



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) remite este informe al Comité de Derechos Humanos (en adelante, “el Comité”) a fin de brindar información adicional a la presentada por el Estado Argentino respecto de la lista de cuestiones sobre la que este último fue preguntado. Se mostrarán datos concretos y valoraciones solo sobre algunos de los puntos contenidos en dicha lista, que se transcribirán seguidamente para dar mayor claridad a este documento.

Este informe contiene algunas referencias a las preguntas generales sobre la situación nacional en materia de derechos humanos, como así también alusiones específicas a algunos derechos en particular. Esperamos que la información brindada sea de utilidad para el Comité a la hora de evaluar al Estado argentino.

### **Información general sobre la situación nacional en materia de derechos humanos, con inclusión de nuevas medidas y acontecimientos relacionados con la aplicación del Pacto**

***1. Sírvanse proporcionar información detallada sobre cualquier novedad significativa que se haya producido en el marco jurídico e institucional de promoción y protección de los derechos humanos a nivel federal y provincial desde la presentación del anterior informe periódico. Informen también acerca de los casos en los que las disposiciones del Pacto han sido invocadas ante los tribunales nacionales, así como las medidas adoptadas para difundir el Pacto entre los jueces, abogados y fiscales.***

En el siguiente apartado se ofrece una selección de las numerosas novedades significativas registradas en el marco jurídico e institucional de la República Argentina desde 2010 a la fecha. El criterio de selección utilizado se vincula con medidas que



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

tienen impacto en el ejercicio de varios derechos y que, a la vez, ACIJ conoce por trabajar de manera específica con las temáticas que aquellas involucran.

En este sentido, una de las medidas legislativas más significativas que puede mencionarse es el nuevo régimen de medidas cautelares contra el Estado Nacional o sus entes descentralizados, sancionado mediante la ley 26.854.

Las medidas cautelares comportan un aspecto fundamental en la satisfacción del derecho a una tutela judicial efectiva por cuanto muchas veces resultan fundamentales para evitar la desnaturalización de un proceso judicial. Su carácter netamente instrumental tiende justamente a preservar el derecho de toda persona de obtener una respuesta eficaz por parte del Estado al momento de dictar sentencia.

En ese sentido, es objetable la prohibición que efectúa la ley respecto de las medidas de tutela anticipada al proscribir que el objeto de la pretensión cautelar coincida con el objeto de la demanda. Al respecto, cabe apuntar que muchas veces la necesidad de una tutela de tipo anticipada radica en la probabilidad de que, durante el transcurso del proceso judicial, el derecho sustancial en juego sea pasible de un daño irreparable.

Por otra parte, si se evalúa el sistema de medidas cautelares desde la perspectiva del internacional de derechos humanos, pueden advertirse ciertos aspectos de la ley que lejos de allanar el camino para garantizar un efectivo acceso a la justicia de los grupos más desaventajados, propone mecanismos procedimentales complejos y poco claros para lograr la protección cautelar. Así, se distinguen las medidas cautelares de las precautelares (denominado “medida interina”), disponiéndose en las primeras el deber del juez de ordenar un traslado previo de cinco días a la administración para que se expida sobre el interés público vulnerado. Por otra parte, si bien se establece la posibilidad de obtener una medida cautelar interina, la misma rige para circunstancias fácticas “graves y objetivamente impostergables”- situación difícil de discernir en relación a la generalidad de los casos que justifican la pretensión cautelar- y por un plazo temporal que depende exclusivamente de la presentación de un informe por parte



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

de la administración (“hasta la presentación del informe, o hasta vencido el plazo para su producción”).

Asimismo, si bien se establece la posibilidad de solicitar una medida “interinísima” que no requiere el informe previo, la misma se restringe a casos en los que *“se trate de sectores socialmente vulnerables acreditados en el proceso, se encuentre comprometida la vida digna conforme la Convención Americana de Derechos Humanos, la salud o un derecho de naturaleza alimentaria. También tendrá eficacia cuando se trate de un derecho de naturaleza ambiental”* (art. 5 y 2 inc. 2). Quizás sea ésta la mayor preocupación que genera la ley, en tanto las excepciones que prevé la legislación a todos los requisitos y restricciones que establece para que proceda una medida cautelar se basan en este postulado que deja fuera muchas circunstancias de violaciones de derechos fundamentales (por caso, vinculados con libertades civiles). En efecto, la norma da lugar a interpretaciones restrictivas por parte de los jueces, quienes podrían entender que se trata de una enumeración taxativa, o bien podrían exigir discrecionalmente ciertos recaudos de “acreditación” del carácter vulnerable de la persona o grupo solicitantes de la medida.

Por otra parte, resulta especialmente preocupante la disposición de la ley que veda a los jueces dictar medidas cautelares que “afecte(n), obstaculice(n), comprometa(n), detraiga(n) de su destino o de cualquier forma perturbe(n) los bienes o recursos propios del Estado” (art.9). Este precepto otorga un argumento al Estado para oponerse a la procedencia de medidas cautelares, suponiendo que debe darse prioridad al gasto discrecional de los recursos públicos por sobre el cumplimiento de los derechos que el Estado se encuentra obligado a garantizar (y que, dada la instancia judicial, probablemente no garantizó). En efecto, una idea típica de defensa opuesta por el Estado argentino ha sido que los procesos colectivos- en los que en general se debate la falta de políticas públicas eficientes para sectores desaventajados- acarrear grandes sumas dinerarias que el erario público no puede afrontar.<sup>1</sup> Del mismo modo, la ley quita

---

<sup>1</sup> Por ejemplo en los casos “Mendoza” donde se debatía la contaminación del Riachuelo o “Verbitsky” que versaba sobre las malas condiciones de las cárceles en la provincia de buenos aires.



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

al juez una de las pocas herramientas procesales para compeler al cumplimiento de la orden cautelar al vedar la posibilidad de imponer cargas pecuniarias a los funcionarios involucrados (art. 9).

Finalmente, resulta contrario al derecho de tutela judicial efectiva la regla establecida en la ley respecto del efecto suspensivo que posee la apelación de la medida cautelar que suspende los efectos de un reglamento o ley. Nuevamente, si bien se contempla como excepción a la regla los casos de grupos vulnerables “acreditados”, tal contemplación no resulta en absoluto clara y deja al arbitrio judicial interpretar qué es lo que se debe acreditar en la causa para que se mantenga la medida cautelar.

Por ello consideramos que el Comité debería sugerir al Estado argentino que derogue o modifique su régimen de medidas cautelares en los puntos en que se opone a las garantías que nacen del acceso a la justicia.

Por otra parte, ACIJ entiende relevante que el Comité analice en qué medida se ajusta a los compromisos asumidos por el Estado argentino la aprobación del denominado “Protocolo de Actuación de las Fuerzas de Seguridad del Estado en Manifestaciones Públicas”. Este protocolo, aprobado en el mes de febrero de 2016 establece una serie de directrices para el desalojo de las manifestaciones públicas que involucren cortes de vías de circulación.

Sintéticamente, el protocolo establece en caso que un agente de una fuerza de seguridad tome conocimiento de una manifestación que involucre cortes de vías de circulación, tal circunstancia debe ser puesta en conocimiento del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Tras ello se prevé la realización de una instancia de negociación, aunque luego se establece que “resuelto positiva o negativamente la negociación” el jefe del operativo deberá intimar a los manifestantes a que abandonen el corte y advertirles de la posible comisión del delito penal de entorpecimiento de los transportes por tierra (art. 194 del Código Penal). En caso que los manifestantes no accedieran a esa intimación, se los intimará nuevamente bajo apercibimiento de proceder a su desalojo y/o detención, y se procederá a “intervenir y disolver la



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

manifestación” previa notificación del juez competente. Desalojada la manifestación, se establece que el Ministerio de Seguridad intentará generar un espacio de diálogo entre los manifestantes y la dependencia estatal encargada de analizar su reclamo.

ACIJ considera que este protocolo constituye una medida regresiva en materia de libertad de expresión y establece mecanismos inadecuados de intervención frente a protestas sociales. En especial, lo regulado puede dar lugar a la vulneración de derechos constitucionales fundamentales, que revisten especial relevancia en el marco del sistema democrático, como la protesta, la libre expresión de ideas y el derecho a peticionar a las autoridades.

La norma parte de una mirada restrictiva de la protesta social, al identificar a las manifestaciones con cortes de vías de circulación como un problema en sí mismo, desvinculado de otros asuntos relativos al quehacer del sistema democrático, en lugar de identificarlo como el síntoma de la falta de instrumentos participativos efectivos que permitan a los manifestantes canalizar sus demandas y de un sistema de medios de comunicación concentrado y de muy difícil acceso para muchos ciudadanos.

El protocolo establece a la intervención de las fuerzas de seguridad como la principal respuesta estatal frente a la tensión social contenida en las protestas, lo que representa una mirada que desatiende a la complejidad del problema.

A continuación se señalarán los aspectos del protocolo que ACIJ identifica como especialmente críticos y que solicita al Comité tener en consideración a la hora de evaluar las medidas adoptadas por el Estado Argentino.

