

CONSTITUCIÓN Y ACCESO A LA JUSTICIA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Sebastián PILO ¹

I. Introducción

Me toca ocuparme de un pequeño inciso, de aquella Constitución local que desde hace más de 20 años parece querer mostrarnos una direccionalidad clara: la intención de hacerse cargo de algunos de los grandes debates constitucionales que tuvieron lugar a lo largo de la historia de nuestro país, y avanzar en relación a ellos en un sentido que intenta ser -cuanto menos- no conservador, y desde una perspectiva de derechos. Sin tener en cuenta ello, la riqueza del Artículo 12, Inciso 6, de la Constitución de la Ciudad, pasaría inadvertida para cualquiera que lo lea en forma aislada.

El concepto de acceso a la Justicia es aún difuso y se encuentra en disputa. No pretenderemos aquí saldar esa discusión. Nos bastará con aportar a sumarle sentido a nuestro mandato constitucional, y revisar el modo en que empíricamente ha operado desde la entrada en vigencia de la Constitución de la Ciudad hasta la actualidad.

Sin perjuicio de ello, y sin pretender definiciones acabadas, a los efectos de este documento consideraremos al “acceso a la Justicia” como la posibilidad de contar con canales institucionales idóneos para reclamar ante eventuales violaciones de derechos, que no se vean obstaculizados por razones económicas, sociales, culturales, educativas, geográficas, lingüísticas, entre otras. Ello implica, fundamentalmente, entender al acceso a la Justicia: 1) como derecho sustantivo, pero también como condición necesaria para el acceso a otros derechos; 2) no sólo como acceso a la Jurisdicción (a los tribunales), sino al conjunto de los canales institucionales necesarios para reclamar por los derechos (incluyendo las instancias administrativas y legislativas, entre otras -incluso las no estatales-); y 3) no sólo como un problema de gestión (que pudiera resolverse solamente

¹ Abogado. Co-Director de ACIJ (Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia).

con mejoras en la eficiencia o eficacia de ciertas políticas), sino, fundamentalmente, como una cuestión de derechos ².

En función de ello, el presente documento estructura su análisis poniendo el foco en cuatro aspectos: en primer lugar se realizará un análisis del texto constitucional en materia de acceso a la Justicia, y los desafíos que presenta; y luego, se desarrollarán tres de los principales desafíos que identificamos deben observarse en materia de acceso a la Justicia de la Ciudad, y que responden a una concepción amplia de este concepto: los factores que condicionan que se brinde un adecuado acceso a la Justicia por parte del Poder Judicial; los que condicionan el acceso a la Justicia en sede administrativa; y los referidos al acceso a asistencia legal gratuita.

En todos los casos, el aporte fundamental no pretende ser el de generar un diagnóstico acabado del estado de situación en materia de acceso a la Justicia en nuestra ciudad, sino más bien el de estimular el sentido general de los cambios de políticas públicas que se requieren para que dicho derecho sea una realidad concreta en este territorio.

II. El art. 12.6 de la Constitución de la Ciudad: *el inciso que no se entiende sólo*

El inciso 6 del artículo 12 de nuestra Constitución local establece como pauta que “*La Ciudad garantiza [...] El acceso a la justicia de todos sus habitantes; en ningún caso puede limitarlo por razo-*

2 Compartimos el enfoque amplio expresado en el “Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia” (PNUD, 2007) según el cual el acceso a la Justicia “no se agota en la contemplación del aspecto cuantitativo o cualitativo de los recursos judiciales sino que entiende el acceso a la justicia al mismo tiempo como un objetivo y como un medio. Siendo un fin en sí mismo, se percibe, a su vez, como un requisito previo, como un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la dependencia de grupos tales como mujeres, presos, indígenas, migrantes, discapacitados, menores, ancianos, trabajadores, etc.” (<http://inecip.org/wp-content/uploads/Inecip-Manual-Políticas-Publicas.pdf>). Asimismo, esta mirada se apoya también en que “El acceso a la justicia actúa como un modo o mecanismo de participación en la esfera política, que reemplaza o complementa otros canales institucionales (...) cuando los canales institucionales se obturan, se estrechan, las demandas sociales (...) buscan nuevos cauces institucionales, que pueden modificar las formas tradicionales de la acción social o política” (*Acceso a la justicia y nuevas formas de participación en la esfera política*, ABRAMOVICH, Víctor, 2007)..

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

Según su texto, las/os constituyentes del '96 le ordenan al sistema político y judicial del futuro -y hasta nuevo aviso- hacerse cargo de cuatro definiciones relevantes:

1. *La afirmación genérica:* “La Ciudad garantiza el acceso a la justicia de todos sus habitantes”³.

Aquí se repite la fórmula basada en recordar, expresada de un modo genérico, aquello que desde el punto de vista normativo puede sonar repetitivo: así como debe garantizar el derecho a la vivienda, a la educación, a la salud, al trabajo, la Ciudad debe garantizar el derecho de acceder a la Justicia.

Es cierto que, por mandato de la Constitución Nacional y de los Tratados de derechos humanos que rigen en nuestro país, la Ciudad debería garantizar el acceso a la Justicia aunque su Constitución nada dijera al respecto⁴. Pero, al incluirlo expresamente, las/os Constituyentes locales quieren expresar lo contrario: la Ciudad deberá garantizar el acceso a la Justicia de sus habitantes, aun si el orden normativo nacional e internacional dijera lo opuesto.

Finalmente, expresado del modo genérico en que está, nos obliga -al igual que lo que ocurre en el resto de los derechos- a llenar de contenido ese mandato, darle vida y sustancia. Intentaremos en las próximas páginas hacer un aporte en ese camino que, podemos adelantar, aún seguimos transitando.

