

## EL DEFENSOR DEL PUEBLO O COMISIONADO PARLAMENTARIO EN EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL ARGENTINO

Jorge R. A. VANOSI

I. Este es un tema que no es novedoso en la literatura jurídica universal, pero que resulta algo desconcertante para los argentinos porque ha aparecido de repente en el panorama político y entre las perspectivas institucionales. Debemos reconocer que el conocimiento y difusión del *defensor del pueblo* o del *comisionado parlamentario* no es muy extenso, ni en la literatura, ni en la temática constitucional argentina; más bien cabe decir que no se habló mayormente de ello hasta que el doctor Miguel Padilla publicó su obra e inició una labor ingeniosa y tenaz, de difusión y de esclarecimiento del mismo.

También es justo reconocer que en 1973-1974 se presentó un proyecto en la Cámara de Diputados por una fracción de una bancada, proyecto completo y pormenorizado sobre el funcionamiento del *Ombudsman*, pero que ni siquiera mereció despacho de la Comisión respectiva de la Cámara, no obstante que el mismo venía auspiciado por diputados que pertenecían al entonces sector mayoritario.

También fue tratado en algunos de los congresos nacionales de derecho administrativo: por ejemplo, el Congreso de Santa Fe de 1974-1975; y, también, en algunas colaboraciones muy valiosas por cierto, publicadas en revistas especializadas.

Pero no había sido hasta ahora una eclosión como la que se produce en este momento, en que ha vuelto a estar sobre el tapete, aunque con otra perspectiva, entroncado con cuestiones más generales del problema del *aggiornamento* democrático, es decir, a una serie de instituciones del aparato jurídico del Estado y, entre ellas, desde luego, al gran tema de la participación.

Entre todos los aspectos que puede vincular el *Ombudsman*, en una temática tan rica en pro y en contra, hay dos cuestiones de entronque o de imbricación, que son las que deben destacarse: el tema del *control* y el tema de la *participación*. A través del control penetramos en la dimensión contemporánea del Estado y, a través de la participación

(es decir, del *Ombudsman* como un instrumento de participación) penetramos en la dimensión contemporánea de la democracia social, entendida ésta como idea y como proyecto que es compartido por una amplia gama o por un amplio espectro de la ciudadanía, no sólo de nuestro país, sino de muchas partes del mundo; de modo tal que, ya sea por la vía del control o bien sea por la vía de la participación, hay una riqueza muy grande para desentrañar. Acaso lo que ha fallado en la presentación del *Ombudsman*, es querer a veces presentarlo (y esto se nota mucho en la literatura comparada) como una especie de "sanalotodo", es decir como un remedio mágico que prácticamente va a servir para solucionar todo aquel entuerto que algún administrado encuentre a su paso en esta penuria, que es el tránsito por la vida estatal, a través de los carriles de la administración que nos gobierna, sea en el lugar que sea; y, entonces, en la desesperación del administrado, surge el espejismo de ver al *Ombudsman* como un "sanalotodo", es decir, como algo que prácticamente va a permitir superar cualquier escollo.

Ese es, probablemente, un ingrediente negativo en la presentación de este tema. Otro ingrediente negativo ha sido el de ir directamente a los detalles, presentando al *Ombudsman* como una criatura ya completa y definitivamente armada; tal como un mecano con el cual los chicos arman la Torre Eiffel y donde no hay más que un tornillo que poner, ni una piecita más que sacar: el *Ombudsman* como un producto de un ciclo ya terminado, de una experiencia definitiva, cuando en realidad acá es una experiencia que se inicia (no en esos países europeos sino entre nosotros) y que no tenemos mayores antecedentes en la materia.

Por ello, la excesiva pormenorización o detalle ha conspirado desde el punto de vista de la posibilidad de la idea, porque la ha hecho más bien engorrosa ante el común de los ciudadanos, que esperan ver en esto algo sencillo y fácil, algo que realmente y desde la primera vista se observa cuál es su funcionalidad propia, y no un artificio legal del cual se puede sospechar que es en definitiva un intento para distraer la opinión o para crear un engranaje burocrático más, el que en vez de controlar a la burocracia va a ser, por el contrario, una complejidad más sumada a las muchas que ya existen.

