

LOS TRIBUNALES VECINALES COMO UNA HERRAMIENTA PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES*

POR DIEGO LEONEL FREEDMAN Y NICOLÁS MARCELO PERRONE*

La Constitución de un Estado no es una simple norma jurídica, lo que la caracteriza como distinta y esencial no es la previsión de un diseño institucional, ni el establecimiento de un catálogo de derechos y garantías para los ciudadanos. Lo primero, la convierte sólo en una ley orgánica; lo segundo, de gran importancia para una sociedad democrática, es una carta de derechos al viejo estilo inglés de un *Bill of Rights*. Debe tomarse conciencia que la Constitución se distingue por ser la norma fundamental que materializa las bases para una convivencia pacífica entre las personas integrantes de una sociedad. En ese sentido, es evidente que las cuestiones mencionadas antes son imprescindibles, sin embargo un Estado no es más o menos justo porque su Constitución incluya más o menos derechos, sino por como interactúa esta norma fundamental con los sujetos como individuos y como miembros de grupos.

La construcción de un Estado democrático e igualitario requiere como materia prima la existencia de una sociedad que viva en armonía gestionando en forma pacífica sus conflictos. Esta armonía no es lograda gracias al mejor diseño institucional en abstracto, sino a su concretización en la vida diaria. De allí que es correcto referirse a la Constitución como una norma dinámica, porque esta norma fundamental se relaciona con los integrantes de la sociedad y sus instituciones. Por ello, lo importante no es su parte declarativa, sino su verdadera operatividad como garante de una paz social que brinde oportunidades para que todos los sujetos sean capaces de realizar su plan de vida.

Trabajo Merecedor de Mención Honorífica del Jurado del Premio Formación Judicial 2006, en la categoría "Abierta".

* El seudónimo utilizado fue "Coriandolo"

Uno de los pilares básicos de una Constitución es el afianzamiento de la Justicia, que no es el establecimiento de un determinado Poder Judicial, sino la prohibición absoluta de la arbitrariedad. Ya decía Alf Ross que la Justicia es el polo opuesto a la arbitrariedad. Esto se vincula estrechamente con el mantenimiento del Estado de Derecho, como lo enseña Neil MacCORMICK cuando dice que *“El Estado de derecho sólo es una parte de la Justicia, pero es una parte importante y quizás también una parte sobre la que podremos ponernos de acuerdo”*¹. Esto implica necesariamente que para evitar toda arbitrariedad, todos los sujetos públicos o privados deben estar sometidos a las leyes generales, públicas y no aplicables retroactivamente.

Entonces, la razón de ser de una Constitución es garantizar el imperio de la Justicia a los ciudadanos evitando la arbitrariedad, lo que se consigue mediante la consagración de la igualdad como un principio básico, que cuenta entre sus consecuencias con la vigencia general de la ley y su publicidad y previsibilidad. Esta es la parte neurálgica de una Constitución que, incluso, no necesariamente debe tomar la forma de un cuerpo escrito, como es el caso del Reino Unido. Se trata de un grupo de reglas no escritas que determinan la forma adecuada de legislar, administrar e impartir Justicia.

En una sociedad basada en reglas escritas, como la nuestra, éstas deben ser cumplidas y, más aún, la Constitución que es la ley suprema del Estado. Ahora sí, nos referimos a Constitución como norma jurídica, en el sentido de previsiones expresas que deben ser cumplidas por las personas. En este sentido, la Constitución reúne aquella serie de pautas de comportamiento que establecen los medios para que en una sociedad reine la armonía, o sea, las herramientas institucionales para construir un Estado que cumpla con su fin moral de garantizar la paz, la libertad y el bienestar de sus ciudadanos. Para edificar ese contexto virtuoso de convivencia es necesario que reine la Justicia y

¹ MacCORMICK, Neil, *Estado de derecho y rule of law en Estado de Derecho y Democracia*, Konrad Adenauer Stiftung, Buenos Aires, 1999, ps. 108 y 109.

que sea desterrada la arbitrariedad. Para que cada uno reciba lo que le corresponde, el acceso y la administración y el funcionamiento eficiente de la Justicia es la herramienta que nos brinda la Constitución. Se constituye en una garantía político-jurídica para que las reglas previstas se apliquen por igual a todos los habitantes, que están habilitados para exigir jurídicamente su cumplimiento sin importar raza, religión, condición social o sexo.

Debido a que los conflictos están ínsitos en la vida social no sólo es imprescindible que la Justicia esté formalmente receptada, sino que deben preverse medios para que los individuos puedan acceder a un mecanismo que ejecute las reglas en los casos concretos permitiendo una gestión pacífica y justa de las diversas conflictividades surgidas. El Estado no sólo debe diseñar un orden social basado en la Justicia, además tiene que arbitrar los medios para que en la práctica las relaciones entre los sujetos estén gobernadas por las reglas dictadas: a cada uno lo suyo conforme a estas reglas que, en alguna medida, plasman un consenso de la sociedad.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires fue más allá de las provisiones tradicionales y estableció la necesidad de crear Tribunales de Vecindad², porque existe conciencia de que un grupo importante de conflictos quedan fuera de la Administración de Justicia. De manera que en ellos reina la arbitrariedad y se resuelven a favor del más poderoso y no de quién tiene la razón conforme a las reglas. Tal resultado es violatorio de la Constitución como tal y de las normas básicas de la vida en sociedad y significa que una persona no recibe lo que todos quiénes convivimos día a día en esta gran Ciudad nos obligamos a concederle: sus derechos.

La creación de estos tribunales es un paso adelante en la consagración de una mejor Constitución material, de allí que creemos que lo menos que se lo puede pedir a la academia jurídica es que se realicen todos los esfuerzos intelectuales para facilitar su instalación. Con esa premisa hemos creído que la

² También se han regulado normativamente este tipo de tribunales en la provincia de Córdoba y en Tierra del Fuego.

profunda consideración de este asunto es el mejor aporte que podemos hacer a los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a los diez años de su Constitución.

I. SOCIEDAD NACIONAL Y ANOMIA

“Entre el hombre y la ley, entre la majestad y el ciudadano, entre la constitución y el pueblo hay un pacto recíproco por el cual se obligan todos a conservarse y sostenerse en los precisos límites que les designó la necesidad al tiempo de la convención”.

BERNARDO DE MONTEAGUDO

Las personas para poder desarrollarse y ejercer plenamente su autonomía tienen que convivir con otras personas³. A partir de la Modernidad, esta convivencia se ha producido en las sociedades nacionales. Esta forma de organización social es “‘típica’ (histórica) de vida social (estatal), tiene también una determinada estructura de dominación que se caracteriza por asentarse en una estratificación social ‘clasista’ y por manifestarse institucionalmente en una estructura del poder ‘burocrática’ y justificarse racionalmente en una ideología ‘liberal’”⁴. Independientemente de esta definición general e histórica consideramos que una sociedad adopta características particulares que son cualitativamente distintas.

Una sociedad nacional requiere, como toda forma de organización humana, del ejercicio del control social que permita su propia subsistencia y el cumplimiento de ciertos objetivos estimados como deseables⁵. El control social ha sido definido como “la capacidad de la sociedad de regularse a sí misma, acorde con los principios y valores deseables”⁶ y se ejecuta a través de

³ Desde la sociología se ha remarcado “la *necesidad* (biológica, psicológica, social, etc.) de la convivencia humana para la estabilidad, mantenimiento y desarrollo de las propias estructuras primarias del hombre, AGULLA, Juan Carlos, *La promesa de la sociología*, Ed. de Belgrano, Buenos Aires, 1982, p. 104.

⁴ AGULLA, Juan Carlos, *La promesa...*, ob. cit., ps. 36 y 37.

⁵ Ver HOBBS, Thomas, *Tratado sobre el ciudadano*, Ed. Trotta, Madrid, 1993, p. 52. Por su parte, en *la Enciclopedia* se consideraba que es “necesario que el soberano tuviera un poder suficiente para establecer el buen orden y la tranquilidad entre los ciudadanos, para asegurar sus posesiones, para proteger a los débiles de los ataques de los fuertes, para reprimir las pasiones mediante penas y estimular virtudes con recompensas”, DIDEROT, Denis y D’ALEMBERT Jean Le Rond, *Artículos políticos de la Enciclopedia*, Ed. Tecnos, Madrid, 1992, p. 195.

⁶ JANOWITZ, Morris, *Teoría social y control social*, Revista “Delito y Sociedad”, Año 4, n° 6 y 7, Buenos Aires, 1995, p. 5.

numerosos mecanismos institucionales y no-institucionales⁷ adecuados a la complejidad de las situaciones conflictivas que ocurren por las interrelaciones individuales. En relación con los mecanismos institucionales, resulta de suma relevancia la función que desempeña el Estado al producir y aplicar normas jurídicas con cierta pretensión de estabilidad y racionalidad⁸ cuyo objeto es regular la conducta humana en situaciones conflictivas bajo la amenaza del ejercicio de la coacción pública⁹. HELLER explica que todo poder estatal, por necesidad existencial, tiene que aspirar a ser poder jurídico. Esto significa que debe constituirse en una autoridad legítima que tiene la intencionalidad de obligar moralmente a la voluntad. Agrega, seguidamente, que la institución del Estado se encuentra justificada por el hecho de ser una organización de seguridad jurídica, y sólo por ello¹⁰. De modo que el sistema jurídico, como mecanismo de control institucional, desempeña un función destacable a la hora de brindar un marco de contención con pretensiones de legitimidad a quienes integran una sociedad, que por su complejidad inherente deriva en una gran cantidad de conflictos interpersonales¹¹. De lo contrario, la posibilidad de una situación anárquica o la presencia de otros mecanismos no-institucionales, probablemente menos predecibles y racionales, podría ser perturbadora para la tranquilidad colectiva dificultando que las personas desarrollen libremente su plan de vida y cooperen entre sí.

⁷ FICHTER, Joseph H., *Sociología*, Ed. Herder, Barcelona, 1979, p. 367.

⁸ Ya sostenía WEBER que "el moderno capitalismo industrial racional necesita tanto de los medios técnicos de cálculo de trabajo, como de un derecho previsible y una administración guiada por reglas formales; sin esto es posible el capitalismo aventurero, comercial, especulador, y toda suerte de capitalismo político, pero es imposible la industria comercial privada con capital fijo y cálculo seguro", *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Buenos Aires, 1979 en NINO, Carlos, *Un país al margen de la ley*, Ed. Ariel, Buenos Aires, 2005, p. 35. Para que haya Estado de Derecho, Carlos NINO considera que las leyes deben ser generales, irretroactivas, estables, públicas, lo más definidas posibles, sus hechos condicionantes deben ser empíricamente verificables, deben ser aplicadas estricta e imparcialmente y por órganos independientes.

⁹ "Si el Derecho es un orden coactivo, cada norma jurídica habrá de prescribir y regular el ejercicio de la coacción. Su esencia tradúcese en una proposición, en la cual, se enlaza un acto coactivo, como consecuencia jurídica, a un determinado supuesto de hecho o condición", Kelsen, Hans, *Teoría General del Estado*, Ed. Labor, Barcelona, 1934, p. 62. Téngase en cuenta que el Estado, como bien señala Max WEBER, tiene el monopolio de la coacción física legítima.

¹⁰ HELLER, Hermann, *Teoría del Estado*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1992, p. 235.

¹¹ "La función del derecho consiste en la solución ordenada de conflictos", BREDEMEIER, Harry, *El derecho como mecanismo de integración* en VILHELM, Aubert, *Sociología del Derecho*, Ed. Tiempo Nuevo, Caracas, 1971, p. 54.

En este contexto, resulta central tener en cuenta el impacto de la anomia “boba”, entendiendo por ello a “la inobservancia de las normas que produce cierta disfuncionalidad en la sociedad de acuerdo con ciertos objetivos e intereses”¹². Esta problemática es de carácter colectivo, siendo independiente de los valores individuales de ciertas personas. Es decir, una persona puede ser inmoral, inescrupulosa o antiética; pero la anomia, como aquí la definimos, se refiere a la carencia o al deterioro de las normas estatales. En particular, en nuestro país se estima que el grado de anomia es particularmente alto. Recientemente, en el Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano del 2005, un 82% de las personas encuestadas reconoce que la falta de respeto a las leyes es un problema grave en el país. Según el Índice de apego a la Ley, el 50% se mostraba ambivalente respecto al acatamiento a las normas estatales y un 18% tiene una actitud débil en relación con el cumplimiento de la ley. Por su parte, en el Latinobarómetro en la escala de 1 a 10, donde 1 significa que “El Estado no logra que se cumpla ninguna ley” y 10 “El Estado logra que se cumplan todas las leyes”; la Argentina tiene 4,8 de puntuación, cuando el promedio de América Latina es de 5,1. Comparte la posición con Guatemala y sólo supera a Nicaragua, Bolivia, Brasil, Perú, Paraguay y Ecuador. También cabe destacar la obra *Un país al margen de la ley* de Carlos NINO, que ha analizado la situación anómica en la vida institucional y social de la Argentina. Este jurista ha concluido que la anomia en nuestro país conlleva dificultades a la hora de garantizar una convivencia humana que asegure la autonomía personal y se manifiesta en el deterioro en el funcionamiento de nuestras instituciones de gobierno, la corrupción, la evasión impositiva, la economía informal o los accidentes de tránsito¹³. Más allá de estas consideraciones puntuales, creemos que la situación de anomia provoca que las conflictividades sociales se resuelvan de forma

¹² NINO, Carlos, *Un país al margen...*, ob. cit., p. 34.

¹³ NINO, Carlos, *Un país al margen...*, ob. cit., ps. 87 y ss.

injusta. Por ello, a continuación, desarrollaremos brevemente algunas consideraciones sobre la justicia y, luego, sobre su vinculación con la anomia.

II. SOCIEDAD Y JUSTICIA

*“El poder de la justicia es grande.
Luchar por un causa ‘justa’ fortalece y excita a una persona.
Todas las guerras han sido libradas en nombre de la justicia,
y lo mismo puede decirse de los conflictos políticos
entre las clases sociales”.*

ALF ROSS

Las personas frente a situaciones conflictivas interindividuales¹⁴ tratan de encontrar respuestas, las cuales, generalmente se legitiman argumentando que son justas¹⁵. De pronto, una respuesta que a algunos nos puede parecer intolerablemente violenta, como la pena de muerte, puede ser considerada justa para un grupo social¹⁶. Más allá de la crítica que se puede realizar al concepto de justicia, no puede obviarse que ha sido un tema que ha generado discusiones casi inabarcables. Sin entrar en un análisis profundo, caben dos aproximaciones distintas en términos filosóficos.

La primera considera a la justicia como el logro del bien absoluto, dado que no encarna una sola virtud, sino la suma de todas las virtudes¹⁷. Esta línea

¹⁴ En relación con el alegato de justicia en las relaciones interpersonales, ya sostenía Santo Tomás que no podría hablarse de justicia si no hubiera más de una persona, dado que la finalidad de la justicia es brindar la seguridad de que todo aquello que se posee será respetado por los demás, conforme OKUNIS, Oscar, *Tratado Elemental de Historia de la Filosofía del Estado y del Derecho*, AleS Editores, Buenos Aires, 1997, p. 158.

¹⁵ Dice Alf Ross que “[i]nvoacar la justicia, es como dar un golpe sobre la mesa: una expresión emocional que hace de la propia exigencia un postulado absoluto. Ésta no es la manera adecuada de obtener comprensión mutua. Es imposible tener una discusión racional con quien apela a la ‘justicia’, porque nada dice que pueda ser argüido en pro o en contra”, ROSS, Alf, *Sobre el Derecho y la Justicia*, Ed. Eudeba, Buenos Aires, 1997, p. 340.

¹⁶ Resulta interesante la discusión que se da en el seno de la comunidad expuesta en la película “Manderlay” de Lars VON TRIER en la que una persona anciana es condenada a muerte por robar la comida de una niña enferma que, finalmente, fallece. Esta respuesta violenta es considerada justa porque: 1) era posible (aunque no muy probable) que la niña se salvara si ella no hubiera robado la comida. 2) la comunidad se había esforzado para suministrar la mejor comida a la niña a causa de su enfermedad y la anciana los había defraudado. Más allá del caso particular, resulta destacado que en forma manifiesta o implícita siempre las respuestas de los individuos se esgrimen amparadas en una idea de justicia. Se abrigan grandes esperanzas cuando se hace referencia a la justicia, se cree que ella es una instancia capaz de imponer la primacía de lo justo frente a la “sinjusticia”.

¹⁷ Haciendo referencia a la filosofía antigua se expresa que “significa la virtud suprema, omnicomprensiva, sin distinción entre el derecho y la moral. La justicia, según este modo de ver, es simplemente la expresión del amor al bien o a Dios”, ROSS, Alf, *Sobre el Derecho...*, ob. cit., p. 333. “La justicia sobresale en dignidad y excelencia sobre todas otras virtudes morales [...] La alabanza que recae sobre las demás virtudes morales, proviene de que ellas procuran el bien de un hombre virtuoso solo; pero la que se da a la justicia nace de que esta virtud perfecciona al hombre haciendo que él se conduzca bien con los otros, de donde con verdad se dice que la justicia es un bien ajeno”, SANTO TOMÁS DE AQUINO, *La Justicia*, Cursos de Cultura Católica, Buenos Aires, 1943, p. 43.

se refiere a la Justicia como a un ideal y proclama que la sociedad debe organizarse en torno a ésta, aún incluso al costo de su infelicidad. Sus orígenes se remontan a PLATÓN y a los partidarios del derecho natural. Este autor alega que en la conciencia humana reside una idea de justicia simple y evidente como el principio más elevado del Derecho. Según esta visión los integrantes de la sociedad deben sacrificar sus sentimientos y expectativas en pos de un bien prácticamente inalcanzable¹⁸, como es una justicia enderezada a garantizar que el bien triunfe¹⁹. Esta forma de entender la justicia pone a los ciudadanos al servicio de la sociedad y no la concibe como un medio capaz de hacer más agradable y feliz la vida de sus integrantes²⁰. Esta concepción, creemos, que encarna un doble riesgo, nos presenta una sociedad que exige que las personas entreguen sus vidas en pos de su perfección moral²¹ y genera estándares al menos paternalistas, que hacen que lo legal o conforme a Derecho se convierta en una pretensión subjetiva²². De modo que no habrá baremos con cierta objetividad y previsibilidad que impidan que los órganos políticos, en aras de

¹⁸ Exponiendo la tesis platónica, se dice que “La justicia es un secreto que Dios confía —si es que alguna vez lo hace— a muy pocos elegidos y que no deja nunca de ser tal pues no puede ser transmitido a los demás”, KELSEN, Hans, *¿Qué es la Justicia?*, Ed. Fontamara, México D. F., 1996, p. 41.

¹⁹ Exponiendo esta tesis, se ha dicho que “En tal caso la ley de la naturaleza exige del hombre que anteponga la paz y el orden a sus propios derechos”, ROSS, Alf, *Sobre el Derecho...*, ob. cit., p. 300.

²⁰ El mismo PLATÓN admite que “el justo puede ser desgraciado y el injusto feliz” en KELSEN, Hans, *¿Qué es la Justicia?*, ob. cit., p. 23

²¹ Para una crítica al perfeccionismo, NINO, Carlos Salvador, *Las concepciones fundamentales del liberalismo*, “Revista Latinoamericana de Filosofía”, IV, 2.

²² Esto se aprecia claramente cuando dialogan las *Nomoi* en el *Critón* de PLATÓN. Allí, las leyes son personificadas, perdiendo su objetividad y le reclaman a SÓCRATES una obediencia incondicional considerándolo hijo y esclavo y obligado a soportar la injusticia de su condena. Le dicen “Puesto que naciste, fuiste criado y educado, ¿podrías acaso negar, en primer lugar, que tú eres hijo y esclavo nuestro, tú mismo y también tus ancestros? [...] ¿No adviertes además que es preciso respetar, obedecer y halagar más a la patria irritada que al padre, y que se debe o bien convencerla o bien hacer lo que mandare, y sufrir con calma si algo manda sufrir: sea ser golpeado y encarcelado, sea que te envíe a la guerra para ser herido y morir? Debe hacerse estas cosas y esto es lo justo: no retroceder ni alejarse ni abandonar el puesto sino que tanto en una guerra como en un tribunal o en cualquier otro lado se debe hacer lo que la *polis* y la patria ordenaren, o bien convencerla de cómo es por naturaleza lo justo [...]”, PLATÓN, *Critón*, C. S. Ediciones, Buenos Aires, 1996, p. 15. En una lectura del *Critón* como crítica al deber de obediencia a la ley, James BOYD WHITE sostiene que “La argumentación del *Nomoi* es aún más problemática cuando se la considera a la luz del resto de la carrera de Sócrates, durante la cual él ha argumentado repetidamente que vivir y actuar bien es el objetivo supremo de la vida, y que ‘bien’ significa, entre otras cosas, ‘de manera justa’. El discurso que imagina de parte de la *Nomoi*, y que invoca como procedente de la autoridad, resulta inconsistente con virtualmente todo lo demás que ha dicho y hecho, incluyendo la *Apología*, hace alarde de su negativa a seguir ciertos ordenes oficiales y declara un compromiso absoluto de seguir la vida filosófica. Dice al jurado, por ejemplo, que no aceptaría una absolución condicionada a que abandone su filosofía sino que persistiría en este curso de vida incluso en contra de sus órdenes. La única limitación que él reconoce en la *Apología* es la de su propio *daimonion*, la fuerza espiritual que, él dice, siempre le señala cuando esta pensando en hacer algo que no debería”, *Plato’s Crito: The Authority of Law and Philosophy in Acts of Hope*, University of Chicago Press, Chicago, Traducción Lucas BARREIROS, mimeo.

satisfacer los ideales de justicia, sacrifiquen la autonomía personal utilizando a los hombres como meros medios²³ y produzcan graves daños colectivos.

