

TENEMOS OMBUDSMAN¹

Prof. Gustavo Enrique Wierna
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de Salta

“Si tu hermano llegara a pecar, vete y repréndele, a solas tú con él. Si no te escucha toma contigo uno o dos para que todo asunto quede zanjado por la palabra de dos o tres testigos. Si no les hace caso a ellos, díselo a la comunidad. Y si ni a la comunidad hace caso, considéralo ya como al gentil y al publicano”.

Mateo 18:15

Cuando por primera vez tomé contacto intelectual con la institución que nos ocupa, vino a mi mente la “Corrección Fraternal” del Evangelio de San Mateo, por esa razón siempre inicio el tratamiento del

¹ Trabajo presentado en el XI° Simposio Nacional de Profesores Universitarios de Contabilidad Pública realizado en la Provincia de Neuquén en noviembre de 1994.

tema citándola considerando que la idea madre pudo haber tenido en ella su nacimiento.

Desconozco si en forma consciente ejerció influencia en la creación del "Ombudsman", pero al ser los contenidos de las Sagradas Escrituras una escuela que forma un estilo de vida, donde los derechos naturales de las personas ocupan los primeros lugares dentro de la escala de los valores sociales, me lleva a suponer que si no obró en forma consciente, lo hizo inconscientemente, puesto que la idea fuerza es la misma. Comienza con la reconvención y concluye con la repulsa de la comunidad a quien, por su comportamiento, resulta merecedor de la repulsa.

Quizás, la evolución de los sistemas de gobierno y la acción desplegada por los gobernantes e instituciones por ellos creadas, no resultó suficiente para brindar la protección de los integrantes de la comunidad, o la causa puede haber sido que el largo camino que conduce a vivir armónicamente en democracia no es de tránsito fácil. Lo real es que la sociedad no se vio suficientemente protegida de los abusos de malos administradores, y ello dio lugar al nacimiento en Constituciones, Cartas Municipales y leyes, de instituciones que buscan llenar esos claros que se producen por los vacíos que deja el ejercicio del poder cuando se prescinde del control de las conductas de los administradores, o éstos se apartan de su camino en la búsqueda del bien común.

El término "ombudsman u ombudsmand", nació del sueco, y sirve en la actualidad para designar a la institución encargada de la defensa del ciudadano frente a los abusos de los administradores del Estado.

Me permito reiterar el concepto: abusos de los administradores del Estado y no del Estado, por cuanto el Estado es una creación que goza de personería ideal, y una persona ideal no puede ni distinguir el bien del mal, porque el efectuar la distinción y obrar en consecuencia es atributo que únicamente posee la persona humana, que es la que dicta las normas a las cuales deben ajustarse el obrar de las personas ideales. No podemos hablar entonces de una buena o mala Administración del Estado. Para colocar las cosas en su debido lugar, debemos referirnos siempre a buenos y malos administradores o funcionarios públicos.

El Dr. Eduardo Soto Kloss, considera que la palabra "Ombud" significa: representante, comisionado, protector, mandatario, representante del Parlamento y en consecuencia, en último término protector de los derechos de los ciudadanos. (1)

En todos los sistemas democráticos los poderes públicos asumen el cometido de defender, garantizar y promocionar los derechos fundamentales. Ninguno de ellos, aunque se llamen ombudsman, defensor del pueblo, mediador, etc., tiene el monopolio de esa defensa. Ni siquiera la prioridad. En todo caso la prioridad de esa defensa, debe residir en quienes se encarna la soberanía popular: los representantes del Pueblo.

Aún sostengo lo que escribí en una oportunidad referente al tema: "para que la vigencia de una institución tipo ombudsman sea total y su accionar fecundo, es requisito indispensable la vigencia plena de un sistema social donde cada uno cumpla su rol: Gobierno y Pueblo; administradores y administrados. Donde los medios de comunicaciones sociales informen con verdad y responsabilidad, para permitir crear en el pueblo la conciencia crítica capaz de juzgar, de 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 si eso se diera en la realidad?, ¿Necesitaríamos el Defensor del Pueblo?". (2)

La Constitución Sueca de 1.809, lo incluye como un órgano de control nombrado por el Parlamento (Riksdag), para fiscalizar las actividades de los tribunales y de los servicios administrativos y encauzar sus funciones en el respeto a las leyes y reglamentos. Se encuentra en el afán de crear garantías jurídicas que impidieran el abuso del poder de parte de las autoridades administrativas. (3)

Con distintos matices y denominaciones fue adoptado en Finlandia, Nueva Zelanda, Gran Bretaña, España, Venezuela, Italia, etc. Si bien las denominaciones son diversas, y algunas de sus funciones y encuadres jurídicos también, poseen un común denominador: la defensa de los habitantes, el velar por el correcto cumplimiento de las leyes, y brindar las garantías para que los derechos de las personas sean respetados.

