

PROGRAMA DE DESARROLLO MUNICIPAL

Instituto para el Desarrollo Municipal

Fundación Nuevas Generaciones en

cooperación internacional con la

Fundación Hanns Seidel¹

Creación del Defensor del Pueblo Municipal²

Resumen ejecutivo:

La figura del Defensor del Pueblo fue creada en Suecia a principios del siglo XIX. A lo largo de los años, gracias a su evidente eficacia, dicha figura ha sido adoptada por numerosos sistemas jurídicos del mundo. Los principales objetivos del Defensor del Pueblo comprenden tanto la defensa y protección de los derechos humanos como el control de la actividad administrativa en su relación con los ciudadanos. En el presente trabajo, se propone la creación de esta figura a nivel local.

Introducción:

La figura del ombudsman o defensor del pueblo tiene su origen en el derecho sueco. Etimológicamente, *ombud* – es quien actúa como vocero o representante del otro- y *man* significa hombre). Dicho término fue institucionalizado en 1809 tras una disputa entre el rey de Suecia y el parlamento. Esta institución, a la cual el país nórdico otorgó rango constitucional, ha brindado a lo largo de su historia innumerables muestras de eficacia. Luego de **Suecia**, fue adoptada por **Finlandia** e incluida en su Carta Magna de 1919. Con el paso del tiempo, la figura del Ombudsman demostró

¹ La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

² Publicado en el mes de abril de 2018.

que podía adaptarse a diversos sistemas jurídicos. Más tarde, **Dinamarca** la incorporó en su Constitución de 1953. Podemos encontrar diferentes acepciones para dicha institución: En **Suecia** es el “Ombudsman”; en **Israel**, "El Contralor del Estado". **Portugal** lo llama "Proveedor de Justicia"; en **Francia**, "Mediador"; "Defensor Cívico" en **Italia**; "Comisionado Parlamentario" en **Gran Bretaña** y "Defensor del Pueblo" en **España** y **Argentina**, y los ejemplos siguen.

El Ombudsman, o Defensor del Pueblo, es una institución cuyo fin es proteger a las personas contra los abusos o actos arbitrarios de la administración pública que afectan sus derechos y garantías fundamentales.

Argentina es uno de los países de Iberoamérica en los que más han abundado los estudios doctrinarios y las iniciativas legislativas vinculadas al Defensor del Pueblo³. Sin embargo, no ha sido el ámbito nacional el primero en receptor dicha institución sino los municipios. Los primeros de ellos lo hicieron diez años antes de la presentación del primer proyecto de ley ante el Congreso Nacional.

La figura del Defensor del Pueblo de la Nación fue incorporada al ordenamiento jurídico argentino por la reforma constitucional de 1994. Los artículos 86 y 43 de la Constitución Nacional y la Ley N° 24.284, modificada por la Ley N° 24.379 establecen sus competencias.

El Defensor del Pueblo “*es una institución de la Nación que actúa con plena independencia y autonomía funcional, cuya misión es la defensa y protección de los derechos, garantías e intereses*

³ VENEGAS ALVAREZ, Sonia. Origen y devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable?, pág. 98. México, 1988.

tutelados en la Constitución Nacional y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración y el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas⁴”.

El Defensor del Pueblo, como se puede apreciar, es una institución republicana que complementa las funciones de otros órganos y procedimientos de control existentes. Su perfil es el de “colaborador crítico” de la administración. A esos fines, y siempre que las circunstancias lo permitan, el Ombudsman agota sus esfuerzos para perseverar en una gestión mediadora, ayudando al ciudadano en la solución de los problemas que tenga con la Administración.

En el ejercicio de las funciones que la Constitución Nacional y la ley le encomiendan, el Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado, cualquier investigación de casos originados por la Administración Pública Nacional y las empresas prestadoras de servicios públicos, en relación al mal funcionamiento; ilegitimidad; falta de respuesta ante los reclamos efectuados; mala prestación, atención o trato; insuficiencia de información; violaciones a los derechos humanos, del usuario y del consumidor; cuestiones atinentes a la preservación del medio ambiente; y casos de incumplimiento de sentencias judiciales por parte del Estado.

