



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2020 - Año del General Manuel Belgrano

Informe

Número:

Referencia: Fundamentación y formalización de la propuesta

Sra Titular del INADI:

Me dirijo a Ud a fin de solicitarle tenga a bien analizar la siguiente propuesta de Disposición para reformar la estructura de segundo nivel de la Dirección de Asistencia a la Víctima a mi cargo.

1. El marco normativo

La función de tramitación de consultas y denuncias que realiza el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) resulta de suma importancia en el esquema institucional de prevención y sanción de la discriminación del Estado. El Instituto recibe consultas de los habitantes y brinda contención y asesoramiento a las víctimas de la discriminación, elabora dictámenes técnicos sobre sus casos y ofrece patrocinio jurídico a quienes quieran recurrir a la justicia..

La ley 24.515 de creación del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo establece en su artículo 4 inciso (e) que *“corresponde al INADI... Recibir y centralizar denuncias sobre conductas discriminatorias, xenofóbicas o racistas y llevar un registro de ellas”*. En base a ello, la Dirección de Asistencia a la Víctima organizó un sistema por el cuál se atienden consultas y se tramitan las denuncias recibidas para concluir con un dictamen de opinión técnica sobre el hecho denunciado. De este modo, se cumplen los compromisos asumidos internacionalmente, entre otros, en el artículo 6 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación racial, en el artículo 2 inciso (c) de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, y en el artículo 5 inciso 2 de la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad.

El Decreto 218/2012 del Poder Ejecutivo Nacional, que aprueba la estructura organizativa del primer nivel operativo del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo, establece en su anexo II que es responsabilidad primaria de la Dirección de Asistencia a la Víctima *“entender en la recepción, registro, evaluación, investigación y análisis de denuncias presentadas sobre conductas discriminatorias, xenófobas o racistas, como así también prestar el servicio de asesoramiento y patrocinio jurídico gratuito a las personas damnificadas”*. Con ese fin realizará, entre otras, las siguientes acciones: *“1. Recibir toda denuncia sobre conductas discriminatorias, xenófobas o racistas y llevar un registro de ellas mismas. 2. Investigar los hechos denunciados, reunir y producir las pruebas pertinentes de acuerdo a los medios previstos en el Reglamento de Procedimientos Administrativos... 3. Analizar y evaluar las denuncias presentadas y elaborar los dictámenes técnicos especializados respectivos...”*

En virtud de este decreto, el entonces interventor del Instituto a través de la Disposición 208/2012, estableció la estructura de segundo nivel operativo. Así, para la Dirección de Asistencia a la Víctima, creó dos coordinaciones, una de *“Recepción y Evaluación de Denuncias”* y la otra de *“Investigación y Seguimiento de Casos”*. La primera --de Recepción y Evaluación-- tiene las acciones de *“atender las consultas... brindándoles orientación e información”* y también las de *“Analizar, evaluar y emitir opinión sobre los casos de las denuncias recibidas”*. Por su parte, la Coordinación de Investigación y Seguimiento realizará las acciones de *“Investigar los casos denunciados, cuando a criterio de la Coordinación de Recepción y Evaluación... resulte necesario para una mejor evaluación”*.

Esta estructura de la Dirección, con dos coordinaciones con estas acciones se mantuvo a lo largo del tiempo. El Decreto 174/2018 ubicó al INADI bajo la órbita del Ministerio de Justicia, y por su parte la Decisión Administrativa 823/19 reformó y sistematizó la estructura de primer y segundo niveles del Instituto. En dicha oportunidad, la Dirección de Asistencia a la Víctima no fue modificada, manteniendo lo establecido por la Disposición 208/2012, con sólo un cambio de nombre de las coordinaciones. Sin embargo, el artículo 4 de la Decisión Administrativa 823/19 sí facultó a la Titular del organismo a modificar la estructura del segundo nivel organizativo sin que ello implique incremento de las unidades organizativas que la componen ni sus partidas presupuestarias.