La Ombudsmanía en la Argentina

Usamos el término “ombudsmanía”, acuñado por Gregory Marshall, para designar la corriente de opinión luego que el “Informe Whyatt”, concretara en Gran Bretaña, la institución del Comisionado Parlamentario para la Administración, que tomando como base el Ombudsman sueco, adornado con particularidades propias de cada país, se extendió por todo el mundo.

La República Argentina, no se mantuvo ausente en esta corriente que dio en denominarse “ombudsmanía”. Aparece primero tratado a nivel teórico, y luego se plasma en Constituciones Provinciales, Cartas Orgánicas Municipales, leyes y ordenanzas comunales, proyectos nacionales, y luego adquiere rango constitucional.

Existieron en la Legislatura Nacional, iniciativas tendientes a su creación, tal el proyecto presentado por los Senadores Eduardo Menem y L. Sánchez.

Las Constituciones de las Provincias Argentinas, que se modificaron a partir de 1985, manifiestan paralelismos en instituciones y conceptos. Una de esas características es la “ansiedad” con que los convencionales constituyentes buscaron reafirmar el concepto, de que la soberanía reside en el pueblo, creando medios e instituciones para controlar el ejercicio del Poder y proteger a los habitantes de una mala administración, por acción u omisión de sus funcionarios. Mencionamos así entre otras las siguientes instituciones:

En las Provincias Argentinas

Córdoba: se encuentra prevista como Defensor del Pueblo (Art. 124 de la Constitución). **La Rioja:** El Art. 144 de la Constitución crea la Defensoría del Pueblo, con dependencia de Diputados. **Río Negro:** mediante el artículo 167 de la Constitución, instituye el defensor del pueblo. **San Juan:** la Constitución en su artículo 150, lo llama Defensor del Pueblo. **San Luis:** Defensor del Pueblo, de acuerdo al artículo 235 de la Constitución. **Salta:** el artículo 124 inciso 15 de la Constitución, faculta a la Legislatura la creación del Comisionado Legislativo.

En los Municipios:

Conforme a las autonomías consagradas por las Constituciones Provinciales, fueron varios los que dictaron Cartas Municipales que instituyeron Tribunales de Cuentas, Defensorías del Pueblo o instituciones destinadas a brindar protección a los administrados. Desconocemos los resultados obtenidos, y si algunas creaciones nacieron a la vida real, o solamente se mantienen en la letra de los instrumentos que los crearon, sin haber visto aún la luz de su existencia real.

Mediante Ordenanza n° 40.831, publicada en el Boletín Municipal del 27 de noviembre de 1985, promulgada automáticamente en virtud del artículo 31, inciso h) de la Ley Orgánica n° 19.987, se procede a crear la Controladuría General Comunal, de la ciudad de Buenos Aires.

El Concejo Deliberante de la ciudad de Salta - Capital, el 7 de noviembre de 1984 dicta la Ordenanza n° 3.947, mediante la cual dispone la creación del Defensor del Pueblo, el cual hasta la fecha (noviembre de 1994), no ha entrado en funcionamiento.

La Municipalidad de la ciudad de Rosario, en base a un proyecto de octubre de 1991, procede a poner en funcionamiento, una "institución", denominada: DEFENSA DEL USUARIO (D.E.F.U.S.), que propone como alternativa válida para mejorar la eficiencia de la Municipalidad, frente a los reclamos del usuario.

Y así sin haberse planteado, ni analizado el interrogante, en la actualidad la institución existe para la Administración del Gobierno Federal, creada por la ley 24.284 y por la Constitución del 22.08.94, y para varias administraciones provinciales y municipales. Vale la pena, solamente con fines didácticos replantear el interrogante:

¿Habrá un modelo de institución "ombudsman" para la República Argentina?