**a. El Protocolo resuelve inadecuadamente la tensión entre el derecho a la libre circulación y el derecho a la protesta**

La norma se propone restablecer lo que allí se expresa como un “desequilibrio entre derechos” provocado por las protestas que involucran cortes de vías de circulación, asunto que considera un deber del Estado. Es así que, identificando que se provoca un



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

conflicto entre la libre circulación y la protesta cuando ésta involucra cortes de vías de circulación, el protocolo establece un procedimiento para liberar las arterias bloqueadas.

El protocolo detecta el conflicto entre los dos derechos, y bajo la intención de “garantizar la libertad de todos” lo resuelve dando preeminencia a la libre circulación por sobre la libre expresión de ideas. Los fundamentos de la norma no se hacen cargo de esta elección, ni de que finalmente prevalece un derecho por sobre el otro, sino que asume sin mayores fundamentos que al desalojar una protesta se armonizan dos derechos. Esto termina restringiendo de manera severa los derechos a la libre expresión y a petionar a las autoridades, lo cual tiene a su vez un impacto sustantivo en la calidad democrática.

Teniendo en cuenta que en las sociedades contemporáneas los medios de comunicación ocupan un espacio central para hacer oír puntos de vista, es en buena medida a través de ellos que se exponen y contraponen posiciones y argumentos sobre asuntos públicos centrales. En consecuencia, la posibilidad de acceder a los medios masivos de comunicación es una condición muy relevante para participar del debate público, a partir de que es el espacio para que nuestros mensajes sean oídos. Sin embargo dado que el acceso a los medios de comunicación no es libre, sino que depende fundamentalmente de la voluntad de la empresa –pública o privada– emisora, ciertas expresiones encuentran serias dificultades para incorporarse a ese debate público en el que debemos discutir igualitariamente sobre nuestros asuntos comunes.

Esta cuestión no puede ser soslayada al momento de analizar la protesta social, pues si bien es innegable que los cortes de calles o rutas pueden provocar una restricción al derecho a la libre circulación –en la medida en que no existan vías alternativas disponibles–, lo cierto es que la importancia que reviste como mecanismo para poder hacer oír una expresión o mensaje sobre un asunto público es evidente. En efecto, lo que en la mayoría de los casos provoca el corte de una vía de circulación es la intención de captar la atención de la sociedad en general, de los medios de comunicación y de los funcionarios públicos que deben atender las demandas.



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

No puede perderse de vista además que en muchas situaciones la tensión entre derechos que el Protocolo vendría a resolver es sólo aparente, en tanto la circulación se ve impedida en una arteria de circulación, pero se encuentra disponible en vías alternativas, lo que mantiene incólume el derecho. El protocolo ignora esta cuestión y aplica el mismo procedimiento genérico para situaciones que sustancialmente distintas, al no contemplar diferencias entre los casos en que la circulación es bloqueada.

En conclusión, ACIJ entiende el protocolo ofrece una mirada sesgada del conflicto provocado por el enfrentamiento del derecho a la protesta y a la libre circulación, lo cual deriva en una regulación que en muchos casos puede ser violatoria de los derechos a la libre expresión de ideas y a peticionar a las autoridades. Contrariamente a la posición sostenida en dicho instrumento, consideramos que estas valoraciones no pueden ser ignoradas, y que el Estado tiene un deber indelegable de promover y facilitar la expresión de ideas, para que de esa forma puedan tener lugar las instancias de discusión pública que nuestra democracia exige.

#### **b. - El Protocolo puede dar lugar a situaciones de censura**

Si bien el protocolo no hace diferenciaciones entre los tipos de manifestaciones públicas, a las que define como “las concentraciones pacíficas de personas, que se expresan con un fin o motivo en común”, lo cierto es que al dar precisiones al respecto, la Ministra de Seguridad se refirió exclusivamente a los denominados “piquetes”.

Entre las manifestaciones públicas comprendidas por la letra del protocolo cabrían actos políticos, festejos deportivos, eventos culturales, y manifestaciones organizadas y/o autoconvocadas, entre otras, en la medida que sean realizadas en la vía pública y supongan el corte de vías de circulación. Sin embargo, las afirmaciones de la Ministra no se condicen con el contenido de la norma. Las consideraciones de la titular de la cartera dejarían entrever que el protocolo es de aplicación facultativa, lo cual resulta alarmante, en la medida en que abre el riesgo de que sea utilizado selectivamente y por lo tanto que funcione como mecanismo de censura. Si ese fuera el caso, y se utilizara el



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

protocolo sólo para algunas manifestaciones, la norma estaría siendo implementada de manera inconstitucional, ya que supondría permitir ciertas expresiones y acallar otras.

La aplicación selectiva se presenta como una realidad, dado que en los últimos meses hubo grandes movilizaciones que involucraron el corte de numerosas vías de circulación, como la movilización de las cinco centrales sindicales más importantes del país del 29 de abril pasado. Sin embargo, las fuerzas de seguridad no sólo no aplicaron el protocolo, sino que tampoco utilizaron la fuerza para desalojar los cortes. En contraste, sí se ha utilizado la violencia para desalojar movilizaciones de otro tipo, lo cual evidencia un componente de censura contra ciertos sectores en particular en el uso del protocolo.

**c. - Los mecanismos de negociación son poco precisos y de dudosa efectividad**

El Protocolo prevé dos instancias de negociación entre los manifestantes y el Ministerio de Seguridad, aunque están poco explicitadas y el modo en que se encuentran previstas hace que esas instancias puedan terminar siendo una mera formalidad.

En cuanto a la primera instancia, la norma establece que luego de la notificación de la manifestación pública al Ministerio de Seguridad de la Nación “se establecerá un espacio de negociación para que cese el corte y se dará aviso a la justicia”. Asimismo, no establece quién es el funcionario civil a cargo de la negociación, nombrando solamente en el párrafo posterior al “Jefe del Operativo de Seguridad”. Además, prevé a continuación que sin importar el resultado de la negociación, se imparte la orden de desalojar la vía pública ocupada.

Si en caso de fracasar la negociación se producirá el desalojo bajo amenaza de utilización de la fuerza pública, y la posible sanción bajo un tipo penal, es posible que el mecanismo de negociación se termine convirtiendo en un mero formalismo. Esto es sumamente objetable, ya que es de suma importancia que la atención del Estado se centre en escuchar a quienes protestan y en intentar encontrar una solución a los



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

reclamos presentados por los manifestantes, y no que el centro de su atención sea una “negociación” para liberar las vías obstruidas.

**d. - El protocolo amplía las facultades de intervención policial y no establece medidas idóneas para su control**

El protocolo amplía las facultades autónomas de las fuerzas de seguridad para actuar sobre manifestaciones públicas, al darles la potestad de actuar de oficio y sin realizar consulta a autoridades judiciales. Esto significa que la discrecionalidad policial pasa a ocupar un rol central en la interpretación de los hechos y el derecho, y no se asegura adecuadamente un control sobre esta actividad, como sería subordinarla a órdenes judiciales, ya que sólo se establece “pon[er] en conocimiento del Magistrado competente” de lo ocurrido, lo cual puede dar lugar a interpretaciones que amplíen indebidamente las facultades de actuación autónoma de las fuerzas de seguridad.

Entre los principios de actuación que según el protocolo deben seguir las fuerzas de seguridad, prevé los de legalidad, oportunidad, último recurso frente a una resistencia o amenaza y gradualidad. Sin embargo, no incluye el principio de proporcionalidad entre el delito cometido, la amenaza percibida y la actividad policial.

A pesar de que las fuerzas de seguridad cuentan con armamento letal, el protocolo no prohíbe su uso, y faculta a las propias fuerzas para reglamentar “protocolos específicos operativos sobre el personal y el uso mínimo y racional de la fuerza y el uso de armas no letales”.

Por otra parte, el protocolo no establece expresamente la obligación de los agentes de las fuerzas de seguridad de presentarse con uniformes o insignias de identificación, ni la publicidad de las grabaciones o filmaciones que se realicen del procedimiento.

**e. - El protocolo restringe en forma indebida la libertad de prensa**

El protocolo prevé “organizar” la participación de los medios de comunicación en una “zona de ubicación determinada, donde se garantice la protección de su integridad



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

física, y no interfieran con el procedimiento”. Esta es una grave e injustificada restricción de la libertad de prensa, que subsume a la acción periodística como una interferencia en el procedimiento y pierde de vista la importancia de los medios de comunicación en estas situaciones.

La presencia de los medios de comunicación es fundamental para, primero, poder conocer las posiciones y reclamos de aquellos que se encuentran manifestándose, ya que suelen provenir de sectores excluidos que no tienen acceso a los medios de comunicación tradicionales. Pero además, la historia nos enseña que se trata de una intervención fundamental para asegurar el control de las fuerzas de seguridad, ya que la cobertura periodística ha sido fundamental para detectar casos de abuso policial. A partir de ello, el protocolo restringe de manera indebida y arbitraria el derecho constitucional a la libertad de prensa.