Esta posición extrema, sin embargo, es cuestionada por Hans Kelsen cuando se enfrentó con la pregunta “¿Qué es la Justicia?”. En esa ocasión terminó su trabajo con estas palabras “Comencé este estudio con el interrogante: ‘¿qué es la justicia?’. Ahora, al llegar a su fin, me doy perfectamente cuenta que no lo he respondido. Mi disculpa es que en este caso me hallo en buena compañía. Sería más que presunción de mi parte hacerles creer a mis lectores que puedo alcanzar aquello que no lograron los pensadores más grandes. En rigor, yo no sé ni puedo decir qué es la justicia, la justicia absoluta, ese hermoso sueño de la humanidad. Debo conformarme con la justicia relativa: tan sólo puedo decir qué es para mí la justicia”²⁴. El pensamiento del maestro vienés es esclarecedor a los fines de este trabajo al considerar que la justicia, como base para la regulación de las relaciones interpersonales, no debe estar emparentada con altas máximas morales trascendentes, sino que debe responder a valoraciones subjetivas. Partiendo de las doctrinas filosóficas liberales, nosotros consideramos que la justicia se vincula estrechamente con una situación en que cada individuo tiene la libertad de desarrollar su plan de vida de acuerdo a los valores que prefiera, sin afectar significativamente los planes de vida del resto de las personas y sin provocar daños a bienes colectivos. Esta idea de justicia tiene objetivos menos presuntuosos, simplemente intenta delimitar y armonizar los deseos, pretensiones e intereses en conflicto dentro del grupo social sin pretender una comunidad “pura”, “perfecta” o “moral”. Sólo se procura una sociedad en que las personas puedan desarrollar libremente su plan de vida. En palabras de Kant, es permitir *“el conjunto de condiciones por las cuales el arbitrio de cada uno puede coexistir con el arbitrio de los demás según una ley universal*

²³ Originalmente, Immanuel Kant sostenía que “el hombre y, en general, todo ser racional *existe* como fin en sí mismo, no meramente como medio para uso caprichoso de esta o aquella voluntad, sino que debe ser siempre considerado *al mismo tiempo como fin* en todas las acciones señaladas cuanto a él como a todo ser racional”, Kant, Immanuel, *Cimentación para la metafísica de las costumbres*, Ed. Aguilar, Buenos Aires, 1978, p. 110.

²⁴ Kelsen, Hans, *¿Qué es la Justicia?*, editado por Elaleph.com, traducción por Leonor Calvera, 2000, p. 82-83.

de libertad". Tales condiciones sólo pueden generarse a partir de un conjunto de normas jurídicas aplicables universalmente; que regulen la libertad de cada uno a los fines de preservar la de todos, permitiendo la gestión pacífica de la conflictividad interpersonal. Este ideal de justicia ha sido la piedra basal del Estado liberal clásico, que prevé baremos objetivos a su accionar para respetar el desarrollo individual y, a su vez, tratar de proteger a las personas de las situaciones abusivas provocadas por su interrelación. Estos límites se traducen en reglas jurídicas.

Los reclamos sociales de principios de siglo XX y el impacto que ha tenido el Derecho Internacional de los Derechos Humanos pusieron sobre el tapete que los individuos requieren de ciertas condiciones socio-económicas para desarrollar su personalidad²⁵. Lo cual, ha significado que el Estado deba desarrollar una serie de prestaciones positivas a fin de resguardar el conglomerado de derechos reconocidos, desarrollando así una profusa normatividad. De este modo, se complementa la idea de libertad con la de igualdad, especialmente con la distribución igualitaria de las ventajas y las cargas comunes. Lo que se debe traducir en que todas las personas puedan, en igualdad de condiciones y oportunidades, desarrollarse y alcanzar sus objetivos. Instrumentar esta concepción de justicia implica necesariamente la instauración de reglas jurídicas que impongan una igualitaria distribución de las ventajas y de las cargas sociales. Es por ello que la idea de seguridad jurídica; o sea; la predicibilidad, la existencia y la aplicación concreta de las normas jurídicas estatales está estrechamente vinculada con la efectividad de una concepción de justicia en la sociedad.

III. LA INJUSTICIA DE LA ANOMIA

²⁵ Cabe señalar que hubo planteos previos en este sentido. Cabe citar a ARISTÓFANES en *La Asamblea de las Mujeres* donde se expresa que "Todos deben tener todo en común, participar en todo, y vivir de lo mismo y no que uno sea rico y otro pobre y uno tenga muchas tierras y otro ni para que lo entierren [...] establezco una vida común para todos, una vida igual".

*“Las leyes son como telas de araña a través de las cuales
pasan libremente las moscas grandes
y quedan enredadas las pequeñas.”*

HONORE DE BALZAC

*“En nuestras democracias sufrimos de lo que he llamado
una ciudadanía trunca o de baja intensidad.
En muchas regiones y ciudades y para buena parte de la población
'la ley se acata pero no se cumple', como reza la máxima tradicional.
El estado de derecho, corolario y soporte de la ciudadanía y,
por lo tanto, elemento central de la democracia,
sólo rige de manera intermitente en nuestros países.”*

GUILLERMO O'DONNELL

Cuando las relaciones interpersonales escapan de la normatividad estatal y se producen situaciones conflictivas entran en juego diferentes reglas surgidas de otras instituciones o de mecanismos no institucionales. Esta normatividad no necesariamente responde a una concepción de justicia que respete los valores de libertad e igualdad y puede provocar relaciones de dominación o sufrimiento extremo. Por ejemplo, cuando el Estado no implementa una política contra la violencia familiar o si las normas preventivas que dicta no son efectivas, en el seno familiar pueden regir reglas surgidas de una concepción patriarcal y machista de los roles familiares que promueven conductas de sometimiento, abuso y violencia contra la mujer²⁶. Otro caso es el clientelismo político. La política de la pobreza, como la ha denominado Javier AUYERO, se aplica discrecionalmente sin respetar la normatividad estatal regulatoria rigiendo, en muchos casos, los intereses personales del “puntero político”²⁷. Este puede otorgar un plan social, subsidios o “chapas y fideos”²⁸ para construir una relación de dominación que le permita obtener favores políticos, económicos o sexuales

²⁶ En relación con la forma de ejercicio del poder en el ámbito familiar, SEGATO, Rita, *Las estructuras elementales de la violencia*, Ed. Prometeo, 2003, p. 11.

²⁷ “La elección del extraño término ‘resolución de problemas mediante la intervención política personalizada’ no intenta anular el análisis del control político que la distribución de favores, bienes y servicios promueve (y que la noción de clientelismo político acentúa) [...] es entonces un proceso estructurado y estructurante, un conjunto de relaciones que comienza a tener sus propias reglas, sus silencios, sus posibles voces, sus trayectorias, dando lugar a performances, identidades y narrativas particulares”, AUYERO, Javier, *La Política de los pobres*, Ed. Manantial, Buenos Aires, 2001, ps. 230 y 231. En relación con la tarea de una puntera política “Como me contaba Nolo [...] ‘Matilde es de lo peor [...] es como un beso de Judas [...]’ A media cuadra de allí, Mónica [...] está en desacuerdo. Para ella, Matilde ‘está siempre acá, siempre que uno necesita algo’”, AUYERO, Javier, *La Política de los pobres*, ob. cit., p 180.

²⁸ TORRES, Pablo, *Votos, chapas y fideos*, Ed. de la Campana, Buenos Aires, 2002, p. 26.

pudiendo provocar situaciones de abuso y violencia²⁹. En ambos casos, hay reglas vigentes y efectivas, pero que no fueron dictadas expresamente por el Estado y son impuestas por la persona más poderosa de la relación interpersonal restringiendo o impidiendo la autonomía personal del sujeto dominado. Es predecible que la mujer vaya a ser golpeada o que el beneficiario de un plan terminará siendo obligado a limpiar la casa del “puntero político”, situaciones que nos parecen a todas luces injustas. Es una predecibilidad injusta.

En cambio, cuando las normas jurídicas efectivas son estatales y responden a la concepción de justicia antes señalada, muy probablemente se evitarán estas situaciones abusivas y violentas y se les otorgará un marco circunstancial a las personas para desarrollar su plan de vida³⁰. Ahora, ¿por qué las normas estatales se pueden acercar más a la concepción de justicia expuesta en el punto precedente? La respuesta se encuentra en el sistema de producción de normas que se puede desarrollar en un sistema estatal, en particular en una democracia constitucional. Las normas surgen tras un procedimiento que procura asegurar que hayan sido acordadas por una mayoría de representantes del pueblo considerando concienzudamente los intereses de todos los grupos sociales tras una deliberación racional y pública³¹. Aparte se prevén ciertos resguardos para que las reglas producidas no vulneren ciertos derechos fundamentales limitando el ámbito de decidibilidad democrática³² y actuando como presupuestos o condiciones previas³³.

Este complejo mecanismo intenta asegurar que las normas sean más justas o que sea más difícil sancionar normas injustas. De este modo, se hace

²⁹ TORRES, Pablo, *Votos, chapas y fideos*, ob. cit., p. 55.

³⁰ Desde ya, no queremos decir que toda normativa en sí sea justa. Podemos imaginar a los sistemas de gobierno totalitarios que desarrollaron un ordenamiento jurídico que era sumamente efectiva. Sin embargo dieron lugar a flagrantes abusos a los principios liberales de autonomía e inviolabilidad personal. En consecuencia, pueden existir normas jurídicas que sean injustas, al menos de acuerdo al criterio de justicia que hemos definido precedentemente y su respeto no tiene como consecuencia situaciones justas.

³¹ NINO, Carlos, *The Epistemological Moral Relevance of Democracy* en PATTARO, Enrico (Ed.), Revista “Ratio Juris”, Vol. 4, No 1, Basil Blackwell & Oxford and Cambridge MA, traducido al castellano por Gabriela HAYMES, mimeo.

³² FERRAJOLI, Luigi, *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Ed. Trotta, Madrid, 2001, p. 36

³³ NINO, Carlos, *The Epistemological Moral Relevance*, ob. cit.

posible que las relaciones interpersonales en la sociedad, cuando derivan en conflictos, sean encarriladas con cierta justicia (o al menos que se hayan utilizado los mecanismos que se consideran más confiables para evitar las injusticias)³⁴. No caben dudas que es mucho más posible que el Congreso Nacional, tras una deliberación racional y pública, adopte una regulación más justa de la política para la pobreza que si dicha normativa la debe establecer el “puntero político” en una situación de poder y privada. Por ello, resulta fundamental que existan normas jurídicas vigentes y efectivas y que respondan al criterio de justicia esbozado para gestionar en forma pacífica los conflictos sociales y permitir el desarrollo de la autonomía personal y la cooperación interindividual. El problema está dado cuando la situación de anomia existe y no sólo por la falta de normas estatales, sino por su ineffectividad. Por lo tanto, su solución no radica en la mera creación de normas jurídicas.

IV. LAS RAZONES DE LA ANOMIA

*“Entonces estuvo nuestra patria a dos pasos
de realizar su ideal jurídico:
que todos los españoles llevasen en el bolsillo
una carta foral con un solo artículo, redactado
en estos términos breves, claros y contundentes:
‘Este español está autorizado para hacer lo que le dé la gana.’”*
GANIVET

La mera existencia de las normas jurídicas no asegura que se apliquen y su falta de efectividad provoca resultados similares a su inexistencia. Este problema es multicausal y en este trabajo no tendremos la oportunidad de realizar un abordaje completo. Pero queremos remarcar algunas posiciones sobre la cuestión.

En primer lugar, no creemos que sea sólo una cuestión cultural heredada de una tradición histórica³⁵. Como si la famosa frase “Se acata, pero no se

³⁴ NINO, Carlos, *The Epistemological Moral Relevance*, ob. cit.

³⁵ En este sentido se ha sostenido que “en el orden de la que hemos llamado ‘energía psíquica’ de la raza invasora, el anárquico *individualismo* hispano, que florece en la clásica arrogancia castellana y que en la zona jurídica ha sintetizado

cumple”³⁶ haya sentenciado a nuestro país y al resto de Latinoamérica a más de 500 años de anomia. Más allá que esta tesis no hace una explicación causal del fenómeno de la anomia, no permite dar razones cuando las empresas extranjeras, cuyos directivos tampoco son nacionales, no respetan la legislación nacional. Por otro lado, no deja mucho margen de acción para operar sobre la realidad y modificar el estado de anomia que relevan algunos estudios empíricos.

Así, también, se ha explicado el fenómeno de anomia por el efecto “reciprocator”³⁷, principalmente motorizado por el desempeño institucional. Las personas perciben que las normas jurídicas no se respetan cuando resultan inconvenientes o contrarias a los intereses individuales³⁸, pese a que su cumplimiento esté vinculado con la realización de fines públicos³⁹. De este modo, se afecta un pilar básico en el “Estado de Derecho”: las reglas deben ser universales y obligatorias para todas las personas de la sociedad y cualquier infractor debe recibir la sanción legal que corresponda. Por el contrario, las personas aprecian que cuanto mayor es el poder económico o político de una persona, más fácil le resulta incumplir las normas jurídicas y menos probable es que tenga algún tipo de responsabilidad por su infracción⁴⁰. Esto desincentiva su cumplimiento, retroalimentando e incrementado el fenómeno de la anomia. Ahora, si bien es un problema colectivo en el cual todos tenemos una cuota de

lapidariamente Ganivet, lleva por inevitable reducción al *desprecio de la ley*, a la ficción —usual entonces— según la cual ‘se han de reverenciar pero no ejecutar las cédulas contrarias al servicio de Dios y al bien, y aumento de la república y de sus vasallos’, ORGAZ, Raúl, *Sociología Argentina*, Ed. Assandri, Córdoba, p. 64.

³⁶ Frase atribuida a Hernán Cortes expresada “cuando la Junta de Valladolid le ordenó que no se hicieran reparticiones de indios: con el argumento de que si se habían hecho tantos sacrificios era para obtener ese tipo de beneficios, alzó sobre su cabeza la Real Cédula en signo de acatamiento”, NINO, Carlos, *Un país al margen...*, ob. cit., p. 54 haciendo referencia al libro de José GARCÍA HAMILTON, *Los orígenes de nuestra cultura autoritaria*, Buenos Aires, 1990.

³⁷ Según este enfoque teórico, la mayor parte de las personas motivan su conducta a partir de la reciprocidad emocional o moral, KAHAN, Dan M., *The Logic of reciprocity: trust, collective action and law*, Yale Law School, Public Law Research Paper No. 31, 2002.

³⁸ BINDER, Alberto, *Entre la democracia y la exclusión: la lucha por la legalidad en una sociedad desigual*, http://www.inecip.org/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=6&Itemid=14.

³⁹ Como bien señala HUME “el interés en uno mismo es el motivo original para el establecimiento de la Justicia, pero una simpatía hacia el interés público es la fuente de la aprobación moral que asiste a aquella virtud”, conforme RAWLS, John, *Lecciones sobre la historia de la filosofía moral*, Ed. Paidós, Barcelona, 2001, p. 85.

⁴⁰ BINDER, Alberto, *Entre la democracia y la exclusión...*, ob. cit.

responsabilidad, un peso mayor recaer sobre los sectores sociales que tienen acceso a los órganos de poder político.

Por nuestra parte, consideramos que un factor relevante en la anomia es que gran parte de la normatividad estatal no responde a los intereses o a la visión de la mayoría de la población debido a los déficits en el sistema democrático⁴¹. Téngase en cuenta que un porcentaje importante de nuestras reglas jurídicas fue producido por regímenes de facto o por gobiernos elegidos por el pueblo que vulneraban claramente garantías constitucionales básicas para el funcionamiento democrático (presidencias de Juan Domingo Perón) o con partidos políticos proscritos (como las presidencias de Arturo Frondizi o de Arturo Illia). Es comprensible que las personas cuando sienten que las normas jurídicas se alejan de sus valores o perciben que no son mecanismos adecuados para gestionar su conflictividad, no recurren a ellas y queden a merced de otras reglas que pueden ser sumamente injustas. Según esta explicación, una mejora en el funcionamiento del sistema democrático provocaría que las normas se ajusten a los intereses concretos y actuales de las personas incrementando los incentivos para cumplirlas.

La falta de participación de los sectores desaventajados en la producción de las normas jurídicas se ve emparentada con la dificultad para acceder al sistema judicial, que es un mecanismo institucional fundamental para lograr la efectividad de las reglas estatales. Debe reconocerse que si bien existen diversos obstáculos para acceder al sistema judicial, que pesan sobre todas las personas; la mayoría de las barreras incide con mayor intensidad en las pequeñas conflictividades y en los reclamos de los sectores pobres⁴². Por consiguiente, hay una serie de conflictos en los que se dificulta efectivizar las

⁴¹ Carlos NINO analiza nuestra práctica constitucional considerando que hubo cuatro déficits, a saber: federal, democrático, autonomía personal y social, *Fundamentos del Derecho Constitucional*, Ed. Astrea, Buenos Aires, ps. 112 y ss. Respecto de los grupos excluidos, ver GARGARELLA, Roberto, *Derecho y grupos desaventajados*, Ed. Gedisa, Barcelona, 1999, p. 17.

⁴² Preferimos utilizar el término de pobres en vez de "personas de escasos recursos", ya que el concepto de pobreza no se reduce a la falta de medios económicos como ha explicado Amartya SEN. La pobreza "se trata de la privación de las libertades fundamentales de que disfruta el individuo 'para llevar el tipo de vida que tiene razones para valorar'", ROMERO, Alberto, *Globalización y pobreza*, e-Libro.net, 2000, ps. 117 y 118.

normas estatales a través de los carriles institucionales⁴³. De modo que ciertos sujetos ven dificultado o imposibilitado el acceso al Poder Judicial, lo cual dejar sus derechos sin efectividad⁴⁴. En consecuencia, se encuentra en riesgo su plan de vida, no recibiendo de la sociedad todo lo que le corresponde en la distribución realizada de acuerdo a las normas estatales, que pretende adecuarse a los criterios de justicia antes esbozados⁴⁵. Esa situación de exclusión es inmoral desde una perspectiva estatal y arrasa cualquier seguridad de justicia y jurídica, que sólo hace predecible una situación de injusticia, porque del otro lado existen otras personas que se benefician con lo que no le corresponde (generación de externalidades negativas)⁴⁶. Por otro lado, se afecta la función de promotor de confianza colectiva que tiene el sistema de Justicia al hacer previsible la resolución de los conflictos sociales por medio de procedimientos contradictorios y transparentes para las partes⁴⁷. Cabe señalar que en el Informe de Desarrollo Humano del 2005 del PNUD se verificó que a mayor confianza en las instituciones, como el Poder Judicial, aumentaba la confianza entre las personas⁴⁸. Esto implica que en un Estado cuyas instituciones

⁴³ Se ha considerado que “los obstáculos creados por nuestros sistemas jurídicos son más pronunciados para las reclamaciones pequeñas y para los individuos aislados, en especial para los pobres”, CAPPELETTI, Mauro y GARTH, Bryant, *El acceso a la justicia*, Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 22. Ver Declaración de Canarias; Declaración de Cancún sobre Acceso a la Justicia; ABREGÚ, Martín, *Barricades or obstacles: the challenges of access to justice*, www4.worldbank.org/legal/legop_judicial/ljr_conf_papers/Abregu.pdf, p. 3, GARGARELLA, Roberto, “*Too far removed from the people*”. *Access to Justice for the Poor: The Case of Latin America*, www.undp.org/governance/eventsites/PAR_Bergen_2002/latin-america.pdf, p. 1 y BINDER, Alberto y OBANDO, Jorge, *De las Repúblicas aéreas al Estado de Derecho*, Ed. Ad Hoc, Buenos Aires, 2004, p. 498.

⁴⁴ Sobre el carácter del derecho de acceso a la justicia como medio para asegurar el resto de los derechos, se ha dicho que “se reconoce cada vez más como un derecho de importancia primordial entre los nuevos derechos individuales y sociales, ya que la posesión de derechos carece de sentido si no existen mecanismos para su aplicación efectiva. El acceso efectivo a la justicia se puede considerar, entonces, como el requisito más básico —‘el derecho humano’ más fundamental— en un sistema legal igualitario moderno, que pretenda garantizar y no solamente proclamar los derechos de todos”, CAPPELETTI, Mauro y GARTH, Bryant, *El acceso a la justicia*, ob. cit., p. 13. Ver Declaración de Canarias.

⁴⁵ BINDER, Alberto y OBANDO, Jorge, *De las Repúblicas aéreas*, ob. cit., p. 502.

⁴⁶ Resulta ejemplificador el relato sobre la problemática de los indígenas para acceder a las tierras por los caminos institucionales que narra Manuel SCORZA en sus *Cantares*. En particular, puede rescatarse el siguiente párrafo “-‘Pues don Gastón tiene la costumbre de inaugurar a todas las mujeres. Todas las chinchinas que cumplen quince años obligatoriamente deben servir en la casa hacienda. Igual quisieron que mi mujer, Amalia Cuélllar fuera. Yo me opuse’. -‘Tiene razón’. -‘Y lo peor no es el viejo sino que encima suben los yernos. ¡Me opuse! En el cuartel aprendí mis derechos. ¡Yo he leído la Constitución!’”, SCORZA, Manuel, *Garabombo, el Invisible*, Editores Monte Ávila, Caracas, 1977, p. 28.

⁴⁷ BARRAGÁN, Julia, *Decisiones judiciales y democracia* en MALEM, Jorge, OROZCO, Jesús y VÁZQUEZ, Rodolfo, *La función judicial*, Ed. Gedisa, Barcelona, 2003, p.194.

⁴⁸ Un 22% confía mucho en las demás personas cuando tiene confianza en el Poder Judicial, mientras que un 13% confía mucho en los demás, pese a no tener confianza en el Poder Judicial.

funcionan adecuadamente, las personas confían más entre sí, favoreciendo la resolución pacífica y negociada de los conflictos y el establecimiento de relaciones de cooperación⁴⁹.