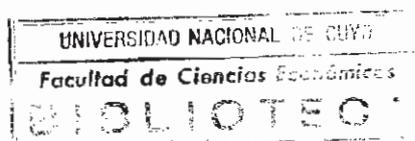
Diseñar un modelo para la República Argentina, no resulta nada fácil, puesto que debe tenerse en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

a) La forma de gobierno:

La República Argentina adoptó la forma de gobierno representativa republicana federal, ello le asigna, según Joaquín V. González, tres caracteres fundamentales:

1. Representativa: Es decir, que teniendo el pueblo el derecho de regirse por sí mismo y crear el gobierno, ha dispuesto por medio de la Constitución que le da existencia para hacer posible la justicia, la defensa común, la paz interior y el bienestar general, ejercer la soberanía por medio de sus representantes, cuyas condiciones de capacidad y elegibilidad establece para cada una de las funciones.
2. Republicana: Esto es, que reconoce la soberanía del pueblo como base del gobierno, pero el principio de representación como única forma de ejercicio, es por lo tanto limitado en la acción y en el tiempo, responsable ante el pueblo por los órganos de la justicia y sujeto a la crítica y contrapeso constantes de la opinión pública, además se halla limitado por las prohibiciones y restricciones que a cada poder ha fijado la Constitución.
3. Federal: Formado por la unión de las Provincias que componen la Nación, de la que resultan gobiernos soberanos, cada uno es una esfera distinta: la nacional o federal y el de las Provincias, que han constituido así una unión nacional más estrecha con un gobierno común dotado de toda la soberanía y poder necesario para su existencia, desarrollo y engrandecimiento, con autoridad sobre las Provincias en las materias delegadas, las cuales bastan para constituir un gobierno nacional capaz de proveer a la defensa común y promover el bienestar general.

El elemento de unión de la Nación Argentina no se encuentra en tratados o en pactos entre Estados que constituyen provincias, sino en una Constitución, que es la fuente principal de los derechos y obligaciones, y que los Estados Provinciales acatan y cumplen, sin perjuicio de dictar sus propias constituciones dentro del régimen representativo republicano, que asegure su administración de justicia, su régimen municipal y la educación primaria.



El sistema federal, trae aparejado la existencia de tres Haciendas Públicas: la Federal, administrada por el gobierno nacional, la Provincial, administrada por los gobiernos de provincias y la Municipal, administrada por los gobiernos locales. Son tres Haciendas que nos pertenecen por ser nosotros parte del pueblo. Que corresponden a tres Estados diferentes, que son administrados por personas de existencia física, que pueden tomar decisiones o cometer omisiones que lesione nuestros derechos.

b) La ausencia de un grupo étnico

No existe en el país un grupo étnico, que pueda denominarse con verdad el "tipo", o el "ser" argentino.

Nuestra Nación se encuentra formada por fuertes corrientes migratorias que se asientan en distintas partes del territorio formando colonias, y otras que se distribuyen a lo largo y ancho del país y se cruzaron con las poblaciones nativas formando distintos grupos de acuerdo a la sangre predominante y a las influencias recibidas del suelo que habitan.

Podemos decir sin temor a equivocarnos que el habitante de la puna Salto-Jujeña, tanto en su forma de ser y en su particular filosofía para enfrentar la vida, no es similar a un misionero o un entrerriano, como tampoco son iguales un tucumano, con un rionegrino, y menos con un habitante de la Capital Federal. No existe aún el hombre típico argentino, que lo diferencia en forma inequívoca con los otros latinoamericanos.

c) La distribución geográfica de la población:

Se nota un macrocefalismo en la distribución de los habitantes, en relación a la Capital Federal y zona del gran Buenos Aires, con el resto del país, a la vez coexiste con varios "policefalismos", cuando analizamos la relación ciudad capital de provincia con el resto de sus poblaciones.

Es por ello conveniente que la institución contemple los intereses que nacen de tradiciones que forman parte de la cultura, historia y folklore particular del país.

Los que tenemos residencia en lugares alejados de la Capital Federal, muchas veces sufrimos al ver como es ignorada la estructura federal. Como las decisiones siempre quedaban libradas a tomarse en la ciudad Capital de la República, y la mayoría de las veces resueltas según un "trámite de influencias".

d) Su ubicación en la estructura de la Administración:

La institución (Ombudsman, Defensor del Pueblo, Fiscal Popular, Contralor, etc., cualquiera sea la denominación adoptada) debe servir únicamente como NEXO entre el Gobierno que debe solucionar el problema y quien se sienta lesionado, agraviado, oprimido, mal atendido etc., pero no debe asumir la responsabilidad que obligatoriamente tiene el órgano del gobierno que debe dar solución al problema.

