

Entrevista a Joaquín Ruíz-Giménez

Joaquín Ruíz-Giménez, abogado y doctor en Derecho, fue Ministro de Educación en 1956 durante el gobierno del General Franco. Es fundador de la Democracia Cristiana española, Director de la revista "Cuadernos para el desarrollo" y Catedrático en la Universidad Complutense de Madrid. En 1982 la candidatura del Dr. Ruíz-Giménez para Defensor del Pueblo fue aceptada por unanimidad en el Parlamento español.

A su paso por Lima, en momentos en que se debatía la instalación de la Defensoría del Pueblo de la Fiscalía de la Nación, el Dr. Ruíz-Giménez concedió a Thémis la entrevista que transcribimos a continuación.

Thémis: ¿Cuál ha sido su experiencia como Defensor del Pueblo en España?

Joaquín Ruíz-Giménez: Bueno, se trata de una Institución nueva, que es introducida en nuestra Constitución de 1978, pero no se regula hasta una Ley Orgánica de 1981 y no se nombra al primer Defensor del Pueblo hasta Diciembre de 1982. Ahora se cumple exactamente tres años. Propuse a las Cámaras a mis dos adjuntos y no hubo discrepancia. Mis proposiciones fueron aceptadas por unanimidad, ¿y por qué insisto en esto? porque eso es lo que nos da autoridad, esta es una institución compleja, de poderes de convencimiento, pero claro, su autoridad moral depende de que la respalde todo el grupo parlamentario, es decir que la acción que ejerza la institución del Defensor del Pueblo no sea partidista, sino supra-partidista y esté al servicio de todos los ciudadanos, sea cual sea su ideología, su edad, su sexo, su radicación en cualquier parte de España, etc.

Sustantivamente el balance de estos tres años, con sus luces y sus sombras, con sus dificultades y sus logros, es a mi juicio sustancialmente positivo. En primer término porque la gente, los españoles, han acudido con confianza, a veces desbordando los obstáculos iniciales, porque claro 300,600 quejas del primer año 1983, 24,500 del segundo año 1984, y ya más de 16,000 cuando yo salí a finales de noviembre de España, para el tercer año, es un volumen muy importante, aunque una parte de esas quejas no entran estrictamente en nuestra competencia, porque son pro-

blemas de Derecho Privado, diríamos, para entenderlos, son problemas en los que falta uno de los puntos de conexión que determine nuestra competencia. Nuestra competencia viene determinada por dos factores: por una parte, que esté en juego uno de los derechos constitucionales, es decir uno de los derechos reconocidos en la Constitución. Debo aclarar que no son sólo los derechos cívicos y los políticos y las libertades públicas clásicas, sino también los derechos económicos, sociales y culturales, pero tiene que tratarse de derechos enunciados en la Constitución y no derechos adquiridos en virtud de contratos de derecho civil, de derecho mercantil, de derecho fiscal, administrativo, etc. Y el segundo punto de conexión es que ese derecho haya sido infringido, por acción u omisión de cualquier órgano de la administración pública, del ayuntamiento, municipalidades, hasta departamentos ministeriales, empresas públicas, empresas privadas pero concesionarias de un servicio público, por ejemplo, una línea de transportes que ejerza un servicio público, una línea de electricidad, una compañía telefónica, etc. El ámbito es muy amplio, y es el que determina nuestra competencia. La experiencia de estos tres primeros años nos indica que aproximadamente un 40 o/o de las reclamaciones que nos llegan no entran dentro de nuestra competencia. Son problemas para que los lleven abogados, en libre servicio profesional, de lo contrario nosotros nos transformaríamos en monopolistas de la acción forense en España.

Para que nosotros intervengamos hace falta que aparezca una conexión con la organización adminis-

trativa y que esté en juego un derecho reconocido en la constitución.