Con esa salvedad (y sin desmerecer todo lo que se siga diciendo y haciendo por el *Ombudsman*) podemos, de alguna manera, contribuir a que en el enfoque del tema se busque resaltar, precisamente, los aspectos más generales de la cuestión, para entrar después en la pormenorización o en el detalle.

II. En la relación del *Ombudsman* con el control hay que partir de la idea según la cual el control es una etapa dentro del *inter* o proceso gubernamental, que a su vez no está formalizado por un solo organismo o a través de una sola instancia, puesto que este rico proceso parte desde las etapas iniciales de la consulta o asesoramiento, y se prolonga en las ulteriores de la decisión, de la ejecución y del control, para continuar más allá, aun después del control, en la instancia de las responsabilidades, que son las que desgraciadamente más fallan a veces o más han contribuido en la explicación del deterioro de ciertos sistemas representativos o sistemas de democracia constitucional. De modo que el control es una etapa (ni la primera ni la última), y no puede haber responsabilidad si no hay control, pues el control es la antesala de la responsabilidad; y, dentro del control, el *Ombudsman* es una pieza, es una herramienta concebida dentro de un mecanismo complejo. Esa concepción contemporánea de la distribución del poder ya no juega con figuras de simetría o de coincidencia exacta, geométrica: así, inicialmente es el parlamento, titular de la función legislativa, el que legisla, dicta la ley, y nada más; a su turno, el Ejecutivo, titular de la función ejecutiva, el que administra, y nada más; por su lado, el Judicial, titular de la función judicial, el que hace justicia, aplica la ley, y nada más. Pero ese esquema sumario, que ha tenido tanta importancia en el desarrollo de las democracias constitucionales de Occidente, no se corresponde con la realidad, pues hoy día ya no se dan en los términos de la vida política tales exactitudes, a partir del momento en que estas sucesivas etapas de consulta, decisión, ejecución, control y de responsabilidad están muy prolíficamente repartidas o distribuidas, y a veces no muy bien ajustadas, con lo cual nace la necesidad de corregir ciertas situaciones para evitar que determinados organismos o determinadas instancias de procedimiento se vuelvan disfuncionales y, en vez de coadyuvar a la mejor forma de completar el *inter* gubernamental del proceso, se transformen en un factor de enervamiento o de obstrucción (o de aniquilamiento por contradicción) dentro del sistema en el cual están ubicadas. Asimismo, hay que tener presente que hay una regla dentro de la temática que subyace en las democracias constitucionales en virtud de la cual, si se quiere mantener el equilibrio y si se acepta como punto *a priori* el de la distribución del poder (puesto que hay ideologías o sistemas que no lo aceptan) es evidente que a todo acrecentamiento del poder debe corresponder un vigorizamiento de los controles, y, por supuesto, un mejoramiento de las garantías (visto en la perspectiva individual, de las personas, es decir, de los justiciables). De modo pues, que en cada oportunidad

en que el reparto de las competencias entre los poderes del Estado sufra alguna modificación, hay que reajustar el resto de los mecanismos a efectos de que el equilibrio se mantenga; porque si el acrecentamiento del poder fuera infinito y no corriera parejo o paralelo con el vigorizamiento de los controles y del perfeccionamiento de las garantías tendríamos a la vista que, por vía de esa ilimitación del poder, volveríamos de nuevo al tipo de Estado de Luis XIV o Luis XV, "El Estado soy yo" y "Después de mí, el diluvio", frente al cual nació la reacción de la era constitucional aniquilando los supuestos sobre los cuales se asentaba aquel tipo de Estado.

Como el Estado contemporáneo es un Estado más administrativo que legislativo, más burocrático que normativo-general-abstracto e impersonal, más concretado en la producción de normas que en la abstracción genérica que caracterizaba el concepto de ley en el siglo pasado y en los comienzos del constitucionalismo, es evidente que a ese acrecimiento del Estado en su dimensión cuantitativa por las áreas que abarca y a esa transformación del Estado desde el punto de vista cualitativo por las formas y contenidos con que se expresa (hay una doble transformación: *cuantitativa*, por dilatación de competencia, y *cualitativa*, por metamorfosis de manifestaciones y expresiones) puede corresponder entonces un reajuste muy serio en el arsenal de instrumentos que son colocados a disposición del administrado para poder defender sus derechos subjetivos y sus intereses legítimos.

