

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION



NOVENO INFORME ANUAL

- 2002 -

1/1/2002 - 31/12/2002

REPUBLICA ARGENTINA

Contenido

INTRODUCCION	1
PRESENTACION AL HONORABLE CONGRESO DE LA NACION.....	3
CAPITULO I.....	13
ACTUACION DEL AREA I: DERECHOS HUMANOS, ADMINISTRACION DE JUSTICIA, ACCION SOCIAL, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	15
INTRODUCCION.....	15
TEMATICA.....	16
1. Derecho a la igualdad y a la dignidad.....	16
1.1. Pueblos indígenas y sus comunidades.....	16
1.2. Discapacidad.....	17
1.3. Discriminación.....	20
2. Derecho de propiedad.....	21
2.1. Inspección General de Justicia.....	21
2.2. Cooperativas y mutuales.....	24
2.3. Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado.....	26
2.4. Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios.....	27
3. Situaciones sociales de extrema pobreza.....	27
3.1. Programa Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.....	27
4. Niñez y adolescencia.....	28
4.1. Pobreza.....	29
4.2. Desnutrición.....	30

4.3. Desaparición y secuestro de personas menores de edad.....	30
4.4. Administración de justicia. Protección integral.....	30
4.5. Violencia y maltrato infantil.....	31
4.6. Vejámenes y malos tratos a los jóvenes.....	31
4.7. Derecho a la identidad biológica.....	32
5. Mujer.....	37
5.1. Derecho a la salud reproductiva.....	37
6. Reparaciones económicas a las víctimas del terrorismo de estado.....	38
7. Derecho a la identidad.....	40
7.1. Demoras y/o dificultades en el trámite de D.N.I.....	40
7.2. Trámites de residencia a extranjeros.....	40
7.3. Solicitudes ante la Cámara Nacional Electoral.....	41
7.4. Demora en la entrega de pasaportes.....	41
8. Reclamos de personas detenidas.....	42
8.1. Servicio Penitenciario Federal.....	42
8.2. Unidades penitenciarias provinciales.....	43
8.3. Reclamos vinculados a las condiciones de detención.....	45
8.4. Atención médica en unidades penitenciarias.....	45
8.5. Procurador Penitenciario Federal.....	46
8.6. Otras intervenciones.....	46
CONCLUSIONES.....	47
CAPITULO II.....	49
ACTUACION DEL AREA II: MEDIO AMBIENTE, ADMINISTRACION CULTURAL, SANITARIA Y EDUCATIVA.....	51
INTRODUCCION.....	51
1. Comentario general.....	51
2 Temáticas.....	53
TEMATICA.....	56
1. Administración educativa.....	57
1.1. ¿Qué cambios de conducta se producen en la población?.....	57
1.2. ¿Qué falencias presenta el Estado ante las fuertes demandas recibidas?.....	60
1.3. ¿Cómo vemos el futuro?.....	61
1.4. Casos particulares.....	62
2. Medio ambiente.....	68
2.1. Prevención ambiental.....	69
2.2. Contaminación ambiental.....	72
2.3. Urbanismo.....	74
3. Administración cultural.....	75
4. Administración sanitaria: Emergencia Sanitaria.....	77

4.1. Salud Pública.....	78
4.2 Sistemas de Seguridad Social.....	83
4.3 Sistema de medicina prepaga.....	89
4.4. Conclusiones.....	92
5. Actuaciones especiales.....	93
5.1. Actuaciones iniciadas de oficio.....	93
5.2. Recomendaciones.....	93
5.3. Exhortaciones.....	97
5.4. Recordatorio de deberes legales.....	101
5.5. Notas dirigidas al H. Congreso de la Nación.....	101
5.6. Puesta en conocimiento de la Procuración General de la Nación.....	101
CONCLUSIONES.....	101
ANEXO I: YACYRETÁ Y EL SISTEMA IBERÁ.....	103
ANEXO II: EMPRESAS DE MEDICINA PREPAGA.....	118
ANEXO III: PROVISION DE MEDICAMENTOS.....	125
CAPITULO III	131
ACTUACION DEL AREA III: ADMINISTRACION ECONOMICA, FINANCIERA, TRIBUTARIA Y ADUANERA.....	133
INTRODUCCION.....	133
TEMATICA.....	134
1. Entidades financieras y B.C.R.A.....	134
1.1. Corralito financiero.....	134
1.2. Anomalías con relación a tarjetas de crédito.....	136
1.3. Inconvenientes emergentes a partir de la fusión, reestructuración y liquidación de entidades financieras.....	138
1.4. Banco Hipotecario S.A.....	139
1.5. Solicitud de refinanciación de deudas.....	141
1.6. Irregularidades en la entrega de certificados y en el pago de servicios de los BODEN.....	141
2. Entidades aseguradoras y Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN).....	142
2.1. Contratos de seguro de retiro y su pesificación.....	142
2.2. Problemáticas vinculadas a las inversiones y la incidencia de la normativa argentina sobre la solvencia de las aseguradoras.....	142
2.3. Alteración de las prestaciones comprometidas con anterioridad a la pesificación en los contratos de seguros.....	142
2.4. Situación de indefensión de los clientes respecto a los bancos en los contratos de seguros accesorios a contratos bancarios.....	142
2.5. Contratos de seguro de vida.....	143
3. Ministerio de Economía de la Nación.....	143

3.1. Problemáticas originadas a partir de la declaración de default del Estado Nacional. Falta de pago de LETES.....	143
3.2. Falta de aceptación de Bonos de la provincia de Entre Ríos (BOFEs).....	143
3.3. Perjuicios a los ciudadanos del interior del país originados en la discriminación de la AFIP en la aceptación de bonos provinciales para la cancelación de impuestos nacionales.	144
4. Entidades mutuales (I.N.A.E.S. y A.N.Se.S.)	144
4.1. Irregularidades en el cobro de créditos por parte de diversas mutuales.	144
CAPITULO IV.....	147
ACTUACION DEL AREA IV: USUARIOS, CONSUMIDORES, CONCESIONES, OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS Y ENTES REGULADORES.....	149
INTRODUCCION.....	149
TEMATICA.....	150
1. La renegociación de los contratos de obras y servicios públicos.	150
2. Informes y estudios sobre distintos aspectos vinculados con la renegociación de los contratos y la situación actual.	153
Precarización laboral, y presión sobre el usuario/contribuyente.....	154
Niveles de demanda con crisis de financiamiento	156
3. Servicio de agua potable y cloacas.	157
3.1. Principales reclamos.	157
3.2. Actuaciones relevantes.....	157
4. Servicio básico telefónico y telefonía celular móvil.	160
4.1. Principales reclamos.	160
4.2. Actuaciones relevantes.....	161
5. Servicio postal.....	164
5.1. Principales reclamos.	164
6. Servicio de radiodifusión.....	166
7. Servicios viales.....	167
7.1. Principales reclamos.	167
7.2. Actuaciones relevantes.....	168
8. Servicio de gas.	171
8.1. Principales reclamos.	171
8.2. Actuaciones relevantes.....	171
9. Servicio de electricidad.....	173
9.1. Principales reclamos.	173
9.2. Actuaciones relevantes.....	173
10. Transporte automotor.....	174
10.1. Principales reclamos.	174
10.2. Actuaciones relevantes.....	174

11. Transporte ferroviario.....	176
11.1. Principales reclamos.....	176
11.2. Actuaciones relevantes.....	176
12. Transporte aéreo.....	182
12.1. Principales reclamos.....	182
12.2. Actuaciones relevantes.....	182
13. Servicios públicos en general.....	183
CAPITULO V	185
ACTUACION DEL AREA V: ADMINISTRACION DE EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL	187
INTRODUCCION.....	187
1. Comentario general.....	187
2. Cantidad de actuaciones promovidas durante el año 2002.....	188
3. Quiénes presentan quejas.....	188
4. Atención personalizada.....	188
5. Cuestiones resueltas.....	188
6. Actuaciones rechazadas – Causas.....	188
7. Actuaciones derivadas y organismos receptores.....	189
7.1. Organismos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.....	189
7.2. Organismos y entidades provinciales.....	189
7.3. Municipalidades.....	191
7.4 Entes públicos no estatales.....	191
7.5 Organismos y entes nacionales.....	191
8. Actuaciones suspendidas.....	191
TEMATICA.....	192
1. De la seguridad social.....	192
1.1. Introducción.....	192
1.2. Colaboración de la Coordinación General de Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Jurídico Gratuito del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.....	192
1.3. Recomendaciones en materia de Seguridad Social.....	193
1.4. Actuaciones iniciadas de Oficio.....	202
1.6. Descuentos en los haberes previsionales.....	204
1.7. Desestimación de la prestación por parte de la ANSES.....	205
1.8. Monotributo.....	206
1.9. Cuestiones acerca del reconocimiento del carácter de los servicios para acceder a la prestación previsional.....	206
2. Asistencia previsional.....	206
2.1. Introducción.....	206

2.2. Pensiones no contributivas.....	207
2.3. Recomendaciones en materia de Pensiones Asistenciales.....	208
2.4. Intimación fehaciente.	209
3. Administración de empleo.....	209
3.1. Introducción.....	209
3.2. Recomendaciones en materia de empleo.....	209
3.3. Falta de cumplimiento de las prestaciones por parte de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo.....	215
3.4. Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo.	216
CONCLUSIONES.....	216
CAPITULO VI.....	219
ASESORIA LEGAL Y CONTENCIOSO.....	221
1. Su intervención.....	221
2. El efecto erga omnes.	223
2.1. Corolario.....	225
3. Otros cuestionamientos a la actuación del Defensor del Pueblo.....	225
3.1. Cuestionamiento a la legitimación activa del Defensor del Pueblo por parte de la Procuración del Tesoro de la Nación.....	226
3.2. La imposición de costas al Defensor del Pueblo.	226
4. Acciones judiciales en las que intervino el Defensor del Pueblo durante el año 2002. ..	228
4.1. Entrega de insulina a diabéticos.....	228
4.2. Excepción al cronograma de vencimientos reprogramados de depósitos.....	229
4.3. Liberación de los depósitos.....	230
4.4. Devolución en pesos del 13% descontado.....	231
4.5. Cancelación de impuestos nacionales con bonos provinciales.....	232
4.6. Tasas de financiación de las tarjetas de crédito.....	233
4.7. Inconstitucionalidad del aumento de tarifas.....	234
5. Acciones judiciales en las que se dictaron resoluciones durante el año 2002, con relación a juicios promovidos en años anteriores.....	235
5.1. Tasa de transferencia del gasoil.....	235
5.2. Inconstitucionalidad del art. 34, párrafo 4, de la ley 25453..	235
5.3. Corralito financiero.....	236
CAPITULO VII.....	237
AREA RELACIONES INSTITUCIONALES, AREA PRENSA Y CEREMONIAL, DATOS ESTADISTICOS.....	239
AREA RELACIONES INSTITUCIONALES.....	239
1. Convenios.....	239
2. Participación institucional.	240

3. Visitas extranjeras.....	240
4. FIO.....	240
AREA PRENSA Y CEREMONIAL.....	241
1. Análisis de la comunicación institucional gráfica.....	241
1.1. Análisis de contenidos.....	241
1.2. Unidades de registro.....	241
1.3. Datos emergentes.....	241
1.4. Formato de notas.....	242
1.5. Tipos de mención.....	242
1.6. Valoración.....	242
1.7. Repercusión.....	242
1.8. Centimetrage.....	243
1.9. Conclusiones.....	243
2. Campaña institucional.....	244
3. Gacetillas de prensa y columnas de opinión.....	244
3.1. Fallo sobre “jubilaciones” con respecto a la quita del 13 % en sus haberes.....	244
3.2. “Corralito”.....	245
3.3. Caso “Santiaguito”.....	245
3.4. Tarifas: se frenan aumentos.....	245
3.5. Deudores Hipotecarios.....	246
3.6. Audiencias Públicas.....	246
3.7. Derechos Humanos.....	247
4. Síntesis de prensa.....	247
5. Revista "La Gente y su Defensor".....	247
6. Programa radial "La Gente y su Defensor".....	247
7. El Defensor en Internet.....	248
8. Newsletter.....	248
DATOS ESTADISTICOS.....	249
1. Cantidad de actuaciones.....	249
2. Incidencia temática por área.....	249
3. Actuaciones por jurisdicción.....	251
4. Composición de los denunciantes.....	252

INTRODUCCION

**PRESENTACION AL
HONORABLE CONGRESO DE LA NACION**

Buenos Aires, mayo de 2003

*"...el orden armonioso de la jungla,
unos matan y otros son matados,
cada uno en la carne del otro
se acrecienta, cada carnívoro se atraca
con el manso animal vegetariano,
vea los programas de la National Geographic,
de un lado el rey, el fuerte, el elegido,
del otro la vibrante gacelita
huyendo del colmillo que carnea,
cada uno en su lugar,
cada uno desplegando
la seguridad de su destino..."*

Luis O. Tedesco - Aquel Corazón Descamisado.

Las extraordinarias circunstancias que se vivieron durante el año 2002 que se analizan en el presente informe anual imponen -en esta presentación al Honorable Congreso de la Nación y a diferencia de lo que es de rigor en la misma- proporcionar una reproducción de las consideraciones generales que esa coyuntura excepcional incorporó al reclamo ciudadano habitualmente recibido en esta Institución.

Sin embargo podrá notarse que esas reflexiones fueron el resultado esperable de una sucesión de actos gubernamentales y de otros factores de poder económico, financiero, etc. que desembocarían en los acontecimientos sociales y políticos que ocuparon los últimos días del año 2001 y todos los del 2002.

De tal modo vale entonces empezar por recordar que en los dos últimos Informes anuales que enviara a ese Honorable Congreso, manifesté que la presencia de un Estado cada vez más declinante de sus funciones generaba situaciones de evidente injusticia y desprotección de los ciudadanos.

Advertía, además, que esa declinación de competencias aparecía dirigida en el sentido de asegurar los intereses de posiciones dominantes en desmedro de los intereses del conjunto de la comunidad. Y que, por supuesto, esto contribuía a la paulatina pauperización de los derechos y garantías fundamentales establecidos en la Constitución Nacional y en las leyes.

Presumía, manteniendo todavía frescas las imágenes de los acontecimientos del 19/20 de Diciembre de 2001, que se acercaban tiempos distintos "... Final anunciado de un estilo de gobernar, de una manera de conducirse desde las estructuras de poder...".

Pero a pesar de esta inferencia, que pretendía anticipar lo que la manifestación popular debía provocar entre quienes tenían la responsabilidad de gobernar, la situación que le siguió profundizó la crisis y sus consecuencias.

Así, en ocasión del quincuagésimo cuarto aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos debí expresar que en Argentina la vida y la integridad de las personas se hallaban en un inaceptable estado de indefensión. Que este concepto emergía como fruto del trabajo realizado por esta Institución en diferentes regiones del país, también de las actuaciones y denuncias recibidas, así como de los reclamos y demandas traídas por los ciudadanos que recurrieron a esta instancia -la participación del Ombudsman- como último

recurso para hacer valer sus derechos.

Y también porque durante el año analizado, como se dijo, a consecuencia de la inexistencia de una verdadera ruptura con aquel ciclo político, económico y social llevado adelante por las diferentes gestiones de gobierno -independientemente de quienes transitoriamente ocuparon durante ese año cargos públicos y de sus intenciones- encaminadas en una única dirección, se profundizó el deterioro y la precarización de las condiciones de vida de los ciudadanos. Luego, resultó inevitable que aumentara la indigencia, las lesiones en los niños, las enfermedades, la falta de vivienda, los delitos, los secuestros extorsivos, el hacinamiento en las cárceles, las muertes en ocasión de protestas populares, la desocupación, entre muchas otras calamidades.

A esas adversidades sociales debió agregarse que reclamar ante la autoridad continuaba dando la sensación de que se trataba de un gesto inútil, entonces la comunidad pareció encaminarse, obligadamente, hacia la autodefensa generando de este modo condiciones de antagonismo entre víctimas, entre iguales y entre desiguales.

Todos los índices estadísticos indicaron un marcado incremento de aquellos parámetros que alteran el equilibrio social: recesión económica, desocupación, inseguridad, entre otros. Por cierto, la imposibilidad de revertir la ya crónica ausencia del Estado pronunció aún más la pendiente de modo tal que ese desequilibrio aluvionó en tensiones económicas primero y sociales después, las que fueron generando aquella variante de antagonismo antedicha.

Ese desamparo, al que se vio sometida la población casi naturalmente derivó en un estado de permanente anomia política, moral y jurídica.

Y entonces vastos sectores de la sociedad, deshabituada a esa clase de abandono institucional y ya definitivamente desconcertados, vinieron a reclamar por la paz social amenazada sin preocuparse quiénes ni de qué manera la asegurarían.

De ese modo pudo observarse a la población resistiendo en el reclamo frente a lo que consideró un universo de dirigentes con mando legal pero sin mando legítimo.

Una población en el centro de un proceso marcadamente anarquizado donde los

viejos mecanismos de la autoridad (aunque hay quienes alientan a insistir con éstos) no fueron capaces de generar la respuesta que de ellos era dable esperar.

Dos reflexiones generales pueden citarse aquí fruto del trabajo realizado por esta Defensoría del Pueblo: la primera es que las autoridades políticas enfrentadas al desprestigio, lograron durante el último año sostener la institucionalidad -hecho de por sí destacable- soportando enormes presiones, legítimas o no, desde las posiciones dominantes y también desde otros sectores de la sociedad; la segunda es que ese logro oficial tuvo en la sacrificada paciencia de quienes más padecían la crisis una especie de bálsamo social que ayudó a descomprimir las tensiones sociales. Justo es subrayar que el estoicismo mostrado por el sector más perjudicado no era correspondido, en cambio, por los que (mejor acomodados) pretendían mantener las condiciones de una economía -para muchos ficcional- que había colapsado.

Vale detenernos un momento en uno de los aspectos señalados. Es verdad que, de parte de las autoridades constituidas existió la evidencia, como dije, de sostener la institucionalidad democrática y para ello uno de los caminos que recorrió fue el de intentar dar respuesta al reclamo de quienes caían en la pobreza y la marginalidad. Los planes de Jefas y jefes de hogar, por citar un caso, vinieron a paliar la desesperación de los excluidos al sistema. Pero también esto significó, una vez más, postergar la necesaria reforma estructural que incluyera al esquema financiero y a los privilegios clasistas que han sido la causa central de esa marginalidad. Entiéndase, no es que aquel Plan Social -impensable no hacerlo- resulte inútil; no, lo que aquí se plantea es que también es utilizado como una suerte de velo necesario para que se pueda continuar con el proceso de acumulación y concentración de la riqueza.

¿Pero acaso podría pretenderse algo diferente o estas políticas sociales decretadas no devienen necesarias por la histórica aplicación de otras políticas como por ejemplo las impuestas al trabajo asalariado, esto es: flexibilidad laboral, eliminación de leyes de protección, etc.?

Pero el aprieto social, político y económico, de fines de 2001 y del primer semestre del año 2002, puso todo aquel esquema en duda y a pesar de eso, en medio de la debacle, hubo

quienes intentaron avanzar, obstinados, en mantener esas situaciones de privilegio rentístico que iban desvaneciéndose del país y que, como firmemente creo, resultaron ser la parte más responsable de la enorme crisis.

¿Puede comprenderse que se alegrara la pérdida de la rentabilidad de las tarifas públicas cuando el país caía verticalmente?

¿Era razonable atender, antes y primero, la emergencia tarifaria en el medio de la emergencia general?

¿Más penurias acompañando a la confiscación del ahorro del público en favor de la banca privada?

¿Resultaba aceptable el reclamo por retenciones impositivas de parte de quienes triplicaban sus utilidades mientras otros sectores se hundían en la pobreza y la indigencia?

Tan fuertes para obligar la retirada del Estado y tan débiles para soportar después las consecuencias.

Consecuencias consolidadas. Porque la alarmante estadística que día a día fue mostrando aquel primer semestre de 2002 a miles de hombres y mujeres encaminados hacia la expulsión del sistema, a la desocupación, a la indigencia y su masiva cotidianeidad, fueron transformando esos acontecimientos alguna vez circunstanciales pero ya irreversibles (siempre pensando en el mismo esquema político-económico) en una cada vez más arraigada categoría social que implicaba una condición cuya pertenencia determinaba, casi fatalmente, la petrificación de cualquier esperanza de movilidad ascendente.

Sólo para ilustrar la consolidación de los efectos inmediatos de la crisis es posible recordar ciertos indicadores sociales que mostraron un profundo debilitamiento del marco relacional en las familias argentinas. Así fue expuesto en el Informe Especial sobre Derechos Humanos mencionado más arriba y a ése me remito.

¿Y entonces, si esos marcos relacionales primarios se están resquebrajando, qué nos lleva a pensar que no pasará lo mismo con la cohesión de la comunidad?

Debo señalar así, que desde esta Institución no se observan todavía, suficientes actos de gobierno y de los sectores hasta ahora favorecidos por éste dirigidos a resolver el fondo de

la cuestión reparando solidariamente el daño causado.

Quienes tenemos la obligación de defender y tutelar los derechos de los ciudadanos vimos cómo se pretendía avanzar en la destrucción sistemática del estado de derecho persistiendo en mantener aquella novedosa teoría impuesta en los años de las dictaduras y reflejada después en la democracia de fin de siglo, que podría resumirse en: "los hechos superan al derecho".

Paradigmas de lo dicho es que por la vía de decretos de necesidad y urgencia o de la delegación de facultades procuró obtenerse entre muchos otros intentos: el aumento de tarifas fuera de los marcos contractuales; la vulneración del derecho de propiedad para evitar que otro tipo de decisión, ajustada a los libres postulados que constantemente se invocan, implicara la eutanasia de un sistema financiero evidentemente fraudulento; la postergación de las obligaciones del Estado respecto de las víctimas de ese mismo Estado.

Todos asistimos a una gastada justificación de aquellas violaciones a la Ley.

¿Cuánto tiempo ha pasado desde la primera vez que se anunció la primera crisis y emergencia? ¿Cuántas veces se advirtió que si no se tomaba determinada medida económica, financiera o política venía el pandemónium? ¿Cuántas se repitió el mismo argumento?

Repudiando aquellas inaceptables excusas expuestas por los factores de poder, un ciudadano que recurrió ante esta Institución vino a quejarse preguntando: ¿Alguien puede responderme cuánto hace que no somos un País normal?

Por supuesto, no fue posible dar respuesta a esa inquietud.

Acaso esa pregunta guardaba también el sentimiento que muchos otros ciudadanos fueron transmitiendo a funcionarios de esta Defensoría del Pueblo de la Nación. No aceptaban que el debilitamiento institucional fuera el precio a pagar por los errores, queridos o no, que se venían cometiendo. Y por eso impugnaban al conjunto de aquella dirigencia que en los últimos años conducía la nación excusando cada decisión en base al "mal menor", estirando hasta el límite de su flexibilidad la interpretación de la Ley para que de esta manera el país transitara permanentemente por la delgada línea de la ilegalidad manifiesta. Ellos, los ciudadanos, sintieron que el entramado social estaba roto, que se fragmentaba la sociedad de

manera transversal, que la armonía social desaparecía y que también se diluía la posibilidad de discernir el reclamo justo del injusto. Que aquella idea solidaria de la integralidad de los derechos daba un paso atrás retrocediendo hasta casi caer en el territorio dominado por la vieja máxima del individualismo, "El derecho de uno termina donde empieza el derecho del otro".

De tal modo ellos, que pretendían vivir normalmente, en realidad se convirtieron en rehenes.

Rehenes de un Estado que, por acción u omisión, avanzó sobre sus derechos.

Rehenes de los sectores económicos poderosos que utilizaron, de manera abierta o disimulada, la extorsión para reclamar lo que consideran sus acreencias.

Rehenes del miedo que provocó la inseguridad.

Rehenes, en definitiva de esa conducta entre intolerante y abusiva que pretendió de un modo absoluto y sistemático imponer las propias ideas.

Es decir, todos aquellos problemas que he venido destacando a lo largo de mi gestión en los sucesivos informes anuales y especiales presentados ante el Honorable Congreso de la Nación, en los primeros seis meses del año 2002 se vieron profundizados y agravados. Y a estos asuntos de orden estructural que se arrastran desde muchos años a esta parte donde la Ley parece pero no es, debió agregarse, como he descripto, la rutina de continuos forcejeos y tensiones entre los factores de poder que no querían ceder en sus privilegios y la población que, desamparada, se defendió con las pocas armas que tuvo a su alcance.

De lo dicho ejemplos sobran, sin embargo lo destacable es que esta Institución debió agotar todos sus recursos para interceder en defensa de los derechos ciudadanos avasallados y más que en otras oportunidades se hizo necesario recurrir, insistentemente, a otro poder de la República para garantizar el cumplimiento de la Constitución y la Ley: el Judicial.

Numerosas fueron las sentencias judiciales de primera y segunda instancia que se pronunciaron en favor de los derechos de los ciudadanos. Esos derechos que las corporaciones de intereses -privadas y públicas- intentaban contravenir no resignadas a soportar, ellas también, el peso de las dificultades que sus políticas obtusas habían

provocado.

Extensas recomendaciones y recordatorios de los deberes del funcionario público (de las que se da cuenta a lo largo del presente Informe Anual), debieron disponerse con el fin de evitar que se avanzara sobre los derechos de la población y de ese modo conseguir que la administración pública modificara actos propios perjudiciales para diversos sectores de la comunidad.

Importantes actos de mediación realizados por esta Defensoría entre los ciudadanos y la autoridad de aplicación lograron que se revieran situaciones de injusticia para con aquellos.

Y el trabajo mancomunado con organizaciones no gubernamentales dio satisfactorios resultados en la dirección antes mencionada.

Es oportuno destacar que aquella ausencia del Estado en la que hice especial hincapié en esta presentación, fue generando a lo largo de los años redes de organización de los desamparados por el sistema y los que van en el mismo camino. Así ha nacido una especie de sub-estado que para algunos resulta una parvedad en cuanto a su importancia social, política o jurídica, pero que sin dudas está claramente presente allí donde el Estado "real" dijo "me retiro". De esta contracultura ha nacido auspiciosamente un para-estado que evidentemente viene a plantarse, antes o después, como sujeto activo de las relaciones sociales.

Podría, en definitiva, resumir lo que se pudo observar desde esta Institución en el año que analizamos en base a las propias actuaciones y a los reclamos puestos en la voz de la gente diciendo que se vio: Al conjunto de la dirigencia -políticos, empresarios, sindicalistas, nosotros mismos, etc.-, lamentablemente desorientada; a los ciudadanos con miedo; a las instituciones en el ojo de la tormenta; a la sociedad estado-nación desacoplada; y a la autoridad -como abstracción del pensamiento- desvaneciéndose en manos de semejante desarticulación.

Qué recorrido cabría realizar para hacer un último cuadro de situación abarcativo y a la vez simple de lo que pasó: sólo se necesita recrear la imagen del "sálvese quién pueda" en su apogeo y enseñoreada en las calles de las ciudades, de los pueblos, de los barrios.

Cuál es el temor que la situación descrita -¿definitivamente aventada por el proceso

electoral y su resultado?- genera entre quienes desarrollamos nuestro trabajo en esta institución: Sin lugar a dudas es que se mantenga vigente el esquema político-estructural que impidió e impide reconstituir un sistema inclusivo que beneficie al conjunto de la sociedad y que, además, ahora alienta el resurgimiento del Darwinismo Social expresado anteriormente.

Cuál es nuestro deseo: Que el esfuerzo realizado por los hombres y mujeres movilizados en la generosa geografía de la Patria no se diluya otra vez de manera que las relaciones sociales alcancen el entramado comunitario necesario que nos permita superar la crisis y sus privilegios.

Antes de finalizar debo recalcar tal como lo hice en el Informe Anual 2000, que esta Institución pudo desplegar su tarea con plena independencia sin que el Poder Ejecutivo Nacional ejerciera ningún tipo de presión o injerencia en nuestra tarea.

Para despedirme, me atrevo a dejar una reflexión tomada de John Holloway: "Cada vez que un niño toma dulces de un negocio sin darse cuenta de que debe dar dinero a cambio, cada vez que los trabajadores se niegan a aceptar que el mercado dictamine que su lugar de trabajo debería ser cerrado o que deberían perder sus empleos, cada vez que los comerciantes de San Pablo promueven el asesinato de niños de la calle para proteger sus propiedades, cada vez que cerramos nuestras casas y nuestros autos o que aseguramos nuestras bicicletas, el valor como una forma de relacionarse con el otro está en discusión, es constantemente objeto de lucha, está constantemente en proceso de ser quebrado, re-constituido y quebrado nuevamente. No somos una bella durmiente, una humanidad congelada en nuestra alienación hasta que nuestro príncipe-Partido-encantado venga a besarnos, sino más bien vivimos una lucha constante para liberarnos del hechizo de la bruja".



Eduardo Mondino
Defensor del Pueblo de la Nación

CAPITULO I

**ACTUACION DEL AREA I:
DERECHOS HUMANOS, ADMINISTRACION DE JUSTICIA,
ACCION SOCIAL, MUJER, NIÑEZ Y ADOLESCENCIA**

INTRODUCCION.

El período de análisis de gestión que conforma el noveno Informe Anual, a diferencia de los anteriores, se caracteriza por estar enmarcado dentro de un período atípico de nuestro país. A la profundización de la crisis económica y social existente se le sumó una situación de inestabilidad política e institucional.

Esto se expresó en el permanente cuestionamiento a la dirigencia política, a través del reclamo “que se vayan todos”, y en las continuas marchas reivindicatorias por parte de los diferentes sectores sociales.

En esta coyuntura, la Institución el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN en general y esta Area de Derechos Humanos en particular, asumió activamente un rol de gestión y canalización de los reclamos de los ciudadanos frente al Estado. La posibilidad de conformar un mecanismo institucional directo entre el ciudadano y el Estado, humanizando las relaciones y posibilitando, de esa manera, una mayor participación del individuo en el Estado y frente al Estado, no hace más que consolidar la función de la institución y los principios que inspiraron su creación.

La noción de los derechos humanos aparece en un primer momento vinculada a las vulneraciones de derechos civiles y políticos (desapariciones, torturas, muertes) producidas durante las dictaduras militares. Sin embargo, una vez consolidado el sistema democrático y paradójicamente disminuido notablemente el estado de bienestar y la calidad de vida de la población, la reivindicación y demanda de los derechos se ha extendido a los derechos económicos, sociales y culturales.

La prolongación de la crisis económica, el aumento del desempleo, la precarización de las condiciones de trabajo, el desmantelamiento de los ya pobres sistemas de salud y educación, y los indicadores que dan cuenta de una creciente exclusión social, son un llamado de alerta a la estabilidad del sistema político democrático actual. Por ello, nunca antes se puso de manifiesto con mayor claridad la noción de interdependencia entre los derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, como presupuesto necesario para resguardar y garantizar los derechos esenciales de los hombres y de las comunidades; y, además, como plataforma imprescindible para sostener las instituciones democráticas, la libertad y la justicia social.

La sociedad en general ha tomado conciencia del estado de vulnerabilidad de sus derechos elementales como la vida, salud, educación, alimentación, vivienda, y su reivindicación radica en que éstos son inherentes a la dignidad del ser humano y elementos necesarios para la paz social.

Por ello, el Área de Derechos Humanos del Defensor del Pueblo de la Nación adquiere relevancia toda vez que los ciudadanos han ampliado la perspectiva de la noción de sus derechos, extendiendo su misma naturaleza a los derechos económicos, sociales y culturales.

Cabe destacar que la necesidad de que dichos derechos sean tratados desde una perspectiva integral e interdependiente, ha generado un trabajo coordinado y en red con otras instituciones y organismos de la sociedad civil.

A continuación se detallan las principales temáticas abordadas y una reseña demostrativa del trabajo realizado durante el período 2002.

TEMÁTICA.

1. Derecho a la igualdad y a la dignidad.

1.1. Pueblos indígenas y sus comunidades.

1.1.1. Entrega de la propiedad de la tierra comunitaria en los Lotes Fiscales 55 y 14 del Departamento de Rivadavia, Provincia de Salta. Presunta afectación de legítimos intereses.

A partir del espacio de diálogo generado con el Gobierno provincial, el sector indígena y el sector criollo, se llevaron a cabo nuevas reuniones.

Se intervino, entonces, activamente en el Caso 12.094, en trámite ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, donde las partes intervinientes lograron los siguientes acuerdos: el Gobierno de la Provincia dejó constancia de su decisión de entregar a los actuales ocupantes, pueblos indígenas y criollos, las tierras que por mandato constitucional les corresponden en los lotes Fiscales Nros. 14 y 55; se comprometió, además, a abstenerse de la realización de cualquier obra pública o de infraestructura que no sea expresamente consensuada con los peticionarios.

1.1.2. Provincia de Río Negro. Falta de tutela a los derechos de pobladores indígenas.

Respecto de la servidumbre de paso establecida por Disposición N° 051/2000 de la Dirección de Tierras y Colonización, sobre las fracciones identificadas como parcelas 3.587 y 3.758 del Duplicado N° 2.080, propiedad de la firma NELLE S.A., la misma no se hizo efectiva por obstáculos generados por ésta y la falta de ejercicio del poder de policía provincial.

Luego de una inspección de la Dirección de Tierras y Colonización, en la que comprobó el incumplimiento por parte de la firma NELLE S.A. de aquella Disposición, se dio intervención a la Asesoría Legal y luego a la Fiscalía de Estado para resolver en consecuencia.

Esta Defensoría remitió una nota al Gobernador de la Provincia de Río Negro solicitando su intervención ante el problema planteado. A la fecha no se ha recibido respuesta.

1.2. Discapacidad.

El cumplimiento de las normativas impuestas por la Constitución Nacional, es el eje de la organización de nuestra nación. Por consiguiente, el cumplimiento de las leyes relativas a la problemática de las personas con discapacidad, deben enfocarse desde la perspectiva de la igualdad de oportunidades y no desde privilegios o excepciones que las victimizan y denigran.

Un gran número de personas con discapacidad acuden a esta Institución ante el incumplimiento de las normativas vigentes; específicamente las leyes 22.431 y 24.308.

Con respecto al incumplimiento de la exigencia de otorgar en concesión a personas con discapacidad espacios para pequeños comercios, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN dictó la Resolución N° 158/01 del 14/09/01 que recomendó al MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL, que implementara los medios necesarios para que el organismo correspondiente efectúe acciones eficaces tendientes a controlar y hacer cumplir el art. 11 de la ley 24.308.

Como resultado de la misma, ese ministerio dictó la Resolución 810/01 para que la Unidad para personas con Discapacidad y Grupos Vulnerables efectúe un relevamiento y diagnóstico del grado de cumplimiento de la ley 24.308. Esa dependencia, actualmente, está efectuando el relevamiento de los espacios posibles para ser otorgados según el registro de inscripción de aspirantes, lográndose que varias empresas y entes públicos otorguen los espacios.

Con respecto al art. 8° de la ley 22.431: “El Estado Nacional, sus organismos descentralizados o autárquicos, los entes públicos no estatales, las empresas del Estados y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, están obligados a ocupar personas discapacitadas que reúnan condiciones de idoneidad para el cargo, en una proporción no inferior al cuatro por ciento (4%) de la totalidad de su personal”, cabe mencionar que desde la creación de esta ley este artículo nunca fue cumplido en su totalidad. Es más, en la actualidad y debido al congelamiento de vacantes, parece como de imposible cumplimiento. No obstante ello, esta Institución se encuentra trabajando con la Unidad para Personas con discapacidad y Grupos Vulnerables dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el relevamiento de instituciones que deben cumplir con la disposición vigente.

1.2.1. Pases libres para el transporte público de las personas con discapacidad.

Si bien se registraron pocos casos, se recibieron solicitudes de intervención por parte de personas a las que se les deniega el derecho a viajar, aunque son portadoras del pase reglamentario. Esta conducta sigue poniendo al descubierto la reticencia que ciertas empresas de transporte demuestran ante lo dispuesto en las normativas vigentes. Ya sea que se incumpla por decisión y orden de los empresarios o por desconocimiento de los choferes, lo cierto es que los derechos de las personas con discapacidad siguen soslayándose.

Un progreso legislativo fue la sanción de la ley 25.635, en agosto de 2002, mediante la cual se dispone que las empresas de transporte colectivo terrestre sometidas al contralor de autoridad nacional deberán transportar gratuitamente a las personas con discapacidad en el trayecto que medie entre el domicilio de las mismas y cualquier destino al que deban concurrir por razones familiares, asistenciales, educacionales, laborales o de cualquier otra índole que tiendan a favorecer su plena integración social.

La reglamentación de la misma establecerá, entre otras cosas, las características de los pases a exhibir y las sanciones aplicables a los transportistas que no cumplan. Ante ello, esta Defensoría dictó una resolución mediante la cual recomendó a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS que arbitre todos los medios a su alcance a fin de que se proceda a dictar la reglamentación a la mayor brevedad posible.

Pero cabe preguntarse, una vez que dicha reglamentación sea un hecho ¿cuál será la actitud a tomar por parte de las Empresas que aún hoy incumplen con lo dispuesto, a pesar de que los recorridos actuales previstos en los pases se limitan a establecimientos educativos y/o de rehabilitación? Como una respuesta negativa fluye casi naturalmente, deberá tenerse muy en cuenta que al Estado incumbirá, a través de los organismos de control, asumir la demorada decisión de castigar a las empresas incumplidoras.

1.2.2. Accesibilidad. Barreras arquitectónicas. Falta de rampas.

Las quejas presentadas por personas con discapacidad se refieren tanto a edificios públicos como privados, todos de uso público.

En el primer grupo, se destacaron las denuncias sobre edificios inadecuados de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE BUENOS AIRES.

Las autoridades han mostrado reticencia a responder los requerimientos efectuados por esta Institución en tal sentido. Finalmente, informaron que existe un proyecto para adecuar progresivamente los edificios en los cuales se verifican incumplimientos. La falta de presupuesto, es el argumento utilizado.

De todas maneras, es necesario destacar que los plazos previstos por la normativa que establece la ley sobre Protección Integral de las Personas Discapacitadas, se encuentran ampliamente vencidos. Tal situación determina que el tema siga siendo objeto de seguimiento por esta Institución.

En el segundo grupo, a modo de ejemplo, se mencionan las peticiones recibidas por la falta de adaptación de diferentes edificios (tanto de Capital Federal como del interior del país) en los cuales brindan sus servicios las empresas TELEFONICA DE ARGENTINA S.A. y

AGUAS ARGENTINAS S.A. Todas las actuaciones relacionadas a los incumplimientos de estas empresas se encuentran actualmente en pleno trámite.

1.2.3. Transporte Público de Pasajeros.

La situación de las personas con discapacidad para acceder al transporte público y consecuentemente ejercer otros derechos, tales como educarse y trabajar, ha empeorado en el transcurso del año 2002.

No sólo persistieron los reiterados incumplimientos por parte de los Concesionarios de servicios ferroviarios y la falta de contralor que debiera ejercer la COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE (C.N.R.T.) sino que la SECRETARÍA DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN (S.T.N.), no cumplió con los compromisos asumidos y dejó de responder ante las recomendaciones dictadas por esta Institución.

Respecto al Transporte Automotor Colectivo de Pasajeros, en el inicio del año 2002 fue necesaria la intervención de esta Defensoría ante el dictado, por parte de la SECRETARÍA DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN, de la Resolución N° 3/2002 mediante la cual nuevamente se suspendió la obligación de incorporar las unidades de piso bajo para el transporte automotor público colectivo -unidades que fueron contabilizadas por la sola presentación de Factura de Compra en el cronograma correspondiente al año 1998 y que debieron haber sido efectivamente incorporadas al Parque Móvil de las empresas dentro del primer semestre de 1999-.

Con dicha Resolución se eludió, una vez más, lo dispuesto por el Decreto 467/98 respecto de la obligación de incorporación progresiva de unidades de piso bajo.

Además, tal decisión fue llevada a cabo sin solicitar la intervención de la COMISION NACIONAL ASESORA PARA LA INTEGRACION DE PERSONAS DISCAPACITADAS, a pesar de lo dispuesto en tal sentido en el Decreto 984/92 (le compete participar con carácter vinculante en la elaboración de las iniciativas que, sobre la temática de discapacidad, proyecten las áreas competentes, manteniendo un permanente análisis sobre el desarrollo de las que se aprueben).

En consecuencia, se advirtió a la SECRETARÍA DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN sobre la necesidad de solicitar la intervención de la COMISION NACIONAL ASESORA PARA LA INTEGRACION DE PERSONAS DISCAPACITADAS, con carácter previo al dictado de un nuevo acto administrativo.

Ni la SECRETARÍA DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN ni los funcionarios a cargo del MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN dieron respuesta a la recomendación efectuada por el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN.

En un nuevo acto de vulneración de los derechos de las personas con discapacidad y de protección de los intereses de los empresarios en detrimento de aquellos, la SECRETARÍA DE TRANSPORTE DE LA NACIÓN, mediante Resolución 6/2003, suspendió la obligación de incorporación progresiva de unidades de piso bajo, contabilizadas en el cronograma establecido en la Resolución N° 426/98.

Solamente cabe remarcar que cuando el Estado dificulta o impide -según el caso- el

derecho de las personas con movilidad y/o comunicación reducida al indispensable uso del transporte público automotor de pasajeros, también dificulta o impide el ejercicio del resto de sus derechos generales y específicos, conculcando en particular los derechos a la equiparación e igualdad de oportunidades, violando normas constitucionales y generando cotidianamente mayor exclusión social.

1.3. Discriminación.

La segregación ejercida entre los hombres resulta ser una de las problemáticas instaladas en el contexto mundial con sus diferentes modalidades. Pero es función de todo Estado democrático, crear las condiciones para limitar actos de discriminación arbitraria que rebajen la dignidad de las personas.

En nuestro país, desde las últimas décadas y con la llegada de la democracia, la participación activa de los ciudadanos en los problemas sociales ocupó un lugar destacado en la sociedad argentina. El medio utilizado fue la denuncia; también la queja que si bien se manifestó inicialmente de manera desorganizada comenzó a canalizarse a través de distintos organismos como prueba de una práctica ciudadana acorde con las leyes vigentes. Y fue en este marco que los actos de discriminación fueron uno de los motivos de denuncia.

Estos actos segregativos son ejercidos en general por personas con cierto dominio y excesivo poder sobre otra. Estas acciones, en muchos casos, se expresan mediante la obscenidad que otorga la arbitrariedad y el abuso de poder. En otros, se realizan mediante estrategias aplicando una lectura impropia de las leyes como lo demuestran los temas de las actuaciones trabajadas:

- el abusivo empleo del Derecho de Admisión en escuelas, universidades privadas, confiterías bailables y otros.
- la denegatoria a otorgar la ciudadanía a una persona de nacionalidad chilena que residió en el país durante casi toda su vida por tener una discapacidad mental.
- la denegatoria de ingreso a una escuela primaria provincial, por parte de sus autoridades educativas.

Ante esta problemática la intervención del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN ha contribuido positivamente a través de las demandas de los ciudadanos destacando las tergiversaciones del espíritu de las leyes que fueran cometidas por distintos organismos.

Concomitantemente con estas irregularidades, también se comprobó que muchas quejas que denunciaban los ciudadanos sobre actos de discriminación arbitraria no lo eran y que, por el contrario, importaban una estrategia para escamotear el cumplimiento de las leyes.

En consecuencia, se evidenció que la acción ejercida por esta Institución, además de actuar sobre los entes u organismos discriminadores, ejerce también una función de transmisión relativa al respeto de los deberes y derechos de los ciudadanos.

2. Derecho de propiedad.

2.1. Inspección General de Justicia.

2.1.1. Control del ejercicio de las funciones administrativas.

A raíz de las medidas económicas dispuestas por la Ley N° 25.561, fueron numerosas las solicitudes de intervención del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION. Sobre todo, por parte de los suscriptores de planes de ahorro para fines determinados ante el incremento de las cuotas pactadas oportunamente con las sociedades administradoras.

Atento ello, se realizó un seguimiento sobre la problemática general planteada al respecto.

Se tomó conocimiento que, con relación al incremento de las cuotas de los contratos de ahorro en curso de ejecución por parte de las sociedades administradoras, la INSPECCION GENERAL DE JUSTICIA procedió al dictado de la Resolución I.G.J. G N° 1/2002.

La aludida resolución dispuso que “Las entidades administradoras de planes de ahorro bajo la modalidad de círculos cerrados ... no aplicarán a partir de la vigencia de la Ley N° 25.561, las estipulaciones de sus condiciones generales de contratación que prevén la variación del valor móvil de los bienes objeto de los contratos y el reajuste, en función de dicha variación, de las cuotas de ahorro o amortización pendientes”.

Asimismo, la referida decisión administrativa previó que: “El valor de la cuota que corresponda al grupo de los suscriptores no podrá tener variaciones respecto del último que hubiere correspondido abonar antes de la entrada en vigencia de la Ley N° 25.561...”.

No obstante ello, se informó que contra la citada resolución la Cámara de Ahorro Previo Automotores (C.A.P.A.) interpuso un recurso de amparo por ante el Juzgado Contencioso Administrativo N° 11, Secretaría N° 21, del que se corrió traslado y se procedió a su contestación.

Entre tanto, la INSPECCION GENERAL DE JUSTICIA hizo saber sobre el dictado de la Resolución Conjunta 366/02 y 85/02, emanada de los MINISTERIOS DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS y de ECONOMIA, regulatoria del marco normativo para el dictado de la reglamentación para los contratos bajo la modalidad de “Grupos Cerrados”.

En cuanto a la situación definitiva del pago de las cuotas por el período febrero/junio 2002, se indica en la resolución que se determinará que los MINISTERIOS DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS y de ECONOMIA se expidan sobre los alcances de la Ley N° 25.561 sobre los planes de ahorro.

En lo que respecta a la postura adoptada por las sociedades administradoras ante la práctica de los consumidores, en el sentido de abonar el importe habitual antes del aumento, y, en especial, la incidencia de dicha práctica en la cobertura de la prestación del seguro, se indicó que no consta información sobre el particular ante esa INSPECCION GENERAL DE JUSTICIA.

Por otra parte, el 5 de julio de 2002 se publicó en el Boletín Oficial la Resolución IGI

Nº 009/02, reglamentaria del Sistema de Ahorro para Fines Determinados, en cuyo artículo 1º prevé que “Las entidades administradoras de planes de ahorro bajo la modalidad de ‘grupos cerrados’, deberán ofrecer a los suscriptores adjudicatarios titulares de contratos celebrados con la anterioridad a la Ley Nº 25.561, el diferimiento del pago de un porcentaje de las cuotas partes emitidas y que se emitan a partir de la vigencia de la mencionada ley. El ofrecimiento del mismo a los suscriptores en período de ahorro, tendrá carácter facultativo”.

En tal sentido, el citado acto administrativo dispone que la implementación del aludido diferimiento deberá efectuarse a partir de la emisión de la primer cuota parte siguiente a la fecha de entrada en vigencia de la misma. Y, asimismo: “Los porcentajes no abonados oportunamente en virtud del diferimiento, serán cancelados en cuotas suplementarias una vez cumplido el plazo de vigencia del grupo de suscriptores”.

Al respecto, la citada normativa contempla la facultad de los suscriptores de tener por cancelados los porcentajes de valor móvil pagados desde la vigencia de la Resolución General Nº 001/02, renunciando a las compensaciones o acreditaciones previstas en el primer párrafo del artículo 5º; decisión que deberá ser notificada a la entidad administradora por medio fehaciente.

En tanto, el artículo 5º de la Resolución I.G.J. Nº 09/02, dispone que “Los porcentajes que, por infracción al artículo 2º de la Resolución General I.G.J. Nº 01/02, fueron percibidos entre el mes de enero de 2002 y la vigencia de la normativa de marras en concepto de cuota pura y de carga administrativa, en exceso del monto de la cuota vencida en el mes de diciembre de 2001, serán compensados o acreditados a favor de los suscriptores, en cuotas partes mensuales emitidas a partir de la vigencia de la presente resolución”.

Por otra parte, corresponde señalar que el citado acto administrativo en el artículo 13 prevé que “... Será obligatorio para la entidad administradora ofrecer al suscriptor moroso la posibilidad de regularizar su situación, mediante el pago de cuotas cuyo importe no exceda del menor que abonaren aquellos suscriptores que en el mismo grupo se acogieron al régimen de diferimiento contemplado en el artículo 1º de esta resolución”.

Conforme lo expuesto, y como consecuencia de las investigaciones realizadas por el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION y del seguimiento instado a la INSPECCION GENERAL DE JUSTICIA, en su condición de organismo de fiscalización, se desprende la existencia de un marco regulatorio, de carácter general, normativo de los contratos bajo la modalidad de “grupos cerrados” y las pautas regulatorias para el importe de las cuotas partes que, prima facie, permitirían conocer con certeza y previsibilidad la situación de las contrataciones de ahorro y establecer otras pautas regulatorias de carácter permanente aplicable a operatorias presentes y futuras, atendiendo las circunstancias de la emergencia declarada mediante la ley Nº 25.561.

En consideración a ello, y habiéndose tomado conocimiento sobre el dictado del marco regulatorio de carácter general en los contratos bajo la modalidad de “grupos cerrados”, se dio por concluida la investigación relativa a los contratos de ahorro.

Sin embargo, y en lo que respecta a la problemática individual objeto de los planteos formulados por ante el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION, se orientó a los suscriptores de los planes de ahorro que realizaran la pertinente denuncia por ante la

INSPECCION GENERAL DE JUSTICIA, en su condición de organismo de fiscalización de las sociedades administradoras en cuestión, a fin de que el citado organismo procediera en cada caso en concreto a evaluar la posición denunciada respecto de la sociedad administradora involucrada; y, en particular, la situación que se corresponde con los titulares de los planes de ahorro que formularon las observaciones en tal sentido.

2.1.2. Tasa retributiva de los servicios que presta la Inspección General de Justicia, fijada por la Decisión Administrativa N° 46/2001.

Mediante la Resolución D.P. N° 00186/01, de fecha 05-11-01, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION advirtió al MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, en virtud de haber tomado la intervención que le compete en la elaboración y el proyecto de la Decisión Administrativa N° 46/2001, sobre la inequidad en la escala fijada por el artículo 4° de dicho acto administrativo.

Asimismo, se recomendó a esa cartera que propicie por ante la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, en su condición de máxima autoridad del área de la que depende la INSPECCION GENERAL DE JUSTICIA, la modificación del monto fijo a ingresar en concepto de tasa, conforme la escala prevista a tal efecto en el artículo 4° del citado acto administrativo.

En tal sentido, se advirtió sobre la inequidad en la aplicación de la referida tasa con relación a la falta de progresividad de la escala entre los capitales que van desde PESOS DOSCIENTOS MIL UNO (\$200.001) y PESOS UN MILLON (\$1.000.000).

Así pues, resulta que de acuerdo a la citada disposición una empresa con un capital de PESOS DOSCIENTOS MIL UNO (\$200.001), abona en concepto de tasa retributiva de servicios que presta la INSPECCION GENERAL DE JUSTICIA exactamente lo mismo que una empresa que posee un capital de PESOS UN MILLON (\$1.000.000).

Al respecto, se tomó conocimiento que la INSPECCION GENERAL DE JUSTICIA, promovió ante el MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS, en el marco de las atribuciones conferidas por el artículo 11 de la ley N° 22.315, un proyecto de ley tendiente a regular la cuestión. El mismo, se halla en etapa de revisión a raíz de diversas observaciones formuladas por la DIRECCIÓN GENERAL DE ASISTENCIA TÉCNICA E INSTITUCIONAL correspondiente a la SECRETARIA DE JUSTICIA Y ASUNTOS LEGISLATIVOS.

En consecuencia, el MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD INTERIOR Y DERECHOS HUMANOS, como organismo advertido y recomendado respecto de la inequidad en la escala fijada por el artículo 4° de la Decisión Administrativa N° 46/2001, no brindó ni por sí, ni por el organismo bajo su dependencia, la INSPECCION GENERAL DE JUSTICIA, una respuesta adecuada al DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION, en los términos de la Resolución D.P. N° 00186/01.

No obstante ello, se tomó conocimiento de la existencia de un anteproyecto de ley regulatorio del tema que fue observado por el MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS.

Actualmente, la investigación del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION se

encuentra circumscripita al seguimiento del referido anteproyecto de ley.

2.2. Cooperativas y mutuales.

2.2.1. Actuación de Oficio: emprendimiento mutual del servicio de transporte por parte de vecinos de un mismo barrio de la provincia de Buenos Aires: boleto social.

El DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION instó una actuación de oficio a raíz de los artículos periodísticos publicados respectivamente en las páginas 17 y 37 del diario "CLARIN", de fechas 27-08-02 y 06-09-02, titulados en su orden "La batalla del colectivo popular" y "José C. Paz: crean un colectivo social pero le prohíben circular", por los que se puso en conocimiento de la opinión pública la presunta prohibición de circular de los micros pertenecientes a una asociación mutual -conformada entre los vecinos del barrio La Primavera de José C. Paz- que presta el servicio de transporte a sus asociados. Como prima facie se estimó conculcado el derecho constitucional de asociarse libremente con fines útiles, se estimó que procedería dar inicio a una investigación de oficio.

De los términos de las aludidas publicaciones surge que los vecinos del barrio La primavera de José C. Paz, provincia de Buenos Aires, "... disconformes con el servicio de las dos únicas líneas que llegaban hasta allí... Necesitaban algo más directo... Sin la prolongación de alguna de las líneas, estaban obligados a tomar dos colectivos ... El costo de los pasajes era demasiado: 1,40 de ida, y otra vez un boleto igual para la vuelta".

A ello "... se sumó... el aumento de las tarifas en los servicios públicos y un cambio de secciones dispuesto de facto por las compañías del barrio", de SETENTA Y CINCO (75) centavos pasaron a cobrar UN (1) peso; y la cancelación de los servicios nocturnos por cuestiones de seguridad; y en el caso de una de las líneas "... Dejaron de pasar durante un mes entero...".

Ante ello, realizada una encuesta a través de la Asamblea barrial "... en dos semanas recogieron la opinión de unos tres mil vecinos y lograron asociar a unos 3500", lo cual "... les permitía organizarse como mutual para trabajar, y por otro lado, involucraban al resto de la gente en un proyecto colectivo... Ese status legal les permitía prestar servicio de transporte privado: sólo para los socios".

Los micros cuentan "... con un boleto social de treinta centavos. La mutual otorga descuentos para jubilados, maestros, desocupados y estudiantes ... pases estimulados por la filosofía del club del trueque... por día cortaban 1200 boletos... Los socios también se multiplicaron: en dos meses pasaron de 3500 socios a 5500".

La prestación del servicio "Recorría las calles internas del barrio sin tocar las rutas provinciales. Los colectivos iniciaban el recorrido a las 4 de la mañana hasta las 23.30 y las frecuencias eran de 25 minutos. ... estábamos dando trabajo a 20 familias". No obstante ello, "... los operativos y las amenazas contra los choferes fueron creciendo. Todas las denuncias fueron radicada en la comisaría 1 de José C. Paz. La causa está en la fiscalía N° 3 de San Martín... la Dirección de Tránsito de José C. Paz los obligó a abandonar el servicio. Uno de los coches estaba parado en la Ruta 197, la gendarmería los rodeó y obligó a los pasajeros a bajar".

Al respecto, corresponde advertir que el artículo 14 de la Constitución Nacional reconoce el derecho de todos los habitantes de la Nación de “asociarse con fines útiles”, conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio.

La ley N° 20321, sobre mutualidades, establece en el artículo 2° que “Son asociaciones mutuales las constituidas libremente sin fines de lucro por personas inspiradas en la solidaridad, con el objeto de brindarse ayuda recíproca frente a riesgos eventuales o de concurrir a su bienestar material y espiritual, mediante una contribución periódica”; y el artículo 3° dispone que “Las asociaciones mutuales deberán inscribirse en el Registro Nacional de Mutualidades previo cumplimiento de los recaudos que establezca el Instituto Nacional de Acción Mutua. ...”. A su vez, el art. 4° define las prestaciones mutuales como “... aquellas mediante la contribución o ahorro de sus asociados o cualquier otro recurso lícito, tiene por objeto la satisfacción de las necesidades de los socios ya sea mediante ... prestación de servicios ... como también cualquier otra que tenga por objeto alcanzarles bienestar material y espiritual”.

Así las cosas, se cursaron pedidos de informe al INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL y a la COMISION NACIONAL DEL TRANSPORTE. y, los informes producidos fueron puestos en conocimiento de la MUTUAL LA PRIMAVERA. El DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION se puso a su disposición para todas las tramitaciones pendientes por ante las autoridades locales a fin de obtener la habilitación pertinente. Esto último, por cuanto el desarrollo de este tipo de actividad por parte de una asociación mutua necesariamente supone el ejercicio de ciertas prerrogativas del Estado sobre la actividad en cuestión, manifestada a través de normas de orden público reguladoras de los derechos y obligaciones entre los asociados -más allá de la voluntad de éstos-, constituyendo por consiguiente una relación de carácter reglamentario entre ellas; a la par de velar por el fiel cumplimiento de las aludidas normas de orden público a través del ejercicio del Poder de Policía y, en particular, mediante la expedición de permisos que signifiquen autorización exclusiva o preferencial por parte de la autoridad respectiva.

Destacamos, sobre el punto, algunas de las normas de orden público que alcanzan a la actividad de transporte ejercida por la mutua: 1) la habilitación técnica de los vehículos; 2) la habilitación psicofísica de los conductores; 3) la contratación de seguros que amparen los riesgos vinculados con la actividad de transporte de personas, sean terceros transportados y no transportados.

2.2.2. Actuación de Oficio: prosecución del trámite de la misma.

Mediante la Resolución D.P. N° 00014/01, de fecha 19-01-01, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION, facultó a una comisión de TRES (3) funcionarios para que realizaran una inspección de oficio por ante el INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL, oportunidad en la que se labró el acta pertinente, la que dio lugar a la investigación de oficio caratulada “DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION, sobre presunta falta de respuesta a los pedidos de informe por parte del INAES”.

La aludida investigación tuvo como antecedentes de hecho a todas las actuaciones iniciadas por los administrados ante el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

vinculadas a reclamos contra entidades Cooperativas y Mutuales, las que oportunamente motivaran requisitorias de pedidos de informe escrito por ante el citado organismo de fiscalización, los que a esa fecha en su mayoría se encontraban reiterados y sin respuesta.

La aludida investigación permanece abierta por cuanto resulta testigo del seguimiento de todas aquellas situaciones que evidencian una falta de control efectivo por parte del INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL, como organismo de fiscalización de entidades mutuales y cooperativas.

2.2.3. Funciones de control y fiscalización.

Si bien durante el transcurso del año 2002 no se advirtió un incremento de las solicitudes de intervención del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION en materia de administración y fiscalización de entidades cooperativas y mutuales, corresponde señalar que de las investigaciones en trámite surge que el INSTITUTO NACIONAL DE ASOCIATIVISMO Y ECONOMIA SOCIAL se excusa de las demoras en que incurre en la afectación del personal al seguimiento de las medidas económicas, sin mayores precisiones. Esta circunstancia, será abordada en la investigación referida a la actuación de oficio referenciada precedentemente.

2.3. Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado.

2.3.1. Solicitudes de adquisición de viviendas en los términos de la ley N° 24.146.

En el transcurso del año 2002 se advirtió un incremento en las solicitudes de intervención del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION por parte de ocupantes de predios fiscales en las que tienen constituidas sus viviendas a fin de regularizar la situación dominial de las mismas.

En la mayor parte de los casos planteados se ha advertido la existencia de concurrencia de peticiones entre los particulares y los Municipios y/o Estados provinciales respecto de los predios en cuestión. Y, si bien la legislación otorga preferencia a estos últimos, en todos los casos debe brindarse una solución habitacional a los ocupantes.

Cabe destacar que en los casos en que se trataba de inmuebles del dominio del Estado Nacional comprendidos en proyectos Ferro-Urbanísticos, celebrados entre el ex-ENTE NACIONAL DE ADMINISTRACION DE BIENES FERROVIARIOS (ENABIEF), actual ORGANISMO NACIONAL DE ADMINISTRACION DE BIENES DEL ESTADO (ONABE) y los Estados provinciales, se detectó a la fecha de producción del presente informe que aún no habían sido desafectados del ámbito nacional. Las demoras, en principio, resultan de la circunstancia que los predios en cuestión se encuentran bajo la órbita de las empresas privadas oportunamente concesionadas, la que obsta a su desafectación a fin de poder perfeccionar las transferencias a favor de los estados provinciales y/o municipales requirentes, con la aludida postergación de vislumbrar una efectiva solución habitacional para los ocupantes de las viviendas instaladas en los mismos.

2.4. Dirección Nacional de los Registros Nacionales de la Propiedad del Automotor y Créditos Prendarios.

Durante el año 2002 se registró el ingreso de denuncias por ante el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION vinculadas a la actividad desarrollada por los Registros Seccionales de la Propiedad del Automotor dependientes de la DIRECCION NACIONAL DE LOS REGISTROS NACIONALES DE LA PROPIEDAD AUTOMOTOR Y DE CREDITOS PRENDARIOS dependiente del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACION.

Al respecto, corresponde destacar que las investigaciones iniciadas, en cada caso, no resultan suficientes para corroborar, a la fecha, la existencia de hechos, actos u omisiones en el ejercicio de las funciones administrativas que ameriten el dictado de recomendación o recordatorio de los deberes legales y/o funcionales a cargo de la citada Dirección Nacional por parte de esta Institución, en los términos previstos por el artículo 28 de la ley N° 24.284.

3. Situaciones sociales de extrema pobreza.

3.1. Programa Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

El Programa Jefes de Hogar fue creado mediante el Decreto 565/2002 para ser aplicado hasta tanto se mantenga vigente la Emergencia Ocupacional Nacional.

En su generalidad, este programa cumple con lo dispuesto por el Artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional por el cual se otorga rango constitucional a todos los tratados y convenciones sobre derechos humanos; en particular al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas que reconoce el derecho familiar a la inclusión social.

Este programa determina que el beneficio otorgado a jefes de hogar, desocupados, con hijos menores de 18 años o con hijos con discapacidad, sin límite de edad, debe ser efectivo mediante una contraprestación por parte del beneficiario. Ello resuelve, en parte, los posibles deslizamientos que dejan al ciudadano estigmatizado por la beneficencia restándole todo viso de dignidad.

Con respecto a su aplicación, los diferentes organismos que debían orientar e inscribir a los aspirantes a dicho programa, cometieron errores en las transcripción de datos o los inscribían sin remitirlos luego a las autoridades correspondientes o bien tomaban decisiones en forma arbitraria de modo que surgieron múltiples y variadas disfuncionalidades.

Ante esas irregularidades los ciudadanos recurrieron al Defensor del Pueblo para solicitar su intervención ya que sus demandas no eran recibidas por los organismos correspondientes o si eran recibidas no se brindaba solución alguna.

De modo que, esta Institución, comenzó a brindar orientación a los ciudadanos y a investigar caso por caso los motivos que dieron origen a la falta o interrupción del pago del mencionado beneficio.

Se recibieron 270 presentaciones en forma individual que daban cuenta de tales irregularidades. Desde el comienzo de la implementación del plan se presentaron además

listados -entre 2000 y 3000 ciudadanos por cada provincia- que no recibieron el beneficio a pesar de haberse inscripto y cumplido con los requisitos solicitados. Tales los casos, por ejemplo, de la Provincia de Córdoba con una lista de 3000 inscriptos en el plan que denunciaron irregularidades; o de Resistencia, Chaco, con una lista de 2249 ciudadanos.

Entre las irregularidades observadas se consignan:

- a) errores en la inscripción de los ciudadanos al plan, por parte de los organismo que la efectuaron;
- b) falta de información a los peticionantes relativa a los requisitos a cumplir;
- c) inscripción sin el cumplimiento de los requisitos solicitados: sin carga familiar, sin documentación que acredite la filiación de los hijos;
- d) entrega de documentación fuera del período establecido;
- e) falta de organización por parte de los organismos estatales en la planificación de la contraprestación que los beneficiarios deben realizar, fomentando el incumplimiento de ese requisito en varias localidades;
- f) falta de una transmisión adecuada del espíritu de la política implementada en la creación del Plan Jefes de Hogar a todos los organismos del país para garantizar una correcta instrumentación del mismo.

Dada esta situación el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN estableció un canal de comunicación con el MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL con el fin de agilizar las investigaciones que resultaron de las peticiones de los ciudadanos. Como consecuencia de ello, se solucionaron varios de los problemas planteados con excepción de aquellos provenientes de errores al transcribir el Código Unico de Identificación Laboral (CUIL), dato único que las intendencias no modifican desde su base de datos.

Tomando en cuenta la situación socioeconómica del país, este plan resulta un paliativo hasta que se generen las condiciones para que cada trabajador encuentre su ubicación dentro del sistema de trabajo. Así, durante el tiempo de su vigencia, esta Institución continuará investigando todas las irregularidades que detecte o que se denuncien; y, respetando la dignidad de los ciudadanos, aportará todos sus esfuerzos, en el marco de su competencia, en pos de que se creen las condiciones para que sean actores activos en el mercado del trabajo.

4 .Niñez y adolescencia.

La situación de los niños, niñas y adolescentes en la Argentina se presenta como una verdadera comunidad en riesgo. Este nuevo mapa social conformado por un 70% de personas menores de 18 años en situación de pobreza, con más de dos millones de chicos en peligro por desnutrición grave, con el 18% de la población juvenil, es decir, alrededor de 1.209.038 jóvenes entre 15 y 24 años que no trabajan, no buscan empleo, no estudian, ni realizan tarea alguna, ponen de manifiesto la fragilidad del sistema y el estado de vulnerabilidad de dicha población.

Esto puede verse plasmado en las complejas problemáticas presentadas durante el

último año ante el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN muchas, de ellas derivadas de situaciones de pobreza, desnutrición, violencia, maltratos, la institucionalización y judicialización de los niños y adolescentes, vulneración del derecho a la identidad, entre otros

4.1. Pobreza.

La situación de precariedad de miles de familias, ha impuesto que niños, niñas, adolescentes y familias enteras, se movilicen diariamente en búsqueda de materiales y desechos reciclables que les permitan obtener algún tipo de sustento.

Esta nueva actividad ha dado origen a los “cartoneros”, muchos de ellos niños y niñas, que suelen trasladarse en trenes con sus carros.

Tal es el caso de D.M., un joven de 14 años quien después de una larga jornada junto a su hermano se encontraban viajando de regreso a su hogar, cuando el tren se detiene en la parada de San Isidro. Debido a que el furgón se encontraba sin iluminación y las ventanas sin vidrios, el menor se asomó por la ventana para verificar en que estación se hallaba. Fue en ese instante cuando su cabeza golpeó fuertemente de frente contra una columna.

Damián perdió el equilibrio y casi cayó a las vías del tren, inmediatamente se trató de buscar el freno de emergencia pero dicho furgón no tenía las medidas mínimas de seguridad. A pesar de que las personas gritaban y solicitaban ayuda, el tren prosiguió su recorrido habitual, parando dos estaciones posteriores, donde el joven fue socorrido por su hermano y donde después de pasados treinta minutos, recién entonces, llegó una ambulancia.

Durante meses, el menor estuvo internado en el Hospital Petrona V. de Cordero del Departamento de San Fernando, Provincia de Buenos Aires, en estado de coma grave con una fractura profunda en el cráneo, hasta que finalmente murió.

Personal del DEFENSOR DEL PUEBLO se hizo presente en forma permanente en el hospital y a través de la Institución se logró canalizar los requerimientos de medicamentos y demás instrumentos solicitados por los médicos. EL DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN en cumplimiento del mandato constitucional de defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en la Constitución Nacional y las leyes (artículo 86), presentó una recomendación dirigida al SEÑOR MINISTRO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACION para implementar las medidas pertinentes a los fines de garantizar la protección y defensa de los derechos humanos de todas las personas por parte de la concesionaria de servicios de transportes ferroviarios TBA, y al SEÑOR MINISTRO DE ECONOMIA DE LA NACION para que exija a la concesionaria TBA la prestación de un servicio de calidad y con las medidas adecuadas de seguridad acorde con los compromisos asumidos en el contrato de concesión.

Más allá de la defensa de un derecho como usuario, lo que se reclama es el trato como ser humano, ya que una vez más se evidencia la injusticia del sistema que oprime con mayor fuerza a los más débiles, ya que no sólo se encuentran desplazados de la red social sino que esta condición de empobrecimiento, causa a su vez de su propia vulnerabilidad, facilita en los otros el desconocimiento de sus derechos y dificulta en ellos el poder para exigirlos.

4.2. Desnutrición.

Durante el mes de mayo, los diversos medios de comunicación pusieron de manifiesto la brutal situación de desnutrición infantil extrema en el noroeste argentino; especialmente, en la localidad de Villa Quintero al sur de Tucumán, como asimismo, la muerte de 6 bebés en 48 horas en la Maternidad Nuestra Señora de las Mercedes en la misma provincia, siendo la principal causa de las muertes: la desnutrición.

Esta calamidad se expresa en cifras concretas: de 32 chicos entre 2 y 6 años de edad desnutridos en diciembre de 2001, se pasó a 204; es decir, un aumento del 637 % en lo que va del año, según registro del Centro de atención Primaria de la localidad de Villa Quintero.

Ante esta situación se solicitaron informes al MINISTRO DE SALUD DE LA NACIÓN, a la SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN, al INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS, y a UNICEF.

Como de la información suministrada surge la existencia de recursos asignados por la provincia de Tucumán, como así también, los programas alimentarios afectados a dicha provincia.

4.3. Desaparición y secuestro de personas menores de edad.

Esta Institución continúa trabajando en red con organismos como MISSING CHILDREN, ABUELAS DE PLAZA DE MAYO, INTERPOL, POLICÍA FEDERAL, GENDARMERÍA y la DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. Así, ante una denuncia de la desaparición de un menor se pone en conocimiento al resto de las instituciones a los fines de que aporten información.

Como ejemplo, mencionamos que en octubre de 2001 se denunció la desaparición de una niña de 13 años de su hogar, quien se habría dirigido a un comedor para cumplimentar la tarea asignada a su madre en el marco del Plan Jefes y jefas de Hogar, cuyo paradero fue determinado luego de las gestiones del caso.

También existen parámetros que se repiten en algunas desapariciones o secuestros, tal es el caso, de los niños secuestrados durante horas a quienes se les extraía sangre con una jeringa; dos casos denunciados en Capital Federal y dos en la provincia de Buenos Aires. En estas situaciones esta Institución ha servido de intermediaria a los fines de colaborar, enviando información a los juzgados de diferentes jurisdicciones que intervienen en casos individuales y permitiendo que, más allá de la propia investigación, se permita avanzar en casos más generales y situaciones de carácter serial.

4.4. Administración de justicia. Protección integral.

La ausencia de un Régimen Nacional Integral de Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes que implique la efectivización de los postulados de la Convención sobre los Derechos del Niño, instrumento internacional con jerarquía constitucional (art.75 inc. 22), produce situaciones de violación de derechos.

El DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN ha puesto de manifiesto en diversas oportunidades y ante diferentes organismos, la necesidad de contar con un marco legal acorde

con la doctrina de la protección integral de derechos; y, consecuentemente, con la derogación definitiva de la Ley N° 10.903.

Una de las situaciones de mayor presencia en la Institución es la vinculada a la ausencia de reconocimiento de la calidad de sujetos de derechos de los niños y las niñas, ya que contrariamente a lo que establece la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 12) éstos no son oídos ni escuchados durante los procesos en los que se deciden cuestiones vinculadas a su interés. Por ello, en varias oportunidades, el niño ha sido escuchado en esta Institución y sus dichos puestos en conocimiento de la autoridad competente.

Esto es un paso fundamental en la función del Ombudsman Nacional ya que consolida la titularidad de DEFENSOR de todos los ciudadanos; niños, niñas, hombres, mujeres, adultos y ancianos.

4.5. Violencia y maltrato infantil.

Una de las peores violaciones a los derechos humanos de los niños es la violencia y el maltrato. Por ello, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, en dichos casos, suele tomar contacto con el juzgado y/o la fiscalía interviniente a los fines de interiorizarse respecto de la gravedad de la situación.

En varias actuaciones se han solicitado audiencias con los jueces intervinientes, fiscales y también con los asesores de menores.

Una actuación interesante, es el caso del señor NN quien se presenta solicitando que el DEFENSOR DEL PUEBLO intervenga a los efectos de que se le restituya la guarda de sus dos hijos. Tras un divorcio conflictivo, la madre de los niños se habría “juntado” con un señor mayor, con quien conviviría ella y los niños. Al parecer, el interesado se habría percatado durante los regímenes de visitas que los niños, especialmente el mayor de 5 años, presentaba moretones y arañazos. Cuando el interesado preguntaba al respecto los niños le decían que la pareja de la madre era quien les pegaba.

A pesar de las denuncias radicadas, los niños continuaban bajo la amenaza permanente de maltrato por parte de esta persona.

El DEFENSOR DEL PUEBLO libró pedidos de informes al juzgado y sostuvo conversaciones con el mayor de los niños quien contó claramente como era el maltrato sufrido y en qué situaciones. En la actualidad, la guarda ha sido otorgada al progenitor y los niños se encuentran conviviendo con su padre.

4.6. Vejámenes y malos tratos a los jóvenes.

La cantidad de menores ingresados en los institutos de la provincia de Buenos Aires, menores provinciales con causas penales, aumentó un 142%: pasó de 1420 a 3441 (de acuerdo con datos de otorgados por la Subsecretaría de Minoridad bonaerense).

Asimismo, sólo en los primeros 6 meses de 2002, según los registros de la Subsecretaría de Minoridad, 828 menores fueron apresados bajo sospecha de haber cometido delitos como homicidio, robo agravado por uso de armas o asociación ilícita.

Toda esta situación provoca una permanente saturación de las instalaciones e

institutos de menores, que posibilita que personas menores de edad se encuentren alojados en comisarías, en algunos casos, por varios meses. Dicha situación además de ser ilegal y contraria a las disposiciones establecidas en la Convención sobre los Derechos del Niño, en las Reglas de Naciones Unidas para Menores Privados de Libertad y a los principios de protección de los derechos fundamentales, favorece y posibilita las torturas y los malos tratos a los internos.

Ante esta situación, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN intervino solicitando información a la SUPREMA CORTE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, al PATRONATO DEL MENOR DE LA SUPREMA CORTE DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES y en la actualidad, a los tribunales Superiores de Justicia de todas las provincias. También, puso en conocimiento la situación de vulneración de los derechos de estos jóvenes a los diversos organismos responsables.