Sin embargo, el Defensor del Pueblo de la Nación no puede intervenir en los conflictos entre particulares ni cuando la cuestión planteada se encuentre pendiente de resolución administrativa o judicial, ni hubiera transcurrido más de un año calendario contado a partir del momento en que hubiere ocurrido el hecho, acto u omisión que motiva la queja.

⁴ <http://www.dpn.gob.ar/>

Para llevar adelante su misión, el Defensor del Pueblo de la Nación, cuenta con la ayuda de un equipo interdisciplinario conformado por abogados, ingenieros, contadores, asistentes sociales, psicólogos, biólogos, ecólogos y geólogos, etc. que analizan las actuaciones promovidas y elaboran propuestas sobre los cursos de acción a seguir mediante técnicas modernas de gestión y procesamiento de la información.

El presente informe se ha organizado bajo el siguiente esquema:

- I) Experiencia internacional
- II) Experiencia local
- III) Propuesta
- IV) Conclusión

I) Experiencia Internacional

Naciones Unidas

En 2002, la Organización de la Naciones Unidas (ONU) creó la Oficina del Ombudsman. Dicha oficina es compartida por otros tres órganos de la ONU: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) y la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS).

Dentro de la ONU la función del Ombudsman equivale a la que desempeña el defensor de una organización. Esto quiere decir que, como parte de su misión de carácter neutral e independiente, el Ombudsman ayuda a los funcionarios de las Naciones Unidas a abordar las inquietudes y resolver conflictos que puedan surgirles con relación al trabajo, que desarrollan.

Tanto los servicios de mediación de la ONU como los de su Oficina de Ombudsman son desarrollados por un grupo de funcionarios del cuadro orgánico con formación académica y profesional única en su género. La Oficina del Ombudsman funciona en la sede de la ONU en Nueva York y en las filiales de Bangkok, Entebbe, Ginebra, Kinshasa, Nairobi, Santiago de Chile y Viena.

King County, Washington (Estados Unidos de Norteamérica)

La Oficina del Ombudsman del Condado King, ubicada en el Estado de Washington de los **Estados Unidos de Norteamérica**, fue creada en 1968 y funciona como una oficina independiente dentro de la rama legislativa del gobierno municipal.⁵

El Defensor del Pueblo del Condado King tiene jurisdicción para investigar las quejas sobre la conducta administrativa de las agencias del poder ejecutivo local, entre los que se cuentan los Departamentos de Evaluaciones y Elecciones y la Oficina del Alguacil. El ombudsman investiga además las quejas interpuestas por casos de injusticia arbitraria, inconsistente o contraria a la ley.

De acuerdo a la naturaleza de las quejas que le son planteadas al Ombudsman, sus resoluciones pueden ser brindar información y referencias, o prestar asistencia y facilitación. Las quejas que no

⁵ Fuente: <https://www.kingcounty.gov/independent/ombudsman.aspx>

pueden ser resueltas por el personal de la Oficina son derivadas a su director para su revisión y respuesta.

Los profesionales que trabajan en la oficina del ombudsman del Condado King están especializados en diversas materias y disciplinas.

Lleida (Reino de España)

El municipio español de Lleida eligió en 1990 a su primer ombudsman. Dicho cargo es elegido por el plenario municipal por un período de cinco años. El Ombudsman de Lleida es totalmente independiente y sus funciones están separadas de las responsabilidades políticas del estado municipal. Lleida fue la primera de **España** en contar con un ombudsman para proteger y defender los derechos de la ciudadanía en sus relaciones con la administración local.

El procedimiento para instar la intervención del Ombudsman, puede ser interpuesto por cualquier persona o colectivo que considere que la Administración impide o dificulta el ejercicio legítimo de sus derechos constitucionales. Además, se puede presentar una queja después de haber reclamado al órgano o servicio implicado y no haber obtenido respuesta o solución.