Del total de quejas recibidas, un 60 por ciento nos corresponden, el volumen es muy grande. Algunas veces nos preguntan por qué ha acudido tanta gente, y es que los españoles no están bien protegidos en sus derechos. Las razones son varias. En primer lugar por la novedad de la Institución, claro, derrpente se dice hay un Defensor del Pueblo, el nombre es hermoso pero excesivo, porque si se hubiera llamado Ombudsman, como en los países escandinavos, o Mediador como en Francia o Comisario Parlamentario como en Inglaterra despertaría menos ilusiones y menos expectativas, pero llamarse Defensor del Pueblo es mucho. En parte la gente acudía al principio al Defensor del Pueblo, como si fuera a acudir a un traumatólogo, para que haga el milagro de resolverle un problema que lleva años sin resolver. Poco a poco ha ido disminuyendo el volumen de quejas. En el año 1983, como ya dije, 300,600, el año 1984 24,500, este año lo terminaremos con unas 16,000 ó 17,000. El número ha ido disminuyendo porque también la gente ha ido adquiriendo más información, más noticia, mejor conocimiento de cual es nuestra competencia, que cosas no deben ser llevadas al Defensor del Pueblo. Ese es un primer rasgo importante, la confianza de la gente. Segundo: suficiente diálogo, suficiente celeridad por parte de la administración pública en contestar a nuestros requerimientos. El mecanismo es que cuando recibimos una reclamación, una queja nosotros la asumimos si consideramos que entra dentro de nuestra competencia, y que tiene solamente una apariencia, unos indicios de estar fundada. Al asumir la queja, la sometemos a trámite, la apoyamos ante el órgano correspondiente de la Administración Pública exigiéndole, responda en un plazo relativamente breve, de 15 días ampliables a otros 15 días más, si el problema es complejo. Se solicita al órgano administrativo nos conteste sobre la queja formulada, que nos dé la información más amplia posible sobre el porqué a ese ciudadano se le ha infringido un derecho o no se le ha atendido en una reclamación que estimamos legal y fundada. Si la Administración no nos contesta en ese lapso, hacemos un recordatorio, esta vez constriniéndolos; podemos incluso prevenir que si no se nos contesta en un plazo determinado, apreciaremos resistencia a la acción del Defensor del Pueblo, pudiendo incluso pedir la iniciación de un expediente disciplinario contra el funcionario que no nos conteste; y si se transforma en una pasividad, digamos que podríamos iniciar un procedimiento penal contra el funcionario.

Existe un tercer aspecto importante a mi juicio. En el marco de nuestro diálogo con la administración se han producido por parte nuestra recomendaciones, en el sentido que las hacen los organismos internacionales. Hemos propuesto reformas de criterios de interpretación de normas existentes, que consideramos se han ido quedando obsoletas y desproporcionadas al

momento actual, proponiendo una interpretación más equitativa, más flexible, más dinámica de la norma. Si creemos que no basta con modificar la interpretación, sino que es necesario modificar la norma en sí misma, trátase de una norma reglamentaria, una ordenanza, un decreto, una orden ministerial, proponemos la reforma adecuada de esa norma para evitar que en un futuro se originen quejas de este tipo, de esa índole, y si creemos que no basta ni siquiera modificar una norma reglamentaria, sino que esa norma reglamentaria se apoya en una ley que a nuestro entender no es congruente con el espíritu de la Constitución, proponemos a las Cortes Generales una reforma legislativa. En este tercer punto, en esta tercera dimensión del problema hemos obtenido ya, más de una reforma de una norma importante. La función del Defensor no se limita a ir encontrando soluciones puntuales para quejas o reclamaciones individualizadas de ciudadanos, sino que incluso hemos ido promoviendo cambios normativos, en busca de adecuar mejor la norma a las necesidades de un proceso de cambio social, como el que se está viviendo en España. Hemos logrado ya, unas cuantas reformas legislativas o reglamentarias de interés. Por eso puedo decir que sustantivamente la impresión de estos tres años es favorable.

Pero el contrapunto, lo que nosotros nos damos cuenta que todavía no hemos logrado, es que se varíen aquellas leyes cuyo cambio implica un aumento considerable del gasto público.

Bien, más o menos esto sería lo que yo puedo decir a ustedes de esta experiencia de los tres años. Nos quedan todavía dos años, porque el mandato del Defensor del Pueblo y sus colaboradores es de cinco años, un año más que el mandato del Parlamento, que la duración de cada legislatura, y eso se hizo a propósito para que la institución del Defensor del Pueblo y sus colaboradores en el último año en que actúen rindan cuentas a un parlamento que no los eligió, sino a un parlamento nuevo, renovado por la votación popular, y es claro que nos interese muchísimo que el nuevo parlamento aprecie la labor realizada durante el último año de nuestra tarea, y si es necesario y conveniente, nos renueve el mandato hacia el futuro, o nombre otros. Ese es un control muy importante para la autenticidad del esfuerzo que todos tenemos que hacer.