Dicho en otros términos: así como la familia no puede válidamente transferir al Estado la obligación primaria de educar a sus hijos; no puede el Poder (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), delegar sus funciones de gobierno, que contiene la protección de los habitantes, por ser indelegable. Lo que sí debe hacer es que la protección llegue a todos, y para ello debe valerse de órganos secundadores de esa gestión, a los cuales debe dotar de capacidad suficiente.

Dada las particularidades de nuestra sociedad, su dimensión territorial, su régimen de gobierno y la distribución de sus habitantes, puede darse la coexistencia de una institución en la estructura nacional, que tiene a su cargo la administración de la hacienda federal, con las de provincias y municipios. Sus funciones no serían diferentes a las de la generalidad: investigar a pedido o de oficio, sobre actos, hechos u omisiones de la administración pública, tanto nacional, como provincial o municipal, y la de sus agentes que impliquen el ejercicio ilegítimo, irregular, arbitrario, discriminatorio, que lesionen derechos o intereses de los individuos o de la comunidad, velando por el decoro en la función pública (utilizamos el término decoro en el sentido de: "circunspección, gravedad, pureza, honestidad, recato", que le asigna el Diccionario de la Real Academia de la Lengua). (4)

Las creaciones existentes, y sus diferencias, nos indican que no se estudió una “institución tipo para el país”, sino que se espera “hacer el camino al andar”.

La creación de la Ley N° 24.284

Cuando el Congreso de la Nación dispone el dictado de la ley de creación de la Defensoría del Pueblo, la misma, como lo expresamos más arriba, ya se encontraba existente en Provincias, Municipios, y existía la voluntad manifiesta de incluir la misma en la Constitución, que se disponía reformar.

La ley dispone la creación en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación de la Defensoría del Pueblo, la que ejercerá sus funciones, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad.

Mediante esa cláusula ubica la Defensoría en el lugar que por su naturaleza le corresponde, y la dota de (valga el término aún en su impropiedad), “autonomía funcional”, la que es reforzada en la operatividad que le confieren los Títulos II y III y el artículo 34 de la citada ley, faculta al Defensor a dictar el reglamento interno de la defensoría, sujeto a la aprobación de la comisión bicameral, creada por el artículo 2º, de la norma legal.

Dispone como objetivo fundamental de la institución el proteger los derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional.

Dicho en otros términos le encomienda a la Defensoría, el velar para que los administrados se sientan protegidos frente a una acción mala, tardía u omitida del administrador responsable.

Luego de referirse a la forma en que es designado el titular de la defensoría y los defensores adjuntos, a los requisitos, duración del mandato, etc., trata de la competencia; disponiendo en el artículo 14, que el defensor puede iniciar de oficio o a petición del interesado cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos, hechos u

omisiones de la administración pública nacional y sus agentes, que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones, incluyendo aquellas capaces de afectar los intereses difusos o colectivos, facultando a los legisladores, tanto Provinciales como Nacionales, para ser receptores de las quejas que tengan por destinatario al defensor del pueblo.

Declara como competencia con relación al territorio la: “administración centralizada y descentralizada; entidades autárquicas; empresas del Estado; sociedades de economía mixta; sociedades con participación mayoritaria; y todo organismo del Estado nacional cualquiera fuere su naturaleza jurídica, denominación, ley especial que pudiera regirlo, o lugar del país donde preste sus servicios” (art.16). Incluyendo por el artículo 17, las personas jurídicas públicas no estatales que ejerzan prerrogativas públicas y las privadas prestadoras de servicios públicos.

El artículo 18, faculta al defensor a dirigirse a toda persona física o jurídica que considere, sin que constituya impedimento la nacionalidad, residencia, etc., y en general, cualquier relación de dependencia con el Estado nacional.

Por el artículo 19, se institucionaliza la “queja”, estableciéndose que la misma debe ser presentada por escrito en el plazo máximo de un año a partir del momento en que ocurriera el acto, hecho u omisión motivo de la misma, indicándose que el trámite será gratuito y que no es necesario actuar con patrocinio letrado.

