

RESEÑAS

Una propuesta de debate sobre derechos humanos y justicia administrativa

Marcos Gutiérrez González

Universidad de Chile

¶ Doyle, Margaret y Nick O'Brien. *Reimagining administrative justice: Human rights in small places*. Cham: Palgrave Macmillan, 2019, 195 páginas.

Margaret Doyle es investigadora visitante en la Universidad de Essex, en donde trabaja colaborando en el Instituto de Justicia Administrativa del Reino Unido (UKAJI), perteneciente a dicha universidad. Su investigación se enfoca en distintos mecanismos de reparación frente a reclamaciones sobre servicios públicos, como los *ombudsman* (defensor de los derechos humanos), la mediación y los tribunales administrativos, y la relación que éstos tienen entre sí. Nick O'Brien es un juez de tribunales administrativos, con experiencia en trabajos en distintos *ombudsman* del Reino Unido, tanto como asesor y como funcionario.

Este libro tiene por objetivo plantear y contribuir a un debate sobre la relación entre la justicia administrativa y los derechos humanos. Los autores buscan plantearlo, pero no agotarlo ni entregar una solución definitiva, sino dar el primer paso en un debate sobre esta relación. Con este objetivo, desarrollan la tesis sobre la importancia de los derechos humanos a la hora de analizar y estructurar la justicia administrativa. Se enfocan en la manera en que ésta se percibe en el Reino Unido, para plantear un debate sobre las formas como se concibe la justicia administrativa y su relación con los derechos humanos, en particular los derechos sociales, por lo que es un tema importante para debatir también en Chile.

Se afirma que tanto los derechos humanos como la justicia administrativa habrían nacido producto de lo que llaman la «ola socialdemócrata» de la época de posguerra, como parte de un proyecto que sostenía la necesidad del desarrollo del Estado y su burocracia con miras a satisfacer los nuevos derechos sociales, con una marcada finalidad comunitaria. Ante esta idea, la justicia administrativa habría estado origi-

nalmente concebida con el fin de aportar a la concreción de estos derechos a través de las relaciones del Estado con los ciudadanos, no como individuos aislados, sino como parte de una comunidad mayor. Sin embargo, ante la impronta del neoliberalismo y una consiguiente exaltación del legalismo y el consumismo, la justicia administrativa habría cambiado los valores que la fundaban, para pasar a estar centrada en la idea de la resolución de conflictos de personas individuales.

El libro plantea que es necesario volver a la idea de que la justicia administrativa juega un rol central para el respeto de los derechos humanos, usando la concepción que tenían los redactores de la Declaración Universal de Derechos Humanos sobre éstos. Esta concepción, explican, se basa en el concepto de los «pequeños lugares»,¹ que se refieren a que es en el día a día de la vida de las personas cuando se deben desarrollar con mayor ímpetu los derechos humanos y, en especial, los derechos sociales. Por eso, proponen una «reimaginación» de la justicia administrativa para así permitirle cumplir este rol central. Ellos plantean que esta reimaginación se debe hacer teniendo en cuenta el desarrollo histórico de la teoría del diseño,² que vivió un proceso similar al de la justicia administrativa —la pérdida de su sentido original referido fundamentalmente al aporte que hacía en la concreción de los derechos humanos para la comunidad— con el influjo de las ideas neoliberales, que logró superar a través de un proceso que significó retomar sus propósitos iniciales, pero adecuados a la realidad del nuevo siglo.

Luego del desarrollo de la propuesta central del libro, en el capítulo segundo explican el origen de la idea de justicia administrativa en el periodo socialdemócrata de posguerra. Usando la noción de los pequeños lugares, sostienen que la justicia administrativa nació conectada a esta idea en la época de posguerra. Sobre esta base, entienden que la justicia administrativa debe ser concebida como un «set de principios y valores que gobiernan la relación de los individuos con el Estado», lo que permite la concreción de los derechos sociales y una nueva relación entre el ciudadano y el Estado basada en los valores de igualdad y democracia.