El defensor del pueblo se encarga de supervisar si los órganos y servicios del Ayuntamiento han actuado correctamente o si han cometido algún error o arbitrariedad. Asimismo, tiene la facultad de hacer las recomendaciones que considere oportunas ante las dependencias y servicios de la Administración municipal que no respeten los derechos legítimos de los ciudadanos.

El Ombudsman también puede proponer fórmulas de conciliación para que las partes afectadas lleguen a la solución del asunto que haya motivado la queja. Del mismo modo, el Ombudsman interviene cuando se considere que una respuesta de la Administración no tiene una motivación suficiente o se hubiere cometido un error o arbitrariedad en la aplicación de las normas legales.

El Ombudsman de Lleida es asistido en sus labores por las personas adscritas a las dependencias y los servicios municipales.

No podemos dejar de mencionar que actualmente en Cataluña hay 43 municipios que disponen de la institución del defensor del pueblo. A pesar de que la proporción en relación al número total de municipios es baja, pues sólo un 4,5% de los municipios del país poseen esta figura, en términos de población la realidad se muestra bastante más significativa, dado que un 52,2% de la población de Catalunya (3.945.400 personas) pueden acceder, directamente desde sus municipios a ser atendidos por un defensor del pueblo local.

Ámsterdam

En la ciudad capital de **Holanda** se creó la figura del Ombudsman a fin de que atendiera las quejas efectuadas contra las personas de las que el municipio es responsable y sus autoridades.⁶

Para efectuar su reclamo el ciudadano primero debe acudir a la autoridad municipal. Ello quiere decir que el recurso ante el ombudsman es un procedimiento de queja de segunda línea. Si la

⁶ Fuente: <https://www.ombudsmanmetropool.nl/>

queja no ha sido tratada satisfactoriamente por la autoridad municipal, el ciudadano puede recurrir al ombudsman.

El ombudsman verifica si la Administración ha ayudado al ciudadano de la manera correcta. Dicha labor es llevada a cabo de forma independiente e imparcial ya que no está subordinado a nadie.

El ombudsman no se ocupa de las quejas de los consumidores, ni de las quejas sobre las corporaciones de vivienda o las quejas que pesan sobre las autoridades no municipales, como por ejemplo la policía. Tampoco posee la facultad para investigar el desempeño de los jueces.

En Ámsterdam, el Ombudsman no cumple el rol de mediador, como ocurre en otros lugares. Por tal motivo sus resoluciones no son vinculantes, sin embargo, en el 95% de los casos, la autoridad las toma en cuenta.

Un dato a destacar es el informe que trimestralmente publica el Defensor del Pueblo para informar a los ciudadanos y los funcionarios sobre las solicitudes por él recibidas.

II) Experiencia local

Municipalidad de Vicente López⁷

En el caso del municipio de Vicente López, la necesidad de crear la figura del defensor del pueblo surge en 1984 a instancias del proyecto presentado por el Bloque de la Unión Vecinal.

⁷ Fuente: <http://www.defensorvlopez.gov.ar/historia.php>

Posteriormente en 1993 la Agrupación de Vecinos de Vicente López presentó un nuevo Proyecto de Ordenanza ante el Concejo Deliberante y lanzó una Campaña de Difusión y Concientización social respecto de la importancia de la creación de la institución mencionada.

La Institución del Defensor del Pueblo fue finalmente creada en 1998. Producto de ello, el municipio encabeza la defensa y promoción de los derechos e intereses constitucionales de sus habitantes, frente a actos, hechos u omisiones de la administración pública municipal.

Dicha institución es un órgano unipersonal, independiente y con autonomía funcional administrativa. Tiene la misión de atender reclamos o denuncias en defensa, protección y promoción de los derechos e intereses legítimos, individuales y colectivos de los vecinos del municipio. Debe asimismo elaborar un informe anual indicando ante el Honorable Concejo Deliberante los resultados de su gestión.

El Defensor del Pueblo fortalece el sistema democrático, conduce la participación popular y se convierte en una efectiva herramienta de garantía de los derechos de la población. Éste órgano permite poner de manifiesto aquellos incumplimientos, irregularidades, disfuncionalidades o discriminaciones, cometidos por los funcionarios municipales.