Por otra parte, hay que tener presente que a la problemática tradicional de protección de los derechos subjetivos e intereses legítimos, se ha reconocido la necesidad de proteger los llamados *intereses difusos*: aquellos que no están fácilmente localizados en el sujeto "A" o en el sujeto "B" o en el sujeto "C", ni tampoco están protagonizados o monopolizados en su asunción o en su representación por determinadas personas jurídicas o por determinados grupos formales (es decir, formalmente determinados), sino que están —como lo insinúa el nombre que precariamente se les ha dado— *difusos* o indeterminadamente esparcidos en un sector de un vasto espacio de la comunidad, que, como común denominador, tiene la necesidad de participar en ese interés aunque no media una localización jurídico-formal que permita en definitiva atribuir la representación y defensa de ese sector a determinada persona. Todo esto sirve para desnudar cómo la compleja transformación del Estado en lo cuantitativo y en lo cualitativo, su crecimiento paralelo a una transformación de la sociedad, y en la cual han surgido este tipo de nuevas situaciones (como las que acabamos de mencionar) en las que el derecho tiene que decir algo (y lo está

diciendo) para proteger este tipo de intereses, hace rebalsar las categorías tradicionales manejadas por el derecho público hasta, ahora con la creencia de que iban a permanecer definitivamente expresadas dentro de los parámetros en que se manejaba aquel derecho en otras épocas.

Entonces, esto explica varias cosas: en primer lugar, explica que instituciones viejas se remocén y se adapten; explica que instituciones que en un lugar y en una época fueron innecesarias, pero que existían, en otro lugar y en otra época sean adoptadas para servir a nuevas necesidades de este otro lugar y de esta otra época que es la contemporánea presente. Esto explica cómo el hombre de derecho debe agudizarse para que la adaptación sea eficiente y en definitiva no se cometa un *pecado de importación* que lleve a que un instrumento resulte inidóneo por estar aplicado a un ambiente en el cual no se han tomado en cuenta referencias sustanciales con respecto al ámbito en el cual tuvo su origen.

Así se explica en definitiva lo que señalábamos al comienzo: esto es que de repente, surge una temática, porque han variado las condiciones en las cuales se comprueba la necesidad de dar otro tipo de respuesta; incluso, muchos países hacen esto sin tanta retórica, cuando aplican *adagios* muy tradicionales, como por ejemplo los anglosajones, cuando dicen: donde hay un error tiene que haber un remedio. *Where is a wrong, there is a remedy*, o sea que donde está el problema, hay que buscar la solución, sin entrar mayormente a hacerse un problema de por qué estamos buscando la solución. La estamos buscando porque hay un problema, y es un problema que hay que resolver; de modo tal que si se quiere simplificar la cuestión diciendo que el problema es el poder aplastante en la democracia o el exceso del burócrata, cual nuevo sujeto que invoca la *razón de Estado* que citaban los príncipes absolutos de antes, puede decirse eso; si se quiere decir que el problema de la burocracia es un fenómeno más dentro de esta transformación, también puede decirse eso como una explicación más vasta o como una cosmovisión más general. Pero es evidente que el comisionado parlamentario (o con el nombre equivalente que se le dé) está entroncado desde entonces en esta temática del control, que sólo es comprensible cabalmente si la ubicamos en la temática de la transformación del Estado; y que el *Ombudsman*, que no es ni bueno ni malo en sí mismo, será valioso y no disvalioso en la medida en que sea un instrumento apto en manos del administrado para poner coto a lo que *mutatis-mutandi* es hoy la invocación de la *razón de Estado* por parte del burócrata que se cree irresponsable o exento de control y que puede lesionar derechos subjetivos, intereses legítimos o agredir a los

intereses difusos de vastos sectores de la comunidad sin sentirse compelido de ninguna manera a la rectificación o a la reparación del daño causado.