En suma, ACIJ entiende que El protocolo constituye un instrumento regresivo en materia de derecho a la protesta, libertad de expresión y derecho de petición a las autoridades, y que se funda en una mirada sesgada de la manifestación social. En especial, el protocolo obvia la relevancia de la protesta en el marco del debate público, como medio para asegurar la expresión de ideas y su escucha por otros miembros de la comunidad, razones por las que sugerimos al Comité que recomiende al Estado Argentino derogar esta disposición.

Finalmente, ACIJ desea mencionar al Comité una última cuestión asociada con el marco normativo e institucional general del Estado argentino, que es la de la acefalía de la figura del Defensor del Pueblo de la Nación que se registra desde el año 2009.

En Argentina, luego de varios intentos por sancionar una norma que incorporara la figura del Defensor del Pueblo, en 1993 finalmente se sancionó la Ley 24.284 sobre la creación de la Defensoría del Pueblo (en adelante, DPN). El artículo 1 de la ley dice: “Se crea en el ámbito del Poder Legislativo de la Nación la Defensoría del Pueblo, la cual ejerce las funciones que establece la presente ley, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. El objetivo fundamental de esta institución es el de proteger los



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

derechos e intereses de los individuos y la comunidad frente a los actos, hechos y omisiones de la administración pública nacional...”.

En 1994, en el marco de una reforma constitucional que incluyó mecanismos que procuraban fortalecer al Poder Legislativo, se jerarquizó un diseño según el cual la DPN sería una entidad jurídica independiente y con autonomía funcional dentro del ámbito del Congreso de la Nación. Así, el artículo 86 de la Constitución Nacional establece: “El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación que actuará con plena autonomía funcional, sin recibir instrucciones de ninguna autoridad. 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. Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Goza de las inmunidades y privilegios de los legisladores. Durará en su cargo cinco años, pudiendo ser nuevamente designado por una sola vez. La organización y el funcionamiento de esta institución serán regulados por una ley especial”

Del texto de la norma, surge que el Defensor del Pueblo tiene dos funciones principales: 1) Defensa y protección de los derechos de las personas ante actos u omisiones de la administración pública; y 2) Control del ejercicio de las funciones administrativas públicas. Asimismo, la Defensoría del Pueblo cumple un rol trascendental no sólo en la protección de derechos humanos y control del ejercicio de las funciones públicas, sino también como institución clave en la comunicación directa entre el Estado y los individuos.

En relación al procedimiento de designación, el artículo 2 de la ley 24.284 dispone que: “Es titular de [la Defensoría del Pueblo] un funcionario denominado defensor del pueblo quien es elegido por el Congreso de la Nación de acuerdo con el siguiente procedimiento: a) Ambas Cámaras del Congreso deben elegir una comisión bicameral



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

permanente, integrada por siete (7) senadores y siete (7) diputados cuya composición debe mantener la proporción de la representación del cuerpo; b) En un plazo no mayor de treinta (30) días a contar desde la promulgación de la presente ley, la comisión bicameral reunida bajo la Presidencia del presidente del Senado, debe proponer a las Cámaras de uno a tres candidatos para ocupar el cargo de defensor del pueblo. Las decisiones de la comisión bicameral se adoptan por mayoría simple; c) Dentro de los treinta (30) días siguientes al pronunciamiento de la comisión bicameral, ambas Cámaras eligen por el voto de dos tercios de sus miembros presentes a uno de los candidatos propuestos; d) Si en la primera votación ningún candidato obtiene la mayoría requerida en el inciso anterior debe repetirse la votación hasta alcanzarse; e) Si los candidatos propuestos para la primera votación son tres y se diera el supuesto del inciso d) las nuevas votaciones se deben hacer sobre los dos candidatos más votados en ella”.

Por su parte, como se mencionó, la Constitución Nacional, en el artículo 86, dice que el Defensor/a del Pueblo: “(...) Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras (...)”.

Finalmente, es preciso destacar que el proceso de designación no sólo debe iniciarse de manera expedita sino que el mismo debe garantizar la transparencia y participación de la ciudadanía.

Más allá de estas previsiones normativas, el 23 de Abril de 2009, el entonces Defensor del Pueblo Eduardo Mondino presentó su renuncia, la cual fue debidamente aceptada por los Presidentes del H. Senado de la Nación y de la H. Cámara de Diputados de la Nación. A partir de entonces, y a pesar del carácter unipersonal de la figura del Defensor del Pueblo, la Comisión Bicameral ha omitido en forma sostenida cumplir con su obligación de iniciar el procedimiento para la designación de un nuevo Defensor, dejando a un Defensor Adjunto a cargo de la Defensoría hasta terminar su mandato de 5 años -lo cual ocurrió en diciembre de 2013-.

Si bien el art. 13 de la citada ley 24.284 establece que los adjuntos pueden reemplazar al Defensor del Pueblo “provisoriamente en los supuestos de cese, muerte, suspensión o



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

imposibilidad temporal”, la activación del mecanismo de selección debe promoverse “en el más breve plazo [...] en la forma prevista en el artículo 2”. Así, la Comisión Bicameral adoptó la decisión de no elegir un Defensor del Pueblo por los siguientes cuatro años, en violación al mandato legal y constitucional.

De esta forma, entre abril de 2009 y diciembre de 2013 la DPN permaneció sin Defensor/a del Pueblo, y a cargo de un adjunto que se encontraba en una situación de debilidad que minó su margen de acción, su legitimidad y la de la propia institución.

Finalmente, en diciembre de 2013 cesó el mandato del Defensor Adjunto. Desde esa fecha, y hasta a presente, la Defensoría del Pueblo no sólo carece de un/a titular, sino que también carece de adjuntos/as que transitoriamente puedan asumir dicha tarea.

Ante tal cesación, Carlos Haquim, Secretario General de la Defensoría del Pueblo -funcionario de mayor jerarquía en funciones-, informó mediante nota a la Comisión Bicameral acerca del vencimiento del mandato del adjunto a cargo. Luego de tal nota, el Presidente de la Comisión Bicameral, junto a los Presidentes de los Bloques Unión Cívica Radical y Frente para la Victoria, firmaron una autorización” al Secretario General para que realice todos aquellos actos conservatorios y/o administrativos permitidos por el marco legal vigente tendientes a lograr la prosecución de las funciones propias de la Defensoría. Esta autorización fue ratificada por la Comisión Bicameral mediante la Resolución N° 1/14, sosteniendo que el Secretario General “deberá ejercer las atribuciones propias establecidas por la Ley N° 24.284, y su modificatoria, hasta tanto el Congreso de la Nación proceda a la designación del Sr. Defensor del Pueblo”.

Los textos ambiguos de la nota y la resolución permiten dos interpretaciones posibles, las cuales son igualmente graves:

- La primera interpretación que se impone es que se concedió al citado funcionario facultades meramente administrativas, no pudiendo realizar ningún acto que no sea de “administración o conservación”, y por tanto, la acefalía es total, no existiendo nadie que tenga las facultades propias del Defensor del Pueblo;



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

- La segunda interpretación posible es que la Comisión Bicameral le concedió las facultades propias del Defensor del Pueblo, lo cual acarrea dos problemas: primero, que virtualmente eligió a un Defensor del Pueblo sin tener facultades para hacerlo -pues quien debe designar es el Congreso con el voto de las 2/3 partes de los miembros de ambas Cámaras-, en total violación de lo dispuesto por la Constitución Nacional y la mencionada Ley N° 24.284 en su art. 2; segundo, que debido a la designación irregular, no cuenta con las garantías de independencia e inamovilidad en el cargo propias del Defensor, ya que el mismo podría ser removido en cualquier momento utilizando el mismo mecanismo por el cual fue nombrado.

La situación ha devenido aún peor, dado que el Secretario General de la Defensoría del Pueblo Carlos Haquim cesó en su cargo en diciembre de 2015. Según se informa en el sitio *web* de la Defensoría del Pueblo de la Nación el Subsecretario General Juan Carlos Böckel ha sido quien ha reemplazado en sus funciones al Sr. Haquim. Como puede advertirse, la Defensoría del Pueblo se encuentra en una situación de anomalía institucional absoluta, y virtualmente acéfala dado que desde el año 2009 que no cuenta con un Defensor del Pueblo titular.

La omisión inconstitucional de llevar a cabo el procedimiento de designación de Defensor/a del Pueblo, conlleva a un mal funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, lo que trae consecuencias directas en la efectiva vigencia de los derechos humanos. A continuación presentamos algunos de los problemas que implica esta falta de designación:

- A. ) Imposibilidad de cumplir con las funciones de la Defensoría por la incertidumbre acerca de las atribuciones del funcionario a cargo y los condicionamientos a su accionar producto de su inestabilidad

En la práctica, producto de la falta de claridad respecto de los alcances de las atribuciones conferidas al Sub-Secretario General, existe una alta incertidumbre en todos los sectores -incluyendo el propio personal de la Defensoría-, respecto de cuáles son las competencias propias del Defensor que puede ejercer el Sub-Secretario General



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

a cargo, y respecto de cuáles se encuentra constitucional y legalmente impedido, lo que genera consecuencias concretas graves en el funcionamiento diario de la entidad.

