



HERRAMIENTAS

CON ENFOQUE DE DERECHOS
PARA LA LABOR DE LAS
DEFENSORÍAS DEL PUEBLO

Defensor del Pueblo: ¿un enemigo del pueblo?

AUTOR: CARLOS CONSTENLA

Ref. Bibliográfica: Éforos, Publicación Semestral del Instituto Latinoamericano del Ombudsman- Defensor del Pueblo (ILO), II época, n°4, Junio-Diciembre 2014, Buenos Aires. pp. 21 a 30.

DEFENSOR DEL PUEBLO ¿UN ENEMIGO DEL PUEBLO?

POR CARLOS R. CONSTENLA¹

I

Un conocido administrativista argentino dijo en un en realizado en Mar del Plata los días 28 y 29 de marzo de 2014 en relación al décimo aniversario de la puesta en marcha del proceso contencioso administrativo en el Estado bonaerense² refiriéndose al Defensor del Pueblo: “¿Defensor del Pueblo? ¿Enemigo del Pueblo?” No tengo dudas sobre la intención que animó la engañosa pregunta, pero más allá de ello -teniendo en cuenta que en algún contexto a quien la hizo, le caben las llamadas “generales de la ley”-, es posible reflexionar sobre la cuestión porque a veces las mejores iniciativas, sucumben frente a la incomprensión o a una realidad que no privilegia la verdad sobre la mentira. La historia nos ilustra, sobre más de un redentor que debió padecer y sucumbir por el intento de dar luz a los hombres y calor a la vida, y no pensamos sólo en Prometeo.

Efectivamente, una acción cualquiera –sea institucional o no-, puede conducir a un resultado no deseado y aún a una posición antinómica. En este marco cabría pensar entonces si un defensor del pueblo podría ser un enemigo del pueblo. Dicho en otras palabras un defensor de alguien ¿podría ser al mismo tiempo su enemigo?

Para acercarnos a esta cuestión – y ya que se trajo provocativamente a la palestra con las mismas palabras-, es bueno recordar (o leer) una de las últimas y más conocidas piezas teatrales del gran dramaturgo noruego Enrique Ibsen (1828 – 1906): *Un enemigo del pueblo* del año 1900. El personaje central de la obra era un médico, el Dr. Tomás Stockman que hizo una denuncia por la contaminación que producían los desagües de su ciudad en un balneario noruego, sin considerar –despreciando incluso- los perjuicios materiales que podía ocasionar a la comunidad. Fue declarado “un enemigo del pueblo”. Lo era en el sentimiento de la abrumadora mayoría de sus vecinos de toda clase y condición, que anteponían esos intereses – y su propia estupidez-, a la protección de la salud. Y era tan “enemigo del pueblo”, que quedó solo, sin otro respaldo que el de su familia y un amigo, marino de ultramar. Tan solo como le dice en el final del drama a su hija, en un episodio que recogerá en una memorable sesión en la Cámara de Diputados de la Nación Lisandro de La Torre, el 22 de julio de 1925, rumiando sobre la soledad política: “¡Tan solos! El doctor Stockman, en el drama de Ibsen que se titula *Un enemigo del pueblo*, abandonado por todos, apedreado por la multitud, arruinado, toma entre sus manos la cabeza de su hija y le dice al oído: ‘Tengo un gran secreto: he hecho un descubrimiento inmenso: ¡el hombre más fuerte de la tierra es el que está más solo!’”³.

¹ Presidente del Instituto Latinoamericano del Ombudsman

² Segundas Jornadas sobre Balance y Perspectiva del Fuero Contencioso Administrativo de la Provincia de Buenos Aires a 10 años de su puesta en marcha, organizadas por el Colegio de Abogados del Departamento Judicial de Mar del Plata, del Colegio de Abogados de La Plata y por el Instituto de Estudios Judiciales de la Suprema Corte de Justicia.

³ **De La Torre, Lisandro: *Obras de Lisandro De La Torre***, prologada y anotada por Raúl Lara, 3ª edición, Editorial Hemisferio, Buenos Aires 1957 T° I p. 201.

