

El acceso a la justicia en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Por Marcela I. Basterra.

Sumario: 1. Introducción. 2. El acceso a la justicia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. 3. El acceso a la justicia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. 4. Conclusiones finales.

1. Introducción.

A través del inciso 22 del artículo 75, la Constitución Nacional de 1994 otorgó jerarquía constitucional a once Tratados Internacionales -en la actualidad catorce¹- en materia de Derechos Humanos que revisten jerarquía superior a las leyes, formando junto con el texto de la Carta Magna el denominado Bloque de Constitucionalidad Federal o Regla de Reconocimiento Constitucional.

No puede soslayarse que en esa oportunidad, el constituyente reformuló el sistema de fuentes del orden jurídico argentino, al producir la internacionalización de los derechos humanos. Es en el mencionado dispositivo constitucional donde se encuentran radicados los criterios de pertenencia -tanto formal como material- que permiten integrar y determinar la correspondencia al sistema de cualquier norma no constitucional.

Este conjunto normativo que opera como sistema de fuentes, es reconocido por la doctrina como Bloque de Constitucionalidad Federal (BCF), definido por Bidart Campos² como un conjunto normativo que tiene disposiciones, principios o valores materialmente constitucionales fuera del texto de la Constitución documental, cuyo fin es actuar como parámetro para el control de constitucionalidad de las normas de inferior rango. El denominado "Bloque de Constitucionalidad Federal" -BCF- es hoy la fórmula primaria de validez del derecho positivo argentino.

En la actualidad, en virtud de esta norma conviven dos tipos de fuentes. Por un lado, una fuente interna constituida por la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales de Derechos Humanos del artículo 75 inciso 22, y las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Por el otro, una fuente externa integrada por las Opiniones Consultivas y las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH) consagra para los Estados parte, tanto la obligación de respetar como de garantizar los derechos y libertades reconocidos en el instrumento -lo cual implica que se comprometen expresamente a adoptar "las medidas legislativas o de otro carácter" que fueren necesarias para hacerlos efectivos. Su objeto y fin no es otro que la tutela efectiva o el

¹ Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1994). Aprobada por Ley 24.820, publicada en el B.O del 29/05/1997; Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (1968). Aprobada por Ley 24.584, publicada en el B.O del 01/11/1995; Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Aprobada por Ley 27.044, publicada en el B.O del 22/12/2014.

² BIDART CAMPOS, Germán, *El derecho de la constitución y su fuerza normativa*, ed. Ediar, Buenos Aires, 1995, p. 265/267.

efecto útil de tales derechos y garantías. La Corte Interamericana deviene por tanto, en guardián de dicha tutela. En palabras de Nogueira Alcalá³, este tribunal mantiene la "supervigilancia" del cumplimiento de las obligaciones asumidas. Ello significa que "los custodios jurisdiccionales nacionales están custodiados por custodios jurisdiccionales internacionales y supranacionales".

¿Cómo garantiza la Corte Interamericana este efecto útil?; aplicando el control de convencionalidad.

En este orden de ideas, cabe destacar que los organismos del Sistema Interamericano se han pronunciado reiteradamente sobre el acceso a la justicia, concibiéndolo como uno de los derechos fundamentales no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en toda sociedad democrática. De la jurisprudencia del mencionado Tribunal surgen claramente dos líneas transversales de trabajo; en primer término, el análisis conjunto de la normativa citada, que se desprende de la interrelación de las nociones de acceso a la justicia -derecho de petición ante las autoridades y derecho a una debida prestación jurisdiccional-; en segundo lugar, se examina la efectividad en el cumplimiento de los derechos⁴.