Siguen a continuación las disposiciones del procedimiento en la tramitación de la queja, las que poseen la amplitud necesaria para llegar a buen fin.

Cerrado el proceso, el defensor se expide mediante advertencias, recomendaciones, recordatorios de los deberes legales y funcionales y propuestas para la adopción de nuevas medidas.

Siguiendo el criterio tradicional de este tipo de instituciones, la Ley en forma expresa por su artículo 27 establece la incompetencia para

modificar, sustituir o dejar sin efecto las decisiones administrativas, sin perjuicio de proponer la modificación de los criterios usados. Con esta disposición se reafirma su carácter denso entre los administradores y los administrados.

Si formuladas las recomendaciones, dentro de un plazo razonable no se produce una medida adecuada por la autoridad administrativa afectada, o ésta no informa al defensor del pueblo las razones que estime para no adoptarlas, el defensor puede poner en conocimiento del ministro del área, o de la máxima autoridad de la entidad involucrada, y si luego de ese procedimiento tampoco obtiene una justificación, debe incluir el asunto en su informe anual o especial, con mención de los nombres de las autoridades o funcionarios que hayan adoptado tal actitud (artículo 28 segundo y tercer párrafo de la ley).

El defensor debe comunicar al interesado el resultado de sus investigaciones, las respuestas obtenidas (salvo los casos en que éstas tuvieran el carácter de reservado o secretas). Debe asimismo cuando existan hechos presumiblemente delictivos comunicar al Procurador General de la Nación, y la Auditoría General de la Nación, en los casos que corresponda, los resultados de sus investigaciones.

Las relaciones con el Congreso se mantienen por intermedio de una comisión bicameral integrada por siete senadores y siete diputados, a la cual debe informar cuantas veces lo considere necesario (Art. 30), independientemente de la información anual que debe presentar a las Cámaras antes del 31 de mayo de cada año. Pudiendo en los casos de gravedad o urgencia de los hechos presentar informes especiales.

El artículo 32, referido al contenido del informe, en su cuarto párrafo dispone que "En el informe anual, el defensor del pueblo puede proponer al Congreso de la Nación las modificaciones a la presente ley que resulten de su aplicación para el mejor cumplimiento de sus funciones".

En resumen, se trata de una norma legal con la que inicia su labor el Defensor del Pueblo, encargado de brindar protección a los habitantes por hechos, actos y omisiones, de parte de la administración pública nacional y sus agentes.

Mediante Resolución Nº 270 del 22 de junio de 1994, los señores Presidentes del H. Senado y de la H. Cámara de Diputados, proceden a la designación del primer Defensor del Pueblo: Dr. Jorge Luis Maiorano, a quién auguramos de todo corazón un feliz desempeño.

La Reforma Constitucional de 1994

La reforma de la Constitución de la Nación Argentina, sancionada el 22 de agosto de 1994, incluye en el Capítulo Séptimo, el artículo 86, que dice:

“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”.

No es oportuno aún, entrar en el análisis de las disposiciones que al respecto contiene la recientemente sancionada Constitución Nacional, si bien inicialmente llama la atención, el párrafo referido a la actuación: “con plena autonomía funcional”, cuando luego de una “coma”, como si se tratase de una aclaración, coloca: “sin recibir instrucciones de ninguna autoridad”, dejando de lado el análisis del uso del término “autonomía”, y teniendo en cuenta el último párrafo del artículo constitucional, el

Defensor del Pueblo, se encuentra habilitado para dictar el Reglamento Interno, de funcionamiento y proponer al Poder Legislativo, las modificaciones que de acuerdo al accionar diario, considere oportuno introducir en la Ley que debe dictarse.

En ese sentido, me permito efectuar algunas acotaciones considerando que es mi obligación como docente universitario, colaborar mediante la emisión de opinión con la Institución creada, y en tal sentido deben tomarse las, "acotaciones" que no constituyen "observaciones", sino una expresión de deseos, emitida con el ánimo de efectuar un modesto aporte.

Acotaciones

1. La existencia del Defensor del Pueblo, institucionalizado y en funcionamiento, no libera de la responsabilidad que tienen los funcionarios a los cuales el pueblo ha confiado la misión de gobernarlos, de ejercer el debido control para evitar y corregir actos, hechos u omisiones que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, inconveniente o inoportuno, que puedan cometer los agentes públicos.

