

Adecuada dinámica de poderes desde el entramado de derechos

Por Pablo Ángel Gutiérrez Colantuono

Nuestra postura hace tiempo es la de resignificar a las administraciones públicas dentro del desafío que nos propone un nuevo orden. Ordenamientos globales, un aparente desorden y la fragmentación del mismo desde la centralidad de las personas en sus dimensiones individuales sociales y universales, representan las notas quizás más típicas de este nuevo orden.

Global por la incidencia desde el “afuera” en el aquí y ahora; desordenados por la multiplicidad de construcciones normativas, interpretativas y de centros de producción de derecho con lógicas y pertenencias múltiples; fragmentado desde el diverso tratamiento según los sujetos y/o sus especiales circunstancias que los rodean – desde la calidad de usuarios consumidores, pasando por comunidades originarias, hasta la dimensión de las generaciones venideras propias de lo ambiental, cada una de ellas con sus propias reglas – centralidad de la persona desde sus múltiples dimensiones, individuales, sociales y universales. Todo ello nos permite pensar la relación ciudadanía-administraciones públicas desde una nueva lógica distinta, pese a que pervivan obstinadamente estilos y miradas ancladas en dimensiones reglamentarias, legales y constitucionales propias de otros tiempos.

Es en este contexto que nos proponemos reflexionar a partir de un interesante dictamen del máximo organismo de asesoramiento jurídico de una administración y el posterior decreto reglamentario dictado por el Poder Ejecutivo Provincial –en adelante PE–. Ello como muestra novedosa en la actual dinámica de poderes de cómo es posible resolver en un sentido distinto las tensiones que emergen en la relación ciudadanía administraciones públicas.

Veamos.

Desde determinado sector de empleados públicos, junto a su sindicato, solicitaban la incorporación de una nueva licencia al estatuto aprobado por ley: la licencia para mujeres víctimas de violencia. En el marco constitucional local le está prohibido expresamente al PE el dictado de decretos de competencia legislativa, sea por decretos de necesidad y urgencia sea por decretos delegados¹. Aparece así el desafío de adoptar una decisión dentro de una dimensión rígida de los poderes ponderando el reclamo legítimamente construido colectivamente, ante la ausencia de una ley en el tema.

Pero ello no es todo. También debió considerar el PE las estadísticas que exhiben un estado de situación por demás alarmante en el tema al cual era llamado a tomar una decisión. En efecto el “Nuevo

¹ Constitución del Neuquén art.12: Los Poderes públicos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no podrán delegar sus atribuciones, ni los magistrados y funcionarios sus funciones bajo pena de nulidad. Ni unos ni otros podrán arrogarse, atribuirse ni ejercer más facultades que las expresamente acordadas por esta Constitución y las leyes que reglamenten su ejercicio.

informe del Observatorio de la Violencia contra las Mujeres”² indica que el promedio de denuncias por día en la provincia del Neuquén es de 28 -período enero-marzo de 2017-. En el primer informe -trimestre agosto-octubre de 2016- habían sido de 16. Existe una total de 2.207 denuncias registradas. De ese total 1.962 personas denunciaron una vez y 245 lo hicieron en más de una ocasión. El género del agresor es varón en el 84 por ciento de los casos. El 91 por ciento de las mujeres denunciantes sufrió violencia más de una vez, lo que constituye un factor de riesgo. El 63 por ciento de las mujeres en situación de violencia tiene entre 20 y 39 años. En el 74 por ciento de los casos las denuncias se realizan contra ex parejas, seguidos por parejas o novios.

Es en ese contexto de la realidad y dentro de la dinámica de poderes indicados que el PE se encontraba frente a la necesidad clara de adoptar medidas a fin de contener y dar protección a mujeres que se encuentren en dicha situación de vulnerabilidad .

Parte de esas medidas es aquella reclamada colectivamente por el sindicato de incorporar la nueva licencia aunque su instrumentación claramente escapara a la competencia del PE. Ello sin dejar, desde ya, de priorizar políticas públicas activas y transversales en la prevención de este lamentable flagelo creciente. Obligación que alcanza, por cierto, a toda la sociedad, y no sólo a los poderes.