2. Diagnóstico del funcionamiento

En los últimos años, el trabajo de la Dirección se vio incrementado paulatina pero sostenidamente. De un promedio de 1900 denuncias anuales que se registraron entre el 2008 y el 2010, llegamos a un promedio de 2500 denuncias para los años 2017 a 2019, lo que implicó un crecimiento del 33%. Esta variación no tuvo un correlato en el incremento de la planta de personal ni en la modernización de los procedimientos, lo que fue generando un paulatino atraso en la tramitación de las denuncias.

Este atraso sostenido generó que las denuncias por discriminación puedan demorar hasta tres años en obtener un dictamen de fondo, lo que atenta contra la garantía de obtener un pronunciamiento en un plazo razonable, y contra la eficiencia administrativa. Teniendo en cuenta aquellos casos que se resuelven de modo temprano y aquellos en los que se dicta resolución de fondo, la respuesta del organismo insume, en promedio, 18 meses. Sin embargo, si los casos no son conciliados de modo temprano (lo que sucede en promedio en 4 meses y medio), o las partes no llegasen a un acuerdo (que de lograrse ocurre en promedio en 8 meses), la resolución final demorará aproximadamente 20 meses.

Al mismo tiempo, lo que resulta más preocupante aún es que en los últimos años, un porcentaje muy elevado de estas denuncias terminan obteniendo una resolución negativa, ya sea por no contar con las pruebas suficientes o por no haberse podido acreditar el hecho. Así, en el año 2018, el 79% de los dictámenes de fondo que se pronunciaron fueron de rechazo de la denuncia y sólo el 21% positivo (603 resoluciones negativas frente a 156 positivas). Algo similar ocurrió durante el 2019, donde se rechazaron el 75% de los casos en los que se emitió dictamen y se dictaron resoluciones de fondo positivas sólo en el 25% de ellos (343 negativas frente a 113 positivas).

De este modo, puede observarse que al día de hoy, el caso medio de denuncia de discriminación que tramita la Dirección de Asistencia a la Víctima demora casi dos años y obtiene un dictamen negativo. Esto sucede por una sumatoria de factores: por un lado, un procedimiento fragmentado, con numerosos pases e intervenciones de diversas áreas que deben estudiar el caso desde cero; por el otro criterios vetustos sobre la prueba producida o sus cargas; y en tercer lugar, falta de articulación suficiente entre las diversas coordinaciones y con las delegaciones intervinientes.

3. Las reformas a implementar

Para garantizar el acceso a un recurso efectivo a las víctimas de discriminación –como parte de las obligaciones del Estado referidas anteriormente-- es necesario revisar estos aspectos. Por un lado, habrá que revisar el procedimiento de tramitación para hacerlo más efectivo, ágil y flexible. Al mismo tiempo, será necesario fijar estándares de prueba actuales, en consonancia con los últimos precedentes de la Corte Suprema en la materia (por ejemplo, casos “Pellicori” Fallos 334:1387 del año 2011, “Sisnero” Fallos 337:611 del año 2014, o “Castillo” Fallos 340:1795 del año 2017), y también contar con una mirada integral entre las coordinaciones y las actuaciones de las delegaciones provinciales.

Con respecto al procedimiento puede observarse lo siguiente. Según las competencias establecidas para el segundo nivel por la Decisión Administrativa 823/2019 (que mantuvo las establecidas en la Disposición 208/2012) la recepción y evaluación de una nueva denuncia está en manos de la Coordinación de Recepción, Evaluación y Dictámenes de Denuncias. Una vez considerada admisible, el expediente pasa a la Coordinación de Instrucción y Seguimiento de Casos para que se produzca la prueba necesaria. Luego de culminada dicha tarea, el

expediente vuelve a la Coordinación de Recepción, Evaluación y Dictámenes para que elabore un dictamen de opinión.

Puede observarse que con este procedimiento el expediente pasa de una coordinación a la otra, para luego volver a la primera. De este modo, el área que establece la estrategia de la investigación y de la recolección de las pruebas (Coordinación de Instrucción y seguimiento de casos) no es la misma que la que luego redacta el dictamen (Coordinación de recepción, evaluación y dictámenes), pudiendo suceder que al momento de realizarse el dictamen se requiera una prueba que no se hubiera realizado previamente. En ese caso, podrá o bien reenviarse el expediente a prueba a la Coordinación de Instrucción, o bien se le pondrá un fin al expediente con un dictamen de rechazo del planteo.