En este contexto, y teniendo especialmente en cuenta que la Constitución Federal es un "piso" mínimo de derechos garantizados en todo el territorio de la Nación, pero que los Estados locales podrán a través de sus leyes ampliar el plexo de derechos y garantías, más nunca menoscabarlo, se analizará el derecho de acceso a la justicia en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

2. El acceso a la justicia en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Se ha entendido el derecho de acceso a la justicia en su complejidad, como una prerrogativa que surge de los artículos 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos⁵, así como del 8º y 25 del PSJCR⁶. Estas normas establecen un mandato para los Estados respecto de la creación de una institucionalidad, en aras de mantener los mecanismos de protección de los derechos humanos en el derecho interno.

³ NOGUEIRA ALCALÁ, Humberto, "El control de convencionalidad y el diálogo interjurisdiccional entre tribunales nacionales y Corte Interamericana de Derechos Humanos", Chile, Junio de 2013, p.1 ver en http://www.ugr.es/~redce/REDCE19/articulos/08_NOGUEIRA.htm

⁴ PÉREZ CURCI, Juan Ignacio, "Derecho de acceso a la justicia en el sistema interamericano de derechos humanos", LL 2014-D, p. 661.

⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966). Aprobada por Ley Nº 23.313, publicada en B.O. del 13/04/1986. Artículo 14.- "(...) Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley (...)".

⁶ Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969). Aprobada por Ley Nº 23.054, publicada en el B.O del 27/03/1984. Artículo 8º.- "1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley (...). 2. (...) Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: (...) d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado (...)". Artículo 25.- "1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención (...)".

En efecto, estos dispositivos tanto judiciales como administrativos, son determinantes para el apuntalamiento de los derechos, a la vez que constituyen un refuerzo para la justicia constitucional existente en los Estados.

En consecuencia, debemos destacar los derechos a: un debido proceso, un plazo razonable, un juez imparcial y a un recurso efectivo, que en su conjunto constituyen elementos determinantes para el acceso concreto y efectivo a la justicia.

Desde una perspectiva hermenéutica integradora, uno de los primeros antecedentes de la interpretación del artículos 8º, 25, 1.1 y 2º de la Convención, surge con claridad del voto disidente del ex Juez de la Corte IDH Cançado Trindade en el precedente "*Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*"⁷. De este modo, y tal como sostuvo posteriormente en el precedente "*Genie Lacayo vs. Nicaragua*"⁸, el ex presidente de la Corte procedió a realizar un análisis del contenido material y del alcance de la garantía del artículo 25 de la Convención (derecho a un recurso efectivo), formulando el siguiente señalamiento: "*(...) el derecho a un recurso sencillo y rápido y efectivo ante los jueces o tribunales nacionales competentes, consagrado en el artículo 25 de la Convención, es una garantía judicial fundamental mucho más importante de lo que uno pueda prima facie suponer, y que jamás puede ser minimizada. Constituye, en última instancia, uno de los pilares básicos no sólo de la Convención Americana, como del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática (en el sentido de la Convención). Su correcta aplicación tiene el sentido de perfeccionar la administración de justicia a nivel nacional, con los cambios legislativos necesarios a la consecución de ese propósito*".

En tal sentido, los artículos 25 y 1.1 de la Convención se refuerzan mutuamente, asegurando el cumplimiento de ambos en el derecho interno. Estas cláusulas requieren conjuntamente, la aplicación directa de la Convención Americana en el ordenamiento jurídico local, pues en la hipótesis de supuestos obstáculos de derecho interno, entra en operación el artículo 2º de la Convención que prevé la armonización de ésta con la normativa de los Estados Parte. Estos últimos se encuentran obligados por los artículos 25 y 1.1 a establecer un sistema de recursos internos sencillos y rápidos, y a darles aplicación efectiva. Si de facto no lo hacen debido a supuestas lagunas o insuficiencias del derecho local, incurren en violación de la normativa pre referida de la Convención.