2. *La pauta de no discriminación por condición socioeconómica*

De la lectura del artículo puede advertirse que aparece, en segundo lugar, una prevención que a partir de allí se repite -tomando

3 Si bien no es materia del presente artículo, nótese que el constituyente optó por utilizar el término “habitantes”, excluyendo cualquier otro posible -como podría haber sido “ciudadanos/as” o incluso “porteños/as”-. Ésta es una decisión deliberada, que se advierte transversalmente en todo el texto constitucional, y que responde a evitar cualquier posible interpretación restrictiva que excluya de los derechos y garantías que la Constitución ofrece, a cualquier persona o grupo de personas a los que, a pesar de habitar en la Ciudad, pudiera querer excluirse (la prevención más clara, pero no la única, se relaciona con las/os extranjeras/os o personas nacidas en otras jurisdicciones del país, a quienes nuestra Constitución decidió proteger de políticas que las/os excluyan).

4 Véase el artículo de Mariángeles AHUMADA AGUIRRE y Bruno Roberto GENTA que se encuentra en esta obra colectiva.

diferentes formas- en las siguientes pautas que la norma constitucional en análisis nos impone. Se trata de la preocupación por el acceso a la Justicia de un grupo que ha sido históricamente afectado por las situaciones de acceso desigual a la Justicia: las/os pobres.

Lo que las/os constituyentes acertadamente quisieron evitar es que se construyeran -o, más bien, se sostuvieran- barreras de índole económico para acceder a la Justicia (como veremos, las prevenciones específicas que luego completan el inciso no hacen más que reforzar, y darle forma, a esta idea).

La idea de que si un derecho sólo puede ser ejercido por una parte de la población entonces se trata más bien de un privilegio, inspira a todo el libro primero de nuestro texto constitucional. Acceder a la Justicia no puede ser, si le hiciéramos caso a nuestra Constitución, un beneficio del que sólo puedan disfrutar quienes pueden pagarlo.

Ahora bien, cabe hacer notar preliminarmente que, respecto del conjunto de los obstáculos que suelen limitar el acceso a la Justicia de grupos desaventajados, las/os constituyentes se limitaron a prevenir aquí, aquel vinculado a cuestiones económicas. Ello, a pesar de que el acceso a la Justicia ha presentado históricamente también barreras para otros grupos, como lo son las personas con discapacidad, las mujeres, las/os integrantes de pueblos originarios, las/os privadas/os de libertad, entre tantos otros. ¿Significa entonces que las barreras que afectan a esos otros grupos no deben ser especialmente removidas? Una interpretación integral de nuestro texto constitucional nos lleva necesariamente a la conclusión contraria.

3. El derecho a un/a abogado/a. La Constitución nos pide un "sistema"

Se ocupa entonces nuestro texto constitucional de uno de los principales modos en que se manifiestan las barreras económicas para acceder a la Justicia: la necesidad de tener que pagar para que un profesional del Derecho brinde asistencia jurídica.

Profundizaremos sobre este punto en el apartado 5, pero lo que interesa resaltar aquí es que cuando el texto constitucional habla de brindar "asistencia legal gratuita", establece expresamente que ello debe implementarse en forma sistémica. Sin perjuicio de ello, hay mucho que el texto elegido por los constituyentes no nos permite adelantar, y cuyas definiciones parecen supeditarse a lo que establecen las leyes que se dicten en su consecuencia: ¿la asistencia legal gratuita debe ser para cualquiera o para quienes no puedan pagarla?, ¿la asistencia legal debe incluir necesariamente el patrocinio jurídico, o cualquier tipo de asistencia -como el asesoramien- resulta suficiente para cumplir la norma? El texto del inciso 6

no nos resuelve por sí mismo esas dudas. Pero nos dice “diseñen un sistema”⁵.

4. *La gratuidad del proceso judicial, para quien lo necesite*

Finalmente, el último tramo del inciso -también relativo a las barreras económicas- asume que, en los casos en que resulte necesario litigar para resolver cualquier tipo de conflictividad, entonces el proceso va a tener costos que deberá afrontar el particular, pero que en esos casos la ley debe asegurar que quienes no puedan afrontar dichos costos podrán contar con el beneficio de litigar sin gastos.

Hasta aquí un análisis basado casi en la literalidad de la norma constitucional aislada. Sin embargo, como dijimos desde el principio, la política constitucional en materia de acceso a la Justicia trasciende por mucho al inciso constitucional en cuestión. Veamos algunas de las pautas constitucionales que nos permiten entenderla mejor y más integralmente:

- El artículo 1º nos dice que en la Ciudad tenemos una democracia participativa.

- El artículo 10 reafirma la vigencia en la Ciudad de todos los derechos que surgen de la Constitución Nacional, las leyes de la Nación, y de los Tratados internacionales (incluyendo, por supuesto, los relativos al acceso a la Justicia). Luego recuerda que los derechos y garantías resultan operativos y exigibles -aun sin normas que los reglamenten, o con normas que los cercenen-.

- El artículo 11 establece a la igualdad y a la no discriminación como principio, como derecho, y como límite de las políticas públicas.

- El artículo 14 prevé específicamente una acción de amparo “desprovista de formalidades procesales”, establece una pauta amplísima de legitimación popular en casos de derechos colectivos, y dispone que reclamar por esta vía será gratuito para las/os accionantes.

5 Ello resulta coincidente con lo establecido en la Regla N° 29 de las “Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad” (Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008), según la cual “Se destaca la conveniencia de promover la política pública destinada a garantizar la asistencia técnico-jurídica de la persona vulnerable para la defensa de sus derechos en todos los órdenes jurisdiccionales: ya sea a través de la ampliación de funciones de la Defensoría Pública, no solamente en el orden penal sino también en otros órdenes jurisdiccionales; ya sea a través de la creación de mecanismos de asistencia letrada: consultorías jurídicas con la participación de las universidades, casas de justicia, intervención de colegios o barras de abogados...”.