III. El otro orden de consideraciones que merece este tema es el de la participación. Esto ha sido remarcado por algunos autores, no obstante lo cual y aunque pueda parecer perogrullesco subrayarlo, es conveniente traerlo a colación a la luz de esa dimensión contemporánea de la democracia que se llama la democracia social, poseedora de un perfil en el cual se acentúan la igualdad de oportunidades, se potencian las formas participativas, se privilegian una serie de contenidos que trascienden lo meramente político tradicional y, por ende, se hace necesario contar con herramientas igualmente aptas.

Dentro de esas herramientas, surge la cuestión de que todo instrumento presupone admitir la existencia de quien lo usará (la existencia de un sujeto activo que lo emplee); y, acá, el sujeto activo es el participante. La democracia social es una democracia *participativa*, que supone un espíritu de "participación" que anima a sujetos (llámense ciudadanos o administrados) que deben utilizar esa herramienta para ejercer la "participación" en una forma activa; porque democracia social sin participación y sin partícipes, no es democracia social, sino que sería una forma más de aquellas que Burdeau ha llamado "democracias gobernadas", por oposición a las formas de democracias gobernantes.

Queda claro entonces que el *Ombudsman* también debe ser visto como la herramienta que permite poner en las manos del activante, es decir del sujeto que va a participar, una posibilidad más o menos concreta para defender no sólo sus derechos o intereses legítimos o difusos, sino también para hacer extender los roles participativos a través de la conciencia de participación. Esto tiene además la gran ventaja, como toda forma de participación, que el crear conciencia y el sumar participantes ensancha el aspecto de quienes son solidarios con el sistema al cual se pertenece. Es evidente que cualquier sistema político es mucho más sólido cuando el espectro de aquellos que realmente participan en él, se ensancha, se extiende, se vigoriza; y, entonces, serán muchos más aquellos que están comprometidos directamente con su defensa y con las posibilidades de un enriquecimiento, porque el tema de la participación no lo podemos circunscribir con una raya y decir: termina acá, dado que no sabemos qué formas nuevas, ricas y más variadas se irán inventando o se irán creando a medida que la vida social las haga indispensables.

Por último, dentro de esta imbricación del *Ombudsman* con otros temas generales, cabe señalar al comisionado del Parlamento como un

agente dotado de independencia, con todas las cualidades que la ley le otorga y que el sistema por el cual es concebido le reconoce. Pero es un agente que no se agota en sí mismo (no es un fin en sí mismo) y además su función no concluye con la posibilidad de abrir una instancia preparatoria al tiempo de tomar nota de un agravio y darle el curso correspondiente a fin de rectificarlo o de repararlo. No termina allí su función, porque la misma es precisamente la de ilustrar y la de sensibilizar al Parlamento o Congreso, para que éste, a través del cumplimiento de sus funciones constitucionales específicas, pueda en definitiva evitar que tales situaciones se repitan, removiendo así condiciones, circunstancias o elementos, que sean las que ha hecho posible que se llegue a ese agravio. Pero es el Congreso el que a través de su función legislativa, a través de su función de control, a través de su función jurisdiccional, a través de su función organizativa con respecto al poder Ejecutivo, el que está en condiciones de crear una situación nueva por medio de la cual no se reproduzcan las que hicieron posible tal reclamo.

Por eso, también debe ser visto el *Ombudsman* en su situación de intermediario o mediador, actuando como una conexión entre situaciones que tienen un origen concreto y determinado, pero que arrancando de allí, van hacia la posibilidad de tomar determinaciones de carácter mucho más general, correspondiente a las funciones congresales o parlamentarias por las cuales el reajuste del sistema permite en definitiva evitar agravamientos o reiteraciones. En una palabra, este mediador que ilustra o sensibiliza al Congreso, lo está en realidad incentivando, para que agilice el cumplimiento de sus funciones constitucionales con una finalidad determinada.