No hay que dejar de tener en cuenta que en cada pase entre coordinaciones, el expediente es trabajado por un agente distinto, que debe conocer *ex novo* el conflicto, lo que insume una alta cantidad de tiempo útil hasta que lea el expediente digital y se interiorice en el conflicto.

Es por ello que se propone una reforma al procedimiento y a la estructura de segundo nivel, que reduzca la cantidad de pases de una coordinación a la otra, y que permita idear la estrategia de producción de la prueba en vistas a lo que en definitiva querrá probarse en el expediente para poder realizar un dictamen de fondo. Deberá ser el mismo área el que produzca las pruebas conducentes y que luego emitirá el proyecto de dictamen. Esto reducirá los pases y la intervención de distintos asesores sobre el mismo expediente, lo que impactará al mismo tiempo en una reducción de la demora y en una única estrategia de producción de pruebas.

Por ello, se propone que la Coordinación de Recepción y Evaluación de Denuncias se encargue de la recepción de las denuncias, teniendo a su cargo la organización de los diversos canales de acceso al Instituto, y de este modo poder pensar una mayor apertura para acercar el INADI a quienes lo requieran. Así deberá coordinar la atención de las consultas a través de la línea telefónica gratuita (0800), a través de la atención presencial en la sede central y a través de las redes sociales, y coordinar con las delegaciones provinciales para la recepción de las denuncias en todo el país. Una vez que la denuncia sea evaluada como admisible, pasará a la otra coordinación para su tramitación.

Por su parte, la Coordinación de Investigación, Dictámenes y Patrocinio recibirá el expediente y realizará la investigación respectiva. Para ello analizará qué pruebas serán conducentes para el caso en estudio, y se producirán las pruebas respectivas. Una vez hecho eso, elaborará un proyecto de dictamen de fondo, que será elevado a la Dirección para su consideración. De este modo, la estrategia de los casos será realizado por una única coordinación, donde se producirá la prueba y se elaborará el proyecto de dictamen, y en caso de haber quedado alguna prueba esencial sin producirse al momento de redactar el dictamen, ella podrá ser realizada fácilmente y sin demoras.

Con respecto a las denuncias que ingresan por las delegaciones provinciales, serán evaluadas según los criterios que fije la Coordinación de Recepción y Evaluación, y la instrucción de la prueba será realizada en la delegación, bajo los criterios que pueda establecer con la Coordinación de Investigación, Dictámenes y Patrocinio.

La articulación entre las coordinaciones será realizada por la Dirección, para poder fijar tanto un criterio de evaluación de admisibilidad como para sentar los estándares de prueba requeridos según el caso. Es por ello que el proyecto del dictamen de fondo será elaborado por la coordinación respectiva, pero quedará a consideración del Director para su suscripción. De este modo, la intervención de modo directa del Director en la firma del dictamen, por un lado asegura la articulación entre las coordinaciones y las delegaciones provinciales, y por otro le brinda mayor jerarquía institucional al dictamen de opinión. Esto implica un involucramiento y una responsabilidad primaria del Director de Asistencia a la Víctima en la decisión final del expediente, conforme lo establecido por el Decreto 218/2012.

Este dictamen de opinión es el instrumento por el cual el INADI –como órgano especializado del Estado-- evalúa si una situación concreta constituye discriminación o no, y en su caso, qué recomendaciones deberían seguirse para asegurar su no repetición. Es el modo de garantizar una respuesta del Estado, en sede administrativa, frente a un caso de discriminación. Luego de este dictamen, la víctima podrá analizar si recurre a la justicia o non y en caso que lo requiera, podrá solicitar el patrocinio jurídico gratuito del INADI.

