

# Contenido

**pensar**JUSBAIRES

AÑO V. Nº 18 | DIC. 2018

**EDITORIAL DE LA PRESIDENTA DEL CONSEJO** ..... 3  
MARCELA I. BASTERRA

**DICIEMBRE 2018: UN MES PARA REFLEXIONAR**..... 5  
ALICIA PIERINI

**DECLARACIÓN DE INTERÉS POR EL TRABAJO REALIZADO  
POR LA “EDITORIAL JUSBAIRES”** ..... 6

**OPINIÓN**  
**EL JUICIO POR JURADOS: UNA DEUDA PENDIENTE PARA  
LOS PORTEÑOS** ..... 10  
GUSTAVO ADOLFO LETNER

**CLASE MAGISTRAL**  
**CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA JUSTICIA PORTEÑA** .....18  
DISERTANTE DRA. SANDRA DOSCH

**OPINIÓN**  
**ÉTICA Y DERECHOS DEL CONSUMIDOR** ..... 30  
CLAUDIA GÓMEZ CHIAPPETTA

**OPINIÓN**  
**DERECHO A LA SALUD. DIFICULTAD DE ACCESO,  
INJUSTICIA REMEDIABLE** ..... 44  
MARIELA ROSSEN

**OPINIÓN**  
**LA DEFENSA DEL PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO Y  
URBANO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y SU MARCO LEGAL ....** 48  
MARIANA PUCCIARELLO

**OPINIÓN**  
**LA PROTESTA SOCIAL, EL MUNDO DEL TRABAJO Y  
LA CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA.** .....58  
JORGE “QUITO” ARAGÓN Y RENATO L. VANNELLI VIEL

REVISTA

**pensar**JUSBAIRES

AÑO V. Nº 18 | DIC. 2018

directora

Dra. Alicia Pierini

comité asesor

Dr. Horacio Corti

Dra. Marta Paz

Dr. Gustavo Ferreyra

correctora

Nancy Sosa

diseño y producción

Editorial JusBaires

Diag. Julio A. Roca 530

[www.editorial.jusbaires.gob.ar](http://www.editorial.jusbaires.gob.ar)

Pensar JusBaires

Bolívar 177, 1º piso

[www.pensar.jusbaires.gob.ar](http://www.pensar.jusbaires.gob.ar)

Desarrollado por la Dirección de Informática y Tecnología del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires.

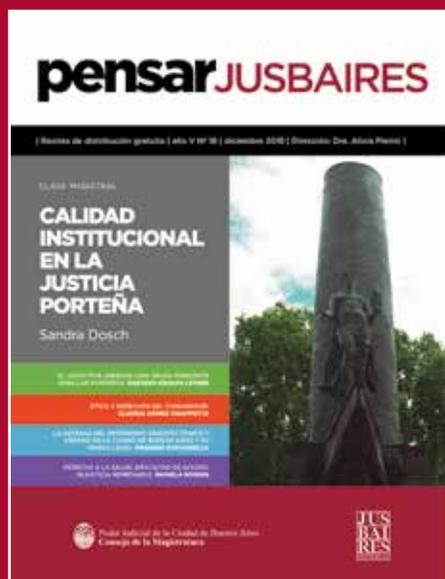
2018-44106861-APN-DNDA

DNDH Nº 5346502

Impresa en Casano Gráfica S.A.  
Ministro Brin 3932 (B1826DFY) Remedios de Escalada,  
Buenos Aires - Argentina  
Tel/Fax: 005411 42495562



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires  
Consejo de la Magistratura



**Foto de tapa:** Micaela Ermili

Monumento a la Cordialidad Argentina-Uruguay. Obsequio de la R.O.del Uruguay a la Ciudad de Buenos Aires con motivo de celebrarse los 400 años de su Primera Fundación por Pedro de Mendoza. Fueron sus artistas Antonio Pena y Julio Vilamajó.

