

Título: [La tutela judicial efectiva en la provincia de Buenos Aires. La problemática de la jurisdicción contencioso administrativa](#)

Autor: Cabral, Pablo O.

Publicado en: [JAJA 2002-IV-1253](#);

Cita Online: [0003/009144](#)

#### SUMARIO:

I. Introducción.- II. La tutela judicial efectiva. Aspectos generales: a) El derecho a la tutela judicial efectiva; b) Las condiciones sociales que garantizan el derecho a la tutela judicial efectiva: 1. El conocimiento de los derechos; 2. La confianza en el sistema de justicia; 3. Posibilidad económica de alcanzar los servicios jurídicos de asesoramiento y patrocinio.- III. El acceso a la justicia administrativa en la provincia de Buenos Aires. Sus obstáculos estructurales.- IV. El Defensor del Pueblo y el acceso a la justicia: a) El Defensor del Pueblo provincial; b) Las Defensorías Ciudadanas.- V. La reforma constitucional y la descentralización de la justicia administrativa.- VI. Conclusiones

#### I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo abordaremos la problemática del acceso a la justicia, haciendo hincapié en los obstáculos no sólo jurídicos, sino también económicos, culturales y sociales, que dificultan el efectivo goce del derecho a la protección jurisdiccional.

En especial estudiaremos el funcionamiento actual de la justicia administrativa provincial, y para ello repasaremos la evolución de las disposiciones constitucionales y legales a la luz de las circunstancias estructurales que afectan el correcto funcionamiento del sistema judicial bonaerense. Desde esta perspectiva analizaremos cómo el efectivo acceso a la justicia de la población es afectada por la estructura judicial administrativa.

Denunciaremos nuevamente (1) el incumplimiento de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (LA 1994-C-3809) por parte de los poderes estatales y la consiguiente afectación de derechos y garantías de la ciudadanía bonaerense.

#### II. LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. ASPECTOS GENERALES

##### a) El derecho a la tutela judicial efectiva

Bajo el concepto genérico de "tutela judicial efectiva" se incluye una serie de garantías que se desarrollan en distintos aspectos de la protección jurisdiccional de las personas y que se extienden a todos los tipos de procesos judiciales y administrativos.

El derecho a la tutela judicial efectiva ha sido producto de una larga evolución normativa, jurisprudencial y doctrinaria que comenzó creando garantías específicas dentro del proceso criminal y que culminó aglutinando en un concepto más amplio y general todos los derechos y garantías que le permiten gozar al ciudadano de un servicio de justicia efectivo.

El Preámbulo de nuestra Constitución Nacional (LA 1995-A-26) dispone como objetivo de nuestra organización política "afianzar la justicia". Si bien los Constituyentes nacionales de 1853 no incluyeron en forma expresa en nuestra Carta Magna el derecho a la tutela judicial efectiva, garantizaron a través del art. 18 la protección del "debido proceso adjetivo" y del "derecho a la defensa en juicio" (2). Esta norma garantiza la existencia de un juicio previo, la intervención del juez natural, la inviolabilidad de la defensa en juicio y la prohibición de la declaración contra sí mismo (3). No obstante referirse básicamente a garantías aplicables a la esfera del proceso penal, estos derechos sustanciales deben ser observados en todo tipo de proceso administrativo o judicial. Éste es el criterio aceptado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (4).

La Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante Corte Sup.) ha interpretado dicho precepto en autos "Domini, Dardo v. Municipalidad de Bahía Blanca", expresando que "la aludida garantía que consagra el art. 18, requiere que no se prive a nadie arbitrariamente de la adecuada y oportuna tutela de los derechos que pudieren eventualmente asistirle, sino a través de un proceso conducido en legal forma y que concluya en el dictado de una sentencia fundada" (5).

El art. 24 inc. 7 in fine decreto ley 1285/1958 (ALJA 1853-958-1-1378), luego de establecer que la Corte decidirá las cuestiones de competencia y los conflictos entre jueces y tribunales que no tengan un superior común, dice: "Decidirá asimismo sobre el juez competente cuando su intervención sea indispensable para evitar una efectiva privación de justicia". A partir de esta norma la Corte Suprema de Justicia de la Nación configuró jurisprudencialmente el concepto de "efectiva privación de justicia" que habilita su intervención a fin de restablecer la vigencia de la garantía constitucional de la defensa en juicio (6). Ha dicho al respecto que "la

privación de justicia no sólo se configura cuando las personas se encuentran ante la imposibilidad de recurrir a un tribunal competente o cuando la decisión judicial aplaza en forma irrazonable o indefinida, sino también cuando no se dan las condiciones necesarias para que los jueces puedan ejercer su imperio jurisdiccional con eficacia real y concreta que, por naturaleza, exige el orden jurídico, de manera que éste alcance su efectiva vigencia en el resultado positivo de las decisiones que la Constitución Nacional (LA 1995-A-26) ha encomendado al Poder Judicial. Ello con tanta mayor razón cuando están en juego derechos fundamentales de las personas que merecen garantías inviolables por ser tales e integrar, además, el valioso acervo del bien común" (7).

Augusto Morello ha dicho que "el significado literal de debido proceso de ley, es, el de un proceso justo. Esto significa que ninguna persona puede ser privada de su vida, libertad o propiedad, sin una oportunidad de ser oída en defensa de sus derechos" (8).

A nivel internacional el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva ha sido proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos (LA 1994-B-161) (art. 10 ), en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (LA 1994-B-1639) de 1966 (art. 14 ), en el Convenio de Roma para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (art. 6) y el Pacto de San José de Costa Rica de Derechos Humanos (LA 1994-B-1615) (art. 8 y 25 ) (9).

En Alemania, como reacción a la experiencia totalitaria vivida durante el III Reich, el constituyente se preocupó por garantizar una justicia independiente y ofrecer una tutela jurisdiccional efectiva que protegiera al ciudadano frente a las violaciones de los poderes públicos en su esfera jurídica (10).

La Constitución alemana establece en su art. 19-IV GG que "toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público, podrá recurrir a la vía judicial. Si no hubiese otra jurisdicción competente para conocer del recurso, quedará abierta la vía judicial ordinaria". Según explicó Karl Sommermann, el Tribunal Constitucional Federal subrayó siempre que la tutela judicial efectiva no puede reducirse a la condición de un derecho formal, ni detenerse en la teórica posibilidad de acudir a los tribunales, sino que garantiza, ante todo, el derecho sustantivo a un control judicial efectivo y real (11).

En España, al igual que lo sucedido en Alemania, la Constitución de 1978 fue producto de la reacción a la experiencia totalitaria que precedió a su sanción (12). Treinta años, durante los cuales el gobierno autoritario del dictador general Francisco Franco (13) suprimió las libertades políticas y sindicales, fueron capitalizados en la creación de un "estado de derecho" con fuertes limitaciones y controles al poder público (14) y con amplias garantías para los ciudadanos (15).

El art. 24.1 Constitución española establece que "todas las personas tienen derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión".

El Tribunal Constitucional Español, al interpretar dicha norma, afirmó que "el derecho a obtener la tutela judicial efectiva que reconoce a los ciudadanos el art. 24.1 de la Constitución, consiste en el derecho a acceder al proceso judicial, de que conozcan los jueces y tribunales ordinarios, alegar los hechos y las argumentaciones jurídicas pertinentes y obtener una resolución fundada en Derecho, que puede ser favorable o adversa a las pretensiones ejercitadas" (16).

En nuestro país, la sistemática violación de los derechos humanos de la población por parte del régimen militar iniciado en 1976, provocó, con el regreso de la democracia, la inmediata adhesión al sistema interamericano de Derechos Humanos a través de la sanción de la ley 23054 . Finalmente, la incorporación de la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante CADH.) a nuestra Constitución Nacional, a través de su art. 75 inc. 22, trajo como consecuencia la ampliación de las garantías y la creación del concepto de tutela judicial efectiva (17).

El art. 25 CADH. dice: "1) Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales. 2) Los Estados parte se comprometen: a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso; b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial y; c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso".

Esta norma obliga jurídicamente a los Estados parte a garantizar el servicio judicial efectivo para la protección de los derechos fundamentales.

Este derecho a la protección judicial debe ser complementado con la enumeración de garantías y derechos específicos dispuestos en el art. 8 CADH. (18).

Recientemente la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante el informe 105/1999 (19), interpretó los arts. 8 y 25 CADH., al afirmar que "de ambas disposiciones se desprende la garantía que tiene toda persona de que se respeten las reglas básicas del procedimiento no sólo en cuanto al acceso a la jurisdicción, sino también en cuanto al cumplimiento efectivo de lo decidido. En este sentido, esta Comisión ha señalado que la protección judicial que reconoce la Convención comprende el derecho a procedimientos justos, imparciales y rápidos, que brinden la posibilidad pero nunca la garantía de un resultado favorable".

En el mismo informe la Comisión realizó una amplia interpretación del principio de la tutela judicial efectiva, llevando sus efectos más allá del acceso a los tribunales. Dijo al respecto: "El principio de la tutela judicial efectiva puede traducirse en la garantía de la libre entrada a los tribunales para la defensa de los derechos e intereses frente al poder público, aun cuando la legalidad ordinaria no haya reconocido un recurso o acción concreto. Este principio implica lógicamente un conjunto de garantías elementales en la tramitación de los procesos judiciales".

En la Provincia de Buenos Aires el derecho a la tutela judicial efectiva ha sido incorporado en la última reforma constitucional a través de su art. 15, que establece que "la Provincia asegura la tutela judicial continua y efectiva, el acceso irrestricto a la justicia, la gratuidad de los trámites y la asistencia letrada a quienes carezcan de recursos suficientes y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial. Las causas deberán decidirse en tiempo razonable. El retardo en dictar sentencia y las dilaciones indebidas cuando sean reiteradas, constituyen falta grave".

La Suprema Corte de Justicia bonaerense (en adelante SCJBA.) interpretó esta norma afirmando que "los principios constitucionales incorporados con la reforma del año 1994 aseguran la tutela judicial continua y efectiva y la inviolabilidad de la defensa de la persona y de los derechos en todo procedimiento administrativo o judicial, configurando una valla a las interpretaciones que asignen límites formales e impidan el acceso a la justicia" (20).

De lo hasta aquí dicho, se puede observar que el derecho a la tutela judicial efectiva se desarrolla en tres momentos que se encuentran protegidos por garantías específicas:

a) El acceso a la justicia: se desarrolla y materializa en la primera etapa del proceso y está garantizado por derechos específicos, como el derecho a la jurisdicción, el principio pro actione y la garantía del juez natural. No obstante esta circunstancia, el derecho a acceder al servicio de justicia existe aún antes de la iniciación del proceso. Rosatti define el derecho a la jurisdicción antes del proceso como el derecho a exigir del Estado el cumplimiento de los presupuestos jurídicos y fácticos necesarios para satisfacer el cometido jurisdiccional ante la eventualidad de una litis (21).

b) Las garantías durante el proceso. Incluye una serie de principios y normas que garantizan: el derecho de defensa, el derecho a ser oído, el derecho a ofrecer prueba, el derecho a la asistencia letrada y la resolución de las causas en tiempo razonable (22).

c) El efectivo cumplimiento de la sentencia. El derecho a la tutela judicial efectiva se corona con el cumplimiento y ejecución de la decisión del órgano jurisdiccional interviniente (23).

La idea de un derecho genérico a la tutela judicial efectiva, que contenga una serie de derechos y garantías específicas, es reciente y tiene como causas directas el movimiento por el acceso a la justicia (24) y la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de los tratados de derechos humanos que contemplan la obligación de los Estados de proveer a sus ciudadanos de un servicio de justicia efectivo.

El Estado argentino está obligado jurídicamente, por la adhesión al Pacto de San José de Costa Rica y su incorporación a la Carta Magna, a garantizar la prestación de un servicio de justicia que efectivamente diluya y desvanezca las marcadas diferencias sociales, económicas y culturales de las personas que llegan a los estrados judiciales.

El derecho a la tutela judicial efectiva que protege nuestro ordenamiento jurídico debe ser considerado en su doble aspecto: a) como derecho subjetivo fundamental y b) como garantía instrumental protectora de los derechos constitucionales.

