA.— Señor presidente: simplemente para aclarar que el hecho de que usted anunciara el cierre de la lista de oradores ha provocado un desorden no querido ni pretendido pero que impide escuchar al señor convencional que está haciendo uso de la palabra. Por lo tanto, como es un trámite inevitable, solicito que una vez que se recomponga la situación continúe exponiendo el convencional que está haciendo uso de la palabra. De lo contrario, me parece que estamos ante una falta de respeto.

.....

—*Luego de unos instantes:*

Sr. PRESIDENTE.— Disculpe, señor convencional, pero estamos accediendo a un pedido de su compañero de bancada de interrumpir...

Sr. CAPPELLERI.— Señor presidente: pido la palabra para una cuestión de orden. En los anteriores temas —y ha dado buenos resultados— se elevó a través de los bloques la nómina de los oradores a los efectos de que no hubiera una cola frente a la Presidencia mientras están hablando los distintos convencionales. Es decir que, en este caso, propongo lo mismo canalizando el listado a través de la secretaría de los bloques y la secretaría de la Presidencia a los efectos de ordenar la cuestión.

Sr. PRESIDENTE.— Es atinada su observación, pero esta Presidencia aclara que el murmullo no viene precisamente de los que se están anotando sino de otros sectores del recinto.

Contando con la buena voluntad de los señores convencionales, puede proseguir en el uso de la palabra.

Sr. SCHRODER.— Gracias, señor presidente.

Decía que la crisis ecológica que está provocando la destrucción sistemática de la vida nos obliga a crear una nueva concepción del hombre que asocie la libertad con la responsabilidad social corrigiendo así la causa ideológica de este despropósito de la Humanidad, dando nacimiento a la recuperación para que el medio ambiente vital tenga condiciones naturales necesarias para lograr un planeta ecológicamente sostenible. Y cuando hablamos de corregir la causa ideológica me estoy refiriendo a la sociedad consumista que ha llegado a implantar con una visión totalmente cortoplacista, con métodos que impulsan peligrosamente al colmo del consumismo, el *úselo y tírelo*. O sea, la industria de lo descartable. Esta situación hace que, a través de este modelo, sólo un tercio de la población consuma el 80 por ciento de las materias primas que está brindando el planeta, y que el resto, las dos terceras partes, constituidas por el mundo pobre subdesarrollado o por el tercer mundo, como se lo quiera denominar, se deba conformar sólo con el 20 por ciento. Esta situación produce hambre, desnutrición y muerte. Al respecto, recordemos que UNICEF nos dice que cada minuto mueren de hambre treinta niños, sin contar los que quedan tullidos o mueren después de los cinco años de edad.

Además, esto produce un acelerado agotamiento de los recursos, de los componentes naturales, sin contar la grave situación provocada por la depredación y la contaminación; al mismo tiempo surgen problemas por acumulación de basura, sin que gran parte de ella pueda ser reciclada.

Convención Nacional Constituyente

Por ello el Frente Grande considera que no se pueden obviar temas relacionados con la defensa de la calidad de vida de todos los habitantes de nuestro territorio. En tal sentido, en las reuniones de comisión hemos sostenido y seguimos haciéndolo acá —y no es cuestión de despreciar esta expresión, como han manifestado algunos convencionales— que queremos reemplazar la expresión "desarrollo humano" por "desarrollo sustentable". Es un gran error seguir hablando del ser humano, que es el que nos ha llevado a la situación que vivimos, y constituye un componente más de todos los ecosistemas. No se puede arrogar el derecho de ser el dueño de la naturaleza para explotarla y administrarla como quiera. El ser humano no es el eje de los ecosistemas, sino que es una parte más.

También quiero referirme, señor presidente, a que en la comisión se discutió largamente el tema referido a la obligación de recomponer. Después, en la Comisión de Redacción se agregó: según la ley lo establezca.

Aquí el convencional Natale hizo una gran alocución sobre lo que es el Congreso y dijo que hay que confiar en él. Por mi parte, confío en los legisladores; confío en los seres humanos. Pero también hay que ver qué pasa en el Congreso y por qué nosotros buscamos una mayor jerarquía en la Constitución.

En el Congreso de la Nación se debatió la ley 24.197, tratando de encontrar una protección del ambiente humano y de los recursos naturales, con el estudio de factibilidad de proyectos de ingeniería y obras públicas. En esa ley se hablaba explícitamente del impacto ambiental, cosa que nunca fue considerada en nuestro país, y como fue rechazada por el ministro de Economía, fue vetada por el decreto N° 1096 del Poder Ejecutivo. Entonces, qué garantía me ofrece, no ya el Congreso o sus integrantes, sino un Poder Ejecutivo que veta una ley simplemente porque no encaja en su modelo económico.