Realizado en bronce a partir del desguace de un viejo crucero y del fundido de monedas de 10 centavos donadas por escuelas de Montevideo.

Fue donado en 1936 pero inaugurado en 1942. En 1962 fue emplazado en el Parque Lezama.



## EDITORIAL DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO

En cada publicación, PensarJusbaires nos convoca a participar en la construcción de un sistema judicial más justo e igualitario fundado en valores, normas y jurisprudencia en materia de Derechos Humanos.

Durante el período completo en el que me desempeñé como Consejera, y luego Presidenta del Consejo de la Magistratura apoyé cada una de sus ediciones, y si bien ésta es la última publicación durante mi gestión, será un honor seguir acompañando a este medio para que continúe cumpliendo la tarea que realiza a través de su valioso aporte para los integrantes del Poder Judicial porteño.

En mis años dentro del Consejo de la Magistratura de la Ciudad asumí compromisos que, a mi entender, son fundamentales para mejorar y ampliar el servicio de una justicia,

en sintonía con las demandas orgánicas de los ciudadanos.

Implementamos el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia con el objeto de diseñar acciones que favorezcan a la población más vulnerable de la Ciudad, construyendo un puente entre los ciudadanos y el Estado. Pretendimos delinear un ambicioso plan de herramientas de tutela efectiva, propias de un Estado que verdaderamente se comprometa a realizar acciones fundamentales que garanticen el acceso a la justicia. A la fecha, se han realizado numerosos encuentros, charlas y talleres en más de cuarenta (40) barrios, alcanzando a casi dieciséis mil personas (16.000) que fueron receptoras del Programa, cuyo eje central es la educación en derechos.

Desde siempre he sentido la obligación de contribuir para alcanzar una sociedad más justa, donde se respeten y se garanticen los derechos de género. A partir de mi rol en este organismo he tenido la oportunidad de trabajar en este sentido profundizando acciones desde diversas áreas.

En el mes de noviembre inauguraremos el Centro de Justicia de la Mujer, orientado a abordar los casos de violencia contra la mujer en cualquiera de sus formas, en un solo lugar, en simultáneo y de manera conjunta entre distintos organismos judiciales y gubernamentales. Este espacio es sólo uno de los tantos programas que el Consejo genera como mecanismo de gestión de conflictos y abordaje de los problemas de la comunidad local.

Otro tema al que siempre he dedicado especial interés es el Derecho de Acceso a la Información Pública, toda vez que no existe requerimiento más actual e importante para conseguir la credibilidad democrática, que un poder estatal responsable y permeable al escrutinio de los ciudadanos. Por ello, celebro el lanzamiento del portal JusBaires Abierto en el año 2016 y la elaboración del Protocolo de Acceso a la Información Pública del Poder Judicial, que posibilitan la difusión y transparencia de toda la información concerniente a la administración del Consejo.

Las nuevas tecnologías sin duda han contribuido a garantizar el derecho de acceso a la información y han modificado visiblemente la imagen de un Poder Judicial antiguo, caracterizado como un modelo decimonónico y vetusto.

En efecto, los avances informáticos son trascendentales para asistir a los ciudadanos en la concreción de los derechos de forma directa y eficiente. Ello queda de manifiesto en el diseño del Expediente Judicial Electrónico (EJE), que ha sido satisfactoriamente implementado en los Juzgados de los fueros Contencioso Administrativo y Tributario, y Penal, Contravencional y de Faltas.

Actualmente nos encontramos trabajando en la puesta en marcha del sistema en todos los organismos auxiliares –notificaciones, archivo,

depósito, entre otros– y en el acceso a los litigantes del Poder Judicial de la Ciudad –abogados particulares, defensor oficial, fiscal, asesor tutelar y mandatarios.