#### a) Derecho subjetivo fundamental

Entendemos por derecho subjetivo el poder que el ordenamiento otorga a un sujeto concreto para que pueda hacer valer frente a otros sujetos su pretensión, imponiéndoles obligaciones o deberes, en su interés propio. En este sentido, a partir de la recepción del derecho a la tutela judicial efectiva en nuestro ordenamiento legal, el

cumplimiento por parte del Estado de su obligación de garantizar el acceso al servicio judicial es jurídicamente exigible por los ciudadanos (25).

El derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho humano sin contenido patrimonial y por lo tanto, en principio, no es reparable económicamente. Ha dicho Miguel Padilla en relación con el derecho de defensa: "Me limito aquí a añadir una verdad que me parece irrefutable: La lesión a un derecho económico podrá o no ser irreparable, y es preciso probar tal consecuencia, pero en cambio, el daño sufrido por el derecho de defensa es siempre definitivo y permanente, no es pecuniariamente compensable y la única forma de restablecerlo consiste en brindar nuevamente la oportunidad de defenderse adecuadamente de la que se privó el particular" (26). Esta afirmación puede hacerse extensiva al resto de garantías que abarca el derecho a la tutela judicial efectiva.

#### b) Garantía instrumental

Los derechos garantizados por el ordenamiento jurídico están protegidos por las instituciones que nuestra Constitución establece expresa e implícitamente para salvaguardar el correcto funcionamiento de nuestro sistema normativo y el pleno ejercicio de los derechos por parte de la ciudadanía (27).

En este sentido, el derecho a la tutela judicial efectiva es una garantía instrumental que permite el ejercicio del resto de los derechos que el ordenamiento otorga a los ciudadanos. Al respecto, ha dicho Miguel Padilla que el derecho a la defensa en juicio es "carente de autonomía, en el sentido de que siempre y necesariamente es instrumental a los efectos de la protección de un derecho sustantivo cualquiera fuere" (28).

Esta circunstancia debe ser valorada en su punto justo, ya que, se puede incurrir en el error de considerar que la tutela judicial efectiva es únicamente un medio para garantizar un derecho afectado. Como vimos, además de ser un instrumento de protección de situaciones jurídicas, es esencialmente un derecho subjetivo independiente y su violación no debe estar subordinada a la suerte del derecho que se pretende proteger mediante la acción judicial.

#### b) Las condiciones sociales que garantizan el derecho a la tutela judicial efectiva

La estructura jurídica antes reseñada otorga el marco legal que garantiza formalmente el derecho a la jurisdicción, pero el efectivo acceso a la justicia depende en forma directa de otras circunstancias que el sistema jurídico no refleja: el conocimiento de los derechos, la confianza en el sistema de justicia y la posibilidad económica de alcanzar los servicios jurídicos de asesoramiento y patrocinio (29).

##### 1.- El conocimiento de los derechos

El ejercicio por parte de las personas de la protección judicial de sus derechos requiere, como condicionantes indispensables de la defensa en el proceso, del conocimiento y conciencia de la existencia del derecho que les asiste y de la posibilidad de encarrilar su problema jurídico a través de las acciones formales que les otorga el ordenamiento legal.

Como lo expresó claramente Mauro Capelletti: "En muchísimos casos los más pobres ni siquiera saben nada de la existencia de ciertos derechos que poseen y de la posibilidad de hacerlos valer en juicio sirviéndose del patrocinio gratuito" (30).

En vinculación directa con el conocimiento de las ventajas que otorga el ordenamiento jurídico a los ciudadanos, se encuentran el derecho a la educación (a) y el derecho a la información(b).

#### a) Derecho a la educación:

En este punto veremos la vinculación existente entre la protección de los derechos en instancia judicial y el previo conocimiento de los mismos, como requisito indispensable para su ejercicio.

Los procesos de socialización de los individuos de las sociedades occidentales se desarrollan, principalmente, a través de la educación formal de las personas por medio del sistema educativo (31).

El derecho objetivo es un producto social que debe ser transmitido a los ciudadanos mediante los procesos de socialización. El sistema jurídico, la Constitución, las normas, los derechos fundamentales, las garantías procesales, son construcciones sociales y por lo tanto deben ser apprehendidas.

El sistema político que predomina hoy en las sociedades occidentales tuvo su origen en las ideas de la Revolución Francesa, y el producto jurídico que nació del nuevo orden político y social se estructuró en base a los derechos subjetivos y el principio de legalidad (32).

La efectividad del "estado de derecho" depende no sólo de las estructuras jurídicas sino de las prácticas, y de las acciones de los actores individuales y colectivos. Estas conductas de los ciudadanos, que materializan una determinada forma de organización o sistema político, tienen su nacimiento en los conocimientos, creencias y valores de los sujetos que participan del mismo. Estas ideas que tienen los ciudadanos acerca del lugar que

ocupan dentro de la sociedad, sus deberes y derechos, han sido inculcadas a través de los procesos de educación formal e informal.

En la escuela los niños desarrollan las capacidades de expresión y abstracción que les permiten comunicarse y participar dentro de la sociedad en la que viven. Esta competencia expresiva (capacidades lingüísticas, literarias, de oratoria, etc.) que adquiere el individuo a través de su formación institucionalizada (la sociedad distribuye a través de la educación los recursos materiales y simbólicos que hacen a la competencia expresiva) es la que le permitirá participar activamente del sistema democrático representativo y ejercer los derechos que el ordenamiento jurídico formalmente le otorga.

El conocimiento tiene una vinculación directa con el poder político que no podemos dejar de destacar. Norberto Bobbio explicó que el poder puede manifestarse según el instrumento utilizado para ejercerlo de tres formas distintas. Según el medio utilizado para obtener los efectos deseados por quien lo detenta, el poder puede dividirse en: económico, ideológico y político, es decir, el poder de la riqueza, el saber y la fuerza. El saber entraña una forma ideológica de poder y es definido por este autor como el que se sirve de la posesión de ciertas formas de saber, doctrinas, conocimiento, incluso solamente de información, o de códigos de conducta, para ejercer influencia en el comportamiento ajeno e inducir a los miembros del grupo a realizar o dejar de realizar una acción. Este tipo de condicionamiento coloca a los que saben en una escala social superior, en relación con los que no saben, generando una desigualdad derivada de la posesión del conocimiento (33).

La palabra es un elemento del poder que se plasma en el derecho (34), como lenguaje preceptivo que emana de la autoridad legitimada para generarlo e imponerlo, por ello el manejo del lenguaje jurídico por parte del ciudadano le otorga, en cierta medida, una cuota de ese poder y le permite participar en forma activa y consciente en la construcción de la sociedad en que vive (35).

El efectivo ejercicio por parte de los ciudadanos de los derechos que les asisten y las vías legales para su uso, dependen en mayor medida de la eficacia del sistema educativo, que de la existencia objetiva de tales derechos y garantías (36). En este aspecto se puede afirmar que tanto el derecho al acceso a la justicia como el derecho a la educación comparten el carácter de garantía instrumental del ordenamiento jurídico, ya que ambos posibilitan el ejercicio del resto de los derechos subjetivos de los que goza la ciudadanía.

La transmisión de conocimientos, valores e ideales está básicamente a cargo de los Estados y se materializa a través de los sistemas educativos, que tienen la finalidad de colocar a los ciudadanos en una base de igualdad con relación a la posesión del conocimiento y el saber (37).

La escuela pública surgió a partir de la necesidad de construir las identidades nacionales fundadas en la democracia y el capitalismo. Como ha dicho Juan C. Tedesco, "la historia de la educación occidental está íntimamente relacionada con la historia de la construcción de la Nación, de la democracia y del mercado" (38).

El objetivo buscado mediante el desarrollo por parte del Estado del servicio de educación pública fue otorgarle a la población el carácter de "ciudadanos" como integrantes activos del sistema político, haciéndolos partícipes de una concepción común del mundo y de la sociedad (39).

El ordenamiento jurídico nacional y provincial establece la protección legal del derecho a la educación y la obligación estatal de garantizar dicho servicio (40). El Estado debe cumplir concretamente con su obligación de brindar en la práctica a los ciudadanos el acceso a un sistema educativo que permita el cumplimiento de los fines dispuestos constitucionalmente (41).

En cuanto a la forma y contenidos transmitidos por el sistema educativo, hay que tener en cuenta que el estudio de los "derechos" debe ser incorporado al currículum oficial, y la práctica educativa debe estar inspirada en principios democráticos y de respeto de los derechos fundamentales. Como ha dicho Lucila Larrandart: "El aprendizaje de los derechos y deberes es algo que forma parte no sólo de la información, sino principalmente de la formación, a través del aprendizaje del respeto por el otro y por su identidad" (42).

El contenido de los programas de educación debe tender a que los jóvenes conozcan los derechos y garantías que el ordenamiento jurídico les otorga. Pero esto sólo no basta, es imprescindible que en el proceso de transmisión de los conocimientos se respeten los derechos humanos de los alumnos y se propicie la participación activa en el desarrollo de las clases, considerando sus intereses y opiniones, todo en un marco de efectiva práctica democrática y humanizante (43). Como tituló una de sus obras el pedagogo Brasileño Paulo Freire: la educación como práctica de la libertad (44).

Por último, uno de los indicadores más demostrativos de la eficacia de los sistemas educativos es la medición de los índices de alfabetización y de escolaridad que, en nuestra provincia de Buenos Aires, van en disminución, de la mano de la creciente marginación y pobreza de la población.

El "acceso a la justicia" necesita, como requisito indispensable para su efectividad, el previo "acceso a la

educación". Tanto el servicio educativo como el servicio de justicia están garantizados por el ordenamiento jurídico; ahora es el Estado el que debe hacer de estos postulados una realidad efectiva. De no ser así, el sistema socio-político perderá legitimación para imponer al sector de la población marginado su derecho, sus valores y sus instituciones (45).

El amplio grupo de personas que se encuentra sin alfabetizar, por lo tanto sin acceso al sistema educativo, está excluido de la distribución social del conocimiento, y esto lo coloca en una situación de marginalidad que materializa en el plano jurídico su exclusión cultural, social y económica. La falta de educación imposibilita la defensa de los derechos y desvanece toda idea de acceso a la justicia.

b) Derecho a la información (46):

Históricamente, el paso de la monarquía a los sistemas republicanos marcó la necesaria publicidad del actuar del poder político. A diferencia del sistema republicano y democrático, donde existe un control público del poder, en los gobiernos despóticos el llamado "secreto de Estado" impide que el ciudadano controle a sus autoridades (47).

La esencia de nuestro sistema republicano de gobierno hace que los actos de las autoridades, tanto nacionales, provinciales como municipales, deban ser ampliamente conocidos por todos los habitantes.

Nuestro ordenamiento jurídico garantiza a los ciudadanos el derecho a poder informar y ser informados (48). El art. 13 inc. 1 CIDH. lo garantiza, estableciendo que "toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística o por cualquier otro procedimiento de su elección".

Este derecho a la información tiene su contrapartida en la obligación del Estado de informar a la ciudadanía respecto de sus derechos y de los mecanismos que garantizan su goce (49).

La tendencia natural del poder de evitar controles que limiten su accionar puede degenerar en el manejo por parte del Estado de los medios de comunicación masiva con la intención de ocultar o desviar la atención de la opinión pública, debilitando su función fiscalizadora. Norberto Bobbio explica este mecanismo de resistencia del poder oculto a fin de detener el avance del poder visible, diciendo que "de igual manera jamás ha decaído la práctica del ocultamiento mediante la influencia que el poder público puede ejercer sobre la prensa, a través de la monopolización de los medios masivos de comunicación, sobre todo mediante el ejercicio ilimitado del poder ideológico, siendo la función de las ideologías la de cubrir con velos o mantos las motivaciones reales que mueven el poder, forma pública y lícita de la `mentira piadosa' de origen platónico o del `engaño lícito' de los teóricos de la razón del Estado" (50).

2.- La confianza en el sistema de justicia

Un requisito que facilita el correcto funcionamiento del sistema judicial y garantiza la eficiencia de la prestación pública de resolución de conflictos, es la confianza que la ciudadanía deposita en el Poder del Estado encargado de cumplir dicha función y en los operadores del sistema jurídico.

Es indudable que entre la población de bajos recursos existe una generalizada desconfianza en el sistema judicial y en los abogados. Esta desconfianza tiene su causa en el desconocimiento del sistema judicial y de la posibilidad de acceder a un asesoramiento y patrocinio gratuito.

3.- Posibilidad económica de alcanzar los servicios jurídicos de asesoramiento y patrocinio (51).