El ministro de Economía justificó ese proceder diciendo que el control ambiental aumentaría los plazos de tramitación de cada proyecto. Pero esto, y perdón por el término, señor presidente, es totalmente ridículo. Porque si la naturaleza tarda miles de años en recomponerse —recomponer una capa fértil solamente en nuestro campo tarda 500 años—, ¿qué me habla el señor ministro de los tiempos? (*Aplausos*) Este es un ejemplo y hay muchos más.

Aquí se habló también de la ley de residuos peligrosos, que contemplaba los tóxicos y los radiactivos. Me extraña que el legislador Natale no sepa que esa ley fue tan mal reglamentada que hoy en día está habilitada la introducción de residuos tóxicos y radiactivos en nuestro país. Entonces, debe tener jerarquía constitucional. Por eso, por lo menos los bloques mayoritarios de esta Convención han incluido esa cláusula que, por suerte, ha quedado.

Sr. NATALE.— ¿Me permite una interrupción, señor convencional?

Sr. PRESIDENTE.— El señor convencional le solicita una interrupción, ¿se la concede?

Sr. SCHRODER.— Durante mi presencia en esta Convención, que fue de muchas horas, no pedí nunca una interrupción. Solicito que se me respete esa tesitura.

Sr. NATALE.— Yo las concedo siempre. Esa es la diferencia.

Sr. PRESIDENTE.— Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Convención Nacional Constituyente

Sr. SCHRODER.— En cuanto al segundo párrafo, donde dice: "El Estado proveerá...", creemos que el verbo proveer está mal empleado. Debería decir que el Estado garantizará.

El diccionario de la lengua española dice respecto de garantizar: derechos que la Constitución de un Estado reconoce a todos los ciudadanos. Proveer: prevenir, juntar y tener prontos los mantenimientos u otras cosas necesarias para un fin.

El diccionario jurídico habla de las garantías constitucionales y dice que son las que aseguran a los ciudadanos el ejercicio de los derechos políticos, civiles, penales, procesales, sociales, económicos, consignados en los códigos fundamentales de los Estados. Y al referirse a proveer dice: dictar una resolución que no sea definitiva.

Entonces, mi bloque sigue sosteniendo que el término correcto es garantizar y no proveer.

También con respecto al mismo párrafo sostenemos a protección a las especies que configuran la flora y fauna silvestres, de la explotación económica por métodos que induzcan a su depredación. Y acá, curiosamente, la Comisión de Redacción sacó un término de un despacho de minoría, que es el de la explotación económica.

Voy a fundamentar con dos ejemplos solamente, debido al escaso tiempo de que disponemos. No soy un loquito verde al que por ser ecologista se le ocurrió incluir algunas cosas en la Constitución por el solo hecho de ponerlas. Ocurre que hemos perdido todos nuestros bosques de quebracho, todos nuestros bosques autóctonos, y nos queda menos del 10 por ciento de lo que teníamos. En cuanto a los quebrachales, hemos acabado de ceder 50 mil hectáreas a la empresa Australian Argentine Agriculture para que sean explotados. También está el caso de los algarrobales. Eso, en cuanto a la flora.

En cuanto a la fauna, exportamos 2.500.000 cueros de lagarto overo por año. Estas son cifras de estadísticas oficiales.

Quisiera que alguien me dijera cómo puede resguardarse una especie y por qué no se puede incluir una cláusula que prohíba la explotación comercial o económica por métodos que induzcan a su depredación

Con respecto al mismo párrafo habíamos hablado también de la diversidad genética y me sorprendió mucho encontrar convencionales que no sabían qué era. Esa expresión quedó en el despacho de mayoría. Pero para nosotros era importante que se dijera: "precautelando el interés nacional". ¿Por qué? Porque en el mundo avanzado al cual queremos entrar se habla al respecto como del cuarto recurso. Y no lo dicen los ecologistas sino los científicos.

También sabemos que Estados Unidos no hace mucho terminó patentando los seres vivos. Es decir que hoy en día se patenta una planta o un animal y donde quiere que se encuentren hay que pagar derechos si se desea utilizarlos. Puedo mencionar ejemplos. En el bosque andino patagónico tenemos un árbol, el raulí, que es resistente a las lluvias ácidas. Si alguien nos quita este recurso y lo patenta, nosotros no podremos tenerlo y venderlo a los países que sufren la lluvia ácida, sino que lo va a vender quien tenga esa patente.

Entonces, nos parece importantísimo que además de proteger la diversidad genética especifiquemos para qué, para precautelar nuestro interés nacional.