En efecto, según se mire, alguien desde una posición o mirada particular puede considerar enemigo a una persona que no quiere serlo. El tribuno de la plebe, que fue instituido en los albores de la República romana para defender al pueblo, a pesar de su enorme prestigio - al punto que cuando la República se convirtió en Principado, la primera de las potestades que asumía el nuevo emperador era la potestad tribunicia-, no quedó ayuno de impugnantes. Apelando otra vez a la letra de los artistas geniales, que anticipan o prevén lo que los juristas no pueden o no saben, remitimos a Coriolano de Shakespeare (1607) que patentiza la irritación del patriciado contra los tribunos del pueblo, a través de las palabras resentidas de aquel personaje histórico, arquetipo de la arrogante clase dominante de la antigua Roma: “Cinco tribunos de su elección para defender sus opiniones vulgares: uno es Junio Bruto; otro, Sicinio Veluto y no sé quién más, ¡voto a Dios! La canalla habría demolido la ciudad antes de haberme arrancado concesión semejante. Con el tiempo se ensanchará, ganará en fuerza y suministrará los más grandes argumentos a la lógica de la insurrección”⁴. Si bien Shakespeare procura en esta tragedia de su madurez poner en evidencia la vanidad presuntuosa de los hombres, hace de su personaje un imprudente revulsivo de los valores republicanos que escarnea los derechos de la plebe. El acontecimiento histórico, que Shakespeare halló en *Vidas Paralelas* de Plutarco, expresa más que la necesidad de quien defiende y por añadidura a destiempo los privilegios de poder y de la riqueza, un ejemplo de incomprensión e intolerancia que traduce la disidencia en descalificación.

II

¿Cómo puede ser el Defensor del Pueblo un Enemigo del Pueblo? Responder a esta pregunta nos induce llegar por el absurdo a conclusiones erróneas, o bien disparatadas. Observemos estos casos:

-Los derechos humanos. A los derechos humanos hoy casi nadie los discute, pero, aunque sólo hay un sujeto que los puede violar por acción y omisión, el Estado⁵, se ensayan interpretaciones que los llegan a contraponer entre sí: individualidad, solidaridad; propiedad, igualdad; mérito, igualdad de oportunidades; desarrollo, ambiente; libertad, ley; información, privacidad; seguridad ciudadana, garantías personales.

En cuanto el Defensor del Pueblo adopte una u otra postura, puede convertirse en “un enemigo del pueblo” Tomemos por caso la intervención del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires en el curso del conflicto entre los docentes y el gobierno del estado provincial en marzo de este año. Al no obtener resultados una mediación que intentó, promovió un amparo en defensa del derecho humano a la educación solicitando que las organizaciones gremiales en el legítimo ejercicio del derecho de huelga, se abstuviesen de adoptar medidas que afecten aquél derecho⁶. Superado el conflicto, las partes (el gobierno y los gremios), saludaron la oportuna intervención del Defensor del Pueblo. Sin embargo un

⁴ Shakespeare, William: *Coriolano*, acto I, escena 1, en *Obras Completas*, traducción por Luis Astrana Marín, Aguilar, Madrid 1951 p. 1849.

⁵ A veces el ejecutor no es el Estado, pero su omisión podría constituir una denegación continuada de justicia, conforme a la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sentada en el caso Velásquez Rodríguez del 29 de julio de 1988.

⁶ *Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires c/Sindicato Unificado de Trabajadores de la Educación de Buenos Aires y otros s/Amparo*”

pequeño sector de los trabajadores docentes no acordó con el gobierno y siguió en el conflicto, organizó movilizaciones y desafió al mismo Defensor del Pueblo.

Hay otros casos; el Defensor del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y la protección de los derechos de los ocupantes del predio de Villa Lugano o el de los vecinos de barrios carenciados que se oponen a la ocupación de esos terrenos. La intervención de los defensores del pueblo en protección de usuarios que se oponen al accionar de empresas de servicios públicos afectando de ese modo su rentabilidad e indirectamente a sus trabajadores. Hay muchos más ejemplos aún, pero con lo dicho alcanza ¿Alguien podía ver a estos defensores por no coincidir con todos como enemigos del pueblo?

