



“1983/2023 - 40 Años de Democracia”

PROYECTO DE LEY

Transparencia en la designación del Defensor del Pueblo

ARTÍCULO 1.- Sustitúyase el artículo 2 de la Ley N° 24.284, que quedará redactado con el siguiente texto:

ARTÍCULO 2° - Titular. Forma de elección. Es titular de ese organismo un funcionario denominado Defensor del Pueblo quien es elegido por el Congreso de la Nación de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- a) ambas Cámaras del Congreso deben elegir una comisión bicameral permanente, integrada por siete (7) senadores y siete (7) diputados cuya composición debe mantener la proporción de la representación del cuerpo;
- b) la Comisión dicta su propio reglamento y elige sus propias autoridades; las decisiones de la Comisión se adoptan por mayoría simple;
- c) sesenta (60) días antes del vencimiento del plazo del mandato o en un plazo no mayor de treinta (30) días de ocurrida la vacancia del Defensor del Pueblo, la Comisión preselecciona de dos (2) a seis (6) candidatos para ocupar el cargo. El listado debe integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones en paridad de número, sin que la diferencia entre el total de varones y mujeres resulte superior a uno (1);
- d) la Comisión publica inmediatamente por tres (3) días en el Boletín Oficial y en dos (2) diarios de circulación nacional, el nombre, apellido y antecedentes curriculares de los candidatos. Dentro de los quince (15) días posteriores a la última publicación, la Comisión recibe las observaciones que formulen las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos y los ciudadanos en general, respecto de los candidatos. Sin perjuicio de las presentaciones que se realicen, puede requerir opinión a organizaciones de relevancia en el ámbito profesional, judicial y académico a los fines de su valoración, sin alterar el cumplimiento del plazo;
- e) dentro de dicho plazo de quince (15) días, los candidatos deben presentar a la Comisión constancia de presentación de la declaración jurada prevista en la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188 y su reglamentación;
- f) dentro del mismo plazo, la Comisión requiere de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) un informe relativo al cumplimiento de las obligaciones impositivas del candidato y del Registro Nacional de Reincidencia el certificado de antecedentes penales;
- g) dentro de los diez (10) días de vencido el plazo para presentar observaciones, la Comisión convoca a una audiencia pública para la evaluación de las observaciones presentadas;
- h) dentro de los diez (10) días siguientes a la audiencia, la Comisión eleva a la Cámara de Diputados la nómina de candidatos con todos sus antecedentes, observaciones y su evaluación;

- i) dentro de los treinta (30) días siguientes a la elevación de la propuesta por parte de la Comisión, la Cámara de Diputados elige por el voto de dos tercios de sus miembros presentes a uno de los candidatos propuestos;
- j) si en la primera votación ningún candidato obtiene la mayoría requerida en el inciso anterior debe repetirse la votación entre los dos candidatos más votados hasta alcanzarse;
- k) elegido el candidato por la Cámara de Diputados lo comunica a la Cámara de Senadores quien en un plazo de treinta (30) días decide por el voto de los dos tercios de sus miembros presentes. De no obtenerse la mayoría requerida vuelve a la Cámara de Diputados para que se repita por única vez el procedimiento entre los restantes candidatos de la nómina del inciso h);
- l) si luego de la segunda votación, no se obtuviera la mayoría requerida en ambas Cámaras, se le comunica a la Comisión para que proceda según el inciso c).

ARTÍCULO 2.- Sustitúyase el artículo 13 de la Ley N° 24.284, que quedará redactado con el siguiente texto:

Artículo 13.- Adjuntos. El Defensor del Pueblo será asistido en sus funciones por dos (2) adjuntos, los que serán designados por resolución de cada una de las Cámaras del Congreso Nacional, correspondiendo uno (1) a la Cámara de Senadores y uno (1) a la Cámara de Diputados, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