También en cuanto a ese párrafo hablábamos del derecho a obtener y a recibir información. El término quedó muy "lavado" en el despacho de mayoría, porque dice: "El Estado proveerá ... a la información y educación ambientales". Esto no aclara lo que nosotros queremos como Frente Grande, es decir, el derecho a obtener y recibir información, a evitar hechos consumados, para que el ciudadano tenga ese verdadero protagonismo, de lo que tanto le

Convención Nacional Constituyente

hablamos y nunca cumplimos. Al respecto, quiero dar dos ejemplos. Cuando el ministro Cavallo desarrolló el proyecto de ampliación de la Autopista Panamericana los vecinos que quisieron defender sus derechos no pudieron porque no tuvieron acceso a la información.

Hace muy poco tiempo fui personalmente a la Secretaría de Recursos Naturales porque en este momento se están recibiendo ofertas para poner cuatro plantas de residuos tóxicos en zonas densamente poblada del Gran Buenos Aires. Cuando pedí el pliego para consultarlo me lo dejaban ver pero no me lo podía llevar si no pagaba diez mil dólares. ¿Dónde está el derecho a la información? ¿Dónde puedo tener ese derecho para poder dar mi opinión contraria o buscar universidades u otras instituciones que den otra aplicación a mi derecho sobre el impacto ambiental, de la que le da el Estado?

Con respecto al párrafo que prohíbe el ingreso de residuos, que también fue muy debatido porque se confunden los residuos radiactivos con los tóxicos o peligrosos, equivocadamente acá se dijo que el convenio de Basilea contemplaba los residuos radiactivos, lo que no es cierto. Lo deriva a la Organización Internacional de Energía Atómica, la que dice textualmente que si el residuo está bien embalado no es peligroso. Por eso no es casual que casi todos los países del Tercer Mundo tengan esta cláusula en sus constituciones.

Lo que también agregábamos a este párrafo es la prohibición de la utilización de métodos o tecnologías prohibidas en su país de origen o desarrollo original.

Hay muchos tipos de industria pero fundamentalmente tenemos las que nos tratan de exportar desde el Primer Mundo. Aquí se han parado muchísimos proyectos porque los vecinos o las organizaciones han hecho movilizaciones. Tenemos el caso de Eximar, Altid, Petrosur, en la Patagonia; el caso de Hidronor o Ekonor en el partido de Exaltación de la Cruz en la provincia de Buenos Aires, con aprobación del Ministerio de Salud provincial. Esta última empresa estaba sancionada y penada en España por traficar con residuos. Entonces, ¿dónde tengo la defensa?

Además, ya que estamos hablando de la provincia de Buenos Aires, quiero decir cómo se elaboran las leyes, incluso las que hacen justamente a la calidad de vida de los habitantes. Muchas se sancionan sobre tablas a pesar de que hay un legislador que es el presidente de la Cámara de Diputados, el señor Osvaldo Mercuri, que se jacta de hablar de un Pacto Ecológico Bonaerense. Voy a dar los datos. ¿Saben cómo se aprobó la ley 11.459, de conversión industrial—fíjense lo que significa en el cordón del Gran Buenos Aires—? Se aprobó sobre tablas sin despacho de comisión pese a la existencia de las comisiones de Salud Pública, de Ecología, de Industria y de Legislación, todas las cuales tendrían que haber trabajado en el tema. Uno de los artículos es tan aberrante que autoriza a las industrias a las cuales no se les da un certificado ambiental a los 120 días a tenerlo automáticamente por dos años. Me pregunto cómo puede ser que esto ocurra en una legislatura.

Pero la cuestión no termina aquí. La ley 11.469, de creación del Instituto Provincial del Medio Ambiente, también fue sancionada sobre tablas, sin despacho de comisión.

Sr. PEDERSOLI.— Solicito una interrupción, señor presidente.

Sr. SCHRODER.— La ley 11.347, sobre residuos patogénicos, fue aprobada en un día por la Cámara de Diputados y después también fue aprobada en la Cámara de Senadores sin despacho de comisión.

Sr. PRESIDENTE.— Si me permite, señor convencional, usted manifestó que no dará

Convención Nacional Constituyente

interrupciones. Un convencional insiste en que le pregunte nuevamente si le concede una interrupción.

Sr. SCHRODER.— No le doy la interrupción.

Sr. PRESIDENTE.— Ruego tener en cuenta, señores convencionales, que el señor convencional no concede interrupciones.

Continúa en el uso de la palabra el señor convencional por Buenos Aires.

Sr. PEDERSOLI.— He sido aludido.

Sr. PRESIDENTE.— No ha sido aludido.