Por tal motivo, la Provincia de Buenos Aires creó un Banco de Datos sobre Torturas que desde marzo del 2000 hasta julio de 2002 ha certificado 1236 casos de torturas y apremios ilegales ocurridos en comisarías y cárceles de la provincia de Buenos Aires.

Acompañando esta medida, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN realizó un relevamiento por diversas comisarías del conurbano bonaerense a los fines de sostener entrevistas con los internos, verificar el estado de salud física y psíquica y las condiciones de detención de los mismos.

En la comisaría de la jurisdicción de San Martín, un joven de 15 años comunicó al personal de esta Defensoría que había sido víctima de una golpiza por parte de efectivos de la misma comisaría. Inmediatamente se puso en conocimiento de tal situación al juez de menores interviniente. En otros casos, como el de Laura (15 años), detenida el 23 de julio de 2002 en la Comisaría N° 3 de Valentín Alsina, Provincia de Buenos Aires, el reclamo tenía como objeto mejorar las condiciones de detención.

El caso de Diego, detenido en la cárcel de Ezeiza, es denunciado ante esta Institución debido a que el joven se encontraba herido por la explosión de un proyectil en su mano. Su madre solicita la intervención del DEFENSOR DEL PUEBLO para que el joven sea trasladado a un hospital hasta tanto las heridas producidas fueran curadas ya que existían probabilidades de infección. Ante ello, se solicitó al señor PROCURADOR PENITENCIARIO FEDERAL que se priorizara el derecho esencial a la salud y a la vida, por lo cual se le otorgó la habilitación para ser trasladado a un centro Médico.

4.7. Derecho a la identidad biológica.

Esta Institución lleva adelante un Programa específico sobre “Derecho a la Identidad”.

4.7.1. Antecedentes y fundamentos.

Uno de los derechos fundamentales que toda sociedad y Estado deben garantizar es la identidad de las personas; es un derecho humano esencial y habilitante para el ejercicio de otros derechos como por ejemplo la salud, ya que el conocimiento de los antecedentes biológicos son fundamentales y necesarios para prevenir y abordar enfermedades de carácter

génético. También en los casos de embarazo es de suma importancia conocer los antecedentes bio-genéticos a los fines de prever la realización de estudios y evaluar las probabilidades de malformaciones, discapacidades, problemas sanguíneos, entre otros.

Su vulneración es posible cuando fallan los distintos resortes de la red institucional y social, quedando evidenciada la ausencia de mecanismos idóneos para satisfacer adecuadamente este derecho inalienable de las personas de acceder a su identidad biológica. Por ello, el abordaje de esta temática debe realizarse desde una perspectiva integral y compleja que permita ir develando las omisiones y el accionar de los diversos estratos sociales, políticos y gubernamentales.

La sustitución de la identidad, la falsedad de documentos públicos, la venta y entrega de bebés, las adopciones ilegales, la explotación infantil, la pornografía y prostitución de niños, representan algunas de las aristas nefastas de una sociedad fragmentada y en algunos casos cómplice de este accionar sistemático y perverso que atraviesa todas las épocas y que perdura hasta nuestros días.

La existencia de numerosas personas en búsqueda de sus orígenes biológicos y la ausencia de mecanismos institucionales idóneos para hacer efectiva la canalización y viabilidad de esta demanda, motivó al DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, en cumplimiento del mandato del artículo 86 de la Constitución Nacional, Tratados Internacionales y demás leyes, a asumir un papel activo en la defensa de este derecho otorgando un espacio de análisis y acción dentro del ámbito del Estado Nacional.

Por ello, esta Institución lleva adelante un programa junto a la ASOCIACIÓN ABUELAS DE PLAZA DE MAYO, la DEFENSORÍA GENERAL DE LA NACIÓN y el PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN, para coadyuvar al debido ejercicio de ese derecho, otorgando un mecanismo jurídico-institucional que garantice el derecho de la persona a conocer sus orígenes biológicos sin que ello produzca necesariamente un menoscabo, sanción o persecución de los distintos actores intervinientes, en la dinámica familiar y social de dicha persona.

El gran desafío consiste en crear un ámbito distinto que permita el acercamiento y colaboración de todos los sectores y actores interesados para que la persona logre conocer su identidad, sin perjuicio, en los casos que correspondiere, que el interesado tenga expedita la vía jurisdiccional.

El Programa tiene los siguientes objetivos:

- **Objetivo General:** Establecer e implementar mecanismos institucionales idóneos para favorecer la búsqueda de los orígenes biológicos de las personas cuya verdadera identidad ha sido puesta en duda. Visibilizar esta problemática y lograr la sensibilización y capacitación de los distintos actores sociales.
- **Objetivo Específico:** Crear una Comisión formada por representantes del Ministerio Público Fiscal, del Ministerio Público de la Defensa, Asociación Abuelas de Plaza de Mayo y del Defensor del Pueblo de la Nación para que en un determinado plazo realice las siguientes acciones:
 - Proyecto de ley que establezca los contenidos necesarios para la implementación

de un mecanismo jurídico-institucional que posibilite la efectiva búsqueda de los orígenes biológicos de las personas.

- Reformas, actualización y mejoras de las disposiciones legales vigentes en la temática.
- Potenciar el esfuerzo de los diferentes actores a partir de la articulación interorgánica estatal y el accionar coordinado de las asociaciones intermedias.
- Propuestas de acciones concretas para mejorar los mecanismos institucionales existentes: en hospitales, registros civiles, casa cunas, registro de obstétricas, Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, entre otros.
- Señalar las omisiones, negligencias y disfuncionalidades existentes en los diferentes sectores sociales, políticos y estatales, que posibilitan la vulneración de este derecho fundamental.

4.7.2. Actividades.

4.7.2.1. Entrevista de admisión.

La persona se hace presente en la Institución en donde es entrevistada por un equipo interdisciplinario compuesto por: abogados y psicólogos. Allí se realiza un análisis de la situación a los efectos de determinar si el caso meritúa la intervención de la Institución o si debe ser derivado a otro organismo competente.

También se evalúa la situación emocional que atraviesa la persona otorgando, en su caso, la posibilidad de acceder al servicio gratuito psicológico del Centro de Salud Mental de derecho a la Identidad.

4.7.2.2. Presentación formal.

Una vez realizada la entrevista, el interesado deberá formular una presentación oficial ante el Defensor del Pueblo de la Nación.

Asimismo, deberá adjuntar copia de la partida de nacimiento, del Documento Nacional de Identidad, certificado de guarda, sentencia de adopción y/o cualquier otro tipo de documentación que al respecto resulte relevante.

4.7.2.3. Curso de acción.

Los profesionales realizan un análisis detallado de la situación presentada y a través de un dictamen establecen los lineamientos fundamentales a seguir.

Éstos pueden consistir en pedidos de informes a organismos estatales nacionales, provinciales y/o municipales, como asimismo, a instituciones de carácter privado.

También se utiliza la base de datos de la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo y de la CONADI a los fines de recopilar y constatar información.

4.7.2.4. *Convenio marco.*

A los fines de avanzar en la investigación preliminar realizada, se elaboró un Convenio de Trabajo y Cooperación entre esta Institución, Abuelas de Plaza de Mayo, la Procuración General de la Nación y la Defensoría General de la Nación para articular un mecanismo legal que permita la investigación de estos casos en la órbita de la justicia.

El compromiso adquirido por estos organismos implica la creación de un marco habilitante para la defensa y protección de este derecho fundamental y el reconocimiento de que la vulneración de la identidad es un verdadero flagelo social.

El 14 de mayo del 2002, los representantes de los organismos mencionados, se comprometieron públicamente a partir de la firma del convenio a trabajar conjuntamente en dicha temática.

4.7.3. *Acciones colaterales.*

4.7.3.1. *¿Quiénes Somos?*

Como consecuencia del desarrollo del presente programa, las personas interesadas en la búsqueda de su identidad aprovechando el marco institucional otorgado por la Defensoría del Pueblo de la Nación, lograron reunirse y decidieron constituirse como una AGRUPACIÓN.

Tal decisión implicó un compromiso en la tarea de trabajar para hacer posible la instalación de la temática en la comunidad y la de colaborar junto a la Defensoría en la sensibilización, capacitación y colaboración de los diversos actores.

4.7.3.2. *Funcionamiento.*

¿Quiénes Somos? actualmente funciona operativamente dos veces por semana en las oficinas del Defensor del Pueblo de la Nación, desde allí reciben comunicaciones y otorgan asesoramiento a personas que se interesan en dicha temática.

Asimismo, la agrupación está formando una base de datos, una página en Internet y estableciendo contactos académicos a los fines de difundir y comprometer a la comunidad en la interiorización e importancia de esta situación.

4.7.4. *Acciones realizadas durante el período 2001-2002*

- 1) Más de 200 actuaciones iniciadas.
 - 2) Alrededor del 20% pudieron conocer sus orígenes biológicos.
 - 3) Realización de Jornadas y Talleres de Capacitación y Difusión, en el interior del país y en la sede Defensor del Pueblo de la Nación.
 - 4) Control y relevamiento del Departamento de Adopciones del Consejo Nacional de la Niñez, Adolescencia y Familia.
 - 5) Trabajo coordinado y en red con los registros civiles de las provincias, hospitales, Ministerio de Salud de la Nación, Cámara Nacional Electoral, Anses, Dirección de
-

Registro Fiscalización de Establecimientos de Profesionales del Ministerio de Salud de la Nación, Colegio de Obstétricas de la Provincia de Buenos Aires, Comisión Nacional por el Derecho a la Identidad de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, entre otros.

- 6) Recomendación al señor Ministro del Interior de la Nación y al señor Ministro Jefe de Gabinete para que se implementen las medidas pertinentes a los fines de garantizar la protección y tutela del derecho a la identidad de todas las personas menores de edad y que se reconozca el derecho al Documento Nacional de Identidad gratuito para los niños de cero a seis meses de edad.

4.7.5. Algunos casos de personas que encontraron su verdadera identidad.

4.7.5.1. T.V.

La interesada recurrió a esta institución para averiguar sus orígenes biológicos. Los únicos datos conocidos por ella eran: que fue adoptada en 1971 en el Dpto. Judicial de San Isidro, cuando tenía alrededor de 2 años de edad. Por la tortuosa relación con su madre adoptiva, la interesada habría recurrido en numerosas ocasiones al juzgado interviniente en el trámite de su adopción plena a los fines de conocer sobre sus orígenes biológicos. Sus reclamos no fueron escuchados por el Juez interviniente.

Esta institución logró acceder al expediente de adopción, y de esa manera, conocer algunos datos sobre sus primeros años de vida, como por ejemplo, que su nombre no es T.V sino L. S, y que su madre biológica se llama A. S. De allí se siguió investigando para localizar a su madre, lo cual dio sus frutos. En febrero de 2003, la interesada logró conocer y reencontrarse con su madre biológica. En dicha oportunidad, la señora A. S. le manifestó que tiene hermanos, por lo tanto el próximo paso a seguir es relacionarse con ellos.

4.7.5.2. P.S.

El interesado recurrió a esta institución aportando un acta de guarda. Al parecer, a los 2 días de vida, en 1974, fue abandonado por su madre biológica. El mismo año, el interesado fue entregado en guarda a los padres adoptivos y luego, en 1978, se les concedió la adopción plena realizada en el Dpto. Judicial de San Martín.

A raíz de los datos aportados y teniendo conocimiento del número de Legajo perteneciente al Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, esta institución logró acceder al expediente judicial. Luego de esta investigación se procedió a buscar a la señora X, madre biológica del interesado, quien reside en Banfield, Provincia de Buenos Aires.

4.7.5.3. R.T.A.

La interesada fue entregada al nacer a la familia X, quien la crió en la localidad de San Martín, Provincia de Mendoza. En su acta de nacimiento figura como hija legítima del señor X y de la señora Y. Como en este caso la interesada conocía los nombres de sus padres biológicos, se realizó la búsqueda de los familiares a través de la Cámara Nacional Electoral y la ANSES, donde se pudo comprobar que la madre vive en Mendoza.

Finalmente se logró el contacto, y fue aceptado por la señora Y con mucha emoción.

4.7.5.4. C.M.

Aparentemente, la interesada fue entregada a un matrimonio a los pocos años de vida. De la documentación aportada, surgen 2 partidas de nacimiento, una donde es reconocida por la madre y en la otra por el padre.

Luego de varias investigaciones y merced a la búsqueda de identidad que se difundió desde esta institución y se emitió por canal 13, el señor X se presentó señalando ser tío de la interesada; o sea, hermano de la madre biológica.

Una vez verificados los datos, se tomó contacto con la interesada y se le informó lo sucedido. Y fue así que al día siguiente se realizó el reencuentro en esta institución entre el señor X, la interesada y sus hijos.

4.7.5.5. K.F.

La interesada fue criada hasta los once años por una pareja que no estaba casada: la señora Y y el señor X. Hasta ese momento su apellido era P. Cuando la interesada tenía siete años esta pareja se separa.

Al cumplir doce años, por razones de abuso, la internaron en un hogar. A partir de allí comenzó a sospechar que era adoptada y confirmó su sospecha cuando el señor X (fallecido), en una visita al hogar se lo confesó.

A los catorce años descubrió que supuestamente su apellido era F. Luego, a los veinticinco años, por un trámite que la interesada realizó en el Consejo Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, se enteró que su apellido era Fx y después de quince días de nacida le pusieron F.

A raíz de esta historia, se solicitaron varios pedidos de informe, pero la respuesta brindada por el Registro Civil de la Ciudad de Buenos Aires confirmó la versión de que su madre biológica es la señora Fx. A partir de ello, se realizó un verdadero trabajo de campo, investigación y recorrida barrial, a los fines de poder localizar a la señora Fx.

Como resultado de las investigaciones, se localizó a la madre en la Provincia de Mendoza y, hacia fines de año, merced a las gestiones de la delegación de esta Institución en esa provincia, se posibilitó el encuentro.

5. Mujer.

5.1. Derecho a la salud reproductiva.

Continuando con la temática de los derechos específicos de las mujeres, se inició una investigación tendiente a esclarecer las diferentes dificultades que impiden el ejercicio de los derechos reproductivos de las mujeres argentinas.

El recordado fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto de la llamada “píldora del día después” y el debate que los medios de comunicación pretendieron instalar, expuso una vez más la voluntad política de ciertos sectores de la sociedad que pretenden hacer del derecho a la anticoncepción y a la salud reproductiva, contemplados en la Constitución y en los Tratados Internacionales, una antesala del aborto.

Los Estados tienen la obligación legal de promover, respetar y garantizar los derechos humanos: son legalmente responsables de su implementación y por su violación. Las mujeres, al ser igualmente humanas que los hombres, tienen derecho al goce y ejercicio de todos sus derechos, incluyendo sus derechos reproductivos. Los Estados son responsables cuando aquellos son violados.

En tanto los derechos humanos no son discrecionales, los Estados no pueden justificar la no promoción o protección de los derechos reproductivos en razones religiosas, culturales o de otra índole.

La República Argentina cuenta con un organismo nacional cuya función es garantizar políticas públicas respecto de los derechos de las mujeres: El Consejo Nacional de la Mujer.

Dicho Consejo, en representación del país, llevó ante la Asamblea Extraordinaria de Naciones Unidas, en junio de 2000 (Beijing), el compromiso ante todos los países del mundo de defender los derechos humanos de las mujeres, entre los cuales se destacaron como fundamentales los derechos sexuales y reproductivos.

Se cursó un pedido de informes al Consejo Nacional de la Mujer a fin de conocer las actuales políticas públicas implementadas. Una vez recibida la respuesta del organismo, y a la luz de la Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (ley 25.630), se ampliará la investigación a nivel nacional para corroborar el estado de protección que los estados provinciales brindan a las mujeres.

6. Reparaciones económicas a las víctimas del terrorismo de estado.

Con motivo de las denuncias recibidas en esta Institución referidas a la suspensión del pago de los bonos de consolidación de la deuda en dólares estadounidenses, serie II, Bocones PRO 4, en concepto de las indemnizaciones previstas por las Leyes 24043 y 24411, se solicitaron informes a la SECRETARÍA DE FINANZAS DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA.

La respuesta señaló que: "...ante la profunda crisis económica y social por la que atraviesa la República Argentina, se ha sancionado la ley N° 25.561 de emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario (B.O. 07/01/02), por la cual se delega al PODER EJECUTIVO NACIONAL facultades, hasta el 10 de diciembre de 2002, con arreglo entre otras bases, a la de crear condiciones para el crecimiento económico sustentable y compatible con la reestructuración de la deuda pública"; agregando que "A esos efectos, el Poder Ejecutivo, dictó el Decreto N° 256/2002 publicado en el Boletín Oficial con fecha 08/02/02, por el que se faculta al MINISTERIO DE ECONOMIA a desarrollar las gestiones y acciones necesarias para reestructurar las obligaciones de la deuda del Gobierno Nacional conforme a los recursos disponibles". Finalmente, destaca que "En el marco de la situación de emergencia reseñada, se hace saber que las colocaciones de Bonos de Consolidación en la Caja de Valores S.A. se encuentran momentáneamente suspendidas".

Los Bonos de Consolidación resultan ser la forma de pago de la deuda reconocida por el Estado Nacional dentro del PROGRAMA DE MEMORIA Y REPARACIÓN HISTÓRICA (Leyes 24.043 y 24.411), programa cuyos objetivos son la reparación a las víctimas de la violencia institucional durante la represión ilegal, la consolidación de una doctrina reparatoria

como forma de justicia y la promoción de políticas de pacificación nacional y de resguardo de la Memoria, como así también el expreso repudio a todo acto que pretenda dignificar violaciones de los derechos humanos.

Ello implicó la indemnización a los ex presos políticos y a los familiares de desaparecidos y fallecidos por el accionar represivo ilegal y el Estado tiene la obligación de continuar con la reparación reconocida tanto en el sistema normativo como en el ámbito judicial y que ha tenido principio de ejecución.

Dicha reparación avanza más allá de una cuestión puramente económica, excediendo a los asuntos tratados por la economía política. Avanza en un sentido conceptual de mayor jerarquía, y no sólo significa el rechazo liso y llano de la violencia como herramienta represiva de las ideas, sino que también representa la clara oposición a todo el accionar llevado adelante por aquel gobierno de usurpación “cívico-militar” iniciado en 1976.

Si bien las consecuencias jurídicas de los graves problemas económicos y sociales hoy son evidentes, no pueden concitar un retroceso en aquellas otras violaciones a los derechos humanos básicos, vida, libertad, acceso a la justicia, igualdad ante la ley, que fueron el presupuesto a las reparaciones suspendidas por el Decreto N° 256/2002.

El Estado Nacional debe dar ejemplo del compromiso más absoluto con el cumplimiento del pago de las reparaciones, siendo, por lo tanto esta conducta vital para demostrar que la voluntad democrática continua vigente.

Por lo tanto, el no pago o la suspensión del pago de una reparación por violación a los derechos humanos, introduce un componente de inseguridad jurídica que agravia a las víctimas y sus familiares beneficiarios y acarrea la responsabilidad internacional del Estado y, además, este “dar y quitar” del Estado permitiría inferir que aún existen -a pesar de todo-, resabios autoritarios para los cuales la reparación histórica no habría sido justificada.

Esta suspensión constituye una violación a la Convención Americana de Derechos Humanos, y un severo retroceso en cuanto al estándar de respeto y garantía a las normas de derechos humanos ratificadas por la República Argentina.

En consecuencia, se recomendó al MINISTERIO DE ECONOMÍA que arbitre los medios para que se levante en un término perentorio la suspensión del pago de estas reparaciones económicas a las víctimas del terrorismo de Estado y se continúe con el pago de las sumas adeudas, comunicándose esta recomendación a la SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS.

Con posterioridad, el MINISTERIO DE ECONOMÍA por Resolución MECON 73/02, estableció las excepciones a la cesación de pagos respecto a las indemnizaciones previstas por la ley 24.411; pero excluyó de la excepción a las indemnizaciones fijadas en la ley 24.043.

Fue así que se cursó pedido de informes a la SUBSECRETARÍA DE FINANCIAMIENTO DEL MINISTERIO DE ECONOMÍA, la cual contestó irrazonablemente y con clara despreocupación por la especial naturaleza de las obligaciones que el Estado asumió al reconocer la deuda, no sólo pecuniaria sino moral y que perdurará frente a quienes más sufrieron la violencia institucional durante la última dictadura.

Finalmente, se recomendó nuevamente al MINISTERIO DE ECONOMÍA que, en un

término perentorio, arbitre los medios a fin de dejar sin efecto la suspensión del pago de las reparaciones económicas previstas por la ley 24.043.

7. Derecho a la identidad.

7.1. Demoras y/o dificultades en el trámite de D.N.I.

Durante el 2002 y con relación al 2001, se observó una disminución en el ingreso de actuaciones relacionadas con las demoras en el otorgamiento de D.N.I., por haberse superado la problemática provocada por la suspensión del contrato con la empresa Siemens. Cabe agregar que ello había generado miles de trámites inconclusos, que no habían llegado a los domicilios de los solicitantes, los que debieron realizarse nuevamente sin costo.

Se siguen advirtiendo errores en la consignación de los datos o falta de sello y firma del Jefe de la Oficina Seccional, cuestiones que en muchos casos no son advertidos por el titular dentro de los seis meses de emitido el ejemplar, por lo que debe abonar nuevamente el trámite, de acuerdo a la normativa vigente.

A diferencia del año anterior, no se presentaron casos de titulares de D.N.I. cuya numeración no le correspondía o que coincidía con el de otra persona.

Lo que es evidente, en forma constante, la diferencia de la demora de los trámites iniciados en la Ciudad de Buenos Aires a aquellos realizados en el Conurbano Bonaerense y en las provincias en general. En el caso de los Registros Civiles de la Capital Federal, los trámites van de allí a la sede central y, terminados, retornan al lugar de inicio de donde son retirados por sus titulares, en dos meses aproximadamente.

Cuando el trámite se inicia en aquel conurbano o en cualquier ciudad de la Provincia de Buenos Aires, debe pasar previamente por el Centro Concentrador del Registro Provincial de las Personas de La Plata de donde es remitido al RENAPER. Luego, realiza el recorrido inverso.

En el caso de las provincias, todos los trámites son enviados a su ciudad Capital y de allí al organismo central. En este caso como en el anterior, las demoras llegan a los seis meses o más.

Con respecto a la actitud del REGISTRO NACIONAL DE LAS PERSONAS, la misma sigue siendo favorable en cuanto contesta los pedidos de informes de esta Institución en los plazos legales.

7.2. Trámites de residencia a extranjeros.

Durante el año 2002 el número de quejas relacionadas con la cuestión migratoria dejó de incrementarse para mantenerse estable.

En ello ha incidido el retorno de inmigrantes limítrofes a sus países de origen, como consecuencia del colapso de la convertibilidad y la devaluación monetaria verificada desde enero de 2002. Cabe consignar que muchos inmigrantes enviaban parte de sus ingresos a sus países de origen donde se hallaban sus familias.

Sin perjuicio de ello, grupos familiares de extranjeros residentes en la Argentina desde

hace muchos años, continúan con los trámites de residencia los cuales se demoran en parte por la burocracia del organismo y también por la falta de dinero de los solicitantes para afrontar el pago de aranceles.

Se ha observado que por falta de recursos económicos se dejan de realizar las renovaciones de las residencias precarias o temporarias durante años, cayendo en la ilegalidad. Cuando concurren a la DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES a fin de regularizar su situación, se les exige nuevamente la presentación de documentación original de su país de origen y el pago de aranceles, gastos que no pueden ser afrontados por el inmigrante.

Desde esta Institución y sobre todo en casos de familias instaladas en el país desde mucho tiempo atrás, con hijos o cónyuge argentinos, se ha procurado que esa Dirección los exima del pago y puedan lograr la radicación. Lo mismo en casos en que la persona es discapacitada, y necesita obtener su D.N.I. para poder ser beneficiario de una pensión no contributiva por invalidez.

Se tramitó también una actuación relacionada con la demora en el otorgamiento de la residencia permanente por parte de la DIRECCION NACIONAL DE MIGRACIONES a una extranjera discapacitada, unida en matrimonio con un ciudadano argentino, y que había iniciado el trámite cuatro años atrás. Se pudieron observar reiteradas irregularidades administrativas que demoraban la resolución del caso y aumentaban aún más la burocracia existente en el organismo.

Por consiguiente se recomendó al MINISTERIO DE INTERIOR a fin de que se expidiera con respecto a la posibilidad de aplicar el art. 25 del Reglamento de Migración que prevé la admisión excepcional de la causante como residente en el territorio nacional, respondiendo el organismo en los plazos legales vigentes.

7.3. Solicitudes ante la Cámara Nacional Electoral.

Se ha presentado un importante número de interesados que frente a trámites de ciudadanía extranjeras iniciados, especialmente en los Consulados Español e Italiano, necesitaban conocer si el ancestro residente en nuestro país, había adoptado la ciudadanía argentina. Ello ameritó pedidos de informes a la CAMARA NACIONAL ELECTORAL, cuyas respuestas fueron remitidos a los solicitantes, agilizando de esa forma sus tramitaciones.

7.4. Demora en la entrega de pasaportes.

Si bien ingresó un importante número de quejas relacionadas con la demora en la entrega de pasaportes en el año 2002, no fue el aluvión que se produjo en el año anterior por la falta de material para la confección de esos documentos, debido a una deuda que el Estado había contraído con la empresa proveedora del papel.

Sin perjuicio de ello, se logró desde esta Institución la agilización en la entrega con dos procedimientos diferentes: con pedidos de informes y con notas confeccionadas por esta Institución que el propio interesado presentaba en la dependencia pertinente de la POLICIA FEDERAL, frente a la inminencia del viaje y la falta de documento.

Asimismo, se presentaron otras denuncias en las cuales se observó que por errores en la consignación del domicilio del solicitante, el pasaporte no llegaba a manos del titular, era devuelto por el correo al lugar de origen y posteriormente incinerado. Que frente a esa irregularidad la Institución Policial les informaba que debían realizar y abonar un nuevo trámite.

Realizadas los pedidos de informes correspondientes y poniéndose de manifiesto el perjuicio causado, se logró que los trámites se realizaran nuevamente y sin costo para los ciudadanos.

Además, corresponde mencionar que se tramitó una actuación relacionada con la falta de otorgamiento de reválidas de pasaportes.

La POLICIA FEDERAL ARGENTINA respondió que las razones por las cuales no se otorgan reválidas sobre los pasaportes a su vencimiento, son que los mismos, denominados de lectura mecánica, permiten obtener sus datos mediante métodos de reconocimiento que hacen a la seguridad y que implican hacer caducar indefectiblemente la vigencia del documento, imposibilitando que sea renovada la misma cartilla en forma manual, debiendo ser reemplazado por una nueva que contenga caracteres para lectura mecánica, cumpliendo de ese modo con lo determinado por la Organización Civil Internacional en lo que respecta a documentos de viaje de lectura mecánica.

Se realizó otra investigación en la cual se cuestionaba el exclusivo pago del pasaporte y cédulas en PESOS, desconociéndose el valor cancelatorio del Lecop y Patacón. Dicha Dependencia Policial refirió que el tema había sido planteado en distintas oportunidades, siendo la cuestión de responsabilidad del Ministerio de Economía de la Nación a través de su Secretaría de Hacienda. Solamente se logró habilitar el pago con LECOP en concepto de ciertos servicios de Policía Adicional para lo cual se debió combinar la aceptación de estos mismos medios de pago por parte de acreedores de esa Policía Federal.

8. Reclamos de personas detenidas.

8.1. Servicio Penitenciario Federal.

8.1.1. Irregularidades llevadas a cabo en una unidad penitenciaria federal.

Dado la información producida por la DEFENSORA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE CHUBUT, y las diferentes actuaciones llevadas en el ámbito de esta DEFENSORÍA, sobre las condiciones de detención de los internos en una Unidad de detención dependiente del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, se determinó realizar una recomendación a la SECRETARIA DE POLITICA CRIMINAL Y ASUNTOS PENITENCIARIOS dependiente del MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS, a fin de que con carácter urgente arbitre las medidas apropiadas para que realice una investigación "in situ" en el ámbito del INSTITUTO DE SEGURIDAD Y RESOCIALIZACIÓN, Unidad N° 6, dependiente del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL, sito en la ciudad de Rawson, Provincia de Chubut, a través del PROCURADOR PENITENCIARIO FEDERAL y aclare las situaciones irregulares emanadas de la investigación realizada y garantice la integridad psicofísica de los detenidos. Además, que

investigue especialmente la situación de los ingresantes a la Unidad en cuestión.

8.1.2. Adecuación que registran los regímenes penitenciarios de todo el país a lo establecido por la ley 24.660.

En virtud de las denuncias realizadas se solicitó informes al señor SECRETARIO DE POLITICA PENITENCIARIA Y DE READAPTACION SOCIAL sobre el estado de adecuación que registran los regímenes penitenciarios de todo el país a lo establecido en la ley 24.660. Además, sobre las reuniones que debe organizar el Ministerio de Justicia de la Nación, a través de la Secretaría de Política Penitenciaria, con los ministros de todo el país con competencia en cuestiones carcelarias y penitenciarias, en los términos del art. 216 de la Ley 24.660.

Como resultado del Primer Encuentro Nacional de Política Penitenciaria se identificaron distintos problemas que enfrentan los diferentes sistemas penitenciarios: demora en las causas judiciales, mejora en la capacitación del personal, ausencia de recursos económicos, falta de continuidad del ciclo educativo cuando los internos son trasladados a otras provincias, necesidad de capacitación y asistencia técnica en la problemática HIV-Sida y de las adicciones.

Se está realizando el estudio de las respuestas producidas de cada una de las provincias.

8.1.3. Solicitud de asistencia para el ejercicio del derecho a la paternidad de un menor.

Se trató el caso de una persona detenida en una Unidad Penitenciaria Federal, quien deseaba reconocer a su hijo.

Primeramente se determinó en qué Registro Civil se encontraba anotado el menor, y posteriormente se realizó un pedido de informes a dicho registro a fin de constatar la falta de inscripción paternal.

Se solicitó la intervención del REGISTRO PROVINCIAL DE LAS PERSONAS, DELEGACIÓN EZEIZA, a fin de que se presenten en el Complejo Penitenciario a tomar el reconocimiento pertinente de la persona privada de su libertad; reconociendo el interesado a su hijo.

8.2. Unidades penitenciarias provinciales.

8.2.1. Cuestionamientos a las condiciones de detención de internos alojados en una penitenciaría de Río Grande.

Se solicitó la intervención de esta Defensoría debido a la situación que atravesarían los internos alojados en la nueva ALCALDÍA, provenientes de diferentes lugares de detención, tanto de la ciudad de Río Grande como de otras de la Provincia de Tierra del Fuego. Se denunció que los internos se encontraban privados de elementos mínimos de comodidad, que se les limitó sus actividades de culto y de esparcimiento, que presentaban serias dificultades para comunicarse con sus seres queridos, que no se les abona el peculio por las tareas que realizan, entre otras limitaciones y/o privaciones. Se adjuntó un “e mail” donde se hace

constar que numerosos internos de la Alcaldía U1 habían comenzado -con fecha 19 de junio del corriente año- una huelga de hambre en procura de la aplicación -sin restricciones- de la Ley 24.660, además de haber presentado diversos petitorios a las autoridades judiciales de esa ciudad austral, del cual se adjunta una copia para hacer saber el contenido del reclamo y las carencias que afrontarían.

Ante el cuadro de situación descripto por la presentante, se formuló, en los términos del art. 86 de la Constitución Nacional, un pedido de informes al SR. SUBSECRETARIO DE GOBIERNO de la PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, a efectos de que informe sobre las condiciones actuales existentes en la Alcaldía U1 de esa provincia.

Posteriormente la parte interesada estableció comunicación e informó que se había resuelto el tema de la calefacción y el comienzo de la regularización de las visitas. Y se recibió respuesta satisfactoria al informe, agregándose un video con imágenes de la Unidad N° 1 de Río Grande. En nueva respuesta del SECRETARIO DE SEGURIDAD de la PROVINCIA DE TIERRA DEL FUEGO, informó el cronograma de pagos de los internos que están realizando tareas, con copia de la planilla de liquidación respectiva.

8.2.2. Solicitud de intervención para obtener el cambio del lugar de detención.

Se solicitó un traslado por parte del suegro de un interno alojado en el penal de Mendoza. El interesado manifiesta que el pedido de traslado a la Colonia Penal, Unidad N° 5 de General Roca lo realiza en nombre de su hija y de sus nietas, dado que éstas sufren enormemente el distanciamiento con su esposo y padre, y que lo hace en función de que como el interno se encontraba condenado, no existía la alternativa del traslado. Luego de las diligencias practicadas, la petición fue acogida favorablemente.

Otro caso lo constituye la solicitud de traslado desde donde se encuentra alojado en la Unidad II de Marcos Paz a San Salvador de Jujuy, el cual luego del requerimiento formulado al DIRECTOR DE LA COLONIA PENAL "SUBPREFECTO MIGUEL ROCHA", también fue objeto de resolución satisfactoria.

En relación a esta problemática, cabe agregar, varios son los pedidos que se han acercado y tratado en este ámbito. Algunos con resultado favorable, como los reseñados como ejemplo, y otros con resultado negativo en virtud que no estaban dadas las condiciones básicas necesarias para su aceptación.

8.2.3. Presunto hacinamiento de reclusos en la Unidad Penal III de la provincia de Misiones.

El DEFENSOR DEL PUEBLO inició esta actuación de oficio a fin de establecer la veracidad de las informaciones en el año 1999 en tal sentido. Se obró mucho y, en particular, se llevó a cabo un seguimiento con relación a la SUBSECRETARIA DE GOBIERNO Y ASUNTOS REGISTRALES de esa provincia, a la DIRECCION GENERAL DE ARQUITECTURA, a la SECRETARIA DE POLITICA CRIMINAL Y ASUNTOS PENITENCIARIOS, al SECRETARIO DE PROVINCIAS DEL MINISTERIO DEL INTERIOR. Así, podemos informar que el 16 de agosto de 2002 se ha finalizado la obra UNIDAD PENAL III - EL DORADO - MISIONES con una capacidad de 191 internos.

8.2.4. Solicitud de colaboración en la búsqueda de una persona por parte de la defensora del pueblo de Bolivia.

En la presente actuación, la Sra. Ana María ROMERO DE CAMPERO, DEFENSORA DEL PUEBLO DE BOLIVIA, solicita la intervención del DEFENSOR DEL PUEBLO a fin de que este organismo pueda ubicar el paradero de una persona de nacionalidad boliviana, de aproximadamente 24 años. La presentación en Bolivia la realiza la madre de la persona desaparecida quien manifiesta que no lo ubican desde el año 1997, fecha en la cual tenía 19 años, a instancias de su viaje a la República Argentina.

Luego de la investigación llevada a cabo, se logró la localización de dicha persona y se informó a la DEFENSORA DEL PUEBLO DE BOLIVIA.

8.3. Reclamos vinculados a las condiciones de detención.

- a) El interno C.A.A. manifiesta encontrarse alojado en la Penitenciaría Provincial de Mendoza y solicita la intervención de esta Institución para obtener medicación -es portador del virus HIV-. Merced a las gestiones del caso, hoy se encuentra bajo control y tratamiento de la División Sanidad de la Penitenciaría Provincial de Mendoza.
- b) Con relación a las quejas recibidas por parte de los internos de las cárceles provinciales de Mendoza, es de destacar que se han realizado pedidos de informes por el artículo 86 de la Constitución Nacional al MINISTERIO DE JUSTICIA Y SEGURIDAD DE MENDOZA denunciando distintos hechos acaecidos en esa provincia en relación a los derechos humanos. Son escasas las veces que ese organismo ha tenido la deferencia de responder a esta Defensoría. A modo de ejemplo consta la presentación del Centro de Salud Mental y Derechos Humanos - CINTRAS - de Santiago de Chile quien manifiesta irregularidades llevadas a cabo en comisarías de Mendoza. La cuestión, actualmente, se encuentra en trámite.
- c) En relación a la Provincia de Corrientes y con respecto a las irregularidades en las condiciones de detención carcelaria, este año se han reiterado los pedidos de informes al Ministerio de Gobierno de la Provincia. En muy pocas oportunidades han respondido satisfactoriamente a los pedidos del DEFENSOR DEL PUEBLO. Se ha recibido una queja del OBSERVATORIO INTERNACIONAL DE PRISIONES denunciando las condiciones de alojamiento de los internos carcelarios en la PROVINCIA DE CORRIENTES y en ese sentido se exhortará al gobierno de esa provincia que adopte las medidas necesarias para prevenir e impedir la violación sistemática de los Derechos Humanos.

8.4. Atención médica en unidades penitenciarias.

En relación a esta problemática están en danza varias actuaciones relacionadas a la falta de atención médica. Más específicamente, ocurre en la mayoría de los casos que a pesar de la visita médica y receta de la medicación necesaria, ésta no es suministrada.

Por caso mencionamos una actuación por derivación que hiciera la DEFENSORA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, por la cual la Sra. A.T. se presenta en favor de su esposo H.G.H., detenido hace un año y medio en Devoto, quien no recibe la medicación adecuada. Manifiesta que no tiene defensas y padece problemas de oído y

pulmonares. Se estableció comunicación con el Alcaide de la Unidad e informó la situación actual del interno como de su traslado al Centro Penitenciario de Enfermedades infecciosas Unidad 21. Posteriormente y, siempre, en comunicación con esa unidad, se pudo establecer cuál era la situación: paciente con problemas de adicción a las drogas orales y endovenosas; tabaquismo y alcoholismo crónico; antecedentes de sífilis tratada; TBC pulmonar; Hepatitis b y creactiva; HIV sin tratamiento antirretroviral actual, por falta de adherencia y por toxicidad hepática.

En estas situaciones, constantemente, se establece comunicación con la familia a fin de brindar la información del caso.

8.5. Procurador Penitenciario Federal.

Se continúa trabajado conjuntamente con la Procuración, ante aquellos problemas de falta de atención médica de los internos dependientes del Servicio Penitenciario Federal y/o temas relacionados con abusos de autoridad y malos tratos.

8.6. Otras intervenciones.

8.6.1. Solicitud de intervención ante la imposibilidad de contar con patrocinio legal gratuito.

Se presenta a esta Defensoría la madre de cinco menores, la cual se veía impedida de acceder a los derechos que le asisten a sus hijos por su situación económica. Entre otras acciones realizadas surgen que esta Defensoría ha solicitado la intervención del COLEGIO DE ABOGADOS DE SAN ISIDRO, y del SECRETARIO GENERAL DE LA OBRA SOCIAL CONDUCTORES DE TRANSPORTE COLECTIVOS DE PASAJEROS, organismos que han respondido a esta Institución informando que se ha logrado un acuerdo en sede judicial favorable a la interesada y a sus hijos.

8.6.2. Falta de pago de un subsidio por fallecimiento.

La parte interesada se queja por la falta de pago en término de un subsidio por fallecimiento de su padre. Se realizaron distintas gestiones a fin de establecer la problemática, subsanada la misma el CENTRO DE OFICIALES RETIRADOS DE GENDARMERÍA NACIONAL ha dado resultado favorable.

8.6.3. Solicitud de intervención a fin de realizar la búsqueda de una persona presuntamente fallecida.

Se presenta a esta Institución una persona de 69 años que desde 1966 convive con otra persona (o sea hace 37 años), y con quien tiene una hija de 32 años. El problema es que la presentante, a sus 18 años de edad, había contraído nupcias con el Sr. P.D., del cual se desconoce el paradero -desde hace casi 40 años que no sabe nada de él-, y quiere regularizar su situación sobre su estado civil familiar.

Realizados los trámites de rigor, se logró determinar que el requerido había fallecido y obtener la partida de defunción respectiva, posibilitando a la presentante normalizar su estado.

CONCLUSIONES.

En un país sumido en una profunda crisis económica, política y social, con más del 57% de la población bajo la línea de pobreza, con graves problemas de alimentación, vivienda y dificultades en el sistema educativo y de salud, los ciudadanos sienten cada vez más vulnerados sus derechos elementales.

En esta coyuntura, la necesidad de exigir el cumplimiento y protección de los derechos humanos por parte del Estado Nacional surge con gran intensidad.

Esto se ve reflejado en la naturaleza de los reclamos interpuestos, en la reivindicación de los derechos por parte de los diferentes sectores sociales y en la efectiva intervención y acción de esta Institución, en temáticas tales como: pobreza, desnutrición, discriminación, vivienda, identidad, salud, educación, derecho a la propiedad, acceso a la justicia, tutela de la dignidad humana de los detenidos, disfuncionalidades de la administración pública, entre otros. También la imperiosa necesidad de contar con políticas que aseguren y promuevan el respeto por la identidad cultural, la explotación de las tierras, la educación y salud de quienes integran las distintas comunidades indígenas en nuestro país.

Según el artículo 2 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo -Asamblea General de Naciones Unidas-, resolución 41/128 del 4/12/1986, el individuo es el sujeto activo de todo desarrollo económico y social; por lo tanto, el Estado debe gobernar a partir del respeto por un modelo económico, político y social de carácter inclusivo, solidario y respetuoso de los derechos fundamentales de todos los habitantes.

De no ser así, la condiciones de desigualdad y los índices de exclusión social provocarán la fragmentación definitiva del país, en el que sólo algunos pocos tendrán el ejercicio efectivo de sus derechos.

CAPITULO II

**ACTUACION DEL AREA II:
MEDIO AMBIENTE, ADMINISTRACION CULTURAL,
SANTARIA Y EDUCATIVA**

INTRODUCCION.

1. Comentario general.

La presentación del noveno Informe Anual, que corresponde al año 2002, tiende no solamente a hacer conocer cuál ha sido la actividad producida por esta Area temática sino, además, a establecer el contexto socio-económico particular en que la misma ha sido desplegada.

Los temas a tratar son los vinculados con el medio ambiente, es decir los relacionados con la prevención ambiental, la contaminación ambiental y el urbanismo.

También los aspectos culturales alcanzados en este período; como así la temática educativa.

En cuanto a los aspectos sanitarios, cuyos puntos de apoyo se concentran en la salud pública, el sistema de seguridad social y el privado (representado por las empresas prestatarias de servicios médicos prepagos), hay que destacar que el año que se informa ha presentado particularidades que habrán de atenderse a través del tratamiento de las distintas cuestiones enunciadas.

Sin perjuicio de ello, cabe establecer que la emergencia económica y la salida de la convertibilidad plantearon cambios profundos que los sistemas sociales y sanitarios debieron enfrentar sin contar con elementos suficientes ni el tiempo necesario para estructurar nuevas estrategias. Hubo de hacerse sobre la marcha el difícil camino para intentar sostener los problemas que aparecieron en la superficie de la sociedad y que ya nadie ignora. Aún aquellos

que contaban con recursos para superar las dificultades, en muchos casos, han padecido las consecuencias de la crisis que atravesamos.

En el contexto sumariamente descripto transitaremos los distintos aspectos enunciados, y cuál ha sido la respuesta Institucional dada en pos de contribuir a la solución u orientación de las causas planteadas.

Serán reseñadas las actuaciones iniciadas de oficio; esto es, aquellas cuestiones que por decisión del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION fueron objeto de investigación, tratando de atender las necesidades e intereses de los ciudadanos aún con carácter preventivo.

También podrá conocerse el contenido de las recomendaciones, exhortos e informes dirigidos al Honorable Congreso de la Nación. El contenido de estos actos, por lo general, permite señalar las cuestiones detectadas que pueden significar disfunciones, colaborando así con las autoridades administrativas responsables para que tengan la oportunidad de analizar las observaciones que se formalizan y modificar aquellos aspectos que resultan disvaliosos o inadecuados para el sano funcionamiento de la Administración y sus dependencias, siempre teniendo al ciudadano como eje y beneficiario de los cambios que puedan generarse.

Se ha continuado priorizando el contacto directo con los interesados y con las autoridades, con el objeto -en la medida de lo posible- de alcanzar rápidas soluciones.

En el OCTAVO INFORME ANUAL/2001 (Comentario General, pág. 60) se señaló:

“...Es evidente que el desmejoramiento de las condiciones socio-económicas, que además ha afectado a todas las escalas sociales casi sin excepción, no sólo ha profundizado los problemas vinculados con la creciente desocupación, la falta de acceso al cuidado de la salud, la mayor deserción en el campo educativo, la imposibilidad de cubrir las necesidades alimentarias básicas, sino que ha degradado valores fundamentales como la dignidad y el respeto.

Las consecuencias aún no pueden ser medidas, sin embargo, existen algunos indicadores que posibilitan entender que se ha roto la equidad del sistema en su conjunto y que las diferencias que esto genera no son tan solo injustas sino también inmorales. El tan ansiado crecimiento económico no puede alcanzarse en un contexto como el descripto.

Las desigualdades que se generan incentivan la proliferación de conflictos y por otra parte la inequidad en la distribución de los ingresos profundiza las diferencias sociales y siembra el germen de la insatisfacción y la frustración. Aparecen entonces conflictos no sólo sociales sino también políticos; comienzan a verificarse flujos migratorios y se pierden los extremos que alimentan la cohesión social necesaria que hace a la identidad nacional y por ende al funcionamiento adecuado del país....”

Lamentablemente, los párrafos transcriptos, han vuelto a ser una pincelada de los hechos acaecidos durante el período 2002. Tales hechos, si bien entendemos que comienzan a revertirse, en nada aminoran el peso de la responsabilidad del Estado; ello, no solamente en lo concerniente a la debida consolidación de los logros para llevarlos a la dimensión que los argentinos nos merecemos sino, también e inicialmente, para que los ciudadanos perciban con claridad que existen alternativas para superar la crisis.

2 Temáticas.

Las temáticas que han requerido tratamiento se han centrado principalmente en cuestiones que se relacionan con requerimientos de índole médico-asistencial y sociales, ello en función de las características particulares del período que nos ocupa, ya reseñadas. En particular y por la urgencia que de ordinario conllevan, los temas relacionados con las cuestiones sanitarias fueron los que merecieron mayor atención.

Esta circunstancia no implicó una desatención de las cuestiones relacionadas con el medio ambiente, la cultura y la educación, dado que estos temas siempre se articulan entre sí y particularmente inciden respecto de aquellos vinculados con la salud.

Por otra parte, cabe agregar, la realidad nos va convenciendo -o imponiendo, mejor dicho-, acerca de la idea de que cada vez son menos los temas que quedan fuera de la competencia de esta Institución. Es que los problemas que aquejan al ciudadano, indefectiblemente, afectan sus derechos en el marco del artículo 86, norma que garantiza la defensa y protección de los derechos humanos sin distinciones que limiten o perturben las acciones que pueda entablar el Defensor del Pueblo de la Nación con esas finalidades.

Los temas tratados son los que a continuación se enuncian:

- perjuicios derivados del funcionamiento de la Central Dock Sud y la subestación Sobral;
 - eventuales riesgos ante la explotación de ocho pozos de petróleo localizados en las cercanías de la Laguna de Llananelo, departamento de Malargüe, Provincia de Mendoza;
 - problemática del conjunto del Delta del Paraná;
 - uso del espacio en ciudad Evita;
 - problemática del Río Reconquista;
 - presunta contaminación ambiental causada por el proyecto hidroeléctrico Corpus Christi;
 - presunta contaminación ambiental en los Esteros del Iberá causados por la represa hidroeléctrica Yacyretá;
 - aparente falta de culminación de las obras complementarias que debieran realizarse como consecuencia de la elevación de la cota de la represa hidroeléctrica de Yacyretá;
 - problemas con la adjudicación de becas para realizar estudios en distintos niveles educativos;
 - inconvenientes con el otorgamiento de títulos;
 - supuestas irregularidades en el manejo de la Reserva Natural Otamendi;
 - licitación de cotos de caza en Parques Nacionales;
 - inconvenientes por el manejo de la represa de Salto Grande;
-

-
- presunta exportación de una orca, sin haber agotado las instancias correspondientes;
 - sobre investigación acerca de supuestas irregularidades en el manejo del Parque Nacional Nahuel Huapi;
 - sobre presunta contaminación con PCB en la provincia de CORDOBA;
 - sobre aparente contaminación por mal sellamiento de pozos petrolíferos;
 - sobre presunta afectación de la reserva de aves playeras de la Bahía de San Sebastián por la realización de explosiones de prospección;
 - sobre presunta afectación de habitantes de San Pedro de Jujuy por contaminación del agua;
 - sobre presunta afectación del medio ambiente y actividades desarrolladas por los pobladores de Livara y Orosmayo de la provincia de JUJUY, debido a una explotación aurífera;
 - inconvenientes por la falta de validez de títulos emitidos por el Instituto Mayor y la provincia de La Rioja;
 - inconvenientes con la validez de los títulos emitidos por el sistema de Educación a Distancia;
 - inconvenientes por la devolución de préstamos otorgados por el Ministerio de Educación para crédito educativo;
 - sobre falta de cobertura para una intervención quirúrgica a una afiliada del INSSJP;
 - sobre presuntas dificultades de acceso a los medicamentos para la atención de la salud por aumento de precios;
 - falta de cobertura del implante coclear;
 - falta de cobertura de medicación y otros insumos para pacientes con patologías crónicas;
 - irregular provisión de medicamentos para pacientes HIV/SIDA;
 - falta de cobertura de patologías alimentarias;
 - deficiente cobertura para pacientes discapacitados;
 - funcionamiento y cobertura por parte de la Administración de Programas Especiales;
 - dificultades para acceder a la cobertura de ciertas prácticas de alta complejidad (ej: transplantes);
 - dificultades para la cobertura de la población afiliada “adherente” de las obras sociales;
 - diferencias en los beneficios de los afiliados titulares, varones y mujeres, en cuanto a la afiliación indirecta del cónyuge;
-

- dificultades para acceder a una internación geriátrica;
 - cláusulas abusivas en los contratos de afiliación por parte de las prepagas;
 - falta de control sobre el accionar de las prepagas;
 - seguimiento del proceso de producción de la vacuna Candid 1 (prevención de la fiebre hemorrágica);
 - incumplimiento del Programa Médico Obligatorio de Emergencia -PMOE- por parte de las obras sociales;
 - deficiencias en la función de contralor por parte de la Superintendencia de Servicios de Salud;
 - aumento de cuotas por parte de empresas de medicina prepaga;
 - dificultades con el ejercicio de la opción de cambio de Obra Social;
 - inconvenientes en la afiliación de los monotributistas a las Obras Sociales registradas;
 - cumplimiento del Programa de provisión de Hormona de crecimiento a cargo del Ministerio de Salud de la Nación;
 - imposición del IVA a la importación de factores antihemofílicos;
 - eventual afectación del funcionamiento del PRO.FE;
 - perjuicios derivados por el consumo del tabaco en lugares públicos;
 - fallas reiteradas y sistemáticas en la atención de los beneficiarios del INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS (INSSJP-PAMI):
 - interrupción de la atención médica;
 - interrupción de las internaciones y las intervenciones quirúrgicas;
 - falta de provisión de medicamentos con los descuentos correspondientes;
 - falta de entrega de medicamentos gratuitos solicitados por vía de excepción;
 - suspensión de los programas alimentarios;
 - falta de provisión de medicamentos para la realización de distintos tratamientos (oncológicos, post trasplantes, HIV, diabetes, trombocitemia esencial, artritis reumatoidea, hemodiálisis);
 - interrupción de tratamientos en curso;
 - circuitos administrativos que dificultan o demoran la accesibilidad a los tratamientos;
 - provisiones tardías;
 - falta de entrega o demora significativa en la provisión de sillas de ruedas, prótesis y elementos de ortesis;
-

- falta de tratamientos oftalmológicos y provisión de lentes intraoculares;
- rechazo, suspensión o reducción de los subsidios;
- demoras en la entrega de fondos para la provisión del llamado “bolsón alimentario”;
- dificultades para obtener internación geriátrica;
- deficiencias en la atención del Servicio de Emergencias;
- lentitud, burocratización, denegatoria y complejidad en los trámites para que los beneficiarios accedan a las prestaciones prescriptas por sus médicos tratantes;
- interrupción de las prestaciones por parte de los efectores ante falta de pago de los servicios prestados, en algunas Delegaciones;
- cuestionamientos a la atención médica recibida por parte de algunos prestadores del INSSJP.

En las temáticas Medio Ambiente, Cultura y Educación, se confirma ampliamente lo sostenido en la introducción respecto a la crisis que ha venido golpeando a todos los sectores del país y, por tanto, al propio Estado.

Este marco global ha determinado que los problemas que se venían planteando en Educación, Medio Ambiente y Cultura, persistan en semejantes magnitudes, resultando de ello un cuadro agudo en donde el Estado se ha visto en gran parte incapacitado a responder con la profundidad y eficacia que los mismos requerían y en donde la demanda de soluciones por parte de la población se ha visto aumentada en temas educativos y, en cambio, disminuida en lo relacionado con el medio ambiente. Esto se explica por la urgencia de la comunidad en atender prioritariamente -ante la crisis- los problemas básicos educativos, dejando de lado temas complejos y de responsabilidad difusa, como lo son los ambientales, para un tiempo futuro.

La Institución, frente a esto, si bien ha dado respuestas puntuales en todos los temas, ha priorizado en educación la elaboración de un informe general que da cuenta de la magnitud del problema y en función de ésta la necesidad inexorable de la búsqueda de una solución de fondo a las cuestiones planteadas, informe cuya presentación no ha sido aún concretada pero del cual se adelantan algunas conclusiones.

En lo que hace a la problemática ambiental, como así también la cultural, se señaló que la demanda de la comunidad fue menor, por lo que esta Institución se preocupó, por un lado, por asegurar una continuidad en el seguimiento y resolución de los grandes temas (por ejemplo ambientales: Yacyretá, Salto Grande, Salí Dulce) generando informes específicos y, por otro lado, iniciando actuaciones de oficio a fin de asegurar la presencia del Estado en la solución de ciertos problemas subyacentes.

TEMATICA.

En orden a lo expuesto, a continuación se hará primeramente una breve síntesis de las conclusiones elaboradas en relación a los problemas educativos, para luego plantear algunos

casos específicos de educación, medio ambiente y cultura.

1. Administración educativa.

En relación a los conceptos señalados -en donde predomina un contexto de crisis económica, política, social y cultural-, interesa destacar como esta crisis se refleja en el área de Educación la cual es observada desde la DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN a través de la presentación de quejas, iniciación de actuaciones de oficio así como de múltiples consultas personales y telefónicas, de las que resulta un crecimiento de indicadores indirectos de la pobreza ligada a la educación, indicadores que a su vez hablan de la pérdida de la calidad en la enseñanza demostrativa de un gran desgaste de todo el sistema educativo.

Lo que se observa, desde la Defensoría, tiene un valor estrictamente cualitativo de observación directa de la realidad con el valor de un estudio de “campo”, y con el dramatismo que esto conlleva ante el orden de cosas presente, en donde la secuencia y comparación de las actuaciones -que van desde el año 1994 hasta el actual 2003- muestran las tendencias que se van corporizando y que dan cuenta de cómo esta gravísima situación económica-social por la cual ha venido atravesando la Argentina en los últimos años, ha producido como consecuencia una serie de efectos críticos en el ámbito de la educación.

Así vemos como esta situación se manifiesta, a nivel de la población, en cambios de conducta en las demandas educativas y, a nivel del Estado, en falencias en los servicios que debe prestar y por lo tanto en la oferta que brinda.

1.1. ¿Qué cambios de conducta se producen en la población?

1.1.1 Demandas materiales.

Por un lado, se producen demandas materiales, referidas a situaciones de aumento de la pobreza, y que buscan que el ámbito educativo estatal supla en parte las deficiencias presentes. Así vemos:

a) Recibir asistencia económica-social-educativa.

Un aumento de los reclamos de los padres, dentro del ámbito educativo, por recibir asistencia económica-social-educativa, con el fin de enfrentar así el impedimento de sus hijos de asistir regular y adecuadamente a la escolaridad primaria, secundaria y/o terciaria, debido a las crecientes dificultades económicas -y desprotección de las familias- ante la falta de trabajo, de sueldos suficientes y de sostén social.

Estos reclamos quedan expresados por los siguientes factores:

- aumento de la demanda de becas a todo nivel.
 - aumento de la demanda de útiles escolares, libros, computadoras o cualquier otro elemento que implique gastos de aprendizaje.
 - aumento de pedidos de gratuidad a nivel de postgrados.
 - aumento de pedidos de exención para pagar cuotas atrasadas de estudios pagos.
-

- aumento de pedidos de celeridad en la obtención de títulos para acceder cuanto antes al ámbito laboral (problema de vieja data).

b) Funcionamiento de comedores escolares.

Un aumento de los reclamos de los padres, dentro del ámbito educativo, por obtener el funcionamiento de comedores escolares como una manera de compensar, con asistencia del Estado, las dificultades de pobreza presentes.

c) Infraestructura.

Un aumento de los reclamos de los padres, dentro del ámbito educativo, por asegurar a sus hijos edificios en correctas condiciones de infraestructura, con servicio de agua y luz garantizados, lo cual no siempre es el caso, y con aulas en buenas condiciones de construcción y correctamente equipadas como una manera de brindarles seguridad y eficiencia ante la pobreza reinante.

Cabe acotar, aquí, que los relatos de las presentaciones en la DPN hablan a las claras de la falta de agua, hacinamiento, falta de seguridad, paredes ajadas, patios pequeños, pocos elementos de enseñanza.

Todos estos factores están demostrando clara y directamente la incidencia de la crisis económica-social sobre la conducta de los padres en el momento de manifestar sus demandas, demandas que al centrarse predominantemente en los aspectos materiales muestran a las claras la relación estrecha entre pobreza-educación e imprimen a las mismas un carácter netamente social, alejándose de las consignas puramente educativas.

1.1.2. Calidad en la educación.

Por otro lado, se producen demandas educativas referidas, por un lado, a situaciones de deficiencia educativa y, por otro lado, a un aumento de concientización respecto al derecho a una educación de calidad, demostrativa de una mayor comprensión sobre la importancia de la educación en el mundo moderno para enfrentar un futuro incierto y cambiante, con más perspectivas y herramientas que las de los adultos presentes. Así vemos que:

a) Deficiencias educativas.

A nivel de deficiencias educativas existe un aumento, por demás preocupante, de ciertos índices educativos de proceso que son:

- aumento del abandono escolar, sobretodo nivel secundario.
- aumento de la repitencia.
- aumento de la sobriedad por ciclo educativo.

Estos índices hablan de la incidencia de la pobreza sobre la calidad de la enseñanza, donde la precariedad de medios de las familias para asegurar una correcta asistencia de sus hijos a los establecimientos escolares genera un deterioro automático del sistema educativo.

En relación a estas tendencias podemos decir que más que frías cifras estadísticas,

igualmente indispensables para confirmar en forma objetiva y representativa lo que a la Defensoría entra con la urgencia del caso inmediato, particular y concreto, estos índices ilustran muchos ejemplos que se han manifestado a lo largo de estos últimos años a través de conversaciones angustiosas, o del envío de cartas, en donde padres desesperados imploran por algún tipo de ayuda que les permita a sus hijos seguir estudiando, con becas por ejemplo, a pesar de las extremas precariedades en las cuales se encuentran, o han exigido las condiciones mínimas físicas que tal vez no tengan en sus casas pero que ansían para sus hijos en la escuela, con una clara conciencia que sólo la educación de sus hijos les asegurará un futuro diferente al actual.

Conviene tener presente el aumento de la tasa de abandono interanual, que mide la proporción de alumnos de un grado en un año que no se matriculan al año siguiente.

También resultan significativas las cifras, a nivel nacional, de la tasa de sobreedad, que mide el porcentaje de alumnos con edad mayor a la edad teórica correspondiente al grado en el cual están matriculados. Vemos que estos datos son para el año 1996 y 2000 respectivamente: EGB 1-2, 18,2 y 21,4 y para el Polimodal, 27,2 y 37,3, cifras que también aquí son demostrativas de que el problema se agrava notablemente en el secundario.

Para comparar tomemos los datos de algunas provincias, para los mismos años y los mismos niveles:

		Abandono	Sobreedad
Catamarca:	EGB 1-2:	3,6 y 14,3	26,2 y 34,2
	Polimodal:	1,7 y 12,8	29,9 y 40,4
Chaco:	EGB 1-2:	6,1 y 18,5	30,6 y 29,9
	Polimodal:	5,0 y 12,5	36,5 y 37,0
Entre Ríos:	EGB 1-2:	3,0 y 8,9	22,0 y 24,9
	Polimodal:	2,2 y 10,7	25,1 y 36,0
La Pampa:	EGB 1-2:	1,7 y 15,9	15,5 y 20,2
	Polimodal:	0,5 y 9,9	17,6 y 28,7
Río Negro:	EGB 1-2:	2,2 y 15,2	27,6 y 37,2
	Polimodal:	1,8 y 13,3	29,4 y 41,2

Ante estas situaciones de desproporciones y desventajas, los padres demandan cada vez con más frecuencia ayuda pedagógica, seguimiento individualizado y mejoras en los rendimientos escolares.

b) Suspensión de clases.

A nivel del aumento de la conciencia de los padres sobre la importancia de una educación esmerada para afrontar el futuro, podemos señalar -entre otros factores como ser, por ejemplo, el aumento de las matrículas para cursar estudios en todos los niveles de enseñanza- uno particularmente significativo:

En los últimos tiempos se ha presentado un cambio significativo en la tradicional alianza entre padres y docentes. Vemos así que mientras históricamente esta alianza ha significado un sostén decidido por parte de los padres de los reclamos salariales de los docentes y el sostenimiento de sus huelgas, en los últimos años se ha producido un giro

importante -e inédito- en donde los padres anteponen al derecho a huelga del docente, como agente asalariado, el derecho de los hijos a recibir una educación esmerada.

El planteo puede resumirse como de comprensión hacia el docente respecto a su derecho a huelga, por recortes salariales o bajos sueldos, pero de decidida exigencia -en primer término- del cumplimiento de las horas de enseñanza preestablecidas por el Ministerio de Educación y, por lo tanto, del cumplimiento de las obligaciones docentes respecto al alumno para brindar una buena enseñanza, reclamando por lo tanto la recuperación de clases perdidas.

1.2. ¿Qué falencias presenta el Estado ante las fuertes demandas recibidas?

1.2.1. Deficiencia en los programas asistenciales.

Por un lado, ante las demandas materiales de todo tipo formuladas por la población al Estado, éste se ha visto obligado a crear programas de becas cada vez más importantes, aportes de materiales escolares, implementación de subsidios y becas a nivel de educación terciaria, reapertura de comedores escolares, brindar algunas mejoras a los problemas de infraestructura más urgentes y saneamiento de los edificios como para asegurar condiciones mínimas de higiene.

Estas demandas materiales no hacen más que reflejar condiciones de pobreza que afectan indirectamente la calidad de la enseñanza, debiendo entonces el Estado ofertar obligatoriamente soluciones para poder elevar su nivel.

Sin embargo, en este punto, en tanto hablamos de factores de pobreza incidiendo sobre la eficiencia de la enseñanza, lo que interesa destacar es que el Estado se ha visto hasta ahora incapaz de hacer frente a estas demandas en forma completa, resultando sus ofertas siempre insuficientes y rezagadas en el tiempo. El Estado, a pesar de su esfuerzo, no ha logrado cubrir todas las becas requeridas, ni los comedores escolares solicitados, ni el mejoramiento de las condiciones de equipamiento y de infraestructura deseados.

Lo que es más: para atender a las demandas materiales cada vez más apremiantes en educación, el Estado se ha visto obligado a desplazar recursos de la educación hacia factores complementarios de la misma. Al respecto, es significativo lo encarado por el Ministerio Nacional de Educación para los próximos meses, al optar por reasignar fondos del presupuesto educativo hacia los comedores escolares. Se ve aquí un claro intento por parte del Estado de paliar los efectos de la pobreza reinante, pobreza que afecta justamente a los menores de 14 años y a las provincias más pobres y con peores índices socio-educativos.

Por último, en este punto debe destacarse el significado de este viraje: al aumentar la demanda de aspectos sociales, materiales, por sobre los educativos, se asiste a un hecho sumamente grave si se lo piensa desde el punto de vista de la función que debe cumplir la educación pública, ya que esta demanda señala -como consecuencia de las falencias generadas por aumento de la pobreza- un cambio de funciones de lo estrictamente educativo a lo social, en donde el ámbito educativo es exigido a suplir, o transformarse en un paliativo de carencias sociales.

1.2.2. Programas no eficaces.

Ante las demandas educativas propiamente dichas vemos como:

Por un lado, se conocen pocos proyectos o programas que estén directamente dirigidos a superar los gravísimos indicadores de tendencias como los señalados de:

- aumento de la deserción escolar, sobretodo secundaria.
- aumento de la repitencia.
- aumento de la sobreedad por ciclo educativo.

Cabe reiterar que se trata de indicadores indirectos de pobreza pero, también, de ineficiencia en la educación.

1.2.3. Incumplimiento del cronograma escolar.

A su vez, respecto a la demanda de recuperación de las clases perdidas por días de huelga, la respuesta ha sido despareja y compleja, según la provincia, el nivel de enseñanza y los gremios involucrados, no existiendo hasta finales del año 2002 un claro planteo mediador por parte del Ministerio de Educación de la Nación para equiparar las horas perdidas y superar los conflictos presentes, con el evidente detrimento en la calidad de la enseñanza que viene a sumarse a las limitaciones introducidas por presupuestos insuficientes y dificultades crecientes en la asistencia a la enseñanza ante el avance de la pobreza.

1.2.4. Implementación de la reforma educativa.

Por último, cabe aquí hacer un llamado particularmente importante sobre la forma de implementar la Reforma Educativa a lo largo de todo el territorio nacional, siguiendo los postulados de La ley Federal de Educación.

Se observa al respecto que la misma ha sido hasta la fecha problemática, difícil y bastante anárquica. El Estado Nacional no ha garantizado la superación del descontento manifestado por parte de los padres de los alumnos, como por los docentes involucrados en dicho proceso, tanto a nivel de las metas a alcanzar -como ser la orientación de “educar para el trabajo” con la introducción de “mecanismos de mercado”-, así como por la forma como se viene implementando -ausencia de un correcto debate público con los actores principales, padres y maestros, falta de implementaciones y adaptaciones eficaces, falta de una correcta capacitación de los docentes para asegurar una alta calidad educativa y lograr superar, así, las deficiencias del presente.

El Estado no ha logrado ofertar una enseñanza a la altura de lo planteado y demandado, observándose su incapacidad, tanto nacional como provincial, para cumplir con la obligación de brindar una enseñanza pública gratuita, de calidad, de acuerdo a lo establecido en la Ley Federal de Educación.

1.3. ¿Cómo vemos el futuro?

Veamos ahora que significa lo señalado anteriormente frente a los desafíos del futuro y a la construcción tanto de un porvenir personal como de un destino de Nación.

Podemos afirmar que de seguir persistiendo estas tendencias que venimos observando y señalando, como ser:

- aumento de la pobreza;
- incidencia de la misma sobre la enseñanza;
- incapacidad del Estado para responder a los problemas sociales y educativos derivados de la crisis;
- falta de presupuestos adecuados para implementar una enseñanza acorde a los tiempos actuales;
- disminución de la calidad de la enseñanza impartida;

Se profundizarán más las desigualdades de oportunidades en el acceso a la enseñanza, generando situaciones de gran injusticia ya que si bien las demandas socio-educativas vienen de casi todos los sectores sociales, son los más carenciados los que indudablemente sufren, y van a sufrir, más severamente las consecuencias de un Estado ineficaz. Al chico pobre se le ofrece una escuela pobre, haciendo que se acentúe en ciertos sectores de la población la correspondencia educativa entre pobreza y bajo rendimiento educativo.

El nivel al que han llegado los indicadores que hemos señalado y, consecuentemente, la gravedad de los problemas en el ámbito educativo, de persistir, van a generar reclamos cada vez más exigentes, y apremiantes, exigencia que contrasta con el deseo creciente, y el derecho adquirido, de acceder a una educación completa como lo prescribe la Constitución Nacional.

1.4. Casos particulares.

A continuación se describen algunos casos particulares en educación que merecieron un seguimiento para superar la disfuncionalidad presente:

1.4.1. Falta de condiciones adecuadas de infraestructura para el funcionamiento de un jardín de infantes.

Los interesados, vecinos del Barrio Campo Verde de S. S. Jujuy, reclamaron una solución definitiva a un problema edilicio respecto de la construcción de la 'Escuela Legado Belgraniano'.

Se le solicitó informes al MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA DE LA PROVINCIA DE JUJUY, a los fines de procurar información sobre el estado en el que se encontraba el proyecto de construcción del establecimiento educativo en cuestión.

Debido a que esa cartera provincial no respondió a las requisitorias que esta Institución le hiciera, en virtud de ese silencio, lo dispuesto por el artículo 37 inc. 1) de la Constitución de la Provincia de Jujuy y artículos 14 y 86 de la Constitución Nacional, se exhortó al MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA DE LA PROVINCIA DE JUJUY que arbitre los medios a su alcance para posibilitar a la brevedad posible la construcción de la 'Escuela Legado Belgraniano', en el Barrio Campos Verdes de la Ciudad de San Salvador de Jujuy, a fin de garantizar una adecuada educación a los alumnos de esa localidad.

1.4.2. Convenio de transferencia de servicios educativos nacionales a la provincia de Jujuy.

La Rectora del Colegio N° 3 'Exodo Jujeño', de la Provincia de Jujuy, solicita la asistencia del Defensor del Pueblo de la Nación para hacer efectiva la transferencia de los bienes educativos de la Nación, de acuerdo al Convenio firmado el 22 de junio de 1993 como complemento de la Ley Nacional de "Transferencia de Servicios Educativos" N° 24.049. Los bienes a los cuales hace referencia la interesada, son lotes de terrenos fiscales ubicados en la ciudad de San Salvador de Jujuy.

Se pidieron informes al Ministerio de Educación de la Provincia de Jujuy y al Ministerio de Educación de la Nación para conocer la situación catastral y dominial de los lotes involucrados.

En base al conjunto de la información recibida se advirtieron conflictos y contradicciones de vieja data, que denotaban un descuido por parte de las autoridades provinciales sobre la manera como habían querido definir la situación dominial de los terrenos individualizados. Así, la pretensión de la Rectora resultaba totalmente válida y comprensible pues, en definitiva, propiciaba brindar una solución a la falta de espacio de una Escuela Secundaria con 987 alumnos y 130 docentes, obligados hasta la fecha a compartir un edificio con una Escuela Primaria.

Se consideró que, una vez más, el espacio e infraestructura disponible era una herramienta fundamental para asegurar una correcta enseñanza, razón por la cual para superar los puntos conflictivos y solucionar el tema planteado sería necesario dejar definitivamente establecido -entre las partes en conflicto- qué lotes ya estaban cedidos y ocupados y qué terrenos -o terreno- quedaban libres para que la Dirección Nacional de Arquitectura, de la Secretaría de Obras Públicas de la Presidencia de la Nación, actual poseedor de los lotes en cuestión, cediera sus derechos para posibilitarles el fin indicado.

En pos de tal entendimiento se recomendó a la SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS DE LA NACIÓN la adopción de las siguientes medidas: a) Convocar a la Dirección Nacional de Arquitectura y al Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE), a una reunión conjunta para que se concrete una nueva cesión gratuita -por parte del Estado Nacional a favor del Estado Provincial- de los lotes citados disponibles, para lo cual se debe aclarar definitivamente la situación catastral y dominial de los lotes 5a1, 5a y 5b de la Manzana 23 padrones A-653 y A-40.466 y su equivalente Parcela 27, Padrón A-76582, Resolución N° 980202; b) Convocar, en segunda instancia, a una reunión conjunta con las autoridades competentes de la Provincia de Jujuy, para la concreción de la posesión -por parte del Ex-Colegio N° 3 de la ciudad de Jujuy- del lote, o lotes, disponible, inscribiendo el dominio a favor del Estado Provincial-Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Jujuy.

A su vez, se resolvió poner en conocimiento de la recomendación citada a las autoridades del Ministerio de Educación de la Nación, así como a las autoridades de la Provincia de Jujuy, de la Escribanía de Gobierno y del Ministerio de Educación, exhortándolas para que asistan en todo lo necesario a las autoridades nacionales para lograr el fin deseado.

1.4.3. Entrega de títulos en carrera de idioma portugués a distancia.

Una larga lista de alumnos solicitan que se "...exija del Ministerio de Educación de la Nación el cumplimiento del compromiso contraído con los egresados del proyecto de Formación de Profesores de Portugués a Distancia".

Al respecto, señalan que el procedimiento de formalización del Ministerio " resulta insatisfactorio y revela el carácter irregular, tanto en el pasado como en el presente, de todo el procedimiento atinente al otorgamiento de títulos".

Se solicitaron informes a la SUBSECRETARIA DE EDUCACIÓN BÁSICA DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN, quien destacó que dada la heterogeneidad de la aplicación de la Ley Federal de Educación en el país, el alcance del título será fijado por la jurisdicción del egresado.

Se investigaron los alcances de las demandas de los alumnos y se concluyó que no existían disfuncionalidades por parte del MINISTERIO DE EDUCACIÓN respecto a la concepción del Programa y a los alcances del título, pero se consideró que respecto a este último punto, y aún en sentido contrario a lo que dictamina la Ley Federal de Educación, debía recomendarse al MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN que, dentro del ámbito del CONSEJO FEDERAL DE EDUCACIÓN, se analice la posibilidad de implementar un mecanismo de reconocimiento que otorgue un trato homogéneo al título referido en todo el país.

1.4.4. Aranceles en una universidad privada.

La interesada, alumna de la carrera de Ciencias Políticas de la Universidad del Salvador, solicitó al DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION asistencia a raíz de la exigencia por parte de las autoridades universitarias a cobrar, sin previo aviso, DOS (2) cuotas "extras" de CIENTO CINCUENTA PESOS cada una en noviembre y diciembre del año 2001, en demasía al pago de las cuotas ordinarias, mensuales, ya pactadas a principio del año lectivo de un monto de TRESCIENTOS PESOS cada una.

Con denuncias similares, se iniciaron varias otras actuaciones, en donde alumnos de distintas carreras presentaron casos similares en su contenido, si bien con montos diferentes.

La Universidad citada alegó que la "...necesidad de equilibrar la ecuación financiera de la Universidad, deteriorada como consecuencia de la difícil situación económica que atraviesa nuestro país...hace imprescindible contar con un aumento extra..." a lo cual los alumnos alegaron que "...no son responsables por la falta de previsión o mala administración, así como no son socios en las ganancias y por lo tanto no son socios en las pérdidas...creen en su derecho como consumidores de un servicio a que se mantengan las condiciones iniciales del acuerdo que tienen con la Universidad...".