Otro de los condicionantes sociales que alteran el acceso a la justicia es la imposibilidad del afectado de costear los gastos que acarrea iniciar una acción judicial. Debe considerarse como fundamental, a fin de garantizar el efectivo acceso a la justicia, la existencia de un servicio de asistencia jurídica gratuita y la eliminación de los costos del proceso.

Así lo entendió la C. Nac. Civ., sala G, en autos "Di Benedetto, Vicente v. Jockey Club" (JA 1983-I-568 ); afirmó que "una de las características esenciales del régimen republicano consiste en garantizar a todos los gobernados la administración de justicia, independientemente de sus posibilidades materiales; ello es una derivación razonada del principio de igualdad ante la ley consagrado constitucionalmente, así como del mandato de afianzar la justicia contenido en el Preámbulo de la Carta Magna; sería, pues, notoriamente inconstitucional pretender que los pobres sólo pudieran recurrir a la justicia cuando se viere amenazada su subsistencia" (52).

Esta problemática se agudiza a la luz de las estadísticas recientes que muestran que uno de cada tres habitantes del conurbano bonaerense vive actualmente por debajo de la línea de pobreza (53).

En la provincia de Buenos Aires viven más de catorce millones de personas, de las cuales el 12% son indigentes y el 49.6% se encuentra desocupada (54). Estos indicadores sociales repercuten en la efectividad de

la educación de los jóvenes. Según expresó el Instituto para el Desarrollo de la Calidad Educativa, las variables socioeconómicas son las que más repercuten en el rendimiento escolar, ya que en los menores, las consecuencias de la mala alimentación inciden de manera irreversible en el desarrollo intelectual (55). En sólo seis meses, en todo el país, se incorporaron al grupo de indigentes un total de 1.447.333 personas (según comparación de mediciones realizadas en octubre de 2000 y mayo de 2001). Este grupo de personas, como vimos, se caracterizan por un bajo nivel educativo.

Como reveló la investigación sobre "los programas de mejoramiento de la equidad en América Latina", en materia de escuelas, ricos y pobres viven mundos diferentes: el 92% del 20% más rico termina el colegio, frente a apenas un 17% del 40 más pobre (56).

Los gobiernos han encarrilado sus esfuerzos atacando las consecuencias del problema, dejando rezagada la solución de la causa que origina la indefensión de los más pobres (57).

La respuesta social a esta situación de indefensión jurídica de los sectores sociales de escasos recursos económicos se caracterizó, en sus comienzos, como una actividad caritativa de los abogados que, sin obligación legal de representar a los más carenciados, los patrocinaban gratuitamente.

A partir de la organización de los colegios profesionales, esta actividad paso a formar parte de la obligación de los abogados matriculados, quienes deben patrocinar a las personas sin recursos económicos (58).

Por su parte, los Estados provincial y nacional organizaron dentro del Poder Judicial las Defensorías Oficiales, que cumplen la función de asesoramiento y patrocinio gratuito.

Actualmente en nuestro país la asistencia jurídica a los sectores sociales carentes de recursos económicos es prestada por el Estado y por los Colegios de Abogados provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La defensa y asistencia jurídica es realizada por:

a) Las Defensorías Oficiales: en la provincia de Buenos Aires la defensa oficial está regulada en la Ley del Ministerio Público (LA 1998-A-602), que establece que las funciones correspondientes al defensor consisten en asesorar, representar y defender gratuitamente a las personas que carezcan de recursos suficientes para hacer valer sus derechos (59). Existen defensorías con competencia en procesos civiles y penales.

b) Los consultorios gratuitos de los Colegios de Abogados: la Ley de Ejercicio y Reglamentación de la Profesión de Abogado y Procurador establece en su capítulo III del segundo título que cada Colegio Departamental contará con un consultorio de asistencia jurídica para pobres, pudiendo incorporarse a los mismos como practicantes los estudiantes de derecho que lo soliciten, previa aceptación del Consejo Directivo (60).

c) Los organismos administrativos: en el ámbito provincial los organismos administrativos que cumplen función de asesoramiento son la Secretaría de Trabajo, la Secretaría de Política Ambiental, la Secretaría del Menor y la Familia. Su labor de asistencia jurídica se limita a la temática que desarrollan como órganos de la Administración Pública.

d) Los abogados en ejercicio privado de la profesión: las leyes (61) que organizan el ejercicio de la profesión establecen como deber del abogado, en el ejercicio de su oficio, asesorar a los declarados pobres en los casos que determina la ley, como también atender en los propios consultorios gratuitos de los Colegios de Abogados, en la forma que establezca el reglamento interno (62).

Asimismo existen organismos no estatales que prestan el servicio de asesoramiento en ciertos campos específicos como los derechos humanos, los derechos de los consumidores, derechos ambientales, etc.

En cuanto a los costos ocasionados en toda actuación judicial, éstos pueden ser salvados mediante la solicitud del beneficio de litigar sin gastos previsto en el Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Bs. As. (63). A efectos de gozar del beneficio, la persona carente de recursos deberá, mediante un procedimiento previo e incidental, justificar la imposibilidad de afrontar los gastos del proceso (64).

Del derecho comparado se pueden extraer básicamente tres sistemas de organizaciones estatales creadas para solucionar el problema de las personas que carecen de los medios para acceder a la justicia (65):

a) El sistema judicial, donde el Estado se hace cargo de abonarle al abogado sus honorarios, pudiendo el ciudadano que acredite los requisitos establecidos legalmente elegir libremente al profesional que lo defienda;

b) El sistema de defensa oficial, caracterizado por ser una prestación estatal con abogados contratados que prestan un servicio complejo donde se pretende no sólo intervenir en un proceso judicial, sino tratar la problemática social de la pobreza en forma integral;

c) El sistema mixto, en el cual se combinan ambas técnicas a fin de obtener un beneficio mayor debido a la

complementación mutua que permite al beneficiario optar entre los servicios de un abogado particular y la asistencia de las defensorías oficiales (66).

La Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado en la Opinión Consultiva 11/1990 sobre la exigencia del requisito de agotamiento de los recursos internos, como condicionante de la habilitación de la instancia supranacional (67), en aquellos casos en que el afectado no haya contado con la asistencia jurídica necesaria por su particular condición socioeconómica.

Dijo al respecto el tribunal interamericano "que si por razones de indigencia o por el temor generalizado de los abogados para representarlo legalmente, un reclamante ante la Comisión se ha visto impedido de utilizar los recursos internos necesarios para proteger un derecho garantizado por la Convención, no puede exigírsele el agotamiento", agregando que "en las hipótesis planteadas, si un Estado parte ha probado la disponibilidad de los recursos internos, el reclamante deberá demostrar que son aplicables las excepciones del art. 46.2 y que se vio impedido de obtener la asistencia legal necesaria para la protección o garantía de derechos reconocidos en la Convención".

### III. EL ACCESO A LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. SUS OBSTÁCULOS ESTRUCTURALES

Como hemos visto hasta aquí, frente a los obstáculos económicos, sociales y culturales que colocan a parte importante de la población en situación de indefensión y le imposibilitan el acceso a la justicia, el Estado ha intervenido para garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

Para ello ha creado instrumentos y estructuras jurídicas que permiten al ciudadano obtener el asesoramiento necesario para proteger sus derechos y acudir, en los casos necesarios, a los tribunales o juzgados de su pueblo o ciudad.

Esto es así cuando los conflictos jurídicos se desarrollan entre particulares, es decir, entre los propios ciudadanos cuyas relaciones se encuentran reguladas por el derecho privado (derecho civil, comercial, laboral, etc.). No sucede lo mismo cuando una de las partes es el Estado y las normas aplicables son de derecho público.

El Estado no le brinda al ciudadano que tenga un conflicto con la Administración provincial o municipal un servicio de asistencia jurídica para encaminar su reclamo, ni le otorga al particular un tribunal judicial dentro de su ámbito geográfico donde interponer la demanda. El sistema de justicia administrativa en la provincia de Buenos Aires no cumple con la garantía del acceso irrestricto a la jurisdicción, y el ciudadano queda librado a su suerte, en lo que a la protección de sus derechos respecta.

En el presente acápite trataremos las circunstancias que, siendo parte de la estructura del sistema judicial bonaerense, impiden un acceso irrestricto a la justicia, afectando el derecho a la tutela judicial efectiva de los ciudadanos de la provincia. Los obstáculos a que nos referimos son: centralización territorial (a), necesidad de demandar a la provincia en la ciudad de La Plata (b), inexistencia de una asistencia jurídica gratuita en materia contencioso administrativa (c).

Además de estas circunstancias estructurales que trataremos a continuación, no podemos dejar de mencionar que la deficiencia del sistema de justicia administrativa es consecuencia de la aplicación de un régimen procesal obsoleto y formalista que obstaculiza la realización de la justicia material en cada caso. El viejo Código Varela sigue siendo utilizado por la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, en manifiesta oposición a la manda constitucional que, a través de la reforma de 1994, dio nacimiento formal a una nueva justicia administrativa.

#### a) Centralización territorial:

Como ya vimos, la competencia en materia contencioso administrativa recae en el Superior Tribunal Provincial. La Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires fue creada por la Constitución de 1873, y le fueron otorgados un abanico de poderes y competencias que la transformaron en un "supertribunal" de justicia (68).

El primer obstáculo que limita el acceso a la justicia es que el tribunal competente tiene su sede en la ciudad de La Plata, distante a más de 900 kms., por ejemplo, de la ciudad de Carmen de Patagones.

Por su parte, la existencia de un único tribunal no especializado con competencia para resolver las causas de toda la provincia, genera una dificultad lógica derivada de la falta de capacidad operativa de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires. Sólo nueve jueces deben atender a los más de doce millones de potenciales justiciables que hay en la provincia.

Agustín Gordillo dijo: "En verdad los justiciables de la provincia, donde los litigantes contra sus ciento veinte municipios y la Administración provincial deben ir únicamente a la Suprema Corte de la Provincia, se encuentran en una situación estructural y permanente de indefensión ante las administraciones provinciales y municipales. El presente fallo sienta la doctrina correcta, pero el tribunal provincial no se encuentra en



condiciones materiales de administrar justicia en materia administrativa" (69).

Las dificultades que se le presentan a los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires para demandar al Estado provincial o municipal, son las siguientes (70):

a) En primer lugar, deberán viajar a la ciudad de La Plata.

b) Luego deberán contratar a un profesional matriculado en la capital provincial, que se especialice en la materia y les garantice superar las numerosas vallas formales que anidan en el proceso contencioso administrativo bonaerense.

c) Deberán extender un poder al abogado que los represente, a fin de evitarse nuevos viajes a La Plata.

d) Para todo ello, deberán contar con el dinero suficiente para costear estos gastos.

En estas condiciones, como dijo Hutchinson (71), el contencioso administrativo provincial es un "derecho para ricos" o para "las empresas", pero no para el común de los particulares; excepto aquel que viva en La Plata y cuente con el dinero para pagar sus costos (72).

b) Necesidad de demandar a la provincia en la ciudad de La Plata:

La necesidad de demandar a la provincia de Buenos Aires en la ciudad capital deriva del art. 30 Ley Orgánica de la Fiscalía de Estado (73): "Los juicios en que la Provincia sea parte demandada, deberán promoverse y tramitarse ante los jueces o tribunales letrados del Departamento Judicial de La Plata, cualquiera fuera su monto o naturaleza. La excepción de incompetencia que pudiere plantearse como consecuencia de lo dispuesto en el párrafo anterior, suspenderá el plazo para contestar la demanda".

Este requisito es aplicable a todo tipo de acción que se pretenda incoar contra la provincia de Buenos Aires, ya sea una demanda contencioso administrativa, una acción por daños y perjuicios o la interposición de una acción de amparo.

Es evidente que este requisito imposibilita el acceso a la justicia de toda aquella persona que pretenda demandar al Fisco provincial y que no tenga su residencia en la ciudad de La Plata.

c) Inexistencia de una asistencia jurídica gratuita en materia contencioso administrativa:

Como hemos visto, una de las barreras sociales que limitan el acceso a la justicia es la carencia de medios económicos para afrontar un proceso judicial. La respuesta institucional a esta problemática se canaliza a través de los organismos de asistencia jurídica gratuita, ya sea las defensorías oficiales o los consultorios de los Colegios de Abogados.

Las defensorías que hoy por hoy existen en la provincia entienden únicamente en causas civiles y penales, no existiendo asistencia estatal en materia contencioso administrativa.