- a) en un plazo no mayor de treinta (30) días de electo el Defensor del Pueblo o producida la vacancia del inciso g), cada Cámara comunica a la Comisión la nómina de las personas de entre las cuales se designará el defensor adjunto y un suplente. Para cada cargo se pueden proponer hasta dos (2) candidatos;
- b) la Comisión publica por tres (3) días en el Boletín Oficial y en dos (2) diarios de circulación nacional, el nombre, apellido y antecedentes curriculares de los candidatos propuestos. Dentro de los quince (15) días posteriores a la última publicación, la Comisión recibe las observaciones que formulen las organizaciones no gubernamentales, los colegios y asociaciones profesionales, las entidades académicas y de derechos humanos y los ciudadanos en general, respecto de los candidatos. Sin perjuicio de las presentaciones que se realicen, puede requerir opinión a organizaciones de relevancia en el ámbito profesional, judicial y académico a los fines de su valoración, sin alterar el cumplimiento del plazo;
- c) dentro de dicho plazo de quince (15) días, los candidatos deben presentar a la Comisión constancia de presentación de la declaración jurada prevista en la Ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública N° 25.188 y su reglamentación;
- d) dentro del mismo plazo, la Comisión requiere a la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) un informe relativo al cumplimiento de las obligaciones impositivas del candidato y del Registro Nacional de Reincidencia el certificado de antecedentes penales;
- e) dentro de los diez (10) días de vencido el plazo para presentar observaciones, la Comisión convoca a una audiencia pública para la evaluación de las observaciones presentadas;
- f) dentro de los diez (10) días siguientes a la audiencia, la Comisión envía a cada una de las Cámaras los antecedentes, observaciones y evaluación a los efectos de que éstas efectúen la designación del respectivo defensor del pueblo adjunto y su suplente;
- g) en caso de vacancia del defensor del pueblo adjunto es reemplazado por su respectivo suplente. En caso de vacancia de ambos, se elige a un nuevo defensor del pueblo adjunto y su suplente para completar el mandato, por el procedimiento previsto en este artículo.

ARTÍCULO 3.- Incorpórase como artículo 13 bis de la Ley N° 24.284 el siguiente:

Artículo 13 bis.- Competencia. Son atribuciones de los defensores adjuntos las enunciadas en el Título II y aquellas que les asigne especialmente el Defensor del Pueblo.

En caso de ausencia o imposibilidad transitoria del Defensor del Pueblo, ejerce sus competencias el Defensor del Pueblo adjunto designado por la Cámara de Diputados o, en su defecto, el Defensor del Pueblo adjunto designado por la Cámara de Senadores.

En caso de vacancia definitiva del Defensor del Pueblo, se elige para completar el mandato un nuevo Defensor, de conformidad con el procedimiento del artículo 2, salvo que este plazo sea menor a un año en cuyo caso se interpreta la vacancia como transitoria.

ARTÍCULO 4.- Incorpórase como artículo 13 ter de la Ley N° 24.284 el siguiente:

Artículo 13 ter. Normativa aplicable. A los adjuntos les es de aplicación, en lo pertinente, lo dispuesto en los artículos 3, 4, 5, 7, 10 y 11.

ARTÍCULO 5.-Incorpórase como artículo 13 quater de la Ley N° 24.284 el siguiente:

Artículo 13 quater. Remuneración. Perciben la remuneración que al efecto establezca el Congreso de la Nación por resolución conjunta de los Presidentes de ambas cámaras.

ARTÍCULO 6.- Sustitúyase el artículo 14 de la Ley N° 24.284, que quedará redactado con el siguiente texto:

Artículo 14.- Actuación. Forma y alcance. El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal. Puede iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación o proceso judicial conducente a:

a) el 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 aquéllos capaces de afectar los intereses difusos o colectivos; y

b) la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución Nacional y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración.

Los legisladores, tanto Provinciales como Nacionales, podrán receptar quejas de los interesados de las cuales darán traslado en forma inmediata al Defensor del Pueblo.

ARTÍCULO 7.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

FUNDAMENTOS

Señora Presidenta:

El proyecto de ley que en este acto presentamos tiene dos objetos bien definidos: primeramente, incluir en la designación del Defensor del Pueblo de la Nación un mecanismo de participación ciudadana, en línea con las modernas doctrinas que ponderan no sólo la existencia sino también la calidad de un sistema político moderno, inclusivo y transparente (lo que en términos generales entendemos por “democracia participativa”); y, en segundo lugar, consolidar y jerarquizar la actuación de los Defensores Adjuntos, de manera tal de, a la postre, robustecer la institución de la Defensoría del Pueblo en su conjunto.

El proyecto se inscribe dentro de la corriente que entiende al “control” del poder como el mecanismo principal de asegurar los derechos de las personas.

En efecto, tal como ha sido estudiado desde antiguo, el multifacético fenómeno del “poder” genera en quienes lo detentan una inclinación a abusar de él, con la consecuente afectación de sus destinatarios. Se trata de aquello que el conocido epigrama de Lord Acton señalaba con agudeza: “El poder tiende a corromper y el poder absoluto tiende a corromperse absolutamente”.

Uno de los primeros expositores del asunto, ya convertido en clásico, señalaba que “Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se inclina a abusar de él y va hasta donde encuentra límites. Para que no se pueda abusar del poder es preciso que, por disposición de las cosas, el poder frene al poder” (Montesquieu).

Ya en nuestra época, Loewenstein insiste en otorgar al “control” del poder un lugar preponderante: al proponer su propia categorización de la distribución tripartita de las funciones estatales, al lado y en un mismo nivel que la toma de la decisión política fundamental y de la ejecución de dicha decisión, sitúa lo que el autor denomina el “control político”, el cual considera “el núcleo de la nueva división”: “... el Estado organizado exige de manera imperativa que el ejercicio del poder político ... sea restringido y limitado (...) Limitar el poder político quiere decir limitar a los detentadores del poder; esto es el núcleo de lo que en la historia antigua y moderna de la política aparece como el constitucionalismo”.