Sr. SCHRODER.— En cuanto a las industrias que nos tratan de exportar, por si alguien no lo sabe, especialmente los grandes defensores de las industrias, vuelvo a decir que hay buenas y malas pero para algunas son todas buenas, en 1990 se exportaron en todo el mundo 40 millones de toneladas de desechos para su reciclado, nueva forma de introducirnos residuos. Esto generó ingresos por 38 mil millones de dólares. El 70 por ciento de esos desechos fueron a parar al mundo pobre porque es el que tiene problemas económicos y el que a veces, en la desesperación, trata de obtener un peso a través de esos residuos altamente contaminantes.

Por último, quiero hablar de un tema que me preocupa muchísimo. Cuando hablamos de la acción popular a través de la Justicia discutimos con los bloques y el punto quedó reducido a un recurso de amparo. Nosotros creemos imprescindible incluir expresamente en este artículo el derecho de todos los ciudadanos al ejercicio de las acciones judiciales y administrativas.

Aquí se llegó a hablar hasta de la industria del juicio y de que esto está contemplado en el Código Civil. Quisiera saber si los que hablaron así alguna vez fueron a un juzgado para ver qué les contestaban. Nosotros, a través de una fundación Tierralerta en la que estoy trabajando, hemos empezado el famoso juicio de los pingüinos, el de las toninas overas y el del desfoliante 2, 4, 5 T, que es el agente naranja. Cada vez que vamos a un juzgado rezamos para que el juez tenga la claridad para darnos lugar. Esa es la situación que existe en estos momentos en la República Argentina. (*Aplausos*)

Acá se habló mucho de intereses difusos y de que el ciudadano debe tener jerarquía. Yo hablé del veto del ministro Cavallo a la ley 24.397. También quiero decir que cada vez que el ministro viaja al exterior en tren de buscar inversores siempre afirmó que nuestro país es mucho más permisible en controles ambientales. Eso es decir: "Señores: vengan que acá no hay controles".

Los empresarios que acompañaron al presidente Menem en su viaje a Canadá manifestaron públicamente que si se aprobaban los proyectos presentados referidos al medio ambiente —todavía no teníamos despachos de comisión— y de defensa del usuario y el consumidor habría una infinidad de regulaciones y con ello la posibilidad de nuevas dosis de corrupción en la Argentina. No sé qué decían. ¿Quiénes iban a "coimear" a los jueces? No lo sé; creo que los mismos industriales. Esto es confuso.

Allí comenzó la ofensiva de la Unión Industrial Argentina, fiel defensora de los conceptos del ministro de Economía. Su presidente, el señor Blanco Villegas, que estuvo en esta Convención y creo que se entrevistó con usted, señor presidente, manifestó textualmente: "Nos

Convención Nacional Constituyente

preocupa la obligación de recomponer el daño ambiental..." esto no es ninguna noticia, "...ya que no existe industria sin contaminación...", lo cual también es cierto. "De lo que se trata no es evitarla sino de administrarla". Esto es igual que administrar la muerte. ¿Cómo voy a administrar la contaminación? La tengo que evitar. Estas son las personas que han hecho presión o, como dicen hoy en día, *lobby* para que no tengamos el recurso de amparo o se ponga "recomponer según lo establezca la ley".

El señor Cavallo y la señora María Julia Alsogaray entienden que la cláusula de amparo producirá la industria del juicio. Díganme dónde en nuestro país tenemos una industria del juicio. No existió ni con el divorcio, pese a que medio país está divorciado. Entonces, ¿dónde está esa industria? Esa afirmación es faltarle el respeto a los jueces y a los fiscales, es como decir que si cualquiera se tirara todo el mundo haría un juicio.

Aquí está lo grave. Esta alta presión del señor ministro de Economía y de su plan económico, de María Julia Alsogaray y de la Unión Industrial Argentina hizo que de pronto viésemos con mucha preocupación que de los 112 proyectos presentados sobre el tema de la protección del medio ambiente, 57 consagraran expresamente en su texto la legitimación a todo ciudadano a interponer la acción judicial, 16 lo consignaran en sus fundamentos como la necesidad de implementar la protección jurisdiccional de estos derechos por parte de cualquier individuo a través de la vía del amparo. También los señores convencionales Quiroga Lavié, Yoma, Carrió, Irigoyen, Maqueda y Berhongaray presentaron proyectos donde se otorga, a través del recurso de amparo, legitimación a todos los ciudadanos.

Pero lo más significativo de todo esto —y me imagino a quienes votaron a estos constituyentes esperando que cumplan con lo que tienen como pensamiento y como línea política— es que solamente dos proyectos, uno presentado por los convencionales Barra y Masnatta y otro por la convencional Falbo, adoptan el criterio restrictivo de legitimar solamente a las personas jurídicas. Entonces, quiero que me expliquen cómo vamos a hacer una Constitución para el futuro si vamos para atrás. En el mismo partido está el doctor Antonio Cafiero, Aráoz, Alasino, Hitters, usted mismo, señor presidente, Marín, Márquez y Bello, quienes han hablado del recurso de amparo y de legitimar a los ciudadanos.

