



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

**PROYECTO DE LEY**

*El Senado y la Cámara de Diputados...*

**Artículo 1º:** Modifíquese el artículo 14 de la Ley Nº 24.284 el que quedará redactado de la siguiente manera:

*“ARTÍCULO 14. - Actuación. Forma y alcance. Legitimación procesal.*

*El Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir 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 aquéllos capaces de afectar los intereses difusos o colectivos.*

*En el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal para actuar en sede judicial, gozando a tales fines del beneficio de litigar sin gastos.*

*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 2º:** Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional.

**MAXIMILIANO FERRARO**

**MÓNICA FRADE**



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

### **FUNDAMENTOS**

Señor presidente:

El presente proyecto es una representación de aquel que tramitara bajo el expediente N° 0361-D-2016, de autoría de la exdiputada Elisa Carrió y de sus posteriores presentaciones.

El cargo de “Defensor del Pueblo” o “Ombudsman” fue creado a nivel nacional por ley en 1993 e incorporado en la Constitución Nacional en la reforma de 1994.

Se trata de una figura imprescindible en la protección de los derechos constitucionales de los habitantes frente a actos u omisiones del Estado; y al mismo tiempo, para el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas.

La figura del Defensor del pueblo está instituida en el ámbito del Congreso de la Nación y su competencia surge de los artículos 86 y 43 de la Constitución Nacional en primer lugar y luego por las previsiones de la Ley N° 24.284, modificada por la Ley N° 24.379.

El Defensor del Pueblo de la Nación Argentina de acuerdo al artículo 86 de la Constitución Nacional, "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". De acuerdo al mismo artículo, 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 Artículo 43, por su parte, prevé que "toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley."

Para entender un poco más sobre el propósito de este proyecto es necesario recordar que el Defensor del Pueblo cuenta con “legitimación procesal”.

Cuando hablamos de legitimación hacemos referencia a la relación que existe entre quien pide y acerca de lo que pide, es el nexo que vincula a la persona con el derecho. A su vez, este derecho debe ser propio (no impersonal), quien lo esgrima ha de tener una afectación directa e inmediata. Adicionalmente se debe diferenciar la legitimación procesal “ad processum” que se entiende como la idoneidad para actuar en un proceso, en ejercicio de un derecho propio o en representación de otro, de la legitimación procesal “ad causam” que es la condición jurídica en que se halla una persona (en el caso, el Defensor del Pueblo) con relación al derecho que invoca en juicio, ya sea en razón de su titularidad o de otras circunstancias que justifican su



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

pretensión (Couture, Eduardo J., Vocabulario jurídico, Depalma, Buenos Aires, 1997, pág. 379).

En el caso del Defensor del Pueblo, la legitimación procesal surge del art. 86. Gonzani sostiene, más que de una personalidad que identifique el derecho reclamado, se observa una representación que transforma la tipicidad habitualmente exigida y al tener legitimación procesal, no se analiza ni se piensa en el vínculo obligacional que debe portar, en este caso la institución del Defensor del Pueblo, sino antes que nada, en la importancia de los valores que defiende y la tutela que se solicita en pos del mandato preventivo al que está llamado a cumplir. Al no ser el Defensor del Pueblo el titular del derecho invocado como fundamento de sus posibles pretensiones, su legitimación reviste carácter anómalo o extraordinario y en virtud de esa circunstancia se lo ha perfilado como un sustituto procesal. Asimismo, no debe perderse de vista que se el art. 86 de la Constitución Nacional, la misión del Defensor del Pueblo es la tutela y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses que la misma y las leyes contienen al respecto, seguidamente, le reconoce legitimación procesal.

Es por eso que el Defensor del Pueblo puede denunciar administrativamente por el control del ejercicio de las funciones administrativas públicas, pero también tiene facultades para demandar judicialmente por la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración.

La ley 24.284, que reglamenta el instituto en su art. 1, dispone "El objetivo fundamental de esta institución es el de proteger los derecho e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la Administración Pública Nacional, que se mencionan en el art. 14 ". El art. 14 , a su vez, indica que "*El Defensor del Pueblo puede iniciar y proseguir 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 aquello capaces de afectarlos intereses difusos o colectivos*". El art. 15 dice, "*...debe prestar especial atención a aquellos comportamientos que denoten una falla sistemática y general de la Administración Pública, procurando prever los mecanismos que permitan eliminar o disminuir dicho carácter*". El Art. 16 a su vez el "*...concepto de Administración Pública Nacional, a los efectos de la presente ley, quedan comprendidas la Administración centralizada y descentralizada; entidades autárquicas; empresas del Estado; 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 pueda regirlo, o lugar del país donde preste sus servicios. Quedan exceptuados del ámbito de competencia de la Defensoría del Pueblo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, y los organismos de defensa y seguridad*". El art. 26 dispone que "*Cuando el Defensor del Pueblo, en razón del ejercicio de las funciones propias de su cargo, tenga conocimiento de hechos*



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

*presumiblemente delictivos de acción pública, los debe comunicar de inmediato al procurador general de la Nación. Éste deberá informar, en cualquier caso y de manera periódica al Defensor del Pueblo, o cuando éste lo solicite, el estado en que se hallan las actuaciones promovidas por su intermedio".*

Néstor P. Sagüés dice que *"De aplicarse literalmente estos textos, el Defensor del Pueblo podría por sí mismo, con independencia de la voluntad de los interesados, articular acciones judiciales (y, en ciertos casos, amparos) si entiende que en algún caso se halla afectado por la Administración Pública un derecho o garantía otorgado por la Constitución o una ley cualquiera".*

