

DEFENSOR DEL PUEBLO DE LA NACIÓN
REPÚBLICA ARGENTINA
INSTITUCIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS

"Los parlamentos como promotores de los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho".

La Organización de Naciones Unidas establece que los valores de libertad y respeto por los derechos humanos y el principio de celebrar elecciones periódicas y genuinas mediante el sufragio universal son elementos esenciales de la democracia. Asimismo, que la democracia proporciona el medio natural para la protección y la realización efectiva de los derechos humanos.

El presente trabajo se relaciona con el Congreso de la Nación Argentina y cómo se relaciona con la promoción de los derechos humanos.

En adelante denominaremos a la Constitución de la Nación Argentina como CN.

La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa republicana federal (art. 1º CN), y el gobierno federal se estructura sobre la base de tres poderes, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial. La CN fue reformada en el año 1994.

El Poder Legislativo de la R. Argentina es desempeñado por un órgano complejo y colegiado denominado Congreso por la CN. Cabe tener en cuenta que si bien también se lo denomina Parlamento, tal denominación no resulta ser técnicamente la más apropiada pues el sistema de gobierno es presidencialista y no parlamentario.

Como dijimos es un órgano complejo, pues está compuesto por dos Cámaras que representan, respectivamente, al pueblo de la Nación –y con ello al principio

democrático- y a los estados locales o provincias resguardando, así el estado federal (Conf. GELLI, María Angélica, Constitución Argentina, Comentada, Tomo II, pg. 11, La Ley 2009). Nos referimos anteriormente a la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Su función primordial es la de legislar creando derecho, y en la materias de fondo (ej. Código Civil y Comercial, Código Penal de modo exclusivo.

Para lo que aquí interesa, es importante destacar que la CN atribuye al Congreso o Parlamento Nacional el aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede (art. 75, inc. 22 primer párrafo).

El artículo 75 ubicado dentro de las atribuciones del Congreso contiene en su inciso 22 segundo párrafo una serie de Convenciones, tratados y declaraciones explícitamente citados por la Constitución, en materia de derechos humanos. Citamos entre ellos, a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo facultativo, la Convención sobre la prevención y sanción del delito de genocidio, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas crueles, inhumanos o degradantes, y la Convención sobre los Derechos Del niño.

La regla constitucional asimismo, señala que tales instrumentos "tienen jerarquía constitucional", lo que importa decir que valen como esta. Pero, la norma dispone que los Tratados sobre Derechos Humanos deben entenderse complementarios de los derechos y garantías previstos en los artículos 1 a 43 de la Constitución.

La regulación que hace de los tratados el texto constitucional de 1994 está orientada a tutelar los derechos humanos, afianzar los procesos de integración y posibilitar un mayor margen de acción de las provincias en el orden internacional.

El Estado Argentino se compromete a respetar y garantizar el goce y ejercicio de los Derechos Humanos reconocidos en la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales. En ese orden, es precisamente el Parlamento Nacional un órgano a quien la CN le encomienda su afianzamiento.

Así, el artículo 75 inciso 22 de nuestra Carta Magna, atribuye al Congreso Nacional la facultad de aprobar dichos instrumentos y les concede jerarquía constitucional. Por su parte, el inciso 23 del artículo antes citado, obliga al Congreso Nacional a legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen estos derechos.

En ese contexto, el 10 de diciembre de 2013, día internacional de los Derechos Humanos y coincidiendo con los 30 años del advenimiento de la democracia en Argentina, en el ámbito del Honorable Senado de la Nación se creó el Observatorio de Derechos Humanos, para asistir a los legisladores, relevar información y producir estudios de diagnóstico que permitan monitorear el cumplimiento de la legislación referida a los Derechos Humanos.

El Observatorio tiene jerarquía de Dirección General, con dependencia orgánico-funcional directa de la Presidencia del Honorable Senado de la Nación y su objetivo es el de **de proteger y promover los Derechos Humanos de todas las personas que habiten el territorio argentino.**

Entre las misiones y funciones del Observatorio se detallan:

- Asistir al Presidente del H. Senado en cuestiones vinculadas a Derechos Humanos.
- Conformar y coordinar un mapa territorial que refleje la situación de poblaciones vulnerables y grupos en riesgo.

- Contribuir a fortalecer la cultura del respeto y el ejercicio de los Derechos Humanos a través de la formación, promoción y difusión de los derechos para empoderar al conjunto de la población.

- Implementar un sistema de generación de información de orden consultivo e integración de los conocimientos en materia de Derechos Humanos.