En consecuencia, creemos que resulta fundamental construir mecanismos institucionales para que las normas jurídicas reflejen los intereses concretos y actuales de todas las personas. Esto será posible si se descentraliza la producción de normas⁵⁰ de acuerdo al ideal constitucional de un sistema de gobierno democrático y federal y la autonomía municipal. Además, resulta primordial establecer mecanismos institucionales que permitan resolver conflictos individuales y colectivos respetando las normas jurídicas y con la intervención activa de las personas involucradas⁵¹. De modo que no solo perciban que el respeto de las normas jurídicas permite la resolución pacífica y adecuada de determinadas conflictividades social, sino que también comprendan que resulta esencial su participación activa en estos mecanismos al momento de diseñarlos y en el rol de jurados⁵². Finalmente, cabe resaltar que debe asegurarse el acceso igualitario y simple a estos mecanismos institucionales para garantizar que la falta de efectividad de las normas jurídicas no afecte a determinados grupos sociales, ni a ciertas problemáticas. En consecuencia, uno de los medios para reducir este problema de la anomia es mejorar el acceso a la justicia, constituyéndose en la contracara dinámica del Estado de Derecho. Por ello,

⁴⁹ Por el contrario, en nuestro país los índices de confianza en las instituciones y, entre ellas, el Poder Judicial son bajos. Según el Latinobarómetro del 2003, ante la pregunta: "¿A quién le cree usted?", los jueces fueron mencionados en un 6% de los casos encuestados, mientras que en la región, se los menciona un 12%. La imagen de la Justicia ha retrocedido en forma radical, en 1984 era favorable para un 57% de las personas, mientras que en el 2001 sólo lo era para un 12% de los encuestados, Portal de la Justicia Argentina, http://www.justiciaargentina.gov.ar/estadisticas/imag_jus.htm. Esto se concilia con la poca confianza en la Justicia que se registra en los informes elaborados por FORES, la Escuela de Derecho de la Universidad Torcuato Di Tella y la Fundación Libertad. Precisamente, se ha registrado en noviembre de 2006 un índice de confianza del 48,5; en una escala de 0 a 100. Este índice se ha incrementado ligeramente desde que ha comenzado a medirse en julio del 2004 (46,3); lo cual demuestra cierta permanencia de este fenómeno. En el estudio del PNUD antes citado, sólo 19% confiaba algo o mucho en el Poder Judicial.

⁵⁰ NINO, Carlos, *Un país al margen...*, ob. cit., p. 218.

⁵¹ NINO, Carlos, *Un país al margen...*, ob. cit., p. 203. En relación con el impacto de la tarea contenciosa de los jueces para garantizar el funcionamiento de los arreglos institucionales, ver BARRAGÁN, Julia, *Decisiones judiciales y democracia* en MALEM, Jorge, OROZCO, Jesús y VÁZQUEZ, Rodolfo, *La función judicial*, ob. cit., p. 182.

⁵² NINO, Carlos, *Un país al margen...*, ob. cit., p. 206.

dedicaremos las siguientes líneas a abordar el derecho de acceso a la justicia y las dificultades concretas para efectivizarlo.

V. ACCESO A LA JUSTICIA

“El sistema legal debe ser accesible a todos en condiciones de igualdad y debe garantizar el acceso a la justicia, que es el paso inicial e insoslayable en el camino a la concreción efectiva de los derechos.”

ENRIQUE PETRACCHI

El derecho de acceso a la justicia se encuentra previsto en la Constitución Nacional, inclusive en los pactos de derechos humanos incorporados en el art. 75 inc. 22⁵³, y expresamente descrito en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁵⁴. Puede ser definido desde el plano teórico como la “igual posibilidad de todas las personas para acceder a los procesos de defensa de derechos”⁵⁵. Estos mecanismos pueden ser de diversa calidad como un proceso judicial, un procedimiento administrativo, un arbitraje o una mediación. Todos ellos son canales para que una persona o un grupo de personas envueltas en una situación conflictiva puedan gestionarla evitando una respuesta violenta. De

⁵³ En el ámbito federal, antes de la reforma constitucional de 1994, no existía normativamente una referencia expresa al derecho de “acceso a la justicia”, pero se podía inferir del derecho de toda persona al debido proceso judicial consagrado en el art. 18. También podría interpretarse como comprendido en el art. 33 —derechos implícitos—; o del art. 14 cuando consagra genéricamente el derecho de peticionar a las autoridades. La reforma constitucional del año 1994 incorporó como legislación positiva un conjunto de instrumentos internacionales de Derechos Humanos que reconocen expresamente este derecho (Declaración Universal de Derechos Humanos, arts. 8 y 10; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 2.3; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. XVIII; Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 8.1 y 25). La Constitución de la Ciudad hace expresamente aplicables estas normas por el art. 10.

⁵⁴ Art. 12, inc. 6 y art. 108.

⁵⁵ Cfr. LAW AND JUSTICE FOUNDATION, *Access to Justice and Legal Needs Project*. Ver SCHETZER, LOUIS, MULLINS, Joanna y BUONOMANO, Roberto, *Access to Justice & Legal Need. A project to identify legal needs, pathways and barriers for disadvantaged people in NSW*, Background paper, Law & Justice Foundation of New South Wales, New South Wales, 2002, p. 47. En relación con este derecho, la Corte Interamericana ha sostenido que “El artículo 25 de la Convención también consagra el derecho de acceso a la justicia. Al analizar el citado artículo 25 la Corte ha señalado que éste establece la obligación positiva del Estado de conceder a todas las personas bajo su jurisdicción un recurso judicial efectivo contra actos violatorios de sus derechos fundamentales [...] la garantía de un recurso efectivo ‘constituye uno de los pilares básicos, no sólo de la Convención Americana, sino del propio Estado de Derecho en una sociedad democrática en el sentido de la Convención’, y que para que el Estado cumpla con lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención no basta con que los recursos existan formalmente, sino que los mismos deben tener efectividad, es decir, debe brindarse a la persona la posibilidad real de interponer un recurso que sea sencillo y rápido”, Caso “Cantos”, parr. 52. Nuestra Corte Suprema ha considerado que “constituye la garantía individual básica del sistema constitucional argentino la posibilidad otorgada a todos los habitantes de demandar ante los tribunales judiciales. Este es el derecho primordial que tutelar a los justiciables, el pilar central de todo el ordenamiento jurídico nacional sobre el cual reposan y en el cual se sostienen todas las demás garantías”, *Fallos*, 315:1961

este modo, se garantiza⁵⁶ la efectividad de los derechos individuales o colectivos afectados logrando que se den las condiciones para que las personas puedan desarrollar libremente su plan de vida⁵⁷. Por tal motivo, el acceso a este procedimiento es fundamental para la vida en sociedad al asegurarle a todos los individuos que van a recibir lo que les corresponde, sin importar su condición particular. Esta tarea es trascendental, porque su concreción necesariamente significa terminar con la primacía del más fuerte, es decir, se sustituye la idea de violencia por la de Derecho, poniendo en marcha un círculo virtuoso en el que las decisiones judiciales tienen un valor moral para la sociedad. Los sujetos que recurren a la Justicia no sólo esperan una decisión conforme al patrón pertinente, en nuestro caso el ordenamiento jurídico, además tienen la expectativa de que esa resolución sea respetada y reconocida por todos como legítima. De otra forma, la finalidad de permitir el desarrollo individual y la paz colectiva estarían en constante peligro. Como explica TOCQUEVILLE “no hay cosa más sorprendente que el poder de opinión concedido en general por los hombres a la intervención de los tribunales. Este poder es tan grande que se agrega aún a la forma judicial cuando ya no existe la sustancia; da cuerpo a la forma. La fuerza moral de que los tribunales están revestidos hace el empleo de la fuerza material infinitamente más raro, reemplazando a ésta en la mayor parte de los casos, y cuando es, en fin, necesario que esta última obre, ella duplica su poder uniéndose a la otra [...] Para hacer que los ciudadanos obedezcan a sus leyes, o rechazar las

⁵⁶ Siguiendo a Luigi FERRAJOLI, entendemos que deben existir garantías secundarias para asegurar los derechos. Estas garantías son clasificadas como primarias o sustanciales cuando consisten en “obligaciones o prohibiciones correspondientes a los derechos subjetivos garantizados” y secundarias o jurisdiccionales cuando son “obligaciones a cargo de los órganos judiciales encargados de aplicar las sanciones o de declarar la anulación, ya se trate en el primer caso de actos ilícitos o de declarar actos inválidos que violan derechos subjetivos y con ello, lo relativo a las garantías primarias”, FERRAJOLI, Luigi, *Garantías constitucionales*, “Revista Argentina de Derechos Constitucional”, año 1, nro. 2, Buenos Aires, 2000, p. 43. Cabe reparar que esta concepción de garantía de FERRAJOLI es coincidente con uno de los conceptos de derecho subjetivo que desarrolla Hans KELSEN. En particular, cuando expresa que el derecho subjetivo en sentido técnico puede ser definido como “el poder jurídico otorgado para llevar adelante una acción por incumplimiento de la obligación”, KELSEN, Hans, *Teoría Pura del Derecho*, Ed. Porrúa, México, p. 147.

⁵⁷ ABREGÚ, Martín, *Barricades or obstacles...*, ob. cit. y BINDER, Alberto y OBANDO, Jorge, *De las Repúblicas aéreas*, ob. cit., ps. 502 y 503.

agresiones de que serían objeto, la Unión tenía pues, una necesidad particular de los tribunales”⁵⁸.

Debe tenerse en cuenta que la gestión de los conflictos no implica sólo la aplicación de reglas, sino que en muchos casos resulta necesario producir nuevas reglas debido a situaciones novedosas, imprevisibles o lagunas normativas ocasionadas por la falta de representación de ciertos sectores de la sociedad en los espacios de poder público destinados a la creación de normas jurídicas. Por lo cual, el derecho de acceso a la justicia se vincula con la participación de todas las personas en los procedimientos de creación de normas reguladoras de las relaciones interpersonales vigentes en un Estado democrática⁵⁹. Así, se permite que las personas afectadas por una situación conflictiva deliberen sobre las reglas que regulan su relación interpersonal y adopten una solución teniendo en cuenta sus intereses, sus experiencias y su marco circunstancial respetando el marco jurídico constitucional. De esta forma, se afianza el sistema democrático⁶⁰ corrigiendo los déficits del régimen representativo, que suele dejar fuera del espacio de deliberación pública algunos intereses, especialmente, los de los sectores menos favorecidos⁶¹.

En un Estado respetuoso de los derechos humanos resulta exigible que el acceso a estos mecanismos sea igualitario⁶², lo cual significa que todos deben

⁵⁸ FAYT, Carlos S., *Historia del pensamiento Político*, Tomo III, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2004, p. 108.

⁵⁹ BINDER, Alberto, *Entre la democracia y la exclusión...*, ob. cit.

⁶⁰ BINDER, Alberto, *Entre la democracia y la exclusión...*, ob. cit. Téngase en cuenta el rol que se le asigna al Poder Judicial de velar porque se respete el procedimiento democrático como sostuvo John ELY. Ver *La justicia frente al gobierno*, GARGARELLA, Roberto, Ed. Ariel, Barcelona, 1996, ps. 148 y ss.

⁶¹ Esta es una de las ideas básicas del “derecho de interés público”. En este sentido se ha apuntado que “La práctica del DIP es aquella que utiliza conscientemente las formas del derecho para incluir en la deliberación democrática a quienes han quedado excluidos, para mantener los procesos que garantizan esa deliberación y para preservar los acuerdos semánticos en los que se expresa el lenguaje del derecho”, BÖHMER, Martín, *Introducción* en MAURINO, Gustavo, NINO, Ezequiel y SIGAL, Martín, *Las Acciones Colectivas*, Ed. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2005, p. 5. También se habla de “uso alternativo del derecho”, que puede ser definido como “la práctica interpretativa hecha por jueces progresistas en los tribunales en beneficio de los grupos sociales menos favorecidos, sin justicia y excluidos”, WOLKMER, Antonio Carlos, *Sociedad civil, poder comunitario y acceso democrático a la justicia en Pluralismo jurídico y alternatividad judicial*, Revista “El Otro Derecho” no. 26–27, Bogotá, 2002, http://www.ilsa.org.co/IMG/pdf/od26_27.pdf.

⁶² Ver las obligaciones que establece el art. 11 de la Constitución local en procura de garantizar la igualdad de oportunidades para desarrollar un plan de vida y para participar en la vida política, social y económica.

tener iguales posibilidades para acceder a la justicia⁶³. Sin embargo, como vivimos en sociedades profundamente desiguales⁶⁴, resulta necesario pensar las políticas públicas para garantizar el acceso de los grupos desaventajados⁶⁵. Es por ello, que debe realizarse un diagnóstico para identificar a este grupo de personas, determinando estrictamente cuáles son sus dificultades para acceder a estos mecanismos que garantizan el derecho de acceso a la justicia y así lograr el diseño de procedimientos adecuados para subsanar estos obstáculos⁶⁶. Esto no tiene que implicar que se diseñe una justicia “de segunda categoría”, sino que debe garantizar una serie de estándares a fin de constituirse en un mecanismo eficiente para encarrilar diversos tipos de conflictos y efectivizar los derechos en juego permitiendo la participación activa de las personas afectadas. A continuación, describiremos brevemente a los estándares que exige el derecho de acceso a la justicia.

⁶³ “La verdadera igualdad ante la ley sólo podrá estar garantizada cuando tengamos garantizada la igualdad de oportunidades para el acceso al sistema de administración de Justicia”, PIERINI, Alicia, Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Diario de Sesiones, 13ª Reunión - 8ª Sesión Ordinaria, 23 de Septiembre de 1996. En relación con la desigualdad en el acceso a la justicia se ha dicho que “las puertas de los tribunales están formalmente abiertas igualmente para todos, no es menos cierto que tal acceso es bien diverso para quien tenga una suficiente información sobre sus propios derechos, pueda hacerse representar por un buen abogado, y tenga la posibilidad de esperar resultados a menudos tardíos de los procedimientos jurisdiccionales, que para quien carezca en cambio de tales *requisitos económicos-culturales*”, CAPPELLETTI, Mauro, *Acceso a la Justicia*, “Revista del Colegio de Abogados de la Plata”, Nº 41, 1981. Para una descripción de la situación en latinoamérica, ver CORREA SUTIL Jorge, *Acceso a la justicia y reformas judiciales en América Latina. ¿Alguna esperanza de mayor igualdad?*, “Revista Jurídica de la Universidad de Palermo”, Buenos Aires, 2000 y GARGARELLA, Roberto, “*Too far removed from the people*”..., ob. cit, ps. 1 y 2.

⁶⁴ Basándonos en el reciente estudio del sociólogo Artemio LÓPEZ, si en la Argentina vivieran 100 personas; 27 vivirían con cuatro pesos por día, 10 con dos pesos por día, 7 con un peso por día, 3 serían graduados universitarios, 18 habitarían en villas de emergencia, 63 no tendrían cloacas, 58 no tendrían gas natural, 33 no dispondrían de agua potable, 48 dependerían exclusivamente del hospital público para proteger su salud, 25 recibirían parte o todo su salario en negro y de cada 100 pesos existentes, los 20 habitantes más ricos se quedarían con 54 pesos y los 20 más pobres con 4 pesos (<http://www.clarin.com/diario/2006/01/08/elpais/p-02101.htm>). Según un estudio del Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (Cedlas) de la Universidad de La Plata sobre el mapa de la desigualdad económica en Latinoamérica, se concluye que en la Argentina durante los setenta la participación en el ingreso del 10% más pobre de la población era del orden del 3%, mientras que hoy es inferior al 1%. En el otro extremo, la participación del 10% más rico era del 25% en los setenta y hoy se aproxima al 40%. El ingreso promedio de una persona en el decil más rico era alrededor de diez veces superior al ingreso promedio de una persona del decil más pobre; hoy la diferencia es de más de 40 veces. El coeficiente Gini en la Argentina en el 2004 era de 0,514. Mientras que en Brasil es de 0,59; en China 0,44; en Estados Unidos 0,40; en Dinamarca 0,27 y en Hungría 0,24.

⁶⁵ Debe tenerse en cuenta que la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece en el art. 17 el deber de desarrollar políticas sociales para asegurar el acceso a los servicios públicos de las personas con necesidades básicas insatisfechas.

⁶⁶ Ver *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, PNUD, Ed. del Instituto, Buenos Aires, 2005, http://www.accesoalajusticia.cl/si/docs/Manual_de_Politicas.pdf.

VI. ESTÁNDARES DE UNA JUSTICIA ACCESIBLE⁶⁷

*“En la prisión había comprendido
la verdadera naturaleza de su enfermedad.
No lo veían porque no lo querían ver.
Era invisible como invisibles eran todos los reclamos,
los abusos y las quejas.”*
MANUEL SCORZA

Para lograr el objetivo de una justicia accesible debe diseñarse un servicio público que asegure:

- Una prestación de carácter universal.
- Una respuesta ajustada a los principios constitucionales, que garantice la convivencia pacífica y con cierto grado de previsibilidad⁶⁸.
- Una respuesta comprensible para las personas participantes acorde a sus intereses, sus valores, su cosmovisión, sus experiencias y sus circunstancias⁶⁹.
- El procedimiento debe asegurar un trato igualitario y amable a las personas participantes.

⁶⁷ Hemos tomado como base los principios establecidos en LORD WOOLF, *Access to Justice-Final Report*, <http://www.dca.gov.uk/civil/final/contents.htm> y en el *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, ob. cit.

⁶⁸ NINO, Carlos, *Un país al margen...*, ob. cit., p. 42.

⁶⁹ Debe tenerse en cuenta que la justicia de la decisión a adoptar debe receptor los valores de las partes. El desajuste entre la visión de justicia formal y la de los sectores populares ha sido señalada en un estudio sobre población popular urbana en Perú. “Un valor sentido es el de justicia, que como se sabe por la historiografía, guarda en la mentalidad popular poca relación con la justicia formal codificada legalmente por ‘otros’, que generalmente están ‘arriba’ (gobernantes, elites). El ejemplo más conocido en las poblaciones populares urbanas del Perú es el de las invasiones de terrenos, que siendo condenadas por la justicia oficial, representa para quienes así obran un acto de *justicia*”, CALDERÓN COCKBURN, Julio, *Pobladores, sistema político y derecho alternativo. El caso peruano (1950-1992)*, Revista “El Otro Derecho”, Vol 6, Nro. 1, Bogotá, 1994, p. 57. En relación con el lenguaje jurídico se ha dicho que “Uno, cuando entra en el ‘sistema judicial’ deja de ser una persona para convertirse en *la actora, la recurrente, el incidentista, el imputado, el querellante* y, sobre todo, *el quejoso*. Asimismo, el lenguaje utilizado, incluso en la sentencias, hace que el principal interesado (que no es el abogado) no entienda que se está resolviendo”, ZAYAT, Demián, *Aspectos fácticos en el Acceso a la Justicia*, Revista “Lecciones y Ensayos”, Nro. 76, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 2001, p. 283. También podemos graficar con este extracto de *Los Viajes de Gulliver* de Jonathan SWIFT “Asimismo debe consignarse que esta sociedad tiene una jergonza y jerga particular para su uso, que ninguno de los demás mortales puede entender, y en la cual están escritas todas las leyes, que los abogados se cuidan muy especialmente de multiplicar. Con lo que han conseguido confundir totalmente la esencia misma de la verdad y la mentira, la razón y la sinrazón, de tal modo que se tardará treinta años en decidir si el campo que me han dejado mis antecesores de seis generaciones me pertenece a mí o pertenece a un extraño que está a trescientas millas de distancia”.

- El costo del procedimiento debe ser razonable⁷⁰ y predeterminado. En el caso que las personas que accedan no puedan afrontar el costo del servicio público, sin implicar que sea indigente, debe ser gratuito⁷¹.
- El plazo de desarrollo del procedimiento debe ser breve⁷² y preestablecido, para que los intervinientes sepan cuando van a obtener la solución.
- El procedimiento debe ser conocido y comprendido por las partes. Las reglas procedimentales deben ser simples evitándose así las nulidades procesales y los formalismos ceremoniales⁷³.
- El procedimiento debe ajustarse tanto a las necesidades, vulnerabilidades y condiciones de las personas participantes⁷⁴ como a las particularidades de los conflictos siendo percibido como un mecanismo adecuado y útil para gestionarlos⁷⁵.

⁷⁰ La Corte Interamericana ha establecido que “para satisfacer el derecho de acceso a la justicia no basta que en el respectivo proceso se produzca una decisión judicial definitiva. También se requiere que quienes participan en el proceso puedan hacerlo sin el temor de verse obligados a pagar sumas desproporcionadas o excesivas a causa de haber recurrido a los tribunales”, Caso “Cantos”, 28 de Noviembre de 2002, párr. 55. Por otro lado, también consideró que “si un indigente requiere efectivamente asistencia legal para proteger un derecho garantizado por la Convención y su indigencia le impide obtenerla, queda relevada de agotar los recursos internos”, Opinión Consultiva Nro. 11, párr. 31. Debe valorarse el impacto sustancial de los obstáculos económicos en la falta de acceso a la justicia, ver THOMSON, J., *Acceso a la justicia y equidad*, Banco Interamericano de Desarrollo, 2000 en GARGARELLA, Roberto, “*Too far removed from the people*”..., ob. cit., p. 3.

⁷¹ En la opinión consultiva Nro 11, la Corte Interamericana también sostuvo que el Estado debe asegurar el acceso a los recursos judiciales de las personas de escasos medios económicos, comprendiendo de este modo a la salvaguarda de los costos como obstáculos para el acceso a la justicia.

⁷² En relación con el desaliento que genera la demora, ver BINDER, Alberto y OBANDO, Jorge, *De las Repúblicas aéreas*, ob. cit., p. 507; CAPPELETTI, Mauro y GARTH, Bryant, *El acceso a la justicia*, ob. cit., p. 16 y GARGARELLA, Roberto, “*Too far removed from the people*”..., ob. cit., p. 5.