Los artículos 15 y 16 consagran el habeas corpus y el habeas data respectivamente.

- Los artículos 17 a 59 consagran el conjunto de derechos y políticas públicas que la Ciudad debe garantizar y que, por ende, requieren de vías institucionales -administrativas y judiciales- idóneas para exigirlos. Entre ellos, algunos artículos incluyen pautas específicas que iluminan también al derecho de acceso a la Justicia -por ejemplo, el artículo 36 establece la igualdad entre varones y mujeres *“en el acceso y goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, a través de acciones positivas que permitan su ejercicio efectivo en todos los ámbitos...”*-.

- El artículo 108 obliga al Poder Legislativo y al Ejecutivo a *“dotar al Poder Judicial de los recursos necesarios para garantizar el acceso a la justicia y la resolución de los conflictos en tiempo razonable y a un costo que no implique privación de justicia”*.

- El artículo 110 establece que las/os magistradas/os de la Ciudad deben pagar los mismos impuestos locales que cualquier otro ciudadano.

- El artículo 124 crea el Ministerio Público de la Ciudad, y lo dota de la Defensoría General de la Ciudad y de la Asesoría General Tutelar. Le asigna entre sus competencias la de *“promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica”*, y *“velar por la normal prestación del servicio de justicia y procurar ante los tribunales la satisfacción del interés social”*. Luego, la Ley 1903 les asignaría competencias aun más claras relativas a facilitar el acceso a la Justicia de la población.

- El artículo 137 crea la Defensoría del Pueblo y le asigna como misión *“la defensa, protección y promoción de los derechos humanos y demás derechos e intereses individuales, colectivos y difusos tutelados en la Constitución Nacional, las leyes y esta Constitución, frente a los actos, hechos u omisiones de la administración o de prestadores de servicios públicos”*.

- El artículo 138 crea el Ente Regulador de los Servicios Públicos, y le asigna funciones que permiten entenderlo como un facilitador del acceso a la Justicia de los consumidores y usuarios.

- Finalmente, la cláusula transitoria decimosegunda, en su inciso 5, prevé la creación de los Tribunales de Vecindad, como una instancia judicial de mayor proximidad con los habitantes para resolver conflictividades vecinales específicas.

Como surge entonces del conjunto de estas cláusulas -y de otras que también impactan en la temática, pero que no fueron citadas aquí por razones de brevedad-, la Ciudad, a través de su constituyente, ideó un modelo institucional que claramente busca que sus

instituciones garanticen el acceso a la Justicia de todas/os sus habitantes, y que para ello se remueva el conjunto de barreras que históricamente han operado sobre este derecho, y que han perjudicado especialmente a determinados grupos sociales desaventajados.

Ahora bien, cabe advertir preliminarmente que, más allá de sus mandatos constitucionales, la Ciudad tiene parcialmente limitadas sus políticas de acceso a la Justicia, en función de que gran parte de las competencias típicamente locales en el resto del país, se encuentran aquí ajenas a la posibilidad de regulación y administración de la Ciudad, en tanto aún no han sido traspasados desde la órbita nacional (por ende, el Poder Judicial local sólo abarca hasta el momento la materia contenciosa administrativa -que incluye todas aquellas causas en las que el Estado local sea parte-, y la penal, contravencional y de faltas -siendo que, en lo penal, sólo se encuentra traspasada la persecución de una porción limitada de delitos-).

Sin perjuicio de ello, en los próximos apartados veremos en qué medida esa promesa constitucional local de acceso a la Justicia para todas/os se ha materializado empíricamente, y cuáles son las principales cuentas pendientes.

III. Particularidades del diseño judicial de la Ciudad

Quizás por ser el más joven del país, el Poder Judicial de la Ciudad se ha propuesto desde sus comienzos mantenerse a la vanguardia de las discusiones en materia de reforma judicial existentes al momento de su creación. Se propuso ser menos burocrático, menos formalista, más cercano, menos corporativo.

Algunas de estas aspiraciones se materializaron en decisiones concretas que pretendían alejarlo de aquello que se le criticaba al resto de los Poderes Judiciales del país, y que impacta en el acceso a la Justicia. Así, por ejemplo, nuestro Poder Judicial local pospuso su horario de atención por uno más razonable ⁶; los aspectos formales de los escritos no son un obstáculo para su recepción ⁷ (incluso se han contemplado situaciones en las que se han proveído escritos

6 Termina su horario de atención a las 15 hs. (y no a las 13.30 hs. como en la mayor parte del país), siendo el inicio del horario de atención al público a las 9 hs.

7 Las/os abogadas/os que litigan en los fueros locales ya no están tan preocupados por el margen de las hojas Romaní, ni por el color de la birome con que firman los escritos.

sin patrocinio letrado ⁸); nadie está muy atento a la vestimenta de quienes transitan por los pasillos de los tribunales; se avanzó en la digitalización y publicación en internet de todas las resoluciones judiciales desde hace muchos años; entre otras decisiones de carácter administrativo que podríamos emparentar a la visión más clásica, que relaciona a los principales problemas de acceso a la Justicia con las deficiencias que existan en la gestión judicial.

Pero también ha habido cambios más sustantivos. El hecho, por ejemplo, de que en la Ciudad (a diferencia de lo que ocurre a nivel nacional) se cumpla el mandato constitucional que le asigna al Consejo de la Magistratura la gestión integral del Poder Judicial libera al Tribunal Superior de Justicia de la mayoría de las funciones extrajurisdiccionales, permitiéndole que se aboque a la resolución de los casos que ante ella se le presentan.