El Defensor del Pueblo es designado por el Honorable Concejo Deliberante mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros. Ejerce su función por un período de cinco años, pudiendo ser reelecto por un período igual.

Es importante mencionar que el Defensor del Pueblo de Vicente López no actúa exclusivamente ante la denuncia o reclamo de los vecinos sino que puede además investigar de oficio aquellas cuestiones en las que advierte la potencial vulneración de un derecho.

Ésta institución ha sido hasta el momento de gran efectividad. Ha brindado mayor transparencia e incrementado el control ciudadano en el plano municipal.

Municipalidad de General Pueyrredón⁸

La Defensoría del Pueblo de General Pueyrredón fue creada por la Ordenanza 13663 en el año 2000. Se trata de un órgano colegiado integrado por 3 miembros. Dicha ordenanza establece en su artículo 15° (modificado por la Ordenanza n° 21430), que su actuación no se encuentra sujeta a formalidad alguna; en virtud de ello, el procedimiento implementado permite – en una primera atención del denunciante – la evaluación respecto a la incumbencia del tema traído a consulta. En caso de que su intervención no corresponda, el caso debe ser derivado al organismo competente.

El objetivo de dicha institución es velar por la protección de los derechos de toda persona física o jurídica del Partido de General Pueyrredón, que invoque un interés legítimo, sin restricción alguna.

La designación de los miembros de la Defensoría del Pueblo depende de la aprobación de las dos terceras partes del Concejo Deliberante. Asimismo, el término de sus funciones es de cinco años, pudiendo ser reelegidos por otro período consecutivo.

⁸ Fuente: <http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/que-hacemos/>

Existen distintos procedimientos previos a la formalización de su actuación:

1. En caso de que el ciudadano afectado no haya efectuado previamente su queja a la dependencia municipal directamente involucrada y/o a la empresa prestadora de servicios públicos, se le solicitará que cumplimente aquello y – de no mediar respuesta favorable- vuelva a la Defensoría para iniciar la actuación correspondiente.

2. Si el caso traído a consulta requiere de una respuesta rápida, y permite un tipo de gestión directa, se procede a viabilizar tal procedimiento a través de la intervención telefónica o derivación directa a la persona que podrá darle la solución. Esta modalidad permite el ahorro del costo en tiempo y dinero que demanda la puesta en marcha de los mecanismos burocráticos tradicionales de la administración pública.

3. Finalmente, cuando ninguno de los procedimientos precedentes puede instrumentarse, se inicia la tramitación de un expediente bajo las normas y procedimientos administrativos vigentes.

En síntesis, el defensor del pueblo desarrolla actividades tendientes a cumplir con el mandato constitucional de la defensa de los derechos de los ciudadanos, colaborando de esta manera con la transparencia municipal.

Municipalidad de la ciudad de Neuquén.⁹

⁹ Fuentes: http://www.cdnqn.gov.ar/inf_legislativa/digesto/digesto/ordenanzas/8316.htm

El Defensor del Pueblo fue creado por la Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Neuquén en 1995. El objetivo de dicha creación fue proteger los derechos, garantías e intereses de los vecinos frente a actos u omisiones de la administración municipal. En 1998 el Concejo Deliberante sancionó la Ordenanza 8316 que regula el funcionamiento de la institución.

La Defensoría del Pueblo actúa con plena autonomía funcional y sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. Entre sus funciones se encuentran la defensa y protección los derechos, garantías e intereses (concretos y difusos) de los individuos y de la comunidad tutelados por la Constitución Nacional, la Constitución Provincial y por la Carta Orgánica, originados en actos u omisiones sobre los que recaiga la competencia municipal.

Dicha institución posee independencia, informalidad en los procedimientos, amplitud de poderes de investigación y obligación de informar su gestión anual al Cuerpo Deliberativo. Su labor no se limita al control de la gestión de la administración pública, sino que se hace extensiva al control del ejercicio de las funciones de los entes que prestan servicios públicos municipales.

El defensor del pueblo de la Ciudad de Neuquén dura seis años en la función y puede ser reelecto.