⁷³ GARGARELLA, Roberto, “*Too far removed from the people*”..., ob. cit., p. 4.

⁷⁴ BUSCAGLIA, Edgardo, *Investigating the Links Between Access to Justice and Governance Factors: An Objective Indicators Approach*, CICP-13, Global Programme Against Corruption, Vienna, 2001.

⁷⁵ La justicia de paz no letrada de Perú basa sus resoluciones “en los usos y costumbres locales y no necesariamente aplicando la ley a los casos concretos [...] Esta institución, a su vez, tiene un alto porcentaje de aprobación pública según los datos obtenidos, un 49% considera su desempeño bueno y sólo el 9% como malo. Este porcentaje se incrementa cuando se interroga a los litigantes, siendo un 63% los que consideran como bueno el desempeño”, DEL CARRIL, *La participación ciudadana como herramienta para el efectivo acceso a la (J)usticia en Acceso a la Justicia. Trabajos del Concurso Argenjus 2005*, Ed. La Ley, Buenos Aires, 2006, p. 132. Así, también, cabe mencionar la experiencia de la Justicia Comunitaria en Guatemala, ya que el “23 de enero de 1998 se crearon cinco juzgados de Paz Comunitarios. Estos se caracterizan por estar conformados por jueces con capacidad de realizar audiencias de conciliación, aprobado acuerdos entre las partes, resolviendo conforme a los usos y costumbres, la equidad y el Derecho. El objetivo es el reconocimiento del derecho consuetudinario y de los mecanismos de conflictos locales, descentralizar órganos de justicia a áreas rurales”, DEL CARRIL, *La participación ciudadana...*, ob. cit, p. 134.

- El sistema de Justicia debe estar descentralizado asegurando que las personas no deban recorrerse extensas distancias para participar en los procedimientos⁷⁶.
- El sistema de Justicia debe ser eficiente en la organización y funcionamiento de sus recursos materiales y humanos, sin desarrollar una burocracia inútil. La calidad en la gestión no sólo puede asegurar mayor celeridad, sino que permite una mejor utilización de los recursos existentes teniendo en cuenta la limitación de la inversión en los sistemas judiciales⁷⁷.
- El sistema de Justicia debe ser monitoreable por organismos público y privados. Esto significa que deben existir indicadores objetivos elaborados sobre la base de datos que surgen de su funcionamiento⁷⁸. Aparte la información que se produzca debe ser pública sin afectar la intimidad de los participantes.
- El sistema de Justicia debe ser evaluado permanentemente, lo cual permite realizar reformas cuando no se cumplen sus objetivos, especialmente, la resolución de los conflictos.

VII. PROBLEMAS DE ACCESO A LA JUSTICIA

“El objetivo no es hacer que la justicia sea ‘más pobre’, sino hacerla accesible para todos, incluso para los pobres.”

MAURO CAPPELETTI Y BRYAN GARTH

Pese al reconocimiento en el campo normativo, se aprecian serios déficits en nuestro país para que este derecho se haga efectivo, como lo señalan las

⁷⁶ BINDER, Alberto y OBANDO, Jorge, *De las Repúblicas aéreas*, ob. cit., ps. 509 y 510. GARGARELLA, Roberto, *“Too far removed from the people”...*, ob. cit., p. 5.

⁷⁷ BINDER, Alberto y OBANDO, Jorge, *De las Repúblicas aéreas*, ob. cit., p. 504.

⁷⁸ Ver *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, ob. cit.

últimas investigaciones de campo⁷⁹. Esta falta de acceso afecta con mayor intensidad a los sectores con menores recursos económicos⁸⁰.

En la Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, una de las grandes dificultades para abordar la problemática es que aún no se produjo el traspaso de la Justicia Nacional. Por ende, en el territorio de la Ciudad funciona una Justicia Nacional con la competencia ordinaria⁸¹ que debería ser transferida a la Ciudad por imperativo constitucional⁸². Pero, por el momento, pertenece a la órbita del Gobierno Nacional dejando a la Justicia local con competencias limitadas (Contravencional y de Faltas y Contencioso Administrativo y Tributario). Esto provoca que confluyan obligaciones en materia de acceso a la justicia tanto del Estado Nacional como del Gobierno de la Ciudad, que termina provocando que ninguno asuma con intensidad una política pública a largo plazo.

Debe tenerse en cuenta que más allá de las limitadas competencias, en la Justicia de primera instancia en lo Contencioso Administrativo y Tributario en el 2004 ingresaron 75.669 causas, de las cuales, 70.980 eran ejecuciones fiscales y 4.689 causas contra el Gobierno de la Ciudad⁸³ (amparos, acciones meramente declarativas, impugnación de actos administrativos, cuestiones derivadas de las

⁷⁹ En la investigación sobre Necesidades Jurídicas Insatisfechas en el Partido de Moreno (Pcia. de Bs. As.) se verificó que el 69% de los hogares no accede a la justicia, BÖHMER, Martín, PUJÓ, Soledad, FERNÁNDEZ VALLE, Mariano y FREEDMAN, Diego, *Necesidades Jurídicas Insatisfechas. Un Estudio en el Partido de Moreno*, Buenos Aires, 2005,

http://www.cippec.org/espanol/biblioteca/justicia/docs/Estudio_de_Necesidades_Juridicas_Insatisfechas_Garabombo

En un estudio realizado en la Provincia de Buenos Aires, un 57% de los encuestados manifestó que es complicado o imposible acceder a algún organismo o institución ante problemas jurídicos, *Relevamiento y análisis del efectivo ejercicio de los Derechos Humanos vinculados al Sistema de justicia*, febrero 2005, Unidos Por la Justicia, mimeo. En una reciente encuesta de opinión pública realizada en la Capital Federal y el Gran Buenos Aires se comprobó que el 54% de las personas considera que no tiene acceso a la justicia y el 82% que la mayoría de la población no lo tiene, *Estudio de opinión pública sobre el sistema judicial en Abogados, percepción pública y justicia*, Colección Estudios nro. 46, Nueva Mayoría, Buenos Aires, 2005. Un 97,7% de los abogados de todo el país consideraron que el sistema de justicia actual no satisface las necesidades de los ciudadanos, *Estudio Nacional sobre la percepción del sistema de justicia de los abogados colegiados en Abogados, percepción pública...*, ob. cit.

⁸⁰ En el Partido de Moreno, un 88% de los hogares considera que la justicia no trata a todas las personas por igual perjudicando a los más pobres o a los que no tienen vínculos con el poder, BÖHMER, Martín, PUJÓ, Soledad, FERNÁNDEZ VALLE, Mariano y FREEDMAN, Diego, *Necesidades Jurídicas Insatisfechas...*, ob. cit. En la encuesta de opinión pública en Capital Federal y Gran Buenos Aires se verificó que un 85% estaba muy de acuerdo con la frase "Existen al menos dos sistemas de justicia, uno para los que tienen dinero e influencia y otro para los pobres", *Estudio Nacional sobre la percepción...* en *Abogados, percepción pública...*, ob. cit.

⁸¹ Ley 24.588, art. 8.

⁸² Artículo 129 de la Constitución Nacional.

⁸³ http://cmcaba.jusbaires.gov.ar/cmcaba/estadisticas/estadisticas_comparativas_contenciosos.

relaciones de empleo público, demandas por daños y perjuicios, expropiaciones⁸⁴). De modo que el 93% de las causas en este fuero son ejecuciones fiscales y sólo una pequeña parte de las causas judiciales involucra la conflictividad de una persona con el Estado local, ya que representan solo 155 causas cada 100.000 habitantes. Por su parte, la Justicia Contravencional, en el 2004 resolvió 3.366 causas, ingresaron 5.359 y 1.993 se encuentran en trámite⁸⁵. Según las estadísticas elaboradas por el Consejo de la Magistratura, el 34% son causas contravencionales⁸⁶, el 33% ejecución de multas, el 27% faltas, el 5% causas penales⁸⁷ y el 1% amparos⁸⁸. Si se analizan sólo las causas ingresadas y que pueden significar conflictos con el Estado o con otros individuos (dejamos afuera la ejecución de multas) se verifica que hay 118 causa cada 100.000 habitantes de la Ciudad. De modo que se observa una escasa intervención de la Justicia local en las conflictividades de la Ciudad⁸⁹.

En cambio, la Justicia Nacional que conserva los fueros en lo civil, comercial y laboral registra un ingreso en el 2004 de 229.249 causas⁹⁰. Esto representa 7.595 causas cada 100.000 habitantes de la Ciudad. Si analizamos la Justicia penal ordinaria (excluyendo la competencia en materia tributaria), se registran 197.226 causas en el 2004⁹¹, lo cual representa 6.534 causas cada 100.000 habitantes.

En conclusión, los datos nos arrojan un escaso acceso de las personas a la Justicia de la Ciudad, en gran medida, por las limitaciones en su competencia. Por el contrario, la Justicia Nacional no registra índices tan altos de litigiosidad, si

⁸⁴ *Información & Justicia II*, Unidos por la Justicia, Buenos Aires, 2006, p. 156.

⁸⁵ *Información & Justicia II*, ob. cit., p. 158.

⁸⁶ Según las estadísticas judiciales se concentran en contravenciones contra la ley del juego, obstrucción en la vía pública, ruidos molestos, conducción riesgosa, violación de clausura, suministro de alcohol a menores, alteración de la tranquilidad pública, hostigamiento o maltrato, portación de armas y ensuciar bienes.

⁸⁷ Se produjo una transferencia parcial de la jurisdicción penal para algunos delitos menores a través del "Convenio de Transferencia Progresiva de Competencias Penales de la Justicia Nacional al Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires", suscrito el 7 de diciembre de 2000, aprobado por la ley 25.752.

⁸⁸ http://cmcaba.jusbaires.gov.ar/cmcaba/estadisticas/estadisticas_comparativas_contravencional.

⁸⁹ Para hacer una pequeña comparación, la tasa de litigiosidad cada 100.000 habitantes en la Argentina es de 10.225, en Francia de 11.393, en Chile de 12.305, en España de 15.983 y en Estados Unidos de 33.848.

⁹⁰ *Información & Justicia II*, ob. cit., p. 72.

⁹¹ *Información & Justicia II*, ob. cit., p. 75.

los comparamos con otros países, y muchas de las causas son conflictividades con el Estado, como las que se plantean ante la Justicia penal, cuando no siempre interviene un querellante. En consecuencia, puede intuirse que las personas frente a diversos conflictos no suelen recurrir a la Justicia local o nacional. Probablemente, esta “cifra negra” incluye una gran parte de las pequeñas conflictividades cotidianas que no tienen un canal institucional accesible para procurar una respuesta pacífica. Debe tenerse en cuenta que los obstáculos para acceder a la justicia actúan con mayor intensidad en estas causas, porque el daño sufrido suele ser ínfimo, por lo tanto, no se justifica que se padezcan grandes costos, demoras y trámites para solucionarlos por una vía institucional. Lamentablemente, esta es por el momento una conjetura, porque no se ha desarrollado en la Ciudad de Buenos Aires un estudio que permita medir cuantitativa y cualitativamente los problemas jurídicos de sus habitantes.

VIII. TRIBUNALES VECINALES Y ACCESO A LA JUSTICIA

“La existencia de tribunales de justicia vecinal [...] tiene una relevancia crucial para obtener una rápida satisfacción judicial en pequeños asuntos respecto de los cuales nadie piensa ahora acudir a la Justicia, por el costo y la demora que ello significaría.”
CARLOS NINO

Frente a esta problemática que vivencia nuestra Ciudad, consideramos que los tribunales vecinales pueden constituirse en mecanismos para asegurar el derecho de acceso a la justicia siempre y cuando sean apropiados para encarrilar situaciones conflictivas procurando la efectividad de los derechos en juego y asegurando que los afectados participen activamente en el procedimiento para determinar las reglas que se apliquen o se produzcan en el caso concreto⁹². La instauración de una Justicia vecinal, obligación constitucional

⁹² GARAVANO, Germán, *Justicia inmediata, barrial o vecinal para la Ciudad de Buenos Aires*, Plan Nacional de Reforma Judicial, Minist. de Justicia, Bs.As., 1998, http://www.unidosjusticia.org.ar/archivo/GARAVANO_JusticiaInmediata.pdf.

que surge de la cláusula transitoria duodécima⁹³, resulta ser una excelente oportunidad para crear un mecanismo que no deje afuera a ciertos grupos tradicionalmente desfavorecidos en nuestra sociedad y permita resolver problemáticas cotidianas, que suelen quedar afuera del sistema de Justicia actual⁹⁴. Los Tribunales Vecinales deben diseñarse teniendo en cuenta la efectividad de estos objetivos para asegurar que se brinde un servicio público de gestión de los conflictos de suficiente calidad, sin obstáculos para su accesibilidad y generando un alto grado de confianza de los usuarios⁹⁵.

Creemos que la Justicia vecinal tiene una serie de ventajas comparativas con el sistema judicial vigente⁹⁶, a saber:

1. Capacidad para solucionar casos de anomia en pequeñas conflictividades

Una de las grandes ventajas de la Justicia vecinal es su estructura simple y poco costosa que resulta muy eficaz para solucionar las pequeñas conflictividades que no son canalizadas a través de las vías institucionales vigentes. De modo que contribuye notablemente a solucionar los problemas de anomia en determinados conflictos menores por medio de procedimientos simples y desformalizados⁹⁷.

Hoy en día se concibe que el sistema judicial está pensado para garantizar la protección de la vida, la salud, la libertad, la vivienda o la propiedad

⁹³ “5. La Legislatura creará los Tribunales de Vecindad en cada Comuna, que estarán integrados por tres jueces, no pudiendo ser todos del mismo sexo. Sin perjuicio de la competencia que la ley determine, deberá entender en materias de vecindad, medianería, propiedad horizontal, locaciones, cuestiones civiles y comerciales hasta el monto que la ley establezca, prevención en materia de violencia familiar y protección de personas. El funcionamiento de estos Tribunales queda sujeto al acuerdo que el Jefe de Gobierno celebrará con el Gobierno Nacional, con el objeto de transferir las competencias y partidas presupuestarias que correspondan”.

⁹⁴ “La Justicia Vecinal propicia el acceso a la justicia de los vecinos que actualmente no efectúan sus demandas, ya sea por el monto de sus reclamos, por los costos de las acciones judiciales o por la duración de los procesos”, TETI, Agata, *Acceso a la Justicia en la Ciudad de Buenos Aires. Estado actual y perspectivas*, Centro de Formación Judicial, Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2004, p. 43.

⁹⁵ CORREA SUTIL, Jorge, *Acceso a la justicia y reformas judiciales...*, ob. cit., p. 14.

⁹⁶ Ver FERREYRA, Angelina, CAFFERATA, Tomás, PALMA, Luis, RAMÍREZ, Silvina, FARIAS, Gabriela y PORTO, Natalia, *Asistencia Técnica en la Organización Integral del Modelo de Poder Judicial para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, PNUD, Buenos Aires.

⁹⁷ “De lo que se trata es de volver a la vieja justicia de paz, pero no con el procedimiento ordinario, sumario ni sumarísimo, que sólo los abogados sabemos por qué se llama así: porque normalmente insume una enorme cantidad de meses. En consecuencia, queremos que se constituya esta justicia vecinal”, CASTELLS, Jorge, Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Diario de Sesiones 14ª Reunión, 9ª Sesión Ordinaria, 24 de Septiembre de 1996.

privada, lo cual merece la instauración de mecanismos institucionales o semi-institucionales. Pero no se considera razonable que una persona recurra a los tribunales para problemas menores como un vecino ruidoso o una deuda de una pequeña suma de dinero. Innumerable cantidad de situaciones de anomia se plantean día a día en una comunidad y, también, ellas están íntimamente relacionadas con reglas que todos deben aceptar, pero no necesariamente se cumplen. Evidentemente, la persona que incumple se ve incentivado por la falta de mecanismos efectivos que hagan exigible su obligación. Por desgracia, nuestra Ciudad no es una excepción, muchas situaciones quedan enmarcadas en un resultado desigual y contrario a la ley, porque el costo de aplicar la norma jurídica es muy alto para el damnificado por la falta de mecanismos institucionales adecuados y accesibles. No obstante, estos pequeños pesares de la vida urbana como el mal olor, el atraso en el transporte público o la comida en mal estado afectan a los habitantes de la Ciudad. No son acontecimientos menores cuando se suman, sino causas de estrés y nerviosismo que disminuyen el nivel de vida de los porteños. Así, también, muchos conflictos violentos se originan en estas problemáticas menores⁹⁸.

Las conflictividades menores que deben quedar comprendidas dentro de la Justicia vecinal son: “materias de vecindad, medianería, propiedad horizontal, locaciones, cuestiones civiles y comerciales hasta el monto que la ley establezca, prevención en materia de violencia familiar y protección de personas”⁹⁹. Debe tenerse en cuenta que no resulta conveniente expandir la cantidad de cuestiones que debe entender la Justicia vecinal o hacer una interpretación demasiado extensiva de esta norma constitucional¹⁰⁰, ya que si el

⁹⁸ “Se trata de un fuero vecinal descentralizado que lo imaginamos como esa justicia capaz de resolver los problemas que algunos llaman de menor cuantía. Pero yo me pregunto para quién son de menor cuantía, a pesar de que a veces, según quien los mire, son de una enorme cuantía: los problemas de propiedad horizontal, de medianería y de locaciones urbanas”, CASTELLS, Jorge, Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, Diario de Sesiones 14^a Reunión, 9^a Sesión Ordinaria, 24 de Septiembre de 1996. Se ha sostenido también que “Tal statu quo implica dejar de lado que dichas cuestiones —de escasa significación patrimonial— representan un alto costo en cuanto se vincula a la cohesión social, toda vez que influyen en la convivencia pacífica entre las personas”, FERREYRA, Angelina, CAFFERATA, Tomás, PALMA, Luis, RAMÍREZ, Silvina, FARIAS, Gabriela y PORTO, Natalia, *Asistencia Técnica...*, ob. cit.

⁹⁹ Cláusula transitoria duodécima de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁰⁰ En oposición al planteo de Germán GARAVANO de que la competencia debe ser amplia en *Justicia inmediata...*, ob. cit.

conflicto tiene una mayor relevancia por afectar intereses públicos o colectivos deja de justificarse la aplicación de un procedimiento simple y desformalizado. En consecuencia, esta ampliación de la competencia podría justificar una Justicia vecinal demasiado formalizada y burocrática que no cumplirá con los objetivos de solucionar en forma rápida y simple los pequeños conflictos interpersonales.

2. Participación activa en el sistema de justicia vecinal

El sistema judicial como ha sido creado en nuestro ordenamiento constitucional apunta principalmente a operar como freno a las mayorías parlamentarias teniendo como objetivo proteger los derechos individuales, es decir, actuando como un poder contramayoritario. En este sentido, no se concebía como una necesidad institucional que sea accesible a los sectores más desfavorecidos. Por el contrario, estaba pensado para proteger los derechos individuales, principalmente la propiedad privada. Es por ello que no resulta extraño que en la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal se haya hecho referencia al “sagrado derecho a la propiedad privada” o ante el conflicto de derechos haya resultado beneficiada la propiedad privada y no el acceso a la vivienda¹⁰¹. Desde ya, uno no puede dejar de reconocer que el Poder Judicial se ha comprometido en algunos reclamos sociales y la jurisprudencia fue desarrollando importantes hitos en el reconocimiento de derechos colectivos y en la protección de sectores vulnerables. Pero es menester señalar que los problemas de acceso a la justicia y la falta de adecuación a los conflictos de los sectores pobres demuestran que el sistema judicial no está pensado para resolver eficientemente todo tipo de conflictos. Por ello, resulta de suma trascendencia partir de cero con el diseño de una Justicia vecinal accesible a todas las personas, en particular a los sectores más vulnerables y que permita resolver sus problemáticas cotidianas. Con el fin de realizar este objetivo resulta imperioso contar con una participación activa de los integrantes de la sociedad

¹⁰¹ GARGARELLA, Roberto, “*Too far removed from the people*”..., ob. cit., ps. 6 a 15.

en el diseño e implementación de este modelo judicial, en el ejercicio del rol de jueces y en la utilización frecuente. De esta manera se consigue eficazmente que todos los intereses sean tenidos en cuenta y que los mecanismos previstos se adecúen correctamente a las problemáticas padecidas por los diferentes sectores sociales.

Resulta necesario que el funcionamiento de la Justicia vecinal responda a la satisfacción de las necesidades concretas y actuales de los usuarios debiendo aplicarse mecanismos de participación directa para evaluar y reformarla permanentemente. Estos mecanismos pueden ser las audiencias públicas y las consultas populares, medios de democracia semi-directa que prevé la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires¹⁰², aplicables en cada una de las Comunas. Asimismo, sería recomendable que para su instalación inicial se realice una encuesta que permita determinar cuáles son los problemas jurídicos concretos y actuales que no tienen una resolución adecuada de acuerdo a las vías institucionales y no institucionales vigentes¹⁰³. De este modo, se puede determinar cuantitativa y cualitativamente cuál es la demanda actual de mecanismos para resolver problemáticas jurídicas¹⁰⁴. Esta información es básica a la hora de diseñar una política de Justicia vecinal que pueda responder a los intereses de sus usuarios, abandonando las intuiciones con las que se suelen diseñar las políticas públicas en nuestro país¹⁰⁵. Por otro lado, sin esta información no puede estimarse en forma precisa cuál va a ser la cantidad de tribunales que van a tener que constituirse en cada Comuna para satisfacer en forma adecuada la demanda.

¹⁰² El art. 63 de la Constitución de la Ciudad prevé la posibilidad de realizar Audiencias Públicas generales o en cada comuna sobre política judicial. El régimen está regulado por la ley 6. Asimismo, se regula la consulta popular no vinculante en el art. 66, reglamentado por la ley 89.