En un sentido análogo, señala Kelsen: “El destino de la Democracia moderna depende en gran medida de una organización sistemática de todas las instituciones de control, la Democracia sin control no puede durar”.

Estas breves referencias sirven para fundamentar las bases teóricas de un proyecto que busca robustecer la legitimidad y capacidad acción de uno de los órganos de control más importantes de la República, como lo es – o debería serlo – el Defensor del Pueblo.

Nacido, como es sabido, en el derecho escandinavo, el Defensor del Pueblo es en nuestros días el funcionario que representa por antonomasia los derechos e intereses de la sociedad en general, y de los grupos vulnerables en particular.

Su figura se encuentra plasmada en la Constitución Nacional desde la reforma realizada en el año 1994, la cual colocó en el marco de su competencia 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”. Su inclusión en la norma suprema no ha sido azarosa, sino que, por el contrario, receptó el rol clave que esta magistratura está llamada a desempeñar entre las instituciones nacionales.

En particular, su actuación tiene profunda relevancia en uno de los temas que desvela a esta legisladora, el cual ha sido el norte de buena parte de los proyectos que presentara, incluido el presente: la problemática de la corrupción en Argentina.

Al respecto, ya el convencional Masnatta señalaba en la Convención Nacional Constituyente del año 1994: “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.” Ahora bien, bosquejada previamente la significación de la actuación del Defensor del Pueblo, cabe ahora referirse de lleno al primer elemento del proyecto, el cual se encuentra fundamentado en lo dicho hasta el presente: insertar en el mecanismo de designación del Defensor una instancia de participación ciudadana.

En efecto, no sólo resulta importante la función que desempeña el funcionario de referencia, sino también la forma a través de la cual accede a la magistratura.

Desde las modernas concepciones de la democracia participativa, la regla general es la inserción del electorado – informado – en el procedimiento de toma de decisiones y designaciones.

En este sentido, Bidart Campos señalaba con su habitual agudeza y sencillez que “la presencia del pueblo tiene que acompañar todo el recorrido del poder. Entonces, la mirada hacia ese trayecto nos coloca ante la participación. ¿De quién? De nosotros: el pueblo, la sociedad, los que damos legitimidad de origen al poder y los que tenemos derecho a exigir que su ejercicio mediante nuestra participación nos favorezca, sea eficaz, nos aporte bienestar. A todos”.

Consideramos que, más allá del valor de la participación en términos generales, el caso que nos convoca es especial: se hace más patente aún la necesidad de dicha intervención justamente por las particulares funciones que la propia Constitución ha encomendado al Defensor del Pueblo: la “defensa y protección de los derechos humanos ... y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.”

Entendemos que es imprescindible adoptar un peldaño de intervención ciudadana como el propuesto a fin de dotar de mayor transparencia y legitimación al nombramiento de una figura tan importante como la del Defensor del Pueblo.

Hasta el presente, la ley 24.284 regula la designación a través del siguiente procedimiento: la Comisión Bicameral creada por la propia norma, propone a las Cámaras del Congreso Nacional de uno a tres candidatos, para que éstas lo seleccionen por el voto de dos tercios de sus miembros presentes.

La iniciativa que hoy presentamos incluye las siguientes modificaciones:

a) la Comisión da a publicidad la identificación y antecedentes curriculares de las personas que propone para ocupar el cargo;

- b) la ciudadanía en general goza de la facultad de presentar observaciones a los postulantes;
- c) la propia Comisión tiene la atribución de requerir opinión a diversas organizaciones que no hubieran hecho uso de la facultad de presentar observaciones;
- d) el candidato está precisado a presentar una declaración jurada conforme lo dispuesto en la ley 25.188, mientras que la Comisión debe requerir los informes pertinentes de la AFIP y el RENAPER;
- e) se realiza una “audiencia pública” de forma previa a la designación por parte del Congreso.

Por lo demás, la instancia de participación que proponemos se encuentra ya contemplada en cantidad de normas, al menos dos de las cuales merecen la siguiente mención.

El decreto 222/03 regla el procedimiento de selección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. En él se prevé la publicidad la identificación y publicidad de las personas que se encuentren en consideración para acceder al cargo, como asimismo la posibilidad de que la ciudadanía presente observaciones a las postulaciones.

La ley 27.275, por su parte, establece un mecanismo similar al propuesto en este proyecto, en este caso, para la designación del Director de la Agencia de Acceso a la Información Pública, el cual incluye una audiencia pública.