-La representación política. Si la nuestra es una democracia representativa (art. 1° de la CN) y además queda expresamente establecido que el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes (art. 22 CN), cómo se puede entender la existencia de un magistrado que a pesar de ser designado por los cuerpos legislativos, pueda impugnar judicialmente la constitucionalidad de una norma sancionada por quién lo designó. Con *animus iocandi* se podría llamar ingratitud, pero es peor aún, pareciera la deriva de una contradicción esquizofrénica de la relación entre Defensor del Pueblo y el parlamento que lo elige, según lo advertía el constitucionalista valenciano Antonio Colomer⁷. El antiguo recinto del Concejo Deliberante de la ciudad en la que resido, Vicente López, estaba presidido por unas letras mayúsculas que avisaban en relieve: “El Pueblo de Vicente López”. Esta hiperbólica idealización nos decía que allí estaba el pueblo ¿Dónde si no? Como dice José Nicolás Matienzo: “Las legislaturas fueron siempre consideradas oficialmente como la más alta expresión de la voluntad popular. . .”⁸. Por más decir, al legislador – representante, lo elige directamente el pueblo, en tanto que el Defensor del Pueblo solo se beneficia de una elección indirecta. Los representantes son el pueblo, entonces quien va contra el representante va contra el pueblo ¿No es así? Es “un enemigo del pueblo”.

-La discriminación. La discriminación se sustenta básicamente sobre dos hechos: la condición minoritaria del discriminado y su situación de vulnerabilidad. Las minorías tienen menos defensas que las mayorías y los vulnerables, aunque sean mayoría, por su situación económica, social, de género son discriminados.

Son minorías las personas con discapacidad, los pueblos originarios, los pertenecientes a una etnia, nacionalidad o religión minoritaria, los homosexuales, los migrantes, los enfermos de sida, los chicos de la calle, las personas privadas de libertad entre otras. Son vulnerables los pobres, los adultos mayores, las mujeres. Quienes son objeto de discriminación, precisamente por ser minoría, no forman parte significativa en la agenda política, su incidencia electoral es escasa. Las pruebas están a la vista ¿En qué grado del interés de la sociedad está la situación de cada uno de esos sectores minoritarios? Muy poco desde ya. Confrontémoslo con las necesidades de las mayorías y eso será patente. A modo de ejemplos: a todos nos molesta viajar en malos medios de transporte, pero ¿a cuántos les preocupa que no se remuevan los

⁷ “Otro problema. . . es la deriva un tanto esquizofrénica de la naturaleza de nuestro Defensor que en su origen es Comisionado de las Cortes Generales y, por otro, puede recurrir las leyes emanadas de tales Cortes. Ciertamente es que el artículo 6 de la Ley Orgánica del Defensor señala que no está sujeto a mandato imperativo alguno. No recibirá instrucciones de ninguna autoridad. Desempeñará sus funciones con autonomía y según su criterio” (Antonio Colomer Viadel: *El Defensor del Pueblo entre el Tribuno de la Plebe y el Poder Negativo* en *Regenerar la Política*, varios autores, coordinada por Antonio Colomer Viadel, Ugarit, Valencia 2008 p. 135).

⁸ Matienzo; José Nicolás: *El gobierno representativo federal en la República Argentina*, 2ª edición, Editorial América, Madrid 1917 p. 80

obstáculos que impide viajar a una persona limitada en sus capacidades de desplazamiento? Otro tanto sucede con las personas que se hallan en estado de vulnerabilidad. A pesar de que la situación de los derechos humanos no es la misma hoy que cuando recuperamos la democracia ¿en qué escala del interés social se ubica la atención hacia el sector de adultos mayores, cada vez más grande, con más necesidades y de la creciente pobreza?

Tal vez estos problemas no se presentaban de este modo en el pasado. Por esa razón parecía que no existían. Por lo demás la sociedad patriarcal disimulaba lo que se consideraba “anormalidades”, pero hoy no es así. Sobre todo a partir de las Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Que haya quien se preocupe institucionalmente (el Defensor del Pueblo) por estos casos que no concitan la atención de las grandes mayorías, es porque no consulta sobre lo que las mayorías quieren y por lo tanto se ocupan de lo que a las mayorías no le preocupa. Entonces se puede deducir que si es esa la misión del Defensor del Pueblo, éste hace cosas que al pueblo no le interesan ¿Es entonces “un enemigo del pueblo”?