Igualmente, proyectamos que en el corto plazo todos los operadores judiciales puedan utilizar la firma digital y la notificación electrónica. Este nuevo sistema, aportará como principal beneficio la agilización de los procesos judiciales y administrativos, al despapelizar los expedientes, reduciendo los costos operativos de la Justicia y de la Administración.

Finalmente, quiero destacar el enorme trabajo que año a año realiza la Editorial Jusbaire, que a través de sus publicaciones facilita el acceso a las normas, jurisprudencia y doctrina jurídica de la Ciudad, ofreciendo a la ciudadanía obras de calidad que se encuentran disponibles de forma gratuita en su página web. Este año se han distribuido y vendido más de catorce mil (14.000) ejemplares y se han publicado cincuenta (50) títulos, sin contar aquellos que se encuentran aún en producción, lo que adiciona otras veintiocho (28) obras.

Resulta imposible mencionar en estas breves palabras todos los programas y proyectos que a lo largo de los años se han desarrollado. No quiero dejar de subrayar que todas y cada una de las personas que forman parte de este organismo son importantes para lograr el tan anhelado cometido de una justicia eficaz y transparente.

Quiero despedirme realizando una mención y agradecimiento especial desde lo más profundo de mi corazón, a todos los integrantes del Consejo de la Magistratura que durante estos cuatro (4) años me han acompañado permanentemente, priorizando siempre los derechos de la ciudadanía y las necesidades de los jueces/zas, empleados/as e integrantes del Poder Judicial de la Ciudad.

**MARCELA I. BASTERRA**

Presidenta del Consejo de la Magistratura de la  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires



## PALABRAS DE LA DIRECCIÓN

### DICIEMBRE 2018: UN MES PARA REFLEXIONAR

Cuando esta edición de **pensarJUSBAIRES** llegue a sus lectores ya se habrán conmemorado los 70 años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Fue en 1948, después de las sangrientas guerras, los bombardeos atómicos que arrasaron con Hiroshima y Nagasaki, y la capitulación de Japón, Alemania e Italia.

El triunfo de los aliados y la Conferencia de Yalta (1945) apresuraron diversas reuniones en el camino hacia más Acuerdos de Paz.

Se creó ese mismo año la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los primeros 51 países firmaron la Carta de las Naciones Unidas, entre ellos el nuestro. A partir de allí se fue preparando una Declaración Internacional que finalmente modificó el criterio inicial y adoptó en lugar de “internacional” la palabra “universal” que coadyuva con la palabra “humanidad”.

La secuencia **Universalidad - Derechos - Humanidad** fue el cambio de paradigma que transformó la Historia.

El 10 de diciembre de 1948 se proclamó ante todo el mundo la Declaración Universal de los Derechos Humanos. En nuestro país el entonces Presidente J. D. Perón ratificó inmediatamente la Declaración Universal. Argentina, que ya integraba las Naciones Unidas, ingresó ese mismo año a la Organización de Estados

Americanos (OEA), completando así su integración al mundo.

Recién 35 años después de la Declaración Universal, con la recuperación de la democracia, otro 10 de diciembre, el de 1983, nuestra sociedad puso en marcha la vigencia de los Derechos Humanos que habían sido conculcados.

Fue a partir de entonces que emergió la demanda por los Derechos Humanos después de años de dolor y pérdida de muchos compatriotas. Recién entonces se comprendió el valor de la paz, así como el castigo a quienes vulneraron los derechos humanos.

Hoy la sociedad entera sabe y comprende el sentido ético, jurídico y político de los Derechos Humanos. Son los derechos que abren la ruta hacia la paz y la justicia, los que permiten construir la memoria, con la verdad, con dignidad y con amor fraterno hacia el Pueblo y la Patria.

Cuando concluya este mes se habrán cumplido setenta años de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Este diciembre merece que reflexionemos sobre la justicia, sobre nuestra historia, sobre los derechos que se cumplen y los que no.