¿Como se resuelve dicha tensión? Pues con una correcta interpretación de la dinámica constitucional y convencional anclada en los deberes estatales de prevención y protección hacia un sector vulnerable especialmente protegido. Para así permitir al PE dictar el decreto reglamentario estableciendo la nueva licencia en el estatuto, pese a ser esta una competencia, en la mirada constitucional local, ajena a su ámbito como explicamos.

¿Como se argumenta la solución? El encuadre brindado por la Asesoría General de Gobierno al tiempo de dictaminar sobre la viabilidad de instrumentar en sede del PE la modificación estatutaria vía reglamento administrativo nos lo explica: “En opinión de este Órgano Asesor resulta oportuno señalar que el tema en análisis, dada su sensibilidad, remite inexorablemente al estudio y aplicación de normas de jerarquía constitucional que imponen una serie de obligaciones en titularidad del Estado tendientes a adoptar dentro de su jurisdicción y competencias medidas efectivas tendientes a asegurar la vigencia de los derechos reconocidos tanto en la Constitución Nacional como en los instrumentos internacionales que integran el bloque de constitucionalidad”.

Con correctas y oportunas citas del Pacto de San José de Costa Rica , la Convención de Belem do Pará, la Convención sobre eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer , se apalanca para dar visos de juridicidad al reglamento propuesto en que “...la referencia a ‘medidas de otro

² Elaborado el 09 de junio de 2017 por la Subsecretaría de las Mujeres, dependiente del Ministerio de Ciudadanía de la Provincia del Neuquén (Ley N° 2.987).

carácter’, está indudablemente dirigida a todos los estamentos Estatales, es decir no solo al Legislativo, sino también al Judicial y Ejecutivo: el Estado es uno solo y debe, por medio de los cauces de acción de cada uno de sus poderes, adoptar las medidas correspondientes a fin de cumplir con la manda impuesta por el Pacto. Lo expuesto cobra mayor relevancia en supuestos donde se hallan en juego los derechos de aquellos sectores de la sociedad en situación de vulnerabilidad, por cuanto allí es cuanto más se requiere de la intervención estatal para la protección de quienes se encuentran en dicho entorno.”

Para desde allí concluir: “Es decir, en términos convencionales, la reglamentación del derecho reconocido mediante el Decreto sólo sería admitida –ante la existencia de una Ley que regula la relación de empleo público entre el Estado y el docente- en tanto y en cuanto se la considere temporal: hasta tanto el Poder Legislativo exprese su voluntad mediante la sanción la ley correspondiente o si antes cesaran las condiciones fácticas que habilitan el dictado del Decreto propuesto. De esta forma se cumpliría con la obligación asumida por el Estado de garantizar los derechos involucrados mediante la adopción de una medida necesaria (...) adoptada según el ordenamiento jurídico del país, sin dejar de ponderar a estos fines el principio de división de poderes desde una visión funcional y finalista del mismo, que permita una actuación eficaz y eficiente del Estado para atender las necesidades de una sociedad cada vez más compleja.”

Sobre dicha base, el PE dictó el Decreto N° 1324/17³ adaptándose vía reglamentaria la licencia por violencia contra las mujeres a quienes padezcan una situación de violencia. Materia que por cierto es competencia del legislativo pero antes bien obligación internacionalmente asumida por el PE. De allí el carácter transitorio que se le brinda a la medida adoptada.

Sin dudas, es una muestra de una administración que prioriza en su sentir y accionar la dimensión constitucional de los tratados de derechos humanos y la convencionalidad de la propia constitución.

Esperemos se multiplique esta manera de pensar a nuestras administraciones. Estas poseen un potencial ilimitado para concretar los valores éticos universales propios del nuevo orden del desorden global, diverso, fragmentado cuya centralidad es la persona en su dimensiones individuales, sociales y universales.

³ Aquí se puede acceder al dictamen y al decreto provincial https://issuu.com/pablo.gutierrez.colantuono/docs/dec_y_dict-violencia_mujeres