2. Tanto a nivel de la defensoría creada en el ámbito de la administración nacional, como en la provincial o municipal, para que una labor de este tipo cumpla las expectativas que se abrigaron con su creación, y fortalezca la credibilidad de los administrados, en los conductores políticos y administradores deben hacerse realidad dos condiciones esenciales:

- a) Que los representantes del pueblo asuman el rol de gobernar en nombre de sus mandantes. Por cuanto la misión de tutelar los derechos y garantías de los habitantes forma parte del "GOBERNAR", que como decía el Dr. Rafael Bielsa es muy distinto del "MANDAR".
- b) Una campaña de concientización destinada a despertar en el pueblo el sentimiento de sentirse parte en el quehacer público y no meros

espectadores, despertando el espíritu democrático para saber juzgar y censurar a los malos funcionarios y a los malos representantes.

Para que esos dos requisitos se hagan realidad, más que la existencia de una norma en la Constitución, en las leyes y ordenanzas, se requiere insistir en la prédica de una disciplina que pareciera ya olvidada: la Educación Cívica.

3. La ley, en su artículo 14, se refiere a la actuación de oficio o a petición del interesado, y en el artículo 19, se refiere a la queja, como el acto inicial del procedimiento a petición de parte.

Las personas pueden tener muchos motivos para presentar quejas, desde las que tienen su nacimiento en la idiosincrasia del individuo que se queja nada más que por quejarse, hasta las que por la materia o los hechos revisten gravedad. Al respecto es interesante la clasificación que hace la institución Comisionado Presidencial de Quejas y Reclamos de Venezuela.

“Los servicios del Comisionado de Quejas y Reclamos definieron para su accionar, lo que debe entenderse por cada uno de los conceptos que atenderán, así denominan:

QUEJA: Hecho que en cierta forma afecta a toda la comunidad, por ejemplo: cortes de luz, falta de recolección de residuos domiciliarios, etc.

RECLAMO: Cuando un ciudadano siente que sus derechos, no son respetados por la Administración, por ejemplo: trato descomedido de parte de un agente, rotura de una vereda que no fue reparada, retardo en el otorgamiento de un servicio o un bien al que se tiene derechos, etc.

DENUNCIA: Violación de la Ley, tipificada o no como delito, por ejemplo: abuso del poder, malversación de caudales públicos, adquisiciones efectuadas al margen de los reglamentos de contrataciones, etc.” (5)

La Ley 24.284, le confiere al defensor la facultad de dictar su reglamento interno, el que debe ser aprobado por la comisión bicameral que instituye el artículo 2º. Consideramos conveniente que en dicha norma se aclaren las instancias y su tratamiento.

Habiendo la ley establecido el término genérico de queja, podría clasificarse las mismas de la siguiente forma: DEMANDA, tomado en el sentido que le asigna el Diccionario de la Lengua: Petición ruego, que comprendería seguir con el reclamo y la denuncia.

Utilizando una clasificación de los motivos de quejas, puede el defensor abocarse a su diligenciamiento de acuerdo con una planificación de sus actividades, que contemple delegar algunas en los defensores adjuntos.

4. De acuerdo al texto de la ley el proceso llevado a cabo por el defensor concluye con una advertencia, recomendación, recordatorio de deberes y propuesta para la adopción de medidas. Si se hiciera oído sordo a ellas, se procederá en una segunda instancia, con información a los superiores de la autoridad cuestionada, y si aún así no obtiene una justificación adecuada, debe incluir el asunto en el informe anual o efectuar uno especial.

No vemos la publicidad de los pronunciamientos del defensor, lo cual en la vigencia de un sistema democrático es muy importante, como tampoco la comunicación a los representantes del pueblo que correspondan de acuerdo a las funciones que desempeñe el agente cuestionado.

Me inclino por el sistema sancionatorio que expresáramos en un trabajo efectuado en el año 1991, (6) donde decíamos:

“Las resoluciones deben constituir carácter de definitivas, sin escapar a la acción judicial que con posterioridad el afectado pueda entablar, puesto que la institución no es un Poder del Estado, por lo tanto sus acciones no pueden encontrarse fuera del alcance del Poder Judicial.

No deben tener fuerza para modificar o derogar actos o hechos, ni situaciones. Son solamente invitaciones a modificar conductas o a señalar contumacias, cuando así correspondiera.