Asimismo, la creación de la vía de la acción declarativa de inconstitucionalidad ante el Tribunal Superior de Justicia ⁹, con legitimación activa amplia, permite que cualquier persona demande por la inconstitucionalidad de una norma (cuando ésta no depende de las particularidades de un caso concreto), y pueda obtener una sentencia por parte del mayor tribunal de la Ciudad, en plazos que son mucho más breves que los que demoraría cualquier otro proceso, y con efectos *erga omnes*.

Pero quizás la variable más relevante para el acceso a la Justicia en sede judicial en la Ciudad, que fue introducida por la combinación del texto constitucional y la práctica de los tribunales locales, es la de la vía del amparo (Art. 14). La innovación más relevante en el texto constitucional local respecto del que 2 años antes idearan las/os constituyentes nacionales (en el Art. 43 CN) está dada por la combinación de la “gratuidad” (salvo temeridad o malicia) del amparo, y la “legitimación activa popular” para interponerlo (en casos colectivos y de discriminación) ¹⁰.

8 Se ha dado en algunas oportunidades, por ejemplo, en las causas vinculadas a la promoción de procesos eleccionarios en las villas de la Ciudad, frente a presentaciones de sus pobladores.

9 Que le dio forma al control de constitucionalidad mixto -en el que convive el modelo concentrado y el difuso- en la Ciudad, permitiendo que el Tribunal Superior de Justicia analice la constitucionalidad en abstracto de normas de alcance general, y pueda hacerles perder vigencia con efectos *erga omnes*.

10 A partir de aquí el análisis de este apartado estará principalmente centrado en el fuero Contencioso Administrativo y Tributario, en tanto el fuero Penal, Contravencional y de Faltas ha sido históricamente muy reducido en

Dicha combinación, interpretada en general generosamente por la mayor parte del fuero Contencioso Administrativo y Tributario (CAyT) local, dio lugar a lo que algunos/as llamaron críticamente como “la inflación del amparo”¹¹, y que a nuestros ojos fue uno de los grandes facilitadores del acceso a la Justicia en la Ciudad¹², especialmente en lo que a derechos sociales se refiere.

Es que, prácticamente desde sus inicios, el fuero CAyT se convirtió, en gran medida, en un fuero para defender derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). El criterio subjetivo de legitimación activa y pasiva que fue establecido localmente (según el cual el fuero local es competente en aquellas causas en las que es parte el Estado de la Ciudad¹³, sin perjuicio de la materia de la que se trate)¹⁴ ha permitido que la mayor parte de la conflictividad que tramita en el fuero esté dada por: 1) el Estado local reclamándole a los/as habitantes de la Ciudad que paguen sus tributos; y 2) los/as habitantes de la Ciudad reclamándole al Estado que se haga cargo de sus promesas constitucionales, especialmente en lo que a derechos sociales y ambientales se refiere¹⁵. Es así que los DESCAs y el acceso a la Justicia, están íntimamente relacionados a nivel local desde los inicios del fuero.

Como quedó dicho, ello se vio principalmente facilitado por dos decisiones fundamentales del constituyente, que estableció en el Art. 14 la gratuidad del amparo, y la legitimación popular activa para casos colectivos. La gratuidad fue entendida en el sentido de que el litigante no está alcanzado por la obligación de pago

competencias, y por sus características presentó desafíos menos significativos para el acceso a la Justicia de sus usuarios.

11 Ver, por ejemplo, artículos como “Amparo: entre el acceso y el exceso” (Ríos, Carlos; 2015). Disponible en <http://www.carlosrios.com.ar/2015/08/17/amparo-entre-el-acceso-y-el-exceso-restricciones-de-compra-de-moneda-extranjera/>

12 A modo de evaluación global, sin perjuicio del análisis que pudiera realizarse caso por caso.

13 Art. 2º, Código Contencioso Administrativo y Tributario -Ley N° 189-.

14 Aunque la jurisprudencia, especialmente la nacional, no ha sido pacífica a este respecto.

15 Ello, cabe aclarar, resulta una caracterización general, y no obsta a otro tipo de causas que tramitan localmente, entre las que se destacan, por ejemplo, las demandas de daños y perjuicios.

de costas y costos judiciales (incluyendo tasas de justicia, costos de pericias, y costas en caso de derrota -salvo situaciones excepcionales de temeridad y malicia-), lo cual facilitó que se reduzca significativamente el riesgo de no poder afrontar los costos de la judicialización. Simultáneamente, haber permitido que “cualquier habitante” pueda demandar frente a violaciones de derechos de incidencia colectiva permitió que el Poder Judicial sea un ámbito idóneo para el activismo ciudadano en pos de la defensa de estos derechos.

Pero todo ello convive con otras barreras que están igualmente presentes en el funcionamiento del sistema de Justicia a nivel local.

Económicamente, si bien los costos de litigar se redujeron, siguen constituyendo una barrera para mucha gente, principalmente por el costo que implican las/os abogadas/os -y el sistema de asistencia jurídica gratuita, como veremos en el punto 5, alcanza a una porción reducida de los usuarios del servicio de Justicia-.

A su vez, el tiempo de duración de los procesos suele ser sumamente extenso. Ello se visibiliza especialmente en los amparos, que se encuentran muy lejos de ser la solución expedita y rápida que la Constitución nos ha prometido. Esta barrera es notoriamente disfuncional para la prestación de un adecuado servicio de Justicia en nuestra ciudad, y sobre ella no ha habido avances significativos ¹⁶.

En cuanto a la línea jurisprudencial del fuero, en los últimos años se ha ido reduciendo la clara tendencia protectoria de derechos que el fuero CAyT local tendió a tener desde sus comienzos, lo cual en algunos casos impactó negativamente sobre la amplitud de criterios para el acceso a la Jurisdicción.