Thémis: En el caso peruano, el artículo 250 de la Constitución ha dado la función del Defensor del Pueblo al Fiscal de la Nación o la Fiscalía de la Nación que es una entidad autónoma. Sin embargo, han pasado casi cinco años desde la promulgación de la Constitución y el Defensor del Pueblo como institución no ha funcionado en el país. Existen constitucionalistas que opinan que hay una grave contradicción en nuestra Constitución, al otorgar al Fiscal de la Nación la facultad de Defensor del Pueblo, dado que la principal función social del Fiscal es acusar, más no en el sentido de que debe cumplir un Defensor del Pueblo. Objetan también que existen otras instituciones dentro de nuestro ordenamiento jurídico y polí-

tico que llevan a cabo la defensa del pueblo en un sentido amplio, por ejemplo los senadores, los parlamentarios e instituciones como la Contraloría y el Tribunal de Garantías Constitucionales. Quisiéramos conocer su opinión sobre el caso peruano.

Joaquín Ruiz—Giménez: La institución del Ombudsman, que en España se llama "Defensor del Pueblo", no puede ser igual en un Estado de alto nivel de desarrollo social, cultural, etc., que en un Estado que está todavía en vías de desarrollo; no puede ser igual en un Estado que tenga las dimensiones de Escandinavia, por ejemplo, de Suecia, Noruega, Dinamarca. Si bien siempre es necesario que se encaje la institución en un país en donde haya ya un contexto democrático en marcha, la institución es de alguna manera un cierto signo de identidad de que ese Estado realmente avanza en una lucha efectiva, no meramente retórica, por los derechos humanos. Yo respeto plenamente lo que se hace en cada país, y he dicho que la institución del Ombudsman no es un traje, hecho de una vez para todos, es un traje que hay que hacer a la medida de cada pueblo, por lo tanto lo que se haga en el Perú, lo respeto. Lo que si les puedo decir, es que el modelo original y típico del Ombudsman es el de Comisionado del Parlamento, esto es, del Poder Legislativo y no del Poder Judicial ni del Poder Ejecutivo. ¿Por qué? Porque el parlamento representa, por lo menos en los países de estructura democrática, la soberanía popular, entonces es la voz del parlamento o la mano del parlamento para defender los derechos de todos los ciudadanos y tiene mucho más proximidad al ciudadano que al Estado, que a la administración, sobre todo si su tarea es vigilar a la administración. Segundo, porque las instituciones como el Fiscal de la Nación, aquí o el Fiscal General del Estado en España, tiene más bien una actividad ligada a los procesos judiciales, es decir, a los casos de infracción del Código Penal y buscan más defender la ley y defender a la sociedad que defender a la persona individual. Naturalmente, que si una persona individual es objeto de un robo, el Fiscal acusa al ladrón y en ese aspecto defiende el derecho de la persona robada, pero es otro tipo de defensa, la que está encomendada a los Ombudsman en el mundo, son más bien cuando por inactividad, facilidad, errores incluso, que no entran dentro de la órbita penal, un ciudadano sufre por una lesión en su derecho por parte de algún órgano de la Administración Pública y en ese aspecto los fiscales, por ejemplo de España, no ejercen una función propiamente de defensa de los ciudadanos, por eso nuestros legisladores incluyeron la institución del Defensor del Pueblo como el Ombudsman clásico, que venía del modelo escandinavo. No quiero decir con esto que a un fiscal no se le pudiera confiar actividades semejantes a las del Ombudsman, así como se ha hecho en el Perú, y en Costa Rica, donde es también una dependencia de la fiscalía la que se ocupa de esto (aunque han procurado que no sea el mismo fiscal el que se ocupe de los asuntos penales, sino un fiscal especial dedicado a eso). No creo que eso sea lo esencial, pero lo que sí es muy importante es que la elección no depende de na-

die orgánicamente, y que funcionalmente no dependa de ningún otro poder que no sea el Poder Legislativo. La verdad es que la experiencia demuestra, que en los países donde el Ombudsman es independiente de la fiscalía, o independiente del Poder Ejecutivo es donde está siendo fructífera la Institución.