IV. Hechas estas consideraciones generales del instituto, debemos señalar algunas cuestiones adyacentes que pueden evitar incurrir en una presentación mágica del tema, con la cual pretendamos sobredimensionar a esta herramienta, o bien incurrir en una presentación tan acabada y tan completa, a través de la cual creamos o podamos pensar que estamos en definitiva ante un aparatito de relojería.

Se observan en este orden de cosas los siguientes puntos a tomar en consideración, aclarando que ésta es una enumeración meramente enunciativa y no taxativa. Así, en primer lugar, la necesidad de adaptar y adaptar el *Ombudsman* a un sistema *presidencialista* como el nuestro, toda vez que los modelos históricos, determinados y concretos, provienen en su totalidad de sistemas parlamentarios y de países con tradición monárquica. El instituto se originó dentro de un sistema cuya forma de gobierno era una monarquía con régimen de gobierno propia-

mente parlamentario; pero debemos tomar en cuenta que nuestro sistema es presidencialista fuerte, lo cual habla a favor, es decir que abunda todavía más en pro de la ventaja que puede tener este instrumento, toda vez que sabemos que toda nuestra burocracia y toda la tecnoburocracia (que es la parte más novedosa y más privilegiada dentro del aparato burocrático) reporta en definitiva en una relación cuyo único centro de imputación es el poder Ejecutivo.

La segunda puntualización: hay que tomar en cuenta nuestro tipo de Estado, que es *federal*. La mayor parte de los antecedentes del comisionado parlamentario pertenecen a Estados de forma unitaria (o de forma unitaria descentralizada) y fundamentalmente de formas centralizadas. En nuestro país el reparto de competencias entre el orden nacional y los órdenes locales lleva a que, muy probablemente, haya que tomar como dato de tiempo la necesidad de armonizar la implantación de un instituto de este tipo en el orden nacional, con los órdenes locales; porque podría ocurrir —de otra manera— que hubiera muchas más protecciones en un orden que en el otro, ya sea que se comience por el orden local o que se comience por el orden nacional. Por ejemplo, hay noticia que en el orden municipal (es el caso de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires) existe un proyecto en vías de consideración que ha sido presentado por el propio Departamento Ejecutivo al Consejo Deliberante, de modo que se debe hacer una sincronización de tiempos, a efecto de que el sistema no llegue a desfasarse por situaciones que, por un lado, revelan un gran armazón jurídico y, por otro lado, revele la presencia de situaciones incongruentes.

Un tercer aspecto es el de la imperiosa necesidad de ajustar este instituto dentro de un *régimen integral del control*, que es frondoso y múltiple, y que en nuestro país tiene además la característica de un cierto caos legislativo, dado que no hay leyes orgánicas que realmente contemplen con necesaria armonía el funcionamiento de todos estos institutos de control. Basta, como ejemplo, decir que en nuestro país no existe una *ley orgánica* del Ministerio Público; y que somos uno de los pocos países del mundo (tal vez el único) que no tiene una ley de ese tipo; como consecuencia de lo cual hay una gran dispersión en torno a la estructuración del Ministerio Público a partir de la Procuración General para abajo: superposición de funciones, confusiones que provocan equívocos y, a veces, se producen conflictos por la falta de una normativa más o menos cierta. Todo ello conduce a que el valor seguridad jurídica, que se expresa entre otras cosas por la certidumbre normativa, no se cumple en nuestro dispositivo de control.

Hay institutos como la Fiscalía Nacional de Investigaciones Admi-

nistrativas, que han tenido un crecimiento considerable y están ya, a nuestro modo de ver, definitivamente acreditadas dentro del cuadro de nuestras instituciones; pero no falta quien quiere sacudir ese cuadro normativo, a veces con finalidades meramente coyunturales, y crear entonces una vibración dentro del sistema de control, que lleva en definitiva a confundir más las cosas. Un exministro de Justicia del gobierno de *facto* se ocupó de preparar un proyecto para desajustar totalmente la Fiscalía Nacional de Investigaciones, proyecto ante el cual la Federación Argentina de Colegios de Abogados salió al paso para evitar que se materializara y que felizmente no cuajó, aunque podría repetirse en el futuro algún caso por el estilo.