Es por ello que proponemos la creación de defensorías oficiales abarcativas de ese fuero.

Asimismo, a fin de descentralizar los servicios de asesoramiento, debería disponerse la instalación de oficinas en los principales organismos administrativos. Para ello se puede recurrir al esfuerzo de los Colegios de Abogados, las Universidades y la Administración Pública, que, actuando coordinadamente, pueden llevar el asesoramiento a los lugares estratégicos donde resulte indispensable contar con ese servicio.

#### IV. EL DEFENSOR DEL PUEBLO Y EL ACCESO A LA JUSTICIA

Un papel trascendente en el control de la administración y en garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva deben cumplir las defensorías del pueblo, a nivel provincial y municipal. Dijo Agustín Gordillo, al proponer medios de participación como forma de control social de la administración, que "podemos mencionar también a la institución del Ombudsman, o comisionado parlamentario, en cuanto procurador o representante del ciudadano, gestor de los intereses de los administrados y en general de los no representados o insuficientemente representados frente a los poderes públicos" (74).

Explica Bobbio que "a medida que aumenta la capacidad del Estado para controlar a los ciudadanos, debería aumentar la capacidad de los ciudadanos para controlar el Estado. Pero este crecimiento paralelo está muy lejos de verificarse. Entre las diversas formas de abuso del poder está, actualmente, la posibilidad por parte del Estado de abusar del poder de información, distinto al abuso del poder clásico que era individualizado esencialmente en el abuso de la fuerza" (75).

Por ello, la capacidad de control del Estado no debe recaer únicamente en la justicia, sino que, nuevas herramientas como las defensorías provinciales y municipales están llamadas a cumplir un rol importante en el fortalecimiento del estado de derecho y la democracia.

a) El Defensor del Pueblo provincial

En la provincia de Buenos Aires el Defensor del Pueblo esta constitucionalmente creado por el art. 55 Carta Magna, que dispone que "el defensor del Pueblo tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes. Ejerce su misión frente a los hechos u omisiones de la administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones. Supervisa la eficacia de los servicios públicos que tenga a su cargo la Provincia o sus empresas concesionadas. Tendrá plena autonomía funcional y política. Durará cinco años en el cargo pudiendo ser designado por un segundo período. Será nombrado y removido por la Legislatura con el voto de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara. Una ley especial regulará su organización y funcionamiento".

Este artículo de la Constitución bonaerense debe ser relacionado con el art. 43 Carta Magna Nacional, a fin de evaluar la legitimación del Defensor del Pueblo para representar a la comunidad y exigir la protección judicial de los derechos de incidencia colectiva. Dice en su parte pertinente la norma citada que "toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo... Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización".

Al igual que otros instrumentos de control del poder público, el Ombudsman provincial por ahora sólo existe en la letra de la Constitución (76).

#### b) Las Defensorías Ciudadanas

A nivel municipal existen algunas ciudades que cuentan con defensores del pueblo, creados mediante ordenanzas comunales (77). En nuestra provincia hay Ombudsman locales en los partidos de La Plata, Florencio Varela, Quilmes, Pilar, Avellaneda y Vicente López. En el Municipio de General Pueyrredón se creó la Defensoría Ciudadana Comunal, pero hasta hoy el cargo no ha sido cubierto (78). La misma suerte corrió el Ombudsman de Lanús. Esta institución protectora de los derechos del ciudadano también está presente en las ciudades de Buenos Aires, Posadas, Corrientes, Santiago del Estero, La Banda, Chilecito, Río IV, Corral de Bustos, Labulaye, Villa María y Neuquén (79).

En el partido de Vicente López, mediante la ordenanza municipal 11591/1998, se instituyó el Defensor Ciudadano, con la característica singular de establecer su designación por el cuerpo deliberativo, sólo a propuesta de una entidad intermedia u ONG. Establece también la ordenanza que concluido su mandato, en los tres años posteriores el Defensor del Pueblo no puede ser candidato a cargo público electivo ni ser designado funcionario municipal. El desempeño de su función es incompatible con cualquier afiliación política, relación laboral o desempeño de actividad profesional, comercial o industrial. La norma prevé para el caso de que se venza el mandato legal para el que fue elegido, a fin de evitar su acefalía, que el Defensor del Pueblo continúe en el ejercicio de sus funciones hasta tanto se elija su sustituto (80).

En el segundo informe anual del Defensor del Pueblo de Vicente López, correspondiente al año 2000, su titular, Dr. Carlos Constenla, dijo en relación con las funciones que cumple este organismo: "Las condiciones socioeconómicas imperantes en nuestro país han agudizado las dificultades de acceso a la Justicia. De hecho se está frente al desconocimiento de un derecho humano elemental, la más de las veces por razones económicas, pero también por falta de instrumentos legales apropiados. Esta carencia de justicia que se identifica a la ausencia de derecho, hace que aproximadamente el 15% de nuestro trabajo, esté referido a hombres y mujeres que acuden a nuestra oficina en procura de una solución a su problema jurídico" (81).

Otro ejemplo es el de la ciudad de La Plata, donde, mediante ordenanza municipal 7859/1991, se estableció el "Defensor Ciudadano" como órgano independiente que funciona dentro de la órbita del Concejo Deliberante, siendo su función: "la supervisión de la actividad administrativa del Departamento Ejecutivo y los entes descentralizados, cualquiera sea su tipicidad jurídica o actividad principal".

El fundamento de la ordenanza dice: "La sociedad actual se enfrenta ante una realidad indiscutible: la presencia de la administración pública con sus actividades heterogéneas. En el cumplimiento de esas funciones -cada vez más crecientes- los ciudadanos resultan a diario perjudicados por comportamientos en la mayoría de los casos inconvenientes, inoportunos, defectuosos y abusivos... Si a esta situación le agregamos que las vías administrativas o judiciales, no resultan idóneas para la protección del individuo por una excesiva juridización para acceder a ellas, nos encontramos frente a una realidad preocupante; la desprotección del individuo, ya que los ciudadanos que inician una vía de recurso es proporcionalmente ínfima. La ignorancia, el temor reverencial por parte de quien ve sus actos impugnados, hace que multitud de injusticias se consoliden sin más. Si a ello añadimos lo costoso que en ocasiones resultan tales procedimientos y el tiempo que tardan en resolverse, hace

que la vía jurídica sea solamente utilizada por una minoría de ciudadanos afectados".

El art. 2 ordenanza 7859 dispone que el Defensor Ciudadano fiscalizará la actividad del Departamento Ejecutivo, los entes descentralizados, los concesionarios o prestatarios de obras o servicios públicos y de los concesionarios o permisionarios de uso de bienes de dominio municipal, en todos aquellos aspectos que "comprometan o atenten, actual o potencialmente los derechos o intereses individuales o colectivos de los ciudadanos y habitantes del Partido de La Plata, ya sea que comporten errores, irregularidades, abusos, excesos, arbitrariedades o cualquier otro tipo de disfunciones atribuibles a los órganos o entes mencionados".

La designación del Defensor es efectuada por el Concejo Deliberante, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión convocada al efecto. La duración del mandato es de cuatro años, pudiendo ser reelecto una sola vez en forma consecutiva.

Para ser electo Defensor es preciso reunir los requisitos que se requieren para ser electo Concejal.

La ordenanza crea en el ámbito del Concejo Deliberante una Comisión de Enlace que cumple funciones de coordinación y comunicación entre aquél y el Defensor Ciudadano. Esta comisión está integrada por un Concejal por Bloque Político, y es titular de la misma el Presidente del Consejo Deliberante. La norma también prevé un régimen de incompatibilidades y de remoción del Defensor Ciudadano.

La organización interna es proyectada por el propio Defensor, quien remite la propuesta al Presidente del Concejo Deliberante para su ulterior aprobación por el cuerpo legislativo. Propone asimismo al personal de apoyo que deba cumplir tareas permanentes o transitorias en la defensoría y proyecta el Reglamento de Organización y Procedimiento que deberá ser aprobado por el Consejo Deliberante.

El Defensor Ciudadano será acompañado por un Defensor Adjunto, en quién podrá delegar funciones y será designado por el Concejo Deliberante, a propuesta de su presidente.

El capítulo VIII de la norma analizada dispone acerca de la "competencia, actuación y potestades del Defensor Ciudadano", estableciendo en su art. 14: "1) El Defensor Ciudadano podrá iniciar y proseguir de oficio o a petición de parte legitimada, cualquier investigación conducente al esclarecimiento o determinación de los actos, hechos u omisiones de los órganos y entes públicos o privados alcanzados por su competencia, que en un primer análisis impliquen un obrar ilegítimo, abusivo, discriminatorio, irregular, arbitrario o conveniente para los derechos o intereses particulares, colectivos o para el interés comunitario. 2) En particular, se ocupará de todas las ineficiencias, fallas, disfunciones o prácticas viciadas, sistemáticas y generalizadas que verifique en un determinado comportamiento administrativo o de servicio. 3) Podrá igualmente canalizar las propuestas o sugerencias de vecinos, entidades de bien público y demás instituciones representativas, relativas a cuestiones de interés comunitario o asuntos de la administración en la esfera municipal".

La norma también hace referencia a la continuidad de la actividad de la defensoría, aun en los períodos en que el Concejo Deliberante no se encuentre en tiempo de sesionar ordinariamente.

Todos los poderes públicos, personas físicas o jurídicas pertenecientes a la órbita municipal están obligados a prestar colaboración en forma eficaz y rápida, según lo impongan las circunstancias del caso.

En cuanto a las potestades del Defensor Ciudadano, carece de competencia para modificar, revocar, sustituir o anular los actos, contratos o reglamentos de las autoridades municipales, o para obligarlas a obrar en un sentido determinado en cuanto a sus actividades específicas. Sin embargo, podrá sugerir la modificación de los criterios empleados para la realización de los actos u omisiones de aquellas autoridades. El Defensor Ciudadano podrá formular a los funcionarios: advertencias, recomendaciones, recordatorios de sus deberes legales o funcionales y propuestas para la adopción de medidas generales o especiales. En todos los casos, las autoridades mencionadas deberán responder por escrito en un plazo no mayor a los treinta días.

El Defensor Ciudadano deberá presentar al Concejo Deliberante un informe anual donde dará cuenta de la gestión realizada. Cuando la gravedad, urgencia o trascendencia pública de un hecho lo imponga, el Defensor podrá presentar un informe especial que dirigirá al Concejo a través de la Comisión de Enlace.

En la presentación del Segundo Informe de Gestión de la Defensoría Ciudadana, su titular, la Dra. María Monserrat Lapalma, manifestó que el aumento de los reclamos que se presentan ante dicho organismo refleja la falta de asistencia jurídica en la materia administrativa municipal: "Podrá observarse en lo estadístico el aumento notable de las quejas recibidas; ello tiene un lado positivo, que es la toma de conciencia de muchos más que conocen y pretenden satisfacer sus derechos. Su lado negativo remite al continuo agravamiento de la marginación social y a que los vecinos dicen, no tener dónde recurrir ante actos arbitrarios o injustos que puedan imponer las autoridades o empresas que ejercen prerrogativas públicas, con la lógica de los privados. La Defensoría trata entonces, desde los recursos materiales y los elementos humanos con que cuenta, de extender la cultura del ejercicio de los derechos como resistencia ante los abusos del poder, particularmente atendiendo los

sectores más vulnerables de los mismos, que cada vez son mayores".

El informe citado contiene una estadística de expedientes llevados por la Defensoría Ciudadana desde el 1/10/1998 hasta el 21/5/2001. Fueron analizadas y agrupadas por los temas un total de 1679 causas.