- Impulsar y supervisar acciones relacionadas con el objeto de realizar estudios diagnósticos, investigaciones y relevamientos sobre Derechos Humanos, través de instituciones académicas y técnicas.

- Participar en la elaboración de proyectos de ley que involucre a los Derechos Humanos.

- Articular las acciones vinculadas a la difusión, promoción y protección de los Derechos Humanos con las organizaciones de la sociedad civil con incumbencia en la materia, para propiciar hacer efectiva la participación ciudadana.

- Actuar como órgano de consulta en cuestiones vinculadas a derechos humanos.

- Organizar actividades de formación y fortalecimiento institucional en materia de derechos humanos.

- Propiciar y fortalecer las relaciones y la cooperación técnica con las áreas involucradas de Derechos Humanos del Poder Legislativo Nacional.

- Velar por el cuidado y conservación de los bienes patrimoniales a su cargo.

- Constituir áreas de trabajo, tales como, de Violencia de Género, de Niñez y Adolescencia, de Discapacidad, de Pueblos Originarios, de Salud, de Adultos Mayores, de Situación de Encierro, de Vivienda y Hábitat, de Identidad, de Dictadura, de Trata de Personas y de Educación y Trabajo.

También, se crea dentro de la estructura del Observatorio de Derechos Humanos, la Dirección de Asuntos Institucionales. Su finalidad es: Asistir a los legisladores que lo requieran en la elaboración, ejecución y seguimiento de

proyectos, en lo relativo a la adecuación normativa del derecho interno con el derecho internacional de los Derechos Humanos y en todo lo concerniente a la legislación interna e internacional referida a derechos humanos.

Igualmente, asiste y coordina acciones en el ámbito legislativo con las áreas del H. Senado de la Nación que lo requieran para el desarrollo de las políticas, planes y programas para la promoción y la protección de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, comunitarios y los derechos de incidencia colectiva en general. Otra de sus funciones consiste en participar, coordinar y supervisar la ejecución de las actividades de formación y fortalecimiento institucional en materia de Derechos Humanos.

No menos importante resulta señalar que el Observatorio de Derechos Humanos, cuenta con un Departamento Técnico y otro de Comunicación, Publicación, Difusión y Archivo, que tienen por objetivos elaborar y actualizar en forma permanente un registro de toda la legislación interna e internacional referida a Derechos Humanos y realizar el seguimiento de todos los expedientes que involucren Derechos Humanos con estado parlamentario. Asimismo, se organiza una base de datos con los antecedentes y la evolución de cada caso en el que se haya tomado conocimiento, para constituir una biblioteca a fines consultivos. Finalmente difunde las actividades vinculadas a la promoción y protección de los Derechos Humanos a través de medios de comunicación.

Se ha dicho que el concepto de estado de derecho ha sido el emergente de la construcción jurídica y doctrinaria efectuada por la Escuela Alemana del Derecho Constitucional. En especial, por Robert von Mohl quien en 1832 concluyera que toda la actividad estatal debe adecuarse a las normas jurídicas dictadas por el mismo

Estado, de lo cual resulta que la obligatoriedad del ordenamiento legal no se limita a los particulares sino que comprende a los gobernantes y al mismo Estado^[1].

Esta noción de la sujeción del Estado a la ley, tenía como presupuesto considerar a la ley en su contenido, en su sentido material; y también en su sentido formal, entendido éste como el conjunto de pasos que debían observarse para su sanción (como presentación, discusión parlamentaria, etcétera), todo de forma unitaria y sin disquisiciones al respecto. Así, se analizaba un contenido y una formalidad conjuntamente, pero brindándose a esta última singular importancia por juzgarse que constituía la irrefutable prueba de la participación popular. De allí, las lógicas consecuencias: si la obligación que la ley impone al Estado debe ser entendida solamente como un límite a su actuación o si toda su actividad debe hallar a la ley como su condición o presupuesto (hipótesis, esta última, que retacearía en mucho sus facultades).

Pero más allá de estas cuestiones, de estos gradientes, debe tenerse presente que las mencionadas ideas en torno al estado de derecho se correspondían perfectamente a las ideas liberales vigentes en la Europa Central de aquellos momentos, ideas que han ido mutando a lo largo de los años por la entrada en escena de nuevos criterios más formales, más apolíticos y con claras consecuencias jurídicas como la inviolabilidad y supremacía de la ley, el desarrollo de un derecho administrativo vinculante de igual manera para los administrados y para la administración, etc.