Se solicitaron informes a la Asesoría Legal de la Secretaría de Educación Superior del MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN, y a la DIRECCIÓN GENERAL DE DEFENSA Y PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.

Se presentaron nuevos alumnos ante esta Institución, y ante la DIRECCIÓN

GENERAL DE DEFENSA Y PROTECCIÓN DEL CONSUMIDOR, planteando los mismos perjuicios señalados con el agregado de la preocupación que las autoridades exijan el pago de la cuota extraordinaria como condición para figurar en el listado de alumnos que deben rendir exámenes.

Si bien esta Institución no se opone -en principio- a que se realicen pagos extraordinarios, siempre y cuando éstos hayan sido debidamente previstos y no revistan carácter de coercitivos, en ningún caso se admite que se mezclen los derechos a estudiar (en este caso rendir exámenes) con las obligaciones de pago, razón por la cual se exhortó a la UNIVERSIDAD DEL SALVADOR a que adopte las medidas necesarias que aseguren a los alumnos un normal rendimiento de los exámenes de materias cursadas dentro del año lectivo 2001, sin la exigencia de pagos extraordinarios. La resolución respectiva, fue puesta en conocimiento de la SECRETARIA DE EDUCACION SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACION DE LA NACION para que sus autoridades, de acuerdo a sus obligaciones, adopten las medidas que fueren pertinentes.

1.4.5. Validez de un título universitario.

Las interesadas se quejaron por la falta de reconocimiento de un título de profesorado, otorgado por la Universidad Nacional de La Pampa, por parte de las autoridades educativas de esa provincia.

Se solicitaron informes a la SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN a fin de conocer cuál era la normativa vigente y al TRIBUNAL DE CLASIFICACIONES DE LA PAMPA. En base a las respuestas se concluyó que existían distintas interpretaciones respecto de los títulos que debían considerarse como “Docentes”, según proviniese la opinión de la SUBSECRETARÍA DE EDUCACIÓN o del TRIBUNAL DE CLASIFICACIONES, razón por la cual se exhortó a la SUBSECRETARIA DE EDUCACION DE LA PAMPA a que adopte las medidas necesarias para que sean reconocidos como docentes los títulos que se encuentran reconocidos por el Decreto Provincial N° 2060/01 y se corrijan los listados correspondientes.

1.4.6. Entrega de diplomas de graduados.

El interesado, técnico radiólogo recibido en la UNIVERSIDAD NACIONAL DE TUCUMÁN, cursó en la Facultad de Ciencias Médicas de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA un plan para la equiparación de su título al de Licenciado en Producción de Bio-imágenes, y se presentó a esta Institución puesto que pese a haber aprobado todas las materias no le otorgan el título correspondiente. Por idéntico problema se presentaron varios otros interesados.

En base a los informes solicitados se desprendía que efectivamente el interesado cursó y aprobó todas las materias correspondientes al curso dictado en la Escuela de Tecnología Médica, pero sin embargo no se le había otorgado el título. Igual acontecía con los otros estudiantes mencionados que cursaron y aprobaron todas las materias de un curso brindado por la UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA. También que ese curso estaba dirigido a alumnos de otro perfil y que no se hallaba habilitado por la autoridad nacional pertinente, razón por la cual resultaba obvio que no se expediría el título para el cual, los aludidos,

estaban estudiando.

Teniendo en cuenta dichas observaciones, y el hecho que habían transcurrido casi dos años desde que los interesados terminaron sus estudios sin obtener el título ofrecido por la casa de altos estudios, se consideró que urgía una solución para los alumnos más allá del hecho que resulta una práctica poco saludable ofrecer cursos que carecen del correspondiente reconocimiento oficial, sobretodo de una universidad del país que cuenta con una alta reputación y reconocimiento como la Universidad Nacional de Córdoba.

Por ello se recomendó al DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS MEDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE CORDOBA la adopción urgente de las medidas necesarias para salvar las observaciones efectuadas por el MINISTERIO DE EDUCACION DE LA NACION así como abstenerse de ofertar e inscribir alumnos para cursos que carecen del reconocimiento nacional acorde con el título otorgado.

1.4.7. Impedimentos económicos para continuar la carrera universitaria.

El presente caso se refiere al pago del arancel dispuesto para la Carrera de Médico Especialista en Psiquiatría y a las imposibilidades económicas, dentro del contexto de crisis actual, para ciertas personas de abonarlo a pesar de la aprobación del examen de antecedentes y oposición.

En el caso específico que nos ocupó se trató de un interesado que se encontraba sin trabajo a raíz de haber sufrido un accidente de tránsito; siendo, asimismo, único sostén de su familia y de un hermano discapacitado.

En la presente historia se tuvieron en cuenta dos elementos: por un lado, el criterio de que la Universidad de Buenos Aires debe brindar enseñanza gratuita, resultando conveniente prolongar el período de oferta de la misma si se tiene en cuenta que ha habido un aumento en el nivel de exigencia provocando, esto, la necesidad de extender el período de aprendizaje; y, por otro lado, el hecho que dentro del contexto económico actual las dificultades que deben afrontar los profesionales para completar sus estudios, y de las cuales no están exentos los médicos, son mayores.

Se decidió entonces recomendar a la FACULTAD DE MEDICINA, DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES que adopte las medidas necesarias para implementar un régimen que permita cursar de manera gratuita la carrera de especialización en Psiquiatría en casos que sea palmaria la imposibilidad de financiarla, estableciendo para ello un sistema de becas o de subvención universitaria.

1.4.8. Discapacidad y estudios universitarios

El interesado, alumno de la carrera de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario, con sede en el Centro Universitario Regional Junín, solicitó la asistencia del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN para solucionar conflictos en el cursado de su carrera en su condición de cuadripléjico. El mismo había sido aceptado como alumno regular de la carrera citada, habiendo cursado regularmente hasta 5° año de la misma y contando con veinte materias aprobadas. Sin embargo, en las últimas asignaturas que aún adeudaba de la carrera, le exigían aprobar ciertos trabajos prácticos que superaban sus posibilidades.

Se tomó este caso como ‘caso testigo’ con el objeto de definir el límite a plantear respecto a las posibilidades de un discapacitado cuadripléjico, para cursar una carrera universitaria en Psicología.

Se hicieron pedidos de informe a la SECRETARIA GENERAL DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO y a la FACULTAD DE PSICOLOGIA de la U.N.R. quienes refirieron que “...la idea que primó y que se comunicó oportunamente tanto al alumno como a su familia, fue la de permitir que pudiera avanzar en la carrera tanto como fuera posible, pero quedando debidamente aclarado que no iba a poder cumplimentar con la totalidad del Plan de Estudios...y que si bien el alumno había aprobado materias -con dificultades pero con aciertos- lo afirmado no era argumento suficiente ya que existía el entendimiento que ante una mayor complejidad en el aprendizaje expuesto resultaba imposible al alumno en cuestión superar ciertas limitaciones objetivas para rendir materias...”, así como completar un programa que tenía como objetivo último el ejercicio profesional.

En primera instancia, las consideraciones anotadas por la facultad fueron evaluadas como lógicas y justas, ya que no se podría otorgar un título de Psicólogo a un alumno que en principio no hubiere podido completar -por sus propios medios- todas las exigencias del programa aprobado por las autoridades pertinentes.

Pero si se entiende que la obtención de un título en psicología tiene básicamente dos facetas: una académica de adquisición de conocimientos y otra de habilitación para el ejercicio de la profesión, se consideró que los argumentos expuestos podían contraponerse a otros en los cuales resultaba necesario aclarar que el título habilitante no era el eje de discusión para decidir el otorgamiento, o no, de un título de grado. Al momento, lo que se debía juzgar eran las capacidades del alumno para llevar a cabo las exigencias exclusivamente académicas de la carrera en su conjunto, siendo que las limitaciones para el ejercicio de la profesión dependerían del propio interesado en función de sus capacidades reales y no de la posesión o no del título. En casos como el presente, lo que debe definirse es si el alumno puede rendir desde un punto de vista académico con el objeto de investigar o seguir estudiando temas teóricos.

El criterio básico sostenido fue, entonces, que todo título -aún visto desde la perspectiva de las habilitaciones- cubre toda una amplia gama de posibilidades que van desde la práctica liberal de la profesión hasta una dedicación exclusivamente centrada en la investigación. Bien podría admitirse una carrera orientada hacia lo científico y con fines de estudio más que a la práctica liberal de atención a pacientes, sin que cualquier opción vaya desmedro de la seriedad y valor del título obtenido.

Por lo tanto, de poder el alumno en cuestión superar las evaluaciones específicas correspondientes a los últimos años de estudio desde la óptica exclusiva del estudio -y no ya de la práctica futura- podría buscarse la manera de orientar al alumno citado hacia opciones plausibles de llevar a la práctica, como es la de investigación pura encarada desde la óptica de las limitaciones reales de la condición del alumno, permitiéndole llegar en el campo de la tarea investigativa hasta donde su condición -y voluntad- le permitan.

A esto se agrega, por otra parte, que desde la perspectiva administrativa no surgía con certeza la posición asumida por las autoridades ya que no se encontraba fehacientemente

acreditado que se hubiere advertido al alumno y a sus padres sobre la dificultad de aprobar la carrera en su conjunto y, por lo tanto, de la imposibilidad de obtener el título de Psicólogo. En relación a esto último, de haber mediado una explicitación contundente desde un principio, con reglas claramente establecidas para ambas partes, no existiría confusión ni falsas expectativas de los padres y del alumno, sobre los límites que no deben sobrepassarse.

En función de lo expuesto, se recomendó a la FACULTAD DE PSICOLOGIA de la UNIVERSIDAD NACIONAL DE ROSARIO que respecto al alumno P. D. T. se adopten las medidas necesarias para agotar hasta sus últimas instancias las medidas tendientes a permitir la continuidad de los estudios del interesado.

1.4.9. Demora en la reexpedición de títulos universitarios

Se resolvió recomendar al RECTOR DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES que adopte las medidas necesarias para que se revean a fondo los sistemas actuales de tramitación y obtención de los títulos universitarios -correspondientes a cada una de las carreras de dicha Institución-, con el fin de uniformarlos entre sí y agilizar sus trámites para lograr tiempos más razonables de espera.

Dicha recomendación se basó en numerosas presentaciones dirigidas al DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION sobre el tema de la demora en el otorgamiento de títulos universitarios oficiales, luego de concluirse las carreras respectivas. Dichas presentaciones estaban referidas a distintas carreras de la Universidad de Buenos Aires, pero con un número mayor de presentaciones referidas a la Facultad de Filosofía y Letras, con demoras entre uno y dos años para obtener el diploma oficial.

El motivo recurrente de todas las solicitudes es la demanda de tiempos más acotados para obtener el título oficial ya que éste les resulta indispensable en la búsqueda de una salida laboral.

Se solicitaron informes al Sr. Decano de la Facultad de Filosofía y Letras a fin de que señalara en qué consistía el proceso de tramitación y otorgamiento de títulos universitarios. El mismo contesta que "...el tiempo promedio es de nueve a doce meses, abarcando la tramitación tres etapas: 1º trámites en la misma facultad y en el Ciclo Básico Común, que insumen alrededor de nueve meses...2º se cumple en la Dirección de Títulos y Planes de la UBA, etapa que puede concluir en alrededor dos o tres meses hasta la expedición del diploma firmado por el Sr. Rector...3º el diploma ya formado y registrado es remitido a la Facultad de origen, quien se encarga de hacerlo legalizar en el Ministerio de Educación de la Nación, trámite que queda indefinido respecto a los tiempos que abarca...y finalmente la Ceremonia de Jura de graduados que en circunstancias normales no insume más de 45 días...".

Durante más de dos años esta Institución efectuó un seguimiento directo de la obtención de títulos, llegando a la conclusión que las demoras constituían una real falencia administrativa por lo cual se resolvió formular la recomendación mencionada.

2. Medio ambiente.

Volviendo al tema específicamente de Medio Ambiente, donde los problemas se manifiestan a una escala tal que resulta indispensable la intervención del Estado, -ya sea a

nivel municipal, provincial y/o nacional- para asegurar el control del impacto ambiental y la adopción de medidas de corrección, debe tenerse presente que se intervino, sobretodo, en aquellos casos donde se consideró necesario garantizar la preservación del ambiente así como la continuidad de obras que estaban en ejecución.

A continuación se darán algunos ejemplos de los casos tratados dividiéndolos en tres rubros: Prevención, Contaminación Ambiental y Problemática Urbana.

2.1. Prevención ambiental.

2.1.1. Salto Grande.

Fue iniciada por los integrantes del Foro Ecologista de Paraná ante los aparentes perjuicios ambientales que causarían la elevación de la cota de la Represa Salto Grande, así como la construcción de un ‘Dique compensador’ denominado ‘Salto Chico’.

Si bien de la investigación no surgiría disfuncionalidad alguna susceptible de cuestionamiento, toda vez que los proyectos se encuentran en una etapa inicial y sin elementos que puedan ser analizados, se consideró necesario desarrollar un seguimiento que coadyuve a una correcta preservación del medio ambiente afectado, solicitando por ello una serie de informes.

La Comisión Técnica Mixta de Salto Grande no especifica ni aclara el grado de intervención que dio, o dará, a los Organismos Ambientales Nacionales y Provinciales, pese a lo requerido por esta Institución.

La Secretaría de Política Ambiental y Desarrollo Sustentable informó no tener conocimiento ni haber tomado intervención respecto de los proyectos aludidos. Al respecto, esta Institución entendió que resulta inadmisibile que la máxima autoridad ambiental a nivel nacional no interviniera en un proyecto de las características del citado, sea tanto por inacción o por falta de una adecuada comunicación con la Comisión Técnica Mixta Salto Grande.

Por su parte, la Ley 23.879 de Obras Hidráulicas, sobre evaluación de las consecuencias ambientales que producen o podrían producir en el territorio Argentino las represas construidas, en construcción y/o planificadas, específicamente establece en su art. 2º que los estudios ambientales deben ser “...remitidos a ... la autoridad nacional en la materia de política ambiental, los que juntamente con sus similares de las provincias, deberán: a) Determinar qué acción ha de realizarse en aquellas obras en las que, ya construidas o en construcción, no se previeron o no se ejecutaron...tareas de preservación del ecosistema involucrado en forma efectiva; b) Aprobar o rechazar, en función del estudio del impacto ambiental realizado, la factibilidad de las obras planificadas...”.

En función de tales antecedentes se exhortó, por una parte, a la COMISION TECNICA MIXTA DE SALTO GRANDE -DELEGACION ARGENTINA-, y, asimismo, se recomendó a la SECRETARIA DE DESARROLLO SUSTENTABLE Y POLITICA AMBIENTAL DE LA NACIÓN que, en cumplimiento de la normativa aludida, intervengan junto con los organismos ambientales de las jurisdicciones competentes, en los proyectos denominados ‘Elevación de la cota de la represa Salto Grande’ y el Dique compensador ‘Salto Chico’.

2.1.2. *Conservación de recursos naturales en Mendoza.*

Un miembro de la Federación Argentina de Espeleología solicitó la intervención de esta Institución ante diferentes cuestionamientos en orden a la 'Caverna de las Brujas' ubicada en la Provincia de Mendoza.

Particularmente, cuestiona que el Poder Ejecutivo Provincial no reglamenta la Ley N° 5978/93 de Cavidades Naturales como la falta de publicidad y transparencia en todo lo relacionado con el manejo turístico de la Caverna.

De la información suministrada por los organismos requeridos surgió que si bien no cabría realizar ningún cuestionamiento en cuanto al Plan de Manejo que se viene realizando en la Caverna de las Brujas, si cabe hacerlo ante la falta de reglamentación de la ley 5978/93 de Cavidades Naturales, más aún cuando han pasado aproximadamente nueve años desde su sanción.

Así las cosas y dado que la reglamentación de una norma resulta de vital importancia para el ejercicio de la misma, no pudiendo soslayarse dicha salvedad por ningún medio, se exhortó a la DIRECCIÓN DE RECURSOS NATURALES RENOVABLES DE LA PROVINCIA DE MENDOZA la adopción de las medidas necesarias para proceder a la reglamentación de la Ley N° 5978/93.

2.1.3. *Preservación de la especie 'orca'.*

Un grupo de representantes de ONG se presentaron ante esta Institución a fin de que se pida a la autoridad competente que no autorice la exportación de una orca llamada Kshamenk solicitada por Mundo Marino S.A. para exportarla a una empresa de Estados Unidos.

De la información recabada se concluyó que la orca en cuestión es un recurso natural del Gobierno Federal y se encuentra bajo el control de la autoridad de aplicación que es la DIRECCIÓN DE RECURSOS ICTÍCOLAS Y ACUÍCOLAS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE Y POLÍTICA AMBIENTAL DE LA NACIÓN. Además, que la autorización para la exportación debería otorgarse siempre y cuando se considere que el programa de reproducción es conveniente, de alguna forma, tanto para el país como para la orca Kshamenk.

Además, que no habría beneficio para nuestro país aprobando la salida del mencionado ejemplar ni mecanismos para que la autoridad de aplicación ejerciere el contralor sobre lo que acaeciére a la orca Kshamenk.

Por tanto, se recomendó a la SECRETARÍA DE DESARROLLO SUSTENTABLE Y POLÍTICA AMBIENTAL DE LA NACIÓN que no autorice la exportación de la orca Kshamenk, al menos hasta que se determine científicamente cuáles son los beneficios que tal exportación temporaria traerá tanto a la orca en cuestión como a la especie protegida y queden claros cuáles son los beneficios para los recursos naturales del país, recibiendo una respuesta favorable.

2.1.4. *Preservación de parques nacionales.*

En virtud de información allegada a esta Institución -información con carácter reservado- de la cual surgen disfuncionalidades en las que eventualmente incurrió la gestión de años anteriores de la Intendencia del PARQUE NACIONAL NAHUEL HUAPI, se inició una actuación de oficio al respecto.

Para verificar la veracidad de esos hechos se solicitaron informes a la ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES. Los mismos estaban referidos a conocer detalles respecto de ciertos hechos, entre otros, a saber:

- a) Suscripción por el Presidente del Directorio del Acuerdo entre la Administración Parques Nacionales (APN) y el Club Andino Bariloche (CAB) sin dar intervención formal a la Delegación Regional, pese a las múltiples cuestiones ambientales implicadas, como tampoco a la Dirección de Asuntos Jurídicos, sobretodo teniendo en cuenta las varias cuestiones jurídicas involucradas como la condonación de deudas, otorgamiento de comodatos, delegación de cuestiones reglamentarias, entre otras.
- b) Redacción de un Proyecto para el Desarrollo de un Centro de Esquí en el Cerro Negro (Zona Trafal) -declarado de interés de la Administración de Parques Nacionales mediante Resolución 467 del 25/09/01 del Presidente del Directorio- sin haberse respetado la intervención correspondiente de la Dirección Nacional de Conservación de Areas Protegidas, de Aprovechamiento de Recursos ni la de Asuntos Jurídicos. Si bien en esta oportunidad se dio intervención a la Delegación Regional Patagonia -la cual analizó la viabilidad del Proyecto mediante la nota 304 del 09/05/01 dirigida a la Intendencia del Parque Nahuel Huapi-, lo comunicado en la misma no fue tomado en cuenta toda vez que allí expresaba su rechazo al mismo por sus altos impactos ambientales y por desarrollarse en un sector de Parque Nacional sin encuadrarse en las premisas del art. 6º de la Ley 22.351.
- c) Otorgamiento a la Asociación de Fomento Rural de Cuyín Manzano del usufructo, administración y comercialización de tres áreas de caza del Parque Nahuel Huapi sin intervención de la Delegación Regional Patagonia y mediante Resolución dictada sin previo dictamen jurídico, exigencia propia de todo acto administrativo que crea beneficios a favor de terceros sobre bienes del dominio público.

De la información brindada por la ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES, surgen varias irregularidades. Podría inferirse que el cumplimiento de normas y reglamentaciones vigentes resulta imperiosa en toda área del Estado, así como en el ámbito de los particulares, pero dicha obligación cobra aún mayor importancia dentro de los Parques Nacionales ya que, por ser éstos los más valiosos reductos de vida silvestre que el país pretende resguardar, la administración debería ser más cauta y prudente que en el resto del territorio, debiendo sujetarse a la normativa de manera más puntillosa y fiel.

Por lo tanto, se recomendó a la ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES la adopción de las medidas necesarias para asegurar una revisión interna -a fines de evaluar responsabilidades y proponer la adopción de medidas tendientes a la corrección de eventuales disfunciones detectadas- de la gestión llevada a cabo, durante el período 2001, por la Intendencia del Parque Nahuel Huapi así como por la Administración Central, teniendo en

especial consideración: 1) El acuerdo suscripto entre la Administración de Parques Nacionales y el Club Andino Bariloche; 2) El Proyecto de Desarrollo de un Centro de Esquí en el Cerro Negro (Zona Trafal); 3) El otorgamiento a la Asociación de Fomento Rural de Cuyín Manzano del usufructo, administración y comercialización de tres áreas de caza del Parque Nahuel Huapi.

2.1.5. Preservación del ciervo colorado en los parques nacionales.

Un ciudadano solicitó la intervención de esta Institución ante la caza furtiva de ciervos colorados en el Parque Nacional NAHUEL HUAPI, que fue denunciada por el programa periodístico Telenoche Investiga. En el mencionado programa, emitido en octubre de 2001, se denunciaba la existencia de una red de cazadores ilícita en jurisdicción del Parque Nacional NAHUEL HUAPI, cuestionándose -entre otros- al asesor legal de la Intendencia, Dr. Luis M. TERÁN FRÍAS.

En orden a la investigación se solicitó informes a la ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES a efectos de conocer el estado del sumario administrativo. La Administración aclaró que “mediante Resolución N° 627/2001 se inició el sumario administrativo a efectos de investigar los hechos denunciados en el programa de referencia, procediéndose a suspender preventivamente al Dr. Luis M. TERAN FRIAS...”.

En función de lo expuesto esta Institución consideró que -ante el hecho que a casi SEIS (6) meses de denunciados los hechos y no habiéndose designado el Instructor que habría de instruir el sumario correspondiente-, se incurría en una falta que no aportaba claridad administrativa e impedía dar una rápida respuesta respecto del accionar de cazadores furtivos. Por lo tanto, se recomendó a la ADMINISTRACIÓN DE PARQUES NACIONALES que se imprimiera trámite urgente al expediente N° 881/2001 a fin de aclarar los hechos denunciados públicamente por el programa Telenoche Investiga y deslindar las responsabilidades correspondientes.

2.2. Contaminación ambiental.

2.2.1. Proyecto minero en Esquel.

Un grupo de representantes de la comunidad de Esquel, provincia del Chubut, solicitaron la intervención de esta Institución ante las aparentes irregularidades y perjuicios al medio ambiente que estaría provocando una explotación minera de oro dentro del ejido municipal aludido.

Si bien de la información suministrada surge que se ha cumplido y se está cumpliendo con todos los pasos previstos en la normativa legal aplicable Ley N° 24.585, Ley Provincial N° 4032 y su Decreto N° 1153/95 que prevé llevar adelante una audiencia, se consideró necesario iniciar una investigación de la cual se desprende que, con el propósito de analizar el voluminoso estudio de impacto ambiental, las partes intervinientes deberían contar con el tiempo suficiente para proceder a su consideración y posterior participación en el marco de la audiencia convocada.

En su mérito, esta Institución entendió que debían adoptarse todas las medidas que

permitan la conformación de un ámbito participativo de la comunidad afectada, entre las que debe destacarse la de las organizaciones intermedias y del área universitaria, particularmente, exhortándose a la DIRECCION GENERAL DE MINAS Y GEOLOGÍA de la PROVINCIA DEL CHUBUT a adoptar las medidas necesarias para garantizar la participación de la comunidad en la audiencia prevista, y evaluar la posibilidad de prorrogar la fecha estipulada para la realización de la mencionada audiencia si la actual no resultara suficiente para analizar el estudio de impacto ambiental realizado y someterlo a la discusión pública.

2.2.2. Disposición final de residuos en el Río Salí-Dulce.

Iniciada por el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE SANTIAGO DEL ESTERO ante la contaminación producida en el cauce del Río Salí-Dulce, como consecuencia de los desechos tóxicos de un basural ubicado aguas arriba en la Provincia de Tucumán denominado 'Los Vázquez', se promovió una investigación.

De la información suministrada por los organismos requeridos se observa que, en el ámbito administrativo, no se ha obtenido una vía de solución para el problema en cuestión ya que si bien el Municipio dispuso la clausura del predio, el Consejo Provincial de Salud privó de operatividad a dicha medida al autorizar provisoriamente la utilización del mismo predio.

De acuerdo a ello se exhortó al GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE TUCUMÁN, a que intervenga para que los organismos competentes, dependientes del Ejecutivo Provincial, dentro de sus respectivos ámbitos, dispongan una nueva ubicación para la disposición final de los residuos generados, procediendo al cierre definitivo y a la remediación del Basural denominado Los Vázquez, tal como en una primera instancia lo dispusiera el Decreto Municipal N° 0875/INT/00.

2.2.3. REPSOL- YPF

Se promueve esta actuación de oficio a los fines de investigar la aparente contaminación acontecida en Loma de La Lata, provincia del Neuquén, donde residen poblaciones de la comunidad Mapuche.

Luego de analizada la documentación suministrada por los organismos requeridos surge que los problemas actuales están siendo atendidos debidamente por la empresa señalada.

Sin embargo, del análisis de las estadísticas de los incidentes ambientales correspondientes a los años "...1999 y 2000 y el período enero a octubre de 2001..." se demuestra que hubo un aumento en el número de incidentes como así de los m³ derramados, si bien la empresa ha aplicado las medidas correctivas necesarias para cada incidente ocurrido. Las cifras vertidas, se demuestra luego, fueron mal referidas por las autoridades competentes. Además, de la información recibida, no se señala por parte de las autoridades competentes ninguna sanción al respecto.

La situación detectada mereció una pronta intervención por parte de la Autoridad de Aplicación, la SUBSECRETARÍA DE COMBUSTIBLES DE LA NACIÓN, con el fin de volver a valores aceptables de incidentes de operación. Es por ello que se recomendó a la SUBSECRETARIA DE COMBUSTIBLES DE LA NACION la concreción de un

seguimiento detallado de las operaciones de la empresa REPSOL-YPF en la zona de Loma de La Lata, provincia del Neuquén, con el fin de revertir el aumento en el número de incidentes y volver a valores aceptables de los mismos; así como la recomendación de que se apliquen sanciones concretas cuando resulte justificable, más allá de las remediaciones técnicas correspondientes.

A pesar que las cifras vertidas habían sido mal volcadas, la recomendación siguió en pie por cuanto existía de hecho un aumento en el número de incidentes, mereciendo la empresa otra recomendación en el sentido de cuidar correctamente la presentación de informes requeridos para un correcto control.

2.2.4. Contaminación con PCB en Córdoba

Se promovió la presente actuación de oficio ante la nota periodística fechada el 10 de mayo de 2002, publicada por el diario 'LA NACION', pág. 16, titulada 'Admiten en Córdoba que hay transformadores con PCB', donde se destaca que en el Barrio Ituzaingó de esa provincia habría transformadores conteniendo PCB's.

Antes de considerar lo hecho en este caso particular, cabe destacar que esta Institución elaboró un informe especial donde se concluyó que debería prohibirse el uso de PCB's en el país, el cual fue puesto en conocimiento de los organismos nacionales competentes y de todas las gobernaciones provinciales.

De la información suministrada por la Empresa Provincial de Energía de Córdoba surgieron contradicciones que merecieron ser tenidas en cuenta. En función de ello esta Institución recomendó a la Empresa aludida a que tome los recaudos necesarios a fin de evitar situaciones semejantes.

2.3. Urbanismo.

2.3.1. Basural a cielo abierto en la localidad de Marcos Paz, Pcia. de Buenos Aires.

Se presentan vecinos de la localidad de Marcos Paz ante el grave daño que se estaría causando al medio ambiente y a la salud pública con un basurero a cielo abierto en terrenos ubicados en esa localidad.

Como primera medida, funcionarios de esta Institución visitaron el lugar comprobando los hechos descriptos por los quejosos. Como consecuencia de ello, se dictó la Resolución N° 00888/98 que exhortaba a la MUNICIPALIDAD DE MARCOS PAZ a "...arbitrar las medidas necesarias para recomponer la situación ambiental observada...".

En respuesta el Municipio de Carlos Paz informó que "...el basural siempre fue nuestra preocupación...estudiamos la posibilidad de llevar los residuos al CEAMSE o generar un polo interregional de tratamiento de los desechos domiciliarios junto a otros partidos, pero ...los costos y otras trabas administrativas frenaron las iniciativas...que así las cosas hemos llegado a un plan de trabajo que contempla la recuperación del predio con un enterramiento sanitario y su posterior traslado...la provincia de Buenos Aires nos dio un subsidio para efectuar el traslado y aporte de tierra para efectuar el alteo y saneamiento del basural...".

Posteriormente se toma conocimiento de la firma de un convenio entre los municipios

de Cañuelas, Las Heras y Marcos Paz con el COMITE EJECUTOR DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO a los fines de la solución final de los basurales a cielo abierto de la cuenca alta.

Ante una nueva presentación de los vecinos, aclarando que no se había saneado la problemática planteada y las condiciones descriptas seguían perdurando, esta Institución dictó otra exhortación a la MUNICIPALIDAD DE MARCOS PAZ PROVINCIA DE BUENOS AIRES, para que arbitre las medidas necesarias para concretar soluciones intermedias que mejoren las condiciones actuales del basural municipal -a cielo abierto- de dicha zona hasta tanto se logre un re-acondicionamiento global del problema de la basura local. Esto implica, entre otras, las siguientes acciones: a) Tareas de gestión de los residuos sólidos urbanos. b) Medidas que prohíban el paso de personas que realicen actividades de cirujeo. c) Control urgente de focos de incendio. d) Aseguramiento de un correcto cercado alrededor del predio del basural. e) Retirar y evitar el vuelco de residuos en el terreno lindero al basural municipal, prohibiendo la comercialización de los porcinos encontrados en dicho predio.

Asimismo, se recomendó al COMITE EJECUTOR DE LA CUENCA MATANZA-RIACHUELO para que, a la mayor brevedad posible, defina un plan de acción que tenga por objetivo el saneamiento definitivo de la cuenca citada, con especial referencia al tema de los basurales a cielo abierto.

3. Administración cultural.

El tema Cultural se vio asimismo afectado por la crisis económica, disminuyendo tanto la demanda por parte de la ciudadanía -abrumada por otros temas más urgentes- como la respuesta u oferta del Estado en -por ejemplo- la ejecución de obras que aseguren la preservación y desarrollen el crecimiento del patrimonio nacional, ya que las limitaciones económicas resultaron un freno real a su intervención.

Sin embargo, justamente debido a dicha ausencia, se considera muy importante la definición de una política nacional fuerte y presente, que afiance los valores culturales como una manera de contribuir a la superación de la actual situación de crisis, no sólo económica sino también de valores y de cohesión del tejido social.

A continuación se darán algunos ejemplos de casos puntuales tratados en la DPN.

3.1. Teatro Colón.

Se presentó un empleado del Teatro Colón denunciando supuestas irregularidades en los llamados a concursos abiertos para ocupar cargos en la Orquesta Filarmónica de Buenos Aires, y la Orquesta Estable, dependientes de la Dirección General del Teatro Colón.

En principio el planteo del interesado estaría dado por el condicionamiento que el llamado a concurso impone y que “limita considerablemente las posibilidades de ingreso de postulantes que no se estén desempeñando en esos puestos y en esas orquestas”. Además señala que se incluyó como requisito excluyente “poseer dos años de desempeño en la función requerida, dentro de los últimos cinco (5) años”, requisito éste que no permite a quienes tienen aptitudes pero no experiencia en ese puesto (por ejemplo un segundo violín

que aspira a ser un primer violín o un solista) puedan presentarse.

En el mismo orden, se establecía como requisito deseable “poseer dos años continuos de experiencia en la función requerida dentro de los últimos cinco (5) años, dentro de la Orquesta Estable del Teatro Colón”, lo que dejaba en inferioridad de condiciones a todos los que no integraban la planta del Colón. Por último, agregó que no se ha previsto la toma de pruebas detrás de biombos como en otros concursos, a fin de garantizar la transparencia del concurso.

Del análisis de la información suministrada por el Teatro Colón surgieron irregularidades que merecieron ser destacadas por esta Institución, entendiéndose que un centro cultural de prestigio y de excelencia indiscutible como el Teatro Colón requería que se adopten las medidas necesarias para extremar la transparencia de los concursos para integrar sus plantas permanentes de artistas y que se busque la excelencia de sus integrantes. Por lo tanto se exhortó al DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DEL TEATRO COLON la adopción de las medidas necesarias para transparentar los concursos destinados a cubrir los puestos estables de ese Teatro.

3.2. Preservación de sitios arqueológicos en Mar del Plata.

Ante la presentación de un ciudadano de Mar del Plata cuestionando la preservación de sitios arqueológicos, conocidos como “Localidad Arqueológica Los Difuntos”, compuesto por reparos rocosos con arte rupestre, material arqueológico, lugares históricos y construcciones de piedra, conformando “el conjunto más relevante del patrimonio arqueológico de Gral. Pueyrredón”, se intervino con una investigación.

Habiendo verificado los hechos descriptos se exhortó a la MUNICIPALIDAD DE GENERAL PUEYRREDÓN a adoptar las medidas necesarias para, a la brevedad, suscribir el Convenio de Preservación de la Localidad Arqueológica Los Difuntos, teniendo presente la necesidad de armonizar las consecuencias del emprendimiento privado con la debida preservación de los bienes públicos involucrados, y asegurando la inmutabilidad de estos últimos, así como su adecuada protección.

3.3. Cuestionamientos a un programa televisivo.

El interesado solicitó la intervención de esta Institución ante la falta de control del horario de protección al menor y la emisión de programas cuyo contenido no se condice con lo dispuesto por la Ley Nacional de Radiodifusión.

Es de mención que en el año 1998, en la actuación N° 24934/97, esta Institución recordó al COMITE FEDERAL DE RADIODIFUSION los deberes legales y funcionales impuestos por la ley N° 22.285 en lo concerniente a la protección de los menores y advirtió que, a fin de obtener el estricto cumplimiento de las normas referidas a la protección de menores, las penas que se apliquen a quienes las infringen no deben ser atenuadas mediante la implementación de otros mecanismos que mitiguen sus efectos.

Ante la requisitoria de esta Institución el COMFER manifestó que el programa en cuestión “infringiría el artículo 17 de la Ley 22.285”. Pese al mencionado informe, la Coordinación de Análisis de Contenidos del COMFER concluye que “los segmentos

emitidos ... no infringirían el artículo 17 de la Ley N° 22.285”.

Lo expuesto resultó contradictorio dado que el organismo fiscalizador expresa que en el programa se produjo “la difusión de fragmentos de un video con aparentes imágenes pornográficas seguido de un film de animación”, agregando el dictamen “si bien dichos sucesos producen un estado de malestar que deriva en la enunciación de ciertos epítetos rústicos, por parte del implicado, la utilización del efecto del sonido conocido como ‘bip’ dirime el efecto de impacto y la carga ofensiva que los mismos pudieran conllevar”.

Teniendo en cuenta lo expuesto y lo indicado por el artículo 17 de la Ley N° 22.285, que establece: “En el horario de protección al menor... las emisiones deberán ser aptas para todo público. Fuera de ese horario, los contenidos mantendrán a salvo los principios básicos de esta ley. Los programas destinados especialmente a niños y jóvenes deberán adecuarse a los requerimientos de su formación”, se recomendó al COMITÉ FEDERAL DE RADIODIFUSIÓN (COMFER) que adopte un criterio unificado acerca de cómo evaluar los contenidos de los programas televisivos que se difunden en el horario de protección al menor.

3.4. Concurso de la Secretaria de Cultura Nacional.

El interesado resultó ganador del Gran Premio de Honor “Presidencia de la Nación Argentina”, en el rubro Fotografía del 90° Salón Nacional de Artes Visuales, organizado por la Secretaría de Cultura de la Nación en agosto de 2001, no siendo recompensado con los premios que le correspondían. El mismo cumplimentó con los trámites exigidos por dicha Secretaría, reclamando los pagos pero recibiendo sólo el diploma en retribución.

Se efectuó un pedido de informes a la Secretaría de Cultura de la Nación y de la información remitida surgían contradicciones entre sus dependencias respecto de la legalidad del procedimiento mediante el cual se llevó a cabo la 90ª Edición del “Salón Nacional de Artes Visuales”, mientras que la Dirección de Salas Nacionales de Exposición afirmó que se llevó a cabo en perfecta legalidad. O sea: se demuestra que el concurso fue perfectamente legal y se procedió en forma regular.

Se consideró que la disfuncionalidad encontrada era justamente un problema administrativo inherente al funcionamiento interno de la Secretaría, o respecto del accionar individual de algunos funcionarios, pero que justamente se trataba de cuestiones a resolver internamente.

En consecuencia, atento la ocurrencia de los hechos denunciados y los derechos adquiridos por parte de los premiados, los que hacen que el organismo citado debe hacerse responsable, se recomendó a la SECRETARIA DE CULTURA DE LA NACION la adopción, a la brevedad, de las siguientes medidas: a) que disponga el pago de los premios pertinentes, b) que entregue las medallas correspondientes y c) que reconozca el derecho de acceder a la pensión vitalicia de los ganadores, cumplida la edad jubilatoria.

4. Administración sanitaria: Emergencia Sanitaria.

El 12 de marzo de 2002, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 76 de la CONSTITUCION NACIONAL y Ley N° 25.561, el Presidente de la Nación en acuerdo general de Ministros refrendó el decreto de Necesidad y Urgencia N° 486 que declaró la

Emergencia Sanitaria Nacional hasta el 31 de diciembre de ese año.

En sus considerandos tiene, entre otros, fundamentos que son de público y notorio conocimiento cual era la gravísima coyuntura, los intolerables niveles actuales de pobreza, la crisis que afecta al mercado de la salud, la profunda parálisis productiva con su consecuente desorden fiscal y su correlato de crisis política, que alcanza a los estados provinciales en cuanto miembros de la organización nacional.

Se trata de una norma impulsada por el Ministerio de Salud que en sus casi 40 artículos pretende dar respuestas y prever las situaciones de urgencia que estaban afectando al sector en sus diferentes dimensiones y subsectores.

Se logran incorporar gran parte de los criterios que en la Mesa Sectorial de Salud de la Mesa de Diálogo Argentino fueron comprometidos por los actores sectoriales, bajo el auspicio del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y el Episcopado Argentino.

Uno de los aspectos que caracterizan el cúmulo de medidas a implementarse es el reconocimiento de los espacios de concertación y consenso social, asumiendo que la salida de la crisis requiere de los aportes de múltiples actores.

Los capítulos del decreto refieren la declaración de la emergencia, las atribuciones del Ministerio de Salud, el Suministro de Insumos y Medicamentos a Instituciones Públicas de Salud (que incluye a las obras sociales nacionales), la emergencia sanitaria y social del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, también conocido como PAMI y, por último, las disposiciones finales, entre las cuales se contempla contabilizar las normas sobre reesterilización de marcapasos y otros implantes en base a la experiencia nacional e internacional procurando la disminución de costos.

El decreto 486/2002 creó el Comité Nacional de Crisis, el Consejo Federal de Salud, el Programa Nacional de Universalización del Acceso a Medicamentos y el Subprograma de Seguro de Medicamentos de uso ambulatorio para el beneficio de las personas que se encuentran por debajo de la línea de pobreza.

Asimismo, delinea los contenidos de una política de medicamentos incluyendo los medicamentos genéricos y los sustitutos.

El estado de emergencia sanitaria declarado por decreto 486/02 se prorrogó hasta el 10 de diciembre de 2003, por el dictado del decreto 2724/02.

4.1. Salud Pública

Reseñaremos, seguidamente, aquellos temas que por su tratamiento en este período ameritan la formulación de comentarios que expliquen o refieran la labor realizada a su respecto en nuestro ámbito.

4.1.1. Celíacos.

A través de los Informes Anuales precedentes se sintetizó la labor de seguimiento realizada respecto de la actuación de la autoridad competente con el propósito de lograr la identificación de los alimentos aptos para celíacos.

En definitiva, no se produjo aún el dictado de la norma, resultando, asimismo, oportuno recordar que la disposición que creó la Comisión de Trabajo data de 1997.

Es del caso reiterar los conceptos que surgen del Informe Anual -2001- (pág. 71).

“...Cabe recordar que, de conformidad con lo dispuesto por la ley 24.827 y su modificatoria N° 24.953, se encuentra pendiente tanto la identificación de los alimentos que son aptos para el consumo de pacientes celíacos como la creación del Registro que permita incluir esos alimentos, de modo que puedan darse a conocer los listados respectivos. El MINISTERIO DE SALUD DE LA NACION, de acuerdo con el artículo 1° de dicho texto legal, es la autoridad sanitaria responsable para la consecución de tal propósito. Para concretar la protección que corresponde a la población afectada resulta de indudable necesidad que se conozcan los productos alimenticios que no contengan gluten de trigo, avena, cebada o centeno en su fórmula química, incluido sus aditivos y que estos se encuentren identificados debidamente... Ante la falta de resolución por parte de la autoridad sanitaria competente, lo cual conlleva la vulneración de las garantías que el Estado debe preservar, se procedió al dictado de una recomendación tendiente a que el MINISTERIO DE SALUD DE LA NACION adopte las medidas necesarias para que se dicte la norma que permita el registro e identificación de los productos alimenticios aptos para el consumo de personas celíacas, conforme fuera previsto por los artículos 1° y 3° de la ley 24.827, modificada por la ley N° 24.953...”

Si bien dichos extremos fueron puestos en conocimiento de la Jefatura de Gabinete de Ministros, ante el cambio de autoridades, el asunto fue llevado nuevamente para consideración e intervención de la cartera sanitaria, encontrándose inconclusa la tarea. En este sentido y con carácter previo a determinar otros cursos de acción, se solicitó al Ministro del área que informe sobre el particular.

4.1.2. Trasplante de órganos.

Siempre en función de promover el aumento de la procuración de órganos para trasplante, se iniciaron a instancia de distintos ciudadanos actuaciones vinculadas con esta problemática -respecto de la cual esta Institución, muy particularmente, ha trabajado-. Esperamos, para quienes integran las listas de espera, que durante el próximo período se produzcan las modificaciones necesarias que alienten en nuestra sociedad la confianza en un medio terapéutico que ha permitido conservar y prolongar la vida de quienes han gozado de la generosidad de aquellos que entendieron el verdadero sentido de la donación de órganos.

4.1.3. Hemofilia.

La investigación iniciada en el mes de agosto de 2001 vinculada con la imposición del IVA a la importación de factores destinados al tratamiento de pacientes hemofílicos, culminó luego de la labor realizada con el logro del propósito que se tuvo como objetivo al iniciarla.

Es así que la SUBSECRETARÍA DE INGRESOS PÚBLICOS dio cuenta del dictado de la resolución N° 41/2002, de su registro, por medio de la que se eximió a la Fundación de la Hemofilia del pago de los gravámenes previstos a través del artículo 1° de dicho acto resolutivo y en orden a que de la nota en cuestión surge que ello conlleva la exención del IVA en tales operaciones por aplicación del artículo 8° de la ley del gravamen.

Por su parte, la AFIP, al ser consultada, señaló que: “la importación de concentrados antihemofílicos efectuada por la Fundación de la Hemofilia se encuentra exenta del impuesto al valor agregado, por lo que no corresponde que esa entidad abone el gravamen con motivo de tales importaciones”.

4.1.4. *Tabaquismo.*

El problema del abuso de drogas abarca, también, aquellas que, aunque socialmente aceptadas, producen adicción y pueden llegar a generar graves problemas sociales y comunitarios cuando son consumidos abusivamente. En esa categoría corresponde incluir el tabaco (y el alcohol).

Por una directiva del Consejo Europeo de Sanidad, quedará prohibida en toda la Unión Europea (UE), a partir del 2005, la publicidad sobre tabaco en la prensa escrita, en la radio y en Internet, medidas que se sumarán a las restricciones que ya rigen para la televisión.

De acuerdo con estudios realizados en la Harvard Vanguard Medical Association de los Estados Unidos, la nicotina es una de las sustancias más adictivas que la humanidad haya conocido.

En nuestro país, la cuestión del tabaquismo no es menos preocupante. Según los datos de una encuesta hecha por la empresa Gallup para el Ministerio de Salud de la Nación, SEIS de cada DIEZ adolescentes probaron alguna vez un cigarrillo y la mitad de los que lo hicieron se convirtieron en fumadores.

Los Ministros de Salud de las Américas en la Reunión del Consejo Directivo de Organización Panamericana de la Salud, año 2001, reconocieron que la carga masiva del consumo de tabaco y la exposición al humo de tabaco en el ambiente se imponen a la salud de las poblaciones y a sus sistemas de asistencia sanitaria e instaron a los Estados miembros a participar en la lucha antitabáquica. Asimismo, teniendo en cuenta la vulnerabilidad especial de los niños y adolescentes, aconsejaron prevenir el inicio del consumo de tabaco como su cesación con medidas eficaces. Y agregaron que los gobiernos deben “proteger a los no fumadores de la exposición al humo de tabaco en el ambiente, mediante la prohibición inmediata de fumar en los edificios de asistencia sanitaria e instituciones educativas” y en los lugares de trabajo y lugares públicos.

Como ya se señalara en los Informes anuales de años anteriores, es indiscutible la facultad regulatoria que asiste al Estado y a los Organismos Públicos para fijar condiciones en las que se deben desarrollar las tareas en el ámbito de sus dependencias, poniendo limitaciones al hábito de fumar en lugares cerrados sujetos a su jurisdicción.

En el año 2002 el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN tomó intervención y recomendó a los mismos que se arbitraran las medidas necesarias para atender la problemática del tabaquismo en sus dependencias cualquiera sea su ubicación geográfica, prohibiendo fumar tabaco en cualquiera de sus formas, en todos los espacios cerrados y semicerrados de su Jurisdicción.

Esas recomendaciones estaban destinadas al:

- MINISTERIO DE DEFENSA DE LA NACION que respondió que “compartiendo

este Ministerio su sede central con la del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y el Estado Mayor General del Ejército en el Edificio Libertador se ha corrido intervención a los mismos para que coordinen medidas comunes a dar satisfacción a su recomendación”.

- MINISTERIO DE EDUCACION DE LA NACION, que por Circular N° 01 del 30 de setiembre de 2002, la MINISTRA DE EDUCACION CIENCIA Y TECNOLOGIA, dispuso “Atento las recomendaciones recibidas por Resolución N° 00059 del 17 de mayo de 2002 del Defensor del Pueblo de la Nación, los responsables de cada unidad orgánica deberán arbitrar los mecanismos necesarios a los efectos de adoptar medidas a los fines de establecer ámbitos reservados para poder fumar. Ello tiene por finalidad propender a un ambiente sano, equilibrado y apto que evite daño a la salud de los denominados fumadores pasivos”.

4.1.5. Vacunas.

El DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION, en función de que diversas publicaciones daban cuenta de la falta de algunas vacunas comprendidas en el calendario nacional de vacunación que afectaba el normal cumplimiento del mismo, inició una actuación de oficio en el año 2000.

A lo largo de la investigación se efectuaron varias recomendaciones de las que se dio cuenta en los informes de los años 2000 y 2001. Ello fue consecuencia de constatar que por parte del Ministerio de Salud de la Nación era insuficiente la provisión de las dosis de vacunas que componen el Calendario, para satisfacer la demanda de la población involucrada en varias de las jurisdicciones provinciales señaladas oportunamente ya que habían obtenido stocks insuficientes, entregas parciales, con dilaciones y sin regularidad, lo que produjo que durante el año 2001 no pudieran cumplir acabadamente con el calendario pese a que algunas provincias procedieron a la compra de vacunas.

De acuerdo con los antecedentes reunidos, se advirtió que la situación para el año 2001 no había variado substancialmente respecto de la que se registrara en el último trimestre del año 2000.

En tales condiciones, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION dictó la Resolución N° 0071/01, formalizando así una recomendación al MINISTERIO DE SALUD DE LA NACION para que arbitrara las medidas conducentes a fin de: “garantizar la adquisición de las dosis de vacunas necesarias para cumplir con el Calendario Nacional de Vacunación, en todo el ámbito de la Nación, resolver las faltas coyunturales de alguna de las vacunas que conforman el Calendario, evitar que, en el futuro, se configuren hechos que puedan alterar el cumplimiento del Calendario Nacional de Vacunación, ejercer el contralor correspondiente a la efectivización del citado Calendario por parte de cada jurisdicción, estableciendo los mecanismos conducentes a tal fin, coordinar con las jurisdicciones los mecanismos para establecer las necesidades existentes, resolver las situaciones de insuficiencia denunciadas por los estados provinciales, en los casos que así corresponda”. Esta resolución se puso en conocimiento de los MINISTROS DE SALUD provinciales.

Esta Institución continuó con el seguimiento investigativo del tema “vacunas” durante el año 2002, informando el MINISTERIO DE SALUD DE LA NACION que a través del

fondo Rotatorio de la Oficina Sanitaria Panamericana (OPS) se hizo entrega de las vacunas del Calendario Nacional de Vacunaciones, detallando la cantidad de cada vacuna prevista a entregar por trimestre.

Asimismo, adjuntó un cuadro de provisión y remisión de vacunas a las provincias durante el año 2002, agregando que para cubrir eventuales faltantes, los mismos se adquirirán en el mercado local el 20% de la cantidad de cada vacuna solicitada a la OPS.

Se señala que durante el año 2002 no han llegado quejas a esta Institución ni escritas ni telefónicas sobre la falta de vacunas y que tampoco se han detectado noticias periodísticas de diarios de la Capital Federal ni del interior del país que informen sobre eventuales carencias, por lo que resulta que la Autoridad Nacional ha acogido las recomendaciones de la Resolución DPN N° 071/2001.

4.1.6. Provisión de medicamentos para patologías crónicas o prolongadas.

Las denuncias registradas en el área de salud sobre la falta de suministro de medicamentos, indicados en el tratamiento de pacientes ambulatorios con patologías crónicas o prolongadas, carentes de recursos y de obra social, dieron lugar a que el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN iniciara una investigación de oficio con el propósito de verificar si el Estado -a través de los organismos competentes- daba respuesta a esa demanda. Culminó con la elaboración de un informe especial que fue puesto en conocimiento de los Ministros de Salud y de Desarrollo Social de la Nación, cuyo texto consta como ANEXO III de este informe.

4.1.7. Sida.

En el año 2002 se registraron denuncias sobre la deficiente atención del HIV/SIDA, que involucraron a los tres sistemas de salud; es decir, el público, el de obras sociales y el de medicina-prepaga.

La mayoría de las denuncias se centraron en la interrupción de la provisión de medicación antirretroviral o en el suministro parcial del denominado cóctel de drogas.

Los organismos involucrados dieron cuenta, en sus informes, de la falta de entrega de ciertos laboratorios y, en todos los casos, la Defensoría realizó un seguimiento hasta tanto se regularizaba el suministro.

También se investigó sobre la demora en la autorización de estudios específicos, como ser carga viral o CD4/CD8. Cabe mencionar que el pedido de informes permitió, en la mayoría de los casos, que el organismo involucrado subsanara los inconvenientes y resolviera la cuestión.

4.1.8. Fiebre Hemorrágica Argentina (FHA).

Durante el período que se informa, la actividad Institucional ha sido adecuada a las alternativas del litigio judicial que tramita ante la Sala IV de la CAMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, expediente caratulado: "VICECONTE, Mariela, C/ ESTADO NACIONAL, M° DE SALUD Y ACCIÓN SOCIAL S/ AMPARO LEY 16.986".

En el mes de octubre de 2002 se visitó el Instituto con el propósito de establecer si se observaban avances con relación a la producción de la vacuna CANDID 1 nacional.

En tal sentido se estableció que las actuales autoridades sanitarias han demostrado un cambio de actitud positivo respecto de la producción de la vacuna. Se proveyeron fondos que han permitido conectar las calderas a gas necesarias para el funcionamiento del laboratorio, acotando los gastos que demandaba la utilización de gas oil para su funcionamiento. Se advierte que estos indicadores implican el apoyo político de la actual gestión al proyecto vinculado con la producción de la vacuna contra la FHA.

Las cuestiones precisadas, sin embargo, permitieron observar que aún no se ha otorgado autorización a las responsables del Instituto para proceder a la vacunación correspondiente al período 2002. Se recuerda que el año 2001 no se realizó la vacunación de la población en riesgo.

Si bien el estudio de equivalencia con cobayos concluyó, no se contaba aún con los insumos necesarios para escalar la producción.

Por último, se estableció que el Ministerio de Salud había conformado una nueva Comisión en cuyo seno se tratarían las alternativas científicas del proyecto.

Posteriormente la Sala IV de la CAMARA NACIONAL DE APELACIONES EN LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, citó a esta Institución a una audiencia fijada para el 24 de octubre de 2001.

Los miembros del Tribunal solicitaron información a los presentes, entre los que se encontraban, también, representantes del Ministerio de Salud de la Nación, de la SIGEN y en presencia de la actora. En función de ello quedó pendiente la decisión de la Sala respecto de las instancias a seguir, como así de las demás cuestiones planteadas en los autos respectivos.

Teniendo en cuenta lo reseñado y, fundamentalmente, que se encuentra pendiente la decisión de esa Cámara de Apelaciones, como consecuencia de la audiencia celebrada con los organismos involucrados, se aguarda la resolución correspondiente.

4.2 Sistemas de Seguridad Social.

4.2.1. Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP) - PAMI. Introducción. Emergencia Sanitaria.

La situación que ha vivido el pueblo argentino en estos últimos tiempos es inédita, no sólo en su historia como Nación sino dentro del contexto del resto de los países con los que siempre nos hemos comparado en áreas tales como educación y salud.

Nos encontramos ante una cruda realidad: años de recesión, millones de compatriotas viviendo debajo de la línea de pobreza con muchas dificultades para contar con cobertura sanitaria -tanto a través de efectores públicos como privados-, los índices más altos de su historia en mortalidad infantil y desnutrición, y dificultades en la provisión de medicamentos e insumos, entre otras circunstancias que son de conocimiento público.

La Constitución Nacional en su artículo 14 bis señala: “El estado otorgará los beneficios de la Seguridad Social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable” y el artículo

75, inc. 22, incorpora a la misma tratados internacionales como el Pacto de San José de Costa Rica que otorga jerarquía constitucional al derecho a la salud.

Una consideración especial merecen los “ancianos” a quienes las sociedades más antiguas recurren como “verdaderas” reservas históricas, brindándoles un sistema previsional-sanitario que les asegure transcurrir sus días dignamente.

Sin embargo, la implementación de las políticas destinadas a ellos en el INSSJP no mantuvo una línea de acción coherente y adecuada -ya sea por el accionar de funcionarios inidóneos, sin capacidad de gestión, abandonados a su suerte y con muy poca vocación para hacerse cargo de este bien tan imprescindible como la salud, en especial para los beneficiarios del INSSJP-, circunstancia ésta que hizo a la no reversión del proceso de desmantelamiento del sector.

El problema de la salud, en particular en el INSSJP, no pasa solamente por asignar mayores recursos sino por reordenar los existentes de modo tal que cada beneficiario tenga acceso igualitario dentro del sistema.

La situación por la que atravesaba el INSSJP, a comienzos del 2002, se caracterizó por la carencia y el corte de los servicios médico-asistenciales que, conforme la ley N° 19.032, dicho Instituto debe brindar a sus beneficiarios.

Ya a fines del año 2001 el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, respecto de la situación general por la que atravesaba el INSSJP, remitió al H. CONGRESO DE LA NACIÓN un informe especial que fue incluido en el Informe Anual anterior.

Desde la creación de esta Institución -a través de la manda contenida en el artículo 86 de la Constitución Nacional-, se destaca que la labor que se realiza respecto del citado Instituto ha sido y es permanente.

Con fundamento en la grave crisis económica, financiera e institucional que el INSTITUTO NACIONAL DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS atravesaba, y encontrándose próximo al “colapso institucional”, el decreto PEN N° 486/2002 declaró la emergencia sanitaria del citado Instituto.

A través de dicha medida se reconoció que la aguda situación de crisis en el INSSJP había afectado seriamente la prestación de servicios médico-asistenciales y sociales de los aproximadamente TRES MILLONES QUINIENTOS MIL (3.500.000) afiliados que dicho Instituto tiene a su cargo, sumado a la especial vulnerabilidad de su población beneficiaria, cuestión que exigió a las autoridades nacionales que adoptaran urgentes medidas que permitieran restablecer (paulatinamente) las prestaciones esenciales para la vida y la atención de las enfermedades que padece dicha población, otorgándole diversas facultades al Interventor a fin de arbitrar, en el marco de los principios de equidad y justicia social, las medidas que tendieran a evitar la profundización mayor de la crisis en todo el sector.

Este reconocimiento, de algún modo, destaca la importancia y oportunidad del Informe que sobre el tema remitió el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN al H. CONGRESO DE LA NACIÓN, por el cual se advertía sobre los distintos aspectos y la génesis de la problemática del Instituto.

En este grave contexto, los beneficiarios del INSSJP hicieron llegar a esta Defensoría

variadas denuncias, vinculadas con diversos temas, entre los que se pueden mencionar:

a) Falta de entrega del Bolsón Alimentario.

El programa llamado PRO BIENESTAR es descentralizado y consiste en la provisión -para afiliados en riesgo sanitario y social- de bolsones alimentarios y de servicio de comedor, actividades recreativas y preventivas y de capacitación.

Los fondos del Programa son derivados de la Central a la Sucursal y esta realiza la transferencia a los Centros de Jubilados quienes administran los fondos y realizan la compra de mercadería para el armado de bolsones sujeto a la supervisión del Personal Técnico de Campo y a la auditoría de Nivel Central.

La Gerencia de Calidad de Vida cuenta con un registro de afiliados que reciben el bolsón alimentario, actualizado y con el respectivo informe social que acredita que sus ingresos-egresos y/o otras circunstancias lo hacen pasible del otorgamiento .

En este sentido, se formalizaron quejas por la suspensión de la entrega de los bolsones alimentarios, tanto por parte de afiliados individuales como de distintos Centros de Jubilados de todo el país. Esos afiliados, como ya se señalara, son los de más bajos recursos y los más vulnerables dentro de la población del PAMI, que en general no tienen posibilidad de recibir ayuda familiar para cubrir sus necesidades básicas, como lo es la alimentación diaria.

Frente a tales reclamos se solicitaron informes al INSSJP (PAMI) el que informó que, aproximadamente a fines del mes de marzo de 2002, se había reanudado la prestación de entrega de Bolsones Alimentarios a través de su Programa Pro Bienestar. Y agregó que los Centros de Jubilados y Pensionados eran y seguirán siendo los encargados del desarrollo administrativo y organizacional del Programa

La cuestión quedó solucionada para miles de beneficiarios, no habiéndose recibido ninguna otra queja al respecto durante el resto del año 2002.

b) Medicamentos.

El año 2002 comenzó con la totalidad de los servicios médicos asistenciales del INSSJP cortados y con las farmacias que no expendían medicamentos con descuento para los beneficiarios del PAMI -sin recursos-.

En esa primer parte del año, dictada ya la emergencia sanitaria nacional por medio de decreto 486/2002, que incluyó al INSSJP, ante las denuncias llegadas a esta Defensoría y requerido sobre el particular, el INSSJP respondió a través del Departamento de Medicamentos que en relación a la provisión de medicamentos (debido al corte de servicios de las farmacias prestadoras) el paciente debía dirigirse al Distrito PAMI correspondiente al domicilio ya que era responsabilidad de los Distritos o Delegaciones resolver con prioridad aquellos casos que así lo requirieran.

A partir del mes de junio de 2002 se restableció la provisión de medicamentos a través de las farmacias, continuando con esa modalidad hasta fin del año.

Sin perjuicio de ello se recibieron numerosas quejas vinculadas con la falta de provisión de medicamentos, fundamentalmente de aquellos que cuentan con un porcentaje

elevado de cobertura por parte del Instituto (80 y 100%) y son de alto costo.

Entre las enfermedades que requieren tratamientos especiales se encuentran los pacientes que siguen tratamientos oncológicos, trasplantes, fibrosis quística, esclerósisis múltiple, entre otros, que requieren del Centro de Autorizaciones para su aprobación por el CAMOyTE según un protocolo fijado por el INSSJP. El Instituto ha manifestado que audita los reclamos y que ha establecido un procedimiento, para cuando mediaren diferencias de criterios médicos o rechazos de la receta por el centro de autorizaciones, a fin de que los beneficiarios afectados concurren a su Sucursal o Agencia para denunciar tales circunstancias y lograr su resolución.

Las quejas recibidas sobre el tema medicamentos fueron presentadas por pacientes o familiares de personas que padecían entre otras las siguientes enfermedades:

- epilepsia
- diabetes
- trasplantados: renopancreáticos; renales; hepáticos;
- medicamentos oncológicos para diagnósticos de: cáncer de mama, próstata, mieloma múltiple, leucemia crónica, leucemia linfática crónica, metástasis ósea, tumores de pulmón y cerebro, cáncer de vulva, cáncer anal, jarabe de morfina de acción rápida.
- otros medicamentos para: paciente pancreatectomizada, para circulación sanguínea en pierna injertada, hormona de crecimiento, talasemia mayor, mal de parkinson, anticonvulsivos, esclerosis múltiple, Linfoma No Hocking (diabética e hipertensa), psicofármacos, artritis reumatoidea, degeneración macular húmeda, hiv- sida.

Dentro del estado de crisis del INSTITUTO DE SERVICIOS SOCIALES PARA JUBILADOS Y PENSIONADOS (INSSJP), dada su envergadura y ámbito de actuación, la intervención del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN en este año 2002 estuvo dirigida y orientada a mediar gestionando la solución de las necesidades concretas de la población beneficiaria.

Fue así que a partir de las solicitudes de informes, sus reiteraciones, las intimaciones, contactos telefónicos y directos entre funcionarios de la estructura de ambas Instituciones, las gestiones permitieron ir resolviendo las cuestiones puntualmente planteadas.

c) Falta de Provisión de diversos elementos y prótesis.

Cantidades de denuncias, fueron recibidas en la Defensoría por falta de entrega, la excesiva demora o la falta de respuesta a los pedidos de diversos elementos para la realización de intervenciones quirúrgicas, o mejoramiento de la calidad de vida de los pacientes.

Los requerimientos se refirieron a:

- stents de diverso tipo
- botón nasogástrico
- sondas para cateterismo

- sondas siliconadas
- catéter de derivación bomboperitoneal
- stent uretral expansible no renovable y flexible.
- stent carotideo
- marcapasos
- prótesis diversas

Al igual que el caso de los medicamentos, y sin desconocer la emergencia sanitaria institucional, se solicitó informes sobre la problemática concreta de cada beneficiario y el seguimiento de cada caso puntual, permitiendo lograr que el INSSJP diera una respuesta y solución favorable a los referidos requerimientos, en casi todos los casos.

También se recibieron reclamos vinculados con los siguientes ítems (aclarándose que sólo algunos casos han tenido respuesta favorable, por lo que ya se comenzó a analizar y evaluar las acciones a seguir en aras de que el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, en su carácter de colaborador crítico, efectúe los aportes y señalamientos pertinentes a las nuevas autoridades del INSSJP):

- tiras reactivas para pacientes diabéticos
- pañales descartables
- cardiodesfibriladores
- bolsas de colostomía y de ilioestomía de diverso tipo y medidas
- mochilas de oxígeno
- audífonos
- operaciones oftalmológicas de cataratas con colocación de lentes intraoculares (LIO)

Quedan, también, entre otras cuestiones a resolver, la lentitud, la burocratización y complejidad en los trámites para que los beneficiarios accedan a las prestaciones prescriptas de la manera más ágil y simple posible.

Es de señalar que los requerimientos realizados a las autoridades responsables en su momento, en muchas ocasiones no escuchados por éstas, permitieron advertir que el funcionamiento deficiente de la obra social había causado devastadores efectos sobre una población altamente sensible y vulnerable, y que carece -en la mayor parte de los casos- de los recursos necesarios para hacer frente a las contingencias que puedan afectarlos.

d) Elecciones.

De acuerdo con la ley 25.615 de normalización del PAMI, se realizaron elecciones el 8 de diciembre de 2002 para designar a los SIETE directores que representarán a los jubilados en el directorio compuesto por ONCE miembros, otros DOS directores deben ser nombrados por el Estado y DOS más, a propuesta de las centrales obreras nacionales para representar a

los trabajadores activos.

El Presidente del Instituto, según la normativa, surgirá entre los DOS delegados del Poder Ejecutivo por el voto del directorio.

Como consecuencia de la ley mencionada, los afiliados al PAMI participaron -por primera vez en la historia del organismo- en los comicios realizados para elegir a 108 consejeros de todo el país que, en plenario federal, debían designar a los SIETE directores en representación de los jubilados.

Así constituido el Directorio con ONCE miembros, se espera que culmine la larga historia de intervenciones en el PAMI pues, tras la conformación del nuevo directorio, sólo podrá ser intervenido por Ley del Congreso Nacional.

Mas allá de los cuestionamientos que tales elecciones hubieren podido tener, los que deben resolverse dentro del ámbito de competencia pertinente, resulta indiscutible que las practicas democráticas fortalecen las Instituciones. En tal sentido, la ley mencionada marca con gruesos trazos el comienzo de una etapa.

El tiempo y los controles específicos dirán si la implementación de la ley resulta un listado de buenas intenciones para los afiliados.

4.2.2. Instituto Obra Médica Asistencial -IOMA-

Durante el curso del año 2002 se registró un caudal significativo de denuncias contra el INSTITUTO OBRA MEDICO ASISTENCIAL, por la deficiente cobertura asistencial brindada a la población beneficiaria. Se registraron quejas relativas a la interrupción en el suministro de medicación y, fundamentalmente, con la demora en autorizar determinados tratamientos o coberturas.

En cada caso se solicitaron informes a la entidad, en procura de conocer los motivos del conflicto y, principalmente, en pos de su resolución. Asimismo, y en los casos donde se encontraba en riesgo el estado de salud del afectado, se cursaron exhortos al Instituto a los efectos de que atiendan con urgencia el caso planteado.

4.2.3. Programa Federal de Salud.

Se recibieron numerosas denuncias contra el PROGRAMA FEDERAL DE SALUD, dependiente, durante el curso del año 2002, del MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION.

La mayoría de ellas se vinculaban con un servicio deficiente de salud que abarcaba, fundamentalmente, la atención y cobertura de los tratamientos médicos requeridos y de aquéllos denominados de rehabilitación.

Se produjeron cortes en el suministro de medicación para el tratamiento de diversas patologías, y demoras considerables en el pago de los prestadores.

Además de los pedidos de informes y de los seguimientos efectuados por esta Institución, se cursaron, en los casos correspondientes, recomendaciones al Programa, para que resuelva las situaciones de salud planteadas.

4.2.4. Ministerios de Desarrollo Humano y Trabajo y de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

En el año que se informa se tramitaron quejas que involucraron a los organismos citados, vinculadas con el otorgamiento de prestaciones médicas, asistenciales y de rehabilitación.

Otras causas de las denuncias fueron la demora en la entrega de prótesis y ortesis y la falta o suspensión de medicación para pacientes ambulatorios con patologías crónicas.

De las investigaciones efectuadas pudo constatarse que, en el año 2002, el MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Y TRABAJO era el responsable en el suministro de medicamentos para crónicos no incluidos en los programas nacionales de provisión (ejemplo: cáncer, Hiv, etc.). También se encargaba del suministro de prótesis y ortesis.

Por su parte, el MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, tramitaba los pedidos de provisión de prótesis para cirugías, medicación bajo programa y gastos de intervenciones quirúrgicas.

En todos los casos se requirieron informes al Ministerio competente y, cuando se encontraba en riesgo la salud del quejoso, se formularon exhortaciones para que resuelvan con premura la situación planteada.

Asimismo, se efectuaron seguimientos de determinados casos; sobretodo de aquéllos donde ya se había constatado la suspensión en la entrega de medicación oncológica, retroviral o de patologías graves.

4.3 Sistema de medicina prepaga.

En cuanto a la problemática de las empresas que prestan servicios médicos prepagos de salud, en particular, durante el período 2001/2002, se trataron cuestiones vinculadas con aspectos sustanciales, cuales son las dificultades que los asociados a estas empresas encuentran por la falta de una regulación específica (actuación N° 4350/01 caratulada: “DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION sobre investigación acerca de las medidas dispuestas por el Estado para el control del accionar de las empresas de medicina prepaga”) y el incremento de las cuotas (actuación N° 376/01 caratulada: “DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION sobre investigación ante el aumento de cuotas por parte de empresas de medicina prepaga”).

Estas cuestiones derivan -por lo general- en dificultades de acceso a las prestaciones que asegura la Ley N° 24.754 y en ese contexto el PROGRAMA MEDICO OBLIGATORIO DE EMERGENCIA (PMOE).

En consecuencia se remitió al H. CONGRESO DE LA NACIÓN y otros organismos con competencia en la materia, un informe especial en función de la primera de las actuaciones citadas, cuyo texto se reproduce en el ANEXO II, de este Informe.

Cabe destacar en este tema, el informe sobre derecho de admisión por parte de las empresas que prestan servicios prepagos de salud, con referencia a la Actuación 7079/02, cuyo contenido se sintetiza en los siguientes términos.

Se trata de la problemática que plantea el vacío legal (marco regulatorio) en materia de servicios de medicina prepaga, como así también de la inexistencia de un organismo de contralor de dichas entidades.

Ocurre que la experiencia práctica de esta Institución indica que, en muchos casos, las empresas de medicina prepaga ejercen conductas contrarias al marco jurídico (normas constitucionales o legales aplicables), colocando al ciudadano en una situación de virtual indefensión. Y, como muchos de los conflictos suscitados terminan dilucidándose ante los estrados judiciales, se le generan mayores perjuicios al ciudadano derivados de gastos de justicia y, muy especialmente, de la dilación en el cumplimiento de la prestación médica. En algunos de estos casos, inclusive, la cuestión deriva en abstracta pues, la decisión judicial, es posterior a la consumación de los hechos que se intentaban prevenir o evitar.

La cuestión ya había sido objeto de análisis en la actuación 4350/00. Sin embargo, ahora, aparece una circunstancia específica que merece un nuevo estudio: la actividad precontractual (oferta de los servicios, solicitud de afiliación, etc.) del sector mencionado.

Las actuaciones tramitadas en esta Defensoría dan cuenta de que los ciudadanos se encuentran indefensos, también en esta etapa previa a la contratación, por cuanto el vacío normativo permite los contratos de adhesión que establecen términos abusivos e inclusive procedimientos abusivos en la práctica contractual.

En la actuación 7079/02, se analizó la actividad precontractual de la empresa de medicina SWISS MEDICAL GROUP y los límites al ejercicio del derecho de admisión de que es titular.

De la investigación realizada surge la presunción de que la citada entidad habría rechazado la solicitud de afiliación de la Señora M. y su grupo familiar, en base a los antecedentes médicos de la interesada, antecedentes que SWISS MEDICAL GROUP conocía por haber actuado, durante varios años, como efectora de la mutual a la que aquella se encontraba afiliada.

Dicha presunción se funda en una premisa fundamental: la entidad de medicina prepaga contaba con una información que en el común de los casos no posee. Contaba con los antecedentes médicos de quien solicitaba la afiliación.

De ello surge una diferente posición entre quien se acerca a una empresa de medicina prepaga por primera vez solicitando la afiliación, sin haber recibido nunca prestaciones de dicha empresa, y quien, en cambio, ha recibido prestaciones previamente a la solicitud de afiliación, en virtud de un convenio entre la empresa (efectora) y un tercero.

En el primer caso se evalúa la declaración jurada relativa al estado de salud del eventual afiliado; en el segundo, en cambio, existe determinada información (antecedentes médicos). En ello radica una evidente posición dominante de la empresa, respecto del solicitante, en el mismo momento de la admisión. Dicha posición diferencial, entonces, permite que la empresa infiera futuras cargas económicas con la posibilidad de denegar la afiliación de suponer que podrá tornarse "antieconómica".

Analizado ello, y en tanto se hallaron elementos suficientes, se precedió al dictado de la Resolución D.P. 116/02, mediante la cual se exhortó a la empresa SWISS MEDICAL

GROUP que reconsidere la negativa a afiliarse a la Señora M. y su grupo familiar.

Remitida la resolución mencionada a la destinataria, la misma respondió a través de un escrito suscripto por quien invocara el carácter de apoderado de aquella.

Las manifestaciones vertidas en el responde citado, resultaron sorprendentes. Además de expresar que la empresa no reconsiderará la afiliación, funda nuevamente tal negativa en una serie de argumentaciones dogmáticas, con errores conceptuales y reiteraciones, pretendiendo descalificar la actividad de contralor efectuada por esta Institución, y demostrando claramente una posición de total indiferencia frente al deber de buena fe empresaria que, tal como se mencionara oportunamente en la resolución referida, aumenta cuando la actividad de la empresa tiene por objeto un bien jurídico que concita un valor superior, como es la salud.

Sus expresiones “deberá ser un Juez, quien evaluando las probanzas del caso, dicte una sentencia sobre un hecho controvertido... No es cuestión de hablar sobre utopías - médicas y jurídicas- sin evaluar la documentación al respecto”, exteriorizan una desaprensión hacia el derecho y las Instituciones que custodian la vigencia efectiva de los Derechos Humanos, como de su deber de actuar conforme a un status ético, al que denomina “utopía médica y jurídica”.

Es interesante mencionar que permanentemente la empresa cuestiona la exhortación alegando una obviedad: la inexistencia de una relación jurídica entre ella y la ciudadana interesada -circunstancia que es por demás clara desde el momento que si hay solicitud de afiliación es porque no hay una afiliación previa-, inexistencia de la cual se derivaría la ausencia de todo deber jurídico frente a la ciudadana presentante. Es decir, olvidando que hay deberes jurídicos superiores, constitucionales, que también acotan su accionar, inclusive precontractual.

Son destacables, además, las aseveraciones de la entidad en cuanto a que “(las historias clínicas) pueden ser solicitadas por cualquier empresa de medicina prepaga a sus eventuales nuevos afiliados” y que “no se entiende como se puede abusar de un derecho de libre contratación. Se decide contratar o no. ¿Cuál es el abuso?”, dado que exponen un concepto subyacente de “derecho de admisión” y una percepción de la libertad contractual como un derecho insusceptible de calificación legal y que puede ejercerse sin sujeción a norma alguna.