Dividiremos las cuestiones tratadas con el siguiente criterio temático:

Áreas Temáticas: Cantidad de reclamos - Porcentaje

Servicios Públicos: 566 - 33.76

Municipalidad: 364 - 37.83

Otros: 749 - 28.41

TOTAL: 1679 - 100%

Los expedientes iniciados por problemáticas vinculadas con el municipio platense son los siguientes:

Áreas del Municipio: Cantidad de reclamos - Porcentaje

Dto. Ejecutivo: 27 - 1.61

Concejo Deliberante: 13 - 0.78

Centros Comunales: 48 - 2.86

Control Sanitario: 17 - 1.01

Control Urbano: 237 - 14.14

Electromecánica: 35 - 2.09

Ente Sur: 4 - 0.24

Gestión Pública: 2 - 0.12

Obras y Proyectos: 57 - 3.40

Planeamiento: 11 - 0.66

Política Ambiental: 183 - 10.92

TOTAL: 634 - 37.83%

Los reclamos presentados por deficiente funcionamiento de los servicios públicos han sido los siguientes:

Servicio Público: Cantidad de reclamos - Porcentaje

Camuzzi Gas: 13 - 0.78

Edelap: 126 - 7.52

Osba: 49 - 2.92

Azurix: 242 - 14.44

Telefónica de Arg.: 75 - 4.47

Telefonía Celular: 46 - 2.74

Transporte: 15 - 0.89

TOTAL: 566 - 33.76%

Es auspicioso que en todas las localidades de la provincia se instalen estas defensorías ciudadanas, a fin de acercar a las personas que lo requieran un servicio gratuito de asesoramiento y patrocinio especializado en los conflictos con las administraciones municipales y las prestadoras de servicios públicos locales.

#### V. LA REFORMA CONSTITUCIONAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La reforma constitucional estableció una nueva forma de estado de derecho, donde el control de legalidad debe estar acompañado de la efectividad de los deberes de acción positiva del Estado provincial y de la protección de los derechos que de esta acción resultan, transformando de esta forma los contornos y funciones de la Administración Pública provincial.

El Estado provincial garantiza, a través de la nueva Carta Magna, entre otras, las siguientes conductas: a) la promoción del desarrollo integral de las personas, garantizando la igualdad de oportunidades y la efectiva participación de todos en la organización política, económica y social (art. 11 CPBA.); b) la tutela judicial continua y efectiva (art. 15 CPBA.); c) políticas de conservación y recuperación del medio ambiente (art. 28

CPBA.); d) la eliminación de obstáculos económicos sociales o de cualquier otra naturaleza, que afecten o impidan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales (art. 36 CPBA.); e) la educación para el consumo y el establecimiento de procedimientos eficaces para la prevención y resolución de conflictos (art. 38 CPBA.); f) la fiscalización de las normas laborales y propiciar el pleno empleo (art. 39 CPBA.); g) los regímenes de seguridad social (art. 40 CPBA.); h) el reconocimiento de las entidades intermedias, gremiales, sociales y económicas, fomentando la organización y desarrollo de cooperativas y mutuales (art. 41 CPBA.); i) la investigación científica y tecnológica (art. 43 CPBA.); y j) el desarrollo de políticas protectoras del patrimonio cultural, histórico, arquitectónico, arqueológico y urbanístico.

Estas conductas activas que le son ordenadas a la Administración por la nueva Constitución, hacen nacer en cabeza de los ciudadanos los siguientes derechos: a) a la igualdad de oportunidades y no discriminación; b) a la tutela judicial efectiva; c) a un ambiente sano; d) a la protección social; e) a la educación; f) a la protección laboral; g) a la seguridad social; h) a la asociación en entidades intermedias, gremiales, sociales y económicas.

Del texto constitucional se puede inferir la constitución de un nuevo estatuto institucional de la Administración Pública provincial, enmarcado en un estado "social" de derecho. Este rol activo en materia social que debe desempeñar la Administración local, como vimos, trae consigo el nacimiento de nuevos derechos en cabeza de los administrados. Esta situación debe estar acompañada por la modificación de los fundamentos que tradicionalmente le otorgaron al Estado una posición privilegiada dentro del proceso contencioso administrativo.

El sistema de justicia administrativa vigente al momento de la reforma constitucional no permitía el desarrollo de los derechos que la nueva Constitución otorgó a la ciudadanía y, debido a las características que fueron enunciadas en el capítulo anterior, se contraponen al derecho a la tutela judicial efectiva.

Los constituyentes acompañaron esta reforma de las funciones estatales y el nacimiento de nuevos derechos para los administrados con tres nuevas instituciones de control del poder público local: el Tribunal Social de Responsabilidad Política, el Defensor del Pueblo y la nueva Justicia Administrativa.

Fueron modificados por la Convención Constituyente los arts. 149 inc. 3, 151, 154 y 155 Constitución de 1889. La modificación de la organización jurisdiccional en materia administrativa quedó plasmada a través de los siguientes artículos de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires:

Art. 166 : "Los casos originados por la actuación u omisión de la Provincia, los municipios, los entes descentralizados y otras personas, en el ejercicio de funciones administrativas, serán juzgados por tribunales competentes en los contencioso administrativo, de acuerdo a los procedimientos que determine la ley, la que establecerá los supuestos en que resulte obligatorio agotar la vía administrativa".

Art. 215 : "La Legislatura establecerá el fuero contencioso administrativo antes del 1/10/1997 y sancionará el Código Procesal respectivo, para su entrada en vigencia conjunta. Hasta tanto comiencen las funciones de los tribunales en lo contencioso administrativo, la Suprema Corte de Justicia decidirá, en única instancia y juicio pleno, todas las causas correspondientes al referido fuero que se hubieren iniciado, hasta su finalización".

A partir de estas normas, la Constitución provincial atribuyó el juzgamiento de las causas contencioso administrativas a tribunales especializados en la materia, suprimiendo el conocimiento de estas contiendas a la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires, quien entendía en forma originaria y exclusiva.

El Poder Legislativo organizó legalmente el nuevo Fuero Contencioso Administrativo a través de la ley 12074 (LA 1998-A-635), que dispuso la creación de una única instancia ordinaria y otra instancia de casación con tribunales colegiados.

Los tribunales de única instancia se encontraban descentralizados, ya que tenían su asiento en la ciudad de La Plata y en el interior de la provincia. La Cámara de Casación tendría su asiento en la capital provincial.

Posteriormente la Casación fue reemplazada por Cámaras de Apelación en lo Contencioso Administrativo, mediante la ley 12310 .

El nuevo fuero resuelve el obstáculo de la centralización del antiguo sistema que dificultaba el acceso a la justicia administrativa de los habitantes de la provincia que no tienen su domicilio en la ciudad de La Plata. Ha dicho la Dra. Richero que "la descentralización apareja la existencia de mayor caudal de decisiones susceptibles de ser impugnadas en la instancia ante la Cámara, al ampliarse la justiciabilidad de comportamientos de autoridades administrativas que a la fecha no tenían control judicial, como así numerosos casos cuyo juzgamiento correspondía a otros tribunales pasarán a ser atendidos por los tribunales contencioso administrativos" (82).

## VI. CONCLUSIONES

En este trabajo hemos pretendido estudiar el acceso a la justicia en el ámbito donde el derecho a la tutela judicial efectiva es caro al poder político: el control jurídico de la actuación del Estado.

Recordemos que el control judicial de la Administración es una pieza clave en la lucha contra las inmunidades del poder. Dijo Alexis de Tocqueville: "Es de la esencia del poder judicial ocuparse de intereses particulares y dirigir complacidamente sus miradas sobre los pequeños objetos que se presentan a su vista; es también de la esencia de ese poder, si no acudir por sí mismo en auxilio de aquellos que son oprimidos, estar sin desmayo a la disposición del más humilde de ellos. Por débil que se le suponga a éste, puede siempre forzar al juez a escuchar su reclamación y responder a ella. Tal poder es por ello especialmente aplicable a las necesidades de la libertad en un tiempo en que el ojo y la mano del soberano se introducen sin cesar en los más pequeños detalles de las acciones humanas, y donde los particulares, demasiado débiles para protegerse por sí mismos, están también demasiado aislados para poder contar con la ayuda de sus semejantes. La fuerza de los tribunales ha sido, en todos los tiempos, la más grande garantía que se puede ofrecer a la independencia individual, pero esto es, sobre todo, verdadero en los siglos democráticos; los derechos y los intereses particulares estarían siempre en peligro si el poder judicial no creciese y no se extendiese a medida que las condiciones se igualan" (83).

Como vimos, el derecho a la tutela judicial efectiva es un derecho que tienen todos los seres humanos por el solo hecho de ser hombres, y que en nuestro país está protegido desde la cúspide del ordenamiento jurídico nacional y provincial.

Quedó suficientemente probado que en la provincia de Buenos Aires el derecho a la protección jurisdiccional del ciudadano frente al poder público no está garantizado por el Estado provincial.

La Constitución provincial incorporó a nuestro ordenamiento jurídico tres instituciones destinadas a controlar el poder político y evitar la corrupción: la Justicia Contencioso Administrativa, el Defensor del Pueblo y el Tribunal Social de Responsabilidad Política. A siete años de su incorporación, ninguno funciona.

La estructura actual de la justicia administrativa no prevé las garantías suficientes a los particulares para poder accionar contra el Estado provincial o los municipios. La apariencia del control judicial del poder cumple una función trascendente, que es legitimar la actividad estatal.

El control jurisdiccional de la actividad estatal sigue siendo el camino para otorgar la cuota de poder que la ciudadanía debe conservar en un sistema verdaderamente republicano y democrático.

El sistema político en el cual vivimos desarrolla, a través del Estado y sus infinitas redes de poder, las condiciones sociales, económicas, culturales y jurídicas que dan como resultado una escasa efectividad del derecho a la tutela judicial.

Los condicionantes sociales del acceso a la justicia, tanto económicos como culturales, empeoran día a día, sin que el poder modifique las causas que generan la privación por parte de la población de los derechos humanos que le otorga el ordenamiento jurídico.

Enseña Michel Foucault (84) que en los sistemas sociales modernos los individuos que ejercen el poder imponen su "modelo de verdad" al resto de la población, a partir de las condiciones políticas. Al respecto dice que "las condiciones políticas y económicas de existencia no son un velo o un obstáculo para el sujeto de conocimiento sino aquello a través de lo cual se forman los sujetos de conocimiento y, en consecuencia, las relaciones de verdad. Sólo puede haber ciertos tipos de sujetos de conocimiento, órdenes de verdad, dominios de saber, a partir de condiciones políticas, que son como el suelo en que se forman el sujeto, los dominios de saber y las relaciones con la verdad".

La dificultad de apartarse de un determinado "modelo de verdad" está dada en que el propio sujeto de conocimiento está constituido dentro de las estructuras políticas que generaron dicha "verdad" (85). Dice Foucault que "aun en la ciencia encontramos modelos de verdad cuya formación es el producto de las estructuras políticas que no se imponen desde el exterior al sujeto de conocimiento sino que son, ellas mismas, constitutivas de éste".

El "modelo de verdad" que subyace en el sistema de justicia administrativa bonaerense, previo a la reforma constitucional de 1994, establece que el Estado debe actuar libremente, limitado únicamente por un restringido control judicial. La contracara de la limitación del control es la limitación del acceso a la justicia.

Las modificaciones incorporadas en la reforma constitucional, al introducir la efectiva protección de los derechos humanos, transformaron el sistema judicial administrativo, teniendo como "modelo de verdad" la efectiva tutela judicial de los ciudadanos y el amplio control del poder político. Este modelo es producto de un sistema político democrático estructurado en un real "estado de derecho".

También hay que decir que la situación actual de la justicia administrativa, con el manifiesto desconocimiento de la Constitución provincial, la eliminación de todos los sistemas institucionales de control que generan la privación sistemática de justicia administrativa, es producto de una estructura política autoritaria. El Estado bonaerense está violando el sistema de derechos humanos.

Como hemos visto, luego de períodos históricos donde los derechos humanos no fueron respetados por los gobiernos, las sociedades reaccionaron buscando, en las formas que moldean un nuevo estado de derecho, las garantías jurídicas que protejan a los ciudadanos. Así ocurrió en nuestro país con la incorporación al ordenamiento jurídico de una serie de tratados internacionales protectores de los derechos humanos.

Sin embargo, muchas veces, la realidad no refleja la protección de los derechos que garantiza nuestro sistema jurídico. En nuestro país tenemos un sistema legal que se caracteriza por la diferencia entre sus ideales y su cotidiana realidad.

Esta asimetría entre el sistema formal y la realidad es planteada por Gordillo, al decir que "emergiendo o habiendo emergido algunos de nuestros países de las autocracias, y restituidos en muchos de ellos los mecanismos democráticos, suscribiendo incluso la sumisión al orden jurídico supranacional de los derechos humanos, han pervivido sin embargo en cada sistema jurídico interno una enorme cantidad de trazos derivados de los períodos autoritarios a punto tal que por momentos sólo cabe preguntarse, por lo menos entre nosotros, si ha tenido impacto o repercusión práctica alguna la suscripción de los tratados internacionales" (86).