En primer lugar, la confusa situación institucional hace muy poco claro que el régimen de inmunidades que asiste al Defensor del Pueblo puedan estar beneficiando a quien se encuentra transitoriamente sosteniendo la continuidad institucional de la Defensoría. La sola posibilidad de una eventual interpretación restrictiva respecto de los alcances de dicha inmunidad, afecta en forma significativa el accionar de quien se encuentra transitoriamente a cargo de la entidad, generando los condicionamientos a su tarea que los/as legisladores/as y constituyentes buscaron evitar.

Pero más grave aún resulta la falta de garantías sobre la continuidad del funcionario en el cargo, quien sabe que puede ser removido del mismo en forma relativamente sencilla y en cualquier momento, ya sea producto de la designación formal de un/a Defensor, como por la posibilidad de que las funciones que transitoria y discrecionalmente se le atribuyeron sean asignadas en el mismo carácter a otra persona. Ello implica, en la práctica, que la tarea a cumplir se encuentre seriamente condicionada, especialmente en cuanto afecte a los sectores que tienen la posibilidad de decidir su continuidad o discontinuidad en la función que se le asignó.

Ese condicionante puede limitar el accionar de la entidad, a la vez que mina en forma innecesaria la legitimidad de sus decisiones. En consecuencia, resulta razonable suponer que ello explica en gran medida la reducción de la actividad de la Defensoría y la pérdida gradual de protagonismo de dicha figura en los debates públicos sobre las problemáticas en materia de derechos humanos en nuestro país a lo largo de los últimos años.

B. ) Disminución efectiva de la actividad de la Defensoría, lo cual se evidencia en indicadores como cantidad de resoluciones emitidas, cantidad de presentaciones judiciales en defensa de derechos y apariciones en los principales medios gráficos del país



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

La actividad de la Defensoría del Pueblo se redujo en forma considerable desde el año 2009, producto de la irregularidad producida por la vacancia del titular y la falta de nombramiento de un nuevo Defensor del Pueblo. Es disminución se puede advertir en las siguientes actividades:

- Disminución en la actividad resolutive: Uno de los indicadores para medir el nivel de actividad de la institución es a través de las resoluciones que emite, las cuales consisten en exhortos y recomendaciones hacia organismos públicos y/o particulares, así como en decisiones de la Institución referidas a la organización interna. De un análisis sobre las resoluciones podemos concluir que hubo un período de consolidación de la Defensoría, evidenciado en el aumento de resoluciones por año durante el período 2005-2009, y un brusco descenso de la actividad a partir de 2009, comienzo del periodo de irregularidad en la institución.

Esta disminución de la actividad es producto de la situación de irregularidad institucional que afecta a la Institución desde fines del 2009, y que llegó a su cúspide con la extraña designación del Secretario General a cargo de la Defensoría y la falta de designación de un Defensor según el procedimiento de ley.

- Caída cuantitativa de la actividad en sede judicial: En su Informe anual 2008, la Defensoría sostiene que tiene legitimación procesal para promover juicios en tutela de derechos de incidencia colectiva. La legitimación procesal del Defensor del Pueblo es una de las herramientas fundamentales que tiene esta institución a fin de proteger los derechos consagrados por las leyes, la Constitución y los Tratados Internacionales con jerarquía constitucional. Desde la situación de acefalía descrita, la actuación del Defensor del Pueblo sufrió importantes mermas, lo cual se evidencia en la actividad del cuerpo.

La problemática de la situación descrita también se traduce en la pasividad de la Defensoría del Pueblo frente a vulneraciones graves de derechos humanos que ocurrieron en Argentina en los últimos años. Al respecto durante el período en el cual la Defensoría se encontraba acéfala –y en el cual comenzó su desgaste institucional- se



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

produjeron casos paradigmáticos de afectación a los Derechos Humanos en los cuales la Defensoría no tuvo participación. Estos casos fueron sobre el Derecho a la vivienda, Derecho a la vida y prestación de servicios públicos, Derecho a la libertad de expresión y a la protesta social, Derechos de pueblos indígenas, Derecho de reunión y asociación, Derecho a la identidad y a la privacidad, y Derechos ambientales.

Por todas estas razones, solicitamos el Comité que inste al Estado Argentino a designar de manera expeditiva al titular del órgano “Defensor del Pueblo” mediante un procedimiento que asegure la idoneidad de quien resulte nombrado.

***3. Faciliten cualquier otra información sobre las nuevas medidas adoptadas para difundir y aplicar las recomendaciones anteriores del Comité (CCPR/C/ARG/CO/4), incluyendo los datos estadísticos pertinentes***

En las observaciones finales realizadas por el Comité al Estado argentino en el año 2010, se hizo especial hincapié en la ausencia de información estadística que permitiera monitorear la evolución de las áreas mencionadas en las anteriores observaciones. Asimismo, el Comité solicitó que el informe periódico del Estado y las observaciones finales fueran publicadas y difundidas ampliamente entre el público, “en los organismos judiciales, legislativos, administrativos y las organizaciones no gubernamentales...”<sup>2</sup>

En primer lugar, respecto de la difusión de las recomendaciones, debe considerarse que el Estado argentino ha incumplido con la recomendación realizada por el Comité. En ese sentido, cabe destacar que no se han publicado las observaciones con sus pertinentes recomendaciones en ninguna de las principales páginas *web* oficiales del Estado<sup>3</sup>. Por el contrario, si se ingresa a dichos sitios virtuales es posible observar que en ninguna sección se incorpora ningún documento vinculado al sistema internacional de los

---

<sup>2</sup> CCPR/C/ARG/CO/4

<sup>3</sup> <http://www.csjn.gov.ar/> correspondiente a la Corte Suprema de Justicia de la Nación; <http://www.hcdn.gob.ar/> correspondiente a la Cámara de Diputados; <http://www.senado.gob.ar/> correspondiente a la Cámara de Senadores; <http://www.casarsada.gob.ar/> correspondiente al Poder Ejecutivo Nacional.



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

derechos humanos. En coincidencia con ello, desde la ACIJ consideramos que las autoridades argentinas no han realizado gestión alguna para comunicar a la sociedad civil sobre la existencia de tales observaciones y recomendaciones.

Por otra parte, en relación a la estadística producida por Argentina respecto del cumplimiento de sus obligaciones internacionales, ACIJ considera apropiado señalar la utilidad de analizar de manera conjunta el régimen de acceso a información pública y las estadísticas oficiales, pues ambas tienen entre sus objetivos conocer en qué medida la población goza de los derechos fundamentales que el Estado debe garantizar, así como qué decisiones públicas concretas se han adoptado en ese sentido.

En esa línea, la elaboración de estadísticas posee una enorme importancia tanto para Estado a la hora de diseñar e implementar de políticas públicas como para la sociedad civil al momento de incidir en ellas. Por esas razones, consideramos relevante remarcar que a partir de abril de 2014, el INDEC<sup>4</sup> dejó de publicar la serie histórica de la medición de incidencia de pobreza e indigencia por ingresos monetarios.<sup>5</sup> No tener acceso a datos oficiales confiables respecto de la situación socioeconómica de la población argentina no sólo compromete en sí mismo el derecho de acceder a información que el Estado tiene obligación de producir, sino que implica a su vez un obstáculo para tener certeza respecto del grado en que los habitantes ejercen sus libertades fundamentales protegidas en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos.

En ese orden, resulta difícil monitorear si todos los habitantes ven garantizados sus derechos individuales “sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social” (art. 2). Por otra parte, sin un acceso acabado a estadísticas e información pública oficial confiable, el derecho de toda

---

<sup>4</sup> El INDEC es el instituto nacional encargado de llevar adelante los censos poblacionales y de elaborar las estadísticas oficiales sobre datos socioeconómicos de la población argentina, teniendo en cuenta para ello la conformación de sus habitantes por edad y sexo e indicadores de salud, pobreza, trabajo, entre otras cosas.

<sup>5</sup> [http://www.indec.gov.ar/uploads/gacetillasdeprensa/gacetilla\\_24\\_04\\_14.pdf](http://www.indec.gov.ar/uploads/gacetillasdeprensa/gacetilla_24_04_14.pdf)



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

persona a participar en la dirección de los asuntos públicos- ya sea directa o indirectamente- se torna ilusoria (art. 25 inc. A).

Esta ausencia de estadísticas socioeconómicas confiables se torna especialmente grave si señalamos que el proyecto de ley de acceso a la información pública presentado por el Poder Ejecutivo al Congreso- y al cual haremos expresa mención más adelante- no prevé la obligación de que el Estado provea aquella información que razonablemente debiera necesitar para el buen desempeño de su función.

En relación al derecho de acceder a información pública como parte del derecho a la libertad de expresión (art. 19), resulta oportuno puntualizar algunas cuestiones adicionales. Como primera medida, actualmente en Argentina el derecho de acceder a información pública en la esfera nacional se encuentra reglamentado por un decreto del Poder Ejecutivo (Decreto 1172/03). Más allá de las deficiencias que se producen en su aplicación<sup>6</sup>, el decreto posee la gran desventaja de ser una norma jurídica que sólo opera en el ámbito del Poder Ejecutivo y cuya vigencia queda al arbitrio del Presidente de turno. En ese sentido, es destacable como un avance reciente la presentación de un proyecto de ley sobre acceso a la información pública que se encuentra bajo tratamiento del Congreso.