Paralelamente, la mayoría de la población (72%) sigue considerando que el lenguaje utilizado por el Poder Judicial le genera desconfianza ¹⁷.

En cuanto a conocimiento público, la gran mayoría de la población no conoce aún las características del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, ni logra identificar sus competencias o servi-

16 Si bien las normas procesales han establecido plazos que, por lo general, resultan suficientemente exiguos para la adopción de decisiones judiciales, en la práctica ellos no suelen ser acatados más que en forma orientativa por los propios tribunales.

17 Encuesta de Acceso a la Justicia. Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Año 2014 (https://cdconsejo.jusbaaires.gob.ar/sites/default/files/acceso_ciudadania_definitivo_0.pdf)

cios que presta, ni en qué medida podría servirle para resolver la conflictividad que pudiera enfrentar ¹⁸.

Finalmente es necesario decir que, por sus características, el Poder Judicial local se encuentra sumamente influido por las vicisitudes de la política local, y por los principales actores de los poderes políticos. Tanto es así que, en cuanto a la percepción de la ciudadanía, los propios encuestados por el Consejo de la Magistratura sostienen (en un 61%) que el principal actor de influencia sobre el Poder Judicial resulta el gobierno, y que “tener contactos” es la principal variable para que los magistrados traten de manera diferencial a las personas (el 99% cree que ése es un factor de impacto), seguida como variable por las condiciones económicas (93% sostiene que ello influye), o por el abogado que actúe en la causa (89%) ¹⁹.

Todo ello indica que, si bien el Poder Judicial local ha realizado desde sus comienzos ciertos esfuerzos para hacerse cargo del mandato que la Constitución de la Ciudad le ha impuesto para garantizar el acceso a la Justicia de la población, los avances que ha logrado resultan aún insuficientes y mantienen vigente el desafío de revertir las principales barreras que operan en el ámbito local para que dicho derecho se materialice en forma efectiva.

IV. La vía administrativa y los “derechos urgentes”

Tal como hemos dicho, acceder a la Justicia implica contar con vías institucionales adecuadas para reclamar frente a vulneraciones de derechos. En este sentido, el acceso a la Justicia no debe ser entendido solamente como acceso a la Jurisdicción (o al Poder Judicial). Ello, en tanto en una enorme porción de los casos son otros los canales que deberían funcionar a estos efectos.

Entre ellos, las instancias para peticionar o reclamar ante la Administración Pública resultan ineludibles -especialmente cuando se trata de vulneraciones de derechos sociales-. En este sentido, cabe preguntarse en qué medida las instancias administrativas en el ámbito local están siendo idóneas para que los habitantes de la Ciudad reclamen por sus derechos.

Proponemos entonces mirar aquí de qué modo la Administración Pública cuenta con canales adecuados para vehiculizar las necesi-

18 Ibid.

19 Ibid.

dades de acceso a la Justicia que la población pudiera tener, con especial foco en aquellos derechos o situaciones que requieren respuestas urgentes por parte de los organismos estatales competentes -especialmente cuando se trata de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales-. Y cómo ello puede impactar en los niveles de litigiosidad existentes en el ámbito local.

Cabe adelantar, entonces, que así como el Poder Judicial ha hecho intentos visibles por generar mayores niveles de cercanía, apertura y accesibilidad del que suelen tener estas instancias tribunalicias en otras jurisdicciones, la Administración Pública local no parece haber hecho -en lo más mínimo- esfuerzos equivalentes. El acceso a las instancias de protección de derechos en sede administrativa, en consecuencia, sigue siendo un desafío de enormes proporciones.

Desde el punto de vista legal, la normativa que regula a los procedimientos administrativos en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Decreto N° 1510/97) establece las pautas, principios, plazos, requisitos, prerrogativas estatales y demás particularidades del procedimiento al que deben someterse aquellos/as administrados/as que pretendan realizar peticiones y/o reclamos en sede administrativa, tendientes a obtener por dicha vía una manifestación determinada de la voluntad estatal.

Las vicisitudes por las que debe atravesarse para tal fin, implican una serie de prerrogativas en cabeza de la Administración, que suelen tender a proteger al Estado, procurando evitar que quede en situaciones de desprotección producto de las complejidades -de índole burocráticas y de otros tipos- propias del dictado de actos administrativos. Ello redundaría para los administrados en la carga de enfrentar procedimientos complejos, de dificultoso abordaje sin asistencia profesional jurídica, en los que la Administración cuenta con plazos sumamente prolongados para resolver, entre otras particularidades propias del denominado “régimen exorbitante”²⁰. Lo expuesto puede no representar una situación crítica cuando se trata del cumplimiento de contratos administrativos, derivaciones de índole comercial o tributaria, u otras peticiones o reclamos que no requieren necesariamente una respuesta apremiante por parte de la Administración.

²⁰ CASSAGNE, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Abeledo-Perrot, p. 110.

Sin embargo, existe una creciente cantidad de situaciones en las que se peticiona o reclama frente a organismos públicos en virtud de lo que podríamos denominar como “derechos urgentes”, entendiéndose como tales a aquellos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) que, en virtud de sus características, requieren una respuesta estatal inmediata o urgente, y que por ende resultan incompatibles con las particularidades -plazos, requisitos, etc.- de los procedimientos administrativos actualmente normados ²¹.

Son este tipo de casos los que han llevado a la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a eliminar en forma expresa el requisito del agotamiento de la vía administrativa, previo a la posibilidad de accionar judicialmente, para los casos en que procede la vía de la acción de amparo.

Sin embargo, la obligación constitucional de una respuesta judicial rápida y adecuada no se ha extendido a la coherente obligación de una respuesta de tales características por parte de la Administración Pública.