¿Esto quiere decir que la empresa puede exigir al interesado en afiliarse que le facilite un documento personal con datos que son reservados, para luego decidir si lo “acepta” o lo “desecha”? Es evidente la contradicción de este pensamiento con el más mínimo sentido de la moral que la Constitución Nacional incorpora como constitutiva de las relaciones de derechos y deberes, y con la premisa de que todos los derechos son gozados “conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio”.

El principio de razonabilidad, también, enerva la actitud de la empresa ante la interdicción de la arbitrariedad en las conductas que generan interferencia intersubjetiva, como lo es el derecho de admisión por las consecuencias que se derivan de un eventual rechazo. Es evidente que quien no es admitido, tiene derecho a conocer los motivos. También que éstos deben ser legales y razonables. No porque exista una obligación de contratar sino

porque el conocimiento de esos motivos es esencial a los fines de mantener el equilibrio entre la empresa ofertante y los ciudadanos que intentan afiliarse, y porque los fundamentos de una negativa no pueden comportar en ningún caso una discriminación arbitraria adversa al derecho vigente en nuestro país.

4.4. Conclusiones.

La carencia de un marco regulatorio específicamente aplicable a la actividad de las empresas de medicina prepaga, incide en el ejercicio, por parte de dichas entidades, de conductas abusivas invocando la legitimidad de las mismas en base al derecho de libre contratación.

En caso de que la empresa de medicina prepaga que oferta sus servicios tenga conocimiento acerca de los antecedentes médicos del solicitante, la entidad posee una posición dominante en la situación precontractual.

Por ello, no resulta acorde a la ética y a la buena fe empresaria, una denegación a la afiliación directa en base a la información previa manejada por la empresa. Se trataría de una conducta abusiva.

Ante la no admisión, surge el derecho del solicitante a exigir los motivos de la denegación, motivos que deben corresponderse, además, con las exigencias de la normativa vigente.

La salud no es un simple objeto de comercialización. Se trata de un bien jurídico fundamental protegido constitucionalmente.

Las empresas que intervienen en el mercado de la medicina prepaga tienen que observar una conducta ética acorde al valor tutelado. Esta obligación axiológica no es ajena a lo normológico, sino que por el contrario es constitutiva del derecho, deviniendo de sus principios generales.

Sin embargo, la creación de normas jurídicas específicamente aplicables y de un organismo de contralor que realice una verificación permanente y sistemática de las empresas que prestan servicios pre-pagos de salud, aparece hoy como una necesidad imperativa, pues mientras ello no suceda, este mercado continuará siendo un ámbito propio para el avasallamiento de los derechos de las personas que requieren de esos servicios.

Y fue en base a esas consideraciones, que sugirió el dictaminadamente:

- 1.- Proceder a un relevamiento de los casos de denegación de admisión por parte de empresas de medicina prepaga que tramiten ante esta Defensoría, a efectos de constatar la reiteración de circunstancias similares a la analizada en la presente;
 - 2.- Producir un informe en base a las consideraciones aquí aportadas y otras que puedan surgir del análisis conjunto de los casos mencionados anteriormente, a fin de poner en conocimiento de las Comisiones de Salud Pública de ambas Cámaras legislativas, así como del Ministerio de Salud de la Nación, y reiterando la necesidad de que se proceda a la regulación y contralor del sector de empresas prestatarias de servicios prepagos de salud.
-

5. Actuaciones especiales.

5.1. Actuaciones iniciadas de oficio.

El Area de Medio Ambiente, Administración Cultural, Sanitaria y Educativa, durante el curso del año 2002, inició las investigaciones de oficio que se enuncian a continuación:

- sobre falta de cobertura para una intervención quirúrgica a una afiliada del INSSJP (actuación N° 752/02);
- sobre presuntas dificultades de acceso a los medicamentos para la atención de la salud por aumento de precios (actuación N° 1800/02);
- sobre investigación acerca de supuestas irregularidades en el manejo del Parque Nacional Nahuel Huapi (actuación N° 4854/02);
- sobre presunta contaminación con PCB en la provincia de CORDOBA (actuación N° 6278/02);
- sobre aparente contaminación por mal sellamiento de pozos petrolíferos (actuación N° 6712/02);
- sobre presunta afectación de la reserva de aves playeras de la Bahía de San Sebastián por la realización de explosiones de prospección (actuación N° 7879/02);
- sobre presunta afectación de habitantes de San Pedro de Jujuy por contaminación del agua (actuación N° 10.706/02);
- sobre presunta afectación del medio ambiente y actividades desarrolladas por los pobladores de Livara y Oros mayo de la provincia de JUJUY, debido a una explotación aurífera (actuación N° 11.420/02).

5.2. Recomendaciones.

5.2.1. A la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de la Nación.

Se le recomendó que intervenga junto con los organismos ambientales de las jurisdicciones competentes, en los proyectos denominados 'Elevación de la cota de la represa Salto Grande' y el Dique compensador 'Salto Chico'. Asimismo, se puso el asunto en conocimiento de la SECRETARÍA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS.

Se le recomendó que no se autorice la exportación de la orca Kshamenk, al menos hasta que se determine científicamente cuáles son los beneficios que tal exportación temporaria traerá tanto a la orca en cuestión como a la especie protegida y queden claros cuáles son los beneficios para los recursos naturales del país.

5.2.2. Al Comité Ejecutor de la Cuenca Matanza-Riachuelo.

Se le recomendó que a la mayor brevedad posible defina un plan de acción que tenga por objetivo el saneamiento definitivo de la cuenca citada, con especial referencia al tema de los basurales a cielo abierto.

5.2.3. *A la Subsecretaría de Combustibles de la Nación.*

Se le recomendó la adopción de las siguientes medidas: 1.- La concreción de un seguimiento detallado de las operaciones de la empresa REPSOL-YPF en la zona de Loma de La Lata, Provincia del Neuquén, con el fin de revertir el aumento en el número de incidentes y volver a valores aceptables de los mismos. 2.- La aplicación de sanciones concretas toda vez que ello resulte justificable, más allá de las remediaciones técnicas correspondientes.

5.2.4. *A la Administración de Parques Nacionales.*

Se le recomendó que se imprima trámite urgente al expediente N° 881/2001 a fin de aclarar los hechos denunciados públicamente por el programa Telenoche Investiga y deslindar las responsabilidades correspondientes.

Se le recomendó la adopción de las medidas necesarias para asegurar una revisión interna -a fines de evaluar responsabilidades y proponer la adopción de medidas tendientes a la corrección de eventuales disfunciones detectadas- de la gestión llevada a cabo, durante el período 2001, por la Intendencia del Parque Nahuel Huapi así como por la Administración Central, teniendo en especial consideración el acuerdo suscripto entre la Administración de Parques Nacionales y el Club Andino Bariloche; el Proyecto de Desarrollo de un Centro de Esquí en el Cerro Negro (Zona Traful) y el otorgamiento a la Asociación de Fomento Rural de Cuyín Manzano del usufructo, administración y comercialización de tres áreas de caza del Parque Nahuel Huapi.

5.2.5. *A la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, Presidencia de la Nación.*

Se le recomendó la adopción de las siguientes medidas: a) Convocar a la brevedad, y en primera instancia, a la Dirección Nacional de Arquitectura y al Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE), ambos dependientes de esa Secretaría, a una reunión conjunta para que se concrete una nueva cesión gratuita -por parte del Estado Nacional a favor del Estado Provincial- de los lotes citados disponibles, para lo cual se debe aclarar definitivamente la situación catastral y dominial de los lotes 5a1, 5a y 5b de la Manzana 23 padrones A-653 y A-40.466 y su equivalente Parcela 27, Padrón A-76582, Resolución N° 980202. b) Convocar, en segunda instancia, a una reunión conjunta con las autoridades competentes de la Provincia de Jujuy, para la concreción de la posesión -por parte del Ex-Colegio N° 3 de la ciudad de Jujuy- del lote, o lotes, disponible, inscribiendo el dominio a favor del Estado Provincial-Ministerio de Educación y Cultura de la provincia de Jujuy.

Asimismo, se puso en conocimiento el acto resolutivo dictado de las autoridades del MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN, así como de las autoridades de la Provincia de Jujuy de la ESCRIBANÍA DE GOBIERNO y del MINISTERIO DE EDUCACIÓN, exhortándolas a su vez para que asistan en todo lo necesario a las autoridades nacionales para lograr el fin deseado.

5.2.6. *Al Comité Federal de Radiodifusión (COMFER).*

Se le recomendó que adopte un criterio unificado acerca de cómo evaluar los contenidos de los programas televisivos que se difunden en el horario de protección al menor.

5.2.7. Al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Se le recomendó que se adopten las medidas administrativas necesarias que permitan dar respuesta adecuada, en tiempo y forma, a los distintos trámites que deben efectuar los integrantes de la carrera de investigador de ese organismo, confiriéndose transparencia a la gestión administrativa.

5.2.8. Al Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación.

Se le recomendó la adopción de las medidas necesarias para solucionar los aspectos formales de la “Convocatoria IM40 2000”, procurando al mismo tiempo salvaguardar, en toda su extensión, los fines de política científica originalmente propuestos para el desarrollo de jóvenes científicos nacionales.

Se le recomendó que arbitre las medidas necesarias para atender la problemática del tabaquismo en sus dependencias cualquiera sea su ubicación geográfica, prohibiendo fumar tabaco en cualquiera de sus formas, en todos los espacios cerrados y semicerrados de su Jurisdicción.

Se le recomendó que analice el acto administrativo que oportunamente dictó teniendo en cuenta los hechos expuestos en los considerandos de la presente.

5.2.9. Al Secretario de Cultura de la Nación.

Se le recomendó la adopción, a la brevedad, de las siguientes medidas: a) que disponga el pago de los premios pertinentes; b) que entregue las medallas correspondientes; y c) que reconozca el derecho de acceder a la pensión vitalicia de los ganadores, cumplida la edad jubilatoria.

5.2.10. Al Rector de la Universidad de Buenos Aires.

Se le recomendó que adopte las medidas necesarias para que se revean a fondo los sistemas actuales de tramitación y obtención de los títulos universitarios (correspondientes a cada una de las carreras de dicha Institución) con el fin de uniformizarlos entre sí agilizando sus trámites y acortando considerablemente el tiempo de duración de los mismos hasta lograr tiempos razonables de espera.

5.2.11. A la Facultad de Psicología de la Universidad Nacional de Rosario.

Se le recomendó que respecto al alumno P.D.T. se adopten las medidas necesarias para agotar hasta sus últimas instancias las medidas tendientes a permitir la continuidad de los estudios del interesado.

5.2.12. A la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Se le recomendó se le de respuesta a la alumna I.L.A., reconociéndole la equivalencia de la materia “Introducción al Conocimiento de la Sociedad y el Estado” y la materia “Historia Económica y Social Argentina” que se encontraba vigente al momento de ingreso en la Facultad de Ciencias Económicas, conforme lo dictaminó la Dirección de Asuntos Jurídicos de la Universidad de Buenos Aires. Asimismo, se dispuso remitir copia, para su

información, al Sr. Rector de la Universidad de Buenos Aires.

5.2.13. A la Facultad de Medicina, de la Universidad de Buenos Aires.

Se le recomendó que adopte las medidas necesarias para implementar un régimen que permita cursar, de manera gratuita, la carrera de especialización en Psiquiatría en aquellos casos que sea palmaria la imposibilidad de financiarla, estableciendo para ello un sistema de becas o de subvención universitaria.

5.2.14. Al Decano de la Facultad de Ciencias Medicas de la Universidad Nacional de Córdoba.

Se le recomendó la adopción urgente de las medidas necesarias para salvar las observaciones efectuadas por el MINISTERIO DE EDUCACION DE LA NACION en el expediente N° 06-02187/98; además de abstenerse de ofertar e inscribir alumnos para cursos que carecen del reconocimiento nacional acorde con el título otorgado.

5.2.15. A la OSFE-Obra Social Ferroviaria.

Se le recomendó que de acuerdo a lo que surge de las Ordenes de Pago Previsionales, proceda a reintegrar los montos descontados por el Código 326-030 desde enero de 1991 al Sr. C.A.M.

Se le recomendó, a su vez, a la ANSeS-ADMINISTRACION NACIONAL DE SEGURIDAD SOCIAL que actúe con la debida diligencia, al momento de efectuar los descuentos a los beneficiarios del sistema, a fin de evitar situaciones inconvenientes como la del caso.

Asimismo, se puso el asunto en conocimiento de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD-SSSALUD con el objeto que tome la intervención pertinente.

5.2.16. A la Secretaría de Desarrollo Social del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación.

Se le recomendó que instruya a las autoridades responsables del PROGRAMA FEDERAL DE SALUD -PRO.FE.- y al CONSORCIO AGRUPACION SANITARIA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (CO.RES VII - A) para que arbitren en forma inmediata los medios a su alcance para brindarle al beneficiario A.E.F.: a) la provisión inmediata de los medicamentos esenciales y complementarios en los contenidos y cantidades que se indican. b) la entrega inmediata del material descartable. c) el suministro inmediato de pañales y leche. d) la continuidad del conjunto de las prestaciones que requiere para cumplimentar adecuadamente el tratamiento indicado por los médicos tratantes, conforme lo dispone la normativa vigente en la materia. e) garantizar la entrega regular y permanente de los medicamentos, material descartable, demás elementos y prestación de los adecuados servicios médico asistenciales, evitando someter a los padres del menor la realización de trámites que pudieran demorar o suspender la realización del mentado tratamiento.

5.2.17. Al Programa Federal De Salud -PRO.FE.-:

Se le recomendó que arbitre los medios a su alcance para garantizarle a la afiliada M.V. el suministro regular de la medicación que requiere, posibilitando así la prosecución adecuada del tratamiento médico indicado.

Asimismo, el asunto fue puesto en conocimiento de la SUBSECRETARIA DE POLITICAS, REGULACION Y FISCALIZACION DEL MINISTERIO DE SALUD DE LA NACION.

5.2.18. A la Obra Social de la Unión Obrera Metalúrgica (OSUOMRA).

Se le recomendó que -a la brevedad- adopte las medidas necesarias para brindar a la ex beneficiaria T.S. la provisión de la medicación -REBIF 3.000.000- que la misma no obtuvo durante el plazo de cobertura previsto por el artículo 10, inciso a) de la ley N° 23.660.

Asimismo, se puso el asunto en conocimiento de la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD.

5.3. Exhortaciones.

5.3.1. A la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande -Delegación Argentina.

Se le exhortó el cumplimiento de la normativa vigente en materia ambiental en los proyectos denominados 'Elevación de la cota de la represa Salto Grande' y el Dique compensador 'Salto Chico'.

También se formalizó una recomendación a la SECRETARIA DE DESARROLLO SUSTENTABLE Y POLITICA AMBIENTAL DE LA NACIÓN para que intervenga junto con los organismos ambientales de las jurisdicciones competentes en esos proyectos.

Asimismo, se puso en conocimiento la resolución dictada a la SECRETARÍA DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS DE LA PROVINCIA DE ENTRE RÍOS y a la SECRETARÍA GENERAL DE LA GOBERNACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

5.3.2. A la Municipalidad de General Pueyrredón.

Se le exhortó que adopte las medidas necesarias para, a la brevedad, suscribir el Convenio de Preservación de la Localidad Arqueológica Los Difuntos, teniendo presente la necesidad de armonizar las consecuencias del emprendimiento privado con la debida preservación de los bienes públicos involucrados, y asegurando la inmutabilidad de estos últimos así como su adecuada protección.

5.3.3. A la Dirección de Recursos Naturales Renovables de la Provincia de Mendoza.

Se exhortó la adopción de las medidas necesarias para proceder a la reglamentación de la Ley 5978/93.

5.3.4. A la Dirección General de Minas y Geología de la Provincia del Chubut.

Se exhortó la adopción de las medidas necesarias para garantizar la participación de la comunidad en la audiencia prevista, y evaluar la posibilidad de prorrogar la fecha estipulada para la realización de la mencionada audiencia, si la actual no resultara suficiente para analizar el estudio de impacto ambiental realizado, y someterlo a la discusión pública.

Asimismo, se dispuso poner el asunto en conocimiento de la SUBSECRETARIA DE RECURSOS NATURALES Y MEDIO AMBIENTE y de la MUNICIPALIDAD DE ESQUEL, ambos de la PROVINCIA DEL CHUBUT.

5.3.5. Al Gobernador de la Provincia de Tucumán.

Se exhortó su intervención para que los organismos competentes, dependientes del Ejecutivo Provincial, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, dispongan una nueva ubicación para la disposición final de los residuos generados, procediendo al cierre definitivo y a la remediación del Basural denominado Los Vázquez.

5.3.6. Al Intendente Municipal de San Miguel de Tucumán.

Se exhortó para que torne operativas las medidas dispuestas en el Decreto N° 875/INT/00, poniéndose en conocimiento de la DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE TUCUMÁN.

5.3.7. A la Municipalidad de Marcos Paz, Provincia de Buenos Aires.

Se exhortó que arbitre las medidas necesarias para concretar soluciones intermedias que mejoren las condiciones actuales del basural municipal -a cielo abierto- de dicha zona hasta tanto se logre un re-acondicionamiento global del problema de la basura local. Esto implica, entre otras, las siguientes acciones: a-Tareas de gestión de los residuos sólidos urbanos. b-Medidas que prohiban el paso de personas que realicen actividades de cirujeo. c-Control urgente de focos de incendio. d-Aseguramiento de un correcto cercado alrededor del predio del basural. e-Retirar y evitar el vuelco de residuos en el terreno lindero al basural municipal, prohibiendo la comercialización de los porcinos encontrados en dicho predio.

5.3.8. A la Universidad del Salvador.

Se la exhortó que adopte las medidas necesarias que aseguren a los alumnos un normal rendimiento de los exámenes de materias cursadas dentro del año lectivo 2001, sin la exigencia de pagos extraordinarios. Asimismo, la cuestión fue puesta en conocimiento de la SECRETARIA DE EDUCACION SUPERIOR DEL MINISTERIO DE EDUCACION DE LA NACION para que sus autoridades, de acuerdo a sus obligaciones, tomen las medidas que consideren pertinentes.

5.3.9. A la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Se la exhortó que imprima carácter de urgente al trámite de aplicación de la Resolución N° 191/02, referida a las certificaciones finales de la capacitación 'Programa de Portugués a Distancia', y a ser otorgadas por el Instituto de Enseñanza Superior de Lenguas

Vivas. Asimismo, se dispuso el envío de copia de la respectiva resolución al MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN.

5.3.10. A la Subsecretaría de Educación de La Pampa.

Se exhortó la adopción de las medidas necesarias para que sean reconocidos como docentes los títulos aludidos por el decreto provincial N° 2060/01 y se corrijan los listados de aspirantes correspondientes.

5.3.11. Al Ministerio de Educación y Cultura de la Provincia de Jujuy.

Se lo exhortó a que arbitre los medios a su alcance para posibilitar a la brevedad posible la construcción de la 'Escuela Legado Belgraniano', en el Barrio Campos Verdes de la Ciudad de San Salvador de Jujuy.

5.3.12. Al Director General Adjunto del Teatro Colón.

Se le exhortó la adopción de las medidas necesarias para transparentar los concursos destinados a cubrir los puestos estables de ese Teatro.

5.3.13. Al Secretario de Cultura de la Ciudad de Buenos Aires.

Se lo exhortó a modificar los requisitos establecidos para los concursos del Teatro Colón a fin de brindar igualdad de oportunidades a los aspirantes y propugnar la excelencia de los artistas del citado teatro.

5.3.14. A la Secretaría de Educación del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Se la exhortó a que imprima carácter de urgente al trámite de aplicación de la Resolución N° 191/02, referida a las certificaciones finales de la capacitación 'Programa de Portugués a Distancia', a ser otorgadas por el Instituto de Enseñanza Superior de Lenguas Vivas.

Asimismo, se envió copia de la respectiva resolución al MINISTERIO DE EDUCACIÓN DE LA NACIÓN.

5.3.15. Al Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.

Se lo exhortó a que arbitre -con premura- las medidas del caso para suministrar la prótesis que requiere la menor C.I.M., a los efectos de que se concrete la intervención quirúrgica indicada por el HOSPITAL GARRAHAN.

Asimismo, se dispuso poner la cuestión en conocimiento del MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO Y TRABAJO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES y del HOSPITAL GARRAHAN.

También para que arbitre -con premura- los medios a su alcance para resolver el pedido de la señora S.B.S. teniendo en cuenta para ello los informes y la indicación médica de la DIVISION CARDIOLOGIA del HOSPITAL FERNANDEZ.

La adopción de las medidas necesarias para finalizar las obras que posibiliten la puesta

en funcionamiento del Hospital de General Pacheco, poniéndose en conocimiento de la cuestión a la MUNICIPALIDAD DE TIGRE.

Que arbitre -con premura- las medidas necesarias para concretar el suministro de la válvula que requiere C.N.S.R., internada en el Servicio de Neurocirugía del HOSPITAL FERNANDEZ, y se puso el asunto en conocimiento de dicho nosocomio.

5.3.16. Al Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires -Dirección de Coordinación de la Región Sanitaria V-.

Se exhortó a fin de que arbitre las medidas pertinentes para posibilitarle a la paciente N.T., la operación quirúrgica que le han indicado los médicos tratantes del HOSPITAL PEDRO ELIZALDE. La cuestión fue puesta en conocimiento y consideración del MINISTERIO DE ECONOMIA y del MINISTERIO DE SALUD DE LA NACION, junto con los antecedentes correspondientes a la presunta violación de la ley 20.680. Y, también, del TRIBUNAL DE MENORES N° 3 DE SAN ISIDRO, SECRETARÍA N° 6, PROVINCIA DE BUENOS AIRES.

5.3.17. Al Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires.

Se lo exhortó a que arbitre -con premura- las medidas del caso para suministrar, sin interrupciones, la medicación requerida por la paciente N.E.P. (medicamento: ETANERCEPT -ENBREL-). El asunto fue puesto en conocimiento del Area Emergencia Salud de ese Ministerio, a los fines que estime corresponder y del HOSPITAL GARRAHAN.

5.3.18. Al Ministerio de Salud Pública de la Provincia de Misiones.

Se le exhortó para que arbitre los medios a su alcance para suministrar, regularmente, la medicación que requiere la paciente L.G. (medicamento: ETANERCEPT -ENBREL-), conforme la indicación médica del HOSPITAL DE NIÑOS "PEDRO DE ELIZALDE". Asimismo, se dispuso poner el asunto en conocimiento del Sr. GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE MISIONES y de los MINISTROS DE SALUD y de DESARROLLO SOCIAL DE LA NACION.

5.3.19. Al Instituto de Obra Médico-Asistencial -IOMA-.

Se lo exhortó a que arbitre todas las medidas a su alcance para celebrar con premura un convenio con la red prestacional que estime conveniente, en pos de garantizarle a la población beneficiaria -residente en el ámbito de la provincia de CORDOBA- el acceso a los servicios médico-asistenciales que requiere. Se puso el asunto en conocimiento del MINISTERIO DE SALUD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES y del INSTITUTO PROVINCIAL DE ATENCION MEDICA -IPAM-.

5.3.20. Al Instituto de Seguros de Jujuy.

Exhortar a que arbitre las medidas del caso para disponer con premura el suministro -regular y sin cargo- de la Hormona de Crecimiento que requiere el menor J.A.C., posibilitando así la prosecución de su tratamiento médico. Se puso el asunto en conocimiento

del MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL DE JUJUY.

5.3.21. Al Ministerio de Salud y Medio Ambiente de la Provincia de Santa Fe.

Se lo exhortó a que arbitre los medios a su alcance para suministrar, regularmente, la medicación que requiere la paciente T.S., REBIEF (3.000.000) conforme la indicación médica correspondiente.

5.4. Recordatorio de deberes legales.

Se le recordaron a la COMISION NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA, los deberes legales impuestos por la Ley 25.156 y su reglamentación en relación al procedimiento que debe darse a las denuncias que se plantean ante ese organismo.

5.5. Notas dirigidas al H. Congreso de la Nación.

En función de las conclusiones elaboradas en la actuación N° 4350/01, caratulada: "DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION sobre investigación acerca de las medidas dispuestas por el Estado para el control del accionar de las empresas de medicina prepaga", se remitieron sendos informes dirigidos a los Presidentes de las HONORABLES CÁMARAS DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN Y DE SENADORES DE LA NACIÓN. Dicho informe, además, fue puesto en conocimiento de las autoridades involucradas.

5.6. Puesta en conocimiento de la Procuración General de la Nación.

Se remitió copia fiel de la actuación N° 5374/02, caratulada: "M, H., sobre falta de provisión de una prótesis a su hija", mediante la remisión de la Nota DP N° 11138/02.

CONCLUSIONES.

Hace unos años llegó a nuestras manos el libro publicado por la Defensoría del Pueblo del Perú, titulado 'La Fortaleza de la Persuasión'. La lectura de su contenido resultó interesante en aquel entonces. Tiempo después, revisando el material habido, ese mismo título desencadenó una profunda reflexión respecto de lo que significa pertenecer a una Institución como lo es el Defensor del Pueblo de la Nación en el momento particular y difícil en que nos toca continuar desarrollando nuestra tarea.

Para no abundar en otros detalles y consideraciones, sin perjuicio de su validez, me limitaré a señalar algunos aspectos que nos ayudaran en la elaboración de este apartado.

En tal sentido señalaba el Defensor del Perú, Dr. Jorge Santistevan de Noriega:

‘...Es una instancia autónoma solucionadora de conflictos y problemas. Nada hay en las funciones o actuación de la Defensoría del Pueblo que implique necesariamente mantener un perfil confrontacional o de denuncia estridente. Por el contrario, valga reiterarlo, su labor puede ser calificada como una magistratura de la persuasión, ya que el objetivo que persigue es el de solucionar los conflictos y problemas que conozca mediante el convencimiento, la mediación y la conciliación. La ley le faculta a la Defensoría del Pueblo el uso de mecanismos flexibles que la propia experiencia permitirá perfeccionar. El Defensor del

Pueblo de España, en alguna ocasión ha descrito este carácter con las siguientes palabras: La Defensoría se ocupa de problemas pequeños para el Estado pero grandes para las personas afectadas ... En su actuación, por ende, la Defensoría del Pueblo debe enfatizar la búsqueda de convergencias mediante la identificación de intereses compartidos, en vez de catalizar las divergencias y la conflictividad...' (págs. 16/17, del texto citado).

También destacaba la labor que desempeña como facilitadora de la solución no jurisdiccional de conflictos, estableciendo un punto de equilibrio entre la sociedad y el Estado, brindando apoyo al proceso de gobernabilidad democrática al abrir canales de participación directa que hacen posible el ejercicio del derecho a peticionar.

Nunca como ahora estas palabras y definiciones han revitalizado su sentido porque no están dadas las condiciones más favorables para su aplicación. A nuestro criterio la profundidad de la crisis por la que transita nuestra Nación ponen a prueba los valores que sostiene esta Institución, utilizando como herramientas para la intervención en los planteos, reclamos y conflictos que se presentan, elementos de lucha que se vinculan con la posibilidad de demostrar que 'la fuerza de la persuasión' puede resultar el factor aglutinante que evite el dispendio de esfuerzos y la desintegración.

Es la sociedad la que rechaza las soluciones que implican 'más de lo mismo'; es la propia sociedad la que quiere encontrar en la razón y el entendimiento los ingredientes que canalicen sus demandas y permitan resolverlas en un marco de valores éticos y morales.

Hemos mencionado términos tales como persuasión, convencimiento, mediación, conciliación, convergencia, equilibrio, brindar apoyo y función facilitadora, entre otros, coincidiendo en la 'fortaleza' que implica su implementación en condiciones desfavorables, signadas en algunas ocasiones por actos de violencia en los que aparecen tanto los peores rasgos del entramado social como -a manera de contrapartida- las esperanzas.

Para que esto sea así, es indispensable crear los ámbitos que permitan el desarrollo de aquellos instrumentos, los cuáles claramente habrán de marcar la diferencia entre brindar respuestas que ya nadie quiere escuchar o intentar remediar las contingencias a través de elementos que involucran aquellos valores.

Estamos convencidos que vale la pena intentarlo cada día. Estamos convencidos que cada encuentro que se concreta, que cada problema que se resuelve, que cada orientación que se brinda, que cada colaboración crítica que se hace a la labor del Estado, encuadra en este marco.

Impedir el debilitamiento de las estructuras que organizan la sociedad, mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, trabajar para que la inequidad no triunfe, para subsanar las desigualdades, recuperar la confianza en las Instituciones, romper el círculo vicioso de la 'pobreza', evitar el asistencialismo como única solución de los graves problemas estructurales, son pilares que contribuirán a la preservación de cada hombre que integra la sociedad.

Estas son pautas, entonces, que hacen a los derechos que nos corresponden por el hecho de ser hombres. Se trata, precisamente, de los derechos humanos cuya custodia se ha encomendado a esta Institución.

ANEXO I: YACYRETÁ Y EL SISTEMA IBERÁ.

”Presunta relación entre el comportamiento del Sistema Iberá y el embalse Yacyretá”

El Informe que se transcribe, vinculado con la problemática de Yacyretá-Iberá, también fue notificado a la Fundación Iberá, señor Jorge Capatto, a la Presidencia de la H. Cámara de Diputados de la Provincia de Corrientes, al Rector de la Universidad Nacional del Nordeste, a la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, al Instituto Correntino del Agua y del Ambiente, al Sector de Medio Ambiente del EBY, al Instituto Nacional del Agua; a la Dirección de Recursos Ictícolas y Acuícolas de la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de la Nación; al Consejero Argentino en la EBY; al Representante en la República Argentina del BID; al Director de la Suregional del Banco Mundial para la República Argentina, al Director Ejecutivo de la EBY; al Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y al Dip. Nacional Ing. Alberto Marturet (a su pedido).

1. Introducción.

1.1. Yacyretá.

Yacyretá, localizado sobre el río Paraná entre Argentina y Paraguay, es un proyecto hidroeléctrico de grandes proporciones e impactos. Fue construido y es operado por la Entidad Binacional Yacyretá -EBY-, empresa binacional autónoma creada mediante un Tratado suscripto entre la República Argentina y la República del Paraguay.

El complejo hidroeléctrico y sus obras complementarias, así como la energía producida, son de propiedad conjunta de ambos países.

Las obras civiles se iniciaron en 1984 y terminaron en 1992, el embalse fue llenado en 1994 a cota 76 metros, sobre el nivel del mar, en la sección POSADAS-ENCARNACIÓN.

La capacidad total programada de producción de energía para la Central, al nivel final de su embalse, es de 22.000 GWh., ello con el aporte de las 3 turbinas a instalar en el brazo AÑA CUÁ.

Actualmente, las obras de ingeniería y las electromecánicas están totalmente terminadas y sus 20 turbinas en funcionamiento, sin embargo el embalse no ha alcanzado el nivel establecido, motivo por el que no se encuentra operando en su máxima capacidad, es decir, con una cota estimada de 83 metros.

Resulta ilustrativo recordar cuáles son los objetivos de esta obra:

- a) producir energía eléctrica,
- b) mejorar las condiciones de navegabilidad del río Paraná,
- c) atenuar el efecto de las crecidas de dicho río; y
- d) facilitar el desarrollo de cultivos bajo riego en sectores adyacentes.

1.2. El Sistema Iberá.

1.2.1. Características.

El Sistema Iberá, se define como un conjunto de esteros y lagunas ubicadas en el centro de la provincia de CORRIENTES.

Por su parte los Esteros de Iberá son uno de los humedales de agua dulce más grandes del mundo, ubicados al sur del Trópico de Capricornio. De los 1.2 millones de hectáreas que aproximadamente ocupan, el 70 % es agua o tierra pantanosa, el 30 % restante es bosque o prado seco. A pesar de que gran parte de la cuenca, periódicamente, queda inundada.

La parte central de los Esteros está formada por pantanos y lagos poco profundos, es decir de menos de 5 metros de profundidad, rodeados por tierras más altas en el norte, el este y el oeste. En este ecosistema se observan franjas de vegetación flotante que se hallan en los bordes de los lagos, formando islas flotantes de raíces quebradas y de suelo denominadas “embalzados”, que pueden crecer a anchuras de cientos de metros.

Diseminadas a lo largo de los pantanos, se encuentran pequeñas islas de tierra forestal más elevada, que raramente se inundan y no suelen superar los 100 metros de diámetro. Estas islas son el hábitat esencial para muchas de las especies terrestres del Iberá, la combinación de varios factores hace de estos Esteros un ecosistema único y globalmente significativo.

1.2.2. Propiedad.

Al respecto se puede señalar que la propiedad de los Esteros del Iberá está repartida entre la provincia y personas privadas, ello pese a que la totalidad de la zona es parte de una Reserva Provincial. Del 70 % del Iberá -es decir zonas de agua o pantanal-, aproximadamente el 70 % es público y el 30 % privado. En cuanto a las zonas secas, un 10 % es público y un 90 % privado.

1.3. Cuestionamiento.

La incertidumbre, respecto del aparente trasvasamiento de Yacyretá hacia los Esteros del Iberá, es un interrogante que se plantearon organismos gubernamentales tanto a nivel Nacional, como Provincial y Municipal, como así algunos Organizaciones no Gubernamentales. En dichos ámbitos se elaboraron y analizaron diversos informes y estudios por medio de los que se produjeron distintas conclusiones.

2. Antecedentes.

2.1. Yacyretá.

- El 1° de febrero de 1926, en Washington (EE.UU.), se firma el Protocolo Argentino-Paraguayo relativo a la utilización de los Saltos de Apipé.
- El 23 de enero de 1958, se concreta la firma del convenio entre la República Argentina y la del Paraguay, para el estudio del aprovechamiento del río Paraná, a la altura de las islas Yacyretá y Apipé, y se establece la creación de una Comisión Mixta Técnica Argentino-Paraguaya, que tendrá a su cargo la realización del

mencionado estudio.

- El 3 de diciembre de 1973, en Asunción, Paraguay, se firma el Tratado de Yacyretá, por el cual los dos Estados se comprometen a emprender en común la obra destinada al aprovechamiento hidroeléctrico del río Paraná a la altura de la isla Yacyretá; al mejoramiento de su navegabilidad en la zona y la regulación de su caudal, para disminuir los efectos de las inundaciones en los momentos de crecidas extraordinarias.
- A tal fin, deciden crear en condiciones igualitarias para ambas partes, un Ente Binacional -EBY-; al cual se le asigna la capacidad jurídica y responsabilidad técnica para realizar los estudios y proyectos de las obras mencionadas y para la dirección, ejecución, puesta en marcha y explotación de las mismas, como una unidad técnico-económica.
- El 26 de abril de 1989, en Ituzaingó, Argentina, se firman las notas reversales que definen el esquema definitivo de las obras de protección de los valles de los arroyos afluentes al Embalse en margen derecha del Río Paraná (Paraguay).
- El 2 de septiembre de 1994 se pone en funcionamiento la primer turbina, comenzando así la generación de energía.
- El 7 de julio de 1998, se pone en funcionamiento la vigésima y última turbina de la obra.
- En el ámbito de la EBY se han instituido los siguientes programas: Plan Maestro de Manejo Ambiental (PMMA), que tiene como objetivos proporcionar los mecanismos que ayuden a prevenir, controlar, minimizar y compensar los daños que se causen a los ecosistemas y comunidades, así como proteger áreas de alto valor ecológico, social y cultural en la zona de influencia del proyecto. Por otra parte se constituyó el Plan de Acción de Reasentamiento y Rehabilitación (PARR), que tiene por objetivo salvaguardar y mejorar la calidad de vida de las poblaciones afectadas.

2.2. Humedales/Iberá.

- La Convención sobre los Humedales es un Tratado intergubernamental aprobado el 2 de febrero de 1971 en la ciudad Iraní de Ramsar, relativo a la conservación y el uso racional de los humedales en el mundo. La Convención entró en vigor en 1975 y en la actualidad más de 120 países de todo el mundo han adherido a la misma.
 - En la República Argentina se aprueba la Convención sobre Humedales en el año 1991 a través de la sanción de la Ley 23.919, que entró en vigor en septiembre del año 1992 luego de depositado el instrumento de ratificación.
 - Los Esteros del Iberá constituyen hoy en día la mayor área protegida del país, en orden a la ley provincial 3771, dictada en 1983, mediante la cual la provincia de CORRIENTES los declara Reserva Natural Provincial.
 - Algunos organizaciones ambientales sostienen, con cierto fundamento, que no
-

obstante los esfuerzos por preservar éste ecosistema, el Iberá ha sido expuesto a una serie de amenazas, entre las cuales las más salientes serían:

- contaminación del agua y envenenamiento de fauna por uso intensivo de pesticidas en cultivos de arroz y forestaciones.
- pérdida del hábitat nativo por expansión de emprendimientos forestales (pino eliotti y eucaliptos).
- competencia del ganado doméstico con las poblaciones de herbívoros nativos como el ciervo de los pantanos, el venado de las pampas y el carpincho, así como el riesgo de transmisión de enfermedades.
- caza comercial y deportiva.
- erosión de suelos por sobrepisoteo del ganado, con consecuencias indirectas para el sistema de drenaje (taponamiento por acumulación de material fino).
- Cabe señalar que nuestro país cuenta con un régimen Federal de estado y la Constitución establece que el dominio originario sobre los recursos naturales corresponde a las provincias, motivo por el que resulta fundamental la coordinación entre autoridades nacionales y provinciales. Existen dos ámbitos de reunión principales para promover dicha coordinación:
 - CONSEJO FEDERAL DE MEDIO AMBIENTE, que es el principal instrumento para la coordinación de la política ambiental. Se constituyó en 1990 y está compuesto por la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental como representante del Gobierno Nacional y representantes de los organismos ambientales de todos los gobiernos provinciales.
 - COMITÉ NACIONAL RASMAR, creado en 1994 con el fin de coordinar y asesorar en relación a la aplicación de la Convención sobre los Humedales en la Argentina. El Comité está integrado por al Subsecretaria de Ordenamiento y Política Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de la Nación, a través de la Dirección de Recursos Ictícolas y Acuícolas, que tiene a cargo funciones ejecutivas dentro del Comité, la Administración de Parques Nacionales, la organización de Humedales Internacional-Américas, el Grupo sobre Humedales del Comité Argentino de UICN y las Provincias que incluyen Sitios Ramsar en su territorio.

3. El problema.

3.1. Información obtenida.

Ante el planteo de varias ONG's sobre el aparente trasvasamiento de la represa hidroeléctrica Yacyretá y el Sistema Iberá, esta Institución solicitó información vinculada con la problemática a distintos organismos oficiales competentes en la materia.

3.1.1. Universidad Nacional del Centro.

A dicha requisitoria responde la Dra. Graciela Ana Canziani, con fecha 28 de marzo de

2001, “estamos desarrollando desde el mes de Febrero de 1999 tareas de investigación en los Esteros del Iberá dentro del marco del Proyecto INCO DC “The Sustainable Management of Wetland Resources in Mercosur” financiado parcialmente por la Comisión Europea, en colaboración con otras Universidades de Argentina, Brasil y Europa. Dentro de este proyecto mi grupo se ocupa del desarrollo de varios modelos matemáticos y de un sistema de información geográficos (SIG) que sirva de sustento a éstos. Tanto el SIG como los modelos se nutren de series de datos históricos registrados en la región. En particular, se ha estado desarrollando un modelo simple que refleje la dinámica del sistema hidrológico”.

Agrega, además: “Al estudiar las series históricas de datos hídricos y meteorológicos detectamos una considerable diferencia en los valores medios de niveles de pelo de agua entre las décadas anteriores a 1989 y la década 1989-1999, salto coincidente con la puesta en marcha de obras de la Represa Yacyretá. Hecho el balance hídrico, se observa un drástico cambio en el régimen hídrico de los Esteros que resulta en un incremento de volumen de agua acumulado en un lapso de dieciocho meses. Este incremento no puede explicarse por un aumento en las precipitaciones, ya sea por cambios climáticos globales o por fenómenos esporádicos como El Niño. Del análisis de los datos surge también la necesidad de descartar la hipótesis de una obstrucción por colmatación del Río Corrientes ya que, respecto de las precipitaciones, el caudal de egreso se ha incrementado notablemente en dicho período. En otras palabras, para un volumen de precipitaciones constante, el Río Corrientes muestra un caudal mucho mayor”.

También señala: “Nuestro trabajo está indicando que hay un ingreso muy importante de agua subterránea al sistema pero no es prueba de que se esté produciendo a través de la delgada franja que separa Yacyretá del Iberá. Los hidrogeólogos estiman que pueden existir un cúmulo de razones para que esto efectivamente esté sucediendo. Sin embargo nunca se realizaron los estudios hidrogeológicos correspondientes para determinar de una buena vez si estas hipótesis se ven confirmadas. Es mi punto de vista que deben hacerse urgentemente las perforaciones necesarias para determinar las características hidráulicas y la geología subyacente, y así poder alimentar correctamente los modelos hidrológicos. Según las recomendaciones del Instituto Correntino del Agua al Panel de Expertos serían necesarios unos veinte pozos. Cualquier posible especulación carece de evidencia científica y por ende de contacto con la realidad”.

3.1.2. Entidad Binacional Yacyretá–EBY.

“La EBY ha previsto la instalación de una red hidrometeorológica de monitoreo de aguas superficiales en el Sistema Iberá. En tal sentido, ha firmado un contrato con la firma EVARSA para la instalación, operación y mantenimiento de la mencionada red. Asimismo, las actividades del mencionado contrato incluyen el relevamiento de la información existente, y la elaboración de un diagnóstico sobre la base de la información existente y a generarse”.

Por otra parte señalan que: “Los datos de niveles piezométricos relevados durante la ejecución de los estudios básicos del Proyecto Yacyretá desde 1960, e intensivamente mediados a partir de 1988, no indican irregularidades en la zona lindante a los Esteros del Iberá que infieran impactos ambientales significativos luego del llenado inicial del embalse hasta la actual cota ... concluyéndose que para la cota definitiva 83.0 msnm no se esperan

filtraciones de importancia que pudieran afectar el medio ambiente de esta zona lindante a los Esteros del Iberá, y de éstos en particular”.

Respecto del Informe N° 1244 de Harza y Consorciados, relacionado con la interrelación del Embalse Yacyretá y los Esteros del Iberá indicó que: “se ha evaluado la magnitud del caudal de trasvase hacia los esteros para las diferentes cotas de operación del embalse. En este informe se concluye que:

- En condiciones naturales en la zona del albardón costero lindante entre el embalse de Yacyretá y los Esteros del Iberá indicó niveles medios comprendidos entre 75 y 78 msnm, señalando que una zona del mismo drena por filtración hacia el embalse mientras la otra lo hace hacia los Esteros.
- El análisis de los niveles freáticos actuales en el límite entre el embalse Yacyretá y los Esteros del Iberá indica que con el embalse a cota 76 msnm (cota 75 msnm en la cercanía de Puerto Valle) no se producen filtraciones desde el embalse hacia los Esteros. Al respecto hay que considerar que el desnivel actual entre el embalse y los esteros es de 2,5 a 3 m y que los mismos están separados por el albardón costero cuya elevación alcanza la cota 90,0 msnm y como mínimo tiene un ancho de 4 Km. Esto produce gradientes de filtración sumamente pequeños.
- Con la contribución del caudal de trasvase muy débil a los aportes hídricos de los Esteros del Iberá, el fenómeno de trasvase no afectará en ninguna manera al nivel de agua en la depresión del Iberá y consecuentemente al ecosistema de los mismos.
- Los aportes pluviales son los mayores contribuyentes a la recarga de la depresión del Iberá, la actual se drena por el Río Corrientes que tiene un caudal promedio anual en Paso Lucero de 172 m³/s para una cuenca de 13.877 Kms”.

Por otra parte la Entidad Binacional agrega que: “En función de los resultados y de las previsiones originales, se ha implantado una red de medición y observación de los niveles freáticos. En la actualidad, esta red de monitoreo, se está ampliando para atender las expectativas originadas ante la incertidumbre difundida de los eventuales caudales de trasvase. Esta red de medición conjuntamente con la interpretación de resultados correspondientes permitirá evaluar la evolución del flujo subterráneo para los distintos niveles de operación. La simulación de los caudales y niveles piezométricos para las futuras cotas operativas mediante un modelo matemático, calibrado correctamente a partir de toda información recopilada hasta el presente, permitirá pronosticar y analizar las condiciones futuras y eventualmente alertar de cualquier situación irregular o que se aparte de las expectativas previas y que requieran medidas de mitigación efectiva. A modo de ejemplo, las posibles medidas de mitigación podrían consistir en pantallas o trincheras interceptoras, pozos o zanjas de drenaje, abatimiento de nivel freático, encauzamiento de filtraciones, etc., las cuales deberían analizarse para cada situación particular”.

3.1.3. Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de la Nación.

Ante las aparentes discordancias e incertidumbres técnicas y científicas en cuanto a las conclusiones arribadas por la Universidad Nacional del Centro y la EBY, esta Institución estimó conducente poner en conocimiento de las mismas a la máxima autoridad ambiental a

nivel nacional. La Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de la Nación informó que sobre el posible transvasamiento de caudales desde la represa de Yacyretá a los Esteros de Iberá, esta Secretaría cuenta con la siguiente información:

- Informe del Panel de Expertos ‘Interrelación entre el embalse de Yacyretá y el Sistema de Iberá’, realizado en la ciudad de Ituzaingó, provincia de Corrientes, entre el 1º y 3 de agosto de 2000. Concluyeron que: “de la información analizada puede inferirse que en la actualidad la transfluencia, en caso de existir, tendría efectos muy poco significativos sobre los esteros del Iberá y que de producirse podría ser rápida y efectivamente mitigados o eliminados mediante tecnología convencional y en corto plazo”.
- Documentos elaborados en el marco del proyecto ‘The Sustainable Management of Wetland Resource in Mercosur’, coordinado por la Dra. Graciela Canziani, de la Universidad Nacional del Centro de Buenos Aires, señalan que los valores de la relación caudal / lluvia (Q/P) crecen en forma notoria a partir del año 1990, lo cual “...indica que existe un ingreso de agua al sistema que no proviene de la precipitación”.
- Conclusiones del Taller sobre ‘Impacto Ambiental de la Represa Yacyretá’, que se llevó a cabo el 27 de octubre de 2000 y que se desarrolló en el ámbito de la Subsecretaría de Ordenamiento y Política Ambiental de la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental. En lo referente a las interrelación entre la represa y los cambios en el régimen hidrológico de las áreas aledañas, los académicos y expertos de la Universidad Nacional de La Plata y de la Universidad Nacional de Buenos Aires concluyeron que, con motivo del embalse y el consecuente incremento en la cota del pelo de agua del río Paraná, se ha modificado el comportamiento de este último, transformándose de río influente (receptor de flujos o ganador) a río efluente (proveedor de flujos o perdedor).
- Asimismo, en el marco del Taller reseñado se estableció que era necesario precisar cuál es la magnitud de la transferencia; cuál es el continente que recibirá ese impacto; cuál es el tiempo de respuesta de dicho proceso; cuáles serían las condiciones para que se alcance un nuevo equilibrio; cómo resultaría afectado el ecosistema; cuáles serán las implicancias económicas, ecológicas y sociales y qué medidas de gestión corresponde adoptar para prevenir y controlar esas implicancias. También, se manifestó que, para dar respuesta a la mayor parte de tales interrogantes, resultaba evidente que la información es insuficiente.
- Además, la Secretaría Ambiental indicó: “Como se puede apreciar, la cuestión de la posible transfluencia no parece claramente definida y requerirá de un monitoreo específico y de un modelo de flujo calibrado para evaluar el comportamiento hidrológico del sistema y las tendencias y su relación con lago de la represa de Yacyretá”.

En otro orden, se consultó a la Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental de la Nación, en relación a su grado de participación respecto de las obras realizadas y el impacto que genera una represa de estas características de la que nos ocupa. Al

respecto, dicha Secretaría señaló:

- Esta Secretaría ha participado en forma indirecta en la reformulación del PMMA y el PARR a través de la asistencia de personal técnico al ‘Taller para la actualización del Plan de Manejo de Medio Ambiente’, celebrado en la ciudad de Ituzaingó, provincia de Corrientes, los días 26 y 27 de abril de 2000; pero no ha tenido intervención en la implementación de los referidos planes. Asimismo, agregó que dicho taller constituyó un mecanismo de activa participación de los distintos sectores de la sociedad que de una u otra manera ven afectados sus intereses por la obra de Yacyretá. Así fue expresado al Sr. Director Ejecutivo de la EBY, donde además, ‘...en razón de las incumbencias propias de esta Secretaría, se reiteraba la sugerencia de suscribir un nuevo convenio de cooperación para facilitar una efectiva interacción así como el apoyo de nuestras áreas técnicas en el diseño, ejecución y seguimiento de los distintos proyectos ambientales de la EBY...’.

3.2. *Panel de expertos.*

Los expertos fueron convocados por la EBY para someter sus conclusiones y recomendaciones a la eventual interrelación del Embalse de Yacyretá a los Esteros del Iberá.

Sobre la base de las presentaciones, el Panel interpreta que las preocupaciones se dirigen básicamente hacia los posibles cambios que podrían ocurrir sobre los Esteros con consecuencias desfavorables sobre el empleo actual y legal superficial del suelo. Frente a este propósito los estudios elaborados y resumidamente presentados en las reuniones, se concentraron sobre los posibles efectos de trasvase, tanto en el período actual de embalse parcial a la cota 75 m (nominal, en la presa), como en el propósito del futuro nivel del embalse (máximo operacional de cota 83 m).

Asimismo, destacan que existen diversas inquietudes de diferentes Organizaciones e Instituciones invitadas, entre las que se pueden destacar:

a) La existencia de una generalizada convergencia de opiniones y preocupación de las diferentes instituciones vinculadas a la posible interconexión del embalse Yacyretá con los Esteros del Iberá.

b) Los representantes en general, manifestaron preocupación por la falta concreta de información o conocimiento pormenorizado de la problemática ambiental y probable trasvase del agua del sistema Yacyretá a los Esteros del Iberá.

c) El Instituto Correntino del Agua (ICA) presenta una solicitud generalizada de ampliación de una serie de ensayos y estudios de complementación con el fin de ajustar mejor los parámetros existentes; además de recomendar la utilización de nuevos modelos con el objeto de determinar con mayor precisión el sentido del flujo y caudales aportados a los Esteros del Iberá (no se especificó lugares, cantidades y profundidad de los estudios solicitados).

d) Se ha concentrado la preocupación de los distintos representantes con relación al súbito aumento del nivel hídrico de los Esteros del Iberá en torno de 80 cm a partir del año 1989 (no existe sustento técnico que relacione el evento con el llenado del embalse).

e) Caracterización ambiental de los proyectos forestales (Shell Capsa).

La atención del Panel fue concentrada principalmente sobre los dos estudios presentados por las consultoras 'Liotti y Asociados' y 'Harza Consorciados Cidy'. Del análisis de los mismos el Panel de Expertos concluyó: "que de la información analizada puede inferirse que en la actualidad la transfluencia, en el caso de existir, tendría efectos muy poco significativos sobre los Esteros del Iberá y que de producirse podría ser rápida y efectivamente mitigados o eliminados mediante tecnología convencional y en el corto plazo".

Asimismo, agregó: "Consecuentemente el Panel considera indispensable implementar de manera inmediata una red de monitoreo y complementación de datos hidrogeológicos, necesarios para dilucidar eventuales transfluencias entre el Embalse de Yacyretá y los Esteros del Iberá, su cuantificación y efectos. En el largo plazo, la red mencionada servirá para el monitoreo continuo hasta la elevación del lago a su cota definitiva y a posteriori del llenado del embalse, pudiendo ser consultada públicamente, a fin de lograr una efectiva transparencia en la evaluación y seguimiento de la temática motivo de este Panel".

Sugirió: "...se vería conveniente la participación de los Organismos con competencia legal sobre el territorio y el medio ambiente, en este tema u otros que sean de interés común, aseguren la preservación del ecosistema del Iberá y/u otros sistemas aledaños al mismo y en beneficio y optimizado de las partes integrantes".

Por último, como colofón agregó: "El análisis realizado y el programa propuesto en este informe permitiría la identificación y el control de los efectos en el caso de su ocurrencia y las eventuales tareas de mitigación de corto y no interfiriendo ninguna de ellas con la continuación de las tareas previstas para el aprovechamiento integral de Yacyretá a cota de diseño (83 msnm)".

4. Conclusiones.

4.1. Algunas consideraciones de carácter jurídico.

La Entidad Binacional Yacyretá -EBY- es una persona de derecho público internacional, creada por un Tratado Internacional que le dio origen y estableció los parámetros y lineamientos a los cuales debe ceñirse para la implementación de lo acordado por las partes suscribientes.

La citada Entidad fue creada por medio de un Convenio Argentino-Paraguayo, aprobado por la ley 20.646, reconociéndola como entidad con personalidad jurídica internacional, autonomía de gestión técnica, administrativa y financiera y plena capacidad jurídica (Dictámenes PTN 187:345).

Se trata, por lo tanto, de un organismo internacional (Dictámenes PTN 166:182 y 187:168) distinto de los Estados Argentino y Paraguayo ... e inasimilable a otros organismos oficiales (Dictámenes 187:168).

El propio estatuto del Ente Binacional establece que se habrá de regir por las disposiciones del Tratado y sus anexos, las cláusulas del estatuto y por las normas que al respecto, en el futuro se adopten.

En este orden de ideas la EBY tiene capacidad jurídica para adoptar decisiones vinculadas con sus atribuciones, en función a las normas que sustentan dicha capacidad. Pero tal principio no es de carácter absoluto en tanto existen vías de control de carácter administrativo y judicial que la Entidad no podría soslayar. Tanto es así, que por recomendación de los organismos internacionales de crédito se la impulsó a elaborar y suscribir un convenio con la máxima autoridad ambiental en el orden nacional, a fin de coordinar las actividades a realizarse con los organismos gubernamentales (OGs) y no gubernamentales (ONGs), en los procesos consultivos relacionados con la ejecución y control del PMMA y del Plan PARR.

Resulta ilustrativo señalar que la autoridad ambiental aludida ha señalado, en respuesta a una requisitoria que esta Institución formalizara: “El objeto de la participación de la autoridad ambiental nacional, era el de asegurar el monitoreo de dichos instrumentos en toda su extensión y el cumplimiento de los objetivos definitivos en las etapas de concepción, elaboración y organización del Proyecto. Dicha tarea comprendía la responsabilidad de tomar las previsiones adecuadas conjuntamente con su similar del Paraguay, para coordinar las actividades a realizar con los organismos gubernamentales y no gubernamentales en procesos consultivos relacionados con la ejecución y control del Plan Maestro de Manejo Ambiental...”.

Asimismo, agregó en esa oportunidad, respecto del Convenio Marco, celebrado entre la ex Secretaría de Recursos Naturales, Ambiente Humano de la Nación y la EBY el 23 de enero de 1995: “No surge del texto, facultad alguna para el organismo ambiental federal de actuar más allá de la competencia consultiva otorgada por el Convenio. De no considerarse de esta manera, es decir, si se atribuyera a esta autoridad ambiental nacional facultades de ejecución (en razón de una competencia ejecutiva), se estaría no sólo contrariando el texto del referido acuerdo, sino también el de un Tratado Internacional suscripto por la República Argentina”.

Por lo tanto, en lo que respecta a esta cuestión puntual esta Institución entiende que la complicada situación que se plantea reclama un mecanismo independiente de resolución de conflictos, tal como lo señaló el Panel Internacional de expertos convocado en 1998 por el Banco Mundial.

4.2. Otras consideraciones.

En primer término cabe tener presente que un proyecto de esta envergadura y complejidad, cuyo diseño y construcción se ha prolongado por más de 25 años, se inserta en un contexto tanto regional como mundial distinto de aquel en el que fue concebido. Es así que el cambio de los valores sociales y expectativas de las comunidades, la estructura sectorial, el potencial económico y los sistemas políticos de gobierno, se inscriben determinando y privilegiando la preservación del hábitat y de las relaciones de la comunidad con los organismos que en ella se incertan de modo de establecer objetivos comunes que permitan una labor conjunta que los acerque a las soluciones que la sociedad espera.

El futuro de Yacyretá será establecido por los Estados soberanos que en definitiva manifestaron su voluntad mediante la ratificación de los Tratados ya reseñados, los cuales conforme el expreso reconocimiento de la nueva Constitución (ref. 1994) tienen primacía

respecto de derecho interno (art. 75 inc. 22 C.N. y de acuerdo con el art. 27 Convención de Viena, aprobada por Ley 19.865).

Las alternativas de Yacyretá planteadas actualmente en diferentes foros son: a) continuar indefinidamente la operación del embalse a la cota 76 m, b) operar el embalse a la cota de diseño prevista de 83 m u c) operar el embalse a una cota intermedia.

Con respecto a las alternativas el Panel Internacional de Expertos convocados por el Banco Mundial manifestó: “el Panel considera que efectivamente sería un fracaso financiero, económico, social y político mantener indefinidamente el embalse a cota 76 m, y que cualquier nivel intermedio siempre será considerado como una solución transitoria. Esta conclusión es respaldada firmemente por las evidencias recopiladas por los especialistas en reasentamiento y medio ambiente del Panel durante sus visitas a Posadas y Encarnación”.

Asimismo, dicho Panel señaló: “...muchos de los problemas en la ejecución del proyecto se derivan fundamentalmente de los arreglos institucionales relacionados con el proyecto los cuales han colocado responsabilidades tanto comerciales como reguladoras en una sola entidad, por lo que una revisión de estos aspectos debe constituirse en un requisito incondicional para seguir adelante con el llenado hasta la cota 83 m”.

Sentado lo expuesto podemos sintetizar que para el caso de Yacyretá, se hace indispensable reconocer los intereses legítimos de diversos grupos o actores. En primer término, la EBY tiene indiscutido interés en terminar el proyecto para alcanzar sus objetivos oportunamente acordados por los Estados intervinientes; en segundo término, la población directamente afectada, es decir la que recibe los impactos vinculados con el emplazamiento y operación de la obra, aspira a que se reconozcan los costos que ello signifique a fin de atenuar o mitigar los efectos estos produzcan; y en tercer término, los grupos afectados indirectamente (organizaciones ambientalistas, organizaciones sociales, grupos políticos, gobiernos municipales, etc.) pretenden proteger diferentes valores que la sociedad sustenta, evitando sufragar costos sociales o intentando maximizar los beneficios locales.

No escapa a nuestro conocimiento que se trata de situaciones sumamente complejas en las que se encuentran involucrados diferentes actores y diversos intereses en juego, donde particularmente esos últimos pueden desvirtuar los objetivos previstos para la realización del proyecto.

Esta Institución, por lo tanto procura la armonización de criterios, tendiendo a garantizar que se provean los servicios básicos y que se respeten tanto los derechos legales de todos los involucrados como las regulaciones ambientales, sociales o de cualquier otro tipo que tengan incidencia en la materia.

4.3. Consideraciones vinculadas con el futuro escenario.

La EBY, por las razones expuestas precedentemente y sus características de constitución, no se encuentra sujeta a los contralores habituales. Es evidente que la entidad tiene marcada influencia respecto del medio ambiente, el desarrollo urbano y rural, los derechos legales de la población de bajos ingresos y el manejo de la cuenca y sus recursos naturales.

En otras palabras, ante estas condiciones deben establecerse mecanismos de mayor

simetría que permitan a los grupos afectados plantear y resolver las situaciones de carácter conflictivo que las afecten.

En este sentido, no se ha implementado un sistema formal para comunicar sistemáticamente a la comunidad aquellas cuestiones vinculadas con el avance del proyecto que pudieran resultar de su interés.

4.4. Mecanismos y procesos para la solución de conflictos.

Dadas las características de la obra, cabe presumir que el potencial de conflictos es y será alto durante lo que resta del proceso de ejecución. Por lo tanto, ello podría -en muchas ocasiones- atrasarla o paralizarla; es así el caso de la existencia de cuestiones ambientales no resueltas.

En virtud de ello se hace necesario establecer mecanismos que permitan contribuir a despejar dichos diferendos, estableciendo el organismo que procurará las soluciones del caso. Este organismo debe resultar técnicamente competente, políticamente neutro e independiente de cualquier grupo de interés relacionado con los asuntos implicados, pero fundamentalmente debe propiciar el bien común en orden a los intereses nacionales y sociales en juego.

5. Consideraciones finales de carácter general.

Es dable señalar que en relación a la preservación de los humedales, se sostiene que proporcionan recursos de gran importancia para la sociedad. A fin de conservarlos, y aprovecharlos se debe procurar su uso sostenible. Este concepto implica “el uso que produzca mayor beneficio continuo para las generaciones presentes, manteniendo al mismo tiempo su potencial para satisfacer las necesidades y aspiraciones de las generaciones futuras” (conf. Conservación y uso sustentable de los humedales de la República Argentina. La Convención sobre humedales Ramsar, Iran, 1971. Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación, agosto/2001)

Por otra parte, no puede negarse que las grandes represas tienen efectos diversos sobre el medio ambiente, el régimen hidrológico, los ecosistemas acuáticos y terrestres, la economía nacional y las condiciones socioeconómicas de los pobladores locales, pero es una decisión soberana de los Estados la de establecer cuál es la forma en que se generará energía, no debiendo olvidar que a cada impacto ambiental que se genere se le debe contraponer una tarea de mitigación idónea en pos de la preservación del medio comprometido.

Al respecto, cabe señalar que con fecha 15 de mayo de 2000 los Presidentes de la República del Paraguay y Argentina, ratificaron su voluntad de elevar la cota del embalse, reconociendo que los problemas pendientes deben ser solucionados.

En cuestiones ambientales esta Institución ha sostenido que ante una incertidumbre de carácter ambiental corresponde apelar al principio precautorio, a fin de adoptar cuanto antes las medidas que tiendan a reducir las mencionadas incertidumbres y facilitar la toma de decisiones.

6. Consideraciones finales de carácter particular.

6.1. Interrelación entre el Embalse Yacyretá y el Sistema Iberá.

Al analizar este problema, tratado en el apartado III), fueron expuestas algunas de las posturas sostenidas por parte de los organismos y entidades involucradas.

No teniendo estas posturas una conclusión común, pese a la competencia e idoneidad de aquellos en la materia, la Entidad Binacional consideró necesario generar un ámbito de discusión propiciando la amplia participación de los sectores involucrados.

En este aspecto resultó inédita la invitación cursada a esta Institución, de modo de garantizar no sólo la transparencia de la convocatoria, sino también la participación de los sectores convocados.

El análisis que precedió la decisión de enviar representantes a dicho evento tuvo en especial consideración el diseño de la convocatoria. Es decir si se había previsto una participación abierta a los actores sociales involucrados, particularmente la de aquellos que tendrían la posibilidad de aportar una postura diferente a la sostenida por la EBY.

Con fecha 23 y 24 de mayo de 2002 se llevó a cabo el 'Foro para el tratamiento científico-técnico e institucional de la temática Iberá-Yacyretá'. Este desarrolló paralelamente dos instancias, la técnica y la institucional.

Para el desenvolvimiento del Foro técnico, fueron convocados: Instituto Nacional de Agua (INA); Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (ICCA); Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF-BM); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires; EVARSA; Instituto de Medio Ambiente y Ecología; Universidad Nacional de Nordeste; Fundación Vida Silvestre Argentina; EBY y Consultores Internacionales para Yacyretá (CIDY).

Para el desenvolvimiento del Foro institucional, fueron convocados: Instituto Nacional de Agua (INA); Instituto Correntino del Agua y del Ambiente (ICCA); Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental; Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF-BM); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires; EVARSA; Universidad Nacional de Nordeste; Fundación Vida Silvestre Argentina; EBY; Consultores Internacionales para Yacyretá (CIDY); Fundación Iberá; Unión Industrial Argentina; Productores de Batel-Batelito y la Municipalidad de Ituzaingó.

Esta Institución envió -en calidad de veedores- a representantes que presenciaron el desarrollo de ambos Foros, con el propósito de que quienes asistieron a las reuniones tuvieran garantizados sus legítimos derechos y que las conclusiones elaboradas surgieran del seno de cada una de dichas instancias.

Llevado adelante el evento, se observó que algunos de aquellos que sostienen posturas vinculadas con la interrelación entre la Represa y el Sistema Iberá no participaron. Sin que este señalamiento implique un juicio axiológico, no puede dejar de advertirse que la ausencia de aquellos restó a los participantes la posibilidad de debatir las posturas en cuestión.

Desde la óptica Institucional se cumplieron los objetivos previstos al momento de determinar la intervención -en calidad de veedora- de esta Defensoría en el marco del encuentro.

Sin perjuicio de las restantes conclusiones elaboradas en el contexto del Foro Técnico, los profesionales intervinientes, todos ellos especialistas en cuestiones como la planteada y provenientes de diferentes ámbitos y jurisdicciones establecieron ‘...Según lo expresado no existiría ninguna incorporación de términos de aportes no considerados en el balance hídrico del Sistema Iberá, que haya surgido en el período en análisis (1983-hasta el presente), y que pudiera alterar la respuesta del mismo...’.

En este orden técnico se formalizaron también ‘recomendaciones’ vinculadas con:

- De cara a las futuras etapas de llenado del Embalse Yacyretá, se recomienda continuar con las acciones relacionadas con la red de monitoreo hidrogeológica existente en la franja de contacto entre el Sistema Iberá y el Embalse Yacyretá, llevar a cabo la investigación hidrogeológica complementaria que permita definir las condiciones de borde futuras para la realización de la modelación matemática de los eventuales procesos de filtración con miras a la cuantificación de los mismos.
- Asimismo, se recomienda el mantenimiento de la red hidrometeorológica que actualmente se encuentra en proceso de instalación en el Sistema Iberá al efecto de completar el conocimiento existente e implementar los eventuales cambios que pudieran ocurrir en el mismo.
- A fin de contar con la totalidad de la información relevante sobre el funcionamiento del Sistema Iberá se sugiere, a través de las instituciones correspondientes un estudio particular de los umbrales de descarga del Sistema al Río Corrientes.

Estas ‘recomendaciones’, atento la calidad y excelencia de los profesionales que las produjeron merecen su ratificación por parte de esta Institución.

En el contexto del Foro Institucional se concluyó, entre otras cuestiones, ‘...Se resalta el esfuerzo realizado por los asistentes para lograr que este Foro fuera el ámbito de la presentación de los trabajos de la Dra. Graciela Canziani, del Lic. Eduardo Ceirano, el Ing. Nicolás Badano e Ing. Marcelo Cardinali así como aportar todos los elementos informativos, técnicos y políticos para la mejor toma de decisión de la EBY...’...Los participantes lamentan que no estuvieran presentes la totalidad de las personas, instituciones y organizaciones no gubernamentales que habían comprometido su presencia en este Foro...’ ‘...Se reconoce que la presencia de la Defensoría del Pueblo de la Nación da un marco de garantía, transparencia y oportunidad para presentar las posiciones tanto personales como institucionales en este Foro...’.

También se concluyó: ‘...La EBY entregará a la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, al Instituto Nacional del Agua, la Universidad Nacional de Nordeste y el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente de la provincia de Corrientes y demás instituciones competentes que lo soliciten, los estudios y mediciones probatorias de la hipótesis de no trasvase, como así también la información referida a la red hidrometeorológica en montaje e información de los monitoreos...’.

En el orden institucional del Foro, se realizaron las siguientes ‘recomendaciones’:

- Cualquier intervención que se realice en los Esteros del Iberá deberá ser analizada cuidadosamente, evaluada técnicamente y ambientalmente, en consideración y conveniencia de conservar las características ecológicas del sistema y función de las responsabilidades emanadas por la condición de sitio RAMSAR de la Reserva Provincial Iberá.
- La EBY ratifica su disposición de mantener una política de transparencia sobre la información utilizada para la adopción de criterios y la toma de decisiones que son atinentes a sus funciones. Este compromiso es acompañado por los participantes de este Foro en el sentido de promover y facilitar una comunicación horizontal entre todos los particulares, instituciones y organizaciones de la sociedad civil interesados en la marcha del proyecto.
- La Universidad Nacional de Nordeste, el Instituto Nacional del Agua, el Instituto Correntino del Agua y del Ambiente y la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, prestarán el apoyo que la EBY requiera para acompañarla en un adecuado proceso de toma de decisiones.

6.2. *Visión Institucional.*

En principio corresponde poner de resalto que esta Institución promueve y propicia la conservación, el respeto por el medio ambiente, su recomposición en caso de que sea dañado y la utilización racional de los recursos naturales, tal como lo establece nuestra Carta Magna.

En el caso particular del Sistema Iberá, por tratarse de un humedal de importancia mundial, es nuestra postura propiciar todas aquellas actividades y acciones que permitan verificar fácticamente su preservación, ello sin olvidar la decisión soberana del Estado respecto de la construcción de la Represa Yacyretá como medio para generar energía hidroeléctrica, bajo las condiciones suscriptas por los participantes en el Tratado respectivo y los acuerdos correspondientes.

En estos términos y en pos de la protección de las garantías y derechos que la propia Constitución Nacional impone al Defensor del Pueblo de la Nación, históricamente se ha procurado instar la realización de eventos de carácter participativo amplio que permitiesen la información y expresión de las partes interesadas como así de las comunidades involucradas. Esta modalidad fue la seguida en esta oportunidad por EBY, como se señalara previamente, modificando así una postura anterior que no permitió canalizar y resolver los conflictos planteados.

Se estima positiva la apertura dispuesta por la Entidad Binacional, debiendo concluirse que la misma resulta un mecanismo apropiado para el análisis y consideración de las situaciones litigiosas.

Existen mecanismos, de orden internacional, que pueden contribuir a definir una política de gestión ambiental, como la adhesión a determinadas normas (ISO 14.000). Debe destacarse que la certificación que otorga el organismo conferente implica una adhesión de carácter voluntario, entendiendo que quien las adopte evidencia una marcada tendencia a establecer óptimos niveles de gestión ambiental.

En definitiva, y tal como se indicara en apartados precedentes los especialistas participantes han determinado que a cota 76 msnm no existiría una relación directa entre el Represa Yacyretá y el Sistema Iberá.

Sin perjuicio de ello el proceso de seguimiento que esta Institución ha llevado adelante, desde que comenzara su labor, permitirá continuar realizando un estricto contralor del desarrollo de la actividad de la Represa y su influencia sobre el medio ambiente, estableciendo -cuando así proceda- los señalamientos que permitan contribuir con la protección del interés del conjunto social afectado.

Fdo. EDUARDO MONDINO
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

ANEXO II: EMPRESAS DE MEDICINA PREPAGA.

“Falta de control y regulación de las empresas prestatarias de servicios médicos prepagos”

El informe que a continuación se transcribe, vinculado con la falta de control del accionar de las empresas que prestan servicios médicos prepagos, también fue dirigido al señor Presidente de la H. Cámara de Diputados de la Nación y puesto en conocimiento de la Dirección de Defensa del Consumidor de la Nación; del Ministerio de Salud de la Nación; de la Defensora del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires; y de la Superintendencia de Servicios de Salud.

1. Objeto de investigación.

La investigación desarrollada tuvo por objeto establecer cuáles son las medidas dispuestas o previstas por el Estado, a través de los organismos competentes, en procura de ejercer un control sobre el accionar de las empresas de medicina prepaga, fundamentalmente, aquellas vinculadas con el cumplimiento del Programa Médico Obligatorio y las instancias institucionales existentes en caso de verificarse “incumplimientos” a dicho Programa.

2. Marco legal vigente.

La ley 24.754 fue sancionada en el año 1996, obligando a las empresas de medicina prepagas a cubrir -como mínimo- las mismas “prestaciones obligatorias” dispuestas para las obras sociales que integran el sistema de salud.

Esas “prestaciones obligatorias” se detallaron en el denominado PROGRAMA MEDICO OBLIGATORIO -PMO-, dictado a través de la resolución N° 247/96, del registro del entonces MINISTERIO DE SALUD Y ACCION SOCIAL DE LA NACION, modificada posteriormente por las resoluciones Nros. 939/00 y 1/01, del MINISTERIO DE SALUD DE LA NACIÓN, rigiendo, actualmente, la resolución N° 201/2002, dictada en función del decreto N° 486/2002, por la que se implementa el denominado PROGRAMA MEDICO OBLIGATORIO DE EMERGENCIA (PMOE).

Cabe mencionar que, de acuerdo con la experiencia Institucional recogida, la ley 24.754 sólo se limitó a establecer los servicios médico-asistenciales que debían brindar dichas

empresas a sus asociados, pero omitió prever qué instancias seguir cuando se comprueba el incumplimiento de esa normativa.

Esta falta de control sobre las empresas prepagas genera una situación de desprotección para la población afectada, la cual se evidencia cuando el ‘asociado’ requiere acceder a determinadas prestaciones médicas.

También resulta del caso mencionar que el MINISTERIO DE SALUD DE LA NACION -máxima autoridad sanitaria del país- había propiciado una reforma en el sistema de salud; sin embargo, ninguna de las medidas adoptadas apuntó a ejercer un control efectivo sobre el accionar de estas empresas.

Por otra parte, es de hacer notar que el organismo que interviene, en orden a las previsiones contenidas en la ley 24.240, ante denuncias contra empresas de medicina prepaga es la DIRECCION DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR, tanto en el ámbito nacional como en cada jurisdicción o provincia; no obstante, el tratamiento de los casos donde está en juego el derecho a la salud o el derecho a la vida es idéntico a aquellos casos en los que se afectan otros derechos específicos de los consumidores.

3. Antecedentes.

Se estima pertinente señalar que en el trámite de la actuación n° 3090/98, caratulada: “DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION s/ verificación del cumplimiento del PROGRAMA MEDICO OBLIGATORIO a cargo de las empresas prestatarias de servicios prepagos de salud, por parte de la SSS”, el Defensor del Pueblo de la Nación dictó -con fecha 5 de mayo de 1999- la resolución N° 1222/99, mediante la cual propuso al H. CONGRESO DE LA NACION la modificación de la ley N° 24.754, de acuerdo con el siguiente texto: “...ARTICULO 1° : Sustitúyase el artículo 1° de la ley N° 24.754 por el siguiente: A partir del plazo de 90 días de promulgada la presente ley, las empresas o entidades que presten servicios de medicina prepaga deberán cubrir, como mínimo en sus planes de cobertura médico asistencial las mismas “prestaciones obligatorias” dispuestas para las obras sociales, conforme lo establecido por las leyes 23.660, 23.661 y 24.455, y sus respectivas reglamentaciones.

La SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD, o el organismo que la sustituya o reemplace, será la autoridad de aplicación de la presente ley, quedando las entidades comprendidas vinculadas con el otorgamiento de las prestaciones que el citado organismo determine, en orden a las normas aludidas y a las que en su consecuencia se hubieren dictado.”

4. Consideraciones.

Esta Institución consideró procedente retomar esta problemática dado que al no haberse dictado aún una regulación específica que determine el marco legal dentro del cual se establezcan los derechos, obligaciones y requisitos que deberían cumplir las empresas en pos de la prestación adecuada de los servicios de salud que los ciudadanos contratan, se priva a los legítimos destinatarios de herramientas que les aseguren un acceso adecuado al cúmulo de prestaciones médico-asistenciales que el actual PMOE establece. El permanente reclamo que se verifica a través de las quejas que se plantean por ante esta Institución y otras instancias,

justifica plenamente el abordaje legislativo de esta cuestión.

5. Metodología.

La investigación se dirigió a recabar información sobre la temática planteada. En este sentido se solicitaron informes al MINISTERIO DE SALUD DE LA NACION; a la DIRECCION DE DEFENSA DEL CONSUMIDOR del MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA NACION; a la DEFENSORIA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, en este último caso con el propósito de contar con información sobre la existencia de denuncias recibidas contra estas empresas por incumplimiento del PMO y sobre las instancias institucionales que sigue esa Defensoría para atender esos casos; a los titulares de las COMISIONES DE SALUD de las CAMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES de HCN, a los efectos de conocer si se encontraban presentados -para su tratamiento- proyectos destinados a la modificación de la ley 24.754, tendientes a instrumentar un control sobre las empresas de medicina prepagas.

Asimismo, se han considerado las actuaciones iniciadas a raíz de quejas planteadas por particulares vinculadas con falta de acceso a los servicios previstos en el PMO.

6. Información obtenida.

El MINISTERIO DE SALUD DE LA NACION, indicó con relación al alcance y cumplimiento de la ley 24.754 esta norma ‘...obliga a todas las empresas o entidades que presten servicios de medicina prepaga a cubrir, como mínimo las mismas ‘prestaciones obligatorias’ dispuestas para las obras sociales...’.

Esa cartera de Estado reconoce que no se ha previsto autoridad de aplicación para esa norma, agregando que ‘...tratándose de un acuerdo entre dos particulares, un consumidor y una empresa de servicios, la regulación de los derechos y obligaciones de ambos corresponde al ámbito de la SECRETARIA DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DEL CONSUMIDOR...’

También indica que ese Ministerio no formalizó propuestas vinculadas con la modificación de la ley 24.754, tendientes a que se ejerza un control sobre la prestación del PMO respecto de dichas empresas, agregando un listado de proyectos que surgen de la base de datos correspondiente a la Dirección de Información Parlamentaria de la HC de Diputados.

Seguidamente explica, ante la consulta correspondiente, ‘...Toda vez que este Ministerio recibe una actuación con consultas o reclamos relacionados con el incumplimiento del PMO por parte de las empresas de medicina prepaga interviene indicando a las mismas la obligatoriedad de cumplir con la ley 24.754 y las prestaciones contempladas en la Resolución N° 939/2000 del MINISTERIO DE SALUD. Por su parte, el usuario puede recurrir ante los Tribunales Arbitrales de Defensa del Consumidor y, en tanto sus intereses sean afectados, realizar acciones judiciales...’.

En cuanto a la intervención que pudiera caberle a la SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS DE SALUD (SSS) en función de las denuncias que pudiera recibir, el organismo consultado refirió ‘...la SSS no tiene jurisdicción sobre los agentes que no están comprendidos en la ley n° 23.660, por lo tanto si recibe denuncias de ese tipo las remite al

MINISTERIO DE SALUD...’.

Realizado un pedido de información ampliatoria al Ministerio, en principio vuelve a remitir el conteste correspondiente a la primer solicitud. Seguidamente y ante la insistencia de esta Institución el actual Secretario de Políticas, Regulación y Relaciones Sanitarias de la Nación precisa ‘...no existen en el ámbito de esta jurisdicción un proyecto tendiente a crear un ‘ente de control’ para las empresas de medicina prepaga...no se ha proyectado una reducción de las prestaciones establecidas en el Programa Médico Obligatorio; no existe dictamen oficial respecto de los proyectos que tramitan en el Honorable Congreso de la Nación,...y no se ha conformado en el ámbito de esta Secretaría ninguna Comisión de acuerdo a los contenidos requeridos...’.

La DEFENSORIA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES, contestó el pedido indicando que ante esa instancia se había producido 35 actuaciones, entre el año 2000 y los cuatro primeros meses del 2001, vinculados con incumplimientos en las prestaciones por parte de las empresas de medicina prepaga. Señala que el curso que se les imprime puede variar de acuerdo con la gravedad de los incumplimientos, pero que el esquema general es el siguiente: se da traslado de la queja y se solicitan informes; ante la respuesta de la empresa se confiere vista al denunciante; puede emitir nuevos oficios o pedidos de informes, comunicaciones telefónicas, o bien realizar negociaciones directas; se puede solucionar el conflicto por acuerdo o aceptación o formular una recomendación a la empresa, comunicando a los organismos correspondientes: Ministerio de Salud y Defensa del Consumidor; excepcionalmente -según señala- interpone acciones de amparo o realiza denuncias penales.

Esa Defensoría concluye su informe precisando ‘...las empresas de medicina prepaga incurren en diversos incumplimientos dada la falta de control y legislación específica. De esta forma se genera una total desprotección del beneficiario...’

Acompaña copia de recomendaciones dictadas durante el período en cuestión, dos corresponden al 2000 y otras dos al 2001.

La H. CÁMARA DE SENADORES DE LA NACIÓN precisó que la Comisión de Asistencia Social y Salud Pública, con fecha 1º de diciembre de 1999, produjo un dictamen acerca de los proyectos de ley que le fueron girados con relación a la creación de un marco regulatorio de la actividad de las empresas de medicina prepaga. Dicha pieza se elaboró en base a entrevistas sostenidas por el Vicepresidente de esa Comisión con el entonces Ministro de Salud de la Nación, quien había manifestado su conformidad con el texto propuesto.

Realizaron reuniones con las autoridades de la Asociación de Entidades de Medicina Prepaga (ADEMP), de la Cámara de Instituciones Médico Asistenciales de la República Argentina (CIMARA) y otras entidades representativas de ese sector.

Consultaron con sanitaristas y demás profesionales del área de la salud y mantuvieron conversaciones con empresarios y directivos de clínicas y sanatorios privados.

Señala que el 9 de diciembre de 1999, el H. Senado de la Nación aprobó por unanimidad el proyecto de ley sobre regulación de la entidades de medicina prepaga, el que -de inmediato, según se refiere- pasó a consideración de la H. Cámara de Diputados donde se encontraba en estudio.

Finalmente el Presidente de la Comisión manifiesta con relación al texto mencionado ‘...debió haber sido tratado y aprobado, no sólo como instrumento regulador de las entidades de medicina prepaga, sino como sustento y complemento imprescindible a tener en cuenta para una futura desregulación del Sistema de Obras Sociales...’.

Por su parte la Dirección de Defensa del Consumidor de la Nación indicó que recibieron reclamos por diversos problemas relacionados con la falta de cumplimiento del PMO. También recibieron otros reclamos no relacionados estrictamente con la falta de cumplimiento del PMO (aumento de cuota, supresión de efectores de la cartilla médica, etc.), los que son tramitados por las distintas oficinas de Defensa del Consumidor existentes en cada provincia del país y en la ciudad autónoma de Buenos Aires, en orden a las previsiones del artículo 41 de la ley 24.240.

Los reclamos se sustanciaron conforme lo dispone el artículo 45 de la mencionada ley, arribando a acuerdo o solución satisfactoria en algunos y prosiguiendo el trámite de las actuaciones con los restantes a fin de determinar los eventuales incumplimientos.

Precisó que ‘...la principal dificultad es vencer la renuencia de las empresas a prestar las obligaciones del PMO, lo que a menudo se logra sólo después de arduas gestiones conciliatorias o por el dictado de medidas precautorias, en especial porque siempre se trata de situaciones dolorosas en las que está en juego un bien tan sensible como lo es la salud humana...’

Por último hizo saber que esa autoridad nacional de aplicación de la ley de defensa del consumidor, de oficio, se encontraba sustanciando 18 sumarios contra importantes empresas del sector con la finalidad de controlar el eventual incumplimiento de las previsiones del Programa Médico Obligatorio y de la normativa vigente en general.

La Comisión de Acción Social y Salud de la H. Cámara de Diputados de la Nación, enumeró los proyectos en trámite ante esa Comisión, vinculados con la medicina prepaga, también enumeró aquellos vinculados con el PMO. Señaló la Presidente de la Comisión que los proyectos tendrían pronto despacho, siguiendo luego los pasos correspondientes.

7. Consideraciones previas.

El cúmulo de elementos reunidos de acuerdo con lo expuesto en los obrados de referencia muestran que la situación que diera inicio a esta investigación se sostiene. Ello implica que las empresas prestatarias de servicios prepagos de salud, carecen de regulación y ello provoca cada vez mayores dificultades para los ciudadanos en cuanto al acceso a los servicios que prevé el mencionado Programa y hoy en orden a la declaración de la denominada Emergencia Sanitaria, el PMOE.

Para entender la cuestión corresponde delinear cuál es el contexto en que debe desarrollarse el PMO. De acuerdo con los datos difundidos en el IV Congreso Argentino de Salud (organizado por la Asociación Civil de Actividades Médicas Integradas/ACAMI, en el 2001), más de 2.000.000 de personas perdieron sus empleos y la cobertura médica.

La desocupación y el trabajo en negro determinan que la atención sea requerida cada vez con mayor frecuencia a través de los hospitales públicos, estos, a su vez, enfrentan también una crítica situación económica, signada por la insuficiencia de recursos para atender

necesidades cada vez mayores.

Dicha Asociación, en base a estudios realizados y presentados en el marco del mencionado evento, estimó que esta situación obedece a que el 27% de la gente que ahora concurre a los hospitales antes era atendida por el sector privado. Así entre 1990 y 1998, en tanto la población aumentó un 11%, las obras sociales redujeron su padrón un 12% y las prestadoras privadas no ampliaron su cobertura sino que también disminuyó la población usuaria.

Si observamos los distintos sectores, se advierte que:

- el sector público debe atender una población sin cobertura, que se calcula en 14 millones de personas, gastando 5.500 millones de pesos anuales,
- las obras sociales provinciales atienden a 4 millones de afiliados con un gasto anual de 1980 millones de pesos,
- las obras sociales sindicales reúnen a 10,8 millones de afiliados con una recaudación de 3200 millones de pesos anuales,
- las obras sociales para personal de dirección nuclean a 880 mil afiliados, con una recaudación anual de 850 millones de pesos,
- el INSSJP atiende a 3,8 millones de beneficiarios, con recursos que rondan los 2500 millones de pesos anuales
- la medicina prepaga cuenta con 2,9 millones de asociados, registrando ingresos anuales por 2390 millones de pesos (según datos provenientes de la misma fuente).

En consecuencia, se observa que la situación no ha variado, es más con las actuales restricciones económicas se han profundizado las dificultades y, en definitiva, el servicio que prestan estas empresas destinado a preservar o restablecer la salud de parte de la población, la que, aproximadamente, asciende a 2,9 millones de personas (según datos presentados en el año 2001), requiere de reglas claras y certeras, atento al bien jurídico que se intenta proteger.

8. Conclusiones.

A modo de conclusión puede advertirse que no existe una autoridad de carácter administrativo que permita a quienes resultan asociados a las empresas que prestan servicios prepagos de salud contar con los mecanismos conducentes para verificar el cumplimiento del PMO, -en la actualidad y en tanto se verifique la emergencia sanitaria-, el PMOE, ni reclamar en aquellos casos en que las entidades nieguen la prestación o retrasan su otorgamiento.

Tampoco se verifica la posibilidad que estos reciban asesoramiento respecto de las dudas que se generan con relación a las prestaciones incluidas o excluidas del citado Programa, ya que si bien esa función la realiza la SSS, en los supuestos de afiliados a estas entidades la Superintendencia no brinda asesoramiento por entender que ello excede su competencia.

Sobre este particular es de señalar que, muchas de estas empresas se encuentran vinculadas al sistema regulado por las leyes 23.660 y 23.661, y otras dictadas en consecuencia, pues tienen a su cargo la prestación de los servicios médico-asistenciales

correspondientes a beneficiarios de las obras sociales. Negar esta realidad genera mayores contradicciones y además nada aporta en pos de despejar la complejidad del asunto, quedando reservado como medio de resolución de los conflictos -casi exclusivamente- la vía judicial.

9. Consideraciones finales.

Por lo tanto se ha estimado que correspondería insistir en la necesidad de que el Estado regule estas empresas, determinando cuál será la autoridad administrativa encargada de controlar los aspectos vinculados con la prestación de los servicios en las condiciones que establece la ley 24.754.

Es evidente que los organismos relacionados con esta problemática, consultados en estos obrados respectivos, salvo el MINISTERIO DE SALUD DE LA NACION y la SSS, han coincidido en la necesidad de conferir un marco regulatorio para estas empresas y desde nuestra óptica ni la citada cartera de Estado ni la Superintendencia pueden quedar ajenas a esta cuestión.

Si bien es obvio que el 'acceso a la salud' constituye un derecho social, también debe recordarse que se trata de un 'bien social', cuya obtención el Estado debe garantizar.

Esta garantía trasciende los aspectos jurisdiccionales, es decir que más allá de que el otorgamiento de los distintos servicios de salud correspondan al subsector público (nacional, provincial o municipal), al de la seguridad social (obras sociales tanto nacionales como provinciales o municipales) o privado (empresas de medicina privada, etc.), la salud es un bien -esencialmente-social y -como tal- debe ser garantizado por el Estado.

Para que este asuma dicha responsabilidad, cuya concreción -por otra parte justifica su existencia-, en tanto se trata de uno de sus fines esenciales, debe advertir que el conjunto social aspira -cuando se trata de la atención de su salud- a ser tratado como un ciudadano y no como un mero 'cliente' o 'usuario'. La diferencia radica, precisamente, en que por tener 'obligaciones' derivadas de nuestro carácter exclusivo de ciudadanos (por ejemplo: el pago de impuestos, voto obligatorio, etc.), se espera que el Estado -como contrapartida- asegure este bien social (la salud) procurando mantener el equilibrio necesario para preservar un orden colectivo adecuado.

Cuando estas pautas no se cumplen los ciudadanos sufren el desajuste que significa la falta de adecuación de esos postulados con la realidad cotidiana.

Esto señala precisamente cuál es el desafío que enfrenta, actualmente, el Estado, como estructura social y política, a cuyo cargo se encuentra la reparación de las inequidades que se plantean ante las dificultades para acceder a los servicios o prestaciones. Estos problemas se observan en todos los niveles sociales o culturales, -obviamente- con distintos resultados y consecuencias, en función del sector de que se trate.

En tal sentido, se ha previsto elevar el presente Informe Especial al H. Congreso de la Nación, dirigido a los Presidentes de cada una de las Cámaras, para que estos lo trasladen a las Comisiones legislativas con incumbencia específica, remitiendo copia del mismo al MINISTERIO DE SALUD DE LA NACION y a la Dirección de Defensa del Consumidor de la Nación y a los restantes organismos comprendidos en la investigación.

Saludo a Ud. atentamente.

Fdo. EDUARDO MONDINO
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION

ANEXO III: PROVISION DE MEDICAMENTOS.

“Falta de provisión regular de medicamentos para pacientes crónicos, ambulatorios, carentes de obra social y de recursos para adquirirlos”

En función de las conclusiones extraídas a través de la investigación realizada con respecto a la falta de provisión regular de medicamentos para pacientes ambulatorios crónicos, se remitió el informe al Ministro de la cartera sanitaria y al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

1. Antecedentes y objeto de la investigación.

En virtud de los antecedentes registrados en esta Institución se dispuso investigar de qué manera las personas carentes de recursos y de obra social, afectadas por patologías crónicas o prolongadas que siguen sus tratamientos médicos ambulatorios en hospitales públicos, accedían a la medicación indicada.

2. Consideraciones generales.

El conjunto de la información reunida a través de esta investigación permitió advertir que el Estado cuenta con recursos para atender situaciones en las cuales se requiere la provisión continua de medicación u otros elementos necesarios para realizar tratamientos médicos prolongados o crónicos. Para éstos deben, en principio, agotarse las instancias correspondientes en el ámbito de residencia del paciente y sólo habiendo cumplido con ello es el Estado nacional el que en -ciertas condiciones- puede cumplir con dicho suministro por tiempo limitado.

Distinto es el caso de las patologías que cuentan con un Programa Nacional, a través del que se contempla la atención de las personas sin recursos económicos y sin obra social. Estos Programas que atienden patologías crónicas relacionadas con la provisión de medicamentos se vinculan con: enfermedades oncológicas; VIH/SIDA; Trasplantes (sólo provisión); Tuberculosis; Hormona de crecimiento (sólo provisión); enfermedades transmitidas por vectores (Chagas, leishmaniasis; paludismo). En cuanto al Programa Nacional de Diabetes (PRONADIA) , son las jurisdicciones responsables del suministro de medicamentos e insumos destinados al tratamiento de la enfermedad, las encargadas de abastecer a los residentes sin cobertura social ni medios económicos.

3. Consideraciones particulares.

En consecuencia, se advirtió que las situaciones difieren sustancialmente según se trate de personas que pueden incorporarse a los mencionados Programas Nacionales o de aquellas que, padeciendo patologías que requieren tratamientos prolongados o crónicos, no se encuentran contemplados en diseños específicos para su patología.

En este último caso son las distintas jurisdicciones las que deben atender los casos, de acuerdo con los procedimientos que en cada una tengan implementados y sólo ante la negativa expresa de éstas es la Nación la que eventualmente y no en forma permanente suple la falencia.

En definitiva, el grupo poblacional afectado no encuentra un amparo accesible y oportuno para paliar -cuanto menos- en parte la situación. Veamos los casos que tramitaron ante esta Institución:

- act. N° 608/01: el interesado padece ‘asma bronquial crónico’, la posibilidad de atender su necesidad se da a través del trámite de un ‘subsidio personal’;
- act. N° 1919/01: en este caso hubo de exhortarse a la jurisdicción (Misiones) para lograr el suministro regular para atender el tratamiento de ‘artritis reumatoidea’;
- act. N° 14.925/99: en el caso se trata de un paciente ‘hemofílico’, y la posibilidad para atender su patología se da a través del trámite de un ‘subsidio personal’;
- act. N° 5580/01: se trata de una ‘esclerosis bilateral amiotrófica’, y la posibilidad de atenderla se da a través de un ‘subsidio personal’;
- act. N° 6527/01: se trata de un paciente diabético de la provincia de Santa Fe, que también debe recurrir al trámite del ‘subsidio personal’;
- act. N° 8327/01: se trata de la necesidad de contar con ‘gamaglobulina inmuno G’, para lo cual también debe tramitar un ‘subsidio personal’.

Las mayores divergencias se producen en orden a las posibilidades jurisdiccionales, las que sabemos difieren notoriamente; en suma quienes requieren de estos tratamientos crónicos no previstos en los Programas nacionales que no pueden ser atendidos en los ámbitos provinciales o municipales correspondientes, encuentran acotado su acceso a tales tratamientos dado que la ayuda prevista es también limitada.

4. Información provista por los organismos nacionales responsables durante el curso de la investigación.

El Ministerio de Salud de la Nación, en primera instancia, remitió un informe producido por la Secretaria de Atención Sanitaria, mediante el cual indicaron que ese organismo sólo interviene y suministra regularmente medicación “... a través de Programas específicos para ciertas patologías crónicas como Programa Nacional de Lucha Contra los Retrovirus Humano, SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual (ETS), Programa Nacional de Financiamiento de Tratamientos con Hormona de Crecimiento y Programa Nacional de Control de Cáncer, proveyendo medicación sin cargo.”.

Agregó “... En caso de pacientes con otras patologías crónicas no incluidas en programas nacionales y con expresa denegatoria de la instancia provincial o municipal, este Ministerio deriva el caso al Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Dirección de Ayuda Social a las Personas, para que se proceda a satisfacer la necesidad requerida.”

Al respecto, mencionó cuáles son los requisitos y la documentación exigida por la citada Dirección para otorgar un “subsidio personal” o un “subsidio por medicamentos”.

Sin embargo, en la respuesta cursada por el aludido Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación adjuntó un informe elaborado por la Dirección Nacional de Emergencias Sociales (entidad antes mencionada como 'Dirección de Ayuda Social a las Personas'), donde -en primer lugar- aclararon "... La asistencia que realiza esta Dirección, tiene carácter subsidiario y supletorio del accionar de los organismos competentes en el ámbito jurisdiccional que corresponda al domicilio del peticionante."

Asimismo, señaló "... En el caso de tratamientos médicos, los mismos se subsidian, en principio, por una sola vez, y por un lapso no mayor a los tres meses".

Los alcances de estas previsiones han sido sintetizados a través del aparatado 3. del presente informe, motivo por el que a los mismos me remito, sin perjuicio de lo cual datos que surgen de diversas respuestas contenidas en los trámites respectivos serán ilustrativas de la problemática bajo tratamiento.

En abril de 2000, y en respuesta a una requisitoria cursada en la actuación N° 14925/99 caratulada: "CD, sobre solicitud de intervención ante la falta de cobertura médica de pacientes hemofílicos", el entonces titular del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación señaló que ese organismo "... por razones de sus específicas competencias, no está en condiciones de atender demandas como la planteada...". Cabe aclarar que las "demandas" consistían, precisamente, en obtener la provisión de los medicamentos indicados para el tratamiento 'inmediato y permanente de los episodios hemorrágicos' de los pacientes hemofílicos sin obra social ni medios económicos.

Asimismo, y en último informe remitido por ese Ministerio en el trámite de la actuación N° 8327/01 caratulada: "MR, sobre falta de cobertura de un medicamento", fechado el 10 de octubre de 2001, reiteraron que "... Esta Dirección provee ayuda asistencial ante situaciones de carácter excepcional, y lo hace, en principio por una sola vez... Por lo expuesto, en momento alguno esta Dirección otorgó la provisión del medicamento mencionado con carácter de PROVISION CONTINUA."

En razón de lo expuesto, agregaron "... el organismo competente para asistir en forma continua y permanente afecciones a la salud, resulta el MINISTERIO DE SALUD DE LA NACION..."

Con respecto a las posibilidades de las provincias y los municipios para atender los casos en cuestión, resulta pertinente tener en cuenta -en esta instancia- otra información, también obtenida en el trámite de las actuaciones referidas.

En la actuación N° 14925/99, y por la problemática de los pacientes hemofílicos, esta Institución solicitó informes -en noviembre de 1999- a la Secretaría de Salud del Gobierno Autónomo de la Ciudad de Buenos Aires (de donde dependen los hospitales públicos del ámbito de Capital Federal).

Luego de aproximadamente 15 meses de espera y de varias reiteraciones, la Secretaría remitió copia del expediente iniciado a partir de la requisitoria. De tal documentación se desprende que si el paciente -en este caso 'hemofílico'- es atendido en hospitales públicos de Capital Federal y reside en ese ámbito puede obtener la provisión del propio hospital "... si hay medicación en la farmacia"; en caso contrario, debe tramitar una 'ayuda médica' para que los medicamentos los compre el hospital tratante "... con fondos de emergencia del

hospital ... la compra la decide el Comité de Racionalización...” (act. n° 14925/01). Cabe aclarar que la Secretaría NO informó de qué manera se tramita la ‘ayuda médica’ y cuál es la documentación o requisitos que se exigen.

Al respecto, resulta del caso mencionar que el titular de la actuación N° 608/01 -Señor L- bajo tratamiento ambulatorio en el Hospital Municipal de Rehabilitación Respiratoria “María Ferrer” por padecer efisema pulmonar crónica tampoco parecía conocer la alternativa de la ‘ayuda médica’, ya que presentó reiterados pedidos de subsidio ante el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para poder comprar los medicamentos que necesita “de por vida”.

Por otra parte, y volviendo al informe, la Secretaría de Salud aclaró que si los pacientes son atendidos en los hospitales públicos de Capital Federal pero residen en las provincias, son derivados a la autoridad sanitaria correspondiente “... debiendo hacerse cargo la provincia.” (act. n°14925/99).

Sin embargo, en el trámite de la actuación n° 1919/01 caratulada: “RSC, sobre solicitud de intervención para su hija menor de edad”, pudo comprobarse que la afectada, de 11 años de edad y con artritis reumatoidea juvenil, no logró el suministro de la medicación indicada por parte del Ministerio de Salud de la provincia de MISIONES (correspondiente a su ámbito de residencia); por el contrario, sólo logró que ese organismo le entregara una hoja con cuatro renglones donde aclaraban que no podían solventar la compra de la droga requerida (Enbrel) por “carecer de presupuesto” (act. n° 1919/01).

Corresponde aclarar que esa “NEGATIVA” (nombre con que se denomina a esa “documentación”) es exigida -entre otros requisitos- para acceder al subsidio que otorga, por tres meses y única vez, la mencionada Dirección Nacional de Emergencias Sociales (o ‘Dirección de Ayuda Social a las Personas’), dependiente del Ministerio de Desarrollo de Medio Ambiente y Desarrollo Social de la Nación.

Sobre esta cuestión, cabe agregar que en la actuación N° 558001 caratulada: “GMC, sobre solicitud de intervención a fin de obtener un medicamento”, la afectada -paciente con esclerosis lateral amiotrófica- tuvo que iniciar expedientes ante la Municipalidad de Malvinas Argentinas (por su lugar de residencia) y la Coordinación de Regiones Sanitarias de la provincia de BUENOS AIRES para obtener las respectivas “NEGATIVAS”, ya que sin esa “documentación” no podía acceder -posteriormente- al subsidio por tres meses otorgado por el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación (actuación n° 5580/01).

También se comprobó, en el trámite de la actuación n° 6527/01 caratulada: “MJE, sobre solicitud de intervención para obtener asistencia”, que los afectados -la señora AL y su hijo JM-, ambos pacientes diabéticos insulino-dependientes residentes en la localidad de San Lorenzo, provincia de SANTA FE, debieron recorrer varias dependencias públicas para obtener las correspondientes “NEGATIVAS”, no así la provisión de la medicación y los insumos requeridos para el tratamiento de su patología (act. n° 6527/01).

5. Conclusiones.

La primera conclusión que puede elaborarse implica que ni el Ministerio de Salud ni el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación proveen medicación -regular y gratuitamente- a

personas carentes de recursos y de obra social, para tratar diversas patologías crónicas o prolongadas fuera de los Programas en vigencia. En consecuencia, si el suministro está a cargo de las autoridades sanitarias provinciales o municipales ya se ha reseñado cuáles son las alternativas que afectan a los involucrados.

Por lo tanto, y considerando los casos reseñados, podríamos colegir que tampoco estaría a cargo de la autoridad sanitaria local el suministro regular de cierta medicación.

En suma, la presente investigación ha mostrado que el Estado no cuenta con un sistema ágil de provisión de ciertos medicamentos que garantice a las personas -carentes de recursos que padecen problemas de salud- la prosecución de tratamientos médicos prolongados o de por vida.

Los Ministerios vinculados con la temática -de Salud y de Desarrollo Social y Medio Ambiente de la Nación- no sólo indicaron reiteradamente que eran incompetentes para atender la cuestión planteada, sino que además se sindicaron mutuamente como responsables de dicha atención.

Los casos reseñados configuran una muestra de la situación que se da. Por su parte la información remitida por los organismos consultados permitió verificar disfunciones, ya que las autoridades sanitarias o de promoción social nacionales, provinciales y municipales demostraron estar avocadas para establecer instancias administrativas tendientes a denegar la prestación requerida, mas que para garantizar el acceso a los debidos servicios de salud.

Mientras continúa con estas prácticas, la población afectada recorre oficinas públicas, inicia expedientes, obtiene y acumula las correspondientes NEGATIVAS y, luego, aguarda hasta que alguna dependencia pública (Ministerio, Región Sanitaria u Hospital) le entregue -de manera irregular- la medicación.

6. Propósito.

Por todo lo expuesto, se remite el presente informe para su consideración e intervención en los términos referidos en orden a propiciar una labor mancomunada entre los organismos y dependencias involucradas tendiente a obtener la protección debida para aquella porción de la población que requiere tratamientos prolongados o crónicos y que carece de cobertura social y o recursos propios para realizarlos y no se encuentra alcanzada por los Programas Nacionales vigentes.

En la inteligencia que esa Jefatura de Gabinete habrá de considerar las medidas a que de lugar el presente informe, lo saluda atentamente.

Fdo. EDUARDO MONDINO
DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION.

CAPITULO III

**ACTUACION DEL AREA III:
ADMINISTRACION ECONOMICA, FINANCIERA,
TRIBUTARIA Y ADUANERA**

INTRODUCCION.

El dictado de la ley 21.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario y sus modificatorias y complementarias, obligó la intervención de esta Institución ante: demoras en el dictado de reglamentaciones por parte del Banco Central de la República Argentina; irregularidades en la tramitación de las excepciones al régimen de indisponibilidad de los depósitos por parte de las entidades financieras y los inconvenientes emergentes a partir de la fusión, reestructuración y liquidación de entidades financieras. Estos temas, entonces, conforman las temáticas prioritarias de este área durante el período 2002.

Sin embargo, también fueron materia de tramitación e investigación las demoras en la resolución de reclamos; la aplicación de excesivas tasas de interés y el cobro indebido de gastos y comisiones por parte de las entidades emisoras de tarjetas de crédito; la deficiente información suministrada a los clientes del sistema financiero; y las anomalías con relación a tarjetas de crédito.

En lo que refiere a los graves inconvenientes por los que atraviesa el Banco Hipotecario S.A. se inició una investigación cuyo objetivo se centró en determinar si la entidad se encuentra en situación irreversible de iliquidez e insolvencia. El trabajo se fundó en el entendimiento que, de darse tal premisa sin que pudiera ser afrontada por la entidad, generaría graves perjuicios para el Estado Nacional en su condición de accionista mayoritario, a los deudores involucrados, como también a los empleados de la entidad.

En línea con lo expuesto, se llevó adelante una investigación sobre las causales del estado de liquidez en el que se encontró el Banco Suquía S.A. que obligó al Banco Central de

la República Argentina (BCRA) a decidir su suspensión.

También sobre los perjuicios denunciados por ciudadanos del interior del país sobre discriminación de la Administración Federal de Ingresos Públicos en la aceptación de bonos provinciales para la cancelación de impuestos nacionales.

Asimismo, dada la gran cantidad de quejas recibidas en la Institución solicitando su intervención ante la imposibilidad de hacer frente al pago de créditos hipotecarios, se efectuó una recomendación al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS a fin de que instrumente los mecanismos necesarios para poder instaurar un sistema de mediación obligatoria entre los acreedores y deudores; y que, hasta tanto se logre el objetivo, se suspendan todas las ejecuciones hipotecarias.

Corresponde aclarar que a los fines de lograr mayor operatividad al trámite de los reclamos incoados ante esta Defensoría, se establecieron líneas directas con entidades financieras y organismos de control a efectos de lograr resultados más expeditos. A raíz de lo expuesto, se efectuaron visitas a distintas reparticiones con el objeto de obtener respuestas acordes a las requisitorias cursadas por esta Institución y en plazos que escaparan a la burocratización del sistema. Asimismo, las Delegaciones del interior brindaron información y asesoramiento a los ciudadanos, principalmente en materia de vivienda y créditos hipotecarios, agilizándose los reclamos.

En lo que refiere a las actuaciones iniciadas de oficio por el DEFENSOR DEL PUEBLO, se ha tomado vista de diversos expedientes en el BCRA, Comisión Nacional de Valores, Secretaría de la Competencia y Defensa del Consumidor del Ministerio de la Producción, a los fines de contar con la información necesaria para investigar y fundamentar los informes y recomendaciones formulados en defensa de los derechos de los usuarios del sistema financiero que resultaron damnificados. Por ello, se implementaron nuevas políticas tendientes a realizar investigaciones de fondo en inconvenientes con incidencia colectiva a partir de denuncias planteadas en forma individual ante la Institución. Asimismo, se iniciaron conversaciones con organismos como la Secretaría de Defensa del Consumidor del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, a fin de tender lazos de colaboración mutua.

TEMATICA.

1. Entidades financieras y B.C.R.A.

1.1. Corralito financiero.

Uno de los tópicos de mayor trascendencia fue el dictado de la Ley de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario y la normativa complementaria. Al respecto, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, en ejercicio de sus facultades constitucionales inició un amparo colectivo.

1.1.1. Irregularidades en la tramitación de las excepciones al régimen de indisponibilidad de los depósitos por parte de las entidades financieras y el BCRA.

En los días que siguieron al dictado del Decreto N° 214/2002, se recibieron en la

Institución numerosas presentaciones referidas a ciudadanos afectados por enfermedades cuyas vidas estaban en riesgo cuyos tratamientos médicos no podían ser interrumpidos (conviene, aquí, tener en cuenta el rango Constitucional de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que reconoce el derecho a la salud).

Asimismo, se recibieron gran número de presentaciones referidas a depósitos efectuados por personas mayores de edad que revestían carácter alimentario. La imposibilidad de acceso al goce y ejercicio de este derecho motivó que se requiera al Banco Central la implementación urgente y efectiva de las medidas necesarias que permitan que este derecho fundamental tenga la adecuada protección.

Por lo expuesto, se procedió a recomendar al BANCO CENTRAL para que en forma urgente y perentoria se establezcan las excepciones al régimen vigente que permitan para casos como los descriptos, las extracciones de fondos y/o sus transferencias al exterior, para que los individuos involucrados puedan acceder a tratamientos médicos y/o intervenciones quirúrgicas.

Posteriormente, y en el marco de las medidas dispuestas por el Poder Ejecutivo, el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA reglamentó, mediante el dictado de la comunicación “A” 3446 y modificatorias, las excepciones al régimen de indisponibilidad de los depósitos que contemplaban a los mayores de 75 años, a personas afectadas por enfermedades cuyas vidas estuvieran en riesgo por interrupción de los tratamientos médicos y a aquellos cuyos depósitos correspondían a indemnizaciones laborales.

En ese contexto, se cursaron a todos aquellos ciudadanos comprendidos en estos extremos, notas explicativas de la normativa vigente a efectos de que puedan tramitar las excepciones ante las entidades bancarias.

Un considerable porcentaje de estos ciudadanos se encontró con dificultades adicionales al tramitar las excepciones, ya sea por demoras injustificadas por parte de las entidades bancarias o por desconocimiento de los empleados de la normativa aplicable. En esos casos, se cursaron pedidos de informes a las entidades bancarias como al BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, los que tuvieron como resultado la pronta resolución de los pedidos de excepción en los casos que correspondía.

1.1.2. Deficiente información suministrada a los clientes del sistema financiero.

Como consecuencia inmediata de lo anterior, esta Institución se vio sacudida por una avalancha de consultas por todos los medios -personalmente, por correspondencia, por correo electrónico, telefónicas, vía fax, etc.-. Se implementó un esquema de emergencia con la colaboración de personal de todas las áreas a fin de evacuar las consultas que realizaban en forma personal los ciudadanos afectados por las medidas económicas dispuestas. Paralelamente, en el Area se evacuaban las innumerables consultas telefónicas y se asesoraba sobre los pasos a seguir a tenor de las disposiciones que sufrían permanentes modificaciones.

1.1.3. Reglamentación de las excepciones al régimen de reprogramación de depósitos por parte del ente rector.

Dictada la Comunicación “A” 3446 que reglamentó los casos de excepción al régimen

de reprogramación de depósitos (corralito), esta Institución tomó nota de que la normativa aludida generaba una serie de inconvenientes y trabas burocráticas, que tornaban ilusorios los derechos de los ahorristas contemplados dentro de esos supuestos. Entre otros inconvenientes, se puede mencionar los siguientes:

Respecto de los mayores de 75 años y pese a la desafectación del régimen de reprogramación, se mantenía la limitación en las extracciones semanales, salvo transferencias interbancarias. Respecto a las indemnizaciones, se establecía una fecha de corte (1/7/2000) a partir de la cual se adquiría el derecho a la desafectación, lo cual, a tenor de la situación de desempleo que atraviesa el país, se consideró injusta. Finalmente, respecto de los casos de enfermedades graves, quizás el sector más sensible de los tres, los mecanismos establecidos planteaban una serie de trabas burocráticas reñidos con el carácter urgente que esos casos merecían.

En consecuencia, mediante Resolución 21/2002, se recomendó al BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA que en forma urgente y perentoria, arbitre los medios necesarios a los fines de lograr: a) La modificación de la Comunicación "A" 3446 relativa a las excepciones al régimen de reprogramación de depósitos, disponiendo todas aquellas medidas que aseguren el adecuado resguardo de los derechos constitucionales de derecho a la vida, salud, asistencia médica, derecho a una vejez digna, subsistencia diaria, alimentación, protección de la minoridad, fijando un procedimiento diligente, efectivo y dotado de la celeridad necesaria para garantizar la pronta y efectiva disponibilidad de los fondos de los particulares que permitan el ejercicio de tales derechos; y b) la fijación de un plazo no mayor a CINCO (5) días a los efectos de analizar los pedidos de excepción elevados por las entidades financieras, y sustentados en motivos distintos a los contemplados en la norma analizada, a los que se hace mención en el punto 5 de la Comunicación "A" 3446.

1.2. Anomalías con relación a tarjetas de crédito.

Las denuncias y consultas telefónicas referidas a problemas vinculados con tarjetas de crédito, se han visto incrementadas notablemente desde diciembre de 2001, con motivo del dictado del Decreto 1570/01 del 1/12/2001 (modif. por Decreto 1606/01) y de la Ley 25.561. Las problemáticas denunciadas, son:

- Excesiva onerosidad de los intereses
- Gastos de "Seguro de Vida"
- Gastos por "Costo de Financiamiento" y "Reserva de Fondos"
- Otros gastos
- Imposibilidad de pago

1.2.1. "Costo de financiamiento" y "Reserva de fondos".

A raíz de publicaciones periodísticas que refieren a la introducción en los resúmenes de cuenta por parte de las entidades emisoras de tarjetas de crédito de los conceptos de la referencia, se recibieron múltiples presentaciones de ciudadanos ante esta Institución damnificados por dicha operatoria. Consecuentemente, se cursaron numerosos

requerimientos tanto al BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA como a las entidades emisoras y en virtud de las respuestas recibidas, se determinó que tales conceptos respondían a los intereses correspondientes al tiempo que media entre la emisión del cupón y el vencimiento del resumen mensual.

Tomando en consideración que la normativa aplicable "...prohíbe, con carácter general, el cobro (...) de comisiones u otros cargos adicionales a los intereses (...) es decir que no pueden incrementarse por ese medio directa o indirectamente las sumas devengadas por intereses compensatorios o punitivos...", se puso en conocimiento del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA de las denuncias recibidas a los fines de su intervención. En estos momentos, se espera un informe sobre sus ulterioridades.

1.2.2. Seguro de vida.

Otro de los conceptos que fue introducido en los resúmenes de cuenta de las tarjetas de crédito, fue el de seguro de vida por cobertura de saldos deudores. Una de las cuestiones principales a dilucidar al respecto, era si su cobro estaba contemplado en los contratos de adhesión suscriptos por los usuarios.

La Ley N° 25.065 de Tarjetas de Crédito (LTC) establece que los contratos tipo, deben ser registrados y autorizados por la SECRETARIA DE LA COMPETENCIA, LA DESREGULACION Y LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR y, en virtud de la investigación realizada, se determinó que dicho registro no se estaba llevando a cabo, según fundamentara ese organismo, por falta de reglamentación de la LTC.

Considerando que la registración y autorización de los contratos no era una actividad que requiera de especiales previsiones que justifiquen un apartamiento de la preceptiva legal, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN recomendó a la referida Secretaría: a) que se de estricto cumplimiento a las previsiones de la Ley N° 25.065 de Tarjetas de Crédito y, en particular, se establezcan con carácter de urgencia, los mecanismos que permitan cumplir con lo dispuesto por los artículos 7°, inc. d) y 38 de la Ley mencionada, en cuanto a la registración y autorización de los contratos de Emisión de Tarjetas de Crédito y los contratos entre emisor y proveedor, todo ello con el objeto de evitar mayores perjuicios a la población; y b) que dichos mecanismos incluyan la registración y aprobación de los contratos en vías de ejecución, regidos por las disposiciones de la misma ley.

En respuesta a tal recomendación, la SECRETARIA DE LA COMPETENCIA, LA DESREGULACION Y LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR informó a esta Institución, que compartiendo la preocupación del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN y adoptando su recomendación, había decidido avanzar con la implementación del registro, no obstante estar en trámite el proyecto de reglamentación de la LTC.

Adicionalmente, se inició una investigación para determinar si los montos cobrados en concepto de seguro de vida guardan relación con los saldos en juego.

1.2.3. Excesiva onerosidad en los intereses.

En el período bajo análisis, se vieron incrementadas notablemente las tasas de interés compensatorio y punitivo aplicadas a los saldos deudores mantenidos por los usuarios de

tarjetas. La normativa aplicable al respecto distingue sobre aquellas tarjetas que son emitidas por entidades bancarias respecto de las no bancarias. Con relación a éstas últimas, se establece una tasa de referencia que, determinada y publicada por el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, debe servir como base para establecer el límite de tasas de interés al cual esas entidades deben sujetarse.

Las investigaciones realizadas permitieron determinar que las tasas de referencia aludidas, no estaban siendo publicadas por el ente rector, verificándose, a través de información suministrada por la SECRETARIA DE LA COMPETENCIA, LA DESREGULACION Y LA DEFENSA DEL CONSUMIDOR, que en numerosos casos esas entidades estaban aplicando tasas sensiblemente superiores a las autorizadas. Asimismo, se verificó que el B.C.R.A. no había publicado las tasas de referencia durante los últimos DOCE (12) meses.

En consecuencia, se recomendó a ese organismo que:

a) publique dentro del plazo establecido por la Ley N° 25.065, del 1 al 5 de cada mes, las tasas de referencia sobre cuya base se efectúa el cálculo para las tasas máximas aplicables a los saldos deudores de las tarjetas de crédito de entidades emisoras no bancarias;

b) determine y publique las tasas de referencia respecto de los períodos omitidos, desde enero de 2002 hasta la actualidad, y las comunique a las entidades emisoras previendo las medidas que se adoptarán respecto de aquellas entidades que hayan aplicado tasas de interés superiores;

c) implemente con carácter perentorio, mecanismos de control eficientes a fin de evitar que las entidades emisoras mencionadas, apliquen intereses superiores a los establecidos por ese órgano rector;

d) aplique los procedimientos y sanciones establecidos en su Carta Orgánica, Ley N° 24.144 y normativa complementaria, con relación a aquellas entidades que en los períodos anteriores a diciembre de 2001 inclusive, cobraron tasas de intereses compensatorios y punitivos superiores a los establecidos por el BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, en el marco de lo normado por la Ley N° 25.065 de Tarjetas de Crédito. Se aguarda respuesta.

1.3. Inconvenientes emergentes a partir de la fusión, reestructuración y liquidación de entidades financieras.

Con relación a este tópico, debe citarse la investigación llevada a cabo en el área a fin de analizar cuales fueron las circunstancias y quienes fueron los responsables del estado de iliquidez en el que se encontró el Banco Suquía S.A. que obligó al Banco Central de la República Argentina (BCRA) a decidir su suspensión.

Ese estudio concluyó con que los auditores observaron que el Banco Suquía S.A. podía tener problemas de liquidez ya en junio de 2001, debido al descalce de plazos, a los problemas de registración manual y al mayor riesgo de la cartera de prestamos, tanto por los problemas en el sector público como en el privado. Y, que, posteriormente los indicadores mostraron que la liquidez del Banco efectivamente disminuyó en el 2001, y finalmente sucedió lo que era inevitable, el Banco Suquía S.A. tuvo que acudir al BCRA a solicitar

asistencia por problemas de liquidez.

Con este perfil, al instaurarse la crisis y ante la decisión del accionista extranjero de no aportar fondos extras, los problemas de liquidez se transformaron en problemas de solvencia y el Central decidió la suspensión del Suquía.

¿Cuál era la realidad? El Banco Suquía era una sociedad anónima argentina, de la cual el Credit Agricole era el tenedor mayoritario de acciones. Por lo tanto, según lo establece el art. 163 de la Ley de Sociedades Comerciales N° 19.550 su responsabilidad se limitaba a la integración de las acciones suscriptas.

Conclusiones:

a) Los auditores del Banco Central realizaron un falso análisis sobre la responsabilidad patrimonial de Credit Agricole como accionista del Banco Suquía S.A. El Banco Cooperativo no estaba obligado a aportar para cubrir la iliquidez o insolvencia del Banco Suquía. A pesar de ello, el BCRA le asistió al Banco Suquía con \$ 230 millones.

b) En junio de 2001 el BCRA debió tomar medidas en resguardo de los ahorristas que renovaron o hicieron nuevos depósitos en el Banco Suquía S.A., ya que a esa fecha la entidad mostraba posibles problemas de iliquidez.

c) El Banco Central debe instrumentar los mecanismos técnico/legales que permitan recuperar los \$ 230 millones de pesos con los que asistió al Banco Suquía S.A., a sabiendas de que no estaba en condiciones de seguir funcionando y esperando que su controlante aportara fondos, cuando éste no está obligado a hacerlo.

d) En definitiva, el BCRA tuvo todos los elementos para prever la iliquidez del Banco Suquía S.A., y anticiparse con sus decisiones para resguardar oportunamente los ahorros de los depositantes, por lo que debe tomar las medidas necesarias contra los ex- Directores de ese Banco por los perjuicios causados con su actuar a los ahorristas.

1.4. Banco Hipotecario S.A.

En lo que refiere a las problemáticas relacionadas con el Banco Hipotecario S.A., se inició en el área una investigación tendiente a determinar si la Sociedad se encuentra en situación irreversible de iliquidez e insolvencia.

Sobre la base de la documentación aportada por el Banco Hipotecario S.A., el Banco Central de la República Argentina, la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, como así también la información obrante en las actuaciones iniciadas ante esta Institución por denuncias contra el Banco Hipotecario S.A., se llegó a las siguientes conclusiones en cuanto a los problemas de iliquidez e insolvencia irreversibles del Banco Hipotecario S.A.:

- Los préstamos hipotecarios, principal actividad de la entidad, disminuyeron en el período dic-00 / jun-02 de \$ 3.121,08 millones a \$ 2.508,62 millones.
- Se observó un incremento en la cartera irregular de préstamos de la Sociedad, que alcanzó en jun-02 el 30,64% del total otorgado.
- La administración de la entidad demostró una marcada ineficiencia en su gestión, que se reflejó en pérdidas netas durante del período dic-00 / jun-02 por un total de

\$ 2.762,90 millones, de los cuales \$ 2.327,88 millones corresponden al primer semestre de 2002.

- El Banco Hipotecario S.A. presenta graves problemas de liquidez, debido a que financia créditos y obligaciones a largo plazo (teniendo su mayoría vencimientos superiores a los 2 años), con deudas de corto plazo.
- Tomando los activos de corto plazo y de alta probabilidad de cobro (para lo cual deben descontarse los préstamos y títulos del Estado Nacional declarados en default y la cartera irregular de financiaciones), el Banco Hipotecario sólo puede afrontar el 24% de su pasivo de corto plazo (esto es, las deudas de vencimiento menor a un año).
- Conforme los vencimientos plasmados en el balance jun-02 se observa que en el período jul-02 / jun-03, el banco debe afrontar, en forma permanente, obligaciones de pago superiores a los ingresos que obtiene de las financiaciones brindadas por igual período.
- Ante tal escenario, la entidad se vería en la necesidad de refinanciar continuamente su endeudamiento.
- La sumatoria de los pagos que la entidad debe afrontar hasta jun-03 arroja un monto de \$ 2.952,02 millones, mientras que la totalidad de ingresos por cobro de financiaciones a esa fecha alcanza una suma de \$ 513,93 (para el cálculo de este importe, tampoco fueron incluidos los préstamos y títulos del Estado Nacional declarados en default y la cartera irregular de financiaciones).
- Durante el año 2002 se pudo observar una caída de la solvencia del Banco Hipotecario S.A. Tal posición se sustenta en dos premisas:
 - Aumento del pasivo con relación al activo y al patrimonio neto;
 - Deterioro de la calidad del activo, toda vez que el 64,35% corresponde a obligaciones del Estado declarado en default, y el 30,64% de la cartera de préstamos se encuentra en situación irregular.

Por lo hasta aquí expuesto, resultaba claro prever que la Sociedad dejara de pagar a sus acreedores, tal como lo informara el auditor externo, como así también que solicitara sucesivas asistencias crediticias al Banco Central.

Consecuentemente y atento el grado de iliquidez de la entidad, el B.C.R.A. encuadró al Banco Hipotecario S.A. en los términos del artículo 34 de la ley N° 21.526 de Entidades Financieras y solicitó la presentación del Plan de Regularización y Saneamiento.

Respecto al Plan presentado por el Banco para solucionar sus problemas de liquidez, pueden citarse las siguientes políticas planteadas por la entidad:

- Gestión compulsiva de cobranza de los créditos en mora, que atosigan a los deudores hipotecarios, aclarándose que esta política deja de lado la evaluación de la ecuación económica de los 150.000 titulares de créditos otorgados por el Banco Hipotecario Nacional, y desnaturaliza la orientación que la entidad estatal imprimió a tales créditos, esto es, la atención de las necesidades de la población en materia de

vivienda social única y de uso permanente.

- Venta de inmuebles.
- Intento de reestructuración de su deuda.
- Decisión de no pago de las asistencias crediticias (adelantos y redescuentos) recibidas del Banco Central por un total de \$ 376,43 millones. Ante tal posición, se desprende que la entidad aspira transformar las asistencias en subsidios.
- Ausencia de propuestas de aportes de capital por parte de sus accionistas privados.
- Reducción de gastos administrativos, altamente concentrados en gastos del personal.

A la fecha, el BCRA no se ha expedido sobre el rechazo u aprobación del Plan.

De todo lo expuesto, y los fines de evitar mayores perjuicios a todas las partes involucradas (deudores, empleados y Estado Nacional) el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN consideró necesario que el Gobierno Nacional, a la brevedad posible, tome las medidas necesarias a fin de que el Banco Hipotecario S.A. sea reestructurado en los términos del artículo 35 bis de la ley N° 21.526 de entidades financieras, y que revea la política utilizada por la Sociedad, ordenando que la entidad emergente, refleje a través de su operatoria, el objeto social para el que fue creado.

1.5. Solicitud de refinanciación de deudas.

Las quejas referidas al tópico de referencia, se han incrementado notablemente durante el período bajo análisis. Los crecientes índices de desempleo, tuvieron su necesario correlato en las numerosas presentaciones de ciudadanos que manifestaban su imposibilidad de cancelar las deudas mantenidas con entidades financieras. En los casos en que no se advertían irregularidades, se corrió traslado de las presentaciones a las entidades financieras solicitando se contemple la situación particular de cada uno de ellos y se examine la posibilidad de otorgar al deudor un plan de facilidades acorde a su posibilidad económica. En algunos de estos casos, se obtuvieron respuestas favorables de los bancos, los que procedieron a citar a los clientes a fin de ofrecer planes de refinanciación de sus deudas.

1.6. Irregularidades en la entrega de certificados y en el pago de servicios de los BODEN.

En la Institución se recibieron varias denuncias solicitando la intervención del Defensor atento las demoras en la entrega de certificados de tenencia de bonos, principalmente en los casos de entidades en proceso de reestructuración dispuesta por el BCRA en los términos del artículo 35 bis de la ley de entidades financieras.

Al respecto, se indica que se cursaron requisitorias a los bancos involucrados como al ente rector cuyo resultado derivó en soluciones favorables a los reclamos iniciados por tales conceptos.

2. Entidades aseguradoras y Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN).

2.1. Contratos de seguro de retiro y su pesificación

En la actualidad se encuentra en pleno trámite la investigación relativa a la incidencia de la pesificación de las deudas de los títulos de la deuda pública sobre los contratos de referencia. Esta compleja problemática se vincula con la normativa dictada por el Estado Nacional con relación a las inversiones de estas empresas, con la composición de su cartera de inversiones y en relación con la factibilidad de cumplir con las prestaciones comprometidas en la moneda originariamente pactada, a fin de evaluar la probabilidad de la existencia de un desplazamiento patrimonial de la masa de asegurados hacia estas entidades que no cuente con una adecuada fundamentación.

2.2. Problemáticas vinculadas a las inversiones y la incidencia de la normativa argentina sobre la solvencia de las aseguradoras

Como se desprende de lo expuesto en el punto precedente, la normativa que incide sobre las inversiones de las entidades aseguradoras tiene directa incidencia sobre su solvencia, tanto a largo como a corto plazo. Se trata, en definitiva, de contratos de larga duración cuyas prestaciones dinerarias han sido severamente afectadas. En la medida en que los títulos de la deuda del Estado Nacional que componían la cartera de inversiones de estas entidades se encuentren en default o sus rentas resultaren pesificadas, se podría afectar el debido cumplimiento de sus obligaciones.

Al respecto, se ha solicitado a la SUPERINTENDENCIA DE SEGUROS DE LA NACIÓN que informe la composición de la cartera de inversiones de las aseguradoras, como asimismo las propuestas ofrecidas por éstas en el marco del Decreto N° 1558/02.

2.3. Alteración de las prestaciones comprometidas con anterioridad a la pesificación en los contratos de seguros.

Por obvia repercusión de la pesificación de las acreencias operada en nuestro país, y de su imposibilidad de actualización, el principio de la reparación integral se ve afectado. Debido a la escasa e imprecisa información, se recibieron múltiples consultas de los particulares, brindándose asesoramiento acerca del encuadramiento que cabe dar a los contratos celebrados con anterioridad a la vigencia de la normativa aludida.

2.4. Situación de indefensión de los clientes respecto a los bancos en los contratos de seguros accesorios a contratos bancarios.

Sobre este tema se encuentra en curso de investigación la afectación de los derechos de los consumidores respecto a los contratos de seguro accesorios a contratos bancarios. Esta operatoria importa la mayor parte de las veces, la celebración de contratos de seguro con empresas aseguradoras vinculadas a las entidades financieras, cuyos productos son frecuentemente ofrecidos al celebrarse contratos bancarios. Dado que en algunas oportunidades el beneficiario del seguro es el banco por el saldo adeudado, pero también lo es el cliente, suele enfrentarse el adecuado resguardo de los intereses de ambas partes sobre esta operatoria y su dinámica trata la investigación iniciada.

2.5. Contratos de seguro de vida.

Sobre este tópico se ha intervenido en numerosos casos en los cuales los beneficiarios de seguros de vida han tenido dificultades para percibir las prestaciones ante el fallecimiento de los asegurados. Sobre esta cuestión ha tenido lugar el asesoramiento de numerosos ciudadanos a quienes se los asistió fundamentalmente en orden a rescatar las sumas percibidas por este concepto, en cuanto fue expresamente excluida de la indisponibilidad de los depósitos.

3. Ministerio de Economía de la Nación.

3.1. Problemáticas originadas a partir de la declaración de default del Estado Nacional.

Falta de pago de LETES.

Se recepcionaron denuncias en esta Institución, sobre la falta de pago por parte de entidades bancarias, de LETES cuyo vencimiento operó en forma previa al dictado de las normas que impusieron restricciones a los depósitos bancarios.

En respuesta a las requisitorias de esta Institución, la OFICINA NACIONAL DE CREDITO PUBLICO del MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA NACION, reconoció el derecho de los presentantes a cobrar su acreencia en dólares estadounidenses billetes de libre disponibilidad, indicando que “los bancos intervinientes deberán saldar los montos en dicha moneda, toda vez que ha ocurrido el pago de los mencionados títulos con anterioridad al dictado del Decreto 214/2002 del P.E.N”. Asimismo, manifestaron que: “...se ha instruido al BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA al cumplimiento de lo antes expuesto a través de las entidades intervinientes, a fin de asegurar al inversor final el pago de las LETES con vencimiento hasta el 14/12/01 en Dólares Estadounidenses”.

Por lo expuesto, se procedió a recomendar al MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA NACION y al BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, que adopten las medidas para que los fondos oportunamente transferidos a las entidades financieras para el pago de Letras del Tesoro (LETES), cuyos vencimientos operaran con anterioridad al dictado del Decreto 214/02, sean abonados a sus titulares en dólares estadounidenses billete de libre disponibilidad.

3.2. Falta de aceptación de Bonos de la provincia de Entre Ríos (BOFEs).

Ante la imposibilidad de adquirir productos y/o cancelar obligaciones con los bonos provinciales “federales”, varios ciudadanos de Entre Ríos solicitaron la intervención del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION, señalando que gran parte de los empleados y trabajadores provinciales reciben el 100% de sus haberes en esos bonos y que negocios o empresas no los aceptan como medio de pago o sólo aceptan el CINCUENTA POR CIENTO (50 %) para cancelar sus obligaciones.

Considerando que varias provincias habían adoptado medidas tendientes a establecer la obligatoriedad de aceptación de los bonos por ellas emitidos, a fin de conservar su valor cancelatorio y en resguardo de los derechos de sus ciudadanos, se resolvió exhortar al GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE ENTRE RIOS a que disponga las medidas que resulten necesarias para que los distintos sujetos de la economía provincial, acepten los bonos

provinciales como instrumento cancelatorio de obligaciones.

3.3. Perjuicios a los ciudadanos del interior del país originados en la discriminación de la AFIP en la aceptación de bonos provinciales para la cancelación de impuestos nacionales.

Dada la cantidad de quejas recibidas se analizó la cuestión concluyéndose que el stock de bonos-cuasimonedas que poseen los ciudadanos representa el 48,66 % respecto del circulante monetario, con lo cual tales instrumentos revisten un carácter esencial en las transacciones económicas de más de 10 provincias.

A su vez el Estado Nacional se opone a la cancelación de las obligaciones nacionales a través de las cuasimonedas. Dada tales premisas, queda claro que se han violentado los principios constitucionales de igualdad (art. 16), razonabilidad (art. 28) propiedad (arts. 14 y 17), y seguridad jurídica (art. 33).

Consecuentemente, devino necesario recomendar al MINISTERIO DE ECONOMIA:
1.- El avance en la eliminación de las cuasimonedas, a fin de iniciar el ordenamiento monetario del país y la reconstrucción de la moneda y 2.- hasta tanto se logre el mencionado objetivo, teniendo en cuenta la magnitud del total de bonos-cuasimoneda actualmente en circulación, implementar mecanismos idóneos a fin de que todo poseedor de un bono y/o Letra -cuasimoneda provincial, pueda cancelar sus obligaciones tributarias nacionales tal como efectivamente pueden hacerlo los poseedores de PATACONES.

Ello, en el entendimiento que de no darse tal situación resultaría contradictorio y discriminatorio todo el andamiaje creado por el Gobierno Nacional para la cancelación de obligaciones tributarias nacionales en concepto de distribución de Coparticipación Federal.

4. Entidades mutuales (I.N.A.E.S. y A.N.Se.S.).

4.1. Irregularidades en el cobro de créditos por parte de diversas mutuales.

Se inició una investigación de oficio con motivo de la cantidad de quejas recibidas por parte de la clase pasiva, las cuales se referían a irregularidades con las deducciones efectuadas en los beneficios previsionales por parte de la ANSeS en concepto de pago de préstamos otorgados a través de entidades mutuales.

De la información recabada en las actuaciones tramitadas en el Area, se advirtió un indebido cumplimiento del deber de información. Particularmente esto es visible, con relación al desconocimiento de la operatoria por parte de los solicitantes en cuanto al monto, interés y número de cuotas establecidas, y en especial, en cuanto a la necesidad de requerir expresamente su desafiliación de la mutual para que cese el descuento de las cuotas sociales una vez finalizado el pago del préstamo.

En numerosas presentaciones se ha denunciado el carácter apócrifo de la firma inserta en solicitudes de nuevos créditos instrumentados como supuestas renovaciones de otros anteriores. Cabe tener presente que esta operatoria requiere del consentimiento del tomador del crédito, por una parte, y de la participación de tres entidades que posibilitan su otorgamiento: la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL

(ANSeS), una entidad financiera y una entidad mutual o cooperativa.

Los jubilados y pensionados, a fin de obtener el crédito, deben reunir la calidad de socios de una entidad mutual o cooperativa a quien la entidad financiera ofrece sus servicios. Esta última aporta el capital que será objeto del mutuo y establece la tasa de interés que habrá de aplicarse. De esta manera, los solicitantes del crédito suscriben en la generalidad de los casos dos contratos: uno relativo a la afiliación de la mutual o cooperativa, que tiene como partes al jubilado o pensionado y a la institución a la que ingresa como asociado y, por el otro, un contrato de mutuo o préstamo dinerario, que le es brindado en su calidad de socio de la cooperativa o mutual y que es suscripto por éstas con la financiera que lo otorga. Por otra parte, se suscribe un convenio de colaboración entre la entidad mutual y/ o cooperativa y la financiera que enmarca cuestiones prácticas relativas a su implementación, dentro de las cuales habitualmente se incluyen cláusulas restrictivas de responsabilidad con relación al tomador del mutuo.

Las entidades de este tipo, a través del código de descuento otorgado por ANSeS, perciben en forma directa gracias a la retención practicada sobre la liquidación de haberes, los importes correspondientes a la cuota social y al pago mensual de las cuotas del crédito acordado por la financiera. Así, los importes correspondientes al crédito son ingresados posteriormente por la mutual o cooperativa a la financiera.

Se advierte que la ANSeS practica los descuentos de conformidad con los datos remitidos por las entidades, sin realizar contralores de ninguna especie, lo que ha llevado a que el cese de descuentos indebidos demore varios meses hasta que, una vez advertida la irregularidad que afecta el descuento, pueda ser detectada e incorporada al sistema. Y, por tanto, que el sistema requiere de una optimización con el propósito de proteger los intereses de los mutuarios sin perder de vista que la implementación de este sistema presenta la ventaja de posibilitar el acceso al crédito de la clase pasiva, cuyos integrantes, en razón de su edad y de los requisitos exigidos por las entidades bancarias, se encuentran prácticamente excluidos de estas operatorias.

Por ello, se estima necesario un mecanismo por parte de la ANSeS que permita corregir en forma ágil las deficiencias de los descuentos que afectan a sus beneficiarios, sin perder de vista que en tanto estos descuentos se practican sobre beneficios previsionales de naturaleza alimentaria. Cabe añadir, además, la incidencia en estos casos de lo normado por los artículos 4° y 36° de la Ley N° 24.240 de DEFENSA DEL CONSUMIDOR. El artículo 4° establece que “Quienes produzcan, importen, distribuyan o comercialicen cosas o presten servicios, deben suministrar a los consumidores o usuarios, en forma cierta y objetiva, información veraz, detallada, eficaz y suficiente sobre las características esenciales de los mismos”. Por otra parte, el art. 36 de la normativa citada determina que “En las operaciones de crédito para la adquisición de cosas o servicios deberá consignarse, bajo pena de nulidad: el precio de contado, el saldo de deuda, el total de los intereses a pagar, la tasa de interés efectiva anual, la forma de amortización de los intereses, otros gastos si los hubiere, cantidad de pagos a realizar y su periodicidad, gastos extras o adicionales si los hubiera y monto total financiado a pagar”.

Las deficiencias apuntadas involucran a un sector de la sociedad que requiere de una especial protección por parte del Estado: la clase pasiva, titular de los derechos de la seguridad

social, objeto de específica tutela reconocida en nuestra Constitución Nacional por vía de los artículos 14 bis y art. 75 inciso 22.

Por lo expuesto, se recomendó a la ANSeS para que se verifique en forma previa a su implementación:

a) el número e importe de cuotas a descontar sobre el haber del interesado, incorporándose esta información en la liquidación de haberes;

b) en caso de renovación de una línea de crédito, se requiera de la firma certificada del solicitante por parte de autoridad policial o de ANSeS;

c) ante la recepción de denuncias por irregularidades en los descuentos practicados, se intime por un plazo abreviado a la mutual cooperativa a fin de que brinde explicaciones suficientes bajo apercibimiento de suspenderla en forma preventiva.

CAPITULO IV

**ACTUACION DEL AREA IV:
USUARIOS, CONSUMIDORES, CONCESIONES,
OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS Y
ENTES REGULADORES**

INTRODUCCION.

Son de público conocimiento los avatares sucedidos con relación al llamado a renegociación de los contratos de obras y servicios públicos, durante el 2002, y los continuos y permanentes rumores de inminentes aumentos tarifarios. Ello generó, como lógica consecuencia, que el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION siguiera atentamente el tratamiento de los distintos aspectos involucrados en el marco de la renegociación de los referidos contratos.

En tal contexto, se formularon sucesivas recomendaciones solicitando la celebración de audiencias públicas. A la vez, se elaboraron distintos informes haciendo conocer la posición asumida por el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION en pos del cumplimiento de todas aquellas normas que determinan la celebración de esas audiencias, así como la imposibilidad de suplirlas por Documentos de Consulta.

No obstante lo expuesto y en relación con los reclamos de los usuarios de servicios públicos durante el 2002, puede decirse que no se observaron variaciones de fondo en cuanto a los motivos que los originaron (con respecto a las quejas de años anteriores), aunque sí se verificó un incremento de presentaciones por dificultades o la imposibilidad de afrontar sus pagos por falta de recursos económicos. Muchos, hicieron saber su posición contraria a cualquier tipo de aumento.

TEMATICA.

1. La renegociación de los contratos de obras y servicios públicos.

En el marco de la Ley N° 25.561, el H. CONGRESO DE LA NACIÓN declaró la Emergencia Pública en Materia Social, Económica, Administrativa, Financiera y Cambiaria. Fruto de ello, hubo evidentes cambios en materia jurídica, económica y social.

La referida ley, autoriza al Poder Ejecutivo a renegociar los contratos celebrados por la Administración Pública bajo normas de derecho público. En el caso de los contratos que tengan por objeto la prestación de servicios públicos, deberán tomarse los siguientes criterios:

- el impacto de las tarifas en la competitividad de la economía y en la distribución de los ingresos;
- la calidad de los servicios y planes de inversión cuando ellos estuviesen previstos contractualmente;
- el interés de los usuarios y la accesibilidad de los servicios;
- la seguridad de los sistemas comprendidos;
- la rentabilidad de las empresas.

Para otorgar credibilidad y viabilidad a las referidas modificaciones contractuales, según la citada ley, las mismas deberán concretarse garantizando los derechos de los usuarios y consumidores consagrados por el artículo 42 de la Constitución Nacional.

A través del Decreto N° 293/2002 se encomendó al MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA NACION la renegociación de los contratos que tengan por objeto la prestación de obras y servicios públicos, y fue en ese contexto que se creó la COMISION DE RENEGOCIACION DE CONTRATOS DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, a la cual el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION fue invitado a participar.

Inicialmente se aceptó esta invitación con el fin de tutelar los derechos de los ciudadanos, evitando la reiteración fallas sistemáticas ya detectadas en ocasión de haberse efectuado las modificaciones contractuales, las que fueron oportunamente cuestionadas a través de recomendaciones, informes especiales y acciones judiciales.

Al mismo tiempo, fue creada en la órbita de esta Institución la Comisión Técnica de Obras y Servicios Públicos, la cual se abocó a analizar los distintos contratos de obras y servicios públicos y a elaborar informes relacionados con los mismos, y con la situación económica-social en la que se encuentran los usuarios.

Con anterioridad a aquella invitación, se recomendó al MINISTERIO DE ECONOMÍA que convocara a Audiencias Públicas para debatir las modificaciones a los contratos de obras y servicios públicos en el marco de la Ley N° 25.561 y del Decreto N° 293/02, para garantizar el derecho de usuarios y consumidores.

Por otra parte, esta Institución concurrió a las reuniones convocadas por la Comisión donde informó lo actuado hasta el momento, consistente, básicamente, de:

- la organización, constitución y funcionamiento de la Comisión;
- la información requerida a las diversas empresas;
- la exposición de la situación técnico-económica de las prestadoras.

Paralelamente al desarrollo de las tareas de la Comisión de Renegociación, el Ministerio de Economía dispuso que los organismos descentralizados, centralizados y desconcentrados de la Administración Pública Nacional, como así también los órganos de regulación y control, debían abstenerse de adoptar decisiones que afecten directa o indirectamente los precios y tarifas de los servicios públicos, afianzando de esta manera la función y el objetivo de creación de la Comisión.

Sin embargo, luego, se dictaron diferentes normas que desnaturalizaron el rol de la Comisión, quitándole herramientas de negociación y privándola de eficacia. Es decir que, mientras se hallaba la Comisión de Renegociación analizando las posibles alternativas de solución, el Poder Ejecutivo Nacional adoptó decisiones que incidían directamente sobre cuestiones que debían ser tratadas y resueltas en la Comisión.

En este estado, no podemos dejar de considerar que el derecho a la calidad en la prestación de un servicio público le corresponde a los usuarios (art. 42, Constitución Nacional) porque son quienes, a través de la tarifa, pagan para ello. Tanto la Ley N° 25.561 como otras normas posteriores, exigen el mantenimiento de los niveles de calidad alcanzados en los servicios públicos. Como ello no es una mera declaración, debe asegurarse la efectiva defensa de los derechos de los usuarios, la que se logra a través de controles de los niveles de calidad en la prestación de los servicios.

Desnaturalizado el espíritu de creación de la Comisión de Renegociación, dado que las facultades inicialmente otorgadas fueron asumidas directamente por el Poder Ejecutivo, no quedó al DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION más que apartarse de la misma. En el mismo acto, ratificó la Resolución D.P. N° 26/02 que recomendara la convocatoria de Audiencias Públicas y dejó claro que continuaría ejerciendo, en defensa de los usuarios, las facultades conferidas por el artículo 86 de la Constitución Nacional y la Ley N° 24.284.

Sin perjuicio de dicha decisión, la Comisión Técnica creada en esta Institución continuó desarrollando sus cometidos, entre los cuales se destacan las reuniones mantenidas con diferentes Asociaciones de Usuarios como así también con distintas prestadoras de servicios.

Siguiendo con la renegociación de los contratos de obras y servicios públicos, es oportuno recordar que la sanción de la Ley N° 23.696 trajo como consecuencia un cambio profundo en la estructura del Estado y la transferencia de actividades del sector público al privado, dado que la gestión de actividades que tradicionalmente se hallaban a cargo del Estado fue cedida a grupos privados.

En este grupo, se destacan las actividades referidas a la prestación de servicios públicos, es decir aquellos que resultan esenciales para la comunidad por cubrir aspectos básicos para su subsistencia y forman parte de los derechos humanos; esto es, la provisión de agua potable, de energía eléctrica, de gas, de telecomunicaciones, transporte, etc.

Transcurrido un tiempo considerable desde la reforma del Estado, en lo que se refiere

a servicios públicos, se puede efectuar la siguiente síntesis:

- se observó una transformación de monopolios estatales en privados;
- los marcos regulatorios no son adecuados, haciendo a la debilidad de los entes de control;
- existen entes reguladores sin la conveniente independencia del poder gubernamental para cumplir con su función específica;
- existe una permanente renegociación de los contratos en detrimento de los usuarios,
- se observa una evolución tarifaria por encima de los incrementos generales de precios;
- se evidencia una escasa preocupación por la defensa y resguardo de los intereses de los usuarios.

Este último punto es el crítico, atento la escasa o casi nula participación de los usuarios y el desequilibrio entre los usuarios y las empresas prestatarias de servicios.

El artículo 42 de la Constitución Nacional establece: "Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios y de las provincias interesadas en los organismos de control".

Una de las dificultades con la que nos enfrentamos después de la reforma constitucional de 1994, es que no se han sancionado los marcos regulatorios exigidos por el artículo 42 citado ya que, por ahora, existen el del gas y electricidad (leyes 24.076 y 24.065). Y que falta readecuar los preexistentes y dictar una ley marco con lineamientos generales de funcionamiento sin dependencia del Poder Ejecutivo.

En el nuevo esquema que plantea la Ley de Emergencia Económica, no puede dejar de considerarse que como parte indispensable del sistema se debe garantizar:

- la realización de audiencias públicas antes de la adopción de medidas generales;
- la aplicación de la ley de defensa del usuario y del consumidor y otros mecanismos de regulación;
- la plena vigencia del artículo 42 de la Constitución Nacional;
- tarifas como contraprestación justa y razonable tanto para el contratista como para el usuario;

- sanciones pecuniarias para la mala prestación del servicio.

En reiteradas oportunidades esta Institución recomendó al MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN y al JEFE DE GABINETE DE MINISTROS, que sean convocadas Audiencias Públicas para debatir las modificaciones a los contratos de obras y servicios públicos. Sin embargo, el primero de los organismos mencionados decidió adoptar el procedimiento de efectuar observaciones a un Documento de Consulta a los fines de “debatir” la renegociación de algunos contratos de obras y servicios públicos, procedimiento éste que no contempla la realización de un debate -entendido como intercambio de opiniones y observaciones- sino, solamente, la reunión de diversas opiniones sin lugar a discusiones o intercambios de ideas.

Frente a lo expuesto, cabe preguntarse ¿de qué manera se concibe el intercambio cuando las partes no mantienen diálogo entre ellas sino que cada una de ellas se limita a un círculo cerrado de opiniones o comentarios por escrito, siendo el eje del “debate” el funcionario público y no los destinatarios de las medidas (usuarios y sus asociaciones representativas)?

De lo antedicho surge que las pautas que permitan una adecuada renegociación sólo se lograrán si las mismas han sido precedidas por un debate abierto, en el cual todos los interesados puedan participar, objetivo que única y exclusivamente podrá alcanzarse mediante la celebración de Audiencias Públicas.

2. Informes y estudios sobre distintos aspectos vinculados con la renegociación de los contratos y la situación actual.

La Comisión Técnica creada en el ámbito de la Institución, durante el año 2002 profundizó diversos estudios venía realizando desde hacía dos años.