3. El acceso a la justicia en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La garantía del derecho de acceso a la justicia surge de varias normas de la Constitución porteña; en primer lugar, el artículo 10 consagra para la Ciudad todos los derechos, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, de las leyes de la Nación y de los tratados internacionales ratificados y que se ratifiquen, los cuales deben ser interpretados de buena fe. No pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación; a su vez, la reglamentación no puede cercenarlos. Se trata de la consagración expresa del principio de operatividad de los derechos, que por supuesto abarca la prerrogativa que nos ocupa.

En segundo término, de manera específica el artículo 12 en su inciso 6º dispone que la Ciudad garantiza "*El acceso a la justicia de todos sus habitantes; en ningún caso puede*

⁷ Corte IDH, "*Caso Caballero Delgado y Santana vs. Colombia*", Sentencia del 08/12/1995, Serie C, Nº22.

⁸ Corte IDH, "*Caso Genie Lacayo Vs. Nicaragua*", Sentencia del 29/01/1997, Serie C, Nº 21.

limitarlo por razones económicas. La ley establece un sistema de asistencia profesional gratuita y el beneficio de litigar sin gastos”.

Asimismo, estas cláusulas se relacionan en forma directa con los artículos 17 y 18 del mismo cuerpo normativo, que plasman el compromiso de la Ciudad de Buenos Aires, tanto de diseñar políticas especiales que permitan superar las condiciones de pobreza, así como la promoción del desarrollo humano y económico equilibrado que evite y compense desigualdades zonales dentro de su territorio.

Por otra parte, resultan relevantes los mecanismos de protección de este derecho, dentro de los que cabe destacar la garantía de defensa en juicio en sede penal y contravencional (artículo 13, inciso 3°), así como la acción de amparo contemplada en el artículo 14, que por mandato constitucional debe estar desprovista de formalidades procesales que afecten su operatividad.

Por último, no puede soslayarse que el derecho de acceso a la justicia impone obligaciones a los tres poderes del Estado, así mientras el Poder Judicial es el encargado de administrar justicia, los poderes Ejecutivo y Legislativo serán los responsables dentro del marco de sus competencias, de dotar al sistema judicial de los recursos necesarios para garantizar el acceso a la justicia y la resolución de los conflictos en tiempo razonable, a un costo que no implique privación de justicia (artículo 108).

De lo expuesto surge que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires reconoce las dos dimensiones del concepto de acceso a la justicia; es decir, la dimensión normativa referida al derecho igualitario de todos los ciudadanos a hacer valer sus derechos legalmente reconocidos; y la dimensión fáctica, que se circunscribe a los aspectos vinculados con los procedimientos tendientes a asegurar el pleno ejercicio de este derecho.

Ello por cuanto, no puede perderse de vista que el acceso a la justicia involucra tres aspectos bien diferenciados pero que resultan complementarios entre sí; a saber: 1) la efectiva posibilidad de acceder al sistema judicial; 2) que se garantice el efecto útil del servicio de justicia, esto es la capacidad de dictar un pronunciamiento justo en un tiempo razonable; y 3) la conciencia por parte de la ciudadanía del acceso a la justicia como un derecho, lo que exige poner a disposición de los individuos la información pertinente para que puedan ser capacitados en este sentido.

Frente a la previsión normativa de herramientas idóneas (garantías primarias), el Poder Judicial asume el compromiso de su aplicación efectiva (garantía secundaria). En la Corte Suprema de Justicia Argentina, especialmente desde la consolidación de su última composición, puede vislumbrarse una nota común transversal en diversos pronunciamientos y decisiones⁹. Esta tendencia jurisprudencial se proyecta en varias líneas; una de las cuales refiere a la apertura y flexibilización de los modos de tutela efectiva tendientes a proteger los derechos fundamentales, cuyo fundamento es el derecho de acceso a la justicia¹⁰. De hecho, el Presidente de la Corte -Dr. Ricardo Lorenzetti-, ha señalado este punto como merecedor de especial atención del Tribunal al presentar el año judicial en 2009, compromiso que reiteró al año siguiente. No obstante, cabe aclarar que ello no implica un activismo que conlleve la desfiguración

⁹ SAGÜÉS, María S., *El derecho de acceso a la justicia*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2010 p. 148.