En otros países, por ejemplo en Francia y en Inglaterra, necesariamente la queja tiene que pasar a través de los parlamentarios, es decir el mediador Francés no recibe la queja más que a través de un senador o de un diputado, y lo mismo pasa en el parlamento inglés, en la cámara de los diputados, tiene que ser un miembro de la Cámara de Diputados de los comunes de Inglaterra el que transmita la queja al Defensor del Pueblo —allí el Comisario Parlamentario—. En cambio, en España, el ciudadano puede acudir directamente a nosotros, tiene las puertas abiertas, no tiene formalismo alguno, no tiene que hacer un escrito argumentado por un abogado, basta solamente que nos escriba una carta. Muchas veces la inmensa mayoría de las cartas que nos llegan son cartas autógrafas, provenientes de niveles de población económica y culturalmente mas bajos que el nivel medio, aunque en España, la institución se llama Defensor del Pueblo y el pueblo es el conjunto de ciudadanos de una región, la realidad es que el pueblo más llano, el pueblo más sencillo, el pueblo más pobre es el que acude a nosotros. También conocemos a veces, de conflictos importantes, como el que tuvo lugar con motivo de la Ley de Reforma de la Función Pública que anticipó la jubilación de los 70 años a los 65; acudieron los catedráticos, acudieron los diplomáticos, acudieron los ingenieros, abogados del estado a intentar defender esos cinco años de vida que se les suprimía, acudieron al Defensor del Pueblo. Es decir, también los estratos de niveles más altos acuden a nosotros, pero la inmensa mayoría, un 70 por ciento de las quejas, nos vienen de mujeres y hombres de ambiente de cultura primaria o a lo más de cultura secundaria.

Bueno, si aquí el fiscal puede cubrir esas tareas con eficacia, estupendo. Lo importante es que haya un Defensor del Pueblo, si la experiencia demuestra que no rinde todo ese fruto, valdría la pena que se reformulara el modelo, no se trataría de suprimir sino de añadir una institución que no toque la Constitución, y eso se puede hacer con una ley ordinaria, si la experiencia no dá resultados se puede cambiar, no haría falta incluirlo en el texto Constitucional. Existen muchos países que no lo tienen incluido dentro de su Constitución, entre ellos Francia, España si lo tiene, Portugal lo tiene, pero no es necesario de incluirlo dentro de la Constitución.

En España el artículo 124 de nuestra Constitución señala que, el Ministerio Fiscal tiene que defender los derechos humanos, pero dice el Artículo, sin perjuicio de las facultades que se atribuyen a otros órganos, entre ellos el Defensor del Pueblo. Por eso a mi me parece que se puede coordinar, compatibilizar las funciones tutelares de los derechos humanos y de

promoción de convicciones de los derechos de carácter económico, social y cultural que estén atribuidas a distintos órganos jurídicos políticos, sean los alcaldes, sean los Defensores del Pueblo, sean los Diputados, sean los Senadores, me parece que las necesidades de los pueblos son tan grandes que no se trata de andar mirando con lupa, las fronteras de la competencia sino de estimular a todo el mundo a que pongan de todo su esfuerzo en hacer más justa y en tanto más humana la vida en sociedad, esa es nuestra visión del problema

Thémis: Como defensor de los ciudadanos frente a la administración, tiene el Defensor del Pueblo público distinto al que la mayoría de la gente está acostumbrada, no es un representante de la intervención del Estado, sino más bien un representante de la acción solidaria.

Joaquín Ruiz—Giménez: Exacto, lo han distinguido perfectamente. Ejercemos una función pública pero no somos funcionarios de la Administración, ejercemos un diálogo con los ciudadanos y con los extranjeros que acuden a nosotros que vivan en España, procuramos exonerar, liberar de cualquier peso burocrático, nosotros no queremos empapelar a la gente, queremos tener un contacto lo más directo posible, una carta, a veces un telegrama, a veces simplemente basta una llamada telefónica. Si el asunto es urgente nos movilizamos sin necesidad de esperar que llegue un escrito formalizando la queja. Los escritos formalizando las quejas son solamente una carta en que cada persona nos cuenta con su estilo, y sin necesidad de invocación de norma jurídica alguna, su problema, y nosotros inmediatamente nos movilizamos y decidimos lo que sea necesario.