¹⁰³ Así ocurre en otros lugares del mundo con los estudios de "unmet legal needs", que tratan de determinar cuáles son las necesidades jurídicas insatisfechas actuales y concretas. Ver FREEDMAN, Diego, *Análisis de Estudios de Necesidades Jurídicas*, <http://www.cippec.org/espanol/justicia/archivos/analisis%20compartivo%20de%20estudios%20de%20NJl.pdf> y las recomendaciones del *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, ob. cit.

¹⁰⁴ Ver *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*.

¹⁰⁵ Exposición de BERGALLO, Paola, *Seminario de Reforma Legal y Judicial en la Argentina y Canadá*, CIPPEC, Ministerio de Justicia de Canadá y Embajada de Canadá en la Argentina, Buenos Aires, 2006, http://www.cippec.org/espanol/biblioteca/justicia/docs/Reforma_Legal_y_Judicial.pdf.

La participación activa de la ciudadanía debe comprender la posibilidad de que los tribunales de vecindad estén integrados en parte por vecinos sin exigirse que sean abogados. Es indudable que la participación directa de los ciudadanos en los tribunales es una garantía propia de los sistemas republicanos de gobierno¹⁰⁶ que consideraban que la Justicia es una cuestión de suma importancia y que no siempre requiere de conocimientos técnicos para quedar exclusivamente reservada a los abogados¹⁰⁷. De este modo, se garantiza la participación directa de los propios vecinos en las decisiones respecto de la resolución de sus conflictos, asegurando la valoración de sus intereses, visiones y perspectivas y evitando la construcción de una Justicia autista, al margen de los reclamos ciudadanos¹⁰⁸.

3. La prescindencia del letrado

¹⁰⁶ Art. 1 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁰⁷ Ya decía MONTESQUIEU que “El poder judicial no debe darse a un Senado permanente, sino que lo deben ejercer personas del pueblo, nombradas en ciertas épocas del año de la manera prescrita por la ley, para formar un tribunal que sólo dure el tiempo que la necesidad lo requiera”, *Del espíritu de las leyes*, Ed. Orbis, Buenos Aires, 1984, ps. 144 y 145. En el ámbito nacional, criticando la falta de participación ciudadana en la Justicia, se dijo que “los argentinos hemos errado crasamente en este punto. Uno de los detalles más prominente de la Reforma acometida en Buenos Aires en 1821 fue la supresión de los cabildos, sustituidos por una administración centralizada, Juzgados de Paz de molde napoleónico y tribunales de *primera instancia* que eliminaron el carácter popular de la justicia e hicieron de sus funciones el monopolio de un gremio”, ESTRADA, José Manuel, *La Política Liberal bajo la Tiranía de Rosas*, Ed. Estrada, Buenos Aires, 1942, p. 263.

¹⁰⁸ En el Reino Unido se prevén “cortes barriales inglesas, conformadas por tres jueces legos (no son abogados) que ejercen su cargo por designación del Ministerio de Justicia (podría ser el Consejo de la Magistratura de la Ciudad) y que sólo reciben un viático por día efectivamente trabajado, se componen de personas del barrio con interés para actuar en aras de la justicia”. GARAVANO, Germán, *Justicia inmediata...*, ob. cit. “En Perú, alrededor del 80% de los jueces son legos, sólo el 20% son jueces profesionales”, *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, ob. cit. Hay constituciones provinciales que admiten que los jueces de paz sean legos o letrados (Corrientes, Córdoba, Catamarca, La Rioja, Misiones, Río Negro, Salta, San Luis y Santiago del Estero), algunas que no tienen una disposición al respecto (Buenos Aires, Santa Fe y Tierra del Fuego) y otras en donde no se requiere que sean letrados (Chaco, Chubut, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, Neuquén y Santa Cruz). Ver *Acceso a Justicia: Justicia de Pequeñas Causas* en: <http://72.14.209.104/search?q=cache:BApTUwg30f8J:www.reformajudicial.jus.gov.ar/actividades/dialogo/Proyectos%2520omisiones/Acceso%2520a%2520la%2520%2520justicia.doc+%22existen+Constituciones+Provinciales+que+exigen+que+los+jueces+de+paz%22&hl=es&gl=ar&ct=clnk&cd=1>

Debe tenerse en cuenta que “En la Provincia de Buenos Aires los asuntos de menor cuantía estuvieron asignados desde siempre a la Justicia de Paz la cual, desde sus orígenes ya centenarios, tuvo como fuente inmediata a instituciones similares surgidas de la Revolución Francesa, inspirada -a su vez- en los ‘hacedores de la paz’ de la legislación holandesa [...] Por el régimen instaurado a partir de la recordada ley 1853 los jueces de Paz eran legos, resolvían los litigios a ‘verdad sabida y buena fe guardada’, en un proceso verbal y actuado, con la intervención, como órganos de alzada, de los jueces de Primera Instancia en lo Civil y Comercial [...] En 1979 el decreto ley 9229 (ALJA 1979-A-520) produjo cambios copernicanos: se suprimieron los Juzgados de Paz del Gran Buenos Aires, los jueces ya no serían legos, sino letrados y la competencia se determinó sin apego a límites cuantitativos”, MARTÍNEZ, Oscar J., *La tutela de las pequeñas causas y su impacto en el modelo actual de la justicia de la Provincia de Buenos Aires*, Revista “JA”, 2001-I-1204.

La simplicidad de los procedimientos de una justicia vecinal¹⁰⁹ y la falta de necesidad de presentar argumentos jurídicos complejos¹¹⁰ por la envergadura de las controversias hacen innecesaria la representación letrada¹¹¹. De este modo se supera uno de los principales obstáculos para acceder a la justicia: los abogados. En varios estudios empíricos se ha demostrado la dificultad de los sectores más pobres para acceder a los servicios de un letrado¹¹² y que el servicio jurídico recibido no responde a los estándares de calidad exigibles¹¹³. Aparte, no es desdeñar el alto costo que tienen los servicios de los letrados que se hacen innecesarios para pequeñas conflictividades¹¹⁴. Debe tenerse en cuenta

¹⁰⁹ Martín HEVIA ha justificado el patrocinio exigido por la ley (el art. 56 del Código de Procedimientos Civiles y Comerciales de la Nación) porque sería una "condición necesaria de la protección de los derechos procesales à la Nozick" debido a la complejidad de los procedimientos judiciales, *¿Está el patrocinio legal obligatorio moralmente justificado?*, Revista "¿Más Derecho?", Año 4, Buenos Aires, 2004, p. 100. Desde ya, la simplicidad procesal deja de lado este argumento justificatorio.

¹¹⁰ Según Martín BÖHMER se justifica el patrocinio letrado para garantizar que las partes en las deliberaciones judiciales tengan cierta igualdad retórica impidiendo que una gane la contienda con un argumento equivocado. Al respecto sostiene "Es ésta la herencia profesional de los abogados, el rol que les cabe en las democracias deliberativas: ser los igualadores retóricos de sus conciudadanos asegurándose que los conflictos sociales sean resueltos recurriendo al mejor argumento que su comunidad ha sido capaz de producir", *Igualadores retóricos: las profesiones del derecho y la reforma de la justicia en la Argentina*, con la colaboración de Juan Manuel OTERO, http://www.udp.cl/derecho/derechoshumanos/publicaciones/15/paper_bohmer.pdf. Sin embargo, debido a la simplicidad argumentativa de las causas ventiladas ante la Justicia vecinal, pierde relevancia este argumento.

¹¹¹ NINO, Carlos, *Un país al margen...*, ob. cit., p. 207.

¹¹² En el Estudio de Necesidades Jurídicas insatisfechas en el Partido de Moreno se determinó que el obstáculo que más incide en el inicio de un proceso es la falta de acceso a un servicio jurídico, ya que las personas que no acceden a un abogado representan un 86,75% de los que no inician un proceso, mientras que las personas que acceden a un abogado, pero igual no inician un proceso representan un 13,25%. Se verificó que un 87,50% de los hogares no tuvo acceso a un abogado frente a los principales problemas jurídicos y un 81,50% no tuvo acceso frente a otros problemas jurídicos. De modo que un 69% de los hogares no tuvo acceso a servicios jurídicos, concluyéndose que las necesidades jurídicas insatisfechas superan el 98%. Esto quiere decir que de cada 100 problemas, en 98 no se accede a servicios jurídicos. Entre las razones para no acudir a los abogados un 15,9% dijo que "No puede pagar sus honorarios". En esta investigación se pudo comprobar que la menor cantidad de recursos económicos tiene impacto cuantificables en el acceso a la justicia, ya que un 81,3% de los hogares que tienen un ingreso mensual de \$1 a \$150 no han accedido a un abogado, mientras que un 70% hogares que tienen un ingreso de \$151 a \$600 no han accedido. Finalmente, cabe señalar que los hogares con ingresos a los \$601 a \$1000 no acceden a un abogado en un 58% y los que cuentan con ingresos superiores a \$1000 en un 65,4%, BÖHMER, Martín, PUJÓ, Soledad, FERNÁNDEZ VALLE, Mariano y FREEDMAN, Diego, *Necesidades Jurídicas Insatisfechas...*, ob. cit.

¹¹³ En el estudio de Necesidades Jurídicas Insatisfechas en el Partido de Moreno se ha comprobado que gran parte de las personas que recibieron los servicios jurídicos de un abogado consideraron que no fueron de utilidad para resolver su problema (41,94%). A eso se agrega, los que consideran que la ayuda fue escasa (6,45%). Las principales razones alegadas fueron que no se obtuvieron resultados favorables o se perdió el juicio (33,33%) y que no pudo continuar o el servicio fue incompleto (13,3%), BÖHMER, Martín, PUJÓ, Soledad, FERNÁNDEZ VALLE, Mariano y FREEDMAN, Diego, *Necesidades Jurídicas Insatisfechas...*, ob. cit. En el estudio de Unidos por la Justicia se ha verificado que el 55% de los encuestados estaba poco o nada conforme con el servicio jurídico recibido. Un 35% consideró que no pudo hacer nada, un 17% alegó que fue mal asesorado y un 10% afirmaron que los trataron mal, *Relevamiento y análisis del efectivo ejercicio...*, ob. cit.

¹¹⁴ "Según la ley de honorarios de los abogados que se desempeñan en el ámbito de la justicia nacional y federal, el mínima de la retribución de un abogado es, dependiendo el asunto, de 300 pesos (proceso ejecutivo), 500 pesos (en juicio comunes) y 1.000 pesos (en procesos penales) [...] La contundencia de estos números demuestra con claridad que para casi la mitad de la población es imposible contratar un abogado, a menos que éste acepte supeditar el cobro de sus honorarios a la posibilidad de ganar el caso", *La Corte y los derechos*, Asociación por los Derechos Civiles, Ed. Siglo Veintiuno, Buenos Aires, 2005, p. 49.

que otras experiencias internacionales han demostrado que los abogados no resultan necesarios para casos simples, en los que los litigantes se pueden autopatrocinar y sólo implican una respuesta tardía¹¹⁵.

4. La independencia del poder político y económico y la imparcialidad

Una de las profundas críticas que recibe nuestro sistema de Justicia es su falta de independencia del poder político y de los condicionamientos económicos¹¹⁶. En forma coincidente con algunas consideraciones realizadas desde la doctrina¹¹⁷, la opinión ciudadana se inclina por considerar al sistema judicial como poco independiente. Creemos que una Justicia vecinal diseñada desde abajo y monitoreada por los propios usuarios directamente garantiza una gran independencia.

5. Procedimiento especial

Una de las mayores críticas que se le suele formular a la Justicia es su alto grado de formalidad y burocratización que van de la mano de un funcionamiento lento. Esto no es sólo una impresión, sino que la tasa de en la Justicia Nacional durante el 2004 para las causas en lo civil patrimonial era de 6,27 años; en lo comercial; 5,32 años; en lo civil familia; 4,64 años y en lo laboral; 1,07 años¹¹⁸. En cambio, la Justicia vecinal a partir de la oralidad, la inmediatez, la informalidad y la mayor celeridad del trámite puede dar una

¹¹⁵ “Judges in the courts prohibiting attorneys at trial were almost unanimous in saying they would not want attorneys at small claims trials. Their general view was that attorneys would not add enough of value to the process of arriving at a just decision to justify the additional time the trial would take and the added expense of attorneys to the litigant or litigants”, RUHNKA, John C. and WELLER, Steven con la colaboración de MARTIN, John A., *Small Claims Courts. A National Examination*, National Center for State Courts, Virginia, 1978, http://www.ncsconline.org/WC/Publications/KIS_SmaClaSpecCts.pdf, ps. 24 y 25.

¹¹⁶ En relación con esta garantía, HAMILTON la consideró “necesaria para proteger la Constitución y los derechos individuales de los efectos de esos malos humores que las artes de hombres intrigantes o la influencia de las coyunturas especiales esparcen a veces entre el pueblo” en GARGARELLA, Roberto, *La justicia frente al gobierno...*, ob. cit., p. 43. Se ha considerado que “En las sociedades liberales se ha admitido casi con carácter universal la necesidad de garantizar la seguridad de los jueces en los cargos y la necesidad de inmunizarlos frente a las influencias inadecuadas”, MARSHALL, Geoffrey, *Teoría Constitucional*, Ed. Espasa Universitaria, Madrid, 1982, p. 163. Debe considerarse que las normas de derechos humanos, en particular, la Convención Americana de Derechos Humanos establecen que el acceso a la justicia debe ser entendido como el acceso a un órgano judicial. Esto significa a un órgano estable que cuente con mecanismos que reaseguren su independencia del poder político y económico y su imparcialidad frente al caso concreto. De modo que la mejor garantía para efectivizar los derechos fundamentales es acceder a órganos con estas características. Ver, también, los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura

¹¹⁷ BINDER, Alberto, *Entre la democracia y la exclusión...*, ob. cit.

¹¹⁸ *Información & Justicia II*, ob. cit., p. 74.

respuesta a estas críticas. A continuación desarrollaremos cada una de las características que debe tener su procedimiento.

a) **ORALIDAD:** Los procesos vecinales deben ser orales, a diferencia de la generalidad de los procedimientos en nuestro sistema judicial. El único acto escrito importante que debería subsistir es la interposición del escrito de reclamo y su pertinente contestación. Para simplificar estas presentaciones pueden desarrollarse formularios modelo. El resto del procedimiento debe ser oral, tanto el ofrecimiento de pruebas como los alegatos.

Entendemos que el principio general de estos procesos es la oralidad y, salvo circunstancias ineludibles, debe procederse mediante una audiencia siempre en presencia de ambas partes involucradas. Las ventajas son evidentes, ya que se facilita la participación activa y directa de las partes, se asegura que el tribunal sea el que entienda y resuelva el caso impidiendo la delegación de funciones en los funcionarios de inferior jerarquía y se permite la concentración de una serie de actos que componen el procedimiento garantizando así una mayor celeridad procesal.

b) **INMEDIATEZ:** El otro principio básico de los procesos vecinales es la inmediatez. En realidad, más que un principio, la inmediatez es la razón de ser del procedimiento vecinal. Tenemos tribunales vecinales porque queremos inmediatez para los conflictos entre los vecinos. De manera que no puede concebirse un tribunal de estas características alejado de las partes. Los tres magistrados deberán estar presentes inexcusablemente en todos los actos procesales. Asimismo, creemos que en este contexto la inmediatez no implica sólo tomar contacto directo con las partes, sino vincularse directamente con el caso, lo que significa considerar el contexto y a las personas involucradas. Quizás una metáfora sea más ilustrativa. Mientras el juez tradicional decide en la soledad de su despacho, el juez vecinal resuelve el conflicto en la calle con los vecinos, teniendo en cuenta la realidad de la Comuna y no sólo la literalidad de la normativa.

c) **INFORMALIDAD:** Creemos que para generar empatía entre el tribunal y las partes es necesario un procedimiento flexible e informal. Vale decir que, salvo los actos de notificación que quizás cabría mantener con un nivel de solemnidad hábil para tener por probado en la sede judicial ordinaria su efectivo curso; todos los demás actos procesales deben tener libertad de formas jurídicas y materiales. Esto, aún cuando no lo parezca, requiere una nueva configuración de la forma en que se organiza el servicio de Justicia. Los ejemplos más cercanos, en nuestra opinión, no son buenos ejemplos de informalidad, más bien todo lo contrario. Desde el vocabulario hasta la forma en que son llevadas las actuaciones nos encontramos ante un mecanismo inflexible y críptico para el ciudadano común. Es cierto, la oralidad y la inmediatez influirán positivamente en este aspecto. Aún así, no sólo corresponde implementar la libertad de formas impidiendo la declaración de nulidades, sino también la obligación de los tribunales de interpretar los pedidos y reclamos de las partes. En un sistema de Justicia vecinal no se procura que sea victorioso el mejor litigante, sino quién tiene razón. En este sentido, hasta los plazos del procedimiento podrían ser adaptados al caso concreto si la parte tiene dificultades para cumplirlos, ya sea por cuestiones familiares o económicas. La paz vecinal no se logra con una caducidad de instancia o el vencimiento de un plazo, en la medida que el problema subsiste. En concreto, la informalidad tiene una finalidad y es que, más allá de las formas, el objetivo es lograr una solución ante un verdadero conflicto que sea razonable para las partes y conforme al marco constitucional.

d) **CELERIDAD, CONCENTRACIÓN Y ECONOMÍA PROCESAL:** Otro principio clave de estos tribunales debe ser su celeridad en el procesamiento de los conflictos. La razón estriba en que resulta necesario, en primer lugar, romper la barrera al ingreso del reclamo generada por el lapso prolongado para su resolución. Tal extremo, sumado a la menor cuantía del objeto, hacen que el damnificado termine por aceptar la situación de ilegalidad. No sólo es importante la celeridad del tribunal como característica imprescindible de una administración de Justicia

eficiente, sino también como hecho social que impulsa a los particulares a iniciar reclamos, con la conciencia de que serán resueltos en tiempo oportuno y razonable. Cuando el objeto de la demanda es económicamente menor, los damnificados sólo presentaran sus reclamos si el costo de hacerlo es bajo. Evidentemente, el tiempo del proceso es un costo material que no debe ser perdido de vista y opera como fuerte desincentivo para reclamar por pequeñas conflictividades.

La rapidez del proceso se vincula con otros dos principios procesales que son el de concentración y el de economía procesal. En ese sentido, creemos que el procedimiento ante los tribunales vecinales debe intentar concentrar toda la actividad procesal en una o, a lo sumo, dos audiencias orales¹¹⁹. Además, toda la estructura del proceso debe estar guiada para economizar la actuación y se deben informatizar las etapas, lo que coadyuvaría con el objetivo de la celeridad en el trámite.

e) IMPULSO DE PARTE Y SENCILLEZ: En general, las competencias de la Justicia vecinal comprende materias que requieren el impulso de parte, es decir, procesos en los cuales el tribunal no debe ser el protagonista. La única excepción consistiría en los casos de violencia y protección de persona, ya que los magistrados estarían obligados a adoptar ciertas medidas urgentes frente a situaciones de urgencia y gravedad. Pero para el resto de los casos, consideramos que el impulso de parte no debe implicar una pesada carga sobre el requirente. Por ello, creemos que la actuación las partes debe estar guiada por el principio de sencillez, que entendido en conjunto con el de informalidad permitirán al ciudadano común iniciar y continuar un trámite hasta su finalización sin necesidad de conocimiento técnicos especiales. Mientras la informalidad se refiere al abandono de ciertas formas supuestamente solemnes, la sencillez tiene que ver con que los argumentos no deben ser expuestos en forma compleja o

¹¹⁹ Con procedimientos orales y desformalizados, la Justicia de Paz en Perú resuelve el 31,32% de los casos en el mismo día y el 41,40% en menos de una semana.

extensa con citas de bibliografía o de jurisprudencia, sino en forma breve y sucinta¹²⁰. No se trata de presentar malas razones o no apoyarlas en Derecho, sino de sostener una posición desde la ley, pero sustentada principalmente por el “sentido común del ciudadano”.

f) GRATUIDAD: La gratuidad en el servicio de justicia significa que los litigantes no deben correr con el costo parcial o total del procedimiento jurisdiccional no debiéndoles exigir el pago de una tasa de justicia¹²¹. En consecuencia, el costo total es asumido por toda la comunidad. Esto se concilia con la exigencia de que el acceso a la Justicia vecinal deba ser igualitario y apunta a resolver los problemas cotidianos de todas las personas teniendo importantes efectos en la reducción de la anomia. Además, la prescindencia de letrado asegura que ninguna de las partes deba correr con los honorarios de la contraparte cuando es derrotada en la contienda judicial. De este modo, no debe existir la condena en costas, que puede ser un fuerte desincentivo para acceder a la justicia.

6. Funcionamiento descentralizado

Hoy en día, los tribunales se ubican en la zona céntrica de las ciudades dificultando el acceso de las personas que no residen cerca de allí. El obstáculo que representa la distancia no sólo tiene que ver con el costo del traslado, sino con el tiempo que deben invertir los litigantes.

Indudablemente, este costo pesa con mayor intensidad sobre los sectores pobres. No caben dudas que una persona pobre tiene menos recursos económicos para pagar un transporte público, no puede recurrir a un gestor para hacer trámites o tampoco tiene suficiente dinero para contratar a un abogado que se encargue. Asimismo, la relación laboral que lo vincula con su empleador

¹²⁰ Esta es la idea base de las *Small Claims Courts* en los Estados Unidos. “The crux of the small claims procedure is informality and simplicity, in the sense that no paperwork is required beyond a brief initial factual statement, often only a sentence or two, initiating the action. Formal rules of trial procedure and rules of evidence are waived. Usually no formal answer is required of the defendant beyond appearing in court on the trial date to explain his side of the case”, RUHNKA, John C. and WELLER, Steven con la colaboración de MARTIN, John A., *Small Claims Courts...*, ob. cit., p. 2.