Lo expuesto ha redundado, sobre todo en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en una proliferación de acciones judiciales por la vía del amparo, tendientes a intentar que por dicha vía se obligue a la Administración al efectivo cumplimiento de los derechos económicos, sociales, culturales y/o ambientales en cuestión. En gran parte de los casos, el acceso a la instancia judicial se lleva adelante sin siquiera dar comienzo a intento alguno de obtener un pronunciamiento de la Administración Pública, producto de la habitualidad en la obtención de respuestas -activas u omisivas- insatisfactorias o meramente dilatorias.

La extensa judicialización de casos en los que la Administración omite dar una respuesta adecuada en tiempo oportuno redundante: para el administrado, en grandes afectaciones -de diverso tipo- en cuanto a la prolongación de la vulneración de sus derechos; para la Administración, por su parte, en un incremento de costos innecesarios -costas judiciales y otras-, así como en la necesidad de sostener

21 Un típico ejemplo lo constituyen los casos de riesgos en la salud que requieren de la provisión de medicamentos, o instrumental quirúrgico en forma urgente; pero también es aplicable a reclamos de soluciones habitacionales para personas en situación de calle, cupos de matriculación en escuelas de gestión estatal, denuncias para el cese de situaciones de grave contaminación, etc.

estructuras estatales desproporcionadamente grandes, entre otros perjuicios.

En este sentido, cabe preguntarse cuáles son los factores principales que atentan contra la idoneidad del procedimiento administrativo como instancia efectiva para reclamar ante vulneraciones de derechos que la Administración Pública causa, o podría revertir. Y una de las variables que atentan más significativamente para que ello pueda realizarse, se relaciona con los tiempos de respuesta.

Cabe hacer notar que, según la norma que regula los procedimientos administrativos en el ámbito local, la Administración Pública cuenta con un plazo de 60 días hábiles para resolver cualquier petición de un/a administrado/a, con un adicional de otros 30 días -a partir de la constitución en mora- en el caso de que previo a ello no se haya pronunciado ²². Es decir que, desde que un habitante de la Ciudad inicia una actuación administrativa a la espera de una resolución favorable por parte del Estado local, requiere esperar al menos unos 4 meses para darse por respondido.

Parece evidente entonces que ello resulta incompatible con el reclamo de cierto tipo de derechos que, por su naturaleza o la urgencia que presentan, requiere de respuestas más inmediatas por parte del Estado.

De la identificación de dicho déficit surgieron, a lo largo de nuestra reciente historia institucional, experiencias de creación de procedimientos administrativos especiales y diferencias para determinado tipo de petición o de derecho en juego.

Uno de los supuestos más visibles en que ello operó es en lo relativo al derecho de acceso a la información pública. Cuando la Legislatura de la Ciudad sancionó la Ley 104 -en el año 1998-, estableció la obligación estatal de responder en un plazo máximo de 10 días (ampliable a otros 10 por resolución fundada), dejando expedita la instancia judicial por la vía del amparo para los casos de incumplimiento ²³. Esa decisión se explica, fundamentalmente, en que las/os legisladoras/es pudieron advertir la inidoneidad de los plazos del

22 Art. 10, Dec. 1510/97.

23 Actualmente los plazos han sido extendidos a 15 días (y 10 de prórroga), manteniéndose la idea de un plazo mucho más exiguo que el habitual para las tramitaciones administrativas (Ley N° 5784).

procedimiento administrativo para los casos de solicitudes de acceso a la información (en las que esperar 90 días por una respuesta redundaría -en la mayoría de los casos- en una frustración práctica respecto del sentido del derecho).

Es así que, así como -excepcionalmente- se pudieron lograr procedimientos específicos para derechos que requerían de una tramitación estatal diferenciada, ello puede (y debe) extenderse a aquellas otras instancias de reclamo de los pobladores de la Ciudad que requieren de la Administración una respuesta efectiva y en tiempos oportunos.

La Administración Pública de la Ciudad de Buenos Aires no parece haberse propuesto -salvo algunas situaciones excepcionales- generar un diseño para la canalización institucional de las demandas ciudadanas, que resulte cercano, abierto y accesible, con miras a facilitar el acceso a la Justicia y remover las barreras que para ello operan en sede administrativa. El Poder Legislativo tampoco se lo ha impuesto.

Es así que la agenda del acceso a la Justicia en sede administrativa es aún una agenda en gran medida abierta en el ámbito de la Ciudad. En ella no sólo debería involucrarse el Poder Ejecutivo, sino también el Poder Legislativo y el conjunto de la ciudadanía.

V. La asistencia legal gratuita

Una de las principales barreras para acceder a la Justicia, tanto en sede judicial como administrativa, suele ser la necesidad de contar con asistencia legal por parte de profesionales del Derecho. Ello, a tal punto que coloquialmente suelen equipararse las políticas de acceso a la Justicia con las de asesoramiento y/o patrocinio legal gratuito.

Sin embargo, a pesar del mandato constitucional expreso, en el único ámbito en que la necesidad de asistencia legal gratuita se encuentra resuelta en forma sistémica, es en lo que respecta a las/os imputadas/os en materia penal. Quien sufra una imputación en relación a cualquier delito, puede saber que cuenta con la posibilidad de ser patrocinado en forma gratuita por un/a abogado/a provisto por el Estado. Pero respecto de ningún otro derecho potencialmente vulnerado esta garantía se ve asegurada de un modo tan categórico como cuando el que se ve amenazado es el derecho a la libertad -o el principio de inocencia- en sede penal.