No obstante vivir en una democracia formal, subsiste en la provincia de Buenos Aires una administración y una sociedad autoritaria. Como dijo Gordillo, todos manifestamos querer vivir en un estado de derecho, en una sociedad democrática y pluralista, sin embargo parecíamos dormir en paz, en la creencia de que estamos en un estado de derecho porque tenemos administración y legislación, cuando en verdad no tenemos Poder Judicial (87). El estado de derecho no deja de ser una ilusión colectiva; el control de la administración y la lucha contra la corrupción, una declamación vacía.

En realidad, el valor que le damos a estos principios y actividades de control debe ser meritudo por las conductas y acciones concretas que desarrollemos, y no por los discursos que de ellas hagamos.

El abuso de las palabras ya fue denunciado por los revolucionarios franceses, quienes publicaron en un escrito titulado "l'abus des mots" que "el abuso de las palabras es uno de los principales medios que se ha empleado para someter a servidumbre a los pueblos... Cuidemos, pues, ciudadanos, de no dejarnos engañar por las palabras, cuando el poder ejecutivo ha llegado al colmo de imponernos el sentido de ciertas expresiones... nos cargará de cadenas hablándonos de libertad".

En la provincia de Buenos Aires no podemos cerrar los ojos o hacernos los distraídos frente a la violación del derecho al acceso a la justicia. No podemos hacer como el avestruz y esconder la cabeza para no ver cómo el poder desprecia y desconoce, a plena luz del día y con todo desparpajo, la Constitución provincial. Debemos recuperar, en un marco de consenso, la función que le cabe al derecho de restringir el abuso de poder por parte de quienes lo detentan.

Hay que rescatar, valorar y profundizar las experiencias de participación, descentralización y control que nos dejan las Defensorías Ciudadanas que cumplen con su función de fiscalizar el poder y defender al ciudadano, fundándose en normas democráticas de consenso republicano.

El camino para hacer realidad los derechos humanos de la población sigue siendo la profundización de la tutela de estos derechos a través de la internacionalización de nuestro sistema jurídico.

Como ha dicho Foucault en su trabajo titulado "Frente a los gobiernos, los derechos humanos": "Existe una ciudadanía internacional que tiene sus derechos, sus deberes, y que nos compromete a levantarnos contra todo abuso de poder, cualquiera sea su autor y cualesquiera sean sus víctimas. Después de todo, todos nosotros somos gobernados y por esa razón solidarios. Los gobiernos, al ocuparse del bienestar de las sociedades, se arrojan el derecho a contabilizar en términos de ganancias y de pérdidas las desgracias de los hombres provocadas por sus decisiones o toleradas con sus negligencias. Un deber de esta ciudadanía internacional es el de hacer valer a los ojos y los oídos de los gobiernos los sufrimientos de los hombres, de los que no es verdad que no sean responsables. El sufrimiento de los hombres nunca debe ser mudo residuo de la política, sino que, por el contrario, constituye el fundamento de un derecho absoluto a levantarse y a dirigirse a aquellos que detentan el poder... La voluntad de los individuos debe incardinarse en una realidad que los gobiernos han pretendido monopolizar. Ese monopolio es el que hay que socavar poco a poco y día a día" (88).

El efectivo cumplimiento de los derechos humanos depende en gran medida de la profundización de los sistemas de control de la administración, del aumento de la participación ciudadana y de la inclusión de los sectores marginados de la sociedad.

Concluimos citando las palabras de Rudolph Von Ihering: "Resistir a la injusticia es un deber del individuo para consigo mismo, porque es un precepto de la existencia moral; es un deber para con la sociedad, porque esta resistencia no puede ser coronada con el triunfo, más que cuando es general" (89).

NOTAS:

(1) Ver Maljar, Daniel E. y Cabral Pablo O., "Responsabilidad del Estado por no poner en marcha la nueva justicia administrativa bonaerense", JA 2000-IV-1285 .

(2) Art. 18 CN.: "Ningún habitante de la Nación puede ser penado sin juicio previo fundado en ley anterior al hecho del proceso, ni juzgado por comisiones especiales, o sacado de los jueces designados por la ley antes del hecho de la causa. Nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo; ni arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente. Es inviolable la defensa en juicio de la persona y de los derechos. El domicilio es inviolable, como también la correspondencia epistolar y los papeles privados; y una ley determinará en qué casos y con qué justificativos podrá procederse a su allanamiento y ocupación. Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormentos y azotes. Las cárceles de la Nación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice".

(3) Ampliar en Badeni, Gregorio. "Instituciones de Derecho Constitucional", Ed. Ad-Hoc, p. 658; Linares Quintana, Segundo V., "Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional", 1979, Ed. Plus Ultra.

(4) Corte Sup., Fallos 310:1797 (JA 1987-III-324); 312:1132 (JA 1989-IV-131).

(5) Publicado en LL 1988-A-208.

(6) Ampliar en Amadeo, José L., "Privación de justicia. Según la jurisprudencia de la Corte", 1998, Ed. Ad-Hoc.

(7) Corte Sup., Fallos 305:504 .

(8) Morello, Augusto M., "El proceso justo. Del garantismo formal a la tutela efectiva de los Derechos", 1994, Ed. Platense/Abeledo-Perrot, p. 230.

(9) Hitters, Juan C., "Derecho Internacional de los Derechos Humanos", 1993, Ed. Ediar.

(10) Sommermann, Karl P., "La justicia administrativa alemana", en la obra conjunta "La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado", 1993, Ed. Civitas, Madrid, p. 33 y ss.

(11) Sommermann, Karl P., "La justicia administrativa alemana" cit., p. 50.

(12) Conf. Molas, Isidre, "Derecho Constitucional", 1998, Ed. Tecnos, Madrid, p. 33. Expresó el mencionado autor que "la Constitución española de 1978 es el resultado de un proceso de cambio político, realizado por vía pacífica, a lo largo de un período de tiempo más bien dilatado, que hizo posible el tránsito desde la dictadura franquista hasta la democracia. Este proceso se realizó de acuerdo con las exigencias de legalidad del sistema anterior, que se había ya reformado en lo imprescindible entre 1976 y 1977, pero cuyas leyes fundamentales se mantuvieron vigentes hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1978".

(13) La guerra civil española tuvo su origen en una sublevación militar en Marruecos que fue encabezada por el general Francisco Franco, extendiéndose rápidamente en toda la península Ibérica, iniciando una cruenta guerra interna que causó cerca de un millón de muertos y en la que intervinieron soldados italianos, alemanes y portugueses. Después de terribles batallas (Toledo, Madrid, Brunete, Belchite, Teruel, Bilbao, Guadalajara, El Ebro, etc.), en las que triunfaron en forma indistinta los dos bandos, los nacionalistas se impusieron y entraron victoriosos en Barcelona (26/1/1939) y luego en Madrid (28/3/1939).

(14) El art. 9.3 Constitución española dice: "La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos".

(15) Molas, Isidre, "Derecho Constitucional" cit.

(16) Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 20/7/1997, reproducida en el libro de Jesús González Pérez, "El derecho a la tutela jurisdiccional", 1984, Ed. Civitas, Madrid, p. 31.



(17) Colautti, Carlos E., "El Pacto de San José de Costa Rica", 1989, Ed. Lerner; Travieso, Juan A., "Derechos Humanos y Derecho Internacional", 1996, Ed. Heliasta; Gordillo, Agustín, "Derechos Humanos", Fundación de Derecho Administrativo, 1997.

(18) Art. 8 : "1) Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter. 2) Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal; b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada; c) concesión al inculcado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa; d) derecho del inculcado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor; e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculcado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por ley; f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos; g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y; h) derecho a recurrir del fallo ante juez o tribunal superior. 3) La confesión del inculcado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza. 4) El inculcado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos. 5) El proceso penal debe ser público, salvo en los que sea necesario para preservar los intereses de la justicia".

(19) Publicado en LL 2000-F-594 con comentario del Dr. Carlos A. Botassi, "Habilitación de la instancia contencioso administrativa y derechos humanos", p. 1 y ss.

(20) Sup. Corte Bs. As., causa B 51435 caratulada "Bymo S.C.A. v. Provincia de Buenos Aires (OSBA.) s/demanda contencioso administrativa", sent. del 14/6/1996.

(21) Rosatti, Horacio, "El derecho a la jurisdicción antes del proceso", 1984, Ed. Depalma.

(22) Pérez Solla, María F., "La justicia lenta ¿Es justicia?", LL 1998-D-679.

(23) González Pérez, Jesús, "El derecho a la tutela jurisdiccional", 1989, Ed. Civitas, Madrid, p. 43 y ss. Al respecto dice que "el derecho a la tutela jurisdiccional despliega sus efectos en tres momentos distintos: primero, en el acceso a la Justicia; segundo, una vez en ella, que sea posible la defensa y obtener solución en un plazo razonable, y tercero, una vez dictada la sentencia, la plena efectividad de sus pronunciamientos. Acceso a la jurisdicción, proceso debido y eficacia de la sentencia". Ampliar en Botassi, Carlos, "Ejecución de sentencias contra el Estado en el nuevo proceso contencioso administrativo de la provincia de Buenos Aires", LL 2000-E-1116.

(24) Conf. Berizonce, Roberto O., "Efectivo acceso a la justicia", 1987, Ed. Platense, p. 12 y ss.; "como correlato de todo lo anterior, se ha gestado la existencia en los diversos confines del mundo contemporáneo de un vasto movimiento por el acceso a la justicia, que no se limita a la justicia en su sentido judicial, sino que abarca áreas mucho más vastas, como el acceso a la educación, a la salud, al trabajo, al descanso, etc., es decir a las distintas reivindicaciones consustanciales al Estado social".

(25) García de Enterría, Eduardo, "Sobre los derechos públicos subjetivos", Revista Española de Derecho Administrativo n. 6, julio-septiembre 1975, p. 427 y ss.

(26) Padilla, Miguel M., "La tutela del debido proceso legal mediante la acción de amparo", ED 113-349.

(27) Valcarce, Arodín, "El derecho a la jurisdicción y el acceso a la justicia", JA 1996-736 y ss. Al respecto, dice: "Las garantías constitucionales son todas aquellas instituciones que, en forma expresa o implícita, están establecidas en la ley fundamental para salvaguarda de los derechos constitucionales y del sistema constitucional. En el marco constitucional, las garantías son los medios que la ley fundamental pone a disposición de los hombres para sostener y defender sus derechos frente a las autoridades, los individuos y los grupos sociales y sin las cuales el reconocimiento de estas últimas será un simple catálogo de buenas intenciones. La garantía es el instrumento que la ley otorga al individuo para que, por su intermedio, pueda hacer efectivo cualquiera de los derechos que esa misma ley le reconoce y el instrumento que tiene el sistema

constitucional para asegurar su subsistencia".

(28) Padilla, Miguel M., "La tutela del debido proceso legal mediante la acción de amparo" cit.

(29) Capelletti, Mauro, "Acceso a la justicia", Revista del Colegio de Abogados de La Plata, año XXXVIII, número especial, p. 248: "Si bien es cierto 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 los resultados a menudo tardíos de los procedimientos jurisdiccionales, que para quien carezca en cambio de tales requisitos económico-culturales".

(30) Capelletti, Mauro, "La justicia de los pobres en proceso, ideologías, sociedad", traducido por Sentís Melendo y Banzhaff, 1974, Ed. Ejea, p. 143.

(31) Tedesco, Juan C., "Conceptos de socialización de la educación", 1986, Ed. Grupo, p. 99 y ss. "Toda sociedad, en tanto creación del hombre que tiene existencia objetiva, debe ser internalizada por los individuos que la componen. Dicho en otros términos, para que un individuo forme parte de una sociedad es necesario un proceso formativo mediante el cual se aprenden, se interiorizan, los elementos que definen la participación en dicha sociedad (lenguaje, esquemas de conducta, esquemas legitimadores, etc.). Desde este punto de vista la educación es socialización y, como tal, constituye un fenómeno necesario en toda estructura social que pretenda perdurar".