1. Este concepto lo acuñó Eleanor Roosevelt, quien, en un discurso frente a la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1958, sostuvo que los derechos humanos tienen su origen en esos «pequeños, olvidados lugares, cercanos a casa, que no aparecen en ningún mapa, pero que son el mundo de las personas individuales y sus esfuerzos por justicia igualitaria, igualdad de oportunidades e igual dignidad sin discriminación». Este concepto apunta a que, en estos pequeños lugares, el valor de la igualdad juega un papel central, por lo que una justicia administrativa centrada en éstos enfatiza valores «igualitaristas en vez de valores liberales», lo que le otorga un «sello democrático» (ésta y las siguientes traducciones de la obra son nuestras).

2. La teoría del diseño desarrollada en los países escandinavos es definida como un «modo de pensar [que] nos permite imaginar cómo las cosas podrían ser, no solamente cómo son», el cual se aplica, además de en el diseño de productos consumibles, el diseño de «sistemas, procedimientos, instituciones y relaciones».

El tercer capítulo se refiere en particular a la forma en que las concepciones neoliberales influyeron en la configuración de la justicia administrativa. Parten de la idea de que la evolución de los derechos humanos tomó, con el surgimiento del neoliberalismo, un camino orientado al individualismo, al centrarse en la justiciabilidad de los derechos humanos en cortes tradicionales y en la idea de *adversarialismo* propia de éstas, en el entendido de que ello permitiría asegurarlos de mejor forma. Esto provocó que se diera la impresión de que hay algo «esencialmente dramático y agnóstico sobre el discurso de derechos humanos», lo que tuvo por efecto el alejamiento de éstos de los pequeños lugares. Además, esta tendencia llevó a un giro legalista, producto del impacto de las ideas neoliberales en los derechos humanos, lo que tuvo por consecuencia el pasar a ver a la justicia administrativa como un sistema centrado en la resolución de conflictos de usuarios particulares.

En el cuarto capítulo comienza la elaboración de la propuesta de reimaginación de la justicia administrativa. El punto lo elaboran a partir de los ideales de la teoría del diseño escandinavo de mitad del siglo XX, que tuvo un gran impacto en el Reino Unido en los años cincuenta. Esto ocurrió en sintonía con la ola socialdemócrata de la época, ya que la teoría de diseño escandinavo estuvo fuertemente influenciada por los ideales democráticos de posguerra, con su intento de «humanizar aquello que había sido estandarizado». Estos ideales también fueron alterados con la llegada del neoliberalismo y el consumismo que lo acompañó, lo que impulsó a los diseñadores a abandonar la idea de diseñar a partir de principios establecidos, para favorecer el diseño orientado a satisfacer los gustos de los consumidores. Pero luego, producto de un proceso de crítica de este influjo neoliberal, éstos habrían sido reemplazados por otros principios: comunidad, redes y apertura. En particular, los autores sostienen que la recepción de estos ideales sería más útil para lograr los propósitos originales de la justicia administrativa. La idea de comunidad implica que el centro de esta justicia debe estar en la comunidad y no en el individuo. Sobre las redes, señalan que la justicia administrativa no tiene que ser un sistema claramente establecido, sino una red de instituciones que otorga mayor flexibilidad para adaptarse a los distintos problemas de derechos sociales que se le presentan. Por último, la idea de apertura dice relación con que las disputas no necesariamente deben terminar con una decisión judicial, ya que la resolución de los problemas implica un trabajo comunitario y, muchas veces, de varios servicios públicos.

En los capítulos quinto y sexto se desarrolla el rol que la institución del *ombudsman* tiene en el diseño de justicia administrativa que proponen. A partir de evidencia del Reino Unido, sostienen que la técnica de los *ombudsman* se enfoca en cuatro aspectos: la investigación, la interpretación, la iteración y el enfoque institucional.

La *investigación* es central para esta técnica, similar al concepto de *flâneur*. La investigación busca aprender sobre lo que ocurrió en algún caso específico y, de este modo, ser en sí misma un «remedio, una forma de limpiar el aire, iluminando los

oscuros rincones de la administración oficial». Es entonces una investigación que, además debe ser lo más flexible posible, permite iniciar un diálogo con la comunidad afectada.

La *interpretación* en el *ombudsman* quiere decir que se va a enfocar en contar la historia desde las vivencias de la comunidad, centrado en la escucha activa para identificar los intereses que determinan la respuesta de las personas frente a los conflictos.

Con *iteración*, se refieren a que la involucración del *ombudsman* es un proceso deliberativo e incremental, que se basa en un aprendizaje constante en que se puede mejorar la comprensión del problema al que se enfrenta, por lo que sus conclusiones son siempre revisables y actualizables.