- **El ambiente.** ¿Es la protección del ambiente un problema que concite el interés colectivo o una mera inquietud de los “fundamentalistas” ecológicos? Si el desarrollo industrial o la deforestación que provoca el incremento territorial por el cultivo de la soja y la mega minería, genera fuentes de trabajo e ingresos de divisas, es decir efectos de gran sensibilidad pública ¿es justo que se apele a procedimientos legales y a veces de fuerza para impedir esas explotaciones primarias o secundarias? Si la recuperación de la calidad del agua en las cuencas de los ríos y arroyos que confluyen sobre el Gran Buenos Aires exige ingentes cantidades de dinero; si la contaminación acústica o visual se hace al precio de favorecer el comercio, el turismo, el consumo, las utilidades y por ende y por la llamada teoría del desborde se beneficiará al pueblo ¿no cabe considerar su “enemigo” al Defensor del Pueblo que pretenda que haya una acción directa e inmediata para que cese esa contaminación que afecta a millones de personas?

III

Todo lo dicho en el párrafo anterior no pasa de ser un ensayo o mejor una hipótesis para discernir el sospechoso planteo de si el Defensor del Pueblo puede llegar ser un enemigo del pueblo. Las dudas que se plantean son sólo discursivas y desde el punto de vista de esta institución, absurdas.

1) Es verdad que pueden darse casos de confrontación o conflicto entre los derechos humanos, pero no para el Defensor del Pueblo porque en su mirada, no hay neutralidad. Un juez podrá ponderar qué derecho es el que prevalece; el Defensor del Pueblo sabe que su deber está en sostener al más débil. El interés tutelado por el Defensor del Pueblo es el de aquél que está desvalido. Así como el hizo el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires en el conflicto docente. En un conflicto sobre la ocupación de tierras, el Defensor del Pueblo deberá velar porque las personas tengan un lugar dónde vivir o guarecerse. Se podría decir como ejemplo lo expresado en el documento liminar de la Pontificia Comisión para la Protección de los Menores creada recientemente por el Papa Francisco: “. . .el bien de un niño o de un adulto vulnerable es prioritario a la hora de tomar cualquier decisión”⁹.

2) El tema de la ubicación institucional del Defensor del Pueblo es más complejo. Es evidente que su encuadre en el constitucionalismo liberal descendiente del pensamiento de

⁹ L'Osservatore Romano, Ciudad del Vaticano, 4 de mayo de 2014.

Montesquieu, y de la constitución norteamericana de 1787, es bastante forzado. El Defensor del Pueblo, sobre todo el que sigue el modelo ibérico, que no es un órgano de control comisionado del parlamento sino un protector de los derechos humanos, tiene sus raíces en el Tribuno de la Plebe de la antigua Roma, fundamentalmente a través de la interpretación que hace Rousseau en el Capítulo 5 del Libro IV del *Contrato Social*. Tiene poco que ver con la democracia representativa, pero sí y mucho más con la democracia participativa, ya que sus procedimientos se sustentan en los reclamos de las personas de cuyos derechos es garante. Su acción no es una correa de transmisión entre el pueblo y el poder sino un canal de participación popular que acerca al pueblo al poder. El hecho de que sea elegido por el parlamento es sólo una cuestión técnica y no tiene menos legitimación que cualquier otro representante popular elegido por el voto de los ciudadanos, porque su designación requiere mayorías especiales y consenso y de ese modo su legitimación es mayor. Si bien no está para hacer lo que la política no puede resolver, canaliza institucionalmente la voz de una inmensa parte de la población que se encuentra subrepresentada.