La concepción moderna del servicio público incorpora aspectos novedosos en lo referente al alcance de la prestación que constituye su objeto, que por diferentes razones no fueron debidamente advertidos o considerados por quienes la elaboraran originariamente. Así, en una primera etapa y a pesar de revestírsele de ciertas características excepcionales, se tendió a asimilarlo a una transacción comercial común cuyo núcleo consistía en recibir un bien (el “servicio”) a cambio de una contraprestación pecuniaria, pero omitiéndose dar al término “servicio” toda la amplitud que dicha acepción posteriormente adquirió a la luz de las modernas teorías económicas y organizacionales. En efecto, ese concepto primitivo de “servicio” ha evolucionado, acompañando a los cambios operados en el nivel de vida de los clientes con sus correlativamente mayores demandas en cuanto a calidad y variedad de las prestaciones y, también, al progreso tecnológico que incrementó las posibilidades de satisfacerlas.

Ya no es suficiente la mera entrega del producto (electricidad, por caso) ni la calidad pactada (la tensión). Resulta necesario un servicio adecuado a las exigencias de sus clientes y para ello deberá contener otros atributos como un eficaz sistema de atención de reclamos, puntual entrega de las facturas con una correcta imputación de los consumos, control de averías, y por supuesto, precio justo y equitativo, y demás exigencias que surjan en función de la evolución de las necesidades de los usuarios.

La ausencia de tan solo uno de estos componentes, significa desnaturalizar la esencia de lo que debe entenderse como la correcta prestación de un servicio público, y debe provocar la inmediata intervención del ente regulador correspondiente para que, en defensa del interés de los usuarios, obligue a la empresa a implementar las medidas correctivas necesarias para incorporarlo al servicio de que se trate.

Precarización laboral, y presión sobre el usuario/contribuyente.

Siempre se ha considerado que el usuario de un servicio público abona la prestación del mismo mediante el pago de la tarifa. Pero, analizando la estructura impositiva de las facturas de esas prestaciones, nos encontramos que el usuario resulta ser, además, un importante contribuyente del sistema impositivo nacional y provincial, cuyas normas no distinguen su capacidad contributiva. Indigentes, pobres, desempleados, asalariados, empresarios o profesionales, todos aportan por igual. Tal presión impositiva, lo convierten en un “usuario/contribuyente”.

A partir de 1998 se verificó una progresiva caída del salario en toda su estructura, con el agravante de la “pesificación” y la incidencia de un proceso inflacionario sobre los valores reales de los salarios. Todo, aparejando una disminución de la capacidad financiera de los usuarios para mantener sus niveles de consumo.

Como resultado de la crisis, además del elevado índice de desocupación (18,3 %), es importante analizar el nivel de precarización de aquel sector de la población que se encuentra en situación de empleo.

PRECARIZACION DEL NIVEL DE EMPLEO: OCTUBRE DE 2002 (cifras en miles).

Aglomerados urbanos	Total de ocupados	Asalariados	Sub-Ocupados	Ocupados precarios		
				Ingresos = < \$200	Otros (*)	Total Precarios
Ciudad de Buenos Aires	1246,1	243,7	231,6	131,0	639,8	770,8
Conurbano Bonaerense	2923,8	898,1	798,8	767,5	459,4	1226,9
Córdoba	422,4	107,9	98,7	130,5	85,3	215,8
Mendoza	335,0	83,8	80,0	123,4	47,8	171,2
Rosario (Santa Fe)	410,9	90,3	92,0	102,1	126,5	228,6
Tucumán	234,9	81,0	59,5	82,7	11,7	94,4

Fuente: INDEC

(*) Subocupados no calificados, servicio doméstico, planes de empleo, cartoneros, club del trueque, etc.

PRECARIZACION DEL NIVEL DE EMPLEO: OCTUBRE DE 2002 (cifras en %)

Aglomerados urbanos	Total de ocupados	Asalariados	Sub-Ocupados	Ocupados precarios		
				Ingresos = < \$200	Otros (*)	Total Precarios
Ciudad de Buenos Aires	100,0	19,6	18,6	10,5	51,3	61,8
Conurbano Bonaerense	100,0	30,7	27,3	26,2	15,8	42,0
Córdoba	100,0	25,6	23,4	30,9	20,1	51,0
Mendoza	100,0	25,0	23,9	36,8	14,3	51,1
Rosario (Santa Fe)	100,0	22,0	22,4	24,9	30,7	55,6

Tucumán	100,0	34,5	25,3	35,2	5,0	40,2
---------	-------	------	------	------	-----	------

Fuente: INDEC

(*) *Subocupados no calificados, servicio doméstico, planes de empleo, cartoneros, club del trueque, etc.*

Del análisis de los cuadros precedentes se pueden distinguir los siguientes datos reveladores:

- a) La precarización del nivel de empleo para octubre de 2002 indica que en el sector ocupados de la ciudad de Buenos Aires, el sector precarizado representa el 61,8 %; en el Conurbano Bonaerense el 42 %, de los cuales el 26,2 % corresponden a empleados con ingresos iguales o menores a \$ 200. La estructura principal de ocupados precarios está constituida por subocupados no calificados que tienen ingresos igual o menores a \$ 200.
- b) Los subocupados, en líneas generales, tienen los mismos valores porcentuales que el sector de asalariados.
- c) Sobre el nivel nominal de personal ocupado, las cifras son elocuentes. De 2.980.000 en el Conurbano Bonaerense, solamente reúnen las condiciones de asalariado 890.000. En la provincia de Córdoba: de 422.000 ocupados aquéllos representan 107.000. Y en Rosario: de 410.000 el rango asalariado es de solamente 90.000.

Resumiendo: la caída del salario real en un 60 %, el nivel de pobreza en el que se encuentra el 53 % de la población, la precarización del nivel de empleo y el alto nivel de desocupación (del 21 % en el conurbano bonaerense y del 39,1 % respecto a jefes de hogar desocupados), son las variables sustantivas para señalar que la ecuación económica del usuario se encuentra totalmente deteriorada.

Estructura del ingreso según cargo:

	mayo 2000 (u\$s)	mayo 2002 (\$)
Gerente		
Finanzas	6.550	3.611
Informática	5.684	2.216
Producción	5.536	3.292
Comercial	6.056	2.877
Empleado		
Industria	1.122	763
Agricultura	609	415
Servicios	1004	783
Construcción	625	425

Fuente: INDEC, SIJP, Encuesta propia.

Del cuadro se desprende la caída del salario reseñada, con valores equiparados a los de los años 1992/1993, lo cual denota una disminución de la capacidad financiera de los usuarios/contribuyentes para poder mantener sus niveles de consumo. Tal es así que la merma en la demanda de los servicios públicos, es la siguiente: 10 % en generación eléctrica; 29,9 % transporte interurbano; 13 % en subterráneos; 5 % en gas natural; 10 % en telefonía pública; 24,5 % en llamadas interurbanas; 11,6 % en llamadas urbanas; 11,4 % (Fuente

INDEC).

No resulta difícil advertir que estamos frente a una situación que conllevará, seguramente en el corto plazo, a una mayor pérdida en la calidad de los servicios públicos, que sumada a la drástica caída de los niveles de consumo conducirá a una superlativa destrucción de las fuentes de trabajo.

Niveles de demanda con crisis de financiamiento

De mantenerse los niveles de ingreso, precarización del empleo y elevada presión fiscal, la tendencia futura de la demanda de los servicios públicos deviene en crítica. Los datos del cuadro siguiente señalan los valores a los que podría llegarse.

Niveles de demanda con crisis de financiamiento:

SERVICIOS	Demanda 1993	Demanda 2001	Demanda en crisis
ELECTRICIDAD			
Energía entregada a usuarios residenciales en MWh (con datos del año 2000)	14.412.492	20.809.790	6.397.298
GAS			
Gas Natural entregado a usuarios residenciales en miles de m3 de 9300 kcal	5.604.774	6.707.365	1.102.591
TELEFONIA			
Telefonía Básica - Líneas en servicio	3.982.435	7.972.364	3.989.929
Celulares - Líneas en servicio	1.405.400	6.717.825	5.312.425
SUBTES			
Pasajeros transportados por METROVIAS S.A.	197.000.000	241.744.000	44.744.000
TRANSPORTE AEROCOMERCIAL			
Cabotaje - Pasajeros transportados	3.707.000	5.008.089	1.301.089
Internacional - Pasajeros transportados	4.251.000	6.027.298	1.776.298
CORREO			
Correo - toneladas transportadas	7.958.000	11.035.387	3.077.387
Servicio de Cabotaje - toneladas transportadas	3.707.000	5.008.089	1.301.089
Servicio Internacional - toneladas transportadas	4.251.000	6.027.298	1.776.298

Fuente: INDEC - Elaboración propia con información empresarial.

Frente al estado de situación de los usuarios/contribuyentes (a saber: alto desempleo (18,3 %), grave precarización del nivel de empleo, fuerte caída de la demanda de los servicios públicos, expulsión de empleo de las empresas del sector), el Poder Ejecutivo persiste en mantener una fuerte y agresiva estructura impositiva sobre las facturas de los servicios públicos.

A modo de síntesis, se elaboró el siguiente cuadro sobre la incidencia impositiva total en la facturación de servicios, como promedio ponderado por cada provincia:

	Casa de Familia	Gran Cliente	PYME
Electricidad	44,16%	34,6%	48,81%
Gas	32,37%	38,37%	52,51%
Agua	28,50%	39,50%	51,64%

Teléfonos	26,31%	33,01%	46,51%
-----------	--------	--------	--------

Cómo es lógico suponer, numerosas quejas presentadas en esta Institución dan cuenta de la insatisfacción por la cuantía de las tarifas; también por lo gravoso que resulta el componente impositivo.

Los servicios públicos giran sobre tres grandes ejes: la rentabilidad de las empresas prestatarias, los impuestos del Estado y los ingresos de los usuarios. Por lo tanto, a la hora de analizar modificaciones en los cuadros tarifarios, de ninguna manera puede evaluarse el factor rentabilidad empresarial y excluirse del análisis la presión tributaria y los ingresos de los usuarios.

Así las cosas, en el marco de la actual crisis económica por la que atraviesan los usuarios/contribuyentes de los servicios públicos, la alta presión tributaria es un componente que genera una fuerte exclusión de usuarios del sistema, situación a la cual los gobiernos no le prestan la debida atención y su permanencia en el mediano plazo incrementará la crisis de la demanda de los servicios públicos.

En síntesis, sin un análisis de la carga tributaria, del nivel de ingresos de los usuarios y de la razonabilidad de la renta empresarial en tiempo de crisis, resulta una imprudencia pensar en un ajuste de tarifas.

Por lo expuesto y sentadas las dificultades por las que atraviesan los usuarios, no hay otra solución que debatir, en Audiencia Pública, los aspectos involucrados en la renegociación de los contratos de obras y servicios públicos.

3. Servicio de agua potable y cloacas.

3.1. Principales reclamos.

En relación a este servicio, puede señalarse que los reclamos presentados por los usuarios durante el 2002, básicamente, se refieren a:

- Excesos en la facturación del servicio.
- Cambio de categoría del inmueble.
- Calidad del servicio.
- Falta de presión.
- Facturación global a consorcios.
- Corte del servicio.
- Cobro del servicio aunque el mismo no se preste.
- Dificultad para poder abonar las facturas por razones económicas.

3.2. Actuaciones relevantes.

3.2.1. Facturación Global.

Oportunamente, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN solicitó en sede

judicial la declaración de nulidad de los artículos 5 y concordantes del Decreto N° 787/93, de las Resoluciones N° 8 y 12 del año 1994 dictadas por el ETOSS, y de toda otra norma que permita la facturación en forma global -a través de un medidor único- en los edificios de propiedad horizontal. Y fue, en ese sentido, que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la nulidad de dichas resoluciones por entender que el ETOSS "...no pudo dictar las resoluciones anuladas ya que sólo puede ejercer sus funciones dentro de los límites de las normas que le encomiendan sus facultades, las que, en lo referente a tarifas, sólo le otorgan el poder de verificar la procedencia de las revisiones y ajustes que... deban aplicarse a valores tarifarios, aprobar los cuadros tarifarios y precios de los servicios que preste el concesionario y verificar que el concesionario cumpla con el régimen tarifario vigente... pero no desvirtuar el sentido de ese régimen mediante el establecimiento de obligaciones no previstas en él".

Pese a los términos de dicha sentencia, han sido numerosas las quejas que se han recibido y se reciben en esta Institución, relativas a los perjuicios derivados de la facturación global; fundamentalmente ante la falta de pago de algún propietario, la asunción de una deuda por un servicio no utilizado y la posibilidad de corte del mismo.

A modo de ejemplo pueden señalarse las dificultades que tendría el propietario de una unidad funcional para enajenarla en caso que el consorcio registre deuda, ya que no podría obtener un libre deuda del servicio y se lo obligaría a asumir la deuda del consorcio para liberarse; ello, con clara afectación de su derecho de propiedad.

Debe ponerse de resalto que AGUAS ARGENTINAS S.A., continúa facturando el servicio en forma global, a pesar de encontrarse anuladas aquellas resoluciones.

Fue por ello que se dictó la Resolución D.P. N° 127/02, mediante la cual se recomendó al ENTE TRIPARTITO DE OBRAS Y SERVICIOS SANITARIOS que: a) proceda a derogar las Resoluciones ETOSS N° 8/94 y 12/98; y b) instruya a AGUAS ARGENTINAS S.A. para que cese con las intimaciones de corte de servicio, hasta tanto se regularice la facturación.

Atento la falta de respuesta por parte del Ente, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, recordó al Presidente del ENTE TRIPARTITO DE OBRAS Y SERVICIOS SANITARIOS los deberes legales y funcionales establecidos por el Decreto 999/92 y modificaciones, y el artículo 239 del Código Penal, otorgándosele un nuevo plazo para responder acerca de las medidas que dispondría en relación a la recomendación.

Tardíamente, respondió destacando que ese organismo considera que las Resoluciones ETOSS N° 8/94 y 12/94 han quedado extinguidas a partir del dictado del fallo de la CSJN con efecto erga omnes. Es decir que, independientemente de la gravedad de su actitud de no responder a las recomendaciones efectuadas por el Defensor, demostró ineficiencia e inoperancia ante la actitud del concesionario dado que no ejerció sus facultades para hacer cumplir el contrato de concesión bajo el velo de la sistemática aplicación de procesos sancionatorios, los que si bien corresponden a una de las funciones del Organismo, no dan respuesta ni solución alguna a los usuarios cuyos derechos se ven vulnerados a raíz del mentado incumplimiento.

3.2.2. Perjuicios en el sistema de facturación a usuarios no residenciales.

AGUAS ARGENTINAS S.A. ha incurrido en incumplimiento contractual respecto al

sistema implementado en la facturación del servicio de provisión de agua potable y servicios sanitarios a los usuarios UNR Clase I y UNR Clase II, con exclusión de los comprendidos en los artículos 5 y 7 del Régimen Tarifario. A pesar de ello, el Ente Regulador avaló tal proceder mediante el dictado de la Resolución N° 66 del 23 de marzo de 1995, que extralimitándose en sus facultades, modificó el marco normativo.

Efectuado un del plexo normativo en materia tarifaria, se pueden realizar las siguientes observaciones:

La Resolución ETOSS N° 66/95 viola el Contrato de Concesión y Marco Regulatorio.

El principio general de la concesión es el régimen medido. Ahora bien, el artículo 45 del marco regulatorio prevé para el caso que el concesionario no pudiera implementar de inmediato el régimen medido, que se le otorgarán dos años para hacerlo, y durante tal período se aplicará el régimen de cuota fija. Cuando a pesar de haberse vencido el plazo no existiese una real medición de consumos, sólo podrá facturar el cargo fijo establecido para cada categoría.

Además, el régimen medido, resulta de aplicación obligatoria para el concesionario respecto de clientes no residenciales y venta de agua en bloque, aunque un régimen de excepción y de carácter transitorio posibilitó la existencia de algunas categorías que conserven el sistema de cuota fija. Pero la opción, para concesionario y usuarios, es sólo para los casos no contemplados por los inc a) y b) del art. 45 del Marco; esto es, para usuarios no residenciales y venta de agua en bloque.

El ETOSS, extralimitándose en sus facultades y merced a la resolución citada, modificó el régimen tarifario al establecer un sistema de opción al usuario no residencial para la incorporación al régimen medido, cuando tal incorporación debió ser obligatoria por parte de la concesionaria. Y extendió en el tiempo, sin plazo alguno, la prórroga para la implementación inmediata del Régimen Tarifario Medido de los UNR I. Asimismo, sujetó la expiración de la prórroga a la presunta opción del usuario.

Es consecuencia, que facultó al concesionario a cobrar la cuota fija a los UNR I que no tengan medición real una vez vencida la prórroga de dos años y que no hubieran optado por incorporarse al sistema medido.

Como agravante, podemos mencionar que el ETOSS, en caso de silencio del usuario no residencial a la opción planteada por el concesionario, consideró que aquel optó por mantenerse en el régimen de cuota fija y sin derecho al beneficio otorgado por el art. 3 inc. b, apartándose otra vez del principio básico de la concesión. Y que, en perfecta sintonía, obligó a la empresa a comunicar fehacientemente a los UNR I sin medidor instalado, el ejercicio de la opción con plazo -para antes de la iniciación de los procesos de facturación correspondientes al 3° bimestre de 1995-.

Como colofón, para los UNR II, sin medidor instalado y que no se encuentren comprendidos en los arts. 5 y 7 del Régimen Tarifario, ordenó, previo a ejercer el sistema de opción, agotar todas las instancias que posibiliten técnicamente la individualización del consumo sin determinar las mismas, con lo cual dicho artículo carece de sentido.

De la investigación realizada al respecto, surgió la falta de control por parte del ETOSS

sobre lo normado por la Resolución 66/95, dado que aquél no contaba con la información relativa a la cantidad de usuarios alcanzados por uno u otro sistema de facturación; recién en el 2000 requirió a la concesionaria la presentación del catastro completo de los usuarios categoría no residenciales, reiterando ese pedido en el 2001.

A fin de terminar con estos incumplimientos por parte de Aguas Argentinas S.A., el DEFENSOR DEL PUEBLO recomendó al ENTE TRIPARTITO DE OBRAS Y SERVICIOS SANITARIOS que revoque por ilegitimidad e ilegalidad manifiesta la Resolución N° 66/95, y que ordene el cumplimiento de lo establecido en el Marco Regulatorio en cuanto a la facturación de los Usuarios No Residenciales. Asimismo, se recordaron los deberes legales y funcionales establecidos por el Decreto 999/92, aprobatorio del Marco Regulatorio; Decreto 787/93, aprobatorio del Contrato de Concesión; y artículo 239 del Código Penal.

A pesar de este recordatorio de los deberes de funcionario público, el ente continúa sin controlar el debido cumplimiento de las obligaciones asumidas por el concesionario. Según datos obrantes en esta Institución, tal incumplimiento alcanzaría a 400.000 usuarios de la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires, lo que representaría según cálculos del ETOSS la suma de PESOS DOSCIENTOS TREINTA Y SEIS MILLONES (\$236.000.000).

3.2.3. Investigación acerca del régimen de mora, recargo e intereses aplicados por la empresa Aguas Argentinas S.A.

La investigación se inició a raíz de la gran cantidad de quejas realizadas por usuarios del servicio que cuestionaban el régimen de mora, recargo e intereses aplicado por la empresa Aguas Argentinas S.A. En esa investigación, y con el objetivo de conocer la evolución de las tasas aplicadas, se solicitaron informes al Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios, y al Banco de la Nación Argentina, encontrándose a la espera de las respectivas respuestas.

4. Servicio básico telefónico y telefonía celular móvil.

4.1. Principales reclamos.

En telecomunicaciones, más específicamente en cuanto a servicio básico telefónico y telefonía celular móvil, pueden indicarse como objeto de quejas, principalmente:

- Facturación de llamadas a servicios de telefonía celular móvil (CPP).
 - Facturación de comunicaciones internacionales por DDI, presuntamente concretadas a través de Internet.
 - Inconvenientes en el servicio y/o demoras en su reparación, debido a los continuos robos de cables.
 - Suspensión del servicio (local y/o de larga distancia) y/o demoras en la rehabilitación del mismo.
 - Inconvenientes en la adhesión y aplicación de los planes y descuentos ofrecidos por las distintas empresas.
 - Reclamos de deudas contraídas con prestadoras del servicio de larga distancia, por
-

períodos muy anteriores al vigente.

- Facturación excesiva por parte de prestadoras del servicio de telefonía celular móvil.
- Demoras y/o falta de envío de las facturas del servicio.
- Incorrecta tramitación de los reclamos formulados por los usuarios (suspensión del servicio durante la investigación, falta de respuesta adecuada al problema puntualmente planteado).

4.2. Actuaciones relevantes.

4.2.1. Facturación de Comunicaciones Internacionales no reconocidas por los usuarios del servicio básico telefónico.

a) Caso General.

Varios usuarios del servicio básico telefónico plantearon los inconvenientes suscitados por la facturación indebida de comunicaciones internacionales que, según dicen, no se habrían efectuado.

Como consecuencia de la información recabada, se supo de páginas de Internet pertenecientes a otros países, a las que inicialmente se accede por intermedio del 0610 o a través de un servidor local de acceso, que invitan a entrar a esos sitios y a obtener un programa que facilita la visualización de lo publicado en el sitio. Al ejecutar dicho programa, se establece una conexión a través del módem a un destino internacional (proceso que no necesariamente es conocido por el usuario), la que es facturada según el destino de la misma. Tales programas pueden ocasionar, una vez instalados en la PC, que las conexiones siguientes se efectúen por acceso directo internacional, sin acceder por el 0610 o servidor local de acceso gratuito.

En varios de esos reclamos se observaban consumos que superaban ampliamente los promedios históricos, pudiendo alcanzar sumas superiores a los PESOS UN MIL (\$1000.-).

También resultó coincidente que las respectivas prestadoras del servicio local informaron que las llamadas internacionales respondían a la modalidad arriba detallada (es decir, a partir de una comunicación local a un servidor de Internet y descargado determinado programa, automáticamente finalizó la comunicación local y se estableció la internacional). Cabe reiterar que el “navegante” cree estar enlazado a un servidor local, cuando en realidad se encuentra conectado a uno en el exterior del país, sin darse cuenta del cambio de modalidad de la llamada conforme se desprende de los reclamos presentados.

En todos estos casos, tanto la licenciataria involucrada como la COMISIÓN NACIONAL DE COMUNICACIONES, se limitaron a indicar que las comunicaciones internacionales cuestionadas por los usuarios fueron efectivamente establecidas, por lo que correspondía el pago de los respectivos cargos.

Se agrega que varios de los afectados expresaron que el ente de control les informó acerca de aquella modalidad luego de suscitados los inconvenientes; y que, en tal sentido,

hubiera sido útil efectuar algún tipo de publicidad advirtiendo la situación.

Si bien es cierto que a posteriori las empresas incluyeron advertencias en los folletos informativos que remiten junto con las facturas del servicio, no resulta menos cierto que ello ocurrió después de haberse producido los reclamos, como su insuficiencia para prevenir los casos que continúan verificándose.

La reforma constitucional de 1994 consagró a favor de los consumidores y usuarios de bienes y servicios el derecho en la relación de consumo a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos, a una información adecuada y veraz, a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Con la falta de adecuada información a los usuarios, entendiéndose insuficiente la inclusión de alguna leyenda en folletos que les son enviados, no solamente no se protege su derecho constitucional sino que, además, se omite instaurar un procedimiento eficaz para evitar nuevas afectaciones a los intereses de aquéllos.

Por las razones antes señaladas y a los fines de garantizar los derechos de los usuarios y consumidores en los términos del artículo 42 de la Constitución Nacional, el DEFENSOR DEL PUEBLO recomendó al SECRETARIO DE COMUNICACIONES que disponga las medidas reglamentarias y técnicas que resulten necesarias a los fines de imposibilitar que: a) Inmediatamente después de establecerse una llamada local a un servidor de Internet, pueda concretarse una comunicación de larga distancia internacional, y b) se dispongan los mecanismos idóneos para habilitar aquellas líneas cuyos titulares soliciten expresamente el desbloqueo, casos en los cuales la empresa deberá informar acerca de los hechos que generaron ese bloqueo y, en el supuesto de insistir el titular con el desbloqueo, deberá asumir los riesgos que genere su pedido.

Esta recomendación (Resolución D.P.Nº 144/02), se encuentra a la espera de respuesta por cuanto la SECRETARIA DE COMUNICACIONES informó haber dado intervención a la COMISION NACIONAL DE COMUNICACIONES para que brinde algunas aclaraciones e información en relación a las medidas recomendadas.

b) *Consumos ya facturados.*

Si bien esta recomendación, es necesario tener presente la gran cantidad de usuarios ya afectados, a quienes se facturaron montos que superan la suma de PESOS UN MIL (\$1.000). En la mayoría de esos casos, tanto la prestadora del servicio básico como la COMISION NACIONAL DE COMUNICACIONES, sostuvieron la correcta imputación de los cargos facturados por haberse producido las comunicaciones internacionales. A pesar de esto último, puede objetarse la inacción de las empresas y del ente de control. ¿Cómo es posible que usuarios que poseen consumos promedios que oscilan entre los PESOS TREINTA (\$30) y PESOS CINCUENTA (\$50) puedan alcanzar, en un período de facturación, sumas que superan los PESOS UN MIL (\$1000), habiéndose observado facturas de hasta PESOS DOS MIL CUATROCIENTOS (\$2400)? Resulta llamativo que las empresas no hayan hecho uso de la facultad que les concede el REGLAMENTO GENERAL DE CLIENTES DEL SERVICIO BASICO TELEFONICO (R.G.C.S.B.T.), de suspender preventivamente el servicio al detectar un abrupto incremento en el consumo, previsión contemplada en los artículos 53 a 55 del Reglamento (si bien esa potestad se encuentra inserta en el marco del presunto uso indebido del servicio, hipótesis ajena a estos casos donde prima

la buena fe de los usuarios, lo cierto es que esa medida es usualmente dispuesta por las empresas al observar excesos en el consumo promedio de un servicio); y que no informaran a los usuarios el abrupto incremento operado respecto del consumo promedio (facultad otorgada por el art. 13 del citado reglamento).

Si bien ambas posibilidades han sido concebidas como facultades de las empresas, la COMISION NACIONAL DE COMUNICACIONES podría haber ordenado, o al menos sugerido a las licenciatarias, al observar que situaciones de idénticas características se repetían cada vez con mayor frecuencia, la aplicación de esas medidas de carácter preventivo.

La cuestión relativa al incremento abrupto en la facturación del servicio, también se encuentra contemplada en la Ley N° 24.240 de Defensa del Consumidor, ya que el artículo 31 establece que, cuando se facture en un período un consumo que excede en un SETENTA Y CINCO POR CIENTO (75 %) el promedio de los consumos correspondientes al mismo período de los DOS (2) años anteriores, se presume error en la facturación.

Como consecuencia de los hechos y omisiones detallados precedentemente, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION recomendó a la COMISION NACIONAL DE COMUNICACIONES que disponga las medidas que resulten necesarias a efectos de ordenar a las licenciatarias del servicio básico telefónico que, frente a aquellos casos de usuarios con facturaciones pendientes de pago (o incluidas en planes de financiación ya acordados, o en vías de cumplimiento), que contengan cargos por comunicaciones de larga distancia internacional generados como consecuencia de la utilización de Internet (sea a través del prefijo 0610 o de un servidor local) y que hayan sido reclamadas frente a la empresa y/o ante esa Comisión, que refacture dichos vencimientos sobre la base del consumo promedio histórico de la línea. Esta recomendación se encuentra pendiente de respuesta por cuanto la COMISION NACIONAL DE COMUNICACIONES expresó haber dado intervención a las áreas técnicas pertinentes.

4.2.2. Excesiva demora de la Comisión Nacional de Comunicaciones en brindar respuesta a los requerimientos formulados por el Defensor del Pueblo de la Nación.

En el marco de las funciones asignadas al DEFENSOR DEL PUEBLO, se requieren informes a los distintos organismos de control y empresas prestadoras de servicios, concediéndoles plazos que oscilan entre los QUINCE (15) y VEINTE (20) días hábiles para sus respuestas; salvo los más acotados para casos de excepción. Una vez vencido el plazo concedido en cada pedido de informes, sin contestación, se reitera el pedido con un nuevo plazo, generalmente inferior al anterior.

La falta de respuesta por parte de los requeridos, entonces, ocasiona a este organismo serias dificultades para el desarrollo de sus funciones y para el cumplimiento de la ley (N° 24.284), lo que a su vez repercute negativamente en los usuarios que esperan una pronta respuesta a sus reclamos.

En el caso particular de la COMISION NACIONAL DE COMUNICACIONES, se observa de modo sistemático una excesiva demora en responder las requisitorias, de hasta CUATRO (4) meses, que además pone en tela de juicio la protección que pretendidamente brinda el Estado Nacional, representado en estos supuestos por dicha comisión. Como estas demoras no son novedosas, se ha procurado agilizar y acelerar la obtención de la información

por parte de la CNC, para lo cual se celebraron diversas reuniones con distintos funcionarios del referido ente de control. Asimismo, se accedió a remitir las solicitudes, en los casos pertinentes, directamente a las delegaciones provinciales para facilitar su labor interna. Sin embargo y más allá de los argumentos esgrimidos, lo cierto es que ninguna de las medidas antedichas resultó suficiente para que esa comisión respondiera en término.

Idéntica situación presentan, a su vez, algunas Delegaciones: principalmente, las Delegaciones de CORDOBA y ROSARIO. Si bien en esta última y según lo informado por la CNC, el actual Encargado asumió sus funciones recientemente, no puede dejar de advertirse que existen pedidos de informes cursados a esa Delegación con demoras que superan los DOS o TRES meses.

También se hace notar que la CNC suele brindar respuestas parciales, esto es, finaliza sus informes con la frase "...oportunamente volveremos sobre el particular...", pero esto no ocurre a pesar de los nuevos pedidos que se le cursan.

Esta Institución, entonces, agotó las medidas a su alcance para procurar la información que necesariamente debe brindarle la CNC. Si bien es cierto que el DEFENSOR DEL PUEBLO, conforme a las pautas dispuestas en la ley N° 24.284, puede remitir los antecedentes al PROCURADOR GENERAL DE LA NACION en orden al delito de incumplimiento contemplado en el artículo 239 del Código Penal, no resulta menos cierto que tal hecho, en sí mismo, no resuelve de manera alguna, los problemas que originaron los reclamos de los usuarios.

Es precisamente por ello y para garantizar debidamente los derechos de los usuarios y consumidores en los términos del artículo 42 de la Constitución Nacional, que el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION recordó al Interventor de la COMISION NACIONAL DE COMUNICACIONES los deberes legales y funcionales establecidos por el Decreto 1185/90 y modificaciones, y por el artículo 239 del Código Penal. Asimismo, recomendó que disponga las medidas que resulten necesarias a los fines de procurar, en un plazo prudencial, la información puntualmente solicitada en cada una de las actuaciones que se hallaban a la espera de informes.

5. Servicio postal.

5.1. Principales reclamos.

Con respecto a este servicio público, los motivos que originaron quejas de los usuarios sobre la prestación fueron:

- Pérdida y/o violación de correspondencia. Comprende cartas en sus distintas categorías, impresos y encomiendas, tanto de carácter nacional como internacional.
 - Desacuerdo con la indemnización recibida por pérdida de correspondencia.
 - Giros postales: irregularidades en la entrega o en el reintegro del importe al librador.
 - Excesiva demora en la entrega de correspondencia. En todas las categorías.
 - Avisos de retorno: falta de entrega al remitente.
-

- Telegramas: deficiencias en el servicio.
- Costo excesivo: referido a servicios prestados por el concesionario del correo oficial.
- Atención al público: deficiente atención en oficinas postales, falta de información respecto de las características de los servicios y sobre límites de la responsabilidad de la empresa en caso de falta de entrega o pérdida de la correspondencia.
- Deficiencias en el servicio prestado por correos privados.
- Facturas de servicios públicos y documentos con vencimiento: pérdida o falta de recepción en término.
- Empresas de transporte público de pasajeros de larga distancia: deficiencias en el servicio postal prestado por las mismas.
- Oficinas postales: cierre inconsulto.

Durante el período en análisis se observó la persistencia de las causas de quejas, aunque con variaciones en las cantidades relativas a cada una de ellas. Así, por ejemplo, los reclamos por violación de correspondencia disminuyeron mientras que los debidos a la pérdida de piezas postales se mantuvieron constantes.

En este último aspecto, se notó un incremento de las pérdidas de correspondencia por robos en los vehículos que la transportaban o asaltos al personal encargado de su distribución, lo que ocasionó a los interesados, no sólo la pérdida de la pieza, sino la imposibilidad de reclamar la indemnización respectiva atento lo dispuesto por la Ley de Correos N° 20.216.

El desacuerdo con la indemnización recibida por pérdida de correspondencia, más allá de su relación con el tema anterior, encuentra su raíz en la falta de información adecuada por parte de la empresa al público usuario ya que los reclamos recibidos demuestran que los impositores desconocían los límites de la responsabilidad de la empresa en tales casos. Es dable presumir que de no haber sido así, se habría seleccionado otra modalidad de envío más acorde con la importancia asignada al contenido de la pieza.

El costo excesivo de la prestación también fue objeto de reclamo, debido al incremento de los valores de los servicios no regulados, es decir, aquellos no incluidos en el servicio básico universal, originado en la alteración de la paridad cambiaria en los casos referidos a la correspondencia internacional.

Con respecto a los servicios no referidos al tráfico internacional, se observó un importante aumento de los reclamos en el rubro casilla de correo, al que la empresa concesionaria del correo oficial aplicó un aumento en el monto de los precios de las locaciones de magnitud desproporcionada. El incremento operado, según la información aportada por los interesados, elevó los anteriores valores en un monto que estiman excesivo, ya que la anterior cuota anual de \$ 40 se convirtió en la obligación de pagar \$ 300 para recibir el mismo servicio.

Añadimos que si bien el servicio de casillas de correo no está comprendido en las prestaciones que integran el servicio básico universal, por lo que su precio no se halla

regulado conforme a las estipulaciones del contrato de concesión, posee una peculiaridad que lo vincula estrechamente al servicio básico universal ya que es el único medio de acceso al sistema postal para todas aquellas personas que residen en lugares donde por su escasa densidad demográfica o dificultad de acceso, el servicio de reparto domiciliario de la correspondencia no puede ser prestado. Y, dada la realidad geográfica de nuestro país, resulta evidente que la medida afecta a un número significativo de usuarios del servicio postal, muchos de los cuales carecen de recursos suficientes para absorber un aumento de la magnitud del aplicado.

De los elementos acompañados a los reclamos presentados, no surge que la empresa Correo Argentino S.A. haya considerado la situación mencionada para preservar el derecho de acceso al servicio postal a todos aquellos usuarios cuyos domicilios se hallan fuera del área de cobertura geográfica de sus servicios. En función de lo expuesto, se inició una actuación de oficio para propiciar la investigación de los hechos y profundizar la problemática planteada por el referido aumento.

Otro aspecto de la actividad postal se realiza a través de los medios de transporte público de pasajeros. La misma se encuentra ampliamente difundida y satisface las necesidades de amplios sectores de la población, especialmente, de quienes habitan en lugares alejados o de difícil acceso donde la instalación de estafetas no resulta atractiva para las empresas por su baja o nula rentabilidad.

No obstante dicha utilidad social, esta modalidad no ha recibido la atención de los funcionarios competentes tal cual lo demuestran las quejas referidas a la pérdida o violación de los envíos postales remitidos por esta vía (atento la ausencia de normas específicas que permitan evitar que bajo la tutela del Ente Regulador del Transporte se desarrolle un mercado postal marginal prohibido). Todo ello, sin perjuicio de la responsabilidad del Estado por avanzar sobre un régimen de concesión del correo oficial y de licencias a prestadores postales sobre bases normativas de escasa consistencia que, amén de poner en riesgo la eficiencia del servicio, pueden acarrear situaciones de litigiosidad e importantes resarcimientos a cargo del erario público.

Se ha observado asimismo una tendencia por parte del concesionario oficial al cierre inconsulto de oficinas postales y sin observar recaudos mínimos respecto de las necesidades de las comunidades a las cuales sirven -las que van mucho más allá del requisito de cobertura geográfica establecido en el contrato de concesión, ya que no se contempla, por ejemplo, un plazo de preaviso suficientemente extenso en favor de los usuarios, ni la consulta de los residentes en la zona de influencia para permitirles pronunciarse al respecto, etc.-.

Por último, y como común denominador de la totalidad de las falencias referidas, se destaca la manifiesta ausencia de un marco regulatorio actualizado y eficaz para el sistema postal argentino, no pudiendo dejar de mencionarse en tal sentido la frustrada audiencia pública convocada en dependencias del H. CONGRESO DE LA NACIÓN, aún no saneada por una nueva convocatoria.

6. Servicio de radiodifusión.

Con respecto a este servicio, las quejas observadas parten de dos vertientes: por una parte, las originadas por deficiencias en la prestación; y, por la otra, las provenientes de

razones de índole técnica o legal.

Las quejas de los usuarios se centraron principalmente en las interferencias sufridas por sus receptores de radio o televisión, a causa de las emisiones de radiodifusoras, en su inmensa mayoría, en situación de clandestinidad tal como surgió de los informes del COMFER (Comité Federal de Radiodifusión).

En la mayoría de tales casos, y a través de la intervención del referido organismo, se obtuvo la solución del problema a través del secuestro de los equipos de la emisora que ocasionara la queja.

En diferentes oportunidades, quienes operan emisoras que emiten en la banda de frecuencia modulada, han realizado presentaciones tanto individuales como colectivas ante esta Institución referentes a diversas cuestiones de orden técnico y legal vinculadas a las condiciones en las que dicha actividad habrá de desenvolverse en el futuro.

El llamado a concurso que efectuara en su oportunidad el Comité Federal de Radiodifusión, la trascendencia de las cuestiones inherentes a la adjudicación, la utilización y el control del espectro radioeléctrico, y los argumentos invocados por los interesados en las aludidas presentaciones, llevaron a realizar un seguimiento del referido proceso, por lo que se estimó oportuno proceder a la apertura de una actuación de oficio a ese efecto.

Las quejas provenientes de los radiodifusores, provienen de demoras en el otorgamiento de las licencias. Aunque por lo general se refieren a emisoras de frecuencia modulada (FM), también hallan motivo en los puntos conflictivos del régimen actual que, imperiosamente, debe ser sustituido por una nueva ley de radiodifusión -en la actualidad, se encuentran en estado parlamentario varios proyectos sobre la referida normativa cuyo tratamiento aún se aguarda-.

7. Servicios viales.

7.1. Principales reclamos.

Durante el transcurso del año 2002, en cuestiones relativas a los servicios viales, los reclamos más frecuentes resultaron ser los siguientes:

- Exceso en tarifas de peaje.
 - Falta de control de vehículos en ruta.
 - Falta de reconocimiento de daños en vehículos siniestrados en rutas concesionadas.
 - Falta de caminos alternativos en rutas concesionadas.
 - Insuficiencia del mantenimiento en rutas (calzadas, banquetas, obras de arte, señalización vertical y horizontal, evacuación de aguas superficiales, falta de visibilidad y limpieza, etc.).
 - Excesos en el control de tránsito por parte de los municipios.
 - Falta de seguridad en cruces a nivel de rutas nacionales con otras rutas y caminos.
 - Incumplimiento de pautas contractuales en concesiones viales.
-

- Perjuicios y afectación de derechos por emprendimientos viales en rutas nacionales (servidumbres y expropiaciones).

7.2. Actuaciones relevantes.

7.2.1. Ruta Nacional 158: San Francisco - Río Cuarto.

En las actuaciones N° 10437/99 y N° 4221/00, se denunciaron los graves perjuicios sufridos por los usuarios del corredor vial que une las localidades de San Francisco - Río Cuarto, Ruta Nacional N° 158, perjuicios que se derivan del precario estado en el que se encuentra esa ruta. En virtud de ello, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION, por Resolución D.P. N° 829/00, recomendó al MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA que:

a) Se arbitren las medidas pertinentes a fin de que se agilicen los trámites administrativos en pos de brindar una solución mediata a todos los usuarios del tramo en cuestión;

b) Se dicte, a la brevedad posible, el acto administrativo rescindiendo el contrato de concesión de obra pública -Sistema COT- Corredor 25, toda vez que los incumplimientos graves, abandono y la declaración de quiebra indirecta de la firma FRANCISCO PAOLINI CONSTRUCCIONES, por no haber cumplido su propuesta de acuerdo preventivo, encuadrarían dentro de las causas de extinción del contrato establecidas por el Artículo 56° del pliego de bases y condiciones generales para la licitación de concesiones de obra pública;

c) Se tomen las medidas del caso a los fines de comenzar a la brevedad posible las tareas de repavimentación de la totalidad de la Ruta N° 158.

Todo, en función de los siguientes antecedentes:

- a) El 4 de noviembre de 1994, el Estado Nacional llamó a licitación para la Concesión de Obra Pública -Sistema COT- del Corredor 25, que comprende la Ruta Nacional N° 158, Provincia de CORDOBA, Tramo: SAN FRANCISCO - RIO CUARTO, Grupo XXIII, de la Red Vial Nacional.
- b) El 12 de septiembre de 1997 el Ministerio de Economía dictó la Resolución N°1040/97 por la cual adjudicó la concesión de esa obra pública a la empresa FRANCISCO PAOLINI CONSTRUCCIONES y, el 28 de noviembre de 1997, se dictó el decreto respectivo (N° 1312), a pesar lo cuestionable que resultaba por la denuncia de la misma empresa, de octubre de 1995, de haber promovido su propio concurso preventivo.
- c) El 2 de marzo de 1998, se inició la concesión por DIEZ (10) años.
- d) La obra referida al pavimento bituminoso tipo sellado debió comenzar en mayo/98 y culminar en julio/98, pero en mayo de 1999 todavía no había comenzado; la ejecución de losas de hormigón debieron comenzar en junio de 1998, observándose al 22 de abril de 1999 un retraso del 75% del plan previsto; la ejecución de la carpeta de rodamiento sobre el Puente San Antonio comenzó con un atraso del 22 % del plan previsto; la obra de bacheo bituminoso tipo sellado debió iniciarse agosto de 1998 pero en abril del 1999 no había comenzado; a esta fecha tampoco había comenzado a ejecutarse la obra de concreto

asfáltico; igualmente, la ejecución del bacheo y control de exudaciones, previstas para septiembre/octubre de 1998, no se había iniciado a abril del 1999.

- e) Más todavía: las DOCE (12) obras iniciales mínimas según plan de trabajo previsto en el contrato, debieron concluirse en marzo de 1999. Sin embargo, el señor Administrador General de la Dirección Nacional de Vialidad informó el 22 de abril de 1999: “la paralización en la ejecución de las Obras Iniciales Mínimas obedece a que a pesar de haberse intimado oportunamente al concesionario a cumplir con el plan de obras propuestas y aplicado posteriormente penalidades por incumplimiento al Pliego respectivo, existió de parte de éste, una manifiesta tendencia a no asumir el compromiso contractual”.
- f) El 2 de febrero de 1999 se decretó la quiebra de Francisco Paolini Construcciones, fijándose el 10 de enero de 1995 como fecha de cesación de pagos.
- g) El 25 de febrero de 1999, el Juez interviniente, notificó a la Dirección Nacional de Vialidad: “Declarar resueltos los contratos de concesión de obras públicas que hubieren sido adjudicados al fallido y que se encontraran pendientes de ejecución a la fecha de la sentencia de quiebra”.
- h) Recién el 12 abril de 1999 se inició el expediente N° 2490-Vs.-99 relativo a la rescisión del contrato de referencia por causa imputable a la concesionaria, el cual, al 2 de agosto de 2000, no contaba todavía con el pertinente acto administrativo.

La SECRETARÍA DE OBRAS PÚBLICAS DE LA NACIÓN, por su parte, informó en diciembre de 2000 que se encontraban en estudio diversas alternativas para solucionar el problema, indicando que las obras para ese tramo fueron incluidas en el “Plan Federal de Infraestructura-Período 2000-2005” y categorizadas como prioritarias.

En noviembre de 2002, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA, los INTENDENTES de VILLA MARÍA y GENERAL CABRERA y legisladores nacionales y provinciales, efectuaron una presentación ante esta Institución, cuestionando el estado de la ruta e informando que, a raíz de ello, ocurrieron numerosos accidentes fatales. Casi simultáneamente, en una página del diario La Voz del Interior On Line del 4 de diciembre de 2002, se informó que vecinos cortarían la ruta N° 158 ante la falta de respuestas por parte del Gobierno Nacional a los reclamos efectuados por los frecuentes accidentes de tránsito que se cobraron DIECISIETE (17) vidas en ese año.

Es así que podemos afirmar que las dilaciones ocurridas no fueron neutras, sino que las mismas tuvieron un costo y ese costo es el que actualmente pagan todos los usuarios que transitan por una ruta cuyo estado es lamentable. El Estado, por tanto, debe asumir su responsabilidad por los daños ocurridos como consecuencia del estado de la ruta.

En línea con esa postura, deviene lógico considerar, en relación al tramo cuestionado, que resulta imprescindible la realización de las obras. Ello, con la única finalidad de evitar que los vecinos de la zona continúen padeciendo los inconvenientes derivados de la falta de vías alternativas para diferenciar el tránsito interurbano del local, como así también del estado de la capa asfáltica. Aunque el Estado Nacional delegue en empresas privadas la realización de las obras, mantiene su responsabilidad sobre los bienes sujetos a concesión, de manera tal que si la concesionaria no desarrolló las obras previstas, el Estado Nacional también resulta

responsable de esa situación (como también de las consecuencias que de ella deriven) por omisión (de control).

No puede dejar de señalarse que, a través de los Decretos Nos 802/01 y 976/01, se creó una tasa sobre el gasoil cuyos fondos debían ser destinados a proyectos de infraestructura vial. Más allá de los cuestionamientos que pudiera merecer la medida, lo cierto es que existe un fondo fiduciario formado con lo recaudado por tal gravamen.

Con fundamento en todo lo expuesto se recomendó a la SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS DE LA NACION, que: a) el Estado asuma su responsabilidad por los daños ocurridos como consecuencia del estado de la ruta y en este marco, se reinicien en un tiempo perentorio las obras de repavimentación con prescindencia de los cronogramas previstos; b) utilice a tales fines el Fondo de Desarrollo de Infraestructura, en atención a la gravedad de los hechos y a los fines de evitar nuevos accidentes en el futuro. En atención a la respuesta brindada se cursaron nuevos pedidos de informes, los que todavía no han sido respondidos.

7.2.2. Elevación de la altura de una calle en la municipalidad de Almafuerde, provincia de Córdoba.

La MUNICIPALIDAD DE ALMAFUERTE, PROVINCIA DE CÓRDOBA, acudió a esta Institución planteando los inconvenientes originados hacia diciembre de 2000, cuando la concesionaria Red Vial Centro S.A. (concesionaria de la Ruta Nacional 36, que atraviesa el radio urbano de la ciudad) aplicó sobre el pavimento existente, sin remover el anterior, una nueva capa de asfalto, provocando la elevación de la altura de la calle; y superando, en algunos lugares, la altura del cordón cuneta. Ello, con graves inconvenientes, sobre todo los días de lluvia, dado que se imposibilitó el escurrimiento y se generaron inundaciones en los barrios aledaños.

Tal situación motivó una gran cantidad de quejas de los vecinos de la zona a los cuales se les inundaba su vivienda, y quienes padecían el anegamiento de los sectores próximos a las calles Mitre y Alem.

Se hicieron las investigaciones del caso y se concluyó que resultaba evidente que las medidas adoptadas hasta el momento por Red Vial Centro S.A., esto es, la repavimentación del tramo que atraviesa el radio urbano del Municipio, lejos de generar beneficios, resultaron perjudiciales para los ciudadanos residentes en las zonas adyacentes; y que tanto el Estado como las empresas concesionarias resultan responsables por la calidad de las concesiones viales. El Estado Nacional, por su parte, tampoco puede desentenderse de la problemática bajo análisis toda vez que es el titular de los caminos (en sentido amplio) que son de dominio público. Y aunque hubiere delegado en empresas privadas la prestación del servicio, mantiene su responsabilidad sobre los bienes sujetos a concesión, de manera tal que si la concesionaria desarrolla tareas que generan perjuicios, el Estado Nacional también resulta responsable de esa situación.

Siendo ello así y para evitar que se continuaran anegando las zonas aledañas al tramo de la Ruta Nacional N° 36 que fuera repavimentado por la concesionaria, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION recomendó al ORGANO DE CONTROL DE CONCESIONES VIALES del MINISTERIO DE INFRAESTRUCTURA Y VIVIENDA DE LA NACIÓN que disponga las medidas que resulten necesarias a los fines que, la concesionaria Red Vial

Centro S.A. adecue el nivel de la capa asfáltica en el tramo que atraviesa el ejido urbano de la localidad de Almafuerte, de manera tal que se asegure el adecuado escurrimiento de las aguas en días de lluvia, evitando el anegamiento de las zonas aledañas; asimismo, para el supuesto que la concesionaria no adaptase el nivel de la capa asfáltica, se recomendó que se autorizara al Municipio de Almafuerte a llevar adelante esas tareas con cargo a la concesionaria Red Vial Centro S.A.

De la respuesta brindada por el OCCOVI surgió, entre otros aspectos, que se había celebrado un reunión entre el Municipio de Almafuerte, la concesionaria involucrada, y el OCCOVI, acordándose que se realizarían nuevos estudios, se desarrollarían algunos trabajos, y se celebraría una nueva reunión a los fines de continuar el análisis y las posibles soluciones de la situación planteada. Esto, luego, fue confirmado por el Intendente Municipal de Almafuerte.

8. Servicio de gas.

8.1. Principales reclamos.

Los reclamos más frecuentes durante el transcurso del año 2002, en lo que respecta al servicio de distribución de gas, fueron los siguientes:

- Excesos en la facturación del servicio.
- Errores en la medición.
- Falta de respuesta a los reclamos interpuestos ante las empresas y ante el ENARGAS.
- Falta de pago de las indemnizaciones en concepto de servidumbres de paso.
- Incremento de las tarifas de gas licuado por redes.

8.2. Actuaciones relevantes.

8.2.1. Incidencia del incremento del precio del gas licuado de petróleo en la canasta familiar y en el sistema eléctrico nacional.

Los sucesivos incrementos de precio del gas licuado de petróleo (GLP), fueron objeto de análisis por parte del DEFENSOR DEL PUEBLO por cuanto afectan a los usuarios de gas licuado distribuido por redes, como así también a los consumidores de gas licuado de petróleo fraccionado (en el primero de los casos las tarifas de distribución y transporte se encuentran reguladas, no existiendo tal previsión para el segundo de los casos: GLP fraccionado).

Se recabó diversa documentación, con la que se elaboró un informe del cual surge que el mercado de GLP presenta ciertas particularidades:

- a) Que es utilizado por los grupos de menores ingresos del país para usos domésticos, quienes pertenecen a las zonas de menores posibilidades económicas, ubicados en regiones rurales, zonas urbanas marginales y todas aquellas áreas y/o provincias que no
-

tienen acceso alguno a la red de gas natural. Esto último se agravó por la falta de inversión durante los últimos 5 años, en extensiones de redes de distribución.

- b) Que en nuestro país el consumo interno de gas licuado alcanza a 1,3 millones de toneladas por año, con aproximadamente 4 millones de usuarios, de los cuales el 40 % pertenece al Gran Buenos Aires, con un consumo promedio de 27 kgs por habitante, usuarios que se debaten en la profunda crisis económica y financiera que nos aqueja.
- c) Que el incremento en los precios del gas licuado en el mercado minorista, en garrafas de 10 kg, ascendieron a un 40 % respecto a febrero de 2002, en tanto que el GLP envasado en cilindros de 45 kg. aumentó un 33 % promedio respecto al mes referido.
- d) Que en toda ecuación energética los distintos componentes se encuentran interrelacionados. Limitado el acceso al gas natural distribuido por redes, en la cocina y la calefacción, el sustituto de gas licuado de petróleo es la energía eléctrica. Si la tarifa de ésta evoluciona con incrementos inferiores a los del GLP, es dable esperar que se produzcan alteraciones negativas en la ecuación energética.
- e) Que según datos estadísticos en el conurbano bonaerense y la ciudad de Buenos Aires, la cantidad de personas con problemas para mantener el servicio eléctrico, ascendería a 2.647.000.
- f) Que mientras que en el mercado de gas licuado de petróleo se opera con pagos al contado (contra-entrega), en el mercado eléctrico se abona a los 45 días de producirse el consumo, con la posibilidad cierta de incrementar la morosidad existente en el mismo. Otro factor a tener en cuenta es que en este marco, en los sectores más vulnerables, se presiona para que se produzca un incremento en las pérdidas no técnicas.
- g) Que estamos frente a un sector que por el efecto de transferencia de los consumidores se ha beneficiado por más de 4.600 millones de dólares, en los últimos 6 años.

A los fines de resguardar el interés económico de los consumidores, tratándose en especial de un sector social con un alto índice de pobreza y con imposibilidad de acceder a la red de gas natural y evitar alteraciones negativas en la ecuación energética, se recomendó al MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA NACION que en ejercicio de las atribuciones conferidas por la Ley 25.561, arbitre las medidas necesarias para mantener los precios en el mercado interno del gas licuado de petróleo a valores del 31 de diciembre de 2001 en todas sus formas y etapas de comercialización, para evitar alteraciones negativas en la ecuación energética.

Sin embargo y debido a que el precio del gas licuado de petróleo envasado continúa incrementándose, se efectuaron nuevos requerimientos. Dicha actuación, por tanto, se encuentra en pleno trámite.

8.2.2. Cuestionamiento a la exigencia de contratación de un seguro de caución previsto en la resolución ENARGAS N° 2629/2002.

Como consecuencia de la citada Resolución del ENARGAS, que obligaba a las estaciones de carga de GNC la contratación de un seguro de caución obligatorio, se inició una actuación donde se cursaron pedidos de informes al Ente Regulador, a fin de que especifique

determinados puntos de la norma. Entre la respuesta brindada se indicó que se había prorrogado por 30 días la presentación del seguro por parte de las estaciones de carga.

Posteriormente, a través de la Resolución Nos 2771/2002, el Ente Regulador modificó las Resoluciones Nos. 2592/2002 y 2629/2002, destacando que el seguro de caución no resulta obligatorio para las estaciones de carga de GNC toda vez que se estableció expresamente la posibilidad de que estos sujetos puedan presentar otras garantías patrimoniales otorgadas por terceros, a disposición en el mercado o propuestas por los sujetos del sistema a satisfacción del ENARGAS.

La actuación continúa en trámite ya que el Ente informó que sus equipos técnicos se encuentran abocados a ponderar el impacto económico-jurídico que produciría la posibilidad de que las estaciones de carga puedan efectuar la compra de gas natural directamente a los productores de gas.

9. Servicio de electricidad.

9.1. Principales reclamos.

Los principales reclamos presentados por los usuarios del servicio de electricidad durante el transcurso del año 2002 versaron sobre:

- Excesos en la facturación del servicio.
- Errores de lectura de medidores.
- Deficiencias en la prestación del servicio.
- Excesos la facturación de energía no registrada.
- Falta de respuesta a los reclamos interpuestos ante las empresas y ante el ENRE.
- Excesos de facturación por parte de empresas distribuidoras eléctricas provinciales.
- Falta de pago de indemnizaciones por los daños producidos en los artefactos eléctricos.

9.2. Actuaciones relevantes.

9.2.1. Perjuicios derivados del corte de energía eléctrica.

El 24 de noviembre de 2002, 3,4 millones de usuarios se vieron privados del servicio de electricidad. Según las versiones periodísticas, la razón del mayor apagón de la historia argentina obedeció a una falla técnica de la estación transformadora de Ezeiza, la que dejó fuera de servicio los nodos Abasto y Ezeiza.

Es necesario destacar que la estructura de la red del sistema del Gran Buenos Aires, satisface su demanda a través de dos fuentes de energía: 1) generación local, mediante las centrales térmicas del área (Central Costanera: 2340 MW, Central Puerto: 2143 MW y Dock Sud 845 MW, lo que hace un total de 5328 MW); y 2) generación del resto del país (centrales hidroeléctricas a través del sistema interconectado).

En el caso de Ezeiza, las centrales hidroeléctricas de la Patagonia que interrumpieron el abastecimiento fueron Alicurá, Piedra del Aguila, Picún Leufú y Chocón, lo que sumado da una potencia instalada de 3800 MW.

Al no existir, aún, explicaciones sobre las razones por las cuales las tres centrales térmicas locales no sustituyeron energía, se cursaron pedidos de informes a distintos organismos cuyas respuestas se encuentran en pleno análisis.

10. Transporte automotor.

10.1. Principales reclamos.

Durante el mismo año, 2002, los principales reclamos en el servicio fueron:

- Tarifas.
- Deficiente atención al usuario.
- Inadecuado estado de las unidades.
- Falta de capacidad operativa del órgano de control (CNRT).
- Alteración de recorridos y eliminación de frecuencias.

10.2. Actuaciones relevantes.

10.2.1. Presunto incumplimiento de los planes de renovación de unidades afectadas al servicio público de pasajeros urbano y suburbano de la región metropolitana.

El sistema de transporte automotor de pasajeros urbano e interurbano presenta una profunda crisis institucional, funcional y estructural, reflejada por la disminución de frecuencias y de demanda, como por las advertencias de interrupción de los servicios.

Respecto a su crisis institucional, merece destacarse que no se evidencian políticas conjuntas y complementarias entre las distintas jurisdicciones competentes en la materia, es decir: Estado Nacional, Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y Provincia de Buenos Aires; tampoco se observan políticas de coordinación entre la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) y la Secretaría de Transportes de la Nación.

El Organismo de Control, tiene asignadas disímiles tareas que sobrecargan y limitan su funcionamiento, a saber, entre muchas otras: los controles de transporte de cargas, de pasajeros de larga distancia nacional e internacional, de turismo, libre, psicofísico de los choferes; como así también el control de las concesiones ferroviarias: de cargas, de pasajeros del Área Metropolitana, y de transporte automotor de pasajeros también de la región metropolitana.

Crisis funcional: se verifica a pesar que el servicio de transporte de pasajeros urbano e interurbano fue beneficiado en los últimos años con aumentos tarifarios y subsidios como ningún otro servicio público regulado por el Estado Nacional.

En 1998, bajo el argumento de mejora sustancial del parque automotor afectado al servicio, se aprobaron incrementos tarifarios. Sólo el 58 % de las empresas dieron un real

cumplimiento al objetivo.

Por esas razones, el 20,5 % de la flota de automotor existente estará totalmente amortizada.

El 42 % de las empresas tienen más del 70 % del parque automotor amortizado, tema relevante ya que, los conceptos sobre material rodante alcanza el 26 % en la estructura de costos del boleto de pasajeros, lo que estaría significando que no se vería reflejada aquella parte de la tarifa que abona el usuario destinada a la mejora de la calidad del transporte.

La pregunta emergente es adónde se destina esa proporción de la tarifa y si dicho destino se adecua a los legalmente autorizados.

También debe destacarse, en el marco comparativo de la estructura de costos, que los combustibles, lubricantes y neumáticos representan para el distrito federal un 12 % del total del parque automotor y en el sector interurbano un 15,7 %.

Y, entre 1995-2000, que los pasajeros transportados disminuyeron en un 28,7 %, disminución que no se refleja en el monto recaudado el cual aumentó en un 8,85 %.

En definitiva, ha quedado plasmada la siguiente ecuación: a menor número de pasajeros transportados, boleto más oneroso. No puede perderse de vista que dicha baja en la demanda se vincula con la mala calidad del servicio, la cual da lugar a que los usuarios opten por otros sistemas de transportes alternativos.

En el mismo orden de ideas, la gestión empresarial en materia de prestación de servicio a los usuarios se encuentra seriamente cuestionada, lo que sugiere que la reducción de volúmenes de pasajeros ocurrida de manera sostenida hasta el presente, se explicaría en razones de exigencia de un mejor servicio.

De allí que deba cuestionarse la valía del subsidio analizado a la luz de los déficit detallados ut- supra pues, a menor calidad de servicio, mayor cantidad de subsidio.

Además, las distintas resoluciones de la Secretaría de Transporte que autorizaran extender la vida útil de los vehículos ya amortizados, implican un subsidio para el conjunto de vehículos de un 26 % sobre el precio del boleto, subsidio al cual hay que sumar la tasa sobre el gasoil.

De este escenario se concluye que los intentos de solución buscados por la Secretaría de Transporte, sólo dilatan las cuestiones de fondo. La crisis, según se vislumbra, se mantiene y se profundizará con el usuario como principal perjudicado.

Es por ello que el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN recomendó a la SECRETARÍA DE TRANSPORTES DE LA NACIÓN que convoque a una Audiencia Pública a fin de debatir la necesaria redefinición del sistema de transporte automotor de pasajeros, en el marco del artículo 42 de la Constitución Nacional, con la participación del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Asociaciones de Usuarios, Federaciones de Empresarios, Sindicatos de Obreros y, en ese marco:

- discutir un nuevo diseño del sistema de transporte automotor de pasajeros como servicio público.
-

- definir las jurisdicciones que compatibilicen tarifas, recorridos, calidad de vehículos, frecuencias, subsidios, etc.

Además y en consonancia con el punto anterior, se recomendó asignar a las jurisdicciones realmente afectadas, los sistemas de control de calidad de servicio y problemática ambiental.

11. Transporte ferroviario.

11.1. Principales reclamos.

Las cuestiones más frecuentemente planteadas durante este período 2002, relativos al servicio ferroviario, fueron las siguientes:

- Deficiente atención al usuario.
- Falta de seguridad
- Inadecuado estado de las unidades.
- Falta de capacidad operativa del órgano de control (CNRT).
- Alteración de recorridos y eliminación de frecuencias.
- Deficiencias en la infraestructura de las estaciones ferroviarias.
- Falta de mantenimiento de vías, señalización y sistema eléctrico.

11.2. Actuaciones relevantes.

11.2.1. Eventual compensación por una deuda que el Estado Nacional tendría con los concesionarios del servicio de transporte ferroviario de pasajeros y grado de cumplimiento por aquellos de las obligaciones establecidas contractualmente.

En la actuación en la cual se abordó el tema, se elaboró un informe sobre la viabilidad de la aplicación del subsidio proveniente de la tasa sobre el gasoil a las concesionarias del servicio de transporte ferroviario de pasajeros en relación al grado de cumplimiento de las obligaciones contractuales.

Como punto de partida se indica que en diciembre de 2000, se dispusieron incrementos tarifarios en el servicio público ferroviario del Area Metropolitana. Luego, se recomendó al MINISTERIO DE ECONOMÍA que previo al incremento tarifario debía convocarse a una Audiencia Pública.

Paralelamente, la SECRETARÍA DE TRANSPORTES DE LA NACIÓN giró los documentos de consulta para modificar las Addendas a los Contratos de Concesión de TBA S.A. y FERROVIAS S.A.

Esta Defensoría respondió en diciembre de ese año, mediante dos notas, indicando que de la información en consulta no resultó posible dilucidar una serie de interrogantes tales como:

- a) Estado de situación económica financiera de las empresas;

- b) Análisis del riesgo crediticio;
- c) Estado de situación de la deuda que mantienen con las entidades financieras;
- d) Grado de cumplimiento de las obligaciones fiscales y previsionales;
- e) Autorización de constitución de gravámenes sobre los bienes muebles o equipamientos del plan de modernización, sin autorización de la Autoridad de Aplicación;
- f) Análisis del cuadro tarifario y el flujo de fondos;
- g) Monto, tasa de interés y plazo de pago de la deuda que el Estado mantiene con el concesionario;
- h) Deudas que el concesionario mantiene con el concedente en concepto de multas ¿cómo y cuándo se pagan?;
- i) Explicación de dónde surge la base estadística con que se elaboraron los distintos informes que permitieron el incremento tarifario y la conformación del fondo de inversiones;
- j) Análisis de costos del incremento de la tarifa propia del concesionario;
- k) Análisis de la capacidad operativa de la CNRT para ejercer sus funciones de contralor sobre el servicio ferroviario.

Ante la falta de respuesta del referido ministerio a la recomendación de Audiencia Pública previa, viéndose vulnerados los derechos de los usuarios, el DEFENSOR DEL PUEBLO promovió una acción judicial contra las resoluciones M.E. 1007/00 y 18/2000, que dispusieron los incrementos tarifarios.

La sentencia recaída en primera instancia dispuso que los ingresos adicionales calculados deberán ser depositados en una cuenta fiduciaria en el Banco de la Nación Argentina, de la Provincia de Buenos Aires o de la Ciudad de Buenos Aires “constituyendo al efecto un fideicomiso de administración destinado exclusivamente a los fines fijados en las Addendas”. Los ingresos provenientes del aumento tarifario no debían afectar el ingreso propio del concesionario sino que debían destinarse únicamente a la ejecución de obras.

Al respecto, cabe destacarse que muchas de las obras pendientes de realización resultan ser prioritarias, comprometidas al momento de la privatización de los servicios.

En diciembre de 2000 se firmaron Actas Acuerdos con cada uno de los concesionarios a fin de que éstos asumieran la obligación de abrir las respectivas cuentas fiduciarias. Pero no existe un efectivo control por parte de la Secretaría de Transportes de la Nación ni de la CNRT en cuanto al efectivo depósito de los ingresos en las cuentas fiduciarias, como tampoco sobre el destino de los fondos, esto es, que ese dinero se destine únicamente a la realización de obras como lo dispusiera el señor Juez interviniente.

Ahora bien, en noviembre de 2001, a través del Decreto 1377/01, se creó el Sistema Ferroviario Integrado (SIFER) que estableció que podrá aplicarse hasta el equivalente al 20 % de los recursos provenientes de la tasa sobre el gasoil creada por el Decreto N° 802/01 y modificada por el Decreto N° 976/01, para financiamiento de obras y/o servicios de infraestructura ferroviaria de pasajeros y/o cargas.

Sobre este punto, merece destacarse que el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN promovió una acción judicial cuestionando la tasa sobre el gasoil atento la falta de precisión de la norma en la determinación del sujeto pasivo, el perfeccionamiento del hecho imponible, los elementos analizados para cuantificar la capacidad contributiva del sujeto pasivo, como así también la ausencia de criterios que aseguraran que todo aquel que abonara la tasa en crisis recibiera una efectiva contraprestación por parte del Estado, la previsión de exenciones, y las medidas para asegurar la afectación específica de los fondos recaudados.

Cabe precisar que una tasa consiste en la prestación pecuniaria exigida compulsivamente por el Estado, en virtud de una ley, por la realización de una actividad que afecta especialmente al obligado. Ello no significa que la actividad estatal debe traducirse necesariamente en una “ventaja” o “beneficio individual” sino, tan solo, que debe guardar cierta relación con el sujeto de la obligación por cualquier circunstancia que lo vincule jurídicamente con el servicio público instituido. Por tanto, se debe asegurar que todos los usuarios reciban la contraprestación correspondiente al pago de la tasa. Y, como debe existir una relación entre tasa y costo, si hay excedentes para otros fines (por ejemplo las concesiones ferroviarias) estaríamos frente a un impuesto.

La razón fundamental de la creación de la tasa gasoil fue desarrollar obras de infraestructura. Pero en la práctica los fondos recaudados fueron destinados principalmente al pago de compensaciones y/o deudas con los concesionarios.

El 10 de junio de 2002 se dictó la Resolución Conjunta del Ministerio de Economía y el Ministerio de la Producción N° 61/02 y N° 11/02 por las que se resolvió que los beneficiarios del subsidio creado por el Decreto N° 802/01 y modificado por el Decreto N° 976/01, son los concesionarios del Servicio de Transporte de Pasajeros del Area Metropolitana de Buenos Aires.

En cuanto a la calidad de prestación del Servicio de Transporte Ferroviario de Pasajeros, merecen efectuarse las siguientes consideraciones.

Los días 26, 27 de marzo y 3 y 4 de abril de 2002, personal de esta Institución efectuó una recorrida por las estaciones ferroviarias electrificadas pertenecientes a TBA S.A (Línea Sarmiento ONCE - MORENO) y METROPOLITANOS GRAL. ROCA S.A. (Ramal CONSTITUCION - EZEIZA). Se tomaron fotografías de las estaciones como así también se filmaron las mismas. Del relevamiento efectuado pueden extraerse las siguientes conclusiones:

- Ninguna de las estaciones está en condiciones de accesibilidad para personas con dificultades motoras.
- Respecto a los servicios sanitarios:
 - En la mayoría, carecían de higiene.
 - Se encuentran cerrados, no están disponibles para los usuarios ya que resultó difícil conseguir las llaves. En la mayoría de las estaciones se ignoraba quién poseía las llaves, y en varias oportunidades se requirió la acreditación del personal de la Institución para abrir los sanitarios.
 - No están en condiciones los destinados a discapacitados.

- Se observaron alimentos y accesorios de cocina en el interior.
- Falta de iluminación.
- Condiciones precarias de construcción, como así también los retretes.
- Las estaciones carecen de limpieza y mantenimiento.
- La señalización en las estaciones es escasa.
- A partir de la concesión fueron cerrados accesos alternativos.
- El personal de seguridad está abocado fundamentalmente al control de ingreso y egreso de pasajeros, descuidándose otros aspectos fundamentales que hacen a la seguridad de los usuarios.
- El estado de los vagones es precario. Ventanillas y asientos rotos. Carentes de limpieza.
- Existen puertas de vagones clausuradas.
- Las salas de espera de las estaciones no se encuentran en buenas condiciones.
- En la Estación Gerli, las salas de espera se convierten en sanitarios como consecuencia del cierre de los mismos.
- En la Estación Temperley, los usuarios deben ascender al puente peatonal para observar donde arribarán los trenes correspondientes a distintos ramales.
- En muchas estaciones las rampas para discapacitados no se encuentran en condiciones de ser utilizadas.
- En la estación Caballito, el andén originario se prolongó con uno improvisado conformado por una estructura tubular y madera.
- En la estación Floresta, una de las remodeladas, el acceso es a través de una escalera. Existen dos ascensores de los cuales, a la fecha del relevamiento, uno no funcionaba hacía siete meses, según personal de la empresa y usuarios.

Por último, de acuerdo a lo observado y los dichos de los usuarios consultados, las deficiencias y anomalías detectadas se vienen produciendo desde el año 1995 y se agravan a partir del año 1999. Es más, en un programa periodístico en octubre de 2001, el interventor de la CNRT reconoció que desde el año 1995 "...no se han pagado multas a pesar de que hay trenes destrozados, sin iluminación, con asientos y vidrios rotos... es necesario una modificación urgente. Hace falta cambiar todo esto porque yo como órgano de control tengo las manos atadas porque la limitación funcional hace que no pueda exigir el cumplimiento...".

El 17 de junio de 2002, en el diario La Nación, página 16, se destacó "...Asientos destrozados, puertas que no funcionan, ausencia de vidrios que protejan de las impiedades del clima y las estaciones devastadas son algunas de las incomodidades que diariamente deben soportar quienes utilizan el tren como medio de transporte...".

Del contenido de los informes remitidos por la CNRT a esta Institución, relativos a

deficiencias en la prestación de servicio de transporte ferroviario de pasajeros del Area Metropolitana, surgió que en el año 2001, de 56 estaciones controladas, en todas ellas se encontraron deficiencias en el estado de conservación y limpieza.

A modo de ejemplo, puede citarse la respuesta brindada por una concesionaria a la CNRT, la cual denota la visión que tiene del usuario. Frente a un incumplimiento grave en la prestación, como ser el enclavamiento de las puertas de los vehículos, argumentó -a los fines de evitar el cumplimiento del Contrato- que tal circunstancia respondía a la realidad socio cultural de la población que utiliza el servicio.

Por todo ello, puede afirmarse que la tarifa que abona el usuario no refleja una adecuada contraprestación del servicio que utiliza. De tal asimetría el único perjudicado resulta ser el usuario.

Las empresas no pueden invocar como justificativo que la tarifa abonada por el usuario sea insuficiente. Y esto es así porque los márgenes brutos de explotación de las empresas en los últimos años fueron positivos.

La realidad indica que la pésima prestación del servicio público de transporte ferroviario se debe, principalmente, a una manifiesta incapacidad de la dirigencia empresaria, con denuncias penales por comprar y licitar muy por encima de los precios corrientes de plaza, con contratos de obras públicas poco transparentes y con mecanismos de negocios cruzados entre empresas vinculadas.

En muchos casos las empresas concesionarias alegan la existencia de deudas por parte del Estado olvidando la existencia del riesgo empresario, como así también que los verdaderos acreedores son los terceros ausentes que siempre participaron del negocio ferroviario, aun antes de la privatización. Este cuadro, también se ve reflejado por los alarmantes índices de endeudamiento cuyos costos financieros son, en el fondo, los que generan permanentemente crisis de caja y financieras que impiden financiar los gastos de explotación necesarios para brindar un servicio adecuado a las tarifas que pagan los usuarios.

En esta economía en la cual no existen premios y castigos, donde pareciera ser que todo se confunde en la mediocridad, los Ministerios de Economía y de la Producción dictaron en las resoluciones conjuntas oportunamente citadas que premian la injustificada mala calidad del servicio ferroviario de pasajeros otorgándoles un nuevo subsidio, utilizando para tales fines los fondos de la Tasa sobre el Gasoil.

El subsidio otorgado por las resoluciones citadas es inaceptable porque:

- Se premia la mala calidad en la prestación de un servicio público.
 - Se otorga un nuevo subsidio, sin que existan garantías de que su utilización sea para lo efectivamente creado.
 - Su implementación no está de acuerdo ni con letra ni con el espíritu de la Ley 25.414 (fundamento del Decreto 976/01).
 - Producen modificaciones sustanciales al régimen de la concesión, el cual debe ser discutido y rediseñado según lo establece la Ley N° 25.561 y el Decreto N° 293/02. Es necesario destacar que la resolución cuestionada nunca fue puesta a
-

consideración de la Comisión de Renegociación de los Contratos de Obras y Servicios Públicos.

Con fundamento en el informe que antecede y a través de la Resolución D.P. N° 69/02, se recomendó al MINISTERIO DE ECONOMÍA DE LA NACIÓN se abstenga de asignar el subsidio proveniente de la tasa sobre el gasoil a las concesionarias del servicio transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana.