**ALICIA PIERINI**

Directora

# DECLARACIÓN DE INTERÉS POR EL TRABAJO REALIZADO POR LA “EDITORIAL JUSBAIRES”

*Versión taquigráfica de la sesión de la Legislatura porteña del 13 de septiembre de 2018*

## PROYECTO DE DECLARACIÓN

Exp. 2705-D-2018 – Autora:  
Dip. MUIÑOS, María Rosa

Declárese de interés de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el trabajo realizado por la “Editorial Jusbaire” que a través de sus publicaciones contribuye a la difusión del saber y novedades jurídicas para la promoción de los derechos de la Ciudad, enriquece la labor de las instituciones y permite el acceso gratuito a esa información para la ciudadanía.

## FUNDAMENTOS

Sra. Muñños : Señor Presidente:

La Editorial Jusbaire fue creada en el año 2013. Su lanzamiento oficial tuvo lugar el 4 de mayo del año 2014, en el marco de la 40ª Feria Internacional del Libro de Buenos Aires, y en el mes de octubre del año 2015 se inauguró su primer local, sito en Av. Julio A. Roca 534 de esta Ciudad. En el año 2016 comenzó a funcionar su segundo local, ubicado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Editorial Jusbaire tiene como objetivo editar, divulgar y distribuir las publicaciones del Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. De esa manera, brinda un servicio de difusión de las fuentes del derecho cumpliendo con el propósito de acercar la justicia a los vecinos de la ciudad, contribuyendo con la tarea enfocada a lograr una sociedad justa, plural y democrática.

Su Consejo Editorial garantiza el respeto a los criterios de originalidad, interés público, calidad académica y rigor científico, y se encuentra integrado por autoridades del Consejo de la Magistratura y de las Cámaras de Apelaciones Penal, Contravencional y de Faltas, y en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El material editado se publica tanto en soporte impreso como digital, posibilitando en la segunda opción la descarga totalmente gratuita a través de Internet, ingresando al sitio [www.editorial.jusbaire.gov.ar](http://www.editorial.jusbaire.gov.ar). Esta alternativa se complementa con aplicaciones adaptadas a todos los sistemas operativos existentes, lo cual permite acceder a los libros desde computadoras, tabletas o dispositivos móviles, ampliando al máximo su capacidad de difusión.

Por su parte, en el año 2016 Editorial Jusbaire firmó un convenio de colaboración con la



Marcela Bastera, Alejandra García, María Rosa Muñíos y Vanesa Ferrazuolo

Asociación Civil Tiflonexos a fin de recibir apoyo técnico con el objeto de asegurar la accesibilidad de las publicaciones a las personas con discapacidad visual (incluso a otras que puedan requerir adaptaciones para la lectura).

Igualmente inclusivo resulta el diseño arquitectónico de su local principal, que cumple con los requisitos legales de accesibilidad edilicia a la vez que incluye la instalación de un dispositivo de aro magnético en su salón auditorio, lo que permite amplificar la percepción sonora, en beneficio de personas hipoacúsicas.

**Editorial Jusbaire** facilita el acceso a los ciudadanos a las normas, jurisprudencia y doctrina jurídicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; brinda a los abogados recursos de calidad para que cumplan eficazmente con su labor profesional; y posibilita a autores de renombre la divulgación de sus producciones académicas, las que son puestas a disposición del público.

Sus publicaciones se organizan bajo diferentes colecciones tales como Normativa, Jurisprudencia y Doctrina, Institucional,

Autonomía Porteña, Bien Común, Derecho a la Ciudad y Estudios de Derecho Procesal Constitucional.

Otro valioso aporte académico de la Editorial resulta de la edición de la Revista **Pensar JusBaires** que, tomando los principios, valores, normas y jurisprudencia sobre derechos humanos presenta a sus lectores la síntesis de los mejores fallos e informes, junto a textos de análisis, estudios y opiniones que escriben jueces, fiscales, defensores, directores de programas y demás autores calificados.