Además, instrumentar el *Ombudsman*, no tiene por qué significar desarmar otros institutos: aquello de "que se arma un santo desvistiendo a otro", es también aplicable para esto. No hay por qué pensar que la creación de esta nueva herramienta tenga que significar la erosión, la supresión o la contradicción con instrumentos que ya están probados y que, además, tienen un campo de acción específico con competencia determinada, que no obstruyen ni se superponen con aquellas que le serían adjudicadas al comisionado en el caso que fuera creado. Pero sí es necesario armonizar todo esto, para lo cual parece conveniente que el lanzamiento del *Ombudsman* vaya simultáneamente acompañado con la ordenación jurídica integral a través de una *ley orgánica* de todo el tema del control o, por lo menos, del aspecto vinculado con el Ministerio Público, la Fiscalía Nacional y otros dispositivos que están allí en funcionamiento.

Cuarta observación: la necesidad de no pretender el perfectismo sino el perfeccionismo. Esto no es un juego de palabras sino que quiere decir lo siguiente: lo perfecto es enemigo de lo bueno, se ha dicho muchas veces, y, consecuentemente, en esta materia no hay que aspirar a una regulación totalmente completa o absolutamente detallada, definitiva y final, toda vez que la criatura que vamos a lanzar, al no tener tradición entre nosotros, hay que dejarla crecer. Quedará por un buen tiempo *in fieri*, es decir, en crecimiento o en desarrollo; y su perfil definitivo no estamos en condiciones de decir hoy cómo va a ser, cuando todavía no existe el órgano ni lo imaginamos en sus primeros pasos. Saber cuál será el espacio que en definitiva va a ocupar, dependerá de muchas cosas y, fundamentalmente, va a depender del empuje que le den sus titulares, puesto que en toda institución que se crea, el titular de la nueva entidad contribuye mucho a la determinación de su perfil. Esto no significa adherirse a la teoría de Carlyle sobre el rol de los héroes, pero significa, sí, reconocer casos como, por

ejemplo, el impulso que Marshall imprimió y que tanto contribuyó a que la Corte de Estados Unidos tuviera el perfil que tuvo, porque sus treinta y tantos años de presidencia fueron los que realmente convirtieron a la Corte en un poder de Estado y no en una simple agencia como había sido hasta ese momento. Puede ocurrir lo mismo en el caso del *Ombudsman*.

El segundo elemento es la receptividad en el pueblo: que el administrado vea en él la posibilidad de utilizar una herramienta apta; y, tercero, la reacción de la burocracia, de modo que los funcionarios que se sientan controlados actúen en el sentido de convalidar la eficiencia del nuevo órgano y no de convertirlo en letra muerta. Este último riesgo se produciría si de entrada fracasara la institución, tal como pensaba Marshall que podría haberse frustrado la Corte si una sentencia en el caso "Marbury vs. Madison" no hubiera sido cumplida por Jefferson; en ese caso, con certeza nunca más se hubiera hablado de la Corte. De modo que en el caso del *Ombudsman*, la prudencia y eficacia del funcionario que lo titularice; la diligencia, entusiasmo y actividad de los administrados que lo movilicen; y la adecuada respuesta del aparato burocrático a los requerimientos y medidas que disponga el órgano, son tres elementos que van a definir en gran medida el perfil interior y ulterior del comisionado.

En cuanto a esto, el mejor camino a seguir es ir creando conciencia: hay que forjar una actitud mental en los administrados; pero sin creer que el nuevo órgano va a estar dotado de la fuerza del rey Midas, que lo sana todo o que regulariza todo lo que cae bajo su control. Tampoco hay que desanimar al administrado presentándole una criatura excesivamente compleja, tanto que no se vea realmente cómo opera ese instrumento; y, sobre todo, también contribuiría el crear conciencia acerca de cuál es el sentido institucional (y la oportunidad con que se pueda cumplir ese sentido institucional) al cual responde el comisionado parlamentario. Hay en esto un simil, salvando la distancia, con la figura de aquel resorte que tienen la justicia y los justiciables (no ya el administrado) cuando se enfrenta a una situación de las que la jurisprudencia llama de "privación de justicia", que resulta cuando no media órgano que eficientemente se haga cargo de su acción. Para este caso hay un recurso llamado de *privación o denegación de justicia*, ante la Corte Suprema, que se convierte en el órgano que debe suplir esa laguna por falta de jurisdicción apta. Aquí es *mutis mutandi*, lo mismo, desde el momento que cuando utilizamos otros resortes, el administrado toma conciencia de que al no surtir efectos resulta que esos otros instrumentos no son vías aptas. A partir de en-