Posteriormente y en atención al Dictado del Decreto de Necesidad y Urgencia N° 2075/02, por el cual se declaró en estado de emergencia el servicio de transporte ferroviario del Área Metropolitana, se efectuó una requisitoria a la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, a fin de que informe en relación al Decreto:

- Si en forma previa a su dictado fue evaluado el grado de cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas concesionarias determinadas en los respectivos contratos de concesión del servicio de transporte ferroviario del Área Metropolitana, desde el inicio de las concesiones a la fecha.
- Si se verificó el cumplimiento de las obras prioritarias definidas con posterioridad a las Resoluciones M.E. N° 1007/00 y M.I.V. N° 18/00, y a las cuales debía imputarse exclusivamente el incremento tarifario dispuesto por las mencionadas resoluciones.
- Si independientemente de la crisis económico-financiera del país, fue evaluada la gestión empresarial de las concesionarias, máxime cuando una de ellas se encuentra concursada.
- Si fueron analizados los balances de las respectivas concesionarias, específicamente: los márgenes brutos de explotación y los índices de endeudamiento.
- En relación a la deficiente prestación del servicio, si fue evaluado el informe remitido por el Coordinador de Transporte Ferroviario al Subsecretario de Transporte Ferroviario de la Nación, en lo que respecta al estado de los coches y estaciones cabeceras.
- Si fue requerido a la CNRT un informe relativo al grado de cumplimiento, por parte de las concesionarias, de las sanciones impuesta por la Comisión por incumplimientos contractuales.

El JEFE DE GABINETE DE MINISTROS en respuesta a la requisitoria cursada, informó que solicitó al SECRETARIO DE TRANSPORTES DE LA NACIÓN y al INTERVENTOR DE LA COMISIÓN NACIONAL DE REGULACIÓN DEL TRANSPORTE (CNRT), la producción de un informe circunstanciado sobre los puntos solicitados por el DEFENSOR.

La CNRT, precisó:

- Que la Comisión no participó en la tramitación del Decreto N° 2075/02.
- Que la Secretaría de Transporte es la que tiene registrada la deuda que el Estado Nacional mantiene con los concesionarios.

- Agregó que se había informado a la Secretaría de Transporte, antes del dictado del decreto, sobre las irregulares condiciones que actualmente caracterizan la prestación de los servicios ferroviarios por parte de los concesionarios.
- Acompañó un listado de las penalidades impuestas a los distintos concesionarios, del que surge que prácticamente los concesionarios no han abonado las multas.

En cuanto a la SECRETARÍA DE TRANSPORTES DE LA NACIÓN, con excesiva demora, suministró información imprecisa e incompleta, por lo cual se le efectuaron nuevos requerimientos -también a la Comisión Nacional de Regulación del Transporte-, cuyas respuestas están siendo analizadas.

12. Transporte aéreo.

12.1. Principales reclamos.

Los principales reclamos sobre el servicio son:

- Seguridad aérea y aeroportuaria.
- Sobreventa de pasajes.
- Falta de respuesta a los reclamos por parte de las compañías.

12.2. Actuaciones relevantes.

12.2.1. Presuntas distorsiones del mercado aeronáutico nacional.

Durante el 2002 se recibieron numerosas consultas telefónicas relativas a la suspensión de destinos y vuelos de cabotaje. Asimismo, se recibieron consultas por parte de representantes de compañías aéreas relativas al incremento del combustible para las aeronaves.

En atención a ello y toda vez que, como en muchos sectores, los profundos cambios económicos en el país (ley N° 25.561) han repercutido de manera directa e indirecta en el mercado de la aeronavegación, se inició una actuación de oficio a fin de investigar, entre otras cuestiones, las reducciones de destinos y vuelos por parte de las compañías aéreas con los problemas económicos y sociales que trae aparejado para la integración del país; las tarifas de los aeropuertos como así también de las aerolíneas; la realización del mantenimiento de las aeronaves de acuerdo con las indicaciones de los manuales de los fabricantes; la posible distorsión de precios de los combustibles; diferencias entre el costo de los combustibles para el autotransporte de pasajeros y de aeronavegación; la posible distorsión de envíos que afectan al mercado postal y el comercio interior; y la posible afectación de la prestación del servicio público

Se cursaron pedidos de informes a distintos organismos cuyas respuestas están siendo analizadas, por lo que la actuación continúa en pleno trámite.

13. Servicios públicos en general.

En este punto, los problemas planteados resultan comunes a los servicios públicos domiciliarios; esto es, electricidad, gas, telefonía y aguas y cloacas.

Solicitud de intervención ante la imposibilidad de pago de las facturas de servicios públicos.

En dicho año 2002, se incrementó el número de presentaciones relativas a la dificultades y/o imposibilidad del pago de las facturas de los servicios públicos. En la mayoría de las actuaciones se cursaron pedidos a las empresas a fin de que se otorguen facilidades para el pago de los servicios.

CAPITULO V

**ACTUACION DEL AREA V:
ADMINISTRACION DE EMPLEO Y
SEGURIDAD SOCIAL**

INTRODUCCION.

1. Comentario general.

La problemática relativa a la seguridad social, asistencia previsional y al empleo, durante el período comprendido por el presente informe, ha sido aún más grave que en años anteriores.

La apremiante situación económica de los beneficiarios presentes o futuros, potenciada por la demora del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, ha incrementado sensiblemente el caudal de quejas presentadas por ante esta Defensoría.

Lo expuesto surge de datos estadísticos según los cuales el 26.8% de las actuaciones iniciadas por esta Defensoría son tramitadas por este Area, teniendo las mismas como objeto principal la demora en la resolución de los expedientes previsionales consistentes en: a) Solicitudes de Beneficios, b) Asignaciones Familiares y c) Reajustes de haberes.

Respecto de los primeros, es de destacar que se trata de situaciones sumamente delicadas dado que los titulares, en la mayoría de los casos, no cuentan con ingreso alguno hasta el otorgamiento del beneficio.

No menos difícil es la situación en que se encuentran quienes reúnen las condiciones para desempeñar labores en forma habitual y forman parte del gran conglomerado de desempleados.

Por esta razón las tareas de este Area relativas a consultas sobre despidos, abusos en

las condiciones laborales, quitas en los salarios, prestaciones por desempleo, falta de pago de las prestaciones por parte de las ART, impagos de las retribuciones de los programas de empleo, etc. se han visto considerablemente incrementadas.

Las solicitudes de pensiones asistenciales han tenido similares características a las descritas respecto de las demoras habidas en ocasión de resolver en los expedientes previsionales respectivos.

2. Cantidad de actuaciones promovidas durante el año 2002.

Tal como se ha expresado, sobre el total de actuaciones tramitadas por esta Institución en el período de referencia, el 26,8% corresponde al Área de Administración de Empleo y Seguridad Social, lo cual representa la cantidad de 3.133 actuaciones.

3. Quiénes presentan quejas.

En el período comprendido por este informe, la mayor cantidad de presentaciones fueron efectuadas por personas del sexo masculino: más del 54%. Las actuaciones iniciadas por mujeres representan el 44,8% y, el resto, por diversas entidades o iniciadas de oficio.

Las quejas receptadas provienen de todas las provincias y generalmente guardan proporción con la densidad de población de cada una de ellas. Como ejemplo podemos citar: Provincia de Buenos Aires, 19,8% (620 actuaciones); Capital Federal, 15,2% (476 actuaciones); Córdoba, 15,4% (482 actuaciones); Santa Fe, 10,2% (320 actuaciones); Chubut, 6,3% (197 actuaciones).

4. Atención personalizada.

La atención consiste en informar detalladamente acerca del trámite de la actuación. Se brinda personalmente, a quienes concurren a la Defensoría, como telefónicamente o por notas a quienes así lo solicitan o cuando no hubiere otra posibilidad.

También ha experimentado una notable intensificación la cantidad de consultas efectuadas a través del 0810-333-3762, lo que permite asesorar a los recurrentes respecto de las posibilidades con que cuentan para ejercer la defensa de sus derechos.

5. Cuestiones resueltas.

En cuanto a los resultados obtenidos a partir de la intervención de esta Institución, teniendo en cuenta el grado de satisfacción del reclamante, alcanzan el 98,7% del total de actuaciones ingresadas en el año. A este resultado ha coadyuvado el elevado nivel de respuesta de los organismos involucrados, el asesoramiento brindado, así como la orientación y canalización de algunos reclamos hacia los organismos competentes.

6. Actuaciones rechazadas – Causas.

a) In límine: Se trata de aquellas presentaciones en las que se exponen apreciaciones subjetivas que no constituyen una queja, por ej.: consideraciones acerca de la realidad socio-económica de nuestro país, de los beneficios llamados de “privilegio”, etc.

b) En razón de la materia: Cuando el planteo refiere cuestiones entre particulares. Ejemplo: incumplimientos contractuales en el ámbito del derecho privado.

c) Por inexistencia de disfuncionalidad del órgano administrativo involucrado. Ejemplo: solicitudes de beneficio previsional dirigidos a esta Institución sin previa iniciación del trámite ante el órgano competente.

d) Cuando la cuestión planteada se encuentra pendiente de resolución administrativa o judicial. Ejemplo: solicitudes de reajuste del haber previsional encontrándose radicado en sede judicial idéntico pedido.

e) Casos en los que, sobre la cuestión planteada, ha recaído decisión administrativa, la que de conformidad con las disposiciones de la Ley N° 24.284, el Defensor del Pueblo de la Nación no puede modificar, sustituir o dejar sin efecto. Ejemplo: denegatoria de un beneficio de jubilación por no reunir los años de aportes requeridos por la legislación vigente.

No obstante tales rechazos, en cada supuesto se explicó debidamente la razón de ellos; y, fundamentalmente, se brindó orientación sobre el alcance de los derechos de los interesados como respecto de los medios para canalizar adecuadamente sus pretensiones.

7. Actuaciones derivadas y organismos receptores.

Las quejas derivadas por esta Institución, en cumplimiento de lo normado por el art. 20 de la Ley N° 24.284 cuando su objeto resultara ajeno a la competencia otorgada por dicho cuerpo legal al Defensor del Pueblo, alcanzaron aproximadamente el 2,5% del total de las ingresadas en el Área.

Cuando los organismos cuestionados corresponden a provincias en las que se ha instituido la figura del Defensor del Pueblo, las derivaciones generalmente se cursan a éstos.

7.1. Organismos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.
- Subsecretaría de Coordinación del Plan Social Integral.
- Dirección General de Contaduría.
- Defensoría del Pueblo.

7.2. Organismos y entidades provinciales.

- a) Provincia de Buenos Aires.
- Subsecretaría de Educación.
 - Subsecretaría de Trabajo.
 - Instituto de Previsión Social.
 - Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Bonaerense.
 - Superintendencia General de la Policía Bonaerense.
-

- Dirección de Cultura y Educación.
 - Instituto de Obra Médico Asistencial (I.O.M.A.).
 - b) Provincia de Córdoba.
 - Defensor del Pueblo.
 - Agencia Córdoba Solidaria.
 - c) Provincia de Santa Fe.
 - Defensor del Pueblo.
 - d) Provincia de Mendoza.
 - Ministerio de Gobierno.
 - Secretaría Legal y Técnica.
 - e) Provincia de Entre Ríos.
 - H. Cámara de Diputados.
 - Ministerio de Gobierno.
 - Ministerio de Acción Social.
 - Caja de Previsión Social.
 - f) Provincia de Catamarca.
 - Ministerio de Cultura y Educación.
 - g) Provincia de Tucumán.
 - Instituto de Previsión y Seguridad Social.
 - h) Provincia de Salta.
 - Dirección General de Personal del Gobierno (Unidad de Control Previsional).
 - Dirección General Provincial del Trabajo.
 - i) Provincia de Santa Cruz.
 - Consejo Provincial de Educación.
 - j) Provincia del Chaco.
 - Gobernación.
 - Subsecretaría de Educación.
 - k) Provincia de Jujuy.
 - Unidad de Control Previsional.
 - l) Provincia de Corrientes.
 - Ministerio de Educación.
-

- Instituto de Previsión Social.
- m) Provincia de San Luis.
 - Defensoría del Pueblo
- n) Provincia de La Rioja.
 - Secretaría General de la Gobernación.
 - Secretaría de Educación.
 - Unidad de Control Previsional.
- ñ) Provincia de Río Negro.
 - Legislatura de Río Negro.
 - Defensor del Pueblo.
 - Ministerio de Educación.

7.3. Municipalidades.

- Municipalidad de la Matanza (Provincia de Buenos Aires).
- Municipalidad de Morón (Provincia de Buenos Aires).
- Municipio de la Costa (Provincia de Buenos Aires).
- Municipalidad la Ciudad de Corrientes (Provincia de Corrientes).
- Municipalidad de la Ciudad de Mendoza (Provincia de Mendoza).
- Concejo Deliberante de la Municipalidad de Merlo (Provincia de Buenos Aires).

7.4 Entes públicos no estatales.

- Caja de Previsión Social para Profesionales de la Provincia de Buenos Aires
- Colegio de Ingenieros de la Provincia de Buenos Aires.

7.5 Organismos y entes nacionales.

- Secretaría de Cultura de la Nación.
- Dirección Nacional de Asociaciones Sindicales.
- Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones.
- Superintendencia de Riesgos del Trabajo.
- Universidad Nacional de Jujuy.

8. Actuaciones suspendidas.

Las actuaciones correspondientes al año 2002 que se encuentran actualmente en este estado, son aquellas que se refieren a la quita del 12% y 13% de los salarios del sector público

dispuesta por el Decreto 430/00 y por la Ley 25.453.

La medida fue implementada a través de las Resoluciones Números 903/00 y 167/01, respectivamente, las que disponen tal suspensión en virtud de las acciones judiciales que se encuentran en pleno trámite y sin resolución definitiva.

TEMATICA.

1. De la seguridad social.

1.1. Introducción.

En este capítulo se desarrollan las acciones llevadas a cabo por esta Institución como consecuencia de las disfuncionalidades denunciadas. Tales disfuncionalidades, como ya se expresara, representan el caudal más importante de las materias de competencia del Area V.

Dichas acciones quedaron plasmadas en los diversos modos de intervención de esta Defensoría, tales como pedidos de informes, recomendaciones, actuaciones de oficio, derivaciones, acciones judiciales, etc.

Sin perjuicio de esto, cabe poner de resalto que se puso el mayor énfasis en la formulación de recomendaciones, por ser éstas el primero medio con que cuenta el Defensor para revertir las irregularidades administrativas que advierte.

Este ejercicio de la facultad de recomendar se torna necesario en razón de persistir una renuencia, por parte de los organismos involucrados y a pesar de las reiteraciones de los requerimientos cursados, en brindar las repuestas pertinentes y efectuar las debidas modificaciones con relación a las conductas cuestionadas.

Los principales organismos objeto de denuncias son los comprendidos por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones es decir, la Administración Nacional de la Seguridad Social y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, como así también las propias Administradoras de Fondos individualmente consideradas.

1.2. Colaboración de la Coordinación General de Servicios de Asesoramiento y Patrocinio Jurídico Gratuito del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados.

Al igual que en el período anterior, la colaboración de la Coordinación General ha resultado muy valiosa toda vez que ha permitido que aquellas personas -afiliadas al INSSJP o no- que debían efectuar trámites previsionales, derivadas por esta Defensoría, han contado con la asistencia y asesoramiento gratuito y personalizado de sus profesionales expertos en la materia.

Lamentablemente, a pesar de lo productivo que resultaba dicho servicio, durante el año 2002 fue eliminado totalmente en la provincia de Jujuy y en algunas localidades de las provincias de Río Negro y Neuquén como consecuencia de las medidas restrictivas dispuestas para la estructura del INSSJP.

1.3. Recomendaciones en materia de Seguridad Social.

El ejercicio de la facultad de recomendar se tornó necesario en virtud de los resultados obtenidos a través de las investigaciones llevadas a cabo en las distintas actuaciones, tendientes a lograr que se adoptasen medidas para evitar la reiteración de actos, hechos u omisiones que implicasen un cumplimiento de sus funciones ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario, discriminatorio, negligente, gravemente inconveniente o inoportuno por parte de la Administración Pública Nacional o de sus agentes.

Durante el período que se informa, fueron cursadas 8 recomendaciones. De ellas, 7 son de carácter general y, la restante, de carácter particular.

A continuación se expone el contenido de las recomendaciones mencionadas, distinguiéndolas según la clasificación del párrafo precedente.

1.3.1. El Defensor del Pueblo en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 86 de la Constitución Nacional promovió de oficio una actuación con el objeto de determinar las causas de la falta de pago de los reajustes de haberes previsionales, a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social, dispuestos por sentencias definitivas y firmes.

Intimamente relacionadas con lo expuesto obran múltiples quejas respecto de los cambios operados en el orden de prelación correspondientes a los ciudadanos que obtuvieran resolución judicial favorable.

El artículo 22 de la Ley N° 24.463 establece que “las sentencias condenatorias contra la Administración Nacional de Seguridad Social serán cumplidas dentro de los noventa (90) días de notificadas, hasta el agotamiento de los recursos presupuestarios destinados a ello para el año fiscal en el que venciera dicho plazo”.

Además dispone: “agotados dichos recursos se suspenderá el cumplimiento de aquellas sentencias pendientes de pago, reanudándose el cómputo de los plazos para su cumplimiento a partir del comienzo del año fiscal para el que se aprueben nuevos recursos presupuestarios destinados a atender sentencias judiciales y hasta su nuevo agotamiento”.

Agrega: “la Administración Nacional de Seguridad Social deberá respetar estrictamente el orden cronológico de notificación de las sentencias definitivas para su cumplimiento, salvo cuando queden sentencias pendientes de cumplimiento para el siguientes período fiscal, en cuyo caso dará prioridad a los beneficiarios de mayor edad”.

Los artículos 50 y 40 de las Leyes de Presupuesto General de la Administración Nacional para los ejercicios 2001 y 2002, Números 25.401 y 25.565, respectivamente, establecen que “...La cancelación de deudas a que se hace referencia en el párrafo anterior está sujeta a la disponibilidad de los respectivos recursos, que para el presente período fiscal se afectarán observando estrictamente los siguientes ordenes de prelación: a)... b) Cancelación de sentencias judiciales: los recursos se destinarán en primer término al cumplimiento de las sentencias notificadas en períodos fiscales anteriores, y aún pendientes de pago y luego a las sentencias notificadas en el año 2001”.

En dicho inciso se aclara que “en el primer caso se dará prioridad a los beneficiarios

de mayor edad y, el segundo, conforme el orden de prioridades que con una periodicidad cuatrimestral, sobre la base de las sentencias registradas en cada momento, establezca la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL”.

Es consecuencia, entonces, que la ANSES debe respetar estrictamente las pautas que establecen las normas transcriptas dado su carácter de autoridad de aplicación del Régimen Previsional Público.

La Administración Nacional citada publica a través del sitio www.anses.gov.ar, los listados de las sentencias liquidadas y el orden de prelación asignado. En los correspondientes al mensual Diciembre de 2001 se indicaba el nombre y apellido de los beneficiarios ordenados alfabéticamente. En el primero se aclaraba “no beneficia”, cuando tal circunstancia surgía de la liquidación, y en el segundo, el número de prelación.

Si bien la ANSES cuenta con una base de datos que registra el nombre y apellido del beneficiario, fecha de nacimiento y de notificación de la sentencia, dicha información se refiere a una persona individualmente considerada, lo que imposibilita comprobar por vía comparativa si el orden asignado es el correcto de conformidad con las disposiciones vigentes.

La falta de difusión de los datos señalados en el párrafo que antecede, así, impide la verificación del cumplimiento de lo dispuesto por los artículos 22, 50 y 40 de las Leyes Números 24.463, 25.401 y 25.565, respectivamente, y la posibilidad de control del cumplimiento de las normas por parte del ciudadano, control que se ve coartado por la falta de confección de un orden de prelación en forma numérica, correlativa y pública.

Cabe agregar que esta información sobre el orden de prelación asignado a una sentencia obtenida por un beneficiario consignando todos los datos -nombre y apellido, número de documento de identidad, la fecha de nacimiento o edad y la fecha notificación de esa sentencia-, cumpliría además con la exigencia de transparencia de la gestión pública y la publicidad de los actos de gobierno.

Con relación a ello, el artículo 2º, inciso e), de la Ley de Ética de la Función Pública, Nº 25.188, establece que los sujetos comprendidos en esta norma se encuentran obligados a cumplir con deberes y pautas de comportamiento ético, entre otros, el de “...mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan”.

Por tales motivos, a través de Nota DP Nº 16.502/01 se cursó pedido de informe a la ANSES.

Ante la falta de respuesta del Ente Previsional y, en cumplimiento de la Resolución DP Nº 208/01, personal de esta Institución se constituyó en la Gerencia de Liquidaciones de Sentencias de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, oportunidad en la cual el titular de dicha Gerencia reconoció la necesidad de mejorar la información brindada por el organismo acerca del pago de las sentencias.

El artículo 86 de la Constitución Nacional dispone que es misión del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION la defensa y protección de los derechos humanos y los demás derechos, garantías e intereses tutelados por aquella y las leyes, ante hechos, actos u

omisiones de la administración.

Por lo expuesto se recomendó a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL que la publicación del orden de prelación establecido por los artículos 22 y 40 de las Leyes Números 24.463 y 25.565, respectivamente, se efectúe detallando: a) nombre y apellido del titular, b) número de documento de identidad, c) edad o fecha de nacimiento y d) fecha de notificación de la decisión judicial.

El listado deberá reflejar en forma numérica y correlativa el orden de prelación, independientemente de la elaboración de otro por orden alfabético.

Dicho orden de prelación deberá tenerse en cuenta para el pago de las sentencias, salvo las excepciones que establece la Resolución SSS N° 56/97 y sus modificaciones, o la imposibilidad material del Ente para efectuar la liquidación pertinente por causas no imputables a éste.

1.3.2. Durante el año 2002 continuaron presentándose ante esta Institución innumerables quejas contra la Administración Nacional de la Seguridad Social, Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones por demoras en resolver las solicitudes de jubilaciones, pensiones y pago de asignaciones familiares.

Tal como se expusiera en el informe correspondiente al año 2001, este retraso constituye una disfuncionalidad sistemática observada en todas las prestaciones comprendidas por el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Durante el año 2002, invocando la recomendación formulada por Resolución D.P.N° 183/01 a los organismos citados en el primer párrafo de este punto, se comunicaron los Anexos III a VII los que suman 779 actuaciones.

En la Resolución mencionada se recomendó a la ANSES que adoptara urgentemente medidas tendientes al cumplimiento de los plazos para resolver las peticiones aludidas y a la SAFJP que supervisara el estricto cumplimiento de los plazos en aquellos trámites a cargo de las AFJP.

1.3.3. Otra solicitud de intervención del Defensor del Pueblo de la Nación fue fundada en que la Administración Nacional de la Seguridad Social exigía el proceso sucesorio como requisito para abonar a los herederos el aguinaldo y/o mensual impago a un beneficiario fallecido.

La titular manifestó ser única heredera de la causante y que el acervo hereditario consistía en PESOS CIEN (\$ 100) aproximadamente.

La interesada no se encontraba entre los herederos previsionales del artículo 53 de la Ley N° 24.241 que dispone que: “en caso de muerte del jubilado, del beneficiario de retiro por invalidez o del afiliado en actividad, gozarán de pensión los siguientes parientes del causante: a) La viuda, b) El viudo, c) La conviviente, d) El conviviente, e) Los hijos solteros, las hijas solteras y las hijas viudas siempre que no gozaren de jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva, salvo que optaren por la pensión que acuerda la presente, todos ellos hasta los 18 años de edad”.

El COLEGIO PUBLICO DE ABOGADOS DE LA CAPITAL FEDERAL informó que el costo aproximado de un proceso sucesorio por un acervo hereditario de PESOS DOSCIENTOS OCHENTA Y TRES CON DIEZ (\$283,10) son PESOS TREINTA Y CINCO (\$35) en concepto de gastos y PESOS DOSCIENTOS (\$200) por honorarios mínimos según Ley de Aranceles y que si asciende a PESOS DOS MIL (\$2000) los gastos ascienden a PESOS SESENTA Y CINCO (\$65).

Es decir que la iniciación de dicho proceso, demandaría una erogación superior a la suma a percibir con clara afectación al derecho de propiedad que garantiza el artículo 17 de la Constitución Nacional.

El informe producido por el Area Atención de Consultas de la Gerencia Previsional expresa: “no revistiendo el reclamante carácter de causahabiente previsional al amparo del artículo 53 de la Ley N° 24.241, procede requerir la orden judicial respectiva dispuesta en el trámite sucesorio de la causante”. Esta solución se fundamentó, además, en la conjunción de los artículos 20 de la Ley N° 14.370 y 27, tercer párrafo, 53 y 54 de la Ley N° 24.241, aplicables estos últimos por la remisión que efectúa el artículo 156 (Ley N° 24.241).

El primer artículo mencionado establece que “el importe de los haberes de las prestaciones que quedaran impagos al producirse el fallecimiento del beneficiario, hubiese o no solicitado el beneficio y que no se hallaren prescritos, sólo podrá hacerse efectivo a los causahabientes del mismo comprendidos en la presente ley entre quienes serán distribuidos conforme orden y forma previstos para las pensiones”.

El segundo párrafo del artículo citado expresa que “en caso de no existir algunas de las personas mencionadas precedentemente, los haberes impagos podrán abonarse a quien haya sufragado los gastos de sepelio y última enfermedad del causante y sólo hasta el monto de lo abonado por estos últimos conceptos”.

El artículo 54 de la Ley N° 24.241 dispone que, en caso de no existir derechohabientes según la enumeración efectuada en el artículo precedente, se abonará el saldo de la cuenta de capitalización individual a los herederos del causante declarados judicialmente.

A su vez, el artículo 27, tercer párrafo, del último plexo normativo establece: “las prestaciones por invalidez o fallecimiento a otorgarse a los beneficiarios que opten por permanecer en el régimen de reparto, serán equivalentes a las que se establecen en los artículos 97 y 98”.

Ahora bien, la afirmación efectuada en dicho informe acerca de la igualdad de tratamiento que se establece para las prestaciones referidas, resulta inexacta.

En este sentido y con respecto al texto del artículo 54, hay doctrina que sostiene su “inaplicabilidad en el régimen de reparto” (Raúl C. JAIME y José I. BRITO PERET, “Régimen Previsional”, página 335, Editorial Astrea, Buenos Aires 1996).

Asimismo cabe recordar que durante el debate parlamentario sobre la disposición del artículo 20 de la Ley N° 14.370, se expresó que “llena una sentida necesidad: da solución a situaciones que la experiencia ha destacado y, de consuno, representa un pronunciamiento adecuado de netas características sociales”.

Las múltiples consultas formuladas a esta Institución daban cuenta de la exigencia de

la manda judicial y en ninguno de esos casos el ente previsional solicitó al peticionante justificar los gastos en que incurrió por la muerte del causante.

Deben buscarse soluciones para evitar que el familiar que cuidó y efectuó gastos para atender al beneficiario fallecido pierda los créditos de los que éste era titular al momento de su muerte, profundizando de este modo la injusticia ya cometida por la morosidad del Estado en abonar las deudas al causante.

También debieran incluirse otros créditos, a saber: diferencias reconocidas por las Leyes Números 23.982 y 24.130, en sede administrativa o por sentencias judiciales.

Sería conveniente establecer un trámite administrativo sencillo, económico y con características de excepción que contemple los casos en que la suma no supere por ejemplo los DIEZ (10) haberes mínimos, exigiendo garantías patrimoniales o el acuerdo de todos los herederos.

Quedarían incluidos los herederos que puedan demostrar su vínculo con el causante acompañando simplemente la documentación respaldatoria (Libreta de Matrimonio del causante y Partida de Nacimiento del peticionante).

Como antecedente podemos citar la Resolución N° 259/94 del INSTITUTO DE PREVISION Y SEGURIDAD SOCIAL DE TUCUMAN.

La misma disponía que si "...no obrare resolución de juez competente declarando a los herederos con derecho a la percepción de las prestaciones jubilatorias impagas, el garante ofrecido deberá cumplimentar los siguientes requisitos para satisfacción del Instituto; a) ser propietario, con la debida acreditación del registro de propiedad, b) revestir como jubilado o empleado de la Administración Pública Nacional, c) certificado de sueldos por autoridad competente, d) informe de la Federación Económica de Tucumán".

En su consecuencia, se recomendó a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL que "analice sobre la posibilidad de establecer un procedimiento para abonar a los familiares que no son derechohabientes previsionales en sede administrativa (sin juicio sucesorio) sumas modestas adeudadas al beneficiario del causante. De resultar viable dicte la pertinente reglamentación o, en caso contrario, indique tanto la normativa que lo impediría como las razones técnicas que imposibilitarían su implementación".

En razón del acto emanado de esta Institución, la ANSES por Resolución N° 1178/02 y para sumas que no superen los MIL PESOS (\$1.000), dispuso abonar a los parientes por consanguinidad en línea ascendente, descendente y por consanguinidad en primera línea colateral hasta el tercer grado inclusive aún cuando no revistan el carácter de derechohabientes, los haberes devengados del causante, sin la necesidad de promover el proceso sucesorio respectivo.

1.3.4. La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, por Resolución N° 2.617/00, derivó al Defensor del Pueblo de la Nación una queja originada por el desconocimiento del derecho de acrecer en los beneficios de pensión cuando el causante falleció en el período comprendido entre el 15/07/94 y el 20/12/96.

La Ley N° 24.241 no contempló estos casos, razón por la cual el vacío legal tuvo que

ser subsanado por la Ley N° 24.733, vigente desde el 20/12/96.

El artículo 2 de la Resolución SSS N° 33/97 establece que las disposiciones de la Ley N° 24.733 sólo serán aplicables para las pensiones generadas por fallecimientos ocurridos a partir de la entrada en vigencia de la ley citada.

En los considerandos 5° y 6° de dicha resolución se expresa que “es necesario determinar con precisión el alcance de las disposiciones de la ley, limitando su aplicación a las prestaciones que se generen con posterioridad a su vigencia” y que “conforme la reiterada jurisprudencia en materia de pensiones, las mismas deben acordarse conforme al derecho vigente a la fecha de fallecimiento del causante”.

Ahora bien, en la sentencia recaída en los autos “MANZI de HERRERA, Ana María c/ Previnter AFJP S.A. s/ derecho a acrecer”, se resolvió “decretar la inconstitucionalidad de la Resolución SSS N° 33 -B.O. 06/5/97” y “declarar la vigencia del derecho de acrecer en forma supletoria por aplicación del artículo 156, Ley N° 24.241 y en adelante por Ley N° 24.733”. Se meritó que “siempre la actividad reglamentaria estará condicionada por la valla inexpugnable contenida en el artículo 28, CN” y que “no se trata de un decreto reglamentario emanado del Presidente, ni del Jefe de Gabinete, no ha sido refrendado por ningún ministro, sólo es un acto administrativo que intenta cercenar un derecho que el legislador ha tenido en mira al sancionar la Ley N° 24.733”.

Si bien la inconstitucionalidad de una norma se declara para un caso concreto, debe tenerse presente que el PROCURADOR DEL TESORO DE LA NACION ha manifestado en reiteradas oportunidades la procedencia y conveniencia de que la Administración se atenga a la orientación que sustenten los Tribunales en el ámbito jurisdiccional.

Se cursaron pedidos de informes a la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACION y a la titular del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACION a los efectos de que informe: “si existe impedimento técnico (recálculo del fondo de pensión, recálculo del haber, etc.) por el cual resulta imposible que aquellas personas cuyos cónyuges hubieran fallecido entre el 15 de julio de 1994 y el 20 de diciembre de 1996, puedan acrecer sus beneficios de pensión”. A tales requisitorias no se obtuvo respuesta.

Lo expuesto tornó necesario recomendar a la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACION que deje sin efecto la Resolución SSS N° 33/97.

Asimismo se recomendó, tanto a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL como a la SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, que se ajustaran a las orientaciones que sustenten los Tribunales en los temas referidos a las peticiones presentadas por los derechohabientes de quienes hayan fallecido entre el período 15 de julio de 1994 al 20 de diciembre de 1996; es decir, a la aplicación supletoria del artículo 41 de la Ley 18.037 o del artículo 29 de la Ley 18.038 bajo los términos del artículo 156 de la Ley 24.241, hasta tanto se dicte una ley que establezca un criterio distinto.

1.3.5. También se solicitó la intervención de esta Institución por considerarse discriminatorio el actuar de la Administración Nacional de la Seguridad Social, en ocasión de no abonar la ayuda escolar para los alumnos preescolar a los jubilados.

El presentante acompañó copia de la respuesta brindada por la UDAI 'Rosario' de esa Administración Nacional mediante nota N° 2.658/02, mediante la cual se le informó que la ayuda preescolar que incorpora la Ley N° 25.231 al artículo 6° de la Ley N° 24.714 no se hace extensivo al artículo 15 de esta norma.

Este último artículo establece que “los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones gozarán de las siguientes prestaciones: a) Asignación por cónyuge; b) Asignación por hijo; c) Asignación por hijo con discapacidad; d) Asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal”, inciso agregado por artículo 1° del Decreto N° 256/98 (B.O. 11/03/98).

La contestación aludida fue confirmada en todos sus términos por la Gerencia de Asignaciones Familiares de la ANSES.

El texto original de la Ley N° 24.714 (B.O. 16/10/96) solamente contemplaba para los trabajadores el pago de la asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal.

Los jubilados y pensionados percibieron dicho concepto a partir de las disposiciones del Decreto N° 256/98.

El considerando quinto de ese decreto expresa que: “no obstante la institución de dichas asignaciones, se ha omitido la asignación por ayuda escolar anual para la educación básica y polimodal, prevista por el inciso d) del artículo 6° de dicha ley...”.

En el subsiguiente considerando se afirma que “las mismas necesidades tenidas en cuenta para el establecimiento de la asignación referida en el considerando anterior, complementaria de las asignaciones por hijo e hijo con discapacidad en el subsistema contributivo, son válidas para los beneficiarios del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones”.

El artículo 2° de la Ley N° 25.231 modifica la redacción del artículo 6°, inciso d), de la Ley 24.714 por el siguiente: “Asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal”.

La ayuda escolar para la educación inicial correspondería abonarse también a los beneficiarios del SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES por las mismas razones esgrimidas en los considerandos del Decreto N° 256/98.

Si bien los fundamentos del legislador al incorporar la ayuda escolar para la educación inicial eran: “este proyecto logrará un importantísimo ingreso a los trabajadores” y “pretendemos que con nuestro aporte, el trabajador alivie su situación económica”, el motivo de tal incorporación no era otro que permitir y fomentar que “sus hijos gocen, en la etapa inicial de su vida, de los beneficios de la educación previstos en la Constitución Nacional”.

Más precisamente se expresa que “fundamos el presente proyecto en la normativa vigente en materia educacional, debido a que la Ley N° 24.295 establece la obligatoriedad de la educación inicial en el último año”.

Cabe recordar, además, que la Ley Federal de Educación (N° 24.195, BO 5/05/93) asume obligaciones de cobertura asistencial.

De dichas normas surge claramente que la asistencia que el Estado brinda por su responsabilidad de garantizar el acceso a la educación a niños de TRES (3) a CINCO (5) años de edad, no puede quedar supeditada únicamente a la condición de activo o pasivo de su progenitor dado que ello vulneraría garantías constitucionales.

La SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACION interviene “en la elaboración primaria de las políticas institucionales, jurídicas, legislativas...” y entiende “en el dictado, con carácter general, de normas aclaratorias y de aplicación de las leyes nacionales de seguridad social...”, de acuerdo con el Organigrama de la Administración Pública Nacional dispuesto por el Decreto N° 357/02 (B.O. 22/02/02).

Por ello, se recomendó a la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL que propicie una norma que disponga agregar como inciso d) del artículo 15 de la Ley N° 24.714 el siguiente texto: “d) asignación por ayuda escolar anual para la educación inicial, general básica y polimodal”.

A la fecha de redacción del presente informe no se dio cumplimiento a lo recomendado.

1.3.6. Ante el caudal de quejas originadas por la falta de pago de deudas previsionales consolidadas, el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN recomendó a la ANSES que incluya en la primera colocación de bonos previsionales las deudas consolidadas reconocidas por Ley General y las surgidas de la liquidación de sentencias cuya parte en efectivo se encuentra abonada.

Asimismo recomendó a dicho ente previsional que en caso de que resulten insuficientes las partidas asignadas, confeccione y acompañe copia fiel del orden de prelación efectuado en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 40, segundo párrafo, inciso a) de la Ley N° 25.565.

1.3.7. También se requirió la intervención del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION, por la disminución considerable de las sumas percibidas en concepto de haberes previsionales por parte del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL. Es que ellas resultaban ínfimas con relación al bruto de su haber con motivo de los descuentos del TRECE POR CIENTO (13%) dispuesto por la Ley N° 25.453 y los que se efectuaron a favor de diversas asociaciones mutuales.

El titular del beneficio acompañó fotocopias de los recibos de haberes de los meses de julio y agosto de 2001, de los que surge que cobró efectivamente PESOS CINCUENTA Y SIETE CON VEINTICINCO CENTAVOS (\$57,25) y PESOS CUARENTA Y NUEVE CON TREINTA Y TRES CENTAVOS (\$49,33) respectivamente, en tanto que su haber bruto era de PESOS OCHOCIENTOS SESENTA Y TRES CON OCHENTA Y OCHO CENTAVOS (\$863,88) y PESOS SETECIENTOS CINCUENTA Y UNO CON CINCUENTA Y NUEVE CENTAVOS (\$751,59), respectivamente.

Por ese motivo se cursaron pedidos de informes al titular de la DIRECCION

NACIONAL DEL SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL.

Atento la falta de respuesta, se cursó nota al Ministro del Area poniéndolo en conocimiento de dicha circunstancia.

Posteriormente la DIRECCION DE RETIROS Y PENSIONES de la Dirección Nacional acompañó copia del dictamen fechado el 11/04/02, emitido en el expediente Letra “U” 196/01 DRP, el cual proponía limitar las deducciones a un 20% ó 40% del “monto del haber resultante, previo descuento de las retenciones impuestas por las leyes”.

Además, aclaraba que “no existe norma que fije los límites a las deducciones por planilla de haberes del personal en situación de retiro y pensionados”.

Pese al tiempo transcurrido desde la emisión de dicho dictamen y según las consultas efectuadas, no se plasmó en norma alguna la opinión vertida.

Si bien los beneficios de retiros y pensiones del Servicio Penitenciario Federal no se encuentran incluidos en el SISTEMA INTEGRADO DE JUBILACIONES Y PENSIONES creado por la Ley 24.241, corresponde citar el fundamento sostenido por el Alto Tribunal con relación a la afectación de los haberes de las prestaciones de dicho Sistema por concurrir las mismas razones. En efecto, acerca de la intangibilidad de las prestaciones cabe recordar que el especial carácter de los beneficios resultantes de las leyes jubilatorias llevó a la Corte Suprema de Justicia de la Nación a afirmar que “su naturaleza se asemeja al derecho alimentario puesto que ambos tienden a cubrir las primeras necesidades de los beneficiarios aunque no necesariamente ocurre ello con todas las jubilaciones y pensiones (CSJN, 21/4/67, “Romagnoli”, Fallos, 267:336)” (Raúl C. JAIME y José Y. BRITO PERET, “Régimen Previsional”, página 153, Editorial Astrea, Buenos Aires 1996).

En consecuencia, se recomendó a la DIRECCION NACIONAL DEL SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL que adopte las medidas adecuadas para establecer un límite razonable a las deducciones que se realizan sobre los haberes de los beneficiarios de retiros y pensiones de esa Dirección Nacional.

A la fecha del presente informe se cursó nota informativa al MINISTRO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 28 de la ley 24.284.

1.3.8. Las recomendaciones de carácter particular se dictan a fin de lograr la corrección del acto, hecho u omisión de la Administración Pública Nacional en un caso concreto.

Un presentante solicitó la intervención del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION ante la demora de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL para incorporar en la base de datos los servicios desempeñados por el titular en una empresa gráfica, los cuales se encontraban debidamente reconocidos por la ANSES.

El presentante manifestó que no se dio respuesta a su reclamo, a pesar de que el mismo databa del año 1995.

Ante esta circunstancia y para que se aclarasen las causas por las que no fueron incorporados a la base de datos los servicios reconocidos, se cursaran múltiples pedidos de

informes al Ente Previsional.

La ANSES respondió que no obraba en su poder la documentación respaldatoria pertinente para modificar la base de datos (declaración jurada anual certificada por el empleador mediante la cual el empleador, entre otros datos de importancia, denuncia a los trabajadores que se encuentran realizando tareas bajo su dependencia), añadiendo: “El reconocimiento de los servicios con aportes realizado al trabajador por parte de la Administración Nacional de la Seguridad Social, se lleva a cabo teniendo en cuenta la documentación aportada por el mismo (certificado de servicios y remuneraciones, libros, recibos de sueldo, testigos)... El tiempo perdido se debe a que no se ha podido determinar hasta este momento, el domicilio de dicha empresa para poder realizar la pertinente verificación”.

Por último: “el tiempo probable de incorporación de los aludidos datos, se podrá estimar una vez que se lleve a cabo la verificación pertinente”.

Es importante señalar que la prestación de servicios, en este caso, no sólo no fue objetada sino confirmada.

Por otra parte sí, como se afirma, para agregar la información en cuestión debe efectuarse la verificación, ésta deviene redundante por haberse realizado ya en el expediente de reconocimiento de servicios.

Sin embargo y a pesar del tiempo transcurrido desde la presentación del interesado, año 1995, el ente previsional aún no indicó una fecha probable de incorporación de los servicios en la base de datos.

Por lo expuesto se recomendó a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL que adopte las medidas necesarias para lograr la incorporación en la base de datos de los servicios desempeñados por el titular, dentro del plazo de TREINTA (30) días hábiles de notificada. Asimismo, para evitar que en lo sucesivo se produzcan situaciones similares.

Esta recomendación tampoco fue cumplida por el organismo involucrado.

Las recomendaciones que se informan en los puntos a); b); e) y f) del acápite 1.3.1 y en el 1.3.2 fueron incumplidas total o parcialmente por los organismos destinatarios, razón por la cual y en orden a lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley N° 24.284, se encuentran aquí incluidas.

1.4. Actuaciones iniciadas de Oficio.

1.4.1. En SEIS (6) oportunidades se iniciaron investigaciones como consecuencia de la demora en la resolución de solicitudes de beneficios previsionales, circunstancias éstas expuestas en diversas publicaciones periodísticas.

Se cursaron los pedidos de informes pertinentes obteniendo como respuesta en tres oportunidades que los beneficios solicitados habían sido otorgados, en otras dos que éstos fueron denegados -adjuntado las resoluciones correspondientes-, y la última se encuentra aún sin resolución para cómputo y liquidación en ORIGENES AFJP S.A.

1.4.2. También se inició actuación de oficio ante las numerosas llamadas telefónicas recibidas en esta Institución denunciando la imposibilidad de comunicarse con el número de teléfono 4349-0606, perteneciente a la ANSES, a través del cual y en el horario de 14:00 a 20:00, se asignan turnos para iniciar trámites previsionales.

En razón de lo expuesto, por Resolución N° 96/02, se comisionó a funcionarios de esta Institución a fin de que se constituyeran en la Administración Nacional mencionada para corroborar la veracidad de los hechos denunciados. Una vez allí constituidos, fueron informados de que en la actualidad la Unidad de Atención Telefónica cuenta con 71 operadores de los 150 que serían necesarios para cubrir los 60 puestos de atención. Del personal (71), 29 están dedicados a otorgar turnos, aclarando que hasta 2 semanas antes de la visita de esta Defensoría sólo se contaba con 15 personas para esa tarea, la que con el incremento del personal permitió duplicar la cantidad de turnos otorgados los que en la actualidad ascienden aproximadamente a 500.

Por último informaron que se está evaluando el caudal de turnos solicitados para determinar la eficacia de las medidas adoptadas.

Con posterioridad se cursaron requisitorias a la ANSES a fin de que informe sobre los resultados obtenidos.

Mediante la respuesta brindada se hizo saber que las medidas implementadas resultaron suficientes para garantizar a los solicitantes el acceso a la obtención del turno.

Por último proporcionó los datos estadísticos solicitados que reflejan la actividad durante los meses de julio/agosto, que totalizan la cantidad de 31.280 de llamadas contestadas y 15.376 de turnos otorgados.

La información proporcionada fue considerada suficiente por esta Institución para dar por concluida su intervención.

1.5. Intimación fehaciente.

Durante el año 2002 se hizo evidente la renuencia de la ANSES en dar respuesta a los múltiples pedidos de informe formulados en cada actuación y a la recomendación cursada por la demora en los trámites previsionales.

Ese silencio infringe el deber de expedirse que surge por imperativo de los artículos 23, 24 y 25 de la Ley N° 24.284 y 1°, inciso f), de la Ley N° 19.549, respectivamente, además de importar un incumplimiento de las funciones que le han sido asignadas a la Administración Nacional citada por la normativa que dispusiera su creación (Decreto N° 2.741/91, ratificado por Ley N° 24.241).

Dada la circunstancia descrita, resultan aplicables las disposiciones de los artículos 24 y 25 de la Ley N° 24.284. El primero de ellos establece: "Obligación de colaboración. Todos los organismos y entes contemplados en el artículo 16, las personas referidas en el artículo 17, y sus agentes, están obligados a prestar colaboración, con carácter preferente, a la Defensoría del Pueblo en sus investigaciones e inspecciones. A esos efectos el Defensor del Pueblo o sus adjuntos están facultados para: a) Solicitar expedientes, informes, documentos, antecedentes y todo otro elemento que estimen útil a los efectos de la fiscalización, dentro del término que

se fije. No se puede oponer disposición alguna que establezca el secreto de lo requerido. La negativa sólo es justificada cuando ella se fundamenta en la salvaguarda de un interés atinente a la seguridad nacional. b) Realizar inspecciones, verificaciones y, en general, determinar la producción de toda otra medida probatoria conducente al esclarecimiento de la investigación”.

Y, el segundo de los mencionados: “Obstaculización. Entorpecimiento. “Todo aquel que impida la efectivización de una denuncia ante el Defensor del Pueblo u obstaculice las investigaciones a su cargo, mediante la negativa al envío de los informes requeridos, o impida el acceso a expedientes o documentación necesarios para el curso de la investigación, incurre en el delito de desobediencia que prevé el artículo 239 del Código Penal. El Defensor del Pueblo debe dar traslado de los antecedentes respectivos al Ministerio Público Fiscal para el ejercicio de las acciones pertinentes...”.

El artículo 239 del Código Penal sanciona con prisión de quince días a un año a la persona que “...resistiere o desobedeciere a un funcionario público en el ejercicio legítimo de sus funciones o a la persona que le prestare asistencia a requerimiento de aquel o en virtud de una obligación legal”.

Como la producción de los efectos legales señalados requiere de una notificación fehaciente en la persona del funcionario al cual están dirigidos los requerimientos no contestados, se comisionó a funcionarios de esta Institución para tal cometido en la persona del Director Ejecutivo a la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, notificándosele así fehacientemente de los requerimientos cursados a ese ente sin que esta Institución haya obtenido respuesta. En esa ocasión, entonces, se procedió a labrar el acta correspondiente con el debido apercibimiento expreso de quedar incurso en el delito previsto por el artículo 239 del Código Penal en caso de que no produzca los informes pertinentes.

La diligencia dio sus frutos pues, recién luego que ella se llevase a cabo, la ANSES brindó respuesta a las requisitorias formuladas por el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN.

1.6. Descuentos en los haberes previsionales.

Si bien han disminuido los planteos fundados en el descuento del 13% efectuado en los haberes previsionales por aplicación del Dto. N° 896/01 y de la Ley N° 25.453, durante el año 2002 no ha dejado de ser importante la cantidad de quejas presentadas en ese sentido.

Además y como consecuencia de las disposiciones del Decreto N° 1.819/02, durante los últimos meses del año, las presentaciones estuvieron vinculadas a la devolución en bonos de lo otrora deducido.

La acción de amparo incoada por esta Institución, registrada bajo el N° 35.393/01, caratulada: “Defensor del Pueblo de la Nación c/Estado Nacional, Ley 25.453, Art. 10 s/Amparo”, obtuvo fallo favorable de la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social, el cual ha sido recurrido por el Estado Nacional. Actualmente la causa quedó radicada ante la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

También obtuvo sentencia favorable del Juzgado Federal de la Seguridad Social N° 7,

la acción promovida por esta Defensoría (autos caratulados: “Defensor del Pueblo de la Nación c/ Estado Nacional - Amparo y Sumarísimo” (Expte. Judicial N° 53.852/02), mediante la cual se solicitó la nulidad del decreto aludido en cuanto dispone la devolución en títulos públicos de lo descontado de los haberes de los activos y pasivos. En estos momentos, dicho fallo se encuentra también apelado por el Estado Nacional.

1.7. Desestimación de la prestación por parte de la ANSES.

El título es suficientemente explicativo sobre el tema a tratar. Durante el año 2002 se mantuvieron las características del anterior. Como no surgieron novedades, podríamos transcribir lo expuesto en los informes de los últimos años ya que las causas por las cuales se desestiman solicitudes de beneficios son similares y radican en el incumplimiento de los requisitos establecidos por la legislación, requisitos que varían según la prestación de que se trate.

Los motivos de rechazo más comunes son:

1.7.1. En pedidos de jubilaciones ordinarias:

- no reunir el requisito de edad,
- no acreditar el cumplimiento de los años de servicios exigidos por la ley aplicable,
- no probar el carácter de servicios especiales de las tareas invocadas por el peticionante a fin de lograr la disminución de la edad requerida de acuerdo con el régimen previsional pretendido.

1.7.2. En pedidos de jubilaciones por invalidez:

- no reunir la incapacidad del 66% por ciento exigida por la normativa vigente para acceder al beneficio por esta causa
- no ser el interesado aportante regular o irregular con derecho al beneficio.

1.7.3. En pedidos de pensiones:

- no justificar la convivencia con el titular del beneficio de jubilación.

1.7.4. En las solicitudes de las distintas prestaciones.

- no comprobar el pago de una deuda de autónomos. Es de destacar que con la aplicación de la Ley N° 25.321, se procura brindar solución a innumerables situaciones que fueron objeto de queja y que esta Institución ya había advertido con preocupación.

Debe señalarse que la gran mayoría de las quejas fueron presentadas directamente por los interesados como consecuencia de la demora en la resolución de sus requerimientos de beneficios o porque, teniendo conocimiento de su desestimación, no contaban con el acto administrativo a fin de poder analizar la conveniencia de ocurrir a la vía judicial en defensa de sus derechos.

El Defensor efectuó entonces un control consistente, en general, en verificar el cumplimiento del procedimiento administrativo y, en particular, el dictado del acto resolutivo correspondiente y su debida notificación.

Sin perjuicio del sentido en que se expida esa Administración Nacional, en todos los casos se busca agotar la vía administrativa terminando así con la incertidumbre del recurrente.

1.8. Monotributo.

Habida cuenta que la ANSES informó que no podía resolver las solicitudes de Retiros Transitorios por Invalidez y de Pensiones de los afiliados incluidos en la Ley N° 25.239 hasta tanto la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL DE LA NACION dispusiera qué régimen intervendría, se cursaron pedidos de informes a dicha Secretaría.

La misma hizo saber de la imposibilidad para determinar, como consecuencia de falencias sustantivas de la normativa de fondo, quién resultaba obligado a financiar las prestaciones por invalidez y muerte de los afiliados a capitalización, monotributistas o monotributados, que padecieron dichas contingencias.

Agregó que la problemática solamente tendría solución con el dictado de una normativa (Decreto de Necesidad y Urgencia o Ley) que modifique la situación de aportes voluntarios, al menos para los afiliados al subsistema de capitalización, en su mayoría indecisos que pasaron directamente al mismo por aplicación de la normativa general prevista por la Ley 24.241.

Por tal motivo la señora Ministro elevó al PODER EJECUTIVO un proyecto en el sentido indicado, el cual se encuentra a estudio del AREA LEGAL Y TÉCNICA DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION.

Se continúa con la investigación del tema.

1.9. Cuestiones acerca del reconocimiento del carácter de los servicios para acceder a la prestación previsional.

Ex agentes de la empresa GAS DEL ESTADO solicitaron la intervención del Defensor dado que la Coordinación de Entes Liquidados no les reconoce los servicios diferenciales que habrían desempeñado en los términos del Decreto N° 2136/74. Es de destacar que el régimen diferencial permite a quienes cumplan con las condiciones laborales por éste descriptas, acceder a las prestaciones previsionales con una edad inferior a la requerida por el régimen común.

Esta cuestión se encuentra en la actualidad en etapa de investigación, habiéndose cursado los pedidos de informes al organismo involucrado.

2. Asistencia previsional.

2.1. Introducción.

En este capítulo se comentará la actividad desarrollada con respecto a aquellos beneficios que se acuerdan teniendo en cuenta la situación de desamparo de quienes los

peticionan, prescindiendo de que hayan realizado aportes.

La Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales es la encargada de otorgar las pensiones asistenciales a la vejez, invalidez y madres de siete o más hijos y aquellas establecidas por leyes especiales, por ejemplo Ex Combatiente de Malvinas, Familiares de desaparecidos, Pioneros de la Antártida, Premios Nobel, etc.

Administra también las pensiones graciabiles otorgadas por el Poder Legislativo de la Nación.

Es decir que efectúa la liquidación de todas las pensiones no contributivas, incluidas las graciabiles.

Además administra los servicios de salud de dichas pensiones.

En virtud de las disposiciones del artículo 83 de la ley 25.646, de Presupuesto para el ejercicio 2002, se presentaron numerosas consultas como consecuencia de las bajas de beneficios graciabiles por la incompatibilidad creada al percibir otro beneficio o al superar, en otros casos, el monto establecido. En todas ellas se brindó un acabado asesoramiento.

2.2. Pensiones no contributivas.

La primera causa de las presentaciones fue la demora de la citada Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales en resolver las peticiones de beneficios asistenciales, lo que determinó a esta Defensoría a cursar una recomendación a la misma para que resuelva a la brevedad los trámites pendientes.

Es de destacar que los casos en que estos beneficios han sido desestimados responden a las siguientes causales:

- el cónyuge percibía una prestación,
- el progenitor se encontraba trabajando en relación de dependencia y en condiciones de percibir la asignación por hijo incapacitado,
- contaba con familiares con obligación legal alimentaria,
- era propietario de una finca,
- no contaba con el grado de incapacidad requerido para acceder a la pensión asistencial por invalidez.

Este universo, entonces, motivó que el curso a seguir lo motivara el logro de certidumbre sobre la situación real de cada solicitante para que, en su caso, pueda enderezar adecuadamente su solicitud. Ello, claro está, sin perjuicio de continuar investigado para propiciar, si correspondiere, la adopción de mecanismos que impidieren la generalización de disfunciones.

2.3. Recomendaciones en materia de Pensiones Asistenciales.

2.3.1. Como consecuencia de la demora sistemática administrativa en que incurre la COMISION NACIONAL DE PENSIONES ASISTENCIALES en resolver los pedidos de pensiones no contributivas, mora que en algunos casos alcanzó CUATRO (4) o CINCO (5) años desde la fecha de inicio del trámite, se le recomendó que a la brevedad resuelva las solicitudes de pensiones no contributivas individualizadas en anexo que corría adjunto, y que comunique la decisión adoptada a sus titulares.

Durante el año 2002 se remitieron CUATRO (4) anexos que totalizaron 362 casos de demora.

De los mismos, aproximadamente las dos terceras partes de los expedientes, fueron resueltos. Sobre el resto y a la fecha de elaboración del presente informe, no medió respuesta alguna.

2.3.2. Las prestaciones asistenciales por vejez, invalidez y madre de siete o más hijos equivalen, en las dos primeras, al SETENTA POR CIENTO (70%) de una jubilación mínima, cuyo monto se encuentra fijado en PESOS CIENTO CINCUENTA (\$150) y, en la última al CIEN POR CIENTO (100%) del importe aludido.

Mediante los Decretos Números 2627/92, 1524/94, 1010/97 y 259/98 se estableció un subsidio equivalente a la suma necesaria para alcanzar los PESOS DOSCIENTOS (\$200) para distintos grupos de beneficiarios de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Por Decreto N° 1275/02 ese subsidio fue ampliado a todos los beneficiarios de esa Administración Nacional de manera que a la fecha no queda ningún beneficiario del sistema que perciba una suma inferior a los doscientos pesos indicados.

Los fundamentos del decreto expuestos en sus considerandos, radican en la existencia de “un universo de jubilaciones y pensiones cuyos haberes permanecen en mínimos que obstan al nivel de subsistencia deseado” y que “resulta necesario otorgar un subsidio destinado a reparar la situación descrita”.

Sin embargo la mejora dispuesta no alcanza a las prestaciones asistenciales toda vez que no conforman un haber previsional; es que aquellas son otorgadas a personas carenciadas o de escasos recursos económicos.

Por ello se recomendó al PODER EJECUTIVO NACIONAL que disponga la liquidación de las Pensiones Asistenciales tomando como base un haber jubilatorio mínimo de PESOS DOSCIENTOS (\$200) disponiéndose la reestructuración presupuestaria que fuere necesaria a los efectos indicados precedentemente, sin que ello implique la disminución del número de los futuros beneficiarios.

La JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS respondió y adjuntó el informe de la SUBSECRETARIA DE PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE ECONOMIA DE LA NACION.

A través del mismo se hizo saber que la implementación de la medida propuesta a

partir del mes de octubre significaría un incremento en el gasto durante el ejercicio 2002 de PESOS VEINTITRES MILLONES QUINIENTOS MIL (\$23.500.000), ascendiendo a PESOS OCHENTA Y SIETE MILLONES DOSCIENTOS MIL (\$87.200.000) para el ejercicio 2003.

Por último señaló que las previsiones presupuestarias para el ejercicio 2002 y las contempladas en el proyecto correspondiente al año 2003, no permiten atender dicho gasto.

2.4. Intimación fehaciente.

Al igual que en materia de Seguridad Social, la COMISION NACIONAL DE PENSIONES ASISTENCIALES incumplió reiteradamente con los plazos otorgados por esta Institución para responder a las requisitorias cursadas.

Por ello, también sobre el titular de esa Comisión Nacional recayó la intimación correspondiente bajo apercibimiento expreso de quedar incurso en el delito previsto por el artículo 239 del Código Penal en caso de que no produzca los informes pertinentes. Una vez aplicada esta medida y, por tanto, en su virtud, la Comisión citada brindó los informes.

3. Administración de empleo.

3.1. Introducción.

Al igual que en años anteriores, salvo diferencias numéricas debido a la situación económica imperante, las características de las quejas relacionadas con el empleo fueron similares.

Desde la implementación de la línea telefónica 0810 innumerables han sido las consultas con motivo de desempleo y precariedad en las condiciones laborales. En estos casos, de tratarse de una relación de empleo entre particulares, se orienta a los interesados a dar participación al área pertinente del Ministerio de Trabajo.

3.2. Recomendaciones en materia de empleo.

En el período sub-examine se formularon TRES (3) recomendaciones de carácter particular vinculadas con el tema de Empleo Público.

3.2.1. El DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION recomendó en sendas oportunidades al BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA y a la SUPERINTENDENCIA DE ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES, que revean las situaciones de los interesados sobre la base de un nuevo análisis fundado de sus antecedentes laborales, estimando la posibilidad de la reincorporación a sus funciones y que promuevan la estabilidad de sus empleados en orden a su idoneidad para el cargo que se les asignara.

También recomendó a dichas Instituciones que funden debidamente las resoluciones que adopten en el ejercicio de su competencia con relación a la desvinculación laboral de su personal.

Los actos referidos tienen su fundamento en la facultad otorgada al DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION de efectuar el debido contralor de la función pública administrativa, contralor que se ha ejercido tal como lo establece el artículo 86 de Constitución Nacional.

La legalidad del obrar administrativo requiere de su adecuación al denominado "bloque de legalidad" de manera que el ejercicio de control por parte de los organismos competentes debe determinar la sujeción o no de la administración al conglomerado de normas legales y constitucionales vigentes que lo constituyen pues, "el derecho preexiste a la actuación de la administración y la actividad de ésta se subordina al ordenamiento jurídico" (CASSAGNE, Juan Carlos, "Derecho Administrativo", pág. 98, Edit. Abeledo Perrot, Bs.As.1982).

"Este principio (el de legalidad) ... base de la actuación del Estado desde que dejara de ser un Estado Policía para transformarse en un Estado de Derecho, postula el sometimiento de la Administración a la ley en todo su accionar" no implicando él "exclusivamente el sometimiento del estado a la norma jurídica en sentido formal, sino a todo el ordenamiento jurídico entendido éste como una realidad dinámica, es decir como lo denomina Hauriou al bloque de legalidad" (TAWIL, Guido, "Administración y Justicia", T. I, pág. 32, Edit. Depalma, Bs.As. 1993).

En tal sentido "si el Estado ha de estar íntegramente sometido a la Constitución, es decir, a un orden jurídico imperativo (elemento que lo señala como Estado de Derecho en sentido positivo), no ha de poder realizar acto alguno que no esté previamente calificado positiva o negativamente por el orden jurídico mencionado" (GORDILLO, Agustín, "Tratado de Derecho Administrativo", T I, cap. VII, pág. 4, Edit. Macchi, Bs.As. 1995).

Por ello los actos dictados en ejercicio de facultades discrecionales, en tanto actos estatales, se hallan sometidos al principio de legalidad en el sentido antes aludido.

En concordancia con lo precedentemente expuesto, cabe concluir que el control de legalidad procede aún en los casos de actos discrecionales excluyendo, en principio, la revisión del criterio de oportunidad del agente administrador.

En efecto, sería inadmisibles que el organismo de control pretendiera sustituir la evaluación de conveniencia ínsita a la función administrativa, pero nada obsta al control de legalidad y razonabilidad de las conductas efectuadas aún cuando la administración haya invocado una norma que la habilita en cuanto a su competencia. Así lo ha entendido la CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACION (Fallos 112:63; 150:89; 181:264; 261:409; 264:416; 318:445) y lo ha reiterado recientemente aduciendo que las facultades privativas de los órganos de gobierno quedan en principio excluidas de la revisión judicial, pero que sin embargo "ello no obsta a que se despliegue con todo su vigor el ejercicio del control constitucional de la razonabilidad de las leyes y de los actos administrativos" (CSJN, "SMITH c/ Estado Nacional s/ amparo", 1º de febrero de 2002).

Asimismo el TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE LA PROVINCIA DEL NEUQUEN tiene dicho que "no obstante no ser por principio procedente que la justicia valore el mérito del accionar administrativo, esta afirmación no debe interpretarse como una contradicción a la posibilidad de anular judicialmente un acto a raíz de su desmérito

originario"... presentándose como único valladar la imposibilidad de transformar su control de legalidad en un medio de intervención indirecta en la determinación de las políticas confiadas a los otros poderes del Estado" (TSJN, "A.T.E.N. c/ Consejo Provincial de Educación s/ acción procesal administrativa").

Esta posibilidad de control que ha sido confiada por la Carta Magna a los órganos jurisdiccionales y a los organismos de control de la administración pública, cada uno de ellos en el ámbito de su competencia, se sustenta no ya en la sustitución del criterio de oportunidad, mérito o conveniencia del administrador por el Juez, sino en el inexcusable control de razonabilidad de las normas y los actos administrativos.

En consonancia con lo antecedente, la conducta administrativa cuestionada en el presente caso debe ser calificada en orden a la legalidad siendo susceptibles de análisis tanto el procedimiento efectuado como la finalidad y motivación del acto.

Desde un punto de vista genérico todos los actos administrativos tienen como finalidad última la de satisfacer el interés público, el bien común que se especifica a través de la distribución de competencias, constituyéndose en una finalidad propia del acto administrativo que es la que expresa o implícitamente contiene la norma habilitante (conf. HUTCHINSON, "Ley de Procedimientos Administrativos", pág. 89 , Edit. Astrea, Bs.As. 1998).

Cabe añadir que la finalidad propia emanada de la norma, estatuye un límite preciso al ejercicio de la función pública administrativa. Es que el administrador tiene su competencia circunscripta a lo que las normas determinan, de donde se sigue que la facultad que ellas le confieren está necesariamente restringida y orientada al cumplimiento de la propia finalidad prevista por el sistema normativo.

Este "encorsetamiento" que sujeta la finalidad del acto a la finalidad de la norma, no se halla ausente en el caso de la actividad discrecional.

Por el contrario siempre que el acto se inspire en una finalidad diversa a la contenida en la norma, sea aquella pública o privada, se estará ante una conducta viciada por desviación de poder.

En el mismo sentido tiene dicho la Procuración del Tesoro de la Nación que "es peligroso sostener que... se obró en uso de facultades legales, si lo que se hizo fue abuso de aquellas y se tomó a la ley para consumir la arbitrariedad" y que "el carácter legal de una atribución, de una facultad, y la observancia de las formalidades no basta para acordar legalidad al acto si hay substractum de arbitrariedad... desviación de poder..." (PTN, Dictámenes, 51:91, 64:114).

A mayor abundancia ha expresado la jurisprudencia que "la existencia de poder discrecional de la Administración, no puede dar cabida a que ésta desconozca o altere la finalidad y el objeto de su actuar o pretenda suplantarla por otra fijada a su arbitrio..." (TSJN, "A.T.E.N. c/ Consejo Provincial de Educación s/ acción procesal administrativa").

Con relación al acto de marras, la norma que habilita a la administración a "despedir" o "desvincular" a sus agentes establece esas facultades con la finalidad de facilitar la mejor utilización de los recursos y la necesidad de que sea el órgano administrativo el que admita y

desvincule al personal en orden al funcionamiento del mismo, pero en ningún caso esto habilita una conducta arbitraria de la Administración.

Resulta evidente, entonces, que aunque la Superintendencia de las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones admita el despido “incausado”, en orden a lo establecido por el artículo 245 de la Ley de Contrato de Trabajo, ello no resulta impedimento alguno para que la actividad de contralor de los organismos competentes se extienda a la finalidad que tuvo el acto de desvinculación.

Otra cuestión a analizar es la referente a la motivación del acto que el interesado cuestiona, es decir “las razones que inducen a emitir el acto” (art. 7º inc. e) de la Ley Nº 19.549).

La obligatoriedad de motivación del acto administrativo no constituye una simple norma de carácter legal sino además, de un principio constitucional que refleja la esencia del estado de derecho e importa la legitimidad de los actos de gobierno. Es lo que expone categóricamente el Dr. Guido Tawil: “Lo propio puede decirse respecto a la importancia atribuida por nuestra doctrina a la motivación, vinculada en forma inseparable con el sistema republicano de gobierno adoptado por nuestros constituyentes” y “el requisito de motivación constituye sin duda uno de los medios de control más efectivos de la arbitrariedad administrativa a poco que se advierta que donde las decisiones de los entes no son explicadas o fundadas jurídicamente con certeza lógica, mal puede hablarse de la existencia de seguridad jurídica” (op.cit., T.1, pág. 357/359).

En cuanto a ello son también destacables las palabras de GARCIA DE ENTERRIA, quien siguiendo tal orden de ideas expresa que esa es la razón por la que se ha producido “la generalización virtual de estos criterios de control de la discrecionalidad como criterios de racionalidad práctica en todos los países occidentales” (“Democracia, Jueces y Control de la Administración”, pág. 153, Edit. Civitas, Madrid 1997).

El criterio emanado de la Constitución Nacional que permite verificar tales extremos, es el principio de razonabilidad establecido por el artículo 28 del texto constitucional. Es lo que ha opinado la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION en cuanto “el acto administrativo es arreglado a derecho cuando tiene fundamento de legalidad y, al propio tiempo, fundamento de razonabilidad” (PTN, Dictámenes 218:160; 229:159), y “La facultad discrecional es la que se ejecuta sin sujeción a criterios o normas trazadas de antemano porque precisamente, la oportunidad o conveniencia de apreciar los motivos se deja librada al Poder Administrador..., siempre que su accionar respete los límites impuestos por la razonabilidad y buena fe” (PTN, Dictámenes 231:249).

En cuanto a su recepción legal, la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos establece la obligación de motivar los actos administrativos sin excepción alguna “expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto consignando además los recaudos indicados en el inc. b) del presente artículo (causas de hecho y de derecho)”.

Dicha obligación aumenta en la medida en que la discrecionalidad es mayor; al contrario de lo que sucede con los actos reglados en los que la invocación de la norma, por sí, puede cumplimentar el requisito de la motivación.

Asimismo en los casos en que se hallan involucrados derechos subjetivos, la motivación debe ser suficiente en la medida en que dichos derechos resulten restringidos por las decisiones tomadas en el ámbito de la Administración.

En tal sentido “la necesidad legal de fundar el acto administrativo no constituye una necesidad vacía de contenido pues el propósito radica en garantizar el derecho de los administrados permitiendo el conocimiento de las razones que indujeron a su emisión. La Administración debe fundar los actos que emite, especialmente cuando como en el caso, pone fin a una situación creada, pues los principios republicanos le imponen la obligación de dar cuenta de aquellos...” (TSJN, “A.T.E.N. c/ Consejo Provincial de Educación s/ acción procesal administrativa”).

En lo atinente a las quejas presentadas, aparecen las dos cuestiones que han sido expuestas en los considerandos precedentes. En primer término, resulta objetable la inexistencia de fundamentación en orden a la restricción de los derechos laborales de los interesados y la negativa reiterada del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA y la SUPERINTENDENCIA DE LAS ADMINISTRADORAS DE FONDOS DE JUBILACIONES Y PENSIONES a vincular el objeto del acto con las motivaciones que justifican su dictado. En segundo término, el acto resulta cuestionable por su contenido arbitrario y su carencia de razonabilidad.

En cuanto a lo primero, como ya se ha dicho, todos y cada uno de los actos de gobierno deben hacer constar los motivos que han inducido a su dictado. Esto constituye una obligación del administrador para evitar que sus actos se asemejen a los del príncipe omnipotente que la democracia como sistema de gobierno ha dejado atrás definitivamente. Por ello no resulta admisible que, ante los reiterados pedidos de informes que cursara esta Institución, los órganos requeridos se hayan limitado a invocar la existencia de una competencia de carácter discrecional.

Con relación a lo segundo, por tratarse de empleados del estado que accedieron a las funciones por concurso, es decir, fueron evaluados a fin de ocupar los cargos respectivos a través de un procedimiento estricto que garantiza la idoneidad para la función y que han tenido un desempeño destacado, no resulta razonable que se proceda a su desvinculación sin motivación alguna y sin un procedimiento que garantice el debido proceso adjetivo.

Asimismo y en cuanto a que el nombramiento por concurso origina una resolución fundada a partir de la cual se dispone la cobertura de los cargos públicos, la aplicación del principio del paralelismo de las formas y de las competencias impone que en casos de existir fundamentos para la desvinculación ésta se produzca mediante un acto de igual tenor.

Por lo expuesto, ante la situación de despido, la administración debió fundar su accionar.

En atención a los antecedentes acreditados en las actuaciones tramitadas por esta Defensoría y las consideraciones vertidas, la desvinculación de los titulares resultaría contraria al principio de razonabilidad pues tal decisión no se ha correspondido con cuestiones relacionadas con su desempeño o idoneidad y los entes involucrados han omitido aportar fundamento o antecedente alguno que permita arribar a la conclusión contraria.

Por ello la resolución cuestionada ha vulnerado especialmente el derecho a la igualdad

en el trabajo y el principio de la idoneidad como condición para el acceso al empleo, reconocidos por los artículos 14 bis y 16 de la Constitución Nacional.

Además de todo lo expuesto, es dable efectuar algunas últimas reflexiones:

El principio de autoridad en las sociedades democráticas deviene de un acto de voluntad de la comunidad que le confiere a un sujeto determinado el “poder” de ejercerla en su nombre y representación. Por lo general, este acto de voluntad se encuentra expresado en las Constituciones que regulan a estas sociedades y son tales Constituciones las que vienen a vedar cualquier forma de atropello o arbitrariedad que pueda resultar del acto de la autoridad.

Es por este motivo que los procesos antidemocráticos suprimen la voluntad colectiva sustituyendo las Constituciones por estatutos reduccionistas de los derechos ciudadanos y de las libertades públicas, acomodando de esta manera la intención autoritaria y, para que ésta se transforme en un acto pleno y definitivo, sólo se requiere de un sujeto que detentando el “poder” emanado de aquellos estatutos totalitarios, simplemente ejerza su voluntad sin más explicaciones (vale recordar la llamada ley de prescindibilidad dictada en el año 1976 por el dictador Videla). Lo mismo sucede cuando en sociedades regidas por la Constitución y frente a legislaciones o reglamentos excepcionales -por ejemplo el otorgamiento o autorización al funcionario público de discrecionalidad en las decisiones ante determinadas circunstancias-, el sujeto al que la ley le ha conferido el poder de realizarla, basándose en esa excepcionalidad, pretende actuar por su sola voluntad sin más explicaciones. En ambos casos nos encontramos frente a sujetos similares. El primero justifica su accionar discrecional e injusto en el “poder” no legítimo y prepotente que detenta; el segundo, pretende amparar su actuar caprichoso y abusivo en la existencia de un sistema de compensaciones (indemnizaciones) establecido por la Ley y sostenido con dineros públicos que vendría a permitir este tipo de actos administrativos infundados.

En una sociedad democrática, todo acto administrativo -incluso aquellos a los que la ley dota de discrecionalidad- requiere como mínimo de parte de la autoridad que lo emite cierto criterio no solamente razonable sino también, demostrable en este último sentido. De lo contrario podría el administrado entender a estos actos infundados como resultantes de una autoridad absolutista y por lo mismo falsa.

El sistema representativo de gobierno en el que la comunidad delega su voluntad expresada en la ley, lejos de tolerar tales arbitrariedades, establece y organiza el poder que de ella deviene, en autoridades que ejercen y garantizan ese poder y la ley respectivamente de manera razonable, consensuada y transparente.

En el caso del BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA, la respuesta brindada no resultó suficiente toda vez que se limitó a enunciar las normas que pretendían otorgar apoyatura legal al despido, tal como lo hiciera en respuestas anteriores. Nada dicen acerca de la cuestión central, objeto de la Resolución N° 82/02, que consiste en la necesidad de que todo acto administrativo sea debidamente fundado, de modo que permita el análisis de las razones que ha tenido el organismo para tomar determinadas decisiones y en consecuencia evaluar si las mismas respetan el principio de razonabilidad establecido por nuestra Constitución Nacional.

Asimismo, los representantes de la entidad bancaria se abstuvieron de evaluar lo

atinente a la arbitrariedad con que habrían sido ejercidas las competencias legales que invocan, así como acerca de la presunta desviación de poder en que aquella habría incurrido.

A más de lo expuesto, ninguna consideración se ha realizado en cuanto a las recomendaciones puntuales efectuadas, a saber: la revisión de la situación del ciudadano interesado, la promoción de la estabilidad de los empleados en orden a la idoneidad, la fundamentación debida de las resoluciones que la entidad adopte con relación a la desvinculación laboral del personal.