Desde sus inicios, Editorial Jusbaire participa todos los años en la Feria Internacional del Libro de Buenos Aires, promociona su trabajo en diversas entidades tales como universidades públicas y privadas, y en organismos estatales; concurre a ferias organizadas por la Cámara Argentina del Libro en el interior del país. También forma parte de congresos, seminarios, jornadas y cursos de capacitación y, desde el año 2017 junto al Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, participa

del evento cultural “La Noche de los Museos” organizado anualmente por el Ministerio de Cultura de la Nación.

Asimismo, en el auditorio de la Editorial se desarrollan regularmente eventos bajo la modalidad de talleres, capacitaciones y encuentros de índole académica. Dicho espacio propició la visita de un público que ha ido incrementándose con el transcurso del tiempo hasta alcanzar una cantidad aproximada de tres mil personas durante el año 2017, quienes asistieron a presenciar disertaciones de profesores de derecho y notables especialistas de otras ramas del saber como filosofía y literatura, entre otras.

Dotada de un equipo de primer nivel, desde la editorial se realizan tareas de edición, corrección, diseño, comunicación, publicidad, comercialización, administración, logística y realización de eventos con verdadero profesionalismo y compromiso.

Con plena conciencia acerca de la responsabilidad social, Editorial Jusbaire ostenta como principio rector la democratización del conocimiento. Es así que su mayor esfuerzo reside en privilegiar el acceso gratuito a sus publicaciones vía web, el bajo costo de sus ejemplares impresos, así como la realización de actividades de excelente nivel académico, abiertas a toda la comunidad.

Por todo lo expuesto, solicito el acompañamiento y aprobación de la presente iniciativa.

Sr. Presidente (Quintana).- En consideración.

Se va a votar en general y en particular, a mano alzada.

Se vota y aprueba.

Sr. Presidente (Quintana).- Queda aprobado el proyecto de declaración.



## DECLARACIÓN 543/2018

Declárese de interés de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el trabajo realizado por la “Editorial Jusbaire” que a través de sus publicaciones contribuye a la difusión del saber y novedades jurídicas para la promoción de los derechos de la Ciudad, enriquece la labor de las instituciones y permite el acceso gratuito a esa información para la ciudadanía.



# EL JUICIO POR JURADOS: UNA DEUDA PENDIENTE PARA LOS PORTEÑOS

GUSTAVO ADOLFO LETNER\*

*El autor de la nota aportada a **pensar**JUSBAIRES, ex integrante del Consejo de la Magistratura porteña, explica que las bases del proyecto sobre el Juicio por Jurados, actualmente en análisis en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, fueron elaboradas especialmente y puestas a consideración de los representantes de la Ciudad de Buenos Aires de todas las fuerzas políticas, para su enriquecimiento e instalación en la agenda pública.*

## 1.- INTRODUCCIÓN

### JUSTICIA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: DOS CARAS DE UNA MISMA MONEDA

El motivo del presente artículo es realizar algunas consideraciones al proyecto de Ley de Jurados para la CABA. Previo a ello me parece oportuno realizar una breve referencia a la participación ciudadana en la justicia ya que en realidad se trata, a mi entender (como me refiero en el título del presente capítulo), de dos caras de una misma moneda.

Cuando hablamos de participación ciudadana en la justicia, podemos referirnos a varias formas y modelos que han ido evolucionando a lo largo de los años, pero sin dudas, el más identificado por la sociedad, sea el juicio por jurados, sistema de enjuiciamiento que involucra a

jueces, profesionales y ciudadanos legos, y otros que se conocen por la gran influencia del cine americano y la televisión.

Muchos de nosotros estamos familiarizados con el formato clásico -o anglosajón- del jurado, donde podemos observar al Juez en un estrado más elevado, a su lado el lugar para quien declara, la mesa del taquígrafo, los escritorios de los abogados y a la izquierda del magistrado, ubicados entre dos o tres hileras, el grupo de ciudadanos legos. En este formato el veredicto es producto exclusivo de los pares.