Por último, el *ombudsman* tiene un *enfoque institucional*, ya que mira más allá del perjuicio causado al ciudadano en particular, para mirar las instituciones y los déficits que causaron dicho perjuicio. La idea es que el *ombudsman* es un constructor de puentes entre los ciudadanos y las instituciones. Estas ideas las explican en la práctica con la litigación de interés público en India y la actividad de distintos *ombudsman* en Argentina y Grecia.

Concluyen en estos artículos que, con esta estructuración de la actividad del *ombudsman*, se puede alcanzar el fin de humanizar la burocracia que tiene contacto diario con los ciudadanos.

En el séptimo capítulo se plantea cómo la visión del tejido de justicia administrativa sobre la base a las ideas planteadas para formar esta red influiría en las distintas instituciones que la componen. En primer lugar, está la mediación como un mecanismo independiente que es capaz de articular los intereses de la comunidad y establecer comunicación entre las diferentes partes que participan. En segundo lugar, están los tribunales administrativos, los que, según los autores, se han asimilado a las cortes en su forma de entenderlos. Proponen, entonces, que estos tribunales actúen en coordinación con el *ombudsman* y con las técnicas de mediación, además de que deberían tener la capacidad de efectuar recomendaciones a los servicios públicos involucrados en los conflictos, para generar un aprendizaje y así evitar repetirlos, con el fin de dar una solución beneficiosa tanto para la comunidad como para la persona involucrada. En tercer lugar, se recalca la importancia de las «investigaciones públicas especiales» (*public inquiries*), las que permiten dar un espacio a la comunidad para escuchar sus vivencias y así hacerlas partícipes del proceso. Mediante estas investigaciones, se logra reducir la brecha entre el ciudadano afectado, la comunidad y los organismos públicos, lo que permite que los primeros se expresen y puedan ser tomados en consideración para la resolución de los problemas que suscitan estas investigaciones. Por último, mencionan un mecanismo existente en el derecho del consumidor en el Reino Unido: las «superreclamaciones» (*super-complaints*), que permiten abordar perjuicios sistemáticos a los consumidores que se derivan de la estructura de los mercados o de la conducta de las empresas. Los autores estiman que este mecanismo

sería útil también para enfrentar posibles problemas sistémicos que no podrían ser revelados por las reclamaciones individuales.

En el capítulo final, desarrollan el alcance político de su propuesta referida a justicia administrativa, al plantear que ésta consiste en devolverle la centralidad a las relaciones entre los ciudadanos y el Estado en la justicia administrativa. Por lo mismo, su propuesta está inevitablemente ligada a la priorización de los principios democráticos y la igualdad, en particular. Por ello, concluyen que volver a conectar los derechos humanos con la justicia administrativa y darle relevancia a esos pequeños lugares de la vida cotidiana es una forma de alcanzar estos valores en la sociedad contemporánea.

Sobre el autor

MARCOS GUTIÉRREZ GONZÁLEZ es estudiante de Derecho de la Universidad de Chile. Fue ayudante del curso de Constitucionalismo y Codificación en los siglos XIX y XX. Cursó un intercambio estudiantil en la Universidad de Paris I Panthéon-Sorbonne, Francia, y pasantías en el estudio jurídico Guerrero Olivos y el Tribunal Constitucional. Actualmente es ayudante del Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Su correo electrónico es marcos.gutierrez@derecho.uchile.cl.

ANUARIO DE DERECHOS HUMANOS

El *Anuario de Derechos Humanos* es una publicación semestral de referencia y consulta en materia de derechos humanos y campos afines. Busca ser un espacio de discusión de los temas centrales en el ámbito nacional e internacional sobre derechos humanos. Es publicado desde 2005 por el Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

EDITORA

Claudia Iriarte Rivas

ciriarter@derecho.uchile.cl

SITIO WEB

anuariodh.uchile.cl

CORREO ELECTRÓNICO

anuario-cdh@derecho.uchile.cl

LICENCIA DE ESTE ARTÍCULO

Creative Commons Atribución Compartir Igual 4.0 Internacional



La edición de textos, el diseño editorial
y la conversión a formatos electrónicos de este artículo
estuvieron a cargo de Tipografía
(www.tipografica.io)