Lo han dicho muy bien, somos funcionarios del pueblo y no funcionarios del Estado, funcionarios al servicio del pueblo en nombre de quienes no son funcionarios en el sentido administrativo sino representantes del pueblo en nombre de los diputados y los senadores, por eso es la imagen más clásica y más auténtica del Ombudsman, ser comisionado del parlamento, no ser pieza de la Administración ni de otro de los dos poderes, el Poder Judicial.

Thémis: Como defensor de los ciudadanos frente a la administración, tiene el Defensor del Pueblo que actuar siempre a instancia de parte o puede actuar de oficio.

Joaquín Ruiz—Giménez: No, eso está muy bien visto, podemos actuar a instancia de parte y en la mayor parte de los casos podemos actuar de oficio. Con los medios de comunicación social, poniendo cada mañana, la radio, leyendo el periódico o viendo un programa de televisión, si se presenta un tema colectivo humano donde vemos que están en juego los derechos constitucionales, nos movilizamos sin esperar a que una persona individual o una persona jurídica nos lo pida. Podemos hacerlo en forma propia, es más, cuando lo hacemos en forma propia, lo hacemos con más desenvoltura, con más desembarazo, lo hacemos

digamos, sintonizando más la opinión colectiva que los intereses privados muy legítimos de una persona individual, lo estamos haciendo así cada vez más, cada vez más estamos movilizándonos al tener noticias de alguna infracción de un derecho humano básico. Hay un punto muy importante que ha podido apreciarse en el contacto con Argentina ahora, ya que también ahí se vive el peligro de deformar la concepción de derechos humanos. Los derechos humanos no son sólo el derecho a la vida, el derecho a no ser torturados, el derecho a que la policía no allane el domicilio y el derecho a no desaparecer por culpa de fuerzas para-policiales. Eso es lo que obsesiona por ejemplo a la Comisión de Derechos Humanos de Argentina, y me imagino que alguna de las Asociaciones de Derechos Humanos de aquí, eso es un consenso muy respetable de los derechos humanos, son aquellos derechos en los que están en juego ciertos aspectos de integridad física de la persona o de su libertad, el consenso de los derechos humanos fundamentales. Pero los derechos constitucionales son mucho más amplios y por tanto menos partidistas, es decir no se puede usar el Consejo de Derechos Humanos como una arrojadiza contra otros ciudadanos, como si unos estuvieran dedicados a infringir los derechos humanos, y los otros simplemente a defenderlos, yo creo que todos tenemos que defender los derechos humanos, porque de alguna manera todos contribuimos a su infracción. De la insatisfacción de los derechos al empleo, a la asistencia sanitaria, a la vivienda económica, etc., no se puede culpar sólo al Estado o a la administración. Todos los demás miembros del cuerpo social tenemos que aceptar la responsabilidad, como la falta de solidaridad humana, por no pagar los impuestos, por fraudes fiscales que hacen que el Estado no cuente con los medios para construir nuevas viviendas o mejorar los transportes, a mí me parece que todos debemos de ser conscientes de que somos a la vez todos, de alguna manera generadores de las infracciones a los derechos humanos y todos tenemos el deber de restaurar la justicia, haciendo que los derechos humanos se respeten para todos. A mí me parece que hay que tener una concepción integral universalista de lo que son los derechos humanos y no restringir los derechos humanos exclusivamente a aquello de que se ocupa por ejemplo, Amnistía Internacional, porque no son todas las problemáticas de los derechos humanos, no son todas las libertades públicas, ni todas las garantías judiciales las que están en juego. En los derechos humanos está también el derecho al trabajo, el derecho a la vivienda, etc.

Hay el riesgo de caricaturizar la imagen de los derechos humanos y de hacer que ciertos sectores de la población empiezan a mirar con recelo a quienes defendemos los derechos humanos, pensando que somos nobles o marxistas. No, los que defendemos los derechos humanos creemos en el ser humano, no solamente como un ser político sino también como un ser social, un ser cteyente y un ser que necesita la familia, necesita el alimento, el trabajo. En la medida que seamos capaces de tener una visión íntegra de la dignidad de la persona humana y sus derechos, entonces seremos un verdadero servicio a los derechos humanos.