En relación concreta a dicho proyecto, sin embargo, existen importantes objeciones que pueden formularse<sup>7</sup>, entre las que podemos citar la inexistencia de garantías suficientes para obtener un órgano idóneo e independiente de las Agencia de Acceso a la

---

<sup>6</sup> En 2013 ACIJ realizó un estudio de diagnóstico sobre el funcionamiento del Decreto 1172/03 a partir de metodología que incluyó la realización de pedidos a oficinas públicas, empresas del Estado y órganos de control alcanzados por esta normativa, y que contempló preguntas desde la óptica de un ciudadano con un conocimiento básico del funcionamiento del Estado. De aquellos pedidos, sólo el 40% fue atendido correctamente, mientras que el 31% recibieron una respuesta incompleta y el 27% ninguna. Se evidenció además la falta de coordinación institucional entre áreas competentes, la ausencia de fundamentación de la no-entrega de la información, y sobre todo, el debilitado rol de la Subsecretaría de Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia como dependencia encargada de garantizar la respuesta a las solicitudes y el acceso a la información pública. <https://es.scribd.com/doc/144467915/Informe-Completo>

<sup>7</sup> <http://acij.org.ar/blog/2016/04/13/la-sociedad-civil-ante-los-nuevos-proyectos-de-ley-de-acceso-a-la-informacion-publica/>



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Información Pública que la ley crearía, cuya función sería la de velar por el cumplimiento de la ley y resolver los reclamos que se presentasen.

Por otra parte, como ya hemos mencionado, el proyecto establece que se denegarán aquellos pedidos referidos a información que no exista y el sujeto no esté obligado legalmente a producirla. Además de la información que el Estado se encuentra legalmente obligado a producir, consideramos que la ley debería incluir la información que el órgano razonablemente necesita para el desempeño de su función.

Por las consideraciones efectuadas, solicitamos al Comité que impulse al Estado argentino a elaborar estadísticas confiables que permitan monitorear el cumplimiento de sus obligaciones internacionales y constitucionales. Asimismo, requerimos al Comité que inste al Estado argentino a sancionar una ley de acceso a la información pública conforme las observaciones efectuadas en el presente documento.

### **Violencia contra la mujer (artículos 2, 3, 7 y 26)**

*6. En vista de las observaciones finales del Comité (CCPR/C/ARG/CO/4, párr. 11), sírvanse proporcionar información sobre los avances en la implementación efectiva de la Ley N° 26485 de Protección Integral a las Mujeres (2009) y del Decreto 1011/2010 que la reglamenta. En este sentido, por favor indiquen los recursos otorgados para su implementación, las políticas y las campañas de sensibilización que han sido diseñadas y su grado de implementación. Sírvanse también especificar, desde la adopción de la ley: a) el número de denuncias recibidas por hechos de violencia contra las mujeres; b) las investigaciones realizadas; c) los tipos de penas impuestas; d) las indemnizaciones concedidas a las víctimas; e) el tipo de asistencia integral a las víctimas que se ha promovido en todas las jurisdicciones del Estado parte, incluyendo la asistencia jurídica gratuita ante los tribunales, tal y como recomendó el Comité en sus observaciones finales previas (CCPR/C/ARG/CO/4, párr. 12); y f) el número de casas de acogida para víctimas de violencia.*



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Teniendo en cuenta las observaciones finales que el Comité realizó al Estado argentino en su última revisión, se brindará información relativa a la dotación presupuestaria para la implementación efectiva de la Ley 26.485. En particular, se ofrecerán datos oficiales respecto del Consejo Nacional de las Mujeres para la consideración del Comité.

Ello así en tanto la Ley de Protección Integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres (Ley 26.485) determina que el Consejo Nacional de las Mujeres (CNM) será el organismo rector encargado de diseñar las políticas públicas para dar efectividad a las disposiciones de la ley (artículo 8). En esta calidad, al Consejo se le atribuyen muchísimas competencias en la materia que incluyen entre varias otras la elaboración, implementación y monitoreo de un Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, la coordinación entre áreas de diferentes jurisdicciones para el cumplimiento de la ley, y la promoción de la creación de servicios de asistencia integral y gratuita para las mujeres que padecen violencia (artículo 9).

En materia de estadísticas (punto en particular sobre el que el Comité alertó al Estado Argentino en su anterior revisión), el Consejo tiene entre sus competencias la de coordinar con el Poder Judicial los criterios de selección de datos e indicadores a registrar, como así también analizar y difundir periódicamente datos estadísticos y resultados de las investigaciones para monitorear y adecuar políticas públicas a través del Observatorio de la Violencia Contra las Mujeres.

Este Observatorio, que se creó en el propio ámbito del Consejo, tiene como funciones más específicamente recolectar, procesar, registrar, analizar, publicar y difundir información periódica, sistemática y comparable sobre violencia contra las mujeres, y crear una red de información para difusión a la ciudadanía de dichos datos (artículo 14 de la ley).

Estas competencias demuestran la relevancia que tiene el CNM para la implementación efectiva de la Ley 26.485 y, en consecuencia, la importancia de dotar a este organismo de recursos presupuestarios suficientes. Por esta razón es que se presentará al Comité



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

información presupuestaria oficial referida en particular al Consejo a partir del año 2010, teniendo en consideración que la Ley entró en vigencia en el año 2009<sup>8</sup>.

Las conclusiones que se pueden extraer de esa información son preocupantes en dos sentidos. El primero se vincula con el uso ineficiente de los recursos asignados, por los altos niveles de sub-ejecución registrados en varios años. El segundo sentido en que esta información es preocupante se refiere a la insuficiente asignación de fondos que, al menos de manera comparativa, recibe el CNM. En todos los casos referimos a cifras ajustadas por inflación a 2015, de acuerdo con el índice de precios al consumidor que publica el Congreso de la Nación Argentina.

En cuanto a los niveles de ejecución del presupuesto, se observan los siguientes resultados. El presupuesto asignado al Consejo (crédito original<sup>9</sup>) para el año 2010<sup>10</sup>, fue de \$21.986.000, mientras que el crédito final<sup>11</sup> fue de \$26.743.421, de los cuales se ejecutaron<sup>12</sup> solo \$16.416.327<sup>13</sup>. Estas cifras implican que **solo se gastó el 61,38% de los recursos disponibles**, lo que supone que casi el 40% de los recursos destinados al cumplimiento de las competencias del Consejo fueron inutilizados.

Este problema no se revirtió en los años siguientes. Así, para 2011 el crédito original fue de \$21.544.749, el final de \$25.202.510 y el ejecutado de \$19.744.133<sup>14</sup>, lo que **implica una ejecución del 78,34% de los recursos disponibles**. Para 2012, **el 30%**

---

<sup>8</sup> Cabe aclarar que dentro del presupuesto del Consejo Nacional de las Mujeres solo se identifica el “Programa de Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer” en los documentos presupuestarios analizados.

<sup>9</sup> Con “crédito original” nos referimos al presupuesto sancionado por el Poder Legislativo en la ley de presupuesto.

<sup>10</sup> Vale resaltar que la Ley 26.485 tiene vigencia desde el año 2009.

<sup>11</sup> Con “crédito final” o vigente aludimos al que se encuentra efectivamente disponible para gastar en un determinado momento.

<sup>12</sup> Por crédito devengado o ejecutado entendemos al que, efectivamente, se gasta.

<sup>13</sup> En ambos casos se trata de cifras ajustadas por inflación. En montos nominales los valores son los siguientes, respectivamente: \$6.638.066, \$8.074.438 y \$4.966.457.

<sup>14</sup> En valores nominales, los montos son los siguientes, respectivamente: \$ 8.131.053,00, \$ 9.511.503,00 y \$ 7.451.495.



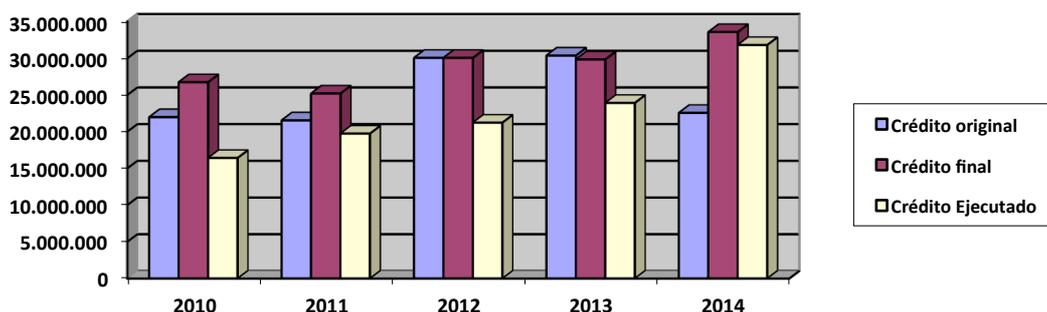
Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

**de los recursos disponibles se inutilizaron** (habiendo sido el crédito original de \$30.063.597, el final de \$30.063.597 y el ejecutado de \$21.233.006<sup>15</sup>).