La forma de enjuiciamiento, bajo la modalidad del juicio por jurados, ha resurgido con mucho ímpetu en los últimos tiempos y ha comenzado a ocupar un lugar preponderante en la agenda pública. Córdoba, provincia pionera en la implementación del jurado en la Argentina, lo hace bajo un sistema de tipo escabinado, es decir compuesto por ciudadanos y jueces



profesionales que toman en conjunto la decisión. También se han sumado las provincias de Neuquén y Buenos Aires, pero adoptando la modalidad de jurado clásico compuesto por 12 jurados.

Ante este renacer del jurado la Ciudad de Buenos Aires no podía resultar ajena a la eclusión juradista que sobrevuela en la actualidad, pero: ¿por qué? Porque la propia constitución local lo menciona en su artículo 106 y también, porque las bases del procedimiento procesal penal de la ciudad determinan el piso ideal para que el sistema de jurados clásico se desarrolle.

Además, el régimen procesal penal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se enmarca en un sistema acusatorio que tiene como eje central resolver todas las cuestiones relevantes del proceso en el contexto de una audiencia oral, con pleno ejercicio de los principios de inmediatez, contradicción y publicidad, permitiendo a las partes, fiscal y defensor, hacer un test de calidad de la prueba presentada que permita adoptar al juez la decisión correcta y ajustada a derecho, convirtiéndose esto en la base de principios que

precisa necesariamente el jurado para llevar cabo su relevante tarea.

El juicio por jurados se ha mantenido en mora legislativa a nivel nacional desde hace muchísimos años desoyendo en forma reiterada el mandato de nuestros constituyentes, quienes se encargaron de mencionar y establecer dicha institución en nuestra Carta Magna en tres oportunidades (Arts. 24, 75, inc.12 y 118 CN).

Es claro que estamos viviendo un florecer del juicio por jurados en la Argentina y que mucho tiene que ver en ese resurgimiento, no sólo silencioso, por la persistente prédica de grandes maestros y juristas, muchos de los cuales integraron la comisión que elaboró el proyecto de ley de jurados para el Poder Judicial de la CABA, así como también el nivel de deterioro que se ha generado en la relación justicia y ciudadanía, producto de varios factores pero que si ahondamos un poco en busca de motivos seguramente resultarán preponderantes las cuestiones vinculadas a la seguridad.

Es por ello que más allá de los motivos o causas que hayan provocado descontento en la

ciudadanía con el ámbito judicial, que marcan una clara separación entre el pueblo y la justicia, resulta prioritario ejercer acciones positivas que permitan recomponer dichos lazos para garantizar un servicio de justicia eficiente y de mayor calidad.

*En ese sentido el juicio por jurados es, en mi modesta opinión, la herramienta necesaria para reconstruir el puente de unión entre ciudadanía e institución judicial, y me convencen de su conveniencia de adoptar el instituto. Entre varios argumentos están los siguientes:*

- a) Genera un mayor compromiso cívico en los habitantes y descomprime en los operadores del sistema, jueces, fiscales y defensores, la presión diaria de ser solo ellos los responsables directos, tanto de las bondades como de las debilidades del sistema, permitiendo integrar a los distintos sectores de la sociedad y asegurar una justicia de participación igualitaria.
- b) Que la tan importante e insoslayable tarea de tomar la decisión de declarar culpable o inocente a un imputado, sea tomada por el juez “natural” que establece la constitución, y es puesta en cabeza del ciudadano común, y al ser éste quien se involucra en el conflicto y adopta la decisión legítima la resolución judicial.
- c) Que el veredicto del jurado sea el producto de una deliberación previa, pluralista y abierta, que es tomada por el pueblo, quien pasa a ser representado en el caso concreto por los doce legos elegidos por sorteo, permitiendo ello a su vez que la población comprenda la significación del ordenamiento jurídico y su importancia institucional.