(32) García de Enterría, Eduardo, "La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa", 1994, Ed. Alianza, Madrid: "Resulta evidente que donde más habría de operar la influencia de la lengua de los derechos y de la libertad era precisamente en el campo jurídico. El primer objetivo de la Revolución fue, entre sus ensoñaciones y pulsiones, construir una nueva sociedad política y a ello se dispuso con resolución desde sus primeros pasos. Resultaba necesario para ello un nuevo Derecho que, abandonando los principios del orden jurídico del Antiguo Régimen, hiciese posible la implantación del sistema de la libertad y de la igualdad que propugnaba. Este nuevo derecho, dada la magnitud y la osadía de los principios revolucionarios, habría de ser, simultáneamente, un nuevo Derecho Público, que articulase en una nueva relación a los ciudadanos y al poder que de ellos mismos emanaba, y un nuevo Derecho Privado, que permitiese a una sociedad al fin igualitaria y despojada de privilegios, una sociedad abierta y libre, su funcionamiento propio, fluido y espontáneo..."; p. 45.

(33) Bobbio, Roberto, "Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política", 1999, Ed. Fondo de Cultura Económica, México D. F., p. 110 y ss.

(34) García de Enterría, Eduardo, "La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa", "quien gana la batalla de las palabras puede ganar normalmente la posición política dominante, puesto que su discurso pasa a ser el discurso autorizado, o más propiamente, el que tiene autoridad. La lengua del poder va a intentar convertirse inmediatamente en la lengua del Derecho", p. 29.

(35) García de Enterría, Eduardo, "La Revolución Francesa y la aparición de una nueva lengua de los derechos", Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP., t. XXXII, p. 19: "La Revolución fue, así, desde sus orígenes, justamente, una guerra de palabras, una genuina logomaquia, que da lugar a un conjunto de estrategias ofensivas y defensivas desplegadas para el dominio del Poder de Lenguas".

(36) Tenti Fanfani, Emilio, "Escuela y política. Formación del ciudadano del año 2000", en la obra dirigida por Filmus, D., "¿Para qué sirve la escuela?", 1993, Ed. Tesis - Grupo Editorial Norma, explica al respecto este autor que "para que las reglas, las normas o las leyes de una configuración social existan en forma eficaz, orientando las prácticas, deben existir no sólo fuera del sujeto, es decir en la objetividad de las cosas sociales sino también en el interior de los sujetos bajo la forma de creencias, valoraciones y predisposiciones, es decir, inclinaciones a hacer ciertas cosas y no otras. Mientras que la democracia como institucionalidad objetiva se instaura (en una constituyente, por ejemplo), la democracia como predisposición incorporada en los sujetos se aprende en un proceso que lleva tiempo. Mientras que la primera cuestión se resuelve en el plano de lo jurídico-político, la segunda se dirime en el nivel de lo pedagógico, en sentido amplio", p. 54.

(37) José G. Sacristán establece como funciones y fines de la escolarización los siguientes: a) la fundamentación de la democracia, b) el estímulo al desarrollo de la personalidad del sujeto, c) la difusión e incremento del conocimiento y de la cultura en general y d) la inserción de los sujetos en el mundo.

(38) Tedesco, Juan C., "El nuevo pacto educativo. Educación, competitividad y ciudadanía en la sociedad moderna", 1995, Ed. Alauda Anaya, Madrid, p. 29 y ss. Agrega el autor: "Como lo demuestran los análisis sobre el origen de la Nación, la democracia moderna nació bajo la forma nacional. A partir de la aparición del Estado-Nación, la legitimidad política dejó de fundarse en la dinastía o en la religión para basarse en la soberanía popular. La historia de los Estados nacionales y la historia del sufragio universal muestran la enorme importancia que tuvo la educación, entendida como proceso de socialización, en la construcción de la Nación democrática. La incorporación universal a la educación fue el instrumento a través del cual operó la integración política y, como lo muestran los análisis históricos del proceso de construcción nacional, la formación de la ciudadanía implicó la adhesión a la Nación por encima de cualquier otro vínculo, ya sea de tipo religioso, cultural o étnico".

(39) Emilio Tente Fanfani explica este proceso histórico diciendo que "todos los padres fundadores de los Estados modernos confiaron a la educación una misión fundamental: la constitución del ciudadano como miembro activo de la sociedad. El conocimiento (con sus componentes de instrucción y formación) se constituía, junto con la propiedad, en un requisito fundamental para la libertad. La condición de ciudadanía se asociaba con la capacidad de elegir y ésta, a su vez, suponía la posesión de ciertos criterios de percepción, de apreciación y valoración que no son de ninguna manera innatos, sino que se adquieren a través de un aprendizaje sistemático. La alfabetización y el dominio de estos elementos básicos del cálculo eran los elementos estructurales de ese capital cultural básico que se consideraba necesario para constituir al ciudadano de la República moderna", "Escuela y Política. Formación del Ciudadano del año 2000" cit., p. 51 y ss.

(40) En nuestro país, la Constitución Nacional garantiza el derecho de los ciudadanos a la educación. El art. 14 dispone que "todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio, a saber: ...de enseñar y aprender". Adolfo G. Ziulu ha dicho que "el derecho de aprender -derecho a la educación', en la terminología actual- hace referencia al derecho que tiene toda persona a educarse, y está generalmente admitido y ha sido reconocido en todas las declaraciones de derechos humanos". En 1994, tras la reforma constitucional, los perfiles de la educación pública fueron definidos, caracterizando dicha función como una responsabilidad indelegable del Estado que debe promover los valores democráticos, la igualdad de oportunidades, garantizando los principios de gratuidad y equidad. El derecho a la educación se halla reglamentado por la Ley Federal de Educación, y en el orden universitario la materia está regida por la Ley de Educación Superior. La provincia de Buenos Aires, a través de su Constitución, garantiza la educación pública, estableciendo en su sección octava el derecho humano a la cultura y educación, el objeto de la educación, las bases del sistema educativo, su gobierno y administración, y por último, la educación universitaria.

(41) No obstante ello, la educación formal de la población, luego de la transferencia del sistema educativo efectuada mediante ley 24049, es ejercida por los Estados provinciales y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta delegación, que ha sido promovida con el objetivo de descentralizar el sistema educativo a fin de democratizarlo, evidencia una política de subsidiariedad del papel del Estado Nacional en materia de educación.

(42) Larrandart, Lucila E., "Acceso a la justicia y tutela de los derechos de los ciudadanos", en la obra conjunta "El sistema penal argentino", Ed. Ad-Hoc, p. 199.

(43) Furter, Pierre, "La educación permanente dentro de las perspectivas del desarrollo", en el libro colectivo "Educación para el cambio social", 1984, Ed. La Aurora, p. 33 y ss.; "de esta interpretación de un hombre en formación se pueden sacar otras consecuencias fundamentales para la definición de las finalidades de una educación para nuestro tiempo. Así, la íntima correlación entre la construcción personal y la construcción o reconstrucción social explica por qué el humanismo ya no puede ser interpretado como un ideal de la formación cultural, sino como una tarea práctica que, de un lado, transforma las condiciones de vida para hacer de ese mundo inhumano o indiferente al hombre, un mundo humanizado; y del otro, estimula al hombre a transformarse en agente responsable y participe de una humanidad activa. Esta praxis humanizante sitúa a cada hombre dentro de un universo que pretende transformarlo en su mundo".

(44) Freire, Paulo, "La educación como práctica de la libertad", 1986, Ed. Siglo Veintiuno, México. Según este autor, el objetivo buscado es "una educación que fuese capaz de colaborar con el pueblo en la indispensable organización reflexiva de su pensamiento. Educación que procura los medios con los cuales será capaz de superar la conciencia mágica o ingenua de su realidad por una directamente crítica" (p. 106).

(45) Al igual que la pobreza, la falta de educación margina de la sociedad a un número creciente de personas en nuestro hemisferio sur, quitando legitimidad a los sistemas políticos y jurídicos de nuestras sociedades. Al

respecto dice Elías Neuman en su trabajo "La pobreza y la corrupción deslegitiman a las democracias incipientes, a la ley penal y a los derechos humanos", publicado en el libro colectivo en homenaje al Prof. Isidro de Benedetti, "De las Penas", 1997, Ed. Depalma, p. 350, que "la palabra democracia -y el discurso que ella engendra- no se corresponde con la realidad del mundo circundante que de hecho, la deslegitima. Aspiramos a que no sea éste un presente sin respuestas, pero es preciso bajar de la superficie a los profundos abismos: desde la pobreza y, menos aún, desde la miseria, el orden social no puede engendrar ciudadanos... Son cada vez más esos seres no exitosos para la vida que no prestan consenso, muy a su pesar, al estado de derecho y al sistema social establecido".

(46) De Rosa, José M., "El acceso a la Justicia para quienes carecen de medios: Conocimiento genérico por parte del carenciado de los derechos asignados".

(47) Bobbio, Norberto, "Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política", 1999, Ed. Fondo de Cultura Económica, México D. F., p. 33.

(48) Morello, Augusto M., "El proceso justo" cit., p. 332 y ss.: "Cada ciudadano dentro de su espectro, continuamente ensanchado, de las prerrogativas que con efectividad enuncia y reconoce la sociedad de nuestros días, es titular -o lo que es lo mismo, está legitimado con relación al mismo Estado- para exigir el acceso al cupo general de aquella información que le permite ubicarse respecto de cuáles son sus derechos en una situación convivencial particular y en la que está enclavado por soportarse en ella derechos y obligaciones que los otros -el propio Estado, las corporaciones o entidades intermedias y no sólo económicas, los terceros directa o reflejamente vinculados en la dinámica del tráfico- deben respetar aun por relacionarse de hecho o que se llevan a cabo por simple adhesión o, al fin, además, por la razón de formar parte de un grupo, categoría o sector social".

(49) Palazzi, Pablo y Méndez, Luis, "Un caso de derecho de acceso a la información pública", ED del 18/9/2001.

(50) Bobbio, Norberto, "Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política", 1999, Ed. Fondo de Cultura Económica, México D. F., p. 35.

(51) Sobre esta problemática, ampliar en Fernández, Eduardo A., "El costo del proceso y el acceso a la justicia", ED 177-1033; Rago, Carlos A., "El acceso a la justicia en nuestra época", JA 1998-IV-901; Morello, Augusto M., "Las nuevas exigencias de tutela (experiencias y alternativas para repensar la política procesal y asegurar la eficacia del servicio)", ED, passim; "Privación efectiva de justicia. Intento de ampliar su campo de acción", ED del 13/11/2000 y "Pobreza y Derecho", ED 193-819; Capelletti, Mauro, "Acceso a la justicia. Conclusiones de un Proyecto Internacional de Investigación Jurídico Sociológico", traducción de Hitters, Juan C., p. 810 y Monticelli, Fernando A., "Acceso a la justicia para los carentes de recursos económicos", Revista del Colegio de Abogados de la Provincia de Buenos Aires n. 61, p. 11.

(52) Publicado en JA 1983-I-568. Agregó la Cámara: "El principio constitucional de igualdad ante la ley no se agota en la mera igualdad jurídica formal de las partes, sino que exige una igualación en concreto cuya premisa, ante la justicia, está constituida por el libre acceso a la jurisdicción".

(53) Según estadísticas del INDEC., el 32.7% de los habitantes del conurbano bonaerense y Capital Federal tienen sus necesidades básicas insatisfechas (3.900.000 personas). Sobre este total, 1.200.000 personas se encuentran por debajo de la línea de indigencia, por lo que no pueden ingerir la totalidad de los alimentos calculados en la canasta familiar.

(54) Según estadísticas de Equis, con proyección de datos EPH/Indec. Publicada en Página/12 el lunes 10/9/2001, ps. 2 y 3.

(55) Según estadísticas de Equis, con proyección de datos EPH/Indec. Publicada en Página/12 el lunes 10/9/2001, ps. 2 y 3.

(56) Ver informe "Clase social y marginación en las aulas", publicado en el diario Página/12, el día 22/10/2001, ps. 18 y 19.

(57) Ver Villareal, Juan, "La exclusión social", 1997, Ed. Norma.

(58) La evolución de la defensa de los carentes de recursos fue analizada por Berizonce, Roberto O., "Efectivo acceso a la justicia" cit., p. 47 y ss.

(59) Ley 12061 (LA 1998-A-602), sancionada el 11/12/1997 y publicada en el B.O. del 8/1/1998. Luego modificada por la ley 12097 (LA 1998-B-2025). Dice el art. 3 que "el servicio de Defensa Oficial se prestará por los defensores oficiales. Como colaboradores de éstos podrán incorporarse a las defensorías abogados de la matrícula con las condiciones y responsabilidades que establezca la reglamentación".