La tendencia tampoco cambió en el año 2013, donde con un crédito original de \$30.376.557, uno final de \$29.849.384 y uno devengado de \$23.915.384<sup>16</sup>, **se registró una ejecución de tan solo un 80,12%**.

Recién en 2014 se alcanzaron mejores niveles de utilización de los recursos disponibles, cuando con un crédito original de \$22.564.234, uno final de \$33.572.739 y uno devengado de \$31.810.138<sup>17</sup> **se logró una ejecución del 94,75%**<sup>18</sup>.

En la siguiente tabla se presentan los datos de manera comparativa:



<sup>15</sup> En valores nominales, los montos son los siguientes, respectivamente: \$ 13.842.232,00, \$ 13.842.232,00, \$ 9.776.348,47.

<sup>16</sup> En valores nominales, los montos son los siguientes, respectivamente: \$17.482.911,00, \$17.179.502,00 y \$13.764.250.

<sup>17</sup> En valores nominales los montos son los siguientes, respectivamente: \$16.233.262,00, \$24.153.050,00, \$22.884.992.

<sup>18</sup> En la ley de presupuesto 2015, el Consejo tuvo una asignación de \$50.789.263. Al no encontrarse disponible aun la cuenta de inversión de ese año, no puede evaluarse aún en qué medida se ejecutó ese presupuesto. Sin embargo, de acuerdo con la consulta que se puede hacer públicamente en el sitio web del Ministerio de Economía ([http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/informacion\\_historica.html](http://sitiodelciudadano.mecon.gov.ar/sici/informacion_historica.html)), el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, en todo 2015, solo ejecutó el 53.70% de su presupuesto. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, para dicho año, ejecutó solo 3 programas presupuestarios, uno de los cuales es el referido "Programa de Formulación e Implementación de Políticas Públicas de la Mujer" del Consejo Nacional de las Mujeres. Esto podría ser un indicio, entonces, de que la ejecución presupuestaria en esta oportunidad también fue baja.



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

En este contexto sugerimos al Comité que tenga en consideración la información oficial suministrada al evaluar al Estado argentino.

En cuanto a la asignación de recursos, la comparación del presupuesto asignado al Consejo respecto del que reciben programas presupuestarios no vinculados directamente con derechos puede resultar un indicador útil de la relevancia relativa que tiene ese Consejo en términos presupuestarios dentro del presupuesto nacional.

Así, por caso, puede verse el Programa “Fútbol para todos”, que tiene por objeto la televisación gratuita en vivo y en directo de los partidos del fútbol argentino y competencias automovilísticas (lo que incluye las actividades de producción general, dirección periodística y control central). En el marco de este programa, en 2014 se televisaron un total de 764 partidos de fútbol y 100 carreras automovilísticas por un costo de \$1.926.041 por evento; en 2013, se transmitieron 705 partidos de fútbol y 100 carreras automovilísticas a razón de \$1.733.416 por evento; en 2012, 663 partidos de fútbol y 99 carreras automovilísticas a un costo de \$1.586.614 por evento; y en 2010, un total de 387 partidos de fútbol, lo que arroja un costo de \$1.523.772 por evento. Cuando se confrontan los recursos presupuestarios ejecutados por “Fútbol para todos” y por el Consejo Nacional de las Mujeres, puede concluirse que **en 2014 el presupuesto ejecutado por el CNM equivalió a menos de 12 eventos del mencionado programa; en 2013, a menos de 8; en 2012, a menos de 7 y en 2010, a menos de 4<sup>19</sup>.**

Conclusiones análogas acerca de cuán significativo es el presupuesto del CNM se alcanzan al confrontar el presupuesto que él ejecuta con el que se invierte en gastos de publicidad oficial. Así, **en 2010 el primero representó el 1.07% del segundo; en 2011, el 1.08%; en 2012, el 1.06%; en 2013, el 1.04%, y en 2014, el 1.33%.**

Aunque no puede establecerse una relación causal directa entre la baja dotación y ejecución presupuestaria y las fallas en la implementación de la Ley 26.485, sí pueden advertirse inconvenientes particulares sobre ciertos puntos de preocupación expresados

---

<sup>19</sup> Los datos que se presentan seguidamente surgen de las cuentas de inversión nacionales de 2014, 2013, 2012 y 2010. La cuenta de inversión correspondiente al año 2011 no tiene datos suficientes para realizar el análisis que se propone. En todos los casos se alude a créditos devengados.



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

por el Comité en sus observaciones finales previas, especialmente en materia de estadísticas. Así, las restricciones presupuestarias podrían asociarse con algunas demoras y omisiones en el cumplimiento de las competencias propias del Consejo en esa materia.

El CNM también cuenta con importantes atribuciones y responsabilidades en materia de producción de datos e información estadística indispensable para el diseño, implementación y monitoreo de políticas públicas. En ese aspecto, la ley establece la creación de un Observatorio de la violencia contra las mujeres, que tiene a su cargo el monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización de datos e información sobre la violencia contra las mujeres<sup>20</sup>. Pese a que la propia ley prevé que una de las funciones del Observatorio es difundir a la ciudadanía los datos relevados, estudios y actividades, mediante una página web propia o vinculada al portal del Consejo Nacional

---

<sup>20</sup> Entre las funciones del Observatorio se encuentran las siguientes: a) Recolectar, procesar, registrar, analizar, publicar y difundir información periódica y sistemática y comparable diacrónica y sincrónicamente sobre violencia contra las mujeres; b) Impulsar el desarrollo de estudios e investigaciones sobre la evolución, prevalencia, tipos y modalidades de violencia contra las mujeres, sus consecuencias y efectos, identificando aquellos factores sociales, culturales, económicos y políticos que de alguna manera estén asociados o puedan constituir causal de violencia; c) Incorporar los resultados de sus investigaciones y estudios en los informes que el Estado nacional eleve a los organismos regionales e internacionales en materia de violencia contra las mujeres; d) Celebrar convenios de cooperación con organismos públicos o privados, nacionales o internacionales, con la finalidad de articular interdisciplinariamente el desarrollo de estudios e investigaciones; e) Crear una red de información y difundir a la ciudadanía los datos relevados, estudios y actividades del Observatorio, mediante una página web propia o vinculada al portal del Consejo Nacional de la Mujer. Crear y mantener una base documental actualizada permanentemente y abierta a la ciudadanía; f) Examinar las buenas prácticas en materia de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y las experiencias innovadoras en la materia y difundirlas a los fines de ser adoptadas por aquellos organismos e instituciones nacionales, provinciales o municipales que lo consideren; g) Articular acciones con organismos gubernamentales con competencia en materia de derechos humanos de las mujeres a los fines de monitorear la implementación de políticas de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, para evaluar su impacto y elaborar propuestas de actuaciones o reformas; h) Fomentar y promover la organización y celebración periódica de debates públicos, con participación de centros de investigación, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil y representantes de organismos públicos y privados, nacionales e internacionales con competencia en la materia, fomentando el intercambio de experiencias e identificando temas y problemas relevantes para la agenda pública; i) Brindar capacitación, asesoramiento y apoyo técnico a organismos públicos y privados para la puesta en marcha de los Registros y los protocolos; j) Articular las acciones del Observatorio de la Violencia contra las Mujeres con otros Observatorios que existan a nivel provincial, nacional e internacional; k) Publicar el informe anual sobre las actividades desarrolladas, el que deberá contener información sobre los estudios e investigaciones realizadas y propuestas de reformas institucionales o normativas. El mismo será difundido a la ciudadanía y elevado a las autoridades con competencia en la materia para que adopten las medidas que corresponda.



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

de la Mujer, de la consulta a su página web<sup>21</sup> se desprende que no se han generado los datos e información que la ley obliga a producir, pese a que la ley fue sancionada en el año 2009.

Solo en septiembre de 2015 se presentaron los primeros resultados del Registro Único de Casos de Violencia contra la Mujer<sup>22</sup>. Sobre este punto debe señalarse a la vez que el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres para 2014-2016, publicado por el Consejo Nacional de las Mujeres en noviembre de 2015, no solo fue difundido con una sustancial demora sino que, entre otros defectos, no se basó en un diagnóstico inicial o “línea de base” amparada en encuestas e investigaciones (lo que hace imposible, a su vez, medir de modo fiable los avances obtenidos).

Ese Plan, por lo demás presentó otros defectos como no respetar el principio de integralidad ni contener una planificación integrada de acciones.

Proponemos entonces al Comité que tenga en cuenta esta información al evaluar el Estado Argentino, considerando la relevancia de las estadísticas confiables, oficiales y actualizadas, y la disponibilidad de recursos suficientes que sean eficientemente gastados para la correcta implementación de la legislación de protección de los derechos de las mujeres.