Si bien algunos autores hacen referencia al "Estado Social de Derecho", no considero conveniente su análisis dado que se trata de una apelación que por su

^[1]Badeni, Gregorio; "Reforma Constitucional e Instituciones Políticas", pág. 25, Edit. Ad-Hoc, Bs.As. 1994.

generalidad poco aporta a la conceptualización que nos guía^[3]. Tampoco el pensamiento de Hermann Heller y su insistencia sobre esa calificación de “Estado Social de Derecho”, porque dicho autor, renunciado o evitando la tarea de la definición o de su conceptualización, se dirige directamente a su génesis, a su “construcción”, cuestión ajena a nuestras finalidades^[4].

Como síntesis, bien podemos decir que desde principios del Siglo XIX hasta la fecha han sido muchas las doctrinas elaboradas en torno al Estado de Derecho, las que evidenciaran profundas diferencias entre ellas en cuanto a sus contenidos. Sin embargo, dos elementos se han permanecido invariablemente en todas ellas: “*la referencia a la garantía de la libertad personal y a la limitación del poder del Estado*”^[5], elementos éstos que, por esa permanencia, bien podemos considerar que hacen a su debida conceptualización.

Resta añadir que la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina, no se aparta de este orden de ideas. En efecto, ha sostenido que “el Estado de Derecho... supone el imperio de la ley”^[6]; también que “Como consecuencia del estado de derecho, los mandatos y órdenes en el Estado moderno, no responden ya más a la voluntad omnímoda del gobernante, sino a la normatividad previamente

[3] Böckenförde, Ernst W.; op.cit. pág. 35. Cassagne, Juan C.; en “Derecho Administrativo”, T.I, pág. 65, Edit. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Bs.As. 1977, también cita sobre esta expresión a José María Boquera Oliver y a Mateo Ramón Martín, con referencia a una mayor predominancia de la Administración y a mayores contenidos “sociales” sin mengua de los derechos individuales.

[4] Heller, Hermann; “Teoría del Estado”, ver en particular págs. 9, 239, 240, 266, 286, 292, Edit. Fondo de Cultura Económica, Bs.As. 1992.

[5] Böckenförde, Ernst W.; op.cit., pág. 45.

[6] CSJN, 1984, Gauna, Roberto Antenor, Fallos T 306, P. 63.

formulada, producto de la existencia de una autolimitación del poder de quien resulta a su vez creador de las normas de conducta”^[7].

El movimiento constitucionalista, que alumbró las democracias constitucionales del siglo XIX y continúa expandiéndose, reeceptó y revitalizó las ideas en torno al Estado de Derecho; resultando, la democracia constitucional, el sistema más adecuado para garantizar la vigencia de los derechos fundamentales del hombre y el Estado de Derecho.

En Argentina, el proceso constituyente arrojó frutos en 1853 con la sanción de una constitución, dado que los anteriores intentos quedaron sólo en eso. Pero el texto sancionado en 1853 sufrió algunas modificaciones en 1860, al unirse la Provincia de Buenos Aires a la federación (esta provincia no había concurrido al acto constituyente de 1853). Este nuevo texto, así y con las posteriores reformas de 1866, 1898, 1949 (dejada sin efecto por un gobierno de facto) y 1994, comenzó a regir el orden institucional argentino -aunque con muchos claroscuros a poco que se repare en los golpes de estado llevados a cabo Afortunadamente y desde 1984 en adelante, parece haber perdido todo predicamento en beneficio del desarrollo de un auténtico civismo-.

El estado de derecho ha desempeñado una función integral en el arraigo de los derechos humanos en las constituciones, las leyes y los reglamentos nacionales. En los casos en que esos derechos son justiciables o su protección jurídica se asegura de otro modo, el estado de derecho proporciona medios de reparación. En la Argentina, son particularmente el recurso de amparo y el habeas corpus (previstos en el art. 43 CN) –son según el caso- el remedio judicial más expedito

[7] Del voto del Dr. Augusto César Belluscio, fallo del 19/09/1989, Leiva, Amelia Sesto de v. Provincia de Catamarca, Fallos T 315, P. 1686.

para tutelar los derechos humanos en sus diversas vertientes. Ello, claro está, de otras medidas legislativas que sobre el particular puedan adoptarse.

Sirva el presente trabajo, como una muestra de cómo el Congreso de la Nación Argentina se vincula con la tutela, promoción y difusión de los derechos humanos y el consecuente afianzamiento del estado de derecho y la democracia.