Siguiendo esta línea, nuestro ordenamiento jurídico, prevé que la legitimación del Defensor del Pueblo es anómala, extraordinaria, diferente a la general, que se caracteriza por el hecho de que resulta habilitado para intervenir en el proceso un organismo que actúa en nombre propio, para la adecuada protección de derechos, garantías e intereses cuya titularidad es de otros, o en defensa de intereses que afectan al orden público o social. Doctrinariamente se entiende que lo último ocurre cuando el Estado no quiere abandonar a la iniciativa particular la existencia de una pretensión, o de una oposición a ella, y establece un órgano específico con la misión de interponer pretensiones o de oponerse a ellas, ante el órgano jurisdiccional, en vez o además de la actividad de las partes que actúan en nombre e interés propio. La atribución de legitimación procesal como la del Defensor del Pueblo o la del Ministerio Público implica que el Estado asume como propio el interés en el ejercicio de la pretensión de tutela de los intereses cuya protección confía.

Sin embargo, bien es sabido que este servicio no es gratuito. Por ello consideramos importante que de acuerdo a su figura y función se entienda que Defensor del Pueblo en todos los casos en que este deba actuar judicialmente, lo haga con el beneficio de litigar sin gastos.

Recordemos que nuestro ordenamiento jurídico otorga este beneficio en varias ocasiones. En forma general, que quien considere que no tiene recursos para afrontar los gastos de un litigio, puede solicitárselo al juez (arts. 78 al 86 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación); a su vez, en la justicia del trabajo rige el principio protectorio art. 20 de la Ley de Contrato de Trabajo) que prevé la gratuidad de los procedimientos judiciales y administrativos tanto para el trabajador como para sus derechohabientes; y por último, en cuestiones de defensa del consumidor se presume que éste no tiene la capacidad económica suficiente para soportar los gastos del litigio.

Por todo lo dicho, considero que, para el buen desempeño de su cargo, el defensor del pueblo debe gozar de este beneficio, puesto que de no ser así podría - en determinados casos- tener que afrontar ciertas trabas (como ser, el pago de tasa de justicia, honorarios de peritos, etc.) y en consecuencia se violarían otros derechos constitucionalmente reconocidos como lo es el derecho al acceso a la justicia.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

Para terminar, es necesario remarcar que diferentes provincias de nuestro país han seguido la línea aquí propuesta; así, por ejemplo:

- La Ley N° 3 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dice en su Art. 14. “Las actuaciones del Defensor o Defensora del Pueblo están exentas del pago de cualquier tasa administrativa o judicial. También está eximido del pago de las costas cuando la Defensoría del Pueblo litigue contra entes públicos o empresas prestadoras de servicios públicos.”

- En la Provincia de Jujuy la Ley N° 5111 en su Art. 3° dice al respecto: “Legitimación Procesal: En el ejercicio de sus funciones, el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal para actuar en sede judicial, gozando a tales fines del beneficio de litigar sin gastos.”

- La Ley N° 2.756 de Río Negro por su parte expone: Artículo 9°. Funciones: “El Defensor del Pueblo tendrá las siguientes funciones que ejercitará a pedido de parte o de oficio en los casos que corresponda: a) La protección y defensa de los derechos individuales y colectivos frente a los actos, hechos u omisiones de la administración pública provincial, que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno de sus funciones. b) La defensa en juicio de los derechos difusos o derechos de instancia colectiva gozando para ello del beneficio de litigar sin gastos. c) La supervisión del funcionamiento de la administración pública provincial y de los organismos prestadores de servicios públicos, otorgando especial atención a la eficiencia con que se alcanzan los resultados propuestos en cada caso y analizando las fallas, dificultades y obstáculos que impidan o entorpezcan la cabal satisfacción de los derechos e intereses de los usuarios y administrados.”

En la provincia de San Juan la Ley N° 6006 establece: “*Art. 8º - Antes de notificarse y darse publicidad de la demanda el juez podrá ordenar, de oficio o a pedido del accionante, las medidas previstas en el art. 2º, inc. a), con carácter de urgente y provisoriamente hasta el pronunciamiento de la sentencia definitiva. A esos fines meritara la magnitud de los daños o amenazas al interés colectivo y de los perjuicios que la medida pudiere verosímilmente originar al demandado. No se exigirá contra cautela al defensor del pueblo.*”

*Art. 9º. Promovida la acción se dará publicidad de ella por edictos en el Boletín Oficial sin cargo para el defensor del pueblo, o cualquier otro medio que el juez estime conveniente...*

*Art. 15. Con motivo del ejercicio de las acciones judiciales previstas en la presente ley, el defensor del pueblo se encuentra exento del pago de impuestos, tasas y sellados de actuación.”*

La Ley N° 10.396 de Santa Fe dispone: “*Art. 24. El Defensor del Pueblo podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado, cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los actos, hechos u omisiones de la Administración Pública Provincial y sus agentes mencionados en el artículo 1.*”



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

*Asimismo, en defensa de los intereses difusos o derechos colectivos de la comunidad, podrá, cuando lo considere conveniente, interponer el recurso previsto en la Ley 10.000. En este caso, dicho recurso estará exento de tasas y sellados judiciales, siendo las costas a cargo del Estado Provincial si el mismo fuera desestimado. En ningún caso, ni el Defensor del Pueblo, ni sus adjuntos, percibirán honorarios por la actuación.”*

Por los motivos expuestos solicito nos acompañen con este proyecto de ley.

**MAXIMILIANO FERRARO**

**MÓNICA FRADE**