III) Propuesta

Tal como demuestran los casos analizados, consideramos que la creación de la figura del Defensor del Pueblo municipal para atender los reclamos de los vecinos ante la administración local es una buena política.

La falta de dicha institución provoca carencia de respuestas adecuadas a los planteos y reclamos de los vecinos. Por lo tanto, resulta recomendable su creación a fin de resolver en debido tiempo y forma los reclamos vecinales que, en definitiva, posibilitan una mejor administración municipal.

Cabe mencionar que la Ley 24.284, sancionada en diciembre de 1993, creó la Defensoría del Pueblo de la Nación, estableciendo sus estructuras y reglas de funcionamiento. En la reforma de la Constitución Nacional de 1994 se le otorgó al Defensor del Pueblo status constitucional, según lo establecido en el artículo 86. El mismo principio fue receptado por la reforma de la Constitución bonaerense de 1994 la cual a su vez invita a los municipios a crear sus propias defensorías.

Por ello, creemos que es recomendable la creación del ombudsman municipal, que como funcionario unipersonal e independiente de la Administración Pública, pueda investigar y resolver los reclamos de los ciudadanos cuando han sido tratados injustamente por alguna dependencia gubernamental.

El conocimiento de los casos sometidos a su intervención podrá derivar de la acción de los vecinos, de oficio o por ambas vías. La Defensoría también puede ser una instancia originaria para la solución de los problemas vecinales o actuar cuando las vías administrativas hubieren sido agotadas.

Creemos también que el cargo del Defensor debe ser limitado en el tiempo, pudiendo establecerse su reelección por un solo período, para dotarlo de la alternancia propia de todo régimen democrático.

El Defensor del Pueblo debe contar con la independencia suficiente respecto de la administración local, para que su accionar aporte la transparencia y genere los beneficios para los que fue creado. Caso contrario, se trataría de una mera pantomima de republicanismo que denigraría el espíritu de la institución del Ombudsman.

IV) Conclusión

La sociedad moderna reclama justicia y predomina en ella la idea de que el ciudadano debe ser protegido con eficacia frente a la actuación irregular o insuficiente de la Administración. La institución del Ombudsman es uno de los fenómenos jurídico-político más notable de los últimos cincuenta años establecido para evitar que el ciudadano se convierta en un moderno súbdito del Estado,

La figura de Ombudsman, el ciudadano que vela por los demás ciudadanos, es de una necesidad evidente de todo Estado de Derecho e inherente a una democracia de avanzada. Los ciudadanos deben contar con dicha institución como medio efectivo para la defensa de sus derechos y garantías establecidos en la Constitución y en las leyes.

La opinión, la queja, la denuncia o cumplimiento de derechos son expresiones del gran poder y protagonismo que la Democracia Constitucional reconoce a los ciudadanos. La figura del Ombudsman potencia el ejercicio de dichas facultades.

En conclusión, una característica primordial del estado democrático es la transparencia de la administración estatal en la gestión de los asuntos públicos. El defensor del pueblo, contribuye a garantizar dicha transparencia municipal. A través de sus funciones vela por la prevención de la corrupción, el fortalecimiento del vínculo entre el estado municipal y los vecinos, y la promoción de la vigilancia ciudadana. En consecuencia, creemos que es recomendable adoptar dicha institución en el ámbito municipal.

Bibliografía y sitios consultados:

- Defensor del Pueblo de la Nación
<http://www.dpn.gob.ar>
- Municipio de Vicente Lopez
<http://www.defensorvlopez.gov.ar/historia.php>
- VENEGAS ALVAREZ, Sonia. Origen y devenir del Ombudsman. ¿Una institución encomiable?, pág. 98. México, 1988.
- Ombudsman King County
<https://www.kingcounty.gov/independent/ombudsman.aspx>
- Ombudsman Ámsterdam
<https://www.ombudsmanmetropool.nl/>
- Municipio de General Pueyrredón
<http://www.defensoriadelpueblo.mdp.gov.ar/que-hacemos/>
- Municipio de Neuquén
http://www.cdnqn.gov.ar/inf_legislativa/digesto/digesto/ordenanzas/8316.htm