(60) Ley 5177 (ALJA 1853-958-2-42), sancionada el 28/10/1947 y publicada en el B.O. del 13/11/1947. Al respecto dispone: "Art. 22 : cada Colegio Departamental establecerá un consultorio gratuito para pobres y organizará la asistencia jurídica a los mismos, de acuerdo al Reglamento. Art. 23 : en el consultorio de pobres, así como en la asistencia de éstos ante los Tribunales, deberá admitirse como practicantes a los estudiantes de Derecho que lo soliciten en el número, modo y condiciones que establecerá el Consejo Directivo".

(61) El art. 59 ley 5177 establece como obligación del abogado patrocinar o representar a los declarados pobres en los casos que la ley determina, y atender el consultorio gratuito del Colegio en la forma que establezca el reglamento interno.

(62) Asimismo, el art. 89 ley 5177 regula la asistencia que deben prestar en forma gratuita los procuradores, disponiendo que "es obligación de los procuradores: representar gratuitamente a los declarados pobres en los casos y modos previstos por la ley". El art. 114 dispone que "toda persona que haya obtenido a su favor declaratoria de pobreza en los casos en que medio resolución judicial fundada que así lo declare, tiene derecho a apoderar al procurador que resulte sorteado de la lista de inscriptos en la matrícula del tribunal donde se encuentre radicado o deba radicarse el juicio y al patrocinio de letrado en los casos en que la ley lo exija, todo ello gratuitamente; con cargo de satisfacer los honorarios que se regulen a los profesionales que interviniesen en su favor, cuando llegare a mejorar de fortuna".

(63) El Código Procesal Civil y Comercial regula el beneficio de litigar en el capítulo VI del título II del Libro I (arts. 78 a 86 ). El art. 78 dispone que "los que carecieren de recursos podrán solicitar antes de presentar la demanda o en cualquier estado del proceso, la concesión del beneficio de litigar sin gastos, con arreglo a las disposiciones contenidas en este capítulo".

(64) Rodríguez Fox, Alberto, "Litigantes pudientes y no pudientes", LL 1985-C-1130. Dice el autor, en relación con los costos procesales: "En la actualidad se repite el mismo proceso. Al litigante pudiente se le abren fáciles los caminos del litigio. Al no pudiente se le complica desde su inicio. Los gastos procesales implican una evidente injusticia, a quienes se les cierra el acceso a un reclamo que tal vez no han podido eludir y del que no pueden prescindir. Estos gravámenes en jurisdicción provincial, disminuirán quizás, el número de pleitos, ahuyentando a los más necesitados de justicia y la actividad judicial quedará reservada así a los más pudientes".

(65) Stephens, Otis H., "Derechos de igualdad de justicia y asistencia legal en Estados Unidos y Canadá", en la obra colectiva "Derechos Humanos comparados", Ed. Edisar, cap. 6, p. 167 y ss.

(66) Ampliar en Berizonce, Roberto O., "Efectivo acceso a la justicia" cit., p. 15 y ss.

(67) Establece el art. 46 PSJCR. que "para que una petición o comunicación presentada conforme a los arts. 44 o 45 sea admitida por la Comisión, se requerirá: a) que se hayan interpuesto y agotado los recursos de jurisdicción interna, conforme a los principios del Derecho Internacional generalmente reconocidos... 2. Las disposiciones de los incs. 1a y 1b del presente artículo no se aplicarán cuando: a) no exista en la legislación interna del Estado de que se trata el debido proceso legal para la protección del derecho o derechos que se alega han sido violados; b) no se haya permitido al presunto lesionado en sus derechos el acceso a los recursos de la jurisdicción interna, o haya sido impedido de agotarlos".

(68) Martiarena, Juan J., ob. cit.: "Lo importante es advertir que al incorporarse la Provincia de Buenos Aires a la Confederación, diseñó para sí un Poder Judicial comandado por un verdadero supertribunal, competente para resolver los eventuales conflictos entre los poderes locales y tratar, así, de alejar al máximo la posibilidad de intervención a la provincia. Fue precisamente a iniciativa de Buenos Aires que en la Convención Nacional Constituyente de 1860 se recortaron las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, quitándole la competencia que en 1853 se le había conferido para resolver, justamente, esa clase de conflictos", p. 2, nota al pie n. 6.

(69) Gordillo, Agustín, "Privación sistemática de justicia en la Provincia de Buenos Aires", LL 1995-D-299.

(70) Hutchinson, Tomás, "La proyectada reforma constitucional en la Provincia de Buenos Aires. Oportunidad para cambiar la justicia contencioso administrativa", LL 1989-E-1254.

(71) Hutchinson, Tomás, "La proyectada reforma constitucional en la Provincia de Buenos Aires. Oportunidad para cambiar la justicia contencioso administrativa" cit., p. 1257: "El derecho a la efectividad de la tutela jurisdiccional no constituye en modo alguno una conquista del estado de derecho. La organización del poder público de modo que quede garantizada la justicia le viene impuesta a todo Estado por principios superiores que el derecho positivo se limita a reconocer... Tal como están las cosas en la Provincia de Buenos Aires, un particular de modestos recursos económicos que habita lejos del asiento de la Suprema Corte no acude al tribunal si la cuestión a dilucidar no es importante económicamente. Ante tal dificultad adopta una actitud de pasividad; existe una auténtica resignación a la justicia. El sacrificio, la pasividad, la resignación, son reacciones debidas, principalmente, a que el juez natural es inaccesible por la distancia y el costo consiguiente. De qué sirve que las Constituciones -nacional y provincial- aseguren el acceso a la justicia al permitir una instancia judicial al menos suficiente y adecuada o que lo propio hagan los pactos internacionales que suscribimos, si dicho acceso es prácticamente imposible por la distancia que existe para encontrar al juez natural de la causa".

(72) Una posición contraria a la supresión de la competencia originaria de la Suprema Corte sostuvo Miguel A. Marafuschi, "Reflexiones acerca de la conveniencia y oportunidad de la modificación de la competencia de la Suprema Corte de Buenos Aires en materia contencioso administrativa", LL 1989-E-1260.

(73) Decreto ley 7543/1969 (ALJA 1969-B-464) con las modificaciones introducidas por los decretos leyes 9140/1978 (ALJA 1978-B-1594), 9331/1979 (LA 1979-A-559), 9517/1980 (LA 1980-A-543), 9884/1982 y por las leyes 10250 y 11401 .

(74) Gordillo, Agustín, "La administración paralela", 1982, Ed. Civitas, Madrid, p. 137.

(75) Citado por el Dr. Carlos Constenla en el primer informe anual del Defensor del Pueblo de Vicente López del año 1999.

(76) Como se verá más adelante la justicia contencioso administrativa, que según la Constitución debía ponerse en funcionamiento el 1/10/1997, todavía sigue siendo una promesa. Otra institución de control del poder político creada constitucionalmente y que sigue en los papeles es el Tribunal Social de Responsabilidad Política contra la corrupción. El art. 3 Const. Prov. dice: "También agravan y lesionan la sustancia del orden constitucional los actos de corrupción. La ley creará el Tribunal Social de Responsabilidad Política que tendrá a su cargo examinar los actos de corrupción que pudieren cometer los funcionarios de los poderes públicos, provinciales y municipales".

(77) Constenla, Carlos R., "El Defensor del Pueblo y sus antecedentes históricos", "Los nuevos derechos", publicación del Defensor del Pueblo de Vicente López, Año 1, n. 1, p. 2. Explica que "en los últimos años, han proliferado en el mundo los Ombudsmen municipales o locales. El caso es que la sociedad observa cómo su ámbito vital está afectado por numerosas decisiones municipales: el urbanismo, el ordenamiento del tránsito, los servicios de salud, la limpieza y el alumbrado público, el transporte, la educación y la cultura, la defensa del consumidor, el medio ambiente, el ruido, etc. son, entre otros, condicionantes de nuestra vida diaria, y el bienestar de los vecinos depende de que los municipios gestionen eficazmente las competencias que poseen sobre esos aspectos de la vida urbana".

(78) Jiménez, E. y Vicente D., "La creación del Defensor del Pueblo comunal en Mar del Plata", ED del 24/4/2002.

(79) Ver García, María y Alonso, María, "Participación Pública y Autonomía Municipal. Provincia de Buenos Aires", 2001, publicado por la Fundación Ambiente y Recursos Humanos (FARN.).

(80) Constenla, Carlos R., "El Defensor del Pueblo y sus antecedentes históricos" cit., p. 2.

(81) Constenla, Carlos R., "Informe anual del Defensor del Pueblo de Vicente López", "Los nuevos derechos", publicación del Defensor del Pueblo de Vicente López, Año 1, n. 3, p. 1 y ss. En el primer informe anual presentado al Concejo Deliberante en el año 1999, dijo Constenla: "Otra referencia imprescindible a la institución del Defensor del Pueblo es el aumento de las desigualdades en la distribución de la riqueza... Esta creciente desigualdad en la distribución de la riqueza, se traduce en desigualdades similares en cuanto a la oportunidad de acceso a bienes básicos, tan relacionados con el efectivo disfrute de los derechos humanos civiles y políticos. Así por ejemplo, los costos que demanda acceder al servicio de la administración de justicia, desvirtúan el efectivo ejercicio de los derechos elementales. Como alguien alguna vez dijo, la justicia es gratuita, lo que cuesta son los medios de llegar a ella", p. 8.

(82) Richero, María J., "Los recursos en el proceso...", ob. cit., p. 79.

(83) Tocqueville, Alexis, "De la démocratie en Amérique", II, 1951, Ed. Gallimard, París, p. 331. Citado por Eduardo García de Enterría en su obra "La lucha contra las inmunidades del poder", 1983, Ed. Civitas, Madrid, p. 98.

(84) Foucault, Michel, "La verdad y las formas jurídicas", 1998, Ed. Gedisa, Barcelona, p. 32 y ss.

(85) Bourdieu, Pierre, "Razones prácticas", 1997, Ed. Anagrama, Barcelona; "para mostrar hasta qué punto resulta necesaria y difícil la ruptura con el pensamiento de Estado que está presente hasta en lo más íntimo de nuestro pensamiento habría que analizar la batalla que estalló recientemente en Francia, en plena guerra del Golfo, a propósito de un objeto a primera vista tan irrisorio como es la ortografía: la grafía correcta, designada y avalada como normal por el derecho, es decir por el Estado, es un artefacto social, muy imperfectamente fundado en razón lógica e incluso lingüística, que es producto de una labor de normalización y de codificación en todo análoga a la que también lleva a cabo el Estado en muchos otros ámbitos. Pero cuando, en un momento determinado del tiempo, el Estado, o uno de sus representantes se pone a reformar la ortografía, es decir a deshacer por decreto lo que el Estado había hecho por decreto, suscita de inmediato el alzamiento indignado de una gran proporción de quienes tienen que ver con la escritura, en el sentido más corriente, pero también en el sentido que suelen darle los escritores. Y, cosa destacable, todos esos defensores de la ortodoxia ortográfica se movilizan en nombre de lo natural de la grafía en vigor y de la satisfacción, experimentada como intrínsecamente estética, que proporciona el acuerdo perfecto entre las estructuras mentales y las estructuras objetivas, entre la forma mental socialmente instituida en los cerebros por el aprendizaje de la grafía correcta y la realidad misma de las cosas designadas por los términos correctamente grafiados: para quienes poseen la ortografía hasta el punto de estar poseídos por ella, la *ph* absolutamente arbitraria de *nénuphar* se ha vuelto tan evidentemente indisociable de la flor, que pueden invocar, con toda la buena fe del mundo, la naturaleza y lo natural para denunciar una intervención del Estado con el propósito de reducir lo arbitrario de una ortografía que es a todas luces fruto de una intervención arbitraria del Estado". Agregando: "El Estado es el resultado de un proceso de concentración de los diferentes tipos de capital, capital de fuerza física o de instrumentos de coerción (ejército, policía), capital económico, capital cultural o, mejor dicho, informacional, capital simbólico, concentración que, en tanto que tal, convierte al Estado en poseedor de una especie de metacapital, otorgando poder sobre las demás clases de capital y sobre sus poseedores".

(86) Gordillo, Agustín, "Derechos Humanos", Fundación de Derecho Administrativo, 1997, p. 13 y ss.

(87) Gordillo, Agustín, "Tratado...", ob. cit., t. 2, p. XIV-9.

(88) Foucault, Michel, "La vida de los hombres infames", 1996, Ed. Altamira, p. 211.

(89) Von Ihering, Rudolph, "La lucha por el derecho", 1958, Ed. Perrot, Colección Torre de Babel, p. 77.