¹²¹ Regulada en la Ciudad de Buenos Aires por la ley 327.

suele dificultar que pueda trasladarse hasta la sede tribunal en el horario de trabajo, que justamente coincide con el horario de funcionamiento del servicio de Justicia. Por el contrario, los tribunales vecinales permitirían que el servicio de Justicia se preste en cada una de las Comunas en forma descentralizada¹²² de acuerdo a lo exigido en la Constitución local¹²³. Esto implicaría de por sí, un mayor acercamiento geográfico de las personas a los mecanismos institucionales de resolución de conflictos. Asimismo, puede preverse que cada barrio que compone la Comuna, a su vez, tenga un tribunal para favorecer su descentralización. Otra posibilidad es complementar un tribunal en una sede física con otro rodante o itinerante para llegar a otros barrios¹²⁴. Sin embargo, no creemos que estas decisiones deban ser automáticas, sino que es necesario estudiar adecuadamente cual va a ser la demanda de este servicio para crear los tribunales de vecindad.

7. Uso de medios alternativos de resolución de conflictos

La posibilidad de que intervengan en forma directa las partes y las características del procedimiento hacen posible que antes de permitir la resolución del caso por parte del tribunal, se apliquen mecanismos alternativos de resolución del conflicto como la mediación o la conciliación¹²⁵. La diferencia

¹²² NINO, Carlos, *Un país al margen...*, ob. cit., p. 207.

¹²³ La Constitución en la cláusula transitoria décimosegunda exige que se constituyan en cada una de las Comunas. Más adelante, analizaremos la relación político-institucional que debe existir entre las Comunas y la Justicia vecinal.

¹²⁴ Resulta sumamente interesante la experiencia realizada en Brasil de Justicia Comunitaria en la que se prestaba servicios de justicia a través de un omnibús que se acercaba a los diferentes barrios. "O Projeto Justiça Comunitária é o resultado de um esforço conjunto do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, qualidade de coordenador, em parceria com Ministério Pública do DF, a Defensoria Pública do DF, a Ordem dos Advogados do Brasil –Seção DF e a Faculdade de Direito da UmB, em convênio com o Ministério da Justiça, por meio de sua Secretaria de Estado de Direitos Humanos. Esta iniciativa tem sua origem na atuação da Dra. Gláucia Falsarelli como Juíza do Juizado Especial Cível Itinerante. Instalado no dia 16 de abril de 1999, o Juizado é composto por um cartório fixo e um ônibus especialmente adaptado para a realização de audiências e conciliações nas cidades do Distrito Federal onde não existem Fóruns", *Projeto Justiça Comunitária*, mimeo. "El Tribunal de Justicia de San Pablo como un juzgado itinerante está dando soluciones rápidas a los conflictos. El pensamiento que un juzgado itinerante es un mecanismo paliativo, en vista principalmente del alto costo de la justicia, y también con el objetivo de desagotar el sistema de justicia mediante la resolución de la mayoría de conflictos a través de la conciliación entre las partes", *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, ob. cit.

¹²⁵ El Reglamento de Institución y Administración de Justicia del 23 de enero de 1812 ya preveía la posibilidad de que el juez intente mediar entre las partes en el art. 44: "Obvio es, pues, que las funciones de dicho tribunal deben contraerse a poner en ejercicio todos los prudentes arbitrios de un amigable componedor; después de haber adquirido cabal conocimiento del asunto, y no teniendo efecto alguno de ellos, pasar a librar formal sentencia, sobre si resulta o no mérito a un litigio de buena fe por duda mayor o menor de hecho o de derecho". Para una descripción de los medios alternativos de resolución de conflictos, CASTANEDO ABAY, Armando, *Nuevas reflexiones acerca de la mediación en Nuevas formas de resolución de conflictos y rol del abogado*, La Habana, 1998, p. 115.

entre ambos mecanismos radica en el rol del tercero que intermedia entre las partes, debido a que “el mediador asume un papel menos activo, ya que su intervención está dirigida a facilitar la comunicación entre las partes, sin proponer soluciones. Por el contrario, en la conciliación, el conciliador asume un papel bastante activo proponiendo soluciones”¹²⁶. Estos mecanismos permiten que las partes mismas encuentren una solución al conflicto que tenga en cuenta todos los intereses involucrados de modo que dicten autónomamente las normas que regulen su situación¹²⁷. Asimismo, favorece las posibilidades de empatizar con el otro fomentando relaciones de trato igualitario en la sociedad¹²⁸. En este sentido, la propia Constitución le ordena a las Comunas¹²⁹ y al Poder Judicial¹³⁰ establecer medios alternativos de solución de conflictos y creemos que debe viabilizarlos en forma integrada con la Justicia vecinal para evitarse la superposición de estructuras gubernamentales. Por ello, debe permitirse que los integrantes letrados, apenas se presente el conflicto, puedan ofrecer a las partes, el uso de estos medios alternativos de resolución de conflictos.

Teniendo en cuenta las ventajas señaladas precedentemente y los requerimientos constitucionales consideramos que el diseño de la Justicia vecinal debe respetar los siguientes principios: 1) Debe responder a la resolución de conflictividades menores; 2) Su organización y funcionamiento debe ajustarse las necesidades concretas y actuales de los vecinos; 3) La integración debe ser realizada con jueces letrados y legos. 4) El procedimiento

¹²⁶ ABREGO, Abraham, *El acceso a la justicia y la resolución alterna de conflictos privados en Nuevas formas...*, ob. cit, p. 54.

¹²⁷ En Perú, tenemos la experiencia de la Justicia en la que se promueve el rol conciliador del juez. En “la Ley Orgánica del Poder Judicial se establece que el juez de paz es esencialmente juez de conciliación, está facultado para proponer alternativas de solución a las partes con el fin de facilitar este proceso. De la experiencia de esta institución en el Perú puede concluirse que los jueces de paz cumplen un rol fundamental al dar pronta solución a los conflictos que se presentan”, *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, ob. cit. Otra experiencia es el “Programa de Resolución Alternativa de Conflictos y Justicia Penal -PRORED- se desarrolla en varios departamentos de Guatemala. Tiene como principal función cambiar la forma de resolver conflictos; de una visión y acción violenta pasar a mecanismos pacíficos a través de la mediación y la conciliación. Para ello se actúa en varias vías, por un lado se brinda capacitación a funcionarios del sistema de justicia que en algunos casos desconocen los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos; por otro lado, también se capacitan líderes y lideresas comunitarios/as que puedan transmitir conocimientos en sus comunidades”, *Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia*, ob. cit..

¹²⁸ PEÑA GONZÁLEZ, Carlos, *Notas sobre la profesión jurídica y el acceso a la justicia en Nuevas formas...*, ob. cit, p. 30.

¹²⁹ Ver art. 128, que se complementa con el art. 11 de la ley 1.777.

¹³⁰ Ver art. 106 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

debe ser desformalizado, de trámite rápido, sencillo, impulsado por las partes, con intermediación, gratuito y oral; 5) No debe ser exigible la intervención de abogados; 6) Deben existir mecanismos de control y evaluación sobre su funcionamiento con participación de los vecinos; 7) Se debe asegurar la descentralización territorial y 8) Se deben aplicar mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

A continuación, nos referiremos a como se debería insertar institucionalmente una Justicia de estas características aprovechando los órganos de la Ciudad de Buenos Aires, en particular las Comunas. Precisamente estas instituciones políticas, recientemente reguladas por la ley 1.777, pueden constituirse en un canal fundamental para participar en el diseño, implementación y evaluación de la Justicia vecinal.

IX. SU UBICACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS RELACIONES CON LOS ÓRGANOS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

*“El municipalismo es libertad y escuela de libertad.
La libertad sigue sus oscilaciones,
se refunde en él en los malos días,
y desaparecen juntos en la hora abominable
de los Césares y de las muchedumbres
que imperan desenfrenadas”.*
JOSÉ MANUEL ESTRADA.

Resulta sumamente necesario definir el marco institucional en el que quedarán ubicados estos tribunales a fin de otorgar certeza a su funcionamiento y a sus relaciones respecto de los otros órganos locales.

La inclusión en el diseño institucional de la Justicia vecinal no ha sido del todo clara. La referida cláusula constitucional establece que serán creados en cada Comuna, sin embargo nada se menciona en el título Sexto que regula su régimen, salvo el establecimiento de un sistema de mediación¹³¹. Desde otra perspectiva, si se trata de tribunales de Justicia, interpretación que parece

¹³¹ Ver art. 128, inc. 6.

razonable por su denominación y sus competencias, deberían regularse dentro del ámbito del Poder Judicial, no obstante nada dice ese apartado. Pese a este silencio constitucional expreso y teniendo en cuenta que está vedado expresamente para el Poder Ejecutivo y el Legislativo local ejercer funciones judiciales¹³², no cabe otra conclusión que cualquier tribunal organizado en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires debe encontrarse institucionalmente ubicado en la esfera del Poder Judicial¹³³. Otro elemento que confirma esta posición es que deben estar integrados por jueces y resulta evidente que el término “juez” dentro de la Constitución se refiere a un sujeto encargado de impartir justicia en los términos del artículo 106 de la Constitución local. Esta es la solución que adopta la ley orgánica del Poder Judicial¹³⁴.

Como lo exige la Constitución local, deben ser creados por una ley de la Legislatura, como el resto de los tribunales de la Ciudad¹³⁵. La cantidad debe determinarse en cada una de las Comunas valorando la demanda que tendrán en concreto.

El Consejo de la Magistratura tendrá la facultad de dictar reglamentos general de organización y proyectar el presupuesto¹³⁶ para asegurar su funcionamiento eficiente y la satisfacción de los usuarios¹³⁷.

Sin embargo, creemos que estas funciones deben ser articuladas con la actividad de las Comunas. Con el entendimiento de que el constituyente buscó la creación de una vía jurisdiccional flexible, rápida e inmediata, es nuestra opinión que si bien estos tribunales son parte de la Justicia de la Ciudad, tienen una fuerte relación funcional con cada una de las Comunas. De manera que no sólo deberán establecerse geográficamente en cada una, sino que las cuestiones

¹³² Ver art. 108 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹³³ Ver art. 106 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹³⁴ Art. 7 de la ley 7.

¹³⁵ Cláusula duodécima. Por su parte, se debe interpretar en forma complementaria con los arts. 80 y 107 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que establecen que los tribunales deben ser creados por ley.

¹³⁶ Téngase en cuenta el art. 116 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuando regula las facultades del Consejo de la Magistratura y la Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura, art. 2.

¹³⁷ Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura, art. 1.

atinentes al funcionamiento del servicio que presten será una cuestión de interés y regulación comunal. Esto es así dado que se trata del establecimiento de un foro para resolver los problemas de los vecinos y con los vecinos, garantizando su acceso a la justicia. La inmediatez en el diseño, implementación y evaluación del servicio por parte de los usuarios será, entonces, su gran ventaja comparativa frente a otras instancias judiciales. Esto incluye, por ejemplo, el lugar de funcionamiento, los horarios, la prioridad de ciertos casos, el nexo con otras dependencias del Gobierno de la Ciudad o las cuestiones procedimentales. Es decir, en el ámbito comunal se dictarán los reglamentos de funcionamiento de cada uno de los tribunales de vecindad, siguiendo los criterios generales fijados por el Consejo de la Magistratura.

Debe tenerse en cuenta que las Comunas son instituciones políticas creadas por la Constitución de la Ciudad¹³⁸, reguladas recientemente por la ley 1.777, y su rol es constituirse en una instancia de participación ciudadana garantizando la descentralización en la toma de decisiones administrativas y políticas¹³⁹. De modo que pueden ser el canal institucional para direccionar la participación ciudadana en la evaluación de la Justicia vecinal. En este sentido, las Comunas tienen la atribución constitucional para evaluar demandas y necesidades sociales¹⁴⁰, lo cual les permite conocer cuáles son los conflictos actuales y concretos para estimar la demanda de servicios de Justicia de la población que vive en su territorio y poner en funcionamiento los mecanismos de democracia semidirecta¹⁴¹. En consecuencia, la Junta Comunal debe promover la participación de los vecinos¹⁴², pudiendo utilizar los mecanismos de democracia semidirecta (audiencia pública o consulta popular)¹⁴³ y el Consejo Consultiva

¹³⁸ Art. 127.

¹³⁹ Ministro CORTINA, Roy, Diputada GÓMEZ, Verónica y Dr. GALLOTTI, Aldo, *Ley comentada*, www.comunas.buenosaires.gov.ar

¹⁴⁰ Ver al respecto el art. 128 de la Constitución local y el art. 11 de la ley 1.777.

¹⁴¹ Ley 1.777, art. 38. Ministro CORTINA, Roy, Diputada GÓMEZ, Verónica y Dr. GALLOTTI, Aldo, *Ley comentada*, ob. cit.

¹⁴² Art. 26 de la ley 1.777.

¹⁴³ Art. 26, inc. 10, ley 1.777.

Comunal¹⁴⁴ debe canalizar los intereses de los vecinos y de las organizaciones barriales presentando iniciativas y propuestas, solicitando la aplicación de mecanismos de democracia semidirecta y controlando el funcionamiento del servicio¹⁴⁵.

Finalmente, si bien su presupuesto está incluido en el Poder Judicial y será proyectado por el Consejo de la Magistratura, en su elaboración deberán ser consultadas cada una de las Comunas.

A continuación, abordaremos algunas cuestiones vinculadas con la regulación y la práctica de estos tribunales. En este sentido, desarrollaremos cuestiones vinculadas con el juez vecinal, su competencia, el procedimiento ante el tribunal vecinal y su puesta en funcionamiento.

X. PERFIL DEL JUEZ VECINAL

El modelo o ideal de juez ha ido variando a lo largo de la historia, el pretor romano no se asemeja en mucho al juez decimonónico, y éste tampoco reúne las virtudes que hoy la sociedad espera de los magistrados¹⁴⁶. Además, las capacidades de un juez anglosajón ideal son distintas a las de un magistrado de un sistema de tradición jurídica continental. Como vemos, no se trata sólo del conocimiento de la norma legal, sino de una serie de capacidades tendientes a cubrir las expectativas de la sociedad que, si bien siempre giran alrededor de aplicar la distribución de los derechos y deberes fijada en las leyes, varía mucho en su forma de concreción y ejecución. Mientras el juez decimonónico era una especie de burócrata, inflexible y alejado de los ciudadanos, los jueces itinerantes de la Inglaterra medieval eran verdaderos legisladores para el caso concreto que, a través de las máximas de equidad, buscaban la solución del

¹⁴⁴ Ver art. 131 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁴⁵ Art. 35 de la ley 1.777.

¹⁴⁶ Cfr. VIGO, Rodolfo, "Interpretación Jurídica (del modelo iuspositivista legalista decimonónico a las nuevas perspectivas)", Santa Fe, Ed. Rubinzal Culzoni, 1999.

conflicto. Esta figura no es tan extraña a la del pretor romano; ni a la de los jueces de paz, su símil más cercano en nuestro sistema.

El juez de tradición continental, que en gran medida aún es el modelo de magistrado imperante, es apegado a su despacho y al proceso ritual y formal. Es cierto que estas características se han ido flexibilizando, pero tal prototipo está aún presente en el imaginario social y judicial. Por otro lado, tampoco es correcto afirmar que los jueces anglosajones hayan mantenido grandes niveles de informalidad, aún cuando es cierto que en esos países es mucho más común la existencia de tribunales de menor cuantía o de “pequeños casos”. Además, conservan procedimientos judiciales de mayor inmediatez con las partes, lo cual propio de los países de la tradición en el *Common Law*, traducándose en procesos orales en los que los litigantes están en contacto directo con el magistrado.

Con estas breves reflexiones, simplemente queremos llamar la atención a un punto central del sistema de tribunales vecinales: sus integrantes. Ellos deben estar próximos al ideal de juez vecinal, no al modelo de juez tradicional de nuestro sistema. Este modelo de juez debe responder a los principios procesales y organizacionales antes esbozados, porque es indudable que el desarrollo del procedimiento depende, en gran medida, del operador que lo aplique.

De manera que la selección de los jueces requiere, como primera medida, la definición de los principios procesales básicos. Esto implica que deben tener capacidad para respetar las garantías de las partes, pero también para poder lograr un ámbito de distensión e informalidad y desarrollar un proceso rápido a través de audiencias orales. También es imprescindible que estén capacitados para tener un trato inmediato con los involucrados a través de fuertes habilidades mediadoras y componedores, especialmente de los jueces letrados. Tales habilidades se relacionan con la filosofía o el espíritu que deberán impregnar a los procesos, en los que el objetivo principal deja de ser un largo trámite para lograr la solución ideal en Derecho para aplicar un paradigma de rápida

resolución de los conflictos componiendo los intereses de las partes, aunque siempre dentro del marco jurídico constitucional. En consecuencia, el modelo de juez vecinal se relaciona con una forma particular de resolver los conflictos y aplicar el Derecho: una perspectiva componedora hacia el futuro¹⁴⁷, que intenta evitar una visión controversial.

Creemos que un tribunal que consiga tener la empatía con los justiciables¹⁴⁸ podrá recibir un caso más sincero, lo que le permitirá no sólo una solución correcta en el plano jurídico, sino más justa del conflicto. La decisión, también, debe ser acorde con el contexto social y político, lo cual requiere un conocimiento de la Comuna y de sus problemáticas concretas y actuales. No es lo mismo impartir justicia en un barrio humilde, en uno de clase media alta o en uno con muchas fábricas. Por consiguiente, consideramos muy importante que, al menos, el juez lego sea seleccionado por conocer y comprender la realidad comunal y por su identificación con los vecinos. De modo, que los usuarios del servicio se reconozcan del otro lado del mostrador y que pueda valorar las particularidades concretas de cada zona al momento de resolver el conflicto.

Para lograr todas estas capacidades, la Constitución de la Ciudad ha previsto que sean tres los integrantes de cada tribunal reconociendo que la deliberación es relevante a la hora de tomar decisiones justas¹⁴⁹. A nuestro juicio, sería recomendable explorar conformaciones que no sólo aseguren la diversidad de género como surge del mandato constitucional, sino también de las edades¹⁵⁰, ya que la diversidad garantiza que se tengan en cuenta diferentes experiencias y visiones a la hora de resolver los conflictos.

¹⁴⁷ Se señala que el juez mira siempre hacia el pasado para aplicar las normas, según ECKHOFF, Torstein en *El mediador y el juez*; por el contrario, en una justicia componedora debe tratar de mirar hacia el futuro percibiendo las consecuencias de la gestión del conflicto que realiza, en VILHELM, Aubert, *Sociología del Derecho*, ob. cit.

¹⁴⁸ "The most important qualities for small claims judges are likely to be more subtle qualities such as patience, sensitivity, and a desire to achieve a just result, rather than the amount of 'control' which a judge exercises at trial", RUHNKA, John C. y WELLER, Steven con la colaboración de MARTIN, John A., *Small Claims Courts...*, ob. cit., p. 37.

¹⁴⁹ Respecto a la importancia del mecanismo deliberativo para tomar decisiones que tengan mayor probabilidad de ser correctas en el plano moral, ver NINO, Carlos, *Constitución de la democracia deliberativa*, Ed. Gedisa, Madrid, 1997.

¹⁵⁰ Esto se contrapone con el perfil homogéneo de jueces en la Ciudad de Buenos Aires. Según un estudio realizado en 1988, 82% son hombres, un 31% eran menores de 45 años y un 54,73% tenían entre 45 años y 61 años, MACKINSON, Gladys J. y GOLDSTEIN, Mabel R., *La Magistratura de Buenos Aires*, Ed. Literaria Jurídica, Buenos Aires, 1988.

XI. REGULACIÓN DEL ESTATUTO DEL JUEZ VECINAL

De acuerdo a que hemos sostenido que los tribunales vecinales integran el Poder Judicial tendrán plena aplicación las garantías institucionales que surgen de normas fundamentales¹⁵¹ como son la imparcialidad frente al caso concreto¹⁵² y la independencia de intereses partidarios y de condicionamientos económicos¹⁵³. Esto requiere adecuar las vías instituidas por la Constitución local para asegurar estos principios como son el modo de selección¹⁵⁴, las inmunidades¹⁵⁵, las incompatibilidades¹⁵⁶, el mecanismo de remoción¹⁵⁷ y la intangibilidad de sus remuneraciones¹⁵⁸. Sin embargo, la regulación de estas garantías deben reestructurarse según las particularidades de los tribunales vecinales y asegurar la participación política de las Comunas y, por ende, de los propios vecinos.

¹⁵¹ Expresamente, la Declaración Universal de Derechos Humanos en el art. 10, la Convención Americana de Derechos Humanos en el art. 8 y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en el art. 14 establecen las garantías judiciales de independencia e imparcialidad. Ver los Principios básicos relativos a la independencia de la judicatura y los Principios de Bangalore sobre conducta judicial.

¹⁵² Ley 7, art. 4.

¹⁵³ Ley 7, art. 3.

¹⁵⁴ En la Ciudad, la selección la realiza el Consejo de la Magistratura sobre la base de un concurso de antecedentes y oposición y la aprobación del candidato la hace la Legislatura según los arts. 116 y 118 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁵⁵ Cuentan con inmunidad de arresto de acuerdo arts 78 y 110 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁵⁶ Art. 119 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁵⁷ El Consejo de la Magistratura decide la iniciación de un procedimiento de remoción ante el Jurado de Enjuiciamiento. Según los arts. de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires 110, 122 y 123.

¹⁵⁸ Art. 110 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

SELECCIÓN: El diferente origen de los jueces vecinales que propugnamos tiene como consecuencia que existan dos mecanismos de selección. Los magistrados letrados deberán ser seleccionados conforme a un concurso de antecedentes y de oposición que debe llevar a cabo el Consejo de la Magistratura¹⁵⁹, teniendo especial atención a los requerimientos del cargo. Actualmente, ese cuerpo tiene experiencia en la organización de concursos, sin embargo será necesario establecer un reglamento especial que permita ponderar las cualidades propias de este modelo de magistrado vecinal que explicamos antes. En este procedimiento, debe preverse la participación de los organismos de la Comuna local para garantizar que el juez no sólo sea idóneo en cuestiones jurídicas, sino que conozca y pueda responder a las necesidades concretas y actuales de los barrios en que va intervenir.