Si bien la Ciudad de Buenos Aires dio pasos significativos para tener una política más integral en materia de asistencia legal gratuita cuando creó tanto la Defensoría General de la Ciudad como la Asesoría General Tutelar, no ha logrado aún dar una solución sistémica -ni mucho menos universal- en lo que refiere al servicio público de asistencia legal.

Ello, en primer lugar, producto de las limitaciones todavía existentes en lo que respecta al alcance de sus competencias. En tanto la mayor parte de los fueros judiciales con competencia para los conflictos que se presentan en la ciudad sigan siendo gestionados por la Justicia nacional, resultará complejo establecer una política integral para la asistencia legal (nótese que tampoco existen acuerdos integrales entre la Defensoría General de la Nación y las instituciones de defensa locales, para establecer una única política de asistencia legal estatal).

Más allá de las limitaciones en lo que respecta a la competencia, la Ley N° 1903 -que regula el Ministerio Público- establece en su Art. 45 tres hipótesis en las que deben actuar los defensores o defensoras ante los juzgados de primera instancia: 1) en representación de quienes se encontraren ausentes; 2) en la defensa de las/os imputadas/os en materia penal, contravencional y de faltas; y 3) en representación de quienes “invocaren y justificaren pobreza”²⁴. Sobre este último punto nos focalizaremos a continuación, porque la fórmula utilizada por la Ley para determinar quiénes pueden ser beneficiarios de los servicios de asistencia jurídica gratuita prestados por el Estado tiene más de un problema.

En primer lugar, supone que quienes pretendan ser representadas/os por un/a defensor/a público/a se vean obligados a demostrar que son lo suficientemente pobres como para merecer dicha prestación. Tanto la definición respecto de qué se entenderá por “pobreza”, como los requisitos y tramitaciones formales que se requieran para

24 Las/os asesoras/es tutelares de primera instancia del Ministerio Público Tutelar, por su parte, actúan en defensa de “los derechos de las personas menores de edad, de los/las incapaces o inhabilitados/as”, “cuando carecieren de asistencia o representación legal; fuere necesario suplir la inacción de sus asistentes o representantes legales, parientes o personas que los o las tuvieren a su cargo, o hubiere que controlar la gestión de estos/estas últimos/as” (Art. 53 Inc. 2).

acreditar dicha situación, resultan en sí mismo una barrera significativa para acceder a la Justicia.

Pero, además, la pobreza es sólo una de las causales por las cuales un habitante de la Ciudad podría requerir un servicio de asistencia jurídica brindada por el Estado. En lo económico, por ejemplo, podría no ser pobre pero aun así no poder pagar un/a abogado/a privado/a para su caso (de hecho, existen innumerables situaciones en que, por diversas razones, ello se verifica en la práctica ²⁵). Pero también podrían existir razones no económicas, como por ejemplo que la persona (actor o demandado) considere que las/os abogadas/os mejor formadas/os para representarla/o son defensoras/es públicas/os ²⁶, o simplemente que no alcance a seleccionar un/a abogado/a privado/a en los tiempos que lo requiera -si se enfrenta a un plazo perentorio de algún tipo-.

En definitiva, la ley que regula el Ministerio Público no sólo no eligió un modelo de oferta universal para la defensa pública (salvo para las/os imputadas/os en materia penal), sino que tampoco se aseguró que la oferta llegue a todo aquel que por alguna razón -no sólo de pobreza- la necesite. Ello, en la práctica, se ha morigerado parcialmente producto del criterio amplio que habitualmente adopta el Ministerio Público de la Defensa de la Ciudad para la aceptación de los casos. Pero, aun así, sigue constituyendo una barrera significativa para acceder a la asistencia legal gratuita.

En la práctica -producto del criterio subjetivo de atribución de la competencia contencioso administrativa local, combinada con la concepción que han adoptado gran parte de los operadores de Justicia y de la defensa pública a lo largo de los años- puede decirse que, así como el fuero CAyT local ha funcionado, en gran medida, como un fuero en el que reclamar derechos sociales, el Ministerio Público de la Defensa también ha ejercido fundamentalmente como un cuerpo de abogados útil para reclamar por dichos derechos. En

25 Hay casos en que, por sus características, el costo de obtener asistencia jurídica privada es sumamente oneroso (tornándose inaccesible incluso para sectores medios). Asimismo, en otros casos la cuantía de la demanda puede no justificar afrontar los costos del proceso.

26 En materia penal resulta habitual que, aun muchas/os que podrían pagar abogadas/os privados, opten por la defensa pública, por considerarla más idónea en determinados casos.

este sentido, si se observa el tipo de casos por el que las personas suelen consultar en esta institución, podrá advertirse que los derechos sociales -y, muy especialmente, el derecho a la vivienda- son la materia a todas luces preponderante: el 54,15% de las consultas en las Oficinas de Orientación al Habitante se relacionan con situaciones habitacionales, seguida por un 29,39% de consultas vinculadas a programas sociales (a mayor abundamiento, cabe agregar que las dos terceras partes de las consultas son formuladas por mujeres)²⁷.

Por otro lado, cabe resaltar que en los últimos años diversas agencias estatales que trabajan en la Ciudad han intentado revertir la lejanía histórica (no solamente geográfica) que mantenían con determinados sectores sociales, mediante el incremento de la presencia territorial en zonas vulnerabilizadas -especialmente en villas- y la creación de oficinas descentralizadas en los barrios. Así, tanto instituciones del Estado Nacional -como el Ministerio de Justicia, a través de los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ); y el Ministerio Público Fiscal, a través de los ATAJO-, como de la Ciudad de Buenos Aires -mediante las oficinas desplegadas por los Ministerios Públicos, o la Defensoría del Pueblo, por ejemplo- han desarrollado una política de descentralización de la atención que ha colaborado para reducir importantes barreras -geográficas, pero también simbólicas- para el acceso a la Justicia.