Consideramos, pues, que resulta altamente saludable para la institución del Defensor del Pueblo el hecho de acceder a tan distinguida magistratura a través de un procedimiento participativo de designación, más allá de que esta última corresponda, en definitiva, al Congreso de la Nación, representante natural de la ciudadanía.

El robustecimiento de su “legitimación de origen” redundará seguramente en una vigorización de la institución encargada de llevar adelante atribuciones tan elevadas como las que la Constitución le ha deparado.

En concordancia con el artículo 86 de la Constitución Nacional que expresamente ordena: “El Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal”, se contempla en el proyecto la facultad para “iniciar y proseguir... cualquier investigación o proceso judicial” tendiente al cumplimiento de sus funciones.

Por lo demás, se aclara en el proyecto el mecanismo a seguir por las Cámaras para su designación.

El segundo objetivo de la iniciativa de marras es otorgar mayor relevancia al cargo de Defensor Adjunto que la propia ley 24.284 crea, para que – en línea con el punto anterior – la Defensoría como institución funcione de una manera más efectiva.

Las modificaciones previstas para los Adjuntos son las siguientes:

- a) el nombramiento, que actualmente se encuentra en cabeza de la Comisión Bicameral, a propuesta del Defensor del Pueblo, pasa a ser potestad de cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación;
- b) en línea con lo dispuesto para el Defensor del Pueblo, se replica en este caso el exhaustivo paso de intervención ciudadana para el nombramiento de los adjuntos: publicidad de identidad y antecedentes de los antecedentes, recepción de observaciones, requerimientos de informes y audiencia pública;
- c) se dispone que cada adjunto tendrá su suplente;
- d) se exige para los adjuntos los mismos requisitos que para el Defensor del Pueblo;
- e) se eliminan las inmunidades parlamentarias, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Suprema de la Nación y la doctrina que exigen para ellas rango constitucional;
- f) por último, se otorga un mayor número de atribuciones a los Defensores Adjuntos.

Entendemos que debe ser el plenario de cada cámara del Congreso el encargado de designar a los adjuntos, una vez transcurrido el plazo para observaciones. A los legisladores corresponde la designación de estos adjuntos, quienes colaborarán con amplias facultades con el Defensor del Pueblo para la defensa de los derechos de los ciudadanos y el control de la Administración Pública.

En lo que a la instancia de participación ciudadana respecta, remitimos a lo dicho en idéntico sentido para el caso del Defensor del Pueblo.

Se regula la vacancia de los adjuntos, previendo la designación de un suplente para cada uno de ellos y el mecanismo de elección en caso de ausencia de ambos para completar el mandato; todo ello, para robustecer la estabilidad de la institución en caso de vacancia.

A los fines de la congruencia, se uniforman los requisitos para Defensor del Pueblo y sus adjuntos.

Es conocida por todos, la jurisprudencia que indica que sólo la norma constitucional puede establecer inmunidades: "...debe descartarse que el legislador pueda conferir la inmunidad de arresto a autoridades distintas a las establecidas en la Constitución Nacional ..." (CSJN 119/2017/CS1). En consecuencia, se eliminan en este proyecto para los adjuntos.

Por último, consideramos primordial dotar a estos funcionarios de competencias más acentuadas a las que tienen en la actualidad.

En efecto, la ley 24.284 se limita a disponer de los Adjuntos lo siguiente: a) que "auxiliarán" al Defensor del Pueblo "en su tarea", b) que lo podrán reemplazar en caso de cese, etc. y c) que tienen a su cargo las facultades previstas en el artículo 24 ("[s]olicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes" de los distintos organismos contemplados en la ley, y "[r]ealizar inspecciones, verificaciones y, en general, determinar la producción de toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación.").

Pues bien, a nuestro criterio el Defensor del Pueblo debe contar a su lado con auténticos aliados en la lucha contra la corrupción y la defensa de las libertades de los ciudadanos, y para ello es necesario dotar a los mismos de mayores atribuciones que las enumeradas en el párrafo anterior, tal como lamentablemente ha quedado al descubierto con la prolongada ausencia de designación del Defensor, que se extiende hasta la fecha.

Por esa razón, directamente se los habilita a tener a su cargo las potestades previstas en el Título II de la ley, a saber: a) inicio y prosecución de investigaciones (artículo 14); b) especial actividad para la detección de "comportamientos que denoten una falla sistemática y general de la administración pública" (artículo 15); y c) recepción de denuncias y quejas (artículo 18 y siguientes).

En síntesis, consideramos que el doble objeto de la iniciativa que en este acto presentamos (insertar la participación ciudadana en la designación del Defensor del Pueblo y robustecer la actuación de los Defensores Adjuntos) redundará en una notable mejora en el desempeño de la institución del Defensor del Pueblo, con el consecuente beneficio directo para la protección de los derechos de todos y para llevar adelante el control de la Administración Pública.

Por ello, solicito a mis pares que me acompañen.