**Trato otorgado a las personas privadas de libertad, independencia del poder judicial y juicio imparcial (artículos 2, 9, 10 y 14)**

*12. En vista de las observaciones finales previas (CCPR/C/ARG/CO/4, párr. 15) sírvanse aclarar qué medidas legislativas otorgan la facultad a la policía para detener a personas con el objeto de averiguar su identidad y cuál es el control judicial previsto para decidir sobre la legalidad de dichas detenciones.*

---

<sup>21</sup> <http://www.cnm.gov.ar/ovcm/Observatorio.html>

<sup>22</sup> <http://www.cnm.gov.ar/AreasDeIntervencion/RegistroUnicoCasos.html>



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Teniendo en consideración las recomendaciones del Comité al Estado argentino referidas a las facultades policiales de detención con fines de averiguación de identidad, ponemos en conocimiento del Comité una reciente sentencia del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la Ciudad de Buenos Aires<sup>23</sup> en la que se interpretaron esas facultades de una manera que vulnera el derecho a la libertad de circulación, autoriza injerencias arbitraria en la vida de las personas, y tiene un impacto seriamente discriminatorio sobre grupos desfavorecidos y estigmatizados .

El caso en cuestión se generó a raíz de un operativo en el que la policía estaba identificando personas al azar en la Estación Constitución de la Línea Roca de ferrocarriles en base a diferentes reclamos realizados por la empresa y por los usuarios “...respecto del consumo de estupefacientes y de la comisión de distintos hechos delictivos en la zona”. A partir de una serie de hechos posteriores que se suscitaron con el Señor Vera en el marco de ese operativo, el Tribunal tuvo la ocasión de analizar si la policía tenía o no facultades para solicitar la identificación de una persona solo con esos fines.

El TSJ argumentó que el plexo normativo que regía la actividad de la policía permitía como parte de aquélla la interceptación de ciudadanos en la vía pública a fines de su identificación. Se basó específicamente en las disposiciones del Decreto-Ley 333/58<sup>24</sup> (Ley Orgánica de la Policía Federal) que da a la policía la función de “prevenir delitos”, y dispone que “[l]as facultades expresas no excluyen otras que, en materia no prevista, sean imprescindibles ejercer por motivos imperiosos de interés general relacionados con el orden y seguridad públicos y la prevención del delito”. El Tribunal entendió así que la solicitud de documentos en la vía pública era una de esas facultades implícitas.

---

<sup>23</sup> Expte. n° 11835/15 “Ministerio Público —Fiscalía de Cámara Sur de la CABA— s/ queja por recurso de inconstitucionalidad denegado en: ‘Vera, Lucas Abel s/ infr. art. 85, CC’”, sentencia del 23/12/2015.

<sup>24</sup> Los “decretos-leyes” son disposiciones normativas dictadas durante gobiernos de facto mediante las que los Poderes Ejecutivos se arrogaron facultades legislativas.



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Los jueces agregaron que la “breve interrupción en la libertad de circulación” no configuraba una privación de libertad, sino una “nimia injerencia estatal”.

En sí, concluyeron que “...la facultad de requerir la identificación de las personas, en lugares públicos o de acceso público, por parte de la autoridad policial no exige la concurrencia de circunstancias sospechosas o indiciarias acerca de la hipotética comisión de un ilícito que deba ser conjurado, sino que dicha facultad razonablemente se justifica en la propia función de prevención y disuasión que les concierne como funcionarios públicos encargados de hacer cumplir las leyes y de velar por una convivencia pacífica de todas las personas que transitan libremente por estos lugares”.

ACIJ solicita al Comité que advierta al Estado argentino que la existencia de disposiciones normativas tan generales, en particular interpretadas judicialmente de este modo (lo que implica prácticamente vaciar la capacidad de control judicial sobre las medidas en cuestión), no se compadece con los derechos y principios que emanan del Pacto.

***19. Teniendo en cuenta las anteriores observaciones finales del Comité (CCPR/C/ARG/CO/4, párr.10), sírvanse indicar la actual composición del Consejo de la Magistratura, así como el número de miembros que han sido designados por el poder ejecutivo. Informen también sobre los avances de la reforma judicial y comenten su contenido a la luz de los principios del Pacto.***

Seguidamente, se dispone información relativa a la composición actual del Consejo de la Magistratura de la Nación y las reformas más recientes efectuadas, todo lo cual repercute directamente en la garantía de independencia del poder judicial.



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

### Composición actual del Consejo de la Magistratura de la Nación

Nombre	Cargo	Pertenencia
Miguel Piedecasas - Presidente	Presidente	Representante de abogados
Leónidas Moldes - Vicepresidente	Vicepresidente	Poder Judicial de la Nación
Juan Bautista Mahíques	Vocal	Poder Ejecutivo Nacional
Virginia María García	Vocal	Poder Legislativo de la Nación
Jorge Daniel Candis	Vocal	Representante de la academia
Luis María Cabral	Vocal	Poder Judicial de la Nación
Pablo Tonelli	Vocal	Poder Legislativo de la Nación
Adriana Donato	Vocal	Representante de abogados
Ruperto Godoy	Vocal	Poder Legislativo de la Nación
Héctor Recalde	Vocal	Poder Legislativo de la Nación
Ángel Rozas	Vocal	Poder Legislativo de la Nación
Gustavo Adolfo Valdés	Vocal	Poder Legislativo de la Nación
Gabriela Vázquez	Vocal	Poder Judicial de la Nación

Actualmente, hay **seis representantes del Poder Legislativo de la Nación y uno del Poder Ejecutivo Nacional**, conformando entre ambos un **53,85%**. Es por ello que, analizando dichos datos a la luz de las observaciones del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CCPR/C/ ARG/CO/4, párr. 10), sigue existiendo una marcada



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

representación de órganos políticos en detrimento de la **representación de jueces (23,08%), abogados (15,38%) y académicos (7.69%)**. Los integrantes del Poder Legislativo no pertenecen en su totalidad al actual partido de gobierno: los legisladores Pablo Tonelli, Ángel Rozas y Gustavo Adolfo Valdés pertenecen a fuerzas políticas que integran el frente Cambiemos, mientras que Virginia María García, Ruperto Godoy y Héctor Recalde pertenecen a un partido de la oposición.

### **Reformas al Consejo de la Magistratura a través de la Ley 24.937**

En el año 2013 se aprobó la ley 24.937 que, entre otras cosas, modificó diversos puntos referidos a Consejo de la Magistratura. A continuación haremos especial hincapié en dos de ellos: 1) Se modificó la forma de selección de los integrantes del Consejo de la Magistratura; y 2) Se modificó el sistema de mayorías necesarias para la selección, sanción y suspensión de jueces; 3) Se estableció la posibilidad de suspender preventivamente a los jueces mediante mayorías no calificadas.

#### **A. Selección de los integrantes del Consejo mediante el sufragio universal y a través del sistema de partidos políticos**

La ley establece en su art. 2 la elección popular directa (a través de partidos políticos) de jueces, abogados y académicos que se propongan como candidatos a Consejeros de la Magistratura.

La Constitución Nacional, en su art. 114 establece que el Consejo de la Magistratura será conformado “de modo que se procure el equilibrio entre la representación de los órganos políticos resultantes de la elección popular, de los jueces de todas las instancias y de los abogados de la matrícula federal”. Según este texto, a quienes han sido elegidos directamente por la ciudadanía se le ha de contraponer la representación sectorial de los magistrados y los abogados. Ello surge de la inclusión del término “resultante de la elección popular” sólo detrás de la referencia a los órganos políticos y a la utilización de la proposición “de”, que remite al concepto “representación”, en la alusión a los jueces y abogados. Para que los miembros jueces y abogados del Consejo sean representantes



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

de los grupos a los que se refiere la Constitución (de todas las instancias en el caso de los jueces y de la matrícula federal en el caso de los abogados), deben ser elegidos por ellos.

La regulación constitucional establece que el Consejo sería integrado por miembros con representación popular y también por otros que no la tengan. Se trata de un modelo intermedio en el que los poderes elegidos mediante el sufragio retengan una “importante” injerencia pero no completa. El objetivo buscado mediante esa cláusula es que un órgano clave en la designación, sanción y remoción de los jueces<sup>25</sup> no pudiera funcionar como mecanismo de presión contra aquéllos, afectando la independencia judicial protegida en el art. 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Además, la ley establece que aquellos jueces, abogados y académicos que pretendan presentar sus candidaturas a Consejeros de la Magistratura, deben hacerlo en forma exclusiva a través de partidos políticos nacionales que postulen fórmulas de precandidatos a presidentes. Otorgarle a los partidos políticos el control absoluto de un organismo determinante en la conformación del Poder Judicial afecta seriamente la independencia de los jueces respecto del poder político, y con ello el sistema de pesos y contrapesos.

La ley estableció un agravante al prever que la elección de Consejeros de la Magistratura se realice en conjunto con los comicios presidenciales (con excepción de la primera conformación). Como consecuencia, las candidaturas a Consejeros serían una nueva sección de las denominadas “listas sábana” que cada partido presenta, junto con la candidatura presidencial y los demás cargos electivos que se sometan a votación en dichos comicios.

Es posible que esto otorgue a la fuerza política que resulte triunfadora en las elecciones presidenciales la obtención de los cargos de Consejeros para la mayoría. Por ello, esta

---

<sup>25</sup> Además de administrar los recursos de todo el Poder Judicial Federal –con exclusión de la Corte Suprema de Justicia– tiene entre sus competencias más relevantes las de designar o proponer funcionarios judiciales, ejercer facultades disciplinarias, suspender y promover la remoción de magistrados/as.