La selección del juez lego demandará el establecimiento de un mecanismo nuevo, pero creemos que su incorporación redundará en beneficios tales que ameritan su inclusión. La fuerte ligazón que existirá con las Comunas es un elemento decisivo para comprender que el rol del integrante lego es, ni más ni menos, acercar la comunidad a la toma de decisión judicial, permitiendo su participación en la producción y aplicación de las reglas al caso concreto. Teniendo en cuenta este factor, desde la Comunas debe implementarse un método de selección del juez lego. En este sentido, sugerimos que cada Comuna confeccione una lista de vecinos legos para integrar los tribunales vecinales sobre la base de una elección popular. Así estamos garantizando que los propios vecinos elijan a los integrantes de sus tribunales asegurando el ideal de participación ciudadana antes destacado. Las listas se renovarán en el mismo lapso que las autoridades comunales, es decir, cada cuatro años. Para cada caso, se realizará un sorteo público que determinará quién integrará el tribunal, quedando excluido para futuros casos hasta que se agote la lista. De este modo,

¹⁵⁹ Téngase en cuenta el art. 118 de la Constitución local, el art. 2 de la Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura y el art. 9 de la ley 7.

se pretende asegurar la imparcialidad, ya que el tribunal estará integrado por un juez lego seleccionado por azar. Consideramos que lo más conveniente es que no puedan ser reelegidos en el cargo, dado que la idea es fomentar la participación ciudadana plural y no crear un grupo de sujetos que intenten mantenerse en la función legitimados por la votación popular. Es interesante destacar que su elegibilidad genera, al menos, dos alternativas principales. La primera es su inclusión en las listas de los partidos políticos, de manera que serían seleccionados en las elecciones generales para legislador porteño o autoridad de la Comuna; la segunda es que se realice una votación especial en el ámbito de cada Comuna, que no sería obligatoria.

1. Requisitos: Los jueces letrados estarán sujetos al mismo régimen de requisitos¹⁶⁰, incompatibilidades e inhabilidades¹⁶¹ existente para el acceso a la magistratura local, exigiéndose, a su vez, que su domicilio personal coincida con la competencia territorial del Tribunal que va a integrar. Asimismo, debido a su rol de mediador o conciliador deberá estar previamente capacitado y tener experiencia de trabajo en los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Los requisitos de los jueces legos deben ser tener más limitados. Se debería exigir que tenga más de 18 años de edad y su domicilio personal durante los últimos diez años coincida con la competencia territorial del Tribunal que va a integrar. Además no debería estar inhabilitado para ejercer cargos públicos y sería plausible establecer que no registre condenas por delitos dolosos por un cierto lapso. Asimismo, su estatuto debe establecer que debe actuar con suma diligencia, principalmente evitando intervenir cuando su imparcialidad pudiera estar en duda, debiendo poner en conocimiento de las partes cualquier circunstancia que pudiera ser relevante. El hecho que sean elegidos por el

¹⁶⁰ Ley 7, art. 10 "Para ser juez o jueza de primera instancia se requiere ser argentino/a, tener veinticinco (25) años de edad como mínimo, ser abogado/a con cuatro (4) años de graduado/a y tener especial versación jurídica y haber nacido en la ciudad o acreditar una residencia inmediata en ésta no inferior a tres (3) años".

¹⁶¹ Arts. 13 a 15 de la Ley 7.

pueblo significa que van a tener que realizar algún tipo de actividad partidaria, lo que a su vez, garantiza que tengan un estrecho contacto con la población, conociendo en forma directa sus necesidades concretas y actuales. Por otra parte, debido a que no van a tener exclusividad laboral en el ejercicio de la magistratura, necesariamente van a desarrollar alguna actividad económica que permita su sustento.

2. Remuneración: Los magistrados letrados tendrán una remuneración fijada por ley que debe ser intangible como lo dispone la Constitución local¹⁶². Por su parte, los jueces legos deben cobrar una remuneración en función de los casos en los que actúen; pero no formarán parte del cuadro del Poder Judicial.

3. Inmunidades: Los jueces letrados gozarán de las mismas inmunidades que le corresponde a los integrantes del Poder Judicial, de acuerdo a la Constitución local¹⁶³. En cambio, los jueces legos no gozarán de estas inmunidades, ya que no ejercen en forma permanente el cargo y no integran el Poder Judicial.

4. Régimen disciplinario y remoción: Respecto del sistema de control de gestión y del régimen sancionador, los magistrados letrados deben ser incluidos en el mecanismo general a cargo del Consejo de la Magistratura¹⁶⁴ y del Jurado de Enjuiciamiento¹⁶⁵. Para los jueces legos, entendemos que debe ser Consejo de la Magistratura quién se encargue del control disciplinario de su conducta, dado que garantiza al menos cierta independencia del resto de los poderes políticos. Deben establecerse sanciones que vayan desde la suspensión por una cantidad de sorteos hasta la exclusión del listado de jueces legos, con la consiguiente inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos por un período de años. Por otro lado, siempre que correspondiera deben iniciarse las causas penales del caso. Al respecto, debe tenerse presente que el juez lego es un

¹⁶² Art. 110.

¹⁶³ Esta es la misma solución que se dispone en el art. 40 de la 8.435 de Córdoba.

¹⁶⁴ Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura, art. 2.

¹⁶⁵ Ley 7, art. 11 y Ley Orgánica del Consejo de la Magistratura, art. 2.

funcionario público cuando ejerce su cargo, por lo tanto, le son aplicables los tipos penales especiales previstos para estos sujetos activos como el cohecho o el incumplimiento de deberes.

XII. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL

1. Territorial y subjetiva: Como lo indica la denominación de estos tribunales, deben entender en los conflictos entre los vecinos, de manera que no puede perderse de vista este importante detalle y si bien puede resultar un poco difuso *a priori*, en el caso concreto puede ser fundamental como guía para los jueces. De tal forma, el domicilio de los involucrados debe ser fundamental para decidir el tribunal competente y, por tal motivo, es dudoso que puedan juzgar a quiénes no residan en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires. Es cierto que desde una perspectiva arbitral, siendo la sumisión voluntaria, esto podría ser distinto, dado que la prórroga de jurisdicción es procesalmente válida. Cuando ambas partes residieran en Comunas diferentes, debería preferirse el domicilio del demandado como tribunal vecinal ante el cual reclamar. Es cierto que esto depende también del objeto del juicio y de la calidad del demandado. Sobre lo primero, en los casos de protección de persona o de violencia familiar —aún cuando es dudosa la jurisdicción de los tribunales en la actualidad— debe preferirse el domicilio o residencia del demandante por su situación de vulnerabilidad. Finalmente, pensamos que otros criterios deben dejarse de lado, como el lugar de ejecución. Ello se debe a que la competencia de estos tribunales no depende de alguna característica de la relación jurídica, sino en la condición de vecinos de las partes. De manera que ese estatus del reclamante y del demandado debe ser la principal razón para determinar la competencia de la Justicia vecinal.

Con relación a la competencia subjetiva es necesario determinar si las sociedades comerciales y el Estado o sus entes descentralizados puedan ser

partes ante estos tribunales. Al respecto, creemos que el tema merece un detenido estudio para cada caso. Respecto de las sociedades comerciales, en principio, nos inclinamos por la opción afirmativa, sin embargo resulta necesario arbitrar los medios para que la informalidad del proceso no se vuelva en contra la parte más débil. También debe explorarse la posibilidad de que sólo puedan ser demandadas en estos foros, pero no ser demandantes. Esta opción beneficiará a los ciudadanos y no perjudicará a las empresas, pudiendo, incluso, darles algún rédito debido a una mejor imagen frente al consumidor al permitir ser demandada en un foro más accesible y establecer un contacto más directo.

Con relación al Estado y sus entes descentralizados, vale hacer algunas aclaraciones. Primero, y en virtud de la naturaleza arbitral de la jurisdicción, la solución vecinal podría no ser aconsejable. Además, al existir un fuero especializado respecto de demandas contra el Estado, como es el contencioso administrativo, parece razonable mantener allí concentradas este tipo de causas. Eventualmente, la jurisdicción del foro vecinal podría ser ampliada por ley respecto de alguna cuestión especial. Sin embargo, consideramos que la mejor opción sería, al menos en un principio, dejar de lado al Estado como ente pasible de ser demandado ante estos tribunales, descartando de antemano su posibilidad de iniciar reclamos.

2. Competencia material: Según la Constitución de la Ciudad, los tribunales vecinales deberán entender en las materias de vecindad, medianería, propiedad horizontal, locaciones, cuestiones civiles y comerciales hasta el monto que la ley establezca, prevención en materia de violencia familiar y protección de personas. Corresponde analizar cada una de estas esferas, a la luz de los diferentes proyectos de ley que se han presentado en la Legislatura porteña para la puesta en funcionamiento de este foro. Asimismo, es necesario reiterar que la competencia de estos tribunales, salvo cuando se establezca expresamente por ley, debe ser entendida en forma restringida.

Cuestiones de vecindad: Se trata de un concepto amplio que engloba una serie de situaciones relevantes para la convivencia social, que hoy deben ser planteadas ante la Justicia Ordinaria y son reguladas por normas civiles¹⁶⁶. La explicación de esta situación se encuentra estrechamente vinculada al hecho que las relaciones de vecindad han sido profusamente estudiadas por viejos maestros, principalmente, del Derecho Civil. POTHIER, por ejemplo, se refería a la existencia de una relación de “sociedad” que genera derechos y obligaciones entre los vecinos. Principalmente, la de “usar de cada propiedad en forma que no dañe al vecino”¹⁶⁷. LAFAILLE enfatiza que se trata de relaciones de “reciprocidad”¹⁶⁸. Por ello, el Código Civil, siguiendo a estos tratadistas, incorpora muchas reglas sobre vecindad. Por ejemplo, el art. 1647 se refiere al “daño que causen a los vecinos” los empresarios constructores. Además, se establece la obligación frente a los vecinos y terceros, inherente a la posesión de un bien inmueble, de respetar las normas jurídicas previstas en el Título VI del Libro III “Restricciones y límites al dominio” (art. 2418). También, podrían incluirse en esta categoría de norma jurídica vecinal a varias de las referidas a las servidumbres (arts. 3077, 3094 y 3103, entre otros). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que un gran porcentaje de las previsiones positivas respecto de los asuntos vecinales está contemplado en la normativa de carácter local relacionada con el planeamiento urbano de la Ciudad y el uso de los espacios, es decir, en normas de Derecho público local. Esto se debe a que el criterio histórico en nuestro Derecho ha sido

¹⁶⁶ En relación con esta competencia, se ha considerado que “Se omite definir la jurisdicción en materia vecinal, con lo que queda abierta la puerta a la aplicación por parte de la justicia de la Ciudad de normas del Código Civil, como ya lo hemos adelantado, verbigracia las referidas a restricciones y límites al dominio, que rigen las cuestiones de vecindad y medianería, uso abusivo de la propiedad, etcétera. Con esto se contradice la continuidad de la jurisdicción ordinaria bajo la esfera de la Nación en esta materia. Si por el contrario, se interpreta que dicha materia continúa siendo de competencia ordinaria, se fragmenta innecesariamente la jurisdicción sobre el tema y se vacía de contenido la competencia de la justicia vecinal de la ciudad. El legislador debería haber definido claramente las normas aplicables por la justicia vecinal: ¿legislación ordinaria del Congreso?; ¿normas locales? Este tema planteará desde ya dificultades de aplicación y una pulverización aún mayor de la competencia en el territorio de la Ciudad”, GARBER, Carlos A. y BIELSA, Rafael, *La transferencia a la ciudad de Buenos Aires de la función judicial de los tribunales nacionales con competencia ordinaria - (Problemas y soluciones)*, Revista “La Ley”, 1997-A, p. 1033.

¹⁶⁷ LAFAILLE, Héctor, *Derecho Civil. Tratado de los Derechos Reales*, V. II, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1944, p. 33.

¹⁶⁸ LAFAILLE, Héctor, *Derecho Civil...*, ob. cit., p. 33.

colocar dentro del Derecho Administrativo las restricciones que hacen sólo al interés público (art. 2611 de Código Civil).

Teniendo en cuenta las ventajas de los tribunales vecinales, consideramos que serán los mejores foros para escuchar los asuntos de esta naturaleza, por lo que debería otorgarse esta jurisdicción en forma amplia como lo dispuso el constituyente. De esta manera, resultarían incluidos temas como el disfrute de los bienes y servicios, la adquisición y posesión de los bienes, las reparaciones urgentes y la obra nueva, tal como lo refieren varios de los proyectos presentados.

Medianería: En lo que respecta a esta materia corresponde la competencia amplia de estos tribunales. Ello se desprende del propio Código Civil que en los arts. 2717 al 2745 trata este tema aludiendo innumerables veces al término de “vecino”.

Propiedad Horizontal: Conocida es la complejidad de los largos conflictos que suelen suscitarse en los edificios de departamentos. Es evidente que cuanto mayor sea la rigidez del proceso, más difícil es para un magistrado resolver problemas que frecuentemente incluyen rencores y peleas de todo tipo. Además, la cuestión vecinal también aquí aparece patente, por lo que su inclusión extensa dentro del temario de los tribunales vecinales es casi obligada.

Locaciones: Es sabido que en la Ciudad de Buenos Aires una parte importante de la población alquila su vivienda, lo que implica para estos vecinos una carga difícil de sobrellevar, en función de que son, generalmente, quiénes menores sueldos tienen. La relación del locador y el locatario bien podría ser considerada una cuestión vecinal dado que hace a la vivienda de uno de los sujetos.

Creemos que las cuestiones menores derivadas de este contrato pueden ser sometidas a este foro. Sin embargo, albergamos dudas respecto del desalojo. La gravedad que implica el desalojo para una familia que lo sufre

requiere de un mínimo de control judicial en forma rígida e inflexible¹⁶⁹. Por tal motivo, aún cuando la competencia fuera entregada a la Ciudad, nos inclinamos para que los desalojos sean resueltos por la Justicia Ordinaria. La misma conclusión cabe alcanzar respecto de las locaciones comerciales, que a nuestro entender, deben ser excluidas del fuero vecinal.

Cuestiones civiles y comerciales hasta el monto que la ley establezca:

Esta previsión deja abierto un temario muy extenso de materias, por lo que deberá establecerse una clara definición de los asuntos sujetos a su jurisdicción. En ese sentido, sería operativa la exclusión de ciertos sujetos como ya lo explicamos y, además, se debe fijar un monto máxima para los reclamos admisibles, que debería rondar, a nuestro juicio, la suma de cinco mil pesos por todo concepto demandado. En principio, estas dos pautas parecen suficientes para deslindar genéricamente la competencia de los tribunales vecinales, aún así varios proyectos de ley han incluido materias concretas dentro de ese ámbito como son la ejecución de cheques, de pagarés y de letras de cambio. No existe objeción para ello, mientras sea dentro del ámbito de las limitaciones expuestas.

Párrafo aparte merecen las relaciones de consumo en las un vecino demande a una empresa. Como mencionamos antes, las sociedades comerciales podrían ser sujetos pasivos ante la jurisdicción vecinal y esa decisión se debe, principalmente, a permitir la inclusión de los conflictos de los consumidores y usuarios. En este contexto, creemos aconsejable que la ley regulatoria se refiera expresamente a los asuntos de usuarios y consumidores, ya que el constituyente de la Ciudad no incorporó estas cuestiones en el listado de materias.

¹⁶⁹ La Observación General n° 7 (1997) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales detalla las garantías jurídicas, a saber "a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas; b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a que se destinan las tierras o las viviendas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o sus representantes en el desalojo, especialmente cuando éste afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos; y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales". Tal criterio fue receptado en el voto de la Dra. Ruiz del Tribunal Superior de Justicia en "Comisión Municipal de la Vivienda c. G., M. E. y/u otros", 15/05/2002.

Prevención en materia de violencia familiar y protección de personas: Por ser ambos asuntos que se relacionan con el orden público, en virtud de la importancia que tiene la salud y la libertad de las personas, la posibilidad de su inclusión en una jurisdicción de carácter arbitral es dudosa. Distinta sería esta conclusión una vez completado el traspaso de la Justicia Nacional.

Los proyectos de ley presentados incorporan otros temas que, también, se vinculan con las relaciones de familia como el divorcio por presentación conjunta y las sucesiones. Con relación al primero, si bien se trata de un trámite simple, nos encontramos con el escollo de la posible pugna de competencias con la Justicia Nacional. Es cierto que resuelto ello, de los temas vinculados con las relaciones familia, es el que mejor se condice con las particularidades de la jurisdicción vecinal. Respecto de las sucesiones, no creemos tan acertada su inclusión, porque es un procedimiento que de acuerdo a su regulación vigente implica demasiado papeleo y un trámite administrativo complejo, ambos elementos que no se quieren incluir en el foro vecinal. Asimismo, dentro de una sucesión pueden surgir innumerables conflictos de envergadura técnica. Es cierto que una simple sucesión es un mero trámite, sin embargo esto no es fácilmente determinable de antemano como el caso del divorcio por presentación conjunta.

Procedimiento

Sin ánimos de ser exhaustivos, es importante describir las etapas principales del procedimiento que deberán adoptar los tribunales vecinales acorde con el objeto y finalidad de esta jurisdicción. Nuestra propuesta es que la iniciación del trámite se haga a partir de un escrito de reclamo que deberá exponer los hechos, el conflicto, el interés del reclamante, las razones que sostienen su postura y un petitorio, adjuntando toda la prueba en su poder e identificando la que se debe producir. Por supuesto, los principios de informalidad

y sencillez quitan rigor técnico a este escrito, sin que sea necesario hacer alegaciones en Derecho y sería recomendable disponer de formularios modelo para facilitar las presentaciones de los vecinos. Del escrito de reclamo se daría traslado a la otra parte a través del sistema de notificaciones del Poder Judicial de la Ciudad y tendría un plazo de cinco días para realizar la contestación.

Con ambos escritos o, en su defecto, sólo con el reclamo; se dispondrá la celebración de una audiencia en la que las partes expondrán sus posturas y solicitarán que se haga lugar a la prueba ofrecida. Existirá libertad para exponer diferentes argumentos, aún los no plasmados en el escrito. En este sentido, no existiría una preclusión entre la etapa escrita y la oral. Sin embargo, el tribunal sólo aceptará nuevos elementos de prueba si fuesen vitales para esclarecer el caso.

Finalizada la audiencia, el tribunal tomará nota de los argumentos de cada parte, si quedará prueba a producir se podrá disponer un plazo de cinco días para finalizar esa etapa. Hecho esto, salvo que fuera imprescindible conocer la opinión de las partes en alguna cuestión excepcional, el tribunal convocará a una segunda audiencia a los efectos de que las partes aleguen sobre los elementos incorporados y, luego de un breve receso para deliberar, dará a conocer su decisión sobre el caso, que será comunicada a las partes por escrito junto con los fundamentos en el plazo de cinco días. En teoría, el procedimiento no debería extenderse más allá de un mes, con lo que la celeridad alcanzada sería muy valiosa y alentaría a muchos ciudadanos a acercar su controversia a la jurisdicción vecinal.

NORMA SUPLETORIA: Más allá de las expresas previsiones normativas del proceso vecinal y dado que no sería conveniente replicar un Código de Procedimientos con toda su complejidad inherente, puede establecerse como norma supletoria el Código Procesal Contencioso Administrativo de la Ciudad de Buenos Aires. Este corpus normativo sería aplicable frente a las lagunas

normativas siempre y cuando no se alteren las particularidades de la jurisdicción vecinal. Para garantizar la especialidad del fuero vecinal deberán detallarse en la ley la aplicación y la amplitud de sus principios procesales.

ASISTENCIA LETRADA: Los principios de informalidad y sencillez por un lado, sumados a la inmediatez en el procedimiento nos llevan a considerar que la asistencia letrada no sea obligatoria ante la Justicia vecinal. En ese marco, sería interesante analizar la posibilidad de que en las audiencias sólo pueda hacer uso de la palabra el reclamante o un familiar que lo represente para facilitar el acercamiento y mantener el equilibrio entre las partes. Insistimos que en estos casos donde el conocimiento técnico no es necesario, resulta relevante posibilitar que cada parte presente en forma autónoma sus argumentos. De esta forma se favorece la inmediatez con el tribunal generando un clima más propicio para la contención de los sujetos y la resolución del conflicto y se evitan estrategias de retardo o de abuso. Los dos jueces letrados, por su parte, deben ser los guardianes del Derecho vigente y velar por el cumplimiento de las leyes. Por otro lado, hasta tanto la jurisdicción de los tribunales de la Ciudad no sea plena, la necesidad de homologar los resultados de esta instancia vecinal implicará que un juez nacional realice un control de legalidad sobre las decisiones¹⁷⁰.

Por supuesto que cada parte será libre de requerir asistencia letrada si lo desease, la cual también podría ser suplida mediante algún servicio de asistencia legal gratuita en las Comunas para los sectores pobres de manera de asegurar la igualdad entre las partes.

COSTOS: A los efectos de generar una imagen positiva en la ciudadanía de esta instancia resulta interesante difundir que una de las consecuencias de la prescindencia del patrocinio letrado es el abaratamiento de los costos procesales. Al no generarse gastos en la representación letrada, sólo debería hacerse frente al valor de realización de alguna prueba pericial, en casos como los de medianería. Por otro lado, los tribunales vecinales no deberían cobrar una

¹⁷⁰ Abordaremos esta problemática más adelante bajo el título de la puesta en funcionamiento de los tribunales vecinales.

tasa por su servicio de justicia, de manera que el financiamiento del servicio sería afrontado directamente con rentas generales. Lo más importante es que en la mayoría de los casos el proceso sería casi gratuito, lo que incentivaría a los vecinos a su utilización, generando un nivel de confianza inicial muy importante frente al descrédito que hoy padece la Justicia.