¹⁰ MANILI, Pablo L., *El activismo en la jurisprudencia de la Corte Suprema*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2006, p. 128.

del sistema de frenos y contrapesos dando lugar a transferencias de responsabilidades de los otros poderes, como tampoco una invasión de potestades por el Poder Judicial. Muy por el contrario, a lo que apunta es a una efectiva aplicación de las garantías y del acceso a la justicia a través de sentencias activistas.

En estas coordenadas, el Alto Tribunal en autos *“Defensor del Pueblo”*¹¹ enfatizó: *“Le corresponde al Poder Judicial de la Nación buscar los caminos que permitan garantizar la eficacia de los derechos, y evitar que estos sean vulnerados, como objetivo fundamental y rector a la hora de administrar justicia y de tomar decisiones en los procesos que se someten a su conocimiento sobre todo cuando está en juego el derecho a la vida y a la integridad física de las personas. No debe verse en ello una intromisión indebida del Poder Judicial cuando lo único que se hace es tender a tutelar el derechos, o suplir omisiones en la medida en que dichos derechos puedan estar lesionados”*.

En idéntico sentido se expidió en el precedente *“Kuray, David L. s/ recurso extraordinario”*¹² donde subrayó; *“El acceso a las vías administrativas o judiciales para la defensa de los derechos de los trabajadores no puede quedar condicionado al pago de tasas, depósitos u otras cargas de índole pecuniaria, pues la efectiva vigencia del principio constitucional que otorga una tutela preferencial a quienes trabajan en relación de dependencia requiere que la protección legal que la Constitución Nacional encomienda al Congreso no quede circunscripta sólo al reconocimiento de ciertos derechos y garantías sino que, además, asegure a los trabajadores la posibilidad de obtener su eficaz defensa”*.

Como puede observarse, existe una tendencia general en la jurisprudencia de la Corte hacia la recepción de las pautas del sistema interamericano de derechos humanos en torno al acceso a la justicia, lo cual ha llevado en diversos casos a la adopción de sentencias que permiten visualizar con claridad esta postura.

4. Conclusiones finales.

Teniendo en consideración que el derecho de acceso a la justicia se proyecta sobre diversos aspectos, en el presente trabajo fue esbozado el tratamiento que el mismo ha recibido en el derecho internacional, fundamentalmente en el sistema interamericano de protección de derechos humanos.

Teniendo en miras la relevancia que posee la problemática del acceso a la justicia, no es posible reducir el análisis a un examen netamente normativo, sino que resulta esencial reclamar su ponderación fáctica y demandar exigencias -diagrama institucional, humano y funcional-, que permitan garantizar su vigencia y respeto en los hechos.

En este marco, es necesario destacar el desarrollo que ha alcanzado desde el punto de vista normativo y jurisprudencial, el derecho de acceso a la justicia en el sistema interamericano de derechos humanos, en el ámbito nacional y en el de la Ciudad, procurando que el acceso a la justicia garantice que todas las personas, con independencia de su sexo, origen nacional o étnico, condiciones económicas, sociales y culturales, tengan la posibilidad real de llevar cualquier conflicto, sea individual o

¹¹ CSJN, Fallos 328:1146, *“Defensor del Pueblo de la Nación c/Estado Nacional y otra”*, (2007).

¹² CSJN, *“Kuray, David L. s/ recurso extraordinario”*, (2014).

grupal, ante el sistema de administración de justicia y de obtener una justa como pronta resolución por parte de los tribunales autónomos e independientes.

Considero que el diseño normativo estudiado posibilita el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la justicia, por lo que es de esperarse que los tribunales se apeguen a la letra y espíritu de las leyes, evitando así que exista un menoscabo de esta garantía esencial del Estado constitucional de derecho.