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

regulación conduciría a que la mayoría del Consejo sea de la misma fuerza política que el Poder Ejecutivo, lo cual afecta la división de poderes y perjudica a la independencia de los jueces.

### **B. Reducción de las mayorías agravadas para la selección, sanción y suspensión de los jueces**

Asimismo, se han modificado los regímenes de mayorías agravadas para adoptar las decisiones más relevantes del Consejo: proponer al Poder Ejecutivo la nómina de jueces a designar para cubrir un cargo, formular acusaciones contra los jueces, sancionarlos y suspenderlos.

En el régimen previo a la reforma, estas resoluciones requerían del voto de las dos terceras partes de los miembros del Consejo. En cambio, en el sistema establecido por esta ley dichas decisiones podrían ser adoptadas por la mayoría absoluta de los miembros del Consejo. Es decir, resulta suficiente el voto de los Consejeros que respondan a la fuerza mayoritaria para adoptar cualquier decisión.

Las mayorías agravadas en 2/3 del régimen previo a la reforma, respondían a la necesidad de que las decisiones de mayor relevancia contaran con niveles de consenso amplios entre diferentes espacios. Al contrario, el nuevo régimen permitiría que la fuerza mayoritaria pueda, por sí misma, proponer nuevos magistrados, promover la acusación de jueces en funciones e incluso suspenderlos en sus cargos.

Otorgarle a una sola fuerza -que a su vez es posible que sea la misma que detente el Poder Ejecutivo- la posibilidad de incidir en forma tan determinante respecto de la conformación del Poder Judicial, puede afectar gravemente la independencia de este poder protegida mediante el art. 14.1 del Pacto.

### **C. La posibilidad de suspensión de magistrados en forma previa a su acusación formal**



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

El art. 7 de la ley 24.937 reformado por la ley 26.080, preveía en forma expresa que la suspensión de los magistrados podía hacerse sólo en forma posterior a la existencia de una acusación formal contra ellos por parte del plenario del Consejo de la Magistratura. Sin embargo, la nueva ley modificó tal previsión, dejando abierta una interpretación que conduzca a la suspensión de un magistrado en forma previa a resolver su acusación.

Este mecanismo podría utilizarse para presionar a los jueces, ya que una mayoría circunstancial podría dictar la suspensión de un magistrado y dilatar en el tiempo su acusación, con la consecuente afectación de la independencia de los jueces.

#### **D. Actualidad de la ley 26.855**

La llamada ley de reforma del Consejo de la Magistratura tuvo numerosos fallos a lo largo del país que suspendieron en forma cautelar la realización de comicios para elegir a los Consejeros.

Tras la aprobación de la Ley, el Poder Ejecutivo de la Nación dictó el decreto 577/13 mediante el cual se llamaban a elecciones primarias y generales para integrar el Consejo los días 11 de Agosto y 27 de Octubre, respectivamente.

Entre mayo y junio del año 2013 hubo 21 pronunciamientos que declararon inconstitucional alguna cláusula de la Ley y que entre otras cosas suspendieron lo establecido en los arts. 4 (procedimiento para la elección de consejeros del ámbito académico y científico, de los jueces y de los abogados de la matrícula federal), 18 (acto eleccionario) y 30 (Convocatoria a elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias para la elección de candidatos a Consejero de la Magistratura), así como también el decreto 577/13 que llamaba a elecciones.

El 18 de Junio de 2013, en el marco del caso “Rizzo, Jorge Gabriel (Apoderado Lista 3 ‘Gente de Derecho’) s/ Acción de Amparo c/ Poder Ejecutivo Nacional – Ley 26.855 – Medida Cautelar” la Corte Suprema de Justicia de la Nación declaró la



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

inconstitucionalidad de los arts. 2, 4, 18 y 30 de la ley y del decreto 577/13, y también las regulaciones referidas al régimen de mayorías para seleccionar candidatos a jueces, sancionar a jueces, suspenderlos y abrir procedimientos de remoción.

Si bien en Argentina las decisiones judiciales que declaran la inconstitucionalidad de normas sólo tienen efectos en los casos concretos en que son resueltas, las características peculiares del caso condujeron a frenar la elección general que había sido convocada y a tornar inaplicable en los hechos muchas previsiones de la ley. Por tanto, es útil aclarar qué es lo que se aplica y qué es lo que continúa vigente, es decir, cómo leer la ley 24.937 a la luz del fallo de la Corte.

El hecho que el Poder Legislativo no haya tomado lo dicho por el Tribunal para tratar nuevamente la ley, estableciendo un régimen que cumpla con los estándares constitucionales, permite afirmar que aún está vigente una norma que tiene capacidad de afectar gravemente la independencia del Poder Judicial.

Asimismo, aun de interpretarse que es inaplicable, teniendo en cuenta que la Corte sólo declaró inconstitucional algunos puntos de la ley, no es claro cuáles son los puntos que han persistido y por lo tanto un alto grado de confusión sobre las normas vigentes en un tema particularmente sensible.

Por lo expuesto, se solicita que el Comité inste al Estado argentino a reformar la ley de Consejo de la Magistratura conforme las consideraciones aquí efectuadas.

#### **Protección de los derechos del niño (artículos 7 y 24)**

*22. En vista de las observaciones finales previas (CCPR/C/ARG/CO/4, párr. 23), sírvanse informar sobre el seguimiento que se ha dado al proyecto de ley para la creación de un régimen penal juvenil que derogue el Decreto/Ley N° 22278. En este sentido, proporcionen información sobre las medidas adoptadas para: a) velar por que los menores en conflicto con la ley sean acogidos en centros apropiados que*



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

*faciliten su reinserción y eviten el encierro absoluto y el aislamiento (“engome”); b) utilizar la detención o el encarcelamiento de menores como medidas de último recurso y por el menor tiempo posible; c) garantizar a los menores en conflicto con la ley el derecho a ser escuchados en los procedimientos penales que les conciernen, así como el derecho a asistencia jurídica apropiada; d) suprimir la imposición de la prisión perpetua a quienes hayan cometido delitos siendo menores de edad, y garantizar que las personas que actualmente se encuentren cumpliendo dichas penas por delitos cometidos siendo menores de edad puedan obtener una revisión de las mismas; e) establecer un mecanismo independiente encargado de supervisar que en los centros de reclusión de menores se respeten los derechos consagrados en el Pacto. Informen también acerca de las políticas públicas para la prevención de la delincuencia juvenil.*

En relación con la asistencia jurídica y protección de niños, niñas y adolescentes, consideramos que el Comité debería tener en cuenta que a pesar de que en el año 2005 se creó (mediante Ley 26.061) la figura del defensor de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, éste aún no se encuentra funcionando en la práctica, con el impacto negativo que eso conlleva para el efectivo cumplimiento y defensa de los derechos de la niñez.

El Defensor, de acuerdo con la ley, tiene como función la protección y promoción de los derechos de la niñez consagrados legal y constitucionalmente, y posee competencias muy amplias en esta materia (artículo 55 de la Ley). Así, cuenta con facultades para la promoción de acciones para la protección de los intereses difusos o colectivos de niñas, niños y adolescentes, en cualquier juicio, instancia o tribunal. El Defensor puede en general promover medidas judiciales y extrajudiciales para velar por el respeto a los derechos y garantías legales asegurados a la niñez; supervisar a las entidades públicas y privadas que se dediquen a la atención de las niñas, niños o adolescentes y brindar asesoramiento en sentido amplio.



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

Como puede verse de esta extensa enunciación de facultades que contiene la ley, la figura del Defensor de los derechos de niñas, niños y adolescentes es de indudable importancia para garantizar el derecho a la asistencia jurídica apropiada, y también para remediar las graves falencias existentes en las instituciones donde se encuentran alojados niños privados de libertad.

Sin embargo, a más de diez años de sanción de la ley el Estado argentino no ha procedido a designar al titular del organismo, y por ende no lo ha puesto en marcha. La propia Ley 26.061 fijó un procedimiento de designación de fácil cumplimiento, que consiste en la creación de una comisión bicameral del Congreso de diez miembros, para la designación del titular del órgano luego de un concurso público de antecedentes y oposición. La misma normativa determinó que el plazo límite para el nombramiento sería de noventa días desde la sanción de la ley, aunque ese plazo se encuentra ampliamente incumplido.

En este contexto, sugerimos respetuosamente al Comité que advierta al Estado argentino sobre la relevancia de este organismo para el cumplimiento efectivo de los derechos de la niñez, y recomiende agilizar de manera concreta, expeditiva y deliberada los procedimientos tendientes a lograr la designación de su titular.

*La Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) es una organización de derechos humanos no gubernamental, apartidaria y sin fines de lucro, dedicada a la defensa de los derechos de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, en particular personas en situación de pobreza y personas con discapacidad, y al fortalecimiento de la democracia en Argentina. Fue fundada en 2002 con el objetivo de promover la efectiva vigencia de los derechos constitucionales y los principios del estado de derecho, la protección de los grupos desaventajados, la erradicación de toda práctica*



Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia

*discriminatoria, y contribuir al desarrollo de instancias participativas y deliberativas de la democracia.*