RECURSOS JUDICIALES: Actualmente, en virtud de la distribución de las competencias entre la Nación y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los tribunales vecinales sólo podrán actuar en un contexto jurisdiccional de tipo arbitral, por lo cual la ejecución de cualquier decisión emitida por estos foros requerirá necesariamente la tramitación de procedimiento de homologación ante la Justicia Nacional. Si bien no se trata de una instancia recursiva expresa, podrán hacerse valer ante ella algunas impugnaciones respecto de la constitucionalidad o la arbitrariedad de la decisión. Sin perjuicio de ello, creemos que es conveniente mantener, luego de superado este escollo institucional, una instancia recursiva muy restringida ante la Justicia de la Ciudad a los fines de analizar cuestiones de arbitrariedad, de Derecho y de control de constitucionalidad. De manera de permitir que la solución legal alcanzada pueda ser revisada por un tribunal en el que abogan técnicos en la materia. En este sentido, el recurso deberá ser presentado y fundado ante los juzgados de la Ciudad, que serían competentes conforme a la materia, en un término de tres días de dictada la decisión vecinal. Luego, el tribunal judicial podrá desestimar *in limine* o conceder el recurso en un plazo de cinco días. En la segunda hipótesis, solicitará las actuaciones al tribunal vecinal y debe correr traslado a la otra parte, que contará con cinco días para exponer su opinión. Transcurrido ese plazo, el tribunal judicial tendrá cinco días para expedirse. Dicha resolución sólo sería apelable, mediante recurso extraordinario, ante el Tribunal Superior de Justicia, en virtud de la normativa de rito vigente en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

MEDIACIÓN: Evidentemente, una jurisdicción vecinal y un sistema de mediación, organizados ambos desde las Comunas no pueden ser pensados en forma separada. En concreto, creemos que se trata de un sistema de resolución de conflictos que la Constitución establece en forma integral y debe ser instrumentado en concreto por cada Comuna. Pero a nuestro juicio, una adecuada implementación de los tribunales vecinales puede ser una continuación de los procesos de mediación que no logran concretar un acuerdo. De esta forma, el sistema ya estaría informado del conflicto y existiría un ahorro del tiempo. Incluso, los procesos iniciados ante los tribunales vecinales podrían ser remitidos a la instancia de mediación cuando fuera posible alcanzar un acuerdo por esa vía. Evidentemente, estas remisiones sólo serían eficientes si ambos sistemas funcionaran en forma muy coordinada, de otra forma es probable esperar pases burocráticos que en nada ayuden a los ciudadanos.

A continuación, abordaremos al obstáculo que representa la Ley “Cafiero” y la falta de traspaso de la Justicia Nacional a la Ciudad para la puesta en funcionamiento de estos tribunales vecinales.

La puesta en funcionamiento de los tribunales vecinales

LA CUESTIÓN DE LA JURISDICCIÓN JUDICIAL: La jurisdicción es la facultad que tiene un tribunal de Justicia de decidir un caso concreto de conformidad al Derecho vigente. Se trata de concretizar la distribución derechos y obligaciones que fue plasmada en la ley de manera abstracta por el poder legisferante en la situación de conflicto única y particular¹⁷¹.

Esta delicada función, no puede ser desarrollada por cualquier organismo en un Estado respetuoso de las libertades básicas y de los Derechos Humanos. Debe tratarse de un poder constitucionalmente provisto de esa facultad, que es indelegable e intransferible. Aún cuando es posible delegar la actividad

¹⁷¹ PALACIO, Lino E., “Derecho Procesal Civil”, Tomo I, Lexis N° 2504/001663.

legislativa, con la suma importancia que tiene en un nuestro sistema democrático, nadie siquiera considera la posibilidad de delegar la función judicial. Ello se debe, entre otras cosas, a que la administración de Justicia requiere de las garantías de imparcialidad, independencia e idoneidad para que los destinatarios de sus decisiones las respeten y acaten. Pero éstas no son las notas distintivas de la jurisdicción judicial, sino más bien de toda jurisdicción en general. Lo que impregna de un carácter especial a la jurisdicción que tienen los Poderes Judiciales de los Estados Modernos es su obligatoriedad para sus integrantes y, tanto lo es, que hoy no se discute dentro de las fronteras territoriales si el Estado puede ser demandado ante los tribunales. Es decir, lo que diferencia a la jurisdicción judicial no es el carácter vinculante de sus decisiones, sino la obligatoriedad de someterse ante los tribunales estatales¹⁷². El Estado ya no es plenamente soberano en este diseño institucional, debido a que en la actualidad todos estamos por debajo de las leyes en abstracto y sometidos a los jueces en concreto. Esas son las dos caras del Estado de Derecho.

Estas premisas de nuestra organización institucional, concentradas en el Preámbulo de nuestra Ley Fundamental, son la base que informa todo nuestro sistema de Justicia. Esto se vincula con la seguridad que deben tener todos los ciudadanos de que sus controversias sean resueltas, en última instancia, por un cuerpo previamente constituido y revestido de las garantías apropiadas. Esto otorga legitimidad a la jurisdicción judicial, es decir, al deber de los jueces de imponer su solución a todos los sujetos, públicos y privados, por medio de la fuerza para concretizar la norma general. Los jueces tienen la última *ratio* institucional y por esta razón no es posible que dos tribunales puedan decidir un caso en forma simultánea, porque de surgir soluciones encontradas, alguna quedaría anulada y sin efectos, afectando la vigencia del Estado de Derecho.

LA JURISDICCIÓN JUDICIAL Y LOS TRIBUNALES VECINALES: Los tribunales vecinales han sido previstos en la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y

¹⁷² PALACIO, Lino E., op. cit. Tomo IX, Lexis Nº 2512/000272.

de allí derivaría su poder jurisdiccional. Estando clara su competencia territorial, la Constitución establece entre otras materias, que podrán ser ampliadas por la ley reglamentaria, las de vecindad, medianería, propiedad horizontal, locaciones, cuestiones civiles y comerciales hasta cierto monto, prevención en materia familiar y protección de personas. Sin embargo, el ordenamiento jurídico no puede analizarse sólo desde un foco. Ya enseñaba Carlos COSSIO que si bien el Derecho nos presenta la solución en un punto de su universo, no es por ello el resto de ese conjunto ajeno a la respuesta que brinda. En el caso, si bien la Constitución de la Ciudad otorga jurisdicción a estos tribunales, las materias referidas aún se encuentran en cabeza del Poder Judicial de la Nación en el ámbito de territorial de la Ciudad, con excepción de las cuestiones de vecindad. Tal realidad se deriva de las previsiones de la Ley Cafiero¹⁷³, que suspende la aplicación de las disposiciones constitucionales¹⁷⁴ a fin preservar los intereses federales reconocidos por el Congreso Nacional en la medida que la Ciudad de Buenos Aires sea la Capital Federal de la República. En consecuencia, la facultad de decidir el derecho al caso concreto en forma compulsiva y con imperio, en los supuestos antes enumerados, corresponde a la Justicia Nacional. Por tal motivo, y toda vez que la jurisdicción judicial es exclusiva y excluyente, por ende no concurrente; no puede sostenerse que sea factible la instauración de tribunales vecinales como los judiciales tradicionales, salvo en asuntos de vecindad en los que puede establecerse la jurisdicción compulsiva. Esto es así porque si bien podrían aplicar el Derecho, no estarían facultados a compeler a las partes ante ellos. Es impensable que un sujeto pueda ser llevado forzosamente ante dos foros distintos. Es cierto que podrían aplicar el Derecho al caso concreto, ya que no es una facultad exclusiva del Poder Judicial y lo hacen

¹⁷³ La constitucionalidad de esta ley ha sido solicitada judicialmente, sin embargo, el último intento de impugnarla, realizado por el legislador Olivera, fue desestimado por la jueza contencioso administrativo federal María José Sarmiento, por cuestiones de legitimación. Questionando a esta normativa, se pronuncian GARZÓN, Agustín, *Perspectivas para el Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Sup. Act de la Revista "La Ley", 07/02/2006, p. 1, VÍTOLO, Alfredo M. *El Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Revista "La Ley", 2000-B, p. 1214 y QUIROGA LAVIÉ, Humberto, *La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Revista "La Ley", 1997-A, p. 916.

¹⁷⁴ Ver también la Disposición transitoria segunda de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

efectivamente casi todas las reparticiones públicas. Sin embargo, no podrían compeler a las partes, porque cualquier tribunal nacional absorbería su competencia en caso de conflicto por vía de la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Además, aún aceptando que la concurrencia es constitucionalmente posible, es claro que es organizacionalmente indeseable y contraria al principio procesal de un solo proceso por cada conflicto¹⁷⁵. Las innumerables peleas que podrían suscitarse dado que las dos partes podrían presentar incidencias en ambos foros es un hecho indiscutible. Asimismo, los demás problemas de litispendencia que pueden generarse impedirían la ejecución de las soluciones alcanzadas. Por último, no es impensable suponer que el celo de los magistrados de ambos foros dificultaría la convivencia de vías concurrentes.

La pregunta, entonces, es si este escollo impide la instauración de un sistema ágil para causas de menor cuantía que son urgentes y relevantes para los protagonistas de esos conflictos. Claramente, la ingeniería jurídica debe ponerse del lado de los derechos de los sujetos, en el entendimiento de que la interpretación, como sostiene nuestro Alto Tribunal, no debe recaer sólo en nuestra Constitución Nacional, sino que debe analizarse todo nuestro ordenamiento jurídico exigiendo la ponderación de sus principios para no pulverizar ninguna garantía de los ciudadanos, más cuando están enderezadas a la realización de la autonomía personal y de la convivencia pacífica.

JURISDICCIÓN NO JUDICIAL: La jurisdicción es la facultad de decir el Derecho aplicable en el caso concreto. En este sentido, la jurisdicción no es un poder que el Estado se ha guardado para sí en forma monopólica, aún cuando sólo la jurisdicción judicial es obligatoria y no depende de la voluntad de los ciudadanos sujetarse a ella. Todos somos potencialmente parte de cualquier tipo de proceso judicial, no así de otro tipo de proceso jurisdiccional o de algún mecanismo alternativo de resolución de conflictos. Frente a una controversia existen distintas opciones para su resolución, ya que los involucrados pueden someterse por

¹⁷⁵ PALACIO, Lino E., op. cit., Lexis Nº 2509/000924.

consentimiento mutuo a una mediación o a una conciliación. No obstante, ninguno de las vías alternativas descriptos es jurisdiccional, toda vez que no existe un juzgador imparcial que resuelve el caso en forma vinculante para ambas partes. Tal conclusión no implica que no existan otras jurisdicciones más allá de las estatales o judiciales, si bien es cierto que el sometimiento es por antonomasia voluntario. Justamente, estamos haciendo referencia a la jurisdicción arbitral o privada, que es un mecanismo que implica la aplicación vinculante del Derecho a un caso concreto. Sólo dos diferencias esenciales separan a la jurisdicción arbitral de la judicial, la segunda es de sometimiento obligatorio y tiene poder ejecutorio, ya que el Poder Judicial puede disponer el uso de la fuerza, como antes sostuvimos¹⁷⁶.

Es cierto, la jurisdicción arbitral no está permitida en todas las materias, sino cuando las partes pueden disponer libremente de sus derechos (art. 1 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación). Pero cuando está permitida, esta previsión nos permite concluir que el legislador en algunos supuestos devolvió a las personas la posibilidad de someter su conflicto a otra jurisdicción, circunstancia que vino a relativizar la exclusividad de los tribunales judiciales, pero deja incólume su rol institucional de última *ratio*. La solución arbitral, por lo dicho, no puede ser ejecutada directamente, sino que necesita del auxilio de la vía judicial para imponerse por la fuerza al incumplidor. En consecuencia, el poder exclusivo del Estado no es decidir el derecho al caso concreto, ni incluso el de hacerlo con carácter obligatorio; sino el de imponer la autoridad de la ley por la fuerza a través del Poder Judicial. Ello es así, porque el Estado conserva el monopolio en el ejercicio de la coacción física, pero tal facultad no se vincula con la resolución del conflicto, sino con imponer una solución por la fuerza, que obviamente es valiosa para el ordenamiento si es respetuosa de las garantías judiciales y se basa en el Derecho. Por ello, pese a la posibilidad de admitir

¹⁷⁶ REDFERN, Alan, HUNTER, Martin, "Law and Practice of International Commercial Arbitration", Thomson, 2004, London, p. 13.

soluciones arbitrales, cuando se recurre su ejecución a través de la fuerza pública, el Estado se reserva siempre cierto poder de revisión sobre la resolución del caso arbitrado.

LA INTERPRETACIÓN DE LA MANDA CONSTITUCIONAL A LA LUZ DE ESTAS CONCLUSIONES: El establecimiento de los tribunales vecinales es, en virtud de las distintas perspectivas analizadas, una cuestión compleja. Resulta para nosotros claro que las materias que hoy se encuentran sometidas a la Justicia Nacional no pueden ser de incumbencia de la Justicia vecinal a raíz de requerir el ejercicio de una facultad jurisdiccional de carácter judicial. Por otro lado, también es cierto que estos tribunales son una piedra angular del sistema judicial de la Constitución de la Ciudad para garantizar el acceso a la justicia a través de un servicio ágil, inmediato y gratuito con una fuerte participación vecinal. En el diseño ideal es claro que estos tribunales vecinales deberían estar dotados de jurisdicción judicial. Sin embargo, su rol institucional excede el tradicional lugar que tienen los tribunales de justicia, en la faz que se refiere a su fuerte ligazón con el sistema de Comunas. Como adelantamos, esta jurisdiccional vecinal tendrá, al menos en este contexto, un origen arbitral con excepción de los asuntos de vecindad. Lo que equivale a decir que las partes de un conflicto deberán concurrir ante ese foro y someterse voluntariamente a su resolución. Cumplido ese requisito, estos tribunales tendrían vía libre para resolver el caso en forma vinculante para los interesados.

Lamentablemente, es cierto que algunas de las competencias materiales que otorga la Constitución no son disponibles por las partes. Se trata concretamente de la protección de personas y la prevención en materia familiar. Sin embargo, el rol de estos foros en dichos casos puede ser orientador y de asistencia social. Vale tener en cuenta que podrían derivar los casos, con un informe, a los institutos asistenciales que correspondiera. Es decir, no va poder decidir el caso como un conflicto, pero ello no impide que pueda colaborar en su solución. Es más, resulta común escuchar que ciertos temas de familias no

pueden ser resueltos simplemente por una sentencia. Por lo expuesto, consideramos que crear los tribunales vecinales con esta dinámica es algo realmente valioso. Es de esperar que los sujetos prefieran llevar sus conflictos ante foros más informales, rápidos y baratos cuando saben que, de otra forma, deberán ocurrir indefectiblemente a una jurisdicción compulsiva. Es cierto, existirán muchas personas que quieran aletargar los procedimientos, no obstante esta situación es propia de la realidad tribunalicia.

Finalizaremos, este ensayo con algunas recomendaciones vinculadas con la implementación de los tribunales vecinales.

IMPLEMENTACIÓN: Pasando al terreno funcional, hay que ser conscientes que la implementación de la Justicia vecinal significa comenzar una reforma judicial, lo cual se constituye en un proceso a mediano y largo plazo. Por ello, no deben esperarse resultados inmediatos, sino que es necesario obtener información y experiencia para una implementación eficaz. De lo contrario, el fracaso en una reforma judicial puede significar el abandono por un largo lapso de la adopción de propuestas en esta línea de trabajo.

Consideramos que al ser una experiencia novedosa que implica la participación y el compromiso ciudadano resulta recomendable que la implementación sea gradual¹⁷⁷ a través de una prueba piloto. Esto significa que se diseñen y se pongan en funcionamiento los tribunales vecinales en dos Comunas seleccionadas y, luego, de un plazo de uno o dos años, se evalúen sus resultados para implementarlos en el resto de la Ciudad. Teniendo en cuenta la marcada diferencia entre el norte y el sur de la Ciudad de Buenos Aires,

¹⁷⁷ Sobre la implementación del Poder Judicial de la Ciudad se ha dicho que “e) Si los cambios que devienen del texto constitucional son tan importantes y complejos que no pueden ser implementados con facilidad, la solución está en el gradualismo. Pero a dicho gradualismo no debemos entenderlo como el cercenamiento de las facultades -- fundamentalmente de legislación y jurisdicción-- que señala la Constitución. El gradualismo deberá ejercerse como plazos de entrada en vigencia de las nuevas instituciones jurídicas y potestades del gobierno de la ciudad, estrictamente previsto por la ley que debe dictar el Congreso en virtud de los párrs. 2° y 3° del nuevo art. 129 y el Estatuto Organizativo de la ciudad. Valga como ejemplo que dicha legislación podrá decir a partir de cuándo y de qué forma se organiza el servicio de justicia de la ciudad; pero no omitir la implementación de la facultad de jurisdicción consagrada en la Constitución”, DE GIOVANNI, Julio, *Nuevo status jurídico de la Ciudad de Buenos Aires después de la Reforma Constitucional de 1994*, Revista “La Ley”, 1994-E, p. 1153.

resultaría recomendable tomar una Comuna de cada región¹⁷⁸ y, en lo posible, lejos del centro administrativo de la Ciudad, donde se simplifica el acceso geográfico a la Justicia. Puede preverse que cada uno de los tribunales tenga particularidades para determinar cuál opera mejor en la práctica. De este modo, el proyecto piloto obtendrá información y experiencia de regiones con características disímiles y, a su vez, se actúa en zonas con problemas de acceso a la justicia por la lejanía geográfica. Asimismo, y en forma paralela, podría considerarse la implementación de un tribunal itinerante destinado principalmente a satisfacer la demanda de los barrios más humildes dentro de cada Comuna. Estos tribunales estarían formados por equipos de trabajo con la misión de instaurar la Justicia como forma de solucionar los conflictos en las clases más bajas de la sociedad. Los beneficios que podría significar una iniciativa exitosa de estas características, en virtud de su potencial efecto multiplicador, podrían ser muy alentadores, lo que está probado por la experiencia de otros países, como Brasil, donde los juzgados itinerantes han logrado importantes avances en este ámbito.

Apenas comience la instancia piloto, debe establecerse un sistema de monitoreo para obtener información cuantitativa y cualitativa del funcionamiento. Esto implica tener resultados e indicadores objetivos como la cantidad de conflictos recibidos, la cantidad soluciones brindadas, la cantidad de personas atendidas o el índice de efectividad en la resolución a través de los mecanismos alternativos. Pero, también, debe contarse con información cualitativa y opiniones de las personas que accedieron a la justicia vecinal y de los jueces. De este modo, se pueden corregir sobre la marcha los defectos de implementación y contar con un gran bagaje de información y de experiencia al momento de aplicar la reforma en todo el territorio de la Ciudad.

¹⁷⁸ Por ejemplo, la Comuna 8 (Villa Lugano, Villa Soldati, Villa Riachuelo) tiene más del 60% de su población sin estudios secundarios completos, el 46% sólo está cubierto por el sistema público y el Plan Médico de Cabecera en materia de salud, la tasa de desempleo es 12,6% y el promedio de ingresos es de 671 pesos mensuales. Mientras que en la Comuna 14 (Palermo), el 20% de la población no tiene estudios secundarios completos, casi un 10% sólo está cubierto por el sistema público y el Plan Médico de Cabecera en materia de salud, la tasa de desempleo es de 5% y el promedio de ingresos es de 1.200 pesos mensuales. Datos obtenidos de www.buenosaires.gov.ar.

Como experiencia, no podemos dejar de mencionar la iniciativa de la Defensoría de la Ciudad¹⁷⁹, por la que se ha establecido un sistema de arbitrajes y que, en alguna medida, es coincidente con las ideas y propuestas aquí expuestas. Creemos que es un avance importante que, sin embargo, no explota todas las ventajas competitivas que podrían tener los tribunales vecinales, aún cuando fuesen establecidos con una fuerte impronta arbitral. En ese sentido, al funcionar la Defensoría como un ente centralizador, el vecino debe viajar hasta una dependencia lejana de su Comuna y hacer frente a un aparato burocrático, que se distingue porque los árbitros que incluye en su listado no son sus pares vecinos, sino especialistas elegidos por la Defensoría. Por supuesto, es indiscutible la idoneidad de los escogidos, no obstante somos de la opinión que el perfil de juez vecinal debe invitar a los justiciables a la composición, siendo imprescindible su capacidad de generar un ámbito de confianza para solucionar el pleito.

Finalmente, estamos convencidos que si los tribunales vecinales son implementados en forma exitosa, la obligatoriedad de su jurisdicción irá creciendo lenta, pero firmemente y puede constituirse en un incentivo más para justificar políticamente el traspaso de la Justicia a la Ciudad. Desde esta perspectiva, se podría impulsar desde el Gobierno porteño que los grandes distribuidores de productos finales (supermercados y mega-tiendas) incluyan cláusulas de jurisdicción vecinal en sus condiciones generales¹⁸⁰, de manera que estos conflictos queden *ex ante* sometidos a estos tribunales ampliando el ámbito de aplicación personal.

¹⁷⁹ NOVILLO, Pablo, *Crean arbitrajes para resolver más rápido los conflictos entre vecinos*, Diario "Clarín", 19 de octubre de 2006. HIMITIAM, Evangelina, *Árbitros para resolver los conflictos porteños*, Diario "La Nación", 20 de octubre de 2006.

¹⁸⁰ El Sistema Nacional de Arbitraje de Consumo implementado por la Subsecretaría de Defensa del Consumidor es un intento en este sendero, aunque todavía no ha logrado un nivel amplio de aplicación. <http://www.mecon.gov.ar/snac/basehome/acercade.htm>.