

Legislación nacional de presupuestos mínimos en materia de Derechos Humanos*

En el mes de mayo del 2014, el Observatorio de Derechos Humanos del Senado de la Nación, emitió una Recomendación, a fin de que toda ley nacional que regule materias de derechos humanos, incorpore un artículo de forma, estableciendo el carácter de orden público de la misma y su obligatoriedad en todo el territorio nacional.¹

Dicha recomendación encuentra su fundamento en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional que otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos y en el artículo 75 inciso 23, párrafo primero, de la misma Constitución, que pone en cabeza de los legisladores nacionales la responsabilidad de legislar para garantizar el goce efectivo de los derechos consagrados en los tratados internacionales².

Asimismo, fue clara al establecer que hablaba de marcos regulatorios de contenidos mínimos, en concordancia con los objetivos del sistema internacional de protección de derechos humanos.³

Por otra parte, el artículo 41 de la Constitución Nacional, incorporó el concepto de presupuestos mínimos en relación a la protección de del derecho ambiental y en su tercer párrafo dice expresamente: *“Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales.”*⁴

Al debatirse dicho párrafo en la Convención Constituyente de 1994, la cuestión del alcance del concepto de presupuestos mínimos y su efecto las atribuciones de las provincias fue ampliamente analizada, los constituyentes eran conscientes de que se estaba introduciendo un nuevo esquema de potestades jurisdiccionales, y llegaron a la

conclusión de que el Congreso Nacional establecería los marcos regulatorios de presupuestos mínimos en aquellos temas que deban ser tutelados en todo el ámbito de la geografía argentina.⁵

Una de las cuestiones en que hace énfasis la Recomendación del Observatorio de DDHH, es en el rol de garante del Estado Nacional en materia de derechos humanos.

Ahora bien, ¿cómo se ejerce ese rol de garante con una forma de gobierno federal, como la adoptada por Argentina?

¹ Disponible en:
<http://www.senado.gov.ar/bundles/senadomicrositios/pdf/observatorio/RecomendacionLeyesOrdenPublico.pdf>

² Constitución de la Nación Argentina

³ Ver Recomendación del Observatorio de DDHH del Senado de la Nación.

⁴ Constitución de la Nación Argentina

⁵ Disponible en: <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/dip/Debate-constituyente.htm>

Lo primero que hay que puntualizar, es la transversalidad de los derechos humanos, es decir, abarcan distintas temáticas, y son inherentes a la condición humana, sin diferencia por cuestiones de nacionalidad, raza, religión o cualquier otra que implique discriminación en el acceso al goce de estos derechos, incluyendo el lugar de residencia.

Esto quiere decir, que Argentina al incorporar los Tratados de Derechos Humanos al bloque constitucional, se comprometió a garantizar estos derechos a todos los habitantes de su territorio, sin hacer diferencias por jurisdicción.

Esto se ve claramente en el caso de denuncias ante los tribunales internacionales con fundamento en el incumplimiento de la garantía de algún derecho consagrado en los tratados internacionales de derechos humanos que integran nuestro bloque constitucional, toda denuncia se dirige siempre contra el Estado Nacional, sin importar si la responsabilidad del incumplimiento se debe a la conducta de una provincia. Y lo mismo sucede con la condena, que siempre recaerá sobre el Estado Nacional.

Pero lo interesante es destacar que en los tribunales locales sucede lo mismo, y esto se ve con absoluta claridad en las acciones de amparos en materia de salud, presentadas a partir de la reforma constitucional del 1994.

Efectivamente, en nuestro país, y en general en toda la región, el derecho a la salud ha tenido una construcción jurisprudencial, a partir de la incorporación constitucional de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Así es que, cuando un habitante de cualquier provincia de Argentina, inicia una acción de amparo, a fin de acceder a una prestación de salud que le fuera denegada, el Estado Nacional siempre será demandado en forma subsidiaria. Esto quiere decir, que si ese amparo se inició contra una obra social, una empresa de medicina prepaga o un Estado Provincial, si algunos de estos demandados no responde, deberá hacerlo el Estado Nacional, justamente por su rol de garante.

¿Cómo funciona este esquema en el marco de la división de poderes imperante en Argentina?

De la siguiente manera: el Congreso Nacional, debe sancionar leyes que garanticen el cumplimiento de los Tratados Internacionales de Derechos Humanos (artículo 75 inciso 23 de la Constitución Nacional), el Poder Ejecutivo debe organizar los recursos de la Administración Pública para implementar las leyes sancionadas en materia de derechos humanos (artículo 99 inciso 2, y concordantes de la Constitución Nacional), y el Poder Judicial, a través de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, intervendrá a través de sus sentencias, cuando exista reclamo judicial (artículo 116 de la Constitución Nacional).

En relación al Congreso Nacional, cabe destacar que cuando se sanciona una ley nacional en materia de derechos humanos, si dicha ley implicará una erogación, esta será incorporada al Presupuesto Nacional.

Asimismo, las leyes nacionales, tienen autoridades de aplicación nacionales. A partir de la sanción del Digesto, el Poder Ejecutivo Nacional tiene la facultad de designar a la autoridad de aplicación.

Será la autoridad de aplicación, la que coordine con las autoridades jurisdiccionales, la forma de implementación de las leyes sancionadas por el Congreso Nacional.

Dicho de otra forma, en cuestiones de derechos humanos, el Congreso Nacional sancionará marcos regulatorios de presupuestos mínimos obligatorios en todo el territorio nacional, que serán implementados por la autoridad de aplicación nacional en coordinación con las autoridades jurisdiccionales, y la Corte Suprema de la Nación intervendrá en caso de acción judicial.

De esta forma el Rol de Garante del Estado Nacional, se ejerce a través la actuación de los tres poderes del estado, en el marco de nuestra organización federal.

Sancionar leyes nacionales de presupuestos mínimos en materia de derechos humanos, de carácter obligatorio en todo el territorio nacional, sin necesidad de la adhesión de las provincias a dichas leyes, de ninguna manera supone un menoscabo en las atribuciones de las provincias, sino por el contrario, implica una ejercicio coordinado y cooperativo entre las distintas jurisdicciones, que contribuye a asegurar un federalismo moderno y vital, que seguramente redundará en una mejora institucional, que beneficiará a todos los habitantes del suelo argentino.

Elena M. Corregido

Directora General

Observatorio de Derechos Humanos del H. Senado de la Nación

*Este documento ha sido elaborado por Betina Cuñado, abogada y diplomada en género y políticas de igualdad, integrante del Observatorio de Derechos Humanos del H. Senado de la Nación. Octubre de 2014.