Sin embargo cabe decir que, si bien dichos esfuerzos resultan muy valorables, enfrentan aún desafíos significativos: el principal se relaciona con que en la mayoría de estos centros sólo puede brindarse asesoramiento legal, debiendo derivarse los casos en que se requiere también de patrocinio a otras instituciones; un segundo factor tiene que ver con las particularidades de distribución de competencias nacionales y locales ya referidas -en tanto gran parte de la conflictividad que puede presentarse a nivel local se dirime en tribunales nacionales, encontrándose limitadas las políticas de acceso a la Justicia que respecto de ellos podrían implementar las instituciones locales-; y un tercer factor se relaciona con la difusión de esta oferta, en tanto muchos habitantes de la Ciudad siguen sin saber que cuentan allí con la posibilidad de obtener algún tipo de asistencia legal gratuita.

27 Informe Estadístico sobre la Oficina de Orientación al Habitante. Agosto 2012 julio 2013. Ministerio Público de la Defensa. Puede encontrarse en <https://www.mpdefensa.gob.ar/biblioteca/pdf/4245.pdf>

Es así que, si bien han existido avances tendientes a facilitar el acceso a asistencia legal gratuita de quienes deben litigar en el fuero local, ello se ve limitado entre otros factores porque: 1) la mayor parte de los conflictos que se suscitan en el territorio de la Ciudad se dirimen ante tribunales nacionales ²⁸; 2) la política de asistencia legal gratuita no es universal -y, en gran medida, tampoco es sistémica-; 3) gran parte de los prestadores de asistencia legal gratuita no ofrecen patrocinio, sino sólo asesoramiento; y 4) aun los servicios que existen, son muchas veces poco conocidos por el conjunto de habitantes que podrían requerirlos.

El resultado de todo ello es que son muy numerosos los casos en que los habitantes de la Ciudad, ya sea por el tipo de problemática que enfrentan, y/o por las particularidades de su situación económica, se ven imposibilitados materialmente de acceder a asistencia legal gratuita brindada por el Estado. Ése resulta, aun hoy, un enorme desafío pendiente para el efectivo acceso a la Justicia en nuestra Ciudad.

VI. Conclusiones

Acceder a la Justicia es un derecho humano. Si frente a las violaciones de nuestros derechos, no contamos con canales institucionales adecuados para reclamar por ellos, entonces la promesa constitucional de hacer efectivos los derechos no tendría sentido.

El inciso 6 del artículo 12 de la Constitución de la Ciudad establece para los poderes constituidos un desafío tan ambicioso como imprescindible: garantizar el acceso a la Justicia para todos sus habitantes.

Si bien la Ciudad supo dar algunos pasos interesantes, tomarse en serio el derecho de acceso a la Justicia implica superar las soluciones fáciles que se limitan a proponer algunas adaptaciones tendientes a facilitar la gestión de trámites.

Para favorecer el acceso a la Justicia no alcanza con implementar mejoras en la gestión del Poder Judicial y de los procesos litigiosos. Al contrario, es necesario desarrollar mecanismos -fundamentalmente extrajudiciales- que permitan reducir al máximo posible la

28 En particular, la totalidad de las causas que tramitan en la Justicia nacional en lo civil, comercial, del trabajo, y criminal y correccional (esta última, con la excepción de los delitos traspasados a la órbita local).

necesidad de recurrir a los tribunales. En ese sentido, el rol de la Administración Pública -especialmente cuando los reclamos recaen sobre el propio Estado- resulta determinante. Hasta ahora, sin embargo, los canales de reclamo existentes en sede administrativa resultan -en gran parte de los casos- insuficientes y/o inidóneos.

Asimismo, es necesario repensar integralmente la oferta estatal de asistencia jurídica gratuita con miras a garantizar que un servicio legal adecuado pueda llegar efectivamente a todo aquel que lo necesite -y no solamente a aquellas/os que puedan demostrar ser lo suficientemente pobres; o tener un conflicto directamente relacionado con las materias respecto de las cuales se ha generado oferta de asistencia legal estatal; o, simplemente, a aquellos que logren enterarse de la existencia de dichos servicios-.

En sede judicial, por su parte, resulta imprescindible que se implementen reformas que permitan reducir los tiempos de los procesos, con miras a obtener respuestas jurisdiccionales en plazos razonables -revirtiendo así la actual situación en la cual los tiempos para obtener un pronunciamiento judicial firme suelen ser inaceptablemente prolongados-.

Finalmente, todo ello debe hacerse favoreciendo la educación legal de la población, y tendiendo a que ésta se encuentre cada vez más empoderada para conocer el derecho, usarlo, y -eventualmente- transformarlo.

En este sentido, es necesario pensar las políticas de acceso a la Justicia en la Ciudad de Buenos Aires de un modo sistémico. El desafío es revertir la situación actual, en la que existen enormes “puntos ciegos” de desatención frente a los conflictos que habitualmente enfrentamos quienes habitamos la Ciudad. Estas políticas deben diseñarse de un modo participativo, partiendo de las necesidades de la población, y no de las posibilidades actuales de las instituciones estatales.

Ante cada derecho que entendemos vulnerado, necesitamos que exista una forma idónea de reclamar para que dicha vulneración se revierta. Si no hay como hacerlo, o no sabemos cómo hacerlo, o no podemos recurrir a dichas vías porque enfrentamos barreras significativas, entonces el derecho de acceder a la Justicia estará siendo violado. Y, en ese caso, no será sólo un artículo de nuestra Constitución el que se encuentre en jaque.

Diseñar e implementar un sistema de acceso a la Justicia que garantice este derecho a todas/os las/os habitantes de la Ciudad, es un desafío posible. No hacerlo, en cambio, es violar la Constitución.