tonces el administrado está en condiciones de emplazar a este nuevo órgano para que remueva el obstáculo; pero esto supone dar pasos que llevan a perfilar la idea del comisionado, no como un resorte sino como el último recurso (no al de menor importancia), dicho en el sentido de que es el recurso al que hay que acudir cuando no están los otros remedios, o cuando estando a mano, es evidente que no surten efecto.

Y, por último, también hay aquí otra comparación muy necesaria para poder ubicar realmente el punto medio donde debe incursionar el comisionado parlamentario: este es el tema del *obstruccionismo*. La focalización sobre la defensa del administrado y sus derechos está perfilada en una óptica en la cual se parte de varios puntos *a priori*, en los que subyace una concepción personalista y no una concepción transpersonalista: el hombre es un fin en sí mismo, el hombre no es medio o herramienta. Son el dispositivo jurídico y el aparato estatal los que sirven de medio, porque sólo el hombre tiene fines, ya sean individuales o sociales. En cambio, las corporaciones, las entidades y el Estado, tienen finalidades, tienen objetivos pero no fines (éstos son evidentemente humanos, partiendo de una concepción personalista). Pero todo lo que llevamos en las notas y que podemos poner con entusiasmo en el perfil del instituto, puede llegar a convertirlo en un elemento de obstrucción, es decir, en una herramienta impeditiva del normal funcionamiento de la administración. Aquí estaríamos en ese punto tan difícil de precisar (como dicen los poetas: entre lo sublime y lo ridículo hay sólo un milímetro) en el que el problema se asemeja al gran tema de la descentralización; ya que todo aquel que actúe en un ordenamiento democrático en la regulación jurídica del Estado sabe y conoce que la descentralización tiene su límite, porque es cierto que la misma es buena, pero es buena en la medida en que no sea llevada a un límite tal en que traspuesto ese límite caigamos en el terreno de la ineficacia. Sabemos que la descentralización es garantía frente a la arbitrariedad y que la descentralización es una herramienta protectora de la libertad, de los derechos, etcétera. Pero sabemos que si se descentralizara *ad infinitum*, se caería en la ineficacia total: y con el *Ombudsman* puede ocurrir lo mismo. Aquí, el instrumento tiene que tener fuerza (mucho fuerza), pero no puede estar articulado en su mecanicidad de manera tal que pueda ser desvirtuado con un ejercicio irracional, para cumplir finalidades que perviertan el normal funcionamiento de la administración. Dicho con otras palabras: debe ser instrumentado como protección y como reparación, pero no como instrumento de perversión o de obstrucción del sistema administrativo

y del aparato estatal, porque de esa manera ocurrirá lo mismo que con respecto a las exageraciones de la descentralización.

A manera de síntesis, cabe decir como aval o como opinión de estímulo para que se avance en los proyectos tendientes a dar forma jurídica a una herramienta tan importante como el comisionado parlamentario, que con los términos que en la música sinfónica se suele significar un *allegro ma non troppo* (es decir, entusiasmo, pero no demasiado), lo mismo vale para el *Ombudsman*, a fin de no crear una expectativa que, como toda expectativa, se va extendiendo, y, si luego se le defrauda, esto causa desazón muy grande. El peor servicio que podríamos causarle a la idea del comisionado parlamentario, y el peor servicio que causaríamos a la idea de la defensa de los derechos y de los intereses (que es lo que realmente interesa), sería crear una expectativa exagerada o sobredimensionada respecto de su aplicabilidad, para después aterrizar sobre una cosa sin sentido; y ello, al defraudar esa expectativa, llevaría a una desilusión más en torno a la utilidad del derecho como herramienta de defensa del hombre.