Estas reformas tienen por objetivo hacer más eficaz la tramitación de los expedientes de las denuncias de discriminación que se realicen ante el INADI. Esta es una obligación del Estado que debe llevar adelante acciones positivas dirigidas a evitar y sancionar la discriminación. Como ha recordado la Corte Suprema “*el principio de igualdad y prohibición de discriminación ha alcanzado, actualmente, un nivel de máxima consagración y entidad: pertenece al ius cogens, ‘puesto que sobre él descansa todo el andamiaje jurídico del orden público nacional e internacional y es un principio fundamental que permea todo ordenamiento jurídico’*” (CSJN, “Alvarez c. Cencosud”, Fallos 333:2306). Este mecanismo que se está reformando constituye una medida positiva para revertir o cambiar las situaciones discriminatorias existentes en la sociedad, lo que implica un deber especial de protección a las personas frente a situaciones que mantengan o favorezcan las situaciones discriminatorias. Si este procedimiento no funciona adecuadamente, las personas que recurren al Estado para terminar con la discriminación quedarán desprotegidas, fallando así en este deber especial.

Para ello, se requieren las reformas mencionadas, en ejercicio de la delegación establecida en el artículo 4 de la Decisión Administrativa 832-2019. Puntualmente, lo que se requiere es la siguiente modificación del Anexo III y del Anexo IV aprobado por la DA 823-19, para que en lo referente a la Dirección de Asistencia a la Víctima, quede redactado del modo establecido en el Anexo I y el Anexo II de esta propuesta respectivamente.

Anexo I

DIRECCION DE ASISTENCIA A LA VICTIMA COORDINACION DE RECEPCION Y EVALUACION DE DENUNCIAS

ACCIONES:

1. Recibir las consultas sobre situaciones de discriminacion y respecto de las actuaciones en las que tramiten denuncias efectuadas por los particulares, brindando orientacion e informacion, ya sea en forma presencial y no presencial, y realizando intervenciones tempranas, en el ambito de su competencia.
2. Evaluar la admisibilidad de los casos sometidos a consideracion de la Coordinacion, asi como sobre todo otro caso de presunta discriminacion que se someta a consideracion de la Direccion, ya sea por intervencion de oficio del Organismo o por consulta efectuada por cualquiera de sus areas, o por otros organismos o entidades.
3. Asistir a la Direccion cuando esta lo requiera, en la implementacion, ejecucion y monitoreo de programas tendientes a facilitar el acceso a la justicia de los colectivos vulnerados, asi como el reconocimiento de sus derechos.
4. Coordinar la recepcion y evaluaci3n de admisibilidad de denuncias en las Delegaciones del Organismo en el interior del pais, e impartir a sus agentes las instrucciones tecnicas respectivas, en el ambito de su competencia.
5. Generar protocolos y acuerdos de entendimiento y colaboracion con otros organismos estatales y no-estatales, propiciando la erradicacion de practicas de tipo discriminatorias.

DIRECCION DE ASISTENCIA A LA VICTIMA COORDINACION DE INVESTIGACI3N, DICT4MENES Y PATROCINIO

ACCIONES:

1. Entender en las denuncias sometidas a su consideraci3n, evaluar su tratamiento cuando las caracteristicas del caso tornen necesaria una investigaci3n para comprobar la existencia de los hechos, elaborar un proyecto de dictamen y elevarlo a la Direccion.
2. Intervenir en el asesoramiento tecnico especializado que le requiera la Direccion.
3. Establecer mecanismos que tiendan a dar celeridad y agilicen las instancias internas de investigacion y seguimiento.
4. Propiciar mecanismos alternativos de resolucion de conflictos que pudieran presentarse en el curso de la investigacion de las denuncias.
5. Coordinar la investigacion y, cuando corresponda, el seguimiento de casos en las Delegaciones del Organismo en el interior del pais, impartiendo las instrucciones tecnicas respectivas, en el ambito de su competencia.
6. Coordinar el asesoramiento y patrocinio gratuito a las respectivas victimas, cuando estas lo requieran y/ o las

circunstancias lo ameriten.

7. Realizar un seguimiento ex- post de los casos en que haya tomado intervencion.

8. Elaborar lineamientos respecto a las diferentes tematicas discriminatorias sobre la base de casos propios y jurisprudenciales.

Anexo II

Dirección de Asistencia a la Víctima

- Coordinación de Recepción y Evaluación de Denuncias

- Coordinación de Investigación, Dictámenes y Patrocinio