Pero tengo la alegría de que las provincias de Salta, Tierra del Fuego, Río Negro, La Rioja, San Juan y Córdoba consagran en sus respectivas constituciones la protección de los intereses difusos. A nivel internacional lo hacen las constituciones de nuestros hermanos latinoamericanos Colombia, Paraguay y Brasil. Además está el principio 23 de la Carta Mundial de la Naturaleza y el principio 10 de la Declaración de Río, donde muchos políticos fueron y hablaron pero después quedó todo en la nada.

Dejar tal como está redactada esta cláusula sobre el medio ambiente es avalar las declaraciones del vicepresidente del Banco Mundial, Lawrence Summers, que instó a estimular la migración de las industrias sucias hacia los países pobres por tres razones: por la lógica económica de volcar la basura tóxica sobre los países de menores recursos; por los aún bajos niveles de polución en los países con zonas despobladas; y por la escasa incidencia que puede tener el cáncer que eso produce, ya que la expectativa de vida en estos países es mucho más corta. Esto es el resumen de la exitosa corriente del realismo capitalista a la que adhieren Cavallo, María Julia Alsogaray y la Unión Industrial Argentina, de la que muchos de sus socios son responsables de lo que pasa especialmente en los grandes centros o cordones industriales.

La fórmula de este modelo se ajusta al costo—beneficio. Ello es totalmente aberrante ya que el costo son las enfermedades y muertes, mientras que el beneficio consiste en tener un poco

Convención Nacional Constituyente

más de dinero para tener mucho más poder. Este es un fenómeno mundial, no sólo de nuestro país.

Quisiera hacer un llamado a la reflexión. Escuché todos los discursos de los señores convencionales, y anoté una expresión del señor presidente acerca de que la Constitución es para los hijos y para los hijos de sus hijos; el señor convencional Alfonsín señaló que somos responsables ante los que están por venir; el señor convencional Alasino se refirió al sentido ético por la vida y a la ética de la responsabilidad. En el convencimiento de que todos queremos bregar para que esto sea así, quisiera que tengamos una Constitución que jerarquice la protección del medio ambiente y de los componentes naturales en nuestro país. Con esto no quiero decir que los demás países estén mejor sino que deseo que vayamos todos hacia adelante, especialmente por las generaciones futuras.

Para terminar mi exposición quiero recordar una frase escrita por el general Juan Perón —con quien tuve el gusto de estar en abril de 1972— en el documento —cuya borrador tuve en mis manos— elevado a la reunión de Estocolmo, la primera reunión planetaria en alertar sobre este problema. Decía: "Hay que crear al hombre nuevo para construir un mundo físicamente nuevo." Lo único que pido es que no esperemos otros veintidós años con las mismas excusas que hemos escuchado acá, manteniendo un problema cuya solución es vital para mejorar la calidad de vida y salvar vidas humanas en nuestro territorio. (*Aplausos. Varios señores convencionales rodean y felicitan al orador.*)

Sr. PRESIDENTE.— Invito al cuerpo a pasar a cuarto intermedio hasta mañana a las 10.

.....

—*Son las 22 y 2.*

¡Error! No se encuentra el origen de la referencia. **Mario A. Ballester**
Director del Cuerpo de Taquígrafos

6

APENDICE

I

SANCIONES DE LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE

Sumario

.....

—*El texto de la resolución aprobada es el siguiente:*

LA CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE,

Convención Nacional Constituyente

SANCIONA:

El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración; y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez.

La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial.

II INSERCIONES² Sumario

I

Solicitada por la señora convencional Arellano DEFENSORIA DEL PUEBLO

Estamos frente a un debate que como resultado nos dará la incorporación en el texto de la Carta Magna de una institución que amerita numerosos antecedentes en el derecho constitucional comparado, arrojando los mismos un balance colector de ricas experiencias en lo que concierne a la protección y defensa de los derechos e intereses de los habitantes, como es la Defensoría del Pueblo.

Nuevamente las constituciones de provincias, —como bien podría decir hoy el maestro Carlos Sánchez Viamonte—, han marcado rumbos en nuestro ordenamiento constitucional nacional, ya que la figura del Defensor del Pueblo ha sido a la fecha consagrada por varias cartas provinciales.