El Defensor del Pueblo se ubica, tal como lo consignó Rousseau entre otros, como una institución de garantías que “no pudiendo hacer nada puede impedirlo todo”¹⁰. No crea derecho, pero puede impedir por intermedio de acciones judiciales que se aplique aquel derecho que él aprecie como contrario a los derechos fundamentales. En otros casos como Ecuador, Cataluña y países del Este de Europa, sus posibilidades son mayores todavía.

3) En las cuestiones ambientales tiene acabada certeza de que el derecho a la vida y a su calidad, debe prevalecer sobre cualquier otra consideración porque si se pierde la vida los otros bienes se banalizan. Sabe como Camus que “. . . si alguien os quita el pan suprime al mismo tiempo vuestra libertad. Mas si alguien os quita la libertad, estad seguros de que vuestro pan se halla amenazado pues que éste no depende ya de vosotros, de vuestra lucha, sino de la voluntad de un amo”¹¹. Así pasará con un ambiente ecológicamente degradado.

IV

En *Un enemigo del pueblo* la pieza teatral de Ibsen; su personaje central, el Dr. Stockman, quería defender al pueblo a través de la verdad, pero fue malignamente interpretado. Cuando él denuncia: “El análisis señala sin ningún género de dudas la existencia de sustancias en descomposición y de grandes cantidades de microbios, también en descomposición en el agua. Por lo que su uso, tanto interno como externo, resulta todas luces peligroso”¹², provoca de inmediato una durísima reacción en su contra tanto del poder político que había errado al autorizar el balneario y las obras de desagüe, como de los intereses económicos que se verían perjudicados por las inversiones hechas en el lugar. Stockman consigue reunir una asamblea a la que concurre gran parte del pueblo, pero no lo dejan hablar del tema, entonces se ve obligado a hacer otra denuncia, la de las mentiras sociales, la de la dictadura de las mayorías, las del sacrificio de la dignidad, de la verdad y de la respetabilidad. Según Arnold Hauser, Ibsen fue un gran predicador moral, un acusador apasionado y un

¹⁰ “ne pouvant rien, faire il peut toute empêcher” (Rousseau, Jean Jacques: *Du contrat social* IV, v, Flammarion, Paris 2001 p. 162)

¹¹ Camus, Albert: *La sangre de la libertad*, traducción por José Döt Arderiu, 4ª edición, Americalee, Buenos Aires 1967) pp.152/3

¹² Ibsen, Henrik: *Un enemigo del pueblo*, traducción por Javier Indalecio Barraza, acto Primero, Ediciones Rueda, Buenos Aires 2009 p. 52.

imperturbable defensor de la verdad; luchaba contra la moral convencional, contra los prejuicios burgueses y contra la sociedad dominante, pero era también un cruzado sin fe, un revolucionario sin idea social, un reformador que se convirtió finalmente en un amargo fatalista¹³.

Todo eso lo expresa insuperablemente en su composición teatral: su criatura el Dr. Stockman no tiene otra conclusión posible que la de descubrir que el hombre más fuerte es el que está más solo. Y allí está el enigma resuelto, porque llegando a esa conclusión fatal, refleja la inapelable misión del Defensor del Pueblo: defender el derecho y la dignidad del ser humano con la verdad y a costa de todo. No plantea la épica del superhombre, ni la gesta revolucionaria. Desde el lugar que le llega la necesidad y la angustia, asume la actitud de ponerse delante de ella y abrir imaginativamente el horizonte, a una nueva posibilidad de justicia.

Desde este punto de vista y como lo pensó Ibsen, puede una asamblea declararlo un enemigo del pueblo. Pero entre el Dr. Stockman y el Defensor del Pueblo, hay una significativa diferencia: el Defensor del Pueblo no es un cruzado pero tiene una convicción y optimista fe en la misión que debe cumplir; no es un revolucionario pero tiene una clara conciencia del objetivo social que tiene su lucha por la libertad, la igualdad y la justicia y por último no es un amargado fatalista que sucumbe ante las dificultades y la hostilidad, sino alguien que confía en la crítica y en la transformación de la realidad.



¹³ Hauser, Arnold: *Historia social de la literatura y el arte*, traducción por A. Tovar y F. P. Varas Reyes, 5ª edición, Guadarrama, Madrid 1969 Tº III p. 258.