Es así que justicia y ciudadanía representan dos caras de una misma moneda, en ambos lados, el juez y los legos y, en el centro de la escena, la resolución del conflicto conforme al programa constitucional de juzgamiento establecido en nuestra Constitución Nacional, a través del dictado del veredicto del pueblo soberano.

## 2.- EL PROYECTO DE LEY DE JURADOS PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Durante el período 2012/2014 tuve el honor de integrar el Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires en representación del estamento judicial y desde la Unidad Consejero a mi cargo elevé un proyecto de creación de una comisión redactora que pudiera abocarse al diseño de un proyecto de ley de jurados para la ciudad.

Dicho proyecto fue finalmente aprobado por el plenario de consejeros y es así que se dispuso la creación de una comisión redactora ad honorem para la proyección de una norma que instituya y regule el juicio por jurados en esta ciudad.

La comisión trabajó activamente durante el lapso encomendado para su redacción y estuvo integrada por miembros del Poder Judicial de la Ciudad, académicos, representantes del Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, miembros del Poder Judicial de la Nación y legisladores locales.<sup>1</sup>

*Tanto las jornadas que tuvieron lugar para la discusión del proyecto como el intercambio epistolar realizado entre los miembros de dicha comisión, se caracterizaron por una alta riqueza técnica y por intensos debates donde los integrantes dejaron sentadas sus diversas opiniones sobre cada uno de los temas que conformaron el proyecto de ley en cuestión.*

El diverso origen de cada uno de los miembros de la comisión coadyuvó a confeccionar un producto que dejó reflejado no solo cuestiones específicas de la institución del jurado, sino también, opiniones y apreciaciones propias del sentido común y que intentó canalizar las certezas y dudas que al día de hoy sigue generando dicho instituto, pero arribando a una conclusión final que quedó expresada en los fundamentos que encabeza el proyecto, donde refiere que la cuestión no pasa por las preferencias de un sistema judicial sobre otro, sino por el cumplimiento del mandato constitucional para completar el sistema elegido por los constituyentes para el control de la gestión pública.

---

**El juicio por jurados se ha mantenido en mora legislativa a nivel nacional desde hace muchísimos años desoyendo en forma reiterada el mandato de nuestros constituyentes, quienes se encargaron de mencionar y establecer dicha institución en nuestra Carta Magna en tres oportunidades (Arts. 24, 75,inc.12 y 118 CN).**

---

### **3.- PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS QUE CONFORMAN EL PRESENTE PROYECTO DE LEY.**

La opción por el jurado clásico de 12 miembros o modelo anglosajón.

Si bien algunos miembros de la comisión sugirieron diseñar un modelo de jurado escabinado, la mayoría optó por el sistema clásico o anglosajón de 12 miembros.

En este tema tuvo vital importancia la opinión brindada por los miembros del Poder Judicial de Córdoba, Víctor Vélez y Aída Arditi, quienes ilustraron a los integrantes de la comisión el funcionamiento del sistema Escabinado que rige en la provincia de Córdoba desde hace casi una década.

Si bien ambos modelos rigen en la actualidad sin que pueda decirse que alguno de ellos descarte al otro, los encargados de proyectar la ley para la Ciudad de Buenos Aires entendieron que el Sistema Clásico era el exigido por la Constitución Nacional porque responde al principio de soberanía popular.

#### **Optativo y Obligatorio para delitos graves.**

El proyecto adopta un sistema de jurado clásico conformado por 12 integrantes y estableció su obligatoriedad para todos aquellos delitos que tengan una pena mínima en abstracto de cinco

años o más de prisión o reclusión junto con los delitos conexos que con ellos concurren, es decir toma en cuenta que el juzgamiento por jurados debe ser aplicado para los casos de delitos de cierta gravedad.