Esta institución, de seguro, habrá de convertirse en un instrumento de participación de la ciudadanía que mejorará la defensa, la tutela de los derechos e intereses de los hombres y mujeres frente a una creciente actividad estatal, a la par que enriquecerá los medios de contralor de la administración pública y de aquellos particulares que ejecuten algún cometido de la misma.

Es de esperar que la nueva ley especial del Congreso Nacional que regule su funcionamiento y organización sepa encontrar las formas, los procedimientos para encausar la capacidad de crítica, de denuncia, de protesta que la comunidad tiene y utiliza a menudo en términos de impugnación y censura a los defectos de la Administración como un capital positivo, como un potencial de cambio ante los abusos, desviaciones, negligencias, discriminaciones, demoras y demás circunstancias propias de un largo y penoso etcétera provocado por la mala administración.

En tal sentido basta repasar las secciones de las cartas de lectores de todos los periódicos del país para dimensionar en toda su entidad para tener una cabal comprensión de las miles de cotidianas quejas por cuestiones que los burócratas podrían calificar de pequeñeces o nimiedades— y que tal vez, en un contexto general, lo sean—, pero que a menudoso cuestiones fundamentales para el ciudadano común, que afectan gravemente la vida de los habitantes.

Y ante esta situación los remedios clásicos administrativos o judiciales se tornan harto ineficaces, insuficientes, inactuales, cuando no inaccesibles, dejando al hombre común inerme frente a la desidia de la Administración y de los burócratas.

Aún en países como el nuestro, con procedimientos administrativos suficientemente garantizados, una figura como la Defensoría del Pueblo es necesaria, pues el constante incremento de la Administración, donde diariamente se toman miles de decisiones, algunas de ellas indudablemente causan indebidamente perjuicios y trastornos a los administrados, y, antes de internarse en el procedimiento administrativo o intentar la vía jurisdiccional — con todas las características de lentitud, insuficiencia y onerosidad que estos encierran—, será más práctico, más sencillo recurrir, sin mayores formalidades al Defensor del Pueblo.

A través de este verdadero abogado de la sociedad, podremos avanzar en aquello de que —parafraseando a Mariano Moreno— "el pueblo no debe contentarse con que su Administración obre bien, él debe aspirar a que nunca pueda obrar mal".

Es decir, señor presidente, que las situaciones de las que habrá de ocuparse la Defensoría del Pueblo, hacen en definitiva a un mejor trato del aparato estatal para con los ciudadanos, hace al combate contra las rutinas burocráticas, y aquí no habremos de entrar a describir los innumerables casos que existen al respecto, solo a guisa de ejemplo, de sublime ejemplo, de lo que debemos desterrar, mencionaré un solo caso.

Hay un trámite pendiente, una deuda de la burocracia argentina con el pueblo hermano de Tucumán, derivada de un legado de uno de los más preclaros hombres de la nacionalidad.

En efecto, en el año 1813, el General Manuel Belgrano recibió un sable con guarnición de oro y 40.000 pesos fuertes en reconocimiento por su actuación militar en el Norte, decidiendo el prócer conservar para sí el objeto y donar en gesto enaltecedor, el dinero para la erección de cuatro escuelas en distintos lugares, una de ellas en la Provincia de Tucumán, la que hasta la actualidad no ha sido construida por esos avatares de la burocracia.

Podemos afirmar sin hesitación, que de haber existido esta institución en su momento, los tucumanos no llevarían casi dos siglos esperando para haber cumplido el anhelo del venerable Belgrano de construir con sus dineros una escuela en Tucumán.

Por último, señor presidente, la asignación de legitimidad procesal para el Defensor del Pueblo, entiendo que es de trascendental importancia, ya que como sostiene Gozaini, al estar habilitado para iniciar acciones o recursos judiciales en casos en que no obstante los tribunales puedan brindar una solución idónea al fondo de la cuestión, puede ocurrir que por problemas de falta de personería, de legitimación, de fondos o de tiempo, puede no haber un individuo legitimado, o bien estándolo, no esté dispuesto a iniciar la acción (Gozaini Osvaldo Alfredo, "El Ombudsman ¿Utopía o realidad?", El Derecho, año XXXI, N°8248, 13 de julio de 1993, pag. 4).

1. Por razones técnicas, las restantes inserciones serán publicadas en los tomos definitivos de los Diarios de Sesiones de esta Convención Nacional Constituyente.