Por lo expuesto y de conformidad con lo dispuesto por el artículo 28 de la Ley N° 24.284 se incluye este caso en el presente informe.

3.2.2. Se solicitó también la intervención del Defensor del Pueblo de la Nación a fin de obtener el pago de una deuda laboral por parte del Ministerio del Interior.

Mediante Notas D.P.N° 7508/01, 17133/01, 22612/01 y 3272/02, se cursaron los requerimientos pertinentes a la Dirección de Programación y Control Presupuestario del MINISTERIO DEL INTERIOR.

De los pedidos de informes mencionados, solamente el primero fue respondido con fecha 04/04/01, haciendo saber entre otras circunstancias la existencia de un crédito a favor del reclamante en concepto de diferencia de horas electorales; y que tal reconocimiento resulta del Expediente N° 317823/90, consignándose en forma genérica mediante Resolución MI 602/93 y, en particular, la Resolución MI N° 1136/99. Además, señaló la conveniencia de que el interesado concurre a la sede el Ministerio de origen -MINISTERIO DEL INTERIOR- a los efectos de impulsar el diligenciamiento de los Formularios de Requerimientos de Pago pertinentes.

Ningún otro requerimiento de los mencionados supra ha merecido respuesta por parte de la Cartera citada.

Ante dichos incumplimientos reiterados, esta Institución intentó obtener respuesta a través de gestiones telefónicas realizadas con ese Ministerio. Las mismas, efectuadas con fechas 19/04/02; 30/05/02 y 25/09/02, resultaron infructuosas pese a que dos de ellas fueron entabladas directamente con el Director de Programación y Control Presupuestario.

El proceder hasta aquí expuesto importa la negación del debido proceso adjetivo o, cuando menos, su dilación injustificada.

Por ello se recomendó al MINISTERIO DEL INTERIOR que adopte los recaudos necesarios para resolver definitivamente la cuestión planteada por el interesado.

No habiéndose obtenido respuesta hasta la fecha de elaboración de presente informe, se procede a su inclusión en el mismo.

3.3. Falta de cumplimiento de las prestaciones por parte de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo.

En virtud del presunto incumplimiento de las obligaciones a cargo de las A.R.T., de brindar a los empleados de sus afiliados prestaciones médicas y dinerarias, esta Institución interpelló al organismo de contralor (Superintendencia de Riesgos del Trabajo), tanto en los

casos en los que le correspondía intervenir y no lo hizo como en aquellos en los que habiendo actuado no habría adoptado las medidas necesarias y/u oportunas para brindar la solución correspondiente.

3.4. Sistema Integral de Prestaciones por Desempleo.

Los principales objetos de las quejas planteadas son:

a) Falta de pago y/o baja de las prestaciones:

- Falta de pago de la totalidad de las cuotas en razón de que la ANSES no registró los aportes previsionales incorporados por la D.G.I.
- Baja del beneficio con motivo de la superposición de cuotas con mensuales trabajados.

b) Liquidación incorrecta del haber: en varios casos se obtuvo la reliquidación y pago de las diferencias.

c) Falta de pago de asignaciones familiares: se consiguió el pago y el repago (cuando el beneficio se agotó) de asignaciones familiares y ayudas escolares.

d) Desestimación de la prestación. Causas:

- Insuficiencia de la documentación requerida.
- Falta del requisito de la antigüedad mínima de doce meses de cotización.
- La percepción indebida del subsidio otorgado con anterioridad. Esta fue la causal en la que esta Institución puso especial interés debido a las dificultades de muchos ciudadanos para acceder a un nuevo subsidio por desempleo en los casos en que los mismos hubieran percibido cuotas indebidamente.

La Gerencia de Desempleo de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL, mediante Nota GD N° 322/00, informó a esta Institución que si el interesado “tiene una deuda con la ANSES, la misma podrá ser compensada con lo que la ANSES le adeuda” (4° párrafo).

Dicho criterio fue plasmado ulteriormente en la Resolución ANSES N° 361/02 que permite que el recupero de percepciones indebidas de prestaciones por desempleo sea descontada de la nueva prestación a la que se tuviere derecho y cuyo porcentaje no podrá ser inferior al VEINTE POR CIENTO (20%) mensual del monto de cada cuota a percibir.

CONCLUSIONES.

Todos los problemas que reflejan las quejas presentadas ante esta Institución durante el período comprendido por este Informe, han incidido en la calidad de vida de los argentinos y consecuentemente han menoscabado el ejercicio y goce de los derechos que les garantiza nuestra Carta Magna.

Es el deseo del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION que los problemas señalados en este informe disminuyan en el próximo, por lo que confía en que la

Administración Pública dispondrá en cada sector de su actividad las medidas conducentes a lograr dichos objetivos.

CAPITULO VI

ASESORIA LEGAL Y CONTENCIOSO

1. Su intervención.

En el informe anual correspondiente al año 2001, se señaló la importancia de las acciones judiciales iniciadas por el Defensor del Pueblo de la Nación originadas, en su gran mayoría, "...por las circunstancias económicas del momento ... Así, cuestiones como el denominado 'corralito financiero...', y el resto de las medidas económicas dictadas a partir de principio del año 2002. Por ejemplo, la pesificación y la posterior retención de los depósitos, entre otras cuestiones, fueron temas que esta Institución tuvo que abordar y que llevaron, como último recurso, a la promoción de acciones judiciales para la debida defensa del colectivo de personas afectadas.

Si bien más adelante se hará expresa referencia y en detalle a cada uno de los pleitos incoados por esta Institución, vinculados al dictado de las medidas económicas aludidas "supra", parece apropiado, a modo de introducción, mencionar algunos de esos juicios a la luz de los resultados obtenidos en sede judicial.

En este orden de ideas, cabe señalar que luego del dictado de los Decretos N° 1570 y N° 1606, ambos del año 2001, el PEN dictó el Decreto N° 71/02 (BO 10/01/02), por el cual ordenara que el Ministerio de Economía reglamentara la oportunidad y modo de disposición por parte de sus titulares con relación a los depósitos en pesos o en moneda extranjera. Así pues, en igual fecha, el Ministerio de Economía por Resolución N° 6/02 aprobó el Cronograma de Vencimientos Reprogramados de los Depósitos Existentes en el Sistema Bancario.

Finalmente, siguiendo el relato, el Ministerio de Economía dictó la Resolución N° 10/02, (BO 11/01/02), por la que decidió que fuera el BCRA quien dictara las medidas de excepción respecto del Cronograma aludido en el párrafo anterior.

Lo cierto es que pese a la velocidad con que el PEN dictó las normas a las que se viene haciendo referencia, no actuó con la misma celeridad a la hora de establecer las excepciones.

Ello obligó al Defensor del Pueblo de la Nación a iniciar, el 17 de enero de 2002, un juicio a efectos que la justicia ordenase al BCRA al cumplimiento de su obligación; es decir, reglamentar qué personas y bajo qué circunstancias quedarían fuera del Cronograma.

Adviértase la importancia del asunto toda vez que un sinnúmero de ahorristas con sus depósitos congelados y reprogramados se encontraban en delicadas situaciones que requería una solución inmediata; por ejemplo: la necesidad del retiro de su dinero para atender graves problemas de salud, propios o familiares, sea para una intervención quirúrgica, trasplante de órganos, tratamientos médicos en el exterior, etc.

Fue entonces que con motivo del inicio de esta acción judicial, reitero, incoada el 17 de enero del 2002, que el BCRA dictó la Comunicación "A" 3446 I; o sea, siete días después, el 24 de enero de 2002.

Otra de las normas dictadas por el Poder Ejecutivo Nacional durante el año 2002 y que merecieron impugnación judicial por parte de esta Defensoría, es el Decreto N° 1819/02 (BO 12/09/02) que estableció que a partir del 1° de enero de 2003 las retribuciones del personal del Sector Público Nacional y beneficios previsionales, serían íntegramente abonados sin la reducción ordenada por el Decreto N° 896/01 y la Ley N° 25453, en moneda de curso legal.

Sin embargo, el mentado Decreto N° 1819/02, también dispuso que las sumas que habían sido descontadas (13%) fueran devueltas mediante la entrega de títulos públicos. En síntesis: la acción judicial tuvo por objeto lograr que se restituyera en pesos y no en títulos públicos, lo que otrora le fuera quitado a los beneficiarios de jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares. Ello en atención al carácter alimentario que revisten los beneficios aludidos como clara derivación de lo normado por nuestra ley fundamental (artículos 14 bis y 17), además de lo establecido por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), entre otras fuentes.

El 20 de febrero de 2003, el Tribunal interviniente, hizo lugar a la demanda. Dicha sentencia, fue apelada recientemente por el Estado Nacional.

Finalmente, otra cuestión que mereció particular e inmediata intervención por parte de esta Institución fue la relacionada con la falta de provisión de insulina por parte de los laboratorios, farmacias y distribuidores de productos para diabéticos.

El Defensor del Pueblo inició una acción judicial a fin de obtener la inmediata entrega de medicamentos a los enfermos diabéticos, según las condiciones y el mecanismo comercial de su expendio -descuentos que se realizaban a los afiliados a obras sociales y empresas de medicina prepaga- vigentes con anterioridad al 3 de diciembre de 2001, fecha en la cual se dictara el decreto P.E.N. 1570/01 que luego complementase el decreto P.E.N. 1606/01.

El proceso judicial respectivo se inició el 4 de enero de 2002 y con fecha 7 del mismo mes y año, es decir, tres días después y en plena feria judicial, el Juzgado hizo lugar a la medida cautelar, disponiendo la continuidad en el suministro de insulina en las condiciones legales vigentes. Finalmente, la apelación deducida por la Confederación Farmacéutica Argentina no prosperó y la sentencia quedó firme.

2. *El efecto erga omnes.*

El Defensor del Pueblo ha participado activamente en un debate instaurado en nuestros Tribunales por la mayoría de las partes a las que ha debido demandar judicialmente.

Todas ellas, desde antaño, han pretendido desconocer a esta Defensoría legitimación procesal con miras a evitar, mediante un remedio procesal, esto es, la excepción de falta de acción, la discusión de la cuestión de fondo respectiva.

Debido a la falta de éxito en todos y cada uno de esos planteos que le fueron efectuados a los señores jueces, cualquiera haya sido el fuero o jurisdicción, ahora, aparece un nuevo debate que deja traslucir las verdaderas intenciones que desde antaño han tenido tales detractores y ocasionales adversarios judiciales.

En efecto, siempre han sostenido sus contendientes y aún pregonan, que el Defensor del Pueblo carece de legitimación procesal; o que no abarca al colectivo de personas cuya representación invoca; o, entre otros falsos argumentos, por citar sólo algunos, que únicamente se encuentra legitimado para interponer acciones de amparo y no iniciar acciones ordinarias.

Sin embargo, ahora, se introduce un insólito planteo. A poco que se avance en su razonamiento, habrá de advertirse lo descabellado que resulta en su fundamentación. Véase.

Se sostiene que los fallos recaídos en los juicios en los cuales el Defensor del Pueblo de la Nación es parte actora, no producen efectos erga omnes.

Vale aquí recordar que la locución latina erga omnes significa ‘contra todos’ o ‘respecto de todos’, mientras que inter partes, es ‘entre las partes’. Por ello se afirma que la expresión erga omnes se emplea jurídicamente para calificar aquellos derechos cuyos efectos se producen con relación a todos, y se diferencian de los que sólo afectan a personas determinadas; esto es, inter partes.

Así pues y con el equivocado razonamiento introducido, se pretende privar a las sentencias judiciales de toda eficacia. El pretendido postulado de que el efecto, en estos casos, sería inter partes, tornaría a las demandas incoadas por el Defensor del Pueblo como una mera defensa formal y teórica, sin mayor trascendencia para los intereses sociales afectados y a los cuales debe servir.

Es consecuencia directa, jurídica y lógica, que las sentencias dictadas en los procesos iniciados por el Defensor del Pueblo, admitiendo su pretensión, tienen efectos erga omnes.

¿Cómo podría sostenerse lo contrario si es el Defensor del Pueblo de la Nación, por mandato constitucional (artículos 43 y 86 CN) quien actúa, frente a cualquier violación a los derechos de incidencia colectiva en general, en nombre y representación de todos y cada uno de los afectados?

Adquiere relevancia esta protección toda vez que la violación a un derecho de incidencia colectiva importa un peligro común. Esta generalidad como la cantidad de personas afectadas, implica una lesión no sólo a un individuo (derecho subjetivo) sino a un conglomerado de ellos, ocasión en la cual el Defensor del Pueblo debe actuar en nombre de todo ese grupo, aglutinando las pretensiones e intereses de cada uno.

El Dr. Quiroga Lavié ha señalado que:

"La legitimación del Defensor del Pueblo para interponer amparos judiciales en representación del pueblo pone de manifiesto, ahora de una manera inequívoca, que el derecho protegido no es un derecho individual 'de incidencia colectiva', sino que es grupal. A qué viene lo de la 'incidencia colectiva', resulta válido preguntarse. Tiene el sentido de definir el efecto de la legitimación de órganos que no actúan a nombre propio, sino a nombre del sector o clase grupal, cuyos derechos colectivos se encuentran afectados. La 'incidencia' cumple la función de personificar el ente colectivo (sociedad o grupo social de pertenencia), a partir de una legitimación procesal que no es la acción popular. En el caso del Defensor del Pueblo, no podría actuar si no hubiera un 'pueblo' a quien él representa o defiende, por imperio de la Constitución. Se corrobora esta función del Defensor con la competencia que a dicho órgano del estado le reconoce el art. 86 de la Constitución Nacional cuando en su segundo párrafo sostiene que 'el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal' ". ("Constitución de la Nación Argentina, Comentada", ediciones ZAVALLA, 1996, pág. 236).

Así pues, ninguna duda cabe que la Constitución Nacional le reconoce al Defensor del Pueblo legitimación procesal, como también que al asumir la calidad de parte en un juicio, actúa en representación del universo de los usuarios que integran el sector afectado en sus derechos de incidencia colectiva. Es por ello que las sentencias a dictarse en los juicios promovidos por el Defensor del Pueblo, inexorablemente, deberán tener efecto erga omnes.

Toda otra conclusión resulta desechada por las normas legales vigentes. También por el sentido común, para cuya demostración puede recurrirse a la vía del absurdo. Repárese: ¿si las sentencias dictadas en favor de la Defensoría no tienen un alcance erga omnes, sino inter partes, es decir, entre las partes, a quién beneficiaría el fallo recaído a favor del Defensor del Pueblo? Y, en el mismo orden de ideas, cabría formular un nuevo interrogante: ¿favorece únicamente a la persona individual que ejerce el cargo de Defensor del Pueblo, es decir, actualmente, al Lic. Eduardo Mondino?

Por último, si nos preguntamos ¿quiénes son las partes a las que les alcanza el efecto de la sentencia en un juicio incoado por el Defensor del Pueblo, por ejemplo, frente a un aumento en la tarifas de los servicios públicos o frente a la interrupción en la provisión de una droga o medicamento?, la respuesta fluye fácil: el Defensor del Pueblo tiene legitimación procesal para actuar en nombre del colectivo de personas afectadas que representa y, por tanto, la sentencia dictada en su favor lo es, permítasenos la reiteración, a favor del conglomerado de personas que representa y que ha elegido representar al instaurar la demanda, sin que deba exigírsele un requisito no previsto ni en la Constitución Nacional ni en las leyes de fondo y de forma que rigen la materia, cual es, el de fundar o justificar por qué razón ha elegido a un grupo de personas y no a otro. Su elección es discrecional, y esa libertad encuentra fundamento en lo dispuesto por el artículo 86 de nuestra Ley Fundamental que reza: "...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...".

Aún bajo el absurdo supuesto que los fallos judiciales dictados en los procesos en los que interviene el Defensor del Pueblo tienen únicamente efecto inter partes, los intervinientes

en el pleito siempre habrán de ser los mismos: por la actora, el pueblo, representado por su Defensor y, por la demandada, el organismo estatal o empresa privatizada prestadora de un servicio público.

Ahora bien, si lo que se pretende es que las sentencias que se dictan a favor del Defensor del Pueblo carezcan de toda virtualidad y, por tanto, sean sentencias judiciales meramente declarativas, la discusión no se centrará en el efecto erga omnes o inter partes sino, únicamente, en la intención de desconocerse al Defensor del Pueblo la legitimación procesal que legalmente le fuera conferida.

Algo más. Con relación a la actuación del Defensor del Pueblo, resulta importante recordar que así como los delitos internacionales “sensu stricto” o los crímenes contra la Humanidad gozan para su juzgamiento de una validez espacial de la ley penal diferente al que rige para los delitos comunes, es decir, de extraterritorialidad, lo mismo sucede con el efecto que debe otorgarse a las sentencias que se dicten en los juicios que inicia el Defensor del Pueblo. Ello, toda vez que el efecto erga omnes que poseen las sentencias dictadas por un Tribunal se extiende al colectivo de personas afectadas que habita todo el territorio de nuestro país

En síntesis, debemos empezar a reconocer no sólo que el Defensor del Pueblo posee legitimación procesal (86 CN), sino que, además, el alcance de su intervención está dado por el artículo 43 a partir de la reforma constitucional de 1994. Y, además, empezar a comprender el efecto erga omnes y el alcance que en todo el país ya tienen las sentencias obtenidas por esta Institución en las acciones intentadas. También y por último, que actúa en nombre y protección del grupo de personas que representa, sin que resulte necesario para actuar en defensa de un derecho colectivo en general ningún otro requisito más que la sola acreditación de su personería.

2.1. Corolario.

Como se ve, la pretensión de limitar la legitimación procesal de esta Institución radica en un interés para cercenar su competencia como órgano de contralor de la Administración, enervando o acotando su actividad. No es lo mismo una sentencia dictada en un proceso incoado por un particular, cuya sentencia tendrá efecto inter partes, que aquella que recayere en un juicio iniciado por el Defensor del Pueblo. En ésta, o éstas, y conforme lo ya señalado, su efecto siempre (inexorablemente) será erga omnes. Ese carácter multiplicador con afectación universal para las partes contrarias, y a pesar de que pareciera preocupar y molestar a más de un litigante, debe preservarse para el debido cumplimiento de la letra y espíritu de la ley; para consolidar el Estado de Derecho; y, en definitiva, para beneficio de la comunidad toda.

3. Otros cuestionamientos a la actuación del Defensor del Pueblo.

Si bien es cierto que los temas que se desarrollarán a renglón seguido ocurrieron con anterioridad al año 2002, su recurrencia y la posibilidad de que vuelvan a sucederse en el futuro ameritan su inclusión en el presente Informe Anual.

Véase.

3.1. Cuestionamiento a la legitimación activa del Defensor del Pueblo por parte de la Procuración del Tesoro de la Nación.

En los autos caratulados: “DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION c/ ESTADO NACIONAL (PEN) -MINISTERIO DE ECONOMIA Y OTRO -Dcto N° 1738/92- s/ proceso de conocimiento” (incidente de apelación -art. 250 Cpr- de ENARGAS y ESTADO NACIONAL), que tramita por ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8, Secretaría N° 15 (expte. N° 23.232/00), el Estado Nacional (Ministerio de Economía) con el patrocinio letrado de la Procuración del Tesoro de la Nación, a través de su titular, esto es, el Jefe del Cuerpo de Abogados del Estado, cuestionó la legitimación del Defensor del Pueblo de la Nación.

Concretamente, al cuestionar la legitimación activa, la Procuración del Tesoro de la Nación le desconoció al Defensor del Pueblo facultades para iniciar juicios ordinarios, afirmando de manera equivocada que únicamente puede incoar acciones de amparo a la luz de lo prescripto por el artículo 43 (CN).

Al respecto no puede dejar de remarcarse que ha sido el Procurador del Tesoro de la Nación quien pretendió cercenar la competencia del Defensor del Pueblo, único órgano extrapoder con jerarquía constitucional con específicas funciones de contralor sobre la Administración; Procurador del Tesoro quien resulta ser el Jefe del Cuerpo de Abogados del Estado y quien, de algún modo, obra en representación del titular del Poder Ejecutivo Nacional.

Se señaló en esa ocasión, al contestar el agravio, que el Estado Nacional necesita más que nunca de sus instituciones, razón por la cual sorprendía que la Procuración del Tesoro de la Nación insistiera con un planteo que doctrinaria y jurisprudencialmente no admitía ni admite discusión.

Si por aquel entonces, en el año 2000, el PEN pretendía dar transparencia a sus actos con activa participación de todos los organismos de contralor, no parece política ni jurídicamente atinado que el Procurador del Tesoro de la Nación, en pos de obtener un resultado favorable en ese juicio, planteara la falta de legitimación del Defensor del Pueblo de la Nación, colocándose en una situación de igualdad a la de cualquier particular o empresa que persigue intereses propios, pues, ninguna duda cabe que el Gobierno tiene la obligación de velar y proteger los derechos del pueblo, con absoluta prescindencia de factores económicos.

Textualmente, refirió el Defensor del Pueblo al responder el agravio que “No puedo considerar a la falta de legitimación que postula el Ministerio de Economía con patrocinio letrado del Procurador del Tesoro de la Nación, como una cuestión de Estado, pues, abrigo la esperanza que el titular del Poder Ejecutivo Nacional una vez enterado del absurdo, inoportuno e inadecuado planteo de la contraria, rectifique el proceder del apoderado de aquel Ministerio y del propio Jefe del Cuerpo de Abogados”. Esta rectificación, lamentablemente, todavía no se ha producido.

3.2. La imposición de costas al Defensor del Pueblo.

En ese mismo juicio “DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION c/ ESTADO

NACIONAL (PEN) -MINISTERIO DE ECONOMIA Y OTRO- (incidente de apelación -art. 250 Cpr- de ENARGAS y ESTADO NACIONAL) y en la misma presentación, el Estado Nacional, insisto, con el patrocinio letrado de la Procuración del Tesoro de la Nación, solicitó del Tribunal la imposición de costas a esta Defensoría.

El tema no parece menor, si se advierte que es un organismo del Estado quien pretende la condena en costas a otro organismo también del Estado. Es decir, lejos de 'cuidar' los fondos de erario público, en pos de inversiones que se traduzcan en beneficios a la comunidad (por ejemplo, construcción de escuelas, hospitales, rutas, caminos, etcétera), se intenta que el Estado utilice parte de ese dinero para pagar los honorarios de los abogados litigantes que, pareció olvidarse, cumplen funciones públicas.

Así pues, con base en la jurisprudencia reinante dictada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la petición del Ministerio de Economía y de la Procuración del Tesoro de la Nación parece contraria a derecho y, lo que es aún peor, contraria a los intereses del pueblo.

Al respecto, cabe traer a colación que nuestros Tribunales reconocen aplicable al Defensor del Pueblo la exención que habilita el rito en materia de costas al decidir que "...el carácter y misión que la Constitución Nacional confiere al Defensor del Pueblo (art. 86) torna procedente, como principio, la aplicación de la dispensa que de manera excepcional consagra el artículo 68, segunda parte, del Código Procesal...". (confr. CNAp en lo Cont. Adm. Fed., Sala V, sentencias recaídas el 10/3/97 y 23/3/98, en autos que llevan, respectivamente, los números 19.601/96 y 167/98).

En idéntico sentido se expidió la Sala IV del mismo fuero, en los autos caratulados "TELEFÓNICA DE ARGENTINA S.A. c/ ESTADO NACIONAL - SEC. DE COMUNICACIONES - RES. 263/97 y 344/97 s/amparo ley 16.986" (expte. N° 5907/97).

Pese a esta recta doctrina, la Procuración no advierte -o no quiere hacerlo- que todos los habitantes de nuestro país serán los afectados por la denegación de ocurrir judicialmente por intermedio del Defensor del Pueblo; ello, porque la imposición de costas que propugna importará el cercenamiento de la expresa imposición constitucional del Defensor, cual es la de recurrir a la vía judicial en protección de los derechos y garantías que le reconoce la Carta Magna al asignarle legitimación procesal.

Se trata en definitiva de un supuesto de gravedad institucional porque excede el simple interés de las partes y afecta a toda la comunidad.

No corresponde imponer costas al Defensor del Pueblo por no tener afectados derechos propios en los pleitos que interviene. Es que obra, conviene insistir, en ejercicio de sus facultades constitucionales y, por tanto, litiga en nombre de los derechos de incidencia colectiva afectados por la Administración o las empresas privadas prestadoras de servicios públicos.

Por ello es importante reconocer que la actuación del Defensor del Pueblo debe ser eximida de costas, en tanto su misión constitucional se integra a la sociedad toda mediante la defensa de sus intereses, e incentivando la solidaridad social desde el momento que extiende su acción de tutela a todos aquellos a quienes, según su criterio, se encuentran perjudicados por determinadas acciones. De no ser así, se negaría a esta Institución el valor solidario de su

accionar que es, sin duda alguna, lubricante y agilizador de la democracia participativa.

Un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación con motivo de la imposición de costas al Defensor del Pueblo.

En los autos, N° H 126 XXXV, 'recuso de hecho', autos "Hernández, Luis Omar y otros c/ Estado Nacional -PEN- Dcto 266/98", el más Alto Tribunal resolvió:

"Que el recurso extraordinario cuya denegación origina la presente queja, es inadmisibile, pues no se advierte cuál es el gravamen que la condena en costas -único aspecto de la sentencia cuestionado en el recurso- irroga al señor Defensor del Pueblo de la Nación, apelante en autos ... Ello es así, pues resulta inadmisibile que el Estado Nacional vencedor en el pleito, fuese a ejecutar la condena cuando los bienes con los que la recurrente debería afrontar los gastos causídicos pertenecen al primero (conf. art. 36, primera parte, de la ley 24.284, modif. Por ley 24.379, y doctrina y Fallos: 316:1646). Por ello, se desestima la queja." (el resaltado me pertenece).

Aclárese que el artículo 36 de la ley 24.284 que regula la actuación del Defensor del Pueblo, dispone que los recursos para atender todos los gastos que demande el cumplimiento de esa ley provienen de las partidas que las leyes de presupuesto asignan al Poder Legislativo de la Nación.

Como se advierte, el Máximo Tribunal de nuestro país reitero el criterio de que no corresponde la imposición de costas al Defensor del Pueblo de la Nación.

4. Acciones judiciales en las que intervino el Defensor del Pueblo durante el año 2002.

4.1. Entrega de insulina a diabéticos..

Autos: "DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN c/ LABORATORIO BETA y otros s/ medida cautelar autónoma" (expte. N° 20/02)

4.1.1. Tribunal interviniente.

Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Civil y Comercial Federal N° 2 (de Feria), Secretaría N° 3. Actualmente radicado ante el Juzgado N° 6 del fuero, Secretaría N° 11.

4.1.2. Partes intervinientes.

Actora: DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN.

Demandada: Laboratorio BETA; Laboratorio NOVO NORDISK PHARMA ARGENTINA; Laboratorio AVENTIS PHARMA S.A.; Laboratorio ELI-LILLY INTERAMERICANA y/o quienes resulten responsables de la distribución y provisión de insulina.

4.1.3. Objeto del proceso.

Solicitar como medida cautelar autosatisfactiva, que el Tribunal ordene a todos los laboratorios productores de insulina, farmacias y distribuidores de productos para diabéticos y/o quien resulte responsable de la distribución y provisión de insulina en el país, la inmediata

entrega del medicamento a los enfermos diabéticos en las mismas condiciones y con idéntico mecanismo comercial, mediante los cuales se realizaba el expendio (esto es, con los descuentos que se deben realizar a los afiliados a obras sociales y empresas de medicina prepaga vigentes) antes del día 3 de diciembre de 2001, cuando se dictó el Decreto P.E.N. N° 1570/01, luego complementado por el Decreto P.E.N. N° 1606/01.

4.1.4. Estado de trámite.

Se inició con fecha 04/01/02.

El Tribunal interviniente, mediante resolución de fecha 7 de enero de 2002, hizo lugar a la medida cautelar disponiendo la continuidad en el suministro de insulina en las condiciones legales vigentes.

Contra dicha disposición, la Confederación Farmacéutica Argentina, interpuso recurso de apelación el 15 de enero de 2002 que fuera fundamentado el día 22 del mismo mes y año.

Asimismo, obran presentaciones de los laboratorios demandados en las que se manifiesta que, respecto de dichas entidades, la sentencia resulta inocua puesto que dichas firmas en ningún momento interrumpieron el suministro de insulina a las farmacias.

Con fecha 11 de marzo de 2002 se contestó el traslado respecto de la expresión de agravios presentados por la Confederación Farmacéutica Argentina.

El 14 de marzo del mismo año pasó a la Cámara, encontrándose con autos de llamamiento para sentencia desde el 4 de abril de 2002 (interviene Sala II).

Mediante resolución de fecha 5 de septiembre de 2002, la Sala II del fuero declaró desierto el recurso intentado por la Confederación Farmacéutica Argentina, atento no constituir la presentación efectuada un agravio concreto a la sentencia recurrida. Consiguientemente quedó firme el decisorio de primera instancia.

4.2. Excepción al cronograma de vencimientos reprogramados de depósitos.

Autos: “DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN c/ ESTADO NACIONAL - PODER EJECUTIVO NACIONAL - BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA s/ medida cautelar autónoma” (expte. N° 756/02)

4.2.1. Tribunal interviniente.

Juzgado Nacional de 1° Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 8 (de Feria). Actualmente radicado ante el Juzgado N° 5 del fuero, Secretaría N° 9.

4.2.2. Partes intervinientes.

Actora: DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN.

Demandada: ESTADO NACIONAL, PEN, BCRA.

4.2.3. Objeto del proceso.

Se promueve la medida cautelar a efectos de que el Banco Central de la República

Argentina dicte, dentro del prudencial plazo que judicialmente se fije, las medidas de excepción que correspondan al Cronograma de Vencimientos Reprogramados de los Depósitos Existentes en el Sistema Bancario, incluido como Anexo a la Resolución ME N° 6 de fecha 09/01/02 y su modificatoria. Se hizo la salvedad que dicha pretensión cautelar en modo alguno importa consentimiento sobre la validez de todas las normas aludidas en la presentación.

4.2.4. Estado de trámite.

Se inició con fecha 17 de enero de 2002.

El 24 del mismo mes y año se solicitó la readecuación de la presentación original a los términos de la Ley N° 16.986.

Con fecha 25 de enero de 2002, el Tribunal dispuso declarar abstracta la cuestión planteada atento el dictado de la Comunicación "A 3446" que reglamentó las excepciones al régimen de reprogramación de los depósitos.

El 15 de mayo de 2002 se presentó escrito por el que la Defensor del Pueblo se notificó de la resolución antedicha.

4.3. Liberación de los depósitos.

Autos: "DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN c/ ESTADO NACIONAL - PODER EJECUTIVO NACIONAL - BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA s/ medida cautelar autónoma" (expte. N° 757/02)

4.3.1. Tribunal interviniente.

Juzgado Nacional de 1° Instancia en Contencioso Administrativo Federal N° 8 (de Feria), Secretaría N° 15. Luego de la feria quedó radicado en el mismo juzgado.

4.3.2. Partes intervinientes.

Actora: DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN.

Demandada: ESTADO NACIONAL, PEN, BCRA, BBVA Banco Francés, Banco de la Nación Argentina, Banco Río de La Plata, Lloyds Bank, Bank Boston, Banca Nazionale del Lavoro y Banco de Galicia.

4.3.3. Objeto del proceso.

Se promovió dicha medida a fin de que el Tribunal ordenase la liberación de los depósitos a plazo fijo y a la vista que las personas -a quienes se representa- conservan en las entidades bancarias mencionadas, por estrictas razones de urgencia e imperiosa necesidad y de conformidad con el régimen de excepción, aún no establecido y reglamentado, que prevé la Resolución N° 10/02 del Ministerio de Economía.

4.3.4. Estado de trámite.

Se inició con fecha 17 de enero de 2002.

Mediante resolución del 22 del mismo mes y año, el Tribunal solicitó que el Defensor del Pueblo invoque la norma que lo autoriza a representar intereses de particulares o, en su defecto, haga suscribir la pieza inaugural a las personas interesadas.

Ese mismo día se presentó un escrito mediante el cual se manifestó que el Defensor se presentó en el carácter previsto por los arts. 43 y 86 de la Constitución Nacional.

Posteriormente, el Tribunal dispuso reordenar las actuaciones en el sentido que tramitasen por separado las relacionadas con personas determinadas. Finalmente y con base en la presentación incoada por el Defensor del Pueblo, se procedieron a formar expedientes por separado referidos a aquellas personas que decidieron continuar el trámite de manera individual.

4.4. Devolución en pesos del 13% descontado.

Autos: “DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN c/ ESTADO NACIONAL - PODER EJECUTIVO NACIONAL - Dto. N° 1819/02 s/ amparo Ley N° 16.986” (expte. N° 166.535/02).

4.4.1. Tribunal interviniente.

Juzgado Nacional de 1° Instancia en Contencioso Administrativo Federal N° 7, Secretaría N° 13. A partir del 17/12/02 quedó radicado en el Juzgado Federal de la Seguridad Social N° 7 (expte. N° 53.852/02).

4.4.2. Partes intervinientes.

Actora: DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN.

Demandada: ESTADO NACIONAL, PEN.

4.4.3. Objeto del proceso.

La acción de amparo está dirigida a obtener la declaración de inconstitucionalidad del Decreto N° 1819/02 (B.O. 12/09/2002), decreto que si bien estableció que a partir del 1° de enero de 2003 las retribuciones del personal del Sector Público Nacional y beneficios previsionales se abonarían íntegramente en moneda de curso legal y sin la reducción ordenada por el decreto 896/01 y la Ley N° 25453, también dispuso que las sumas que habían sido descontadas (13%) fueran devueltas mediante la entrega de títulos públicos.

Así, se pretende por esta acción judicial, la devolución en pesos -no el títulos públicos- de lo otrora quitado todos aquellos beneficiarios de jubilaciones, pensiones y asignaciones familiares.

4.4.4. Estado de trámite.

Fue sorteado el 4 de octubre de 2002, habiéndose acompañado la prueba documental el 8 del mismo mes y año.

Mediante cédula diligenciada el 6 de diciembre del mismo año, se notificó la resolución del Tribunal por la cual se declarase incompetente y ordenara la remisión de las

actuaciones a la Justicia Federal de la Seguridad Social.

Con fecha 13 de diciembre se remitió el expediente a la Justicia Federal de la Seguridad Social, quedando radicado, a partir del día 17 del mismo mes, en el Juzgado N° 7 del fuero.

Por resolución de fecha 19 de febrero de 2003, el Juzgado se declaró competente.

Con fecha 4 de febrero de 2003 se amplió la demanda, solicitándose la declaración de nulidad de la Decisión Administrativa N° 8/2003 en cuanto dispuso que la restitución del 13% fuera cancelada mediante bonos del Gobierno Nacional.

Acompañado que fue el informe del art. 8°, el expediente pasó a sentencia.

Con fecha 20 de febrero de 2003 el Tribunal interviniente dictó sentencia definitiva acogiendo la demanda incoada.

Apelada que fue la sentencia por parte de la demandada, con fecha 28 de febrero de 2003, se contestaron los agravios. En la actualidad el expediente se encuentra radicado en la Sala II a estudio de ese Tribunal para resolver.

4.5. Cancelación de impuestos nacionales con bonos provinciales.

Autos: "MAYA, HECTOR MARIA c/ ESTADO NACIONAL - AFIP - y otros s/ acción de inconstitucionalidad" (expte. N° 1135/02, T° II, F° 109).

4.5.1. Tribunal interviniente.

Juzgado Federal de Primera Instancia de Concepción del Uruguay, Prov. de Entre Ríos, Secretaría en lo Civil y Comercial N° 2.

4.5.2. Partes intervinientes.

Actora: MAYA, Héctor María.

Demandada: ESTADO NACIONAL, PEN, AFIP.

4.5.3. Objeto del proceso.

La acción de amparo está dirigida a obtener la declaración de inconstitucionalidad de la Resolución AFIP N° 1112, en cuanto dispone la imposibilidad de cancelar impuestos nacionales mediante Bonos Provinciales, y sólo admite dicha posibilidad a favor de los ciudadanos de la Prov. de Buenos Aires.

4.5.4. Carácter de la citación del Defensor del Pueblo.

Se lo cita como tercero interesado en atención a los derechos de incidencia colectiva de los ciudadanos de la Prov. de Entre Ríos.

4.5.5. Estado de trámite.

Con fecha 8 de noviembre de 2002 se recibió oficio donde se lo cita al Defensor del

Pueblo como tercero, con un plazo de siete (7) días.

Mediante presentación de fecha 18 de noviembre del mismo año el Defensor del Pueblo manifestó su adhesión a la postura de la parte actora, argumentando un criterio similar al del señor Fiscal de Estado de la Prov. de Entre Ríos -en cuanto a solicitar del Estado Nacional la posibilidad de cancelar obligaciones nacionales con bonos provinciales, sin que ello importe peticionar la declaración de nulidad de la Res. Gral AFIP N° 1112-.

En la actualidad el expediente se encuentra en la instancia de requerir de la parte demandada el informe previsto por el artículo 8° de la Ley N° 16.986.

4.6. Tasas de financiación de las tarjetas de crédito.

Autos: “PADEC c/ BCRA - Circ. A 3052 y otros s/ amparo ley 16.986” (expte. N° 158.389/02).

4.6.1. Tribunal interviniente.

Juzgado Nacional de Primera Instancia en Contencioso Administrativo Federal N° 6, Secretaría N° 11.

4.6.2. Partes intervinientes.

Actora: Asociación Civil PREVENCIÓN ASESORAMIENTO Y DEFENSA DEL CONSUMIDOR.

Demandada: BANCO CENTRAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA.

4.6.3. Carácter de la citación del Defensor del Pueblo.

Se lo cita como tercero.

4.6.4. Objeto del proceso.

La acción de amparo está dirigida a que se condene a la demandada a:

1) La revisión de los componentes de riesgo incluidos en las tasas de financiación aplicadas en los contratos masivos de tarjetas de crédito desde la vigencia de la Ley N° 23.928;

2) Se declare la lesión de los arts. 17 y 42 de la Constitución Nacional, por las tasas de interés impuestas en la financiación del consumo -ante las omisiones del organismo de control, BCRA-, que en forma actual lesionan, restringen y amenazan con arbitrariedad e ilegalidad manifiesta, los intereses económicos de la sociedad en su conjunto;

3) Exigir a las entidades bajo su contralor, la previsión contable para la restitución de las sumas de dinero que las entidades bancarias cobraron compulsivamente a los usuarios que financiaron saldos en los contratos de tarjetas de crédito en concepto de tasas de interés abusivas e ilícitas ajenas a lo dispuesto por la Circular A 3052 y demás legislación sustancial vigente y aplicable en la materia;

4) A discriminar en la información que se remite a la Central de Deudores del Sistema

Financiero, las sumas de dinero que en concepto de tasas de interés ilícitas determinaron las entidades bancarias a los usuarios de tarjetas de crédito, de manera unilateral y compulsiva.

4.6.5. Estado de trámite.

Con fecha 8 de noviembre de 2002 se recibió cédula por la que se confirió vista al Defensor del Pueblo de la Nación del Pueblo a los fines que estime corresponder.

Mediante presentación de fecha 14 del mismo mes y año se manifestó que como consecuencia de llevarse adelante en esta Institución una investigación en los términos de la Ley N° 24.284, una vez concluida la misma se argumentará lo que por derecho corresponda.

Al respecto, cabe señalar que tramita en esta Defensoría la actuación N° 9094/02, caratulada “Defensor del Pueblo de la Nación sobre presuntas irregularidades en el cobro de intereses y gastos por parte de entidades emisoras de tarjetas de crédito”. En su marco, por Resolución DP N° 150/02 se recomendó el 16 de febrero de 2002 a la Secretaría de la Competencia y Defensa del Consumidor, dependiente del Ministerio de Economía de la Nación, que se estableciera un mecanismo que permitiera cumplir con la ley, a fin de registrar y autorizar los contratos de emisión de tarjetas de créditos. La actuación se encuentra en pleno trámite.

4.7. Inconstitucionalidad del aumento de tarifas.

Autos: “DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN c/ ESTADO NACIONAL - PODER EJECUTIVO NACIONAL - Dto. 2437/02 s/ proceso de conocimiento” (expte. N° 180.763/02).

4.7.1. Tribunal interviniente.

Juzgado Nacional de Primera Instancia en Contencioso Administrativo Federal N° 5, Secretaría N° 9.

4.7.2. Partes intervinientes.

Actora: DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN.

Demandada: ESTADO NACIONAL, PEN.

4.7.3. Objeto del proceso.

La acción de amparo está dirigida a obtener la declaración de inconstitucionalidad del Decreto N° 2437/02 (B.O. 03/12/2002), por el que se dispuso el aumento de las tarifas de los servicios públicos de gas y energía eléctrica, habiendo denominado el PEN ese incremento como una “readecuación transitoria”.

La acción judicial se instauró por haberse quebrantado el principio de legalidad, toda vez que no se cumplió con el sistema de audiencias públicas y con el procedimiento de renegociación que venía llevándose a cabo.

4.7.4. Estado de trámite.

Se sorteó la demanda con fecha 4 de diciembre de 2002.

Mediante resolución del 12 del mismo mes y año se notificó resolución por la que se hizo lugar a la medida cautelar peticionada por el Defensor del Pueblo.

Posteriormente, con fecha 19 de diciembre de 2002, se amplió demanda solicitando se decrete la nulidad de las Resoluciones N° 2763 y 2764 (ENARGAS) por las cuales se aprobaron cuadros tarifarios relacionados con el decreto impugnado, solicitando como medida cautelar la suspensión de los efectos de dichos actos administrativos.

A través de sentencia de fecha 23 de diciembre de 2002 se dispuso suspender provisoriamente las Resoluciones N° 2763 y 2764 (ENARGAS) antes mencionadas.

Con fecha 12 de febrero de 2003 se solicitó se decrete el traslado de la demanda al PEN y al Enargas; también la citación de los terceros requerida en el escrito inicial. El traslado se ordenó y se libraron los oficios respectivos; éstos se diligenciaron el 28 del mismo mes y año.

5. Acciones judiciales en las que se dictaron resoluciones durante el año 2002, con relación a juicios promovidos en años anteriores.

No obstante el detalle proporcionado recientemente respecto al estado procesal de los juicios, importantes novedades se produjeron durante el año 2002 en otros pleitos iniciados con anterioridad a esa fecha.

5.1. Tasa de transferencia del gasoil.

En los autos caratulados “DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION c/ P.E.N. - Min. de Econ. - Min. de Infraestructura y Vivienda s/ amparo” (expte. N° 15.568/01), que tramitan por ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 11, Secretaría N° 21, se cuestionó la legitimidad del Decreto 976/01 en cuanto estableciera una tasa sobre la transferencia o importación del gasoil de \$ 0,05 por cada litro de dicho combustible. También se cuestionó el Decreto N° 652/02 que modificó esa cifra por el equivalente a 18,5% del precio por litro de dicho combustible.

El Tribunal interviniente dispuso, con fecha 20 de agosto de 2002, hacer lugar a la demanda, declarando así la inconstitucionalidad de los decretos impugnados. Dicha sentencia no se encuentra firme a la fecha por haber sido objeto de recurso de apelación por parte del Estado Nacional. En la actualidad, los autos se encuentran a estudio de la Sala IV del fuero.

5.2. Inconstitucionalidad del art. 34, párrafo 4, de la ley 25453.

Otro juicio que sufrió importantes novedades es el caratulado “DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACION c/ E.N. - P.E.N. - Min. de Econ. - Ley 25.453, art. 10° s/ amparo ley 16.986” (expte. N° 16.229/01), en trámite por ante el Juzgado Federal de la Seguridad Social N° 1, en cuyo marco se había planteado, entre otros aspectos, la inconstitucionalidad del artículo 34, párrafo cuarto, de la Ley N° 24.156, conforme la sustitución y, por ende, su modificación, de acuerdo a lo estatuido por el artículo 10 de la Ley N° 25.453 (B.O. 31/7/01),

en cuanto dispuso que si los recursos presupuestarios estimados no fueran suficientes para atender a la totalidad de los créditos presupuestarios previstos, se reducirán proporcionalmente, entre otros rubros, las asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones así como aquellas transferencias que los organismos y entidades receptoras utilicen para el pago de dichos conceptos.

En Primera Instancia se rechazó la demanda. Sin embargo, la Sala II de la Cámara Federal de la Seguridad Social dispuso, con fecha 10 de septiembre de 2002, revocar esa sentencia declarando la inconstitucionalidad de los arts. 10 y 14 de la Ley N° 25.453 y de la Ley N° 25.587, y ordenando al Estado Nacional que se abstenga de aplicar en el futuro esas disposiciones legales al colectivo representado por la Institución y que, además, proceda a la restitución de las sumas indebidamente descontadas en el plazo de 90 días, todo ello con costas al Estado Nacional.

Contra dicha sentencia el PEN interpuso recurso extraordinario y en la actualidad los autos se encuentran a estudio de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, bajo el N° D-2064/02.

5.3. Corralito financiero.

Finalmente, cabe referirse a los autos “DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN c/ ESTADO NACIONAL - P.E.N. - art. 2º, inc. a) - Dto. 1570/01 - art. 1º, inc. c), Dto. 1606/01 -s/ amparo” (expte. N° 29.225/01), en los que resultaron cuestionadas todas las normas en base a las cuales se estructuró el denominado “corralito financiero”.

Dicho juicio tramita por ante el Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal N° 9, Secretaría N° 17.

Cabe destacar al respecto que esta Institución ya había obtenido sentencia de primera instancia favorable, la cual había sido objeto de un reproche por parte de las codemandadas.

Ante las apelaciones deducidas, la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, mediante resolución de fecha 13 de septiembre de 2002, dispuso confirmar la sentencia apelada.

En la actualidad los autos se encuentra radicados ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, bajo el N° D- 2080/02, en virtud del recurso extraordinario interpuesto por el PEN.

CAPITULO VII

**AREA RELACIONES INSTITUCIONALES,
AREA PRENSA Y CEREMONIAL,
DATOS ESTADISTICOS**

AREA RELACIONES INSTITUCIONALES.

El principal objetivo del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN en materia institucional fue la consolidación de las relaciones establecidas a partir del proceso iniciado en 2001.

1. Convenios.

Fueron parte del mencionado proceso la ejecución de los convenios de cooperación técnica suscriptos oportunamente con Defensorías Provinciales y Municipales, y con organizaciones no gubernamentales que apoyan regionalmente la tarea del Defensor, además de la firma de nuevos acuerdos, que permiten hoy al Defensor disponer de una verdadera red de trabajo sectorial y de amplia cobertura geográfica en nuestro país.

Todo ello en beneficio, no sólo de la función de nuestra Institución, sino de las organizaciones que ven apoyada su labor y, en definitiva, de los ciudadanos que disponen de un acceso directo a la defensa de sus intereses.

Como parte de esa tarea de consolidación, se debe destacar el convenio firmado con el “Programa Regional de Apoyo a las Defensorías de Iberoamérica” (PRADPI), financiado por la Unión Europea y ejecutado por el Centro de Iniciativas de Cooperación al Desarrollo (CICODE) de la Universidad de Alcalá (España). Este convenio permite la realización de encuentros regionales, en aquellas provincias argentinas donde no existe aún la institución del Defensor del Pueblo, para promover y sensibilizar su constitución. En 2002 se realizó uno de esos encuentros en Resistencia (Chaco) y se prevé la realización de otros tres durante 2003 en

Tierra del Fuego, Mendoza y Salta.

Otros convenios suscriptos en igual sentido, son los alcanzados con la Universidad Austral, la Biblioteca Popular Jovita de Pedro de la localidad de El Colorado (Provincia de Formosa), la Fundación Instituto de Mediación de la ciudad de Resistencia (Provincia de Chaco) y, en el marco del “Programa de la Identidad” que desarrolla nuestra Institución, un convenio en forma conjunta con la Procuración General de la Nación, la Defensoría General de la Nación y la Asociación Abuelas de Plaza de Mayo para una mejor ejecución de dicho Programa.

2. Participación institucional.

En términos de participación institucional, merecen mencionarse las intervenciones de la Institución en Jornadas de divulgación del Foro del Sector Social, apoyando la realización de actividades de capacitación para mediadores comunitarios en las ciudades de Vicente López (Buenos Aires) y Villa María (Córdoba) y en las Jornadas sobre “Organismos de control” organizadas por la Universidad de Palermo. En el orden latinoamericano, se destaca la intervención del Defensor del Pueblo en la Comisión de Deuda Social del Parlamento Latinoamericano (Parlatino), en ocasión de su reunión en el Congreso de la Nación en el mes de agosto de 2002.

3. Visitas extranjeras

Entre las principales visitas extranjeras recibidas por el Defensor del Pueblo se destaca la realizada por el Coordinador del CICODE (Centro de Iniciativas de Cooperación del Desarrollo) de la Universidad de Alcalá de Henares (España) y del Director Ejecutivo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH), ambas en el mes de agosto de 2002.

4. FIO.

La presidencia de la Federación Iberoamericana de Ombudsman (FIO) en el período 2001-03, es ejercida por el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, Dn. Eduardo R. MONDINO, en función de ella, el Área de Relaciones Institucionales, ejerce la Secretaría de la Presidencia.

Habida cuenta de ello, deben destacarse como hechos principales de la Presidencia de la FIO, su gestión frente a la XII Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de Iberoamérica para lograr el reconocimiento de la FIO por su labor en defensa de los Derechos Humanos; el inicio de las tareas para elaborar en 2003 el Primer Informe sobre situación de los Derechos Humanos en Iberoamérica; y la firma de un Convenio de Cooperación con la Universidad de Alcalá para que, en el marco del mencionado PRADPI, se facilite la cooperación argentina para el fortalecimiento informático de los sistemas instalados en seis países miembros de la FIO. De igual manera, nuestra Institución ha tomado a su cargo durante el 2003, la atención del sitio web “www.portalfio.org”, página oficial de la Federación como canal de comunicación institucional entre sus miembros y la comunidad mundial de Ombudsman.

AREA PRENSA Y CEREMONIAL.

1. Análisis de la comunicación institucional gráfica.

La política comunicacional de nuestra Institución giró, durante 2002, sobre un eje central: el posicionamiento de la Institución a través de los medios de comunicación social, con el objetivo último de que la sociedad conozca cada vez mejor a una Institución que está a su servicio y la pueda utilizar plenamente en defensa de sus legítimos derechos.

Del análisis minucioso de los diarios impresos en la ciudad de Buenos Aires surge que la notoriedad del Defensor del Pueblo fue mayor en 2002, ya que apareció en más tapas, titulares y fotografías que en cualquier año anterior desde 1994.

El objetivo de este análisis es continuar con una metodología de valoración continua de la Institución, puesta en práctica por esta Area de la Institución desde el año 2000, sobre el comportamiento de los medios gráficos en relación con la institución del Ombudsman Nacional y su titular, Eduardo Mondino.

1.1. Análisis de contenidos.

Este análisis representa una descripción objetiva, sistemática y cuantitativa del contenido manifiesto de los textos publicados y alusivos al Defensor del Pueblo. Se efectuó un estudio pormenorizado cuya finalidad fue la de reducir y manipular estadísticamente los datos recogidos de los sueltos periodísticos, analizándolos como indicadores del contexto.

1.2. Unidades de registro.

Los temas fueron divididos sobre la base de las Areas de la Defensoría y otros temas que involucraron periodísticamente al Ombudsman. Se valoró la presencia, la cantidad de menciones, el tipo de notas, el lugar de aparición, la inclusión de fotografías, el tipo de mención y la valoración correspondiente, según fueran positivas, negativas o neutras desde el punto de vista institucional.

1.3. Datos emergentes.

A lo largo del 2002 el Defensor del Pueblo de la Nación fue mencionado en 353 notas (que totalizaron 6.928 centímetros de columna), publicadas por los seis diarios analizados. Son 102 notas más que en 2000 (una suba del 29 %) y 123 notas más que en 2001 (un incremento del 34,8 %).

Los temas más tratados fueron los referidos a “Tarifas de Servicios Públicos”, que representan un 48 % del total, seguido de “Administración Económica” (“corralito”, devaluación, pesificación, etc.), 34 %.

En tercer lugar se posicionaron los temas relativos a Derechos Humanos, Administración de Justicia, Acción social, Mujer, Niñez y Adolescencia, con un 10,5 % del total.

Las temáticas propias de Medio Ambiente, Administración Cultural, Sanitaria y Educativa, fueron las menos mencionadas, representando el 3,4 %.

1.4. Formato de notas.

El 80,5% de las notas fueron informativas, detectándose menos Cartas de Lectores que en años anteriores. En materia de entrevistas al Defensor también se observó un incremento respecto de todos los años previos a 2002.

El Defensor apareció mencionado en once tapas a lo largo del año y la más destacada fue la del diario “Clarín” del 27 de julio (ver facsímil).



1.5. Tipos de mención.

En el 40 % de las notas el Defensor fue citado en sus expresiones directamente y en el 28 % indirectamente. Esto significa que, en su mayor parte, los periodistas ceden la palabra a la Institución valiéndose de declaraciones textuales o de informaciones proporcionadas por el Area Prensa.

1.6. Valoración.

La valoración periodística de la figura del Ombudsman fue positiva en un 40 %, negativa en un 0,56 % y neutra en un 59,2 %.

Es significativo el decrecimiento de las menciones negativas, teniendo en cuenta que en 2000 representaron el 5 % y en 2001 el 3 %.

1.7. Repercusión.

El mes de mayor repercusión institucional fue julio, cuando la Institución jugó un papel preponderante en la oposición a los efectos del decreto anti-amparos que intentó evitar el retiro de depósitos del “corralito”.

Los temas de mayor repercusión durante 2002 fueron los bloqueos a la suba de tarifas en los servicios públicos, la acción judicial contra el “corralito”, el decreto anti-goteo y la restitución del 13 % descontado a jubilados, pensionados y a las asignaciones familiares.

1.8. Centimetrage.

Si para impulsar la difusión de su cometido la Defensoría hubiera solventado con su presupuesto el centimetrage obtenido en las 353 notas, tendría que haber erogado \$ 700.000, aproximadamente, durante 2002. Obviamente no lo hizo porque no efectúa publicidad oficial paga.

1.9. Conclusiones.

En el análisis actual pudimos observar varios resultados positivos. En primer lugar se observó mayor cantidad de fotografías que en los dos años anteriores. También hubo una mayor cobertura de actividades relacionadas con la Defensoría, como por ejemplo el caso de la campaña “El hambre más urgente” en colaboración con el diario “La Nación”. En varios diarios se citaron investigaciones de la Defensoría sobre subsidios a las empresas ferroviarias y al consumo de servicios públicos.

Los cambios más significativos a lo largo de los tres últimos años han sido:

- Un importante incremento en la cantidad de menciones. También se vio una distribución pareja a lo largo del año (a diferencia del 2000, cuando la mayoría de las menciones se habían dado en el mes de diciembre). En el 2002, los temas permanecieron candentes a lo largo de los meses por el nivel de complejidad que implicaban.
 - Los temas predominantes fueron, en los tres años analizados, los del área de Administración Económica, Financiera, Tributaria, Usuarios, Obras y Servicios Públicos. La presencia de la Institución en los medios gráficos se acentúa de acuerdo a su participación en temas que sean importantes en la agenda de los diarios.
 - El protagonismo del Defensor se mantuvo parejo a lo largo de los tres años. Se aprecia un cambio positivo en cuanto al tipo de mención. Durante el 2000 y 2001 no fue objeto de “cita”, generalmente, sino sólo de mención; mientras que en el 2002, la mayoría de las notas lo citan directa o indirectamente.
 - Hay un cambio positivo en cuanto a la cantidad de menciones por aparición. Entre el 2000 y 2001 se registró un incremento de notas en las que se lo menciona de 2 a 5 veces (25 % en el 2000 y 47 % en el 2001). En el 2002 crece al 50 %, y las notas que lo mencionan 6 o más veces suben de 3 % en el 2001 al 7 % en el 2002.
 - Aunque las apariciones se dan en general dentro del formato noticia, hubo una disminución de breves y un aumento de entrevistas (cayendo de 2 a 0 en el 2001 y subiendo a 5 en el 2002). Las cartas de lectores fueron en baja hasta no encontrarse ninguna durante el 2002.
 - La mención de la Institución se da en un 80 % sólo en el cuerpo de la nota. Pero es bueno destacar que creció la cantidad de titulares: de 23 y 26 a 40. En cuanto a las tapas, se habían encontrado 7 en el 2000, 2 en el 2001 y 11 en el 2002. Se elevó en igual medida la cantidad de fotos, de 9 a 19.
 - En cuanto al centimetrage, que totalizó 6.928 cms. de columna, se notó un cambio
-

notable: de haberse tratado de espacios pagos, la inversión publicitaria habría subido de \$ 460.000 en 2001 a \$ 700.000 en el 2002, aproximadamente.

- Es importante destacar que las noticias generadas espontáneamente por los diarios, superaron por primera vez en el 2002 la superficie y el valor de las columnas de firma.
- Por lo tanto, se considera que la comunicación institucional de la Institución se superó positivamente, siendo más efectiva la realizada en los diario “La Nación”, “Clarín” y “Crónica”.

2. Campaña institucional.

Se desarrolló una campaña institucional a nivel nacional (TV y Radio), con el objetivo de que la gente conozca esta herramienta constitucional y pueda usar los recursos técnicos y humanos que dispone el Ombudsman Nacional para así defender mejor sus derechos.

La campaña tuvo una importante repercusión, la que se reflejó en el incremento de la correspondencia recibida, en el aumento de la atención al público y, también, en la recepción de un mayor y significativo número de consultas telefónicas al 0810-333-3762.

El eje central fue la transmisión de contenidos formativos-educativos acerca de las funciones, competencias y alcances de la Institución, con mensajes claros y directos, además de símbolos y eslóganes diferentes de lo que ofrece la pauta de propaganda y publicidad de los medios masivos de comunicación social.

3. Gacetillas de prensa y columnas de opinión.

Diariamente se elaboran comunicados de prensa con temas de interés nacional y con temática exclusivamente del interior del país. Por otra parte, todos los domingos, el Diario “Crónica” publicó gratuitamente un artículo de firma del Ombudsman nacional. Además se distribuyeron a todo el país notas de opinión donde se pusieron de manifiesto las últimas actuaciones y los principales temas de debate nacional e internacional (Los comunicados y artículos se pueden leer en la página de Internet del Defensor).

A manera de síntesis mencionaremos aquellas noticias y temas que tuvieron una fuerte repercusión en la opinión pública, en cuyas oportunidades el Area de Prensa dio a conocer el accionar y pensamiento de la Institución a los medios de comunicación mediante gacetillas informativas y columnas de opinión.

3.1. Fallo sobre “jubilaciones” con respecto a la quita del 13 % en sus haberes.

En virtud de la acción judicial promovida por el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, donde sostuvo que las jubilaciones y pensiones son derechos personalísimos, inalienables, inembargables, vitalicios e imprescriptibles, la Cámara Federal de la Seguridad Social declaró la inconstitucionalidad de la quita del 13 por ciento a las asignaciones familiares, jubilaciones y pensiones; y, además, ordenó al Poder Ejecutivo que se abstuviere de aplicar en el futuro ese recorte y restituya las sumas descontadas indebidamente.

Dicho fallo, por el hecho de haberse dictado en una demanda interpuesta por el

Ombudsman, benefició a todos los jubilados y pensionados del país, así como a todos aquellos que percibiendo asignaciones familiares sufrieron descuentos en las mismas.

3.2. “Corralito”.

La declaración de inconstitucionalidad del decreto que suspendía por 120 días hábiles el cumplimiento y ejecución de todas las medidas cautelares y sentencias dictadas en procesos judiciales contra el corralito, fue de una gran precisión jurídica no exenta de solidaridad con la situación de millones de ahorristas afectados.

En su presentación, el Ombudsman, sostuvo que ese decreto no solo corroboraba un procedimiento confiscatorio sino que además importaba una medida arbitraria y no razonable, que afectaba los intereses de los ahorristas al tiempo que violaba derechos y garantías constitucionales como el de propiedad, el acceso a la justicia y la división de poderes.

El fallo se produjo 24 horas después de la presentación del Defensor del Pueblo de la Nación, expresando, acerca del derecho de acceso a la justicia, que está reconocido en nuestra Constitución a partir de la incorporación del Pacto de San José de Costa Rica; además y para que sea tal, que debe cumplirse con la garantía del debido proceso mediante una sentencia oportuna en el tiempo y fundada en derecho, de modo que la eficacia real de la sentencia no resulte ilusoria.

3.3. Caso “Santiaguito”.

A partir de la recomendación que le hiciera el Defensor del Pueblo, una entidad bancaria liberó fondos retenidos en el “corralito” y el pequeño Santiaguito pudo ser intervenido quirúrgicamente en Francia en la fecha programada, por padecer de una malformación que le causó una sordera severa.

El caso de Santiaguito constituyó una de las muchísimas situaciones de acuciante necesidad que no admitían dilaciones.

El Ombudsman, entonces, reclamó insistentemente ante el Banco Central la necesidad del dictado de una reglamentación que tuviese en cuenta las emergencias relacionadas con la salud, la alimentación y la subsistencia, pues no era posible esperar más tiempo.

Finalmente, el Banco Central dictó un reglamento que incluía tres excepciones, las que permitirían a algunos ahorristas recuperar parcialmente sus depósitos, a saber: fondos de personas que superasen los 75 años de edad; fondos originados en indemnizaciones por despido o accidente laboral; y los casos de enfermedades graves y operaciones.

Detrás del dinero encerrado en el “corralito” siempre hubo personas cuyos problemas había que solucionar sin demoras. Para lograr este objetivo, durante muchos meses del 2002, se aplicó a esa tarea la casi totalidad de los recursos humanos del DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN.

3.4. Tarifas: se frenan aumentos.

La Justicia hizo lugar a la impugnación planteada por el Defensor del Pueblo de la

Nación y declaró inconstitucional el Decreto N° 2437/02, a través del cual el Poder Ejecutivo Nacional había dispuesto el aumento de las tarifas de los servicios de gas y energía eléctrica.

La presentación del Ombudsman Nacional, acompañada por un conjunto de entidades defensoras de usuarios y consumidores, expresaba que el cuestionado decreto violaba las previsiones de la Ley de Emergencia y el proceso de renegociación de los contratos de los servicios públicos, cuestión que fue acogida favorablemente pues, el fallo judicial dictado, detuvo el aumento tarifario en todo el país (ya que la presentación del Defensor fue hecha en tutela de los derechos de incidencia colectiva del conjunto de usuarios perjudicados por el incremento).

3.5. Deudores Hipotecarios.

Las cámaras que nuclean a las principales entidades financieras del país aceptaron un pedido gubernamental y prorrogaron “voluntariamente y por 75 días” la suspensión que rige para tramitar ante la Justicia las ejecuciones de las garantías hipotecarias por créditos impagos.

Ante esta postergación, que trasladaba las ejecuciones al 1° de febrero de 2003, el Defensor le solicitó al Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación la instrumentación de un mecanismo que permita establecer un sistema de mediación obligatoria entre acreedores y deudores para todos los casos afectados y la suspensión de todas las ejecuciones hipotecarias hasta tanto se logre el objetivo de esas mediaciones.

Ante la gran cantidad de quejas recibidas en la Institución con relación a esta problemática, el Ombudsman señaló que resulta necesario que el Poder Ejecutivo Nacional establezca los procedimientos que contemplen un período obligatorio de renegociación de determinadas condiciones de las hipotecas. De esta manera el Estado garantizaría la vigencia del principio constitucional de igualdad, dándole un tratamiento de acuerdo a las particularidades de cada deudor.

3.6. Audiencias Públicas.

En reiteradas ocasiones el DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN recomendó al PODER EJECUTIVO NACIONAL que convoque a Audiencias Públicas para debatir las modificaciones a los contratos de obras y servicios públicos a fin de garantizar y proteger el derecho de los usuarios y consumidores, en el marco de lo establecido por el artículo 42 de la Constitución Nacional.

Cabe destacar, que la Audiencia Pública es: a) una garantía objetiva de razonabilidad para el administrado en cuanto percepción de que el Estado actúa razonablemente, b) un mecanismo idóneo de formación de consenso de opinión pública respecto de la juridicidad y conveniencia de las obras estatal, c) una garantía objetiva de transparencia de los procedimientos estatales respecto de los permisionarios y concesionarios, de modo tal que el público perciba esa relación como transparente y límpida, y d) un modo de participación ciudadana en el poder público, algo que viene exigido tanto por principios políticos y constitucionales como por las normas supranacionales.

Queda claro que, de acuerdo al marco legal vigente, bajo ningún concepto puede

admitirse que se tomen decisiones que claramente incidan en quienes serán sus destinatarios sin que previamente se convoque a una Audiencia Pública para escuchar a los interesados.

3.7. Derechos Humanos.

El DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN elaboró un informe que describe la situación en la Argentina en materia de Derechos Humanos.

El documento señala el deterioro y pauperización de los derechos humanos básicos; así como la desigualdad social, la pobreza, la injusticia. En suma, una violencia generalizada que hace que los principios inalienables del hombre, el derecho a la vida y a la integridad, se encuentren en un inaceptable estado de indefensión.

Con datos estadísticos sobre la pobreza e indigencia, desocupación, la asignación de recursos, violencia, etc., se advierte sobre los riesgos de fragmentación social con claros síntomas de comportamientos colectivos antagónicos, que evidencian un estado de permanente convulsión social.

El documento incluye una serie de conclusiones sobre la dramática situación que viven millones de argentinos, además de señalar las demandas, necesidades e inquietudes de la sociedad que, entre otros puntos, exige repensar el Estado como factor equilibrante de las desigualdades provocadas en los últimos años.

4. Síntesis de prensa.

Dentro de esta variante informativa se realizaron diferentes Síntesis de Prensa (matutina, vespertina e interior), destinadas a informar sobre los diversos temas vinculados directa o indirectamente con la Institución.

Además, esas síntesis se publican en formato digital en la Intranet, a efectos de que cada integrante de la Institución pueda tener en su computadora un contacto directo y actualizado con las noticias al comienzo de cada jornada.

5. Revista "La Gente y su Defensor".

La revista expuso en su edición número 6 una síntesis completa de los principales temas del año.

En ese sentido el predominio de un tema de fondo no impidió la descripción sintética del accionar de la Institución.

6. Programa radial "La Gente y su Defensor".

Este programa se realiza semanalmente y se difunde a través de más de 200 emisoras de todo el país. Cuando concluyó el año 2002, alcanzó la emisión número 164.

Los temas del programa están relacionados con el accionar de la Institución y se vinculan directamente con las denuncias y quejas presentadas ante la Defensoría.

En él participan Organizaciones No Gubernamentales, asociaciones vecinales, comunidades aborígenes, Defensores provinciales y, por supuesto, los habitantes de nuestro

país. Todo, en procura de un mismo objetivo: lograr un producto final que sirva a la comunidad en defensa de sus derechos.

Actualmente el Plan Federal de Difusión de la Institución está en pleno desarrollo, incorporándose nuevas tecnologías como, por ejemplo, aquella que permite que muchas de las radios que lo transmiten puedan bajar vía Internet el programa en formato MP3 a través de la página web del Defensor. El listado completo y actualizado de radios, temas y participantes se encuentra también en www.defensor.gov.ar/radios/radio-sp.

7. El Defensor en Internet.

A partir de un concepto renovado de diseño de la web institucional, el Defensor del Pueblo brinda un servicio ágil y actualizado sobre diferentes temáticas. En el sitio se puede encontrar toda la información referida a la Institución, el curriculum del Ombudsman Nacional, comunicados de prensa, artículos de firma, audios con declaraciones y comentarios (para radios en formato MP3), el programa radial "La Gente y su Defensor", estadísticas y enlaces a sitios de interés.

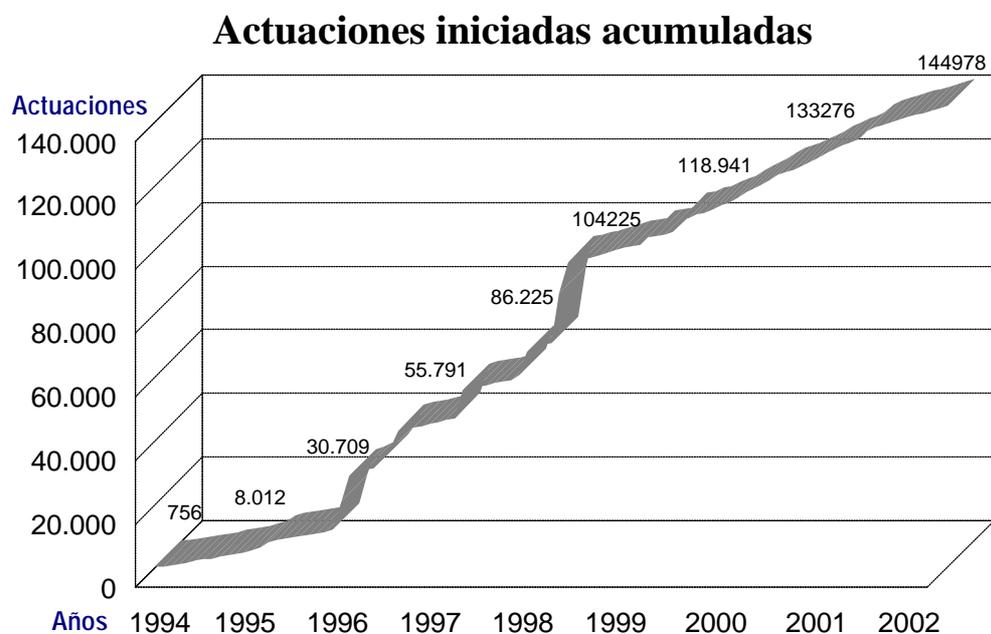
8. Newsletter.

En forma periódica se envía -a través del correo electrónico- una síntesis de las noticias y actividades realizadas por la Institución a todas aquellas personas y organizaciones vinculadas al accionar del Defensor.

DATOS ESTADISTICOS.**1. Cantidad de actuaciones.**

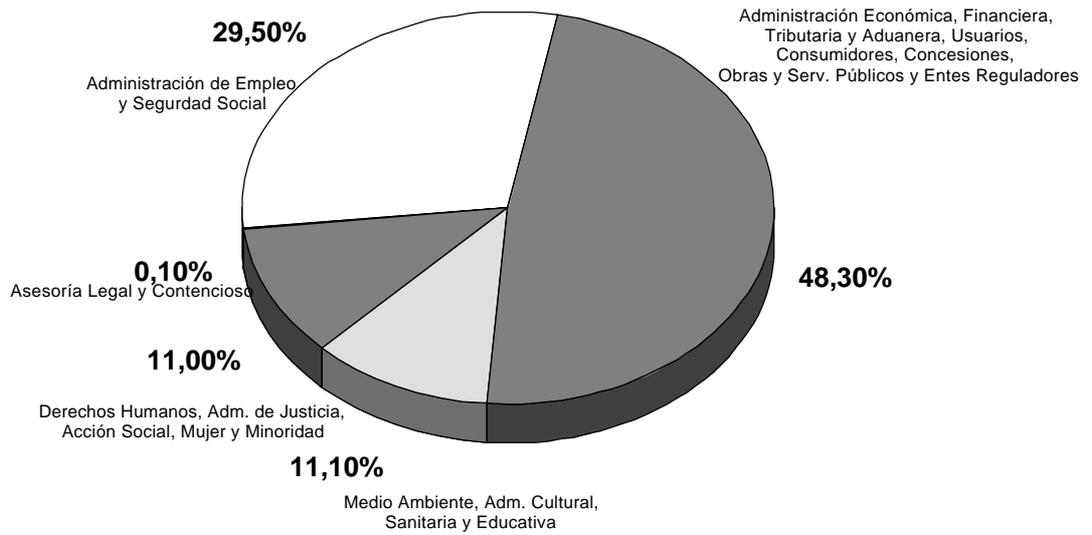
Durante el año 2002, ante el Defensor del Pueblo de la Nación fueron iniciadas 11.702 actuaciones. De ellas, 65 fueron impulsadas al haberse detectado la problemática, por la propia Institución.

La sumatoria total de actuaciones iniciadas desde el 17 de octubre de 1994, fecha de comienzo de las actividades, alcanza la cantidad de 144.978.

**2. Incidencia temática por área.**

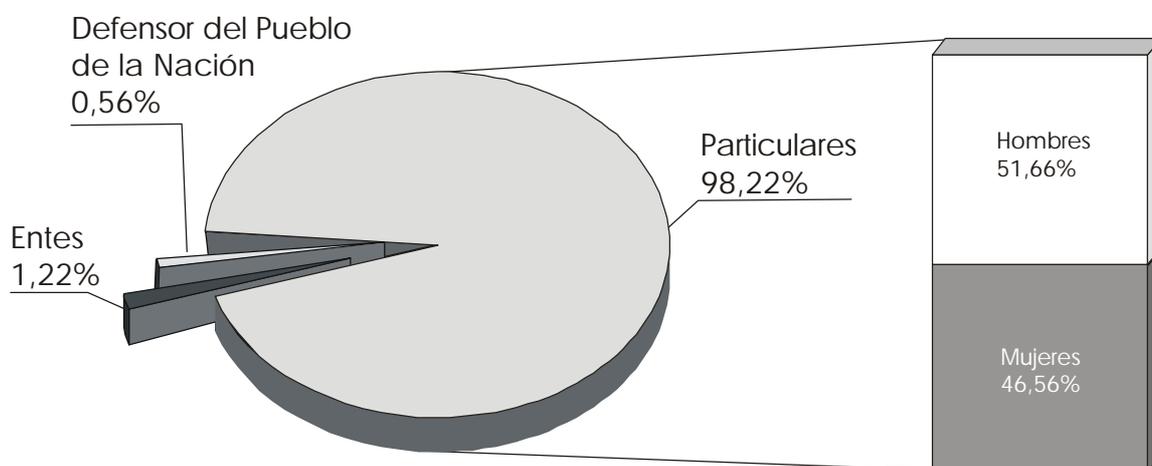
La distribución que han tenido las actuaciones en orden a su incidencia temática puede analizarse en el gráfico siguiente:

Composición por áreas



4. Composición de los denunciantes.

Actuaciones promovidas de oficio:	0.56 %
Actuaciones iniciadas por entes:	1.22 %
Actuaciones iniciadas por particulares:.....	98.22 %
Hombres:	51.66 %
Mujeres:	46.56 %



Defensor del Pueblo de la Nación

Tel. 0810-333-3762 / 011-4819-1500

defensor@defensor.gov.ar

Montevideo 1244/1250

Ciudad de Buenos Aires

República Argentina