La modificación de una norma o de un acto, es resorte de quién tiene capacidad para ello. La modificación de una conducta es atributo propio de la persona humana, la que no solamente condiciona el comportamiento de la persona de existencia ideal, sino también el de la organización, esto nos induce muchas veces a la confusión de atribuir a personas ideales facultades que solamente tienen las personas físicas.

Contra las resoluciones del Defensor, no puede tener cabida el recurso jerárquico, puesto que muchas veces será él el cuestionado, y ello quitaría no solamente capacidad para actuar sino que llevaría consigo la pérdida de confianza de la comunidad que debe proteger, únicamente debe admitirse en sede administrativa, el recurso de revisión ante la defensora, argumentando razones de hecho o derecho.

Con la argumentación ya esgrimida: la amplitud de la ley, es conveniente estudiar la inclusión en el Reglamento Interno, las categorías de sus resoluciones, el destino de las comunicaciones y la publicidad de las mismas, en los casos que así se determine en la reglamentación.

Estas Resoluciones pueden ser:

1. **ADMONICIÓN PRIVADA:** mediante la cual se indica a un agente o autoridad la falta incurrida o el comportamiento cuestionado, con sus antecedentes y se lo invita a modificar la conducta.
2. **ADMONICION PRIVADA, CON COMUNICACIÓN O DENUNCIA:** cuando no se haya obtenido un resultado positivo en la gestión anterior, exista tenacidad en mantener el error, conducta, o fuera reincidente en el comportamiento observado.

Es una segunda reconvención, que contiene el análisis de la primera, demostrando la falta de interés del administrador en modificar su conducta.

Debe comunicarse por medios fehacientes a:

- La autoridad administrativa superior a la cuestionada.
- A los representantes del pueblo que corresponda: Diputados Nacionales, Provinciales o Concejales, y a los representantes de los Estados involucrados: Senadores Nacionales, quienes por las investiduras de sus cargos tienen la obligación política de defender y velar por los derechos y garantías del pueblo que les confirió el mandato de representarlo y gobernar en su nombre.
- Debe comunicarse asimismo a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas, en los casos en que las quejas se refieran a funcionarios de la administración federal.

3. **ADMONICION PUBLICA:** cuando no se haya obtenido el resultado esperado mediante el procedimiento anterior (no hubo modificación de conducta), se hará notar cuál fue la actividad desplegada por los representantes que por la ubicación de la administración o administrador actuaron o debieron actuar, (nacionales, provinciales o municipales).

Esta Resolución, que deberá contener la relación de los hechos, actos u omisiones, las pruebas, las diligencias llevadas a cabo y el resultado negativo, debe darse a conocer por los medios de comunicación social, con la finalidad que la comunidad pueda formarse una opinión que genere la repulsa al procedimiento y al o los agentes y servicios que olvidaron su condición de públicos.

5. Dado que mediante el artículo 18 de la Ley el defensor tiene facultades amplias para dirigirse a toda persona de existencia física o jurídica, sería beneficioso para el total de las instituciones de este tipo existentes en el país que establezcan una relación que pueda conducirlos a la cooperación en la función que tienen asignadas.

Asimismo es deseable que los concejales municipales se encuentren habilitados para recepcionar quejas, o sea incluidos en el segundo párrafo del artículo 14 de la ley n° 24.284, inclusión que opinamos puede hacerse por vía reglamentaria.

CITAS

(1) SOTO KLOSS, E., *El Ombudsman Nórdico Sajón*, en Revista de Derecho Administrativo, Julio de 1971.

(2) WIERNA, G. E., *Tribunales de Cuentas - El Defensor del Pueblo*, Salta, 1992, pág. 167.

(3) SOTO KLOSS, op. cit., pág. 37.

(4) WIERNA, G. E., *La Ombudsmania*, Actualidad Administrativa N° 15, Salta, 1989, pág. 53.

(5) QUINTEROS, J., *La Experiencia Venezolana del Ombudsman*, Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Volúmen XXXVIII N° 3, Bruselas, 1972, pág. 313.

(6) CATEDRA DE CONTABILIDAD PUBLICA DE LA U.N.Sa., *Proyecto de Ordenanza del Defensor del Pueblo para la Municipalidad de San Ramón de la Nueva Orán, Salta, agosto de 1991, pág. 219.*