Convención Nacional Constituyente

En tal sentido, es del caso resaltar la relevancia de otro artículo nuevo que ha recibido despacho de la Comisión respectiva, en la inteligencia de establecer la constitucionalización de la Acción de Amparo. El mismo otorga amplia legitimación procesal al Defensor del Pueblo, a fin de que también pueda incoar las acciones judiciales pertinentes en defensa de los intereses de toda la comunidad, mediante la sumarísima Acción de Amparo en el caso de algún acto u omisión de autoridades públicas o particulares que lesione, restrinja, altere o amenace los llamados derechos de tercera generación, derechos difusos o de incidencia colectiva, es decir, en circunstancias en que los habitantes puedan verse afectados por un accionar actual o potencialmente lesivo con trascendencia de la propia esfera individual del afectado. Así, debido a las complejidades de la vida moderna, la Defensoría del Pueblo habrá de ser una herramienta útil y expedita para la tutela y protección del hombre y la mujer comunes frente a los abusos y deslealtades que existen en actividades que tienden a un ejercicio monopólico u oligopólico — como la producción y comercialización de bienes y servicios—, la degradación del medio ambiente y las discriminaciones arbitrarias.

Esta situación de estar dotado de legitimación lleva a compartir parcialmente competencias con el Ministerio Público, creando una feliz complementación, y de ninguna manera una colisión entre las funciones de ambos. Y quienes cuestionan la convivencia de tal concurrencia, responden junto a Padilla de que 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 afectarlos (PADILLA, Miguel M., La Ley, Tomo 1993— D, pag. 839).

2

SOLICITADA POR LA SEÑORA CONVENCIONAL CARRIO OPINION SOBRE DEFENSOR DEL PUEBLO.

El texto sugerido tiene antecedentes en el artículo 144 de la Constitución de La Rioja, art. 124 de la Constitución de Córdoba, y en el art. 52 de la Constitución de España.

La política constitucional que preside el texto sugerido tiene como criterios rectores los siguientes:

1º) La creación constitucional de un defensor del pueblo que, sin perjuicio de la actividad de los particulares y de las asociaciones privadas, se convierta en un eficaz control de los derechos constitucionales de los habitantes, de los intereses difusos y colectivos y que sean un eficaz contralor sobre la administración pública.

2º) Que si bien debe entenderse como comisionado del Congreso de la Nación y deba rendir informes anuales ante él, goce de autonomía y no esté sujeto a instrucciones.

3º) Que cuente con legitimación procesal amplia para la defensa de los derechos e intereses ante la administración de justicia.

En efecto, esta institución tuvo su origen en el resultado de la evolución en las relaciones Rey—Parlamento en el Estado de Suecia. En 1713 Carlos XII, ante los problemas de índole militar y políticos nombró en la capital del país un funcionario que sería su representante o delegado para asegurar la fidelidad de los servidores de la Corona. En un comienzo recibió el nombre de Oficina de Procurador Supremo y luego Canciller de Justicia. En 1809 la Constitución creó junto al Canciller de Justicia el Ombudsman, representante del parlamento encargado de velar por el cumplimiento de las Leyes, siendo concebido como un medio para equilibrar las amplias facultades otorgadas al Rey y su Consejo por una Constitución de tipo monárquico.

En nuestros días Suecia cuenta con cuatro Ombudsman del tipo clásico de esta institución: uno es el jefe responsable del organismo y quien decide las principales cuestiones, imparte orientaciones de carácter general y se ocupa de la vigilancia de los asuntos relacionados con la administración; otro revisa lo atinente a la justicia, policía y cárceles; el tercero tiene a su cuidado las fuerzas armadas y las cuestiones civiles; finalmente, el último se ocupa de los impuestos y tasas.

También en el art. 55 de la Constitución de Dinamarca se establece que se dispondrá por ley que el Parlamento nombre a una o dos personas que no sean miembros del mismo, para que controle la Administración civil y militar del Estado. Portugal, en su art. 24, establece que los ciudadanos podrán formular quejas por acción u omisión de los poderes públicos ante el Procurador de Justicia quien las apreciará sin poder decisorio, dirigiendo a los órganos competentes las recomendaciones necesarias para prevenir y reparar injusticias.

En España, el instituto del Defensor del Pueblo fue incorporado en la Constitución de 1978, cuyo 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, dando cuenta a las Cortes Generales."

Por su parte, el art. 162.1 a y b legitima al Defensor del Pueblo para interponer ante el Tribunal Constitucional los recursos de inconstitucionalidad y amparo. La diferencia entre el Defensor del Pueblo en materia de competencia y la Fiscalía de Investigaciones Administrativas es clara, porque mientras la segunda tiene a su cargo la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración pública, la actividad que se propone asignar al Defensor del Pueblo es la supervisar la aplicación de las leyes y otras normas sobre servicios públicos y asegurarse que los derechos fundamentales y las libertades de los ciudadanos no sean vulnerados en los procedimientos ante la Administración pública.

También se diferencia de las funciones del Ministerio Público, tal como es concebido como órgano extrapoder en la presente propuesta, toda vez que la actividad de control ante la administración de justicia la desarrolla el Ministerio Público y no el Defensor del Pueblo.