Como bien expresó el Dr. Edmundo Hendler, integrante de la comisión, el criterio de circunscribir los casos en que debe entender el jurado a las acusaciones de delitos de mayor gravedad responde a lo que es la historia y el significado más trascendental del instituto: dar intervención a la ciudadanía en aquellos casos que conmueven a la sociedad.

Sin embargo el proyecto opta por hacerlo optativo para los delitos de menor cuantía teniendo en cuenta la situación actual de la Justicia de la Ciudad Autónoma, pues establecer el jurado únicamente para hechos que por ahora no son de su competencia hubiera sido como legislar en abstracto o para un futuro incierto.

#### **Integración del jurado por Hombres y Mujeres**

Sobre la cuestión de género la comisión debatió este punto y estableció una integración del jurado con un mínimo de cinco hombres y cinco mujeres.

Otra posición propiciaba la integración del jurado en partes iguales. De todas formas esta regla resulta muy novedosa si se la compara con lo que prevén las integraciones de paneles en

Estados Unidos donde muchas veces se torna muy difícil lograr un jurado homogéneo.

### Veredicto Unánime - Jurado Estancado

Este capítulo resultó ser uno de los más controvertidos y en el que se generaron discusiones que albergaron distintas posiciones entre los integrantes de la comisión.

El Dr. Andrés Harfuch se manifestó como un defensor acérrimo del veredicto unánime avalando su posición con el argumento de que la unanimidad ha recobrado su vigencia en casi todo el mundo. Harfuch mencionó que todas las investigaciones demuestran que los jurados alcanzan la unanimidad para condenar o absolver en el 98% de los casos, por lo que el problema debía ser puesto en ese contexto ínfimo de sólo el 2% de las causas. La cuestión a debatir, según Harfuch, es qué hacer en aquellos casos donde la unanimidad no se logra. Llegado ese punto la pregunta a formularse es: ¿nuevo juicio? ó ¿aceptamos excepcionalmente veredictos mayoritarios? Mencionó que Inglaterra tiene las dos posibilidades y que en Estados Unidos pueden ir a uno, dos o tres juicios más.

El Dr. Hendler por su parte comentó que en la tradición del jurado clásico anglosajón, cuando no se logra un veredicto unánime (o por las mayorías requeridas cuando eso se admite), el juicio se anula y queda abierta la posibilidad de un nuevo juicio.

Aquí la comisión debatió sobre si esa circunstancia mencionada por Hendler no podría verse cuestionada por la afectación al principio de *Non bis in ídem*. Sobre ello Hendler explicó que es interpretación admitida que el nuevo juicio no afecta dicha regla (también llamada por los angloparlantes, del doble riesgo “double jeopardy”), en virtud de que se interpreta en que no tuvo validez el primer juicio y por ese motivo cabe uno nuevo, aclarando que en el sistema -marcadamente acusatorio de los anglosajones- el nuevo juicio no es una consecuencia automática ya que depende de la decisión del acusador que bien puede declinarlo. A su vez agregó que

aunque la garantía del *non bis in ídem* tiene actualmente rango constitucional es del caso señalar que se trata de una regla que reconoce numerosas excepciones, tanto en otros tiempos como en la actualidad.<sup>2</sup>

Hendler, finalmente, sobre esta cuestión marcó una importante distinción entre no declarar culpable y declarar inocente. En un caso se está diciendo que no hay una conclusión suficientemente respaldada para condenar, en el otro se está imponiendo un resultado discrecional y contrapuesto al resultado de la votación. Uno, dice Hendler, es una conclusión neutral, lo otro, es una afirmación categórica. La necesidad de imponer esa conclusión es coherente con la idea inquisitorial de lograr la verdad única e indiscutible. La posibilidad de un nuevo juicio deja la cuestión abierta y se ajusta a la idea del sistema acusatorio, concluyó.

El Dr. Héctor Granillo