Así el defensor del pueblo se visualiza como un instrumento canalizante y de protección de los derechos de los ciudadanos frente a la administración pública. Para ello resulta importante que el defensor sea entendido como comisionado del Congreso de la Nación, designado por éste, con mayoría agravada, de modo de dotarlo de suficiente apoyo parlamentario y lograr consenso acerca de una figura de prestigio que asegure su independencia funcional.

Y es que esta institución no puede prescindir de una autonomía funcional con respecto al poder que lo designa, debiendo estatuirse que no está sujeto a mandato imperativo alguno ni recibirá instrucciones de ninguna autoridad.

Con respecto a las funciones del defensor del pueblo, siguiendo los lineamientos de Agustín Gordillo, la ley debería reconocerle las siguientes facultades:

a) Discutir, disentir, innovar, provocar la creatividad en el ámbito de la administración pública a través de la controversia y la discusión pública.

b) Investigar, y publicar aquellos comportamientos administrativos que constituyen un ejercicio defectuoso de la administración pública.

c) Investigar las denuncias que lleguen a su conocimiento.

d) Recomendar privada o públicamente a los funcionarios, sea en informes privados o a través de su informe público anual, o por intermedio de partes o conferencias de prensa convocadas al efecto, cuáles acciones estima necesario que la administración pública adopte o cuáles

Convención Nacional Constituyente

comportamientos debe modificar o normas de procedimiento incorporar.

e) Criticar, censurar, amonestar en el sentido de represión de índole moral o política, pero sin implicar ejercicio de potestad disciplinaria stricto sensu.

f) Iniciar acciones o recursos judiciales contra la administración pública.

g) Iniciar acciones o recursos administrativos.

h) Efectuar informe anual público sobre sus funciones.

OPINION SOBRE EL CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS.

El Despacho de Comisión, cuyo texto en lo sustancial mantiene la Comisión Redactora instituye la figura del Defensor del Pueblo y le otorga como misiones la tutela de los Derechos Humanos y demás derechos y libertades establecidos en la Constitución y en las leyes. Se plantea como objeción a esta redacción que no existen otros Derechos Humanos que los establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales, o eventualmente en la ley. Tal posición refleja de algún modo el modelo positivista que finca su idea central en una única fuente de derecho de carácter legislativo. Sin embargo, Ronald Dworking, en su obra "Los derechos en serio" sostiene que los positivistas, y en especial Hart, con quien mantiene la polémica intelectual en el libro, pasan por alto el valor estándar que no son normas y que sin embargo fundan derechos.

Habla así de principios, directrices políticas y otro tipo de pautas. Distingue entre directriz política y principios. Las directrices políticas se proponen un objetivo a ser alcanzado; generalmente una mejora política, social o económica de la comunidad. Llama, en cambio, principio a aquél estándar que ha de ser observado no porque favorezca o asegure una situación económica, sino porque es una exigencia de la justicia, la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad. Cita para explicar estos argumentos de principio el caso Rigg Vs. Palmer que estableció que nadie puede aprovecharse de su propio fraude o sacar partido de su propia injusticia o adquirir propiedad de su propio crimen, fallo de 1989, del que deriva la regla o principio según la cual nadie puede prevalerse de un hecho ilícito, ni siquiera la administración de justicia, que ha dado lugar a la "Doctrina del Fruto del Arbol Envenenado" y en consecuencia a derechos o garantías del imputado en un proceso penal.

Ello demuestra con claridad la afirmación de Dworking de que los principios jurídicos son estándares diferentes a las normas jurídicas, pero que constituyen argumentos que en última instancia se proponen el establecimiento de un derecho individual. Desde esta concepción, argumentos de principios pueden fundar y establecer Derechos Humanos, que no estén establecidos normativamente en la ley, en la Constitución o en los tratados. Ello por sí mismo puede dar explicación suficiente a la objeción formulada, a la que habría que adicionar el valor simbólico que su inclusión significa en el texto constitucional.

3

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 Republica. 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 quorum 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 idneos 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), Rio Negro (arts. 167/169), Salta (art. 124), San Juan (art. 150) y San Luis (art. 235).

Convención Nacional Constituyente

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 autocontrolarse 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 reвер actuar 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 defensor del 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 comprendidos 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 inerme 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 desmedor 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 más 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

Convención Nacional Constituyente

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 Frias 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 asegurarse 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 Alverdi.

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) Ambito 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:

Convención Nacional Constituyente

- 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 tercios 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 idem.

8) Legitimación procesal:

- En la ley no la fija.
- En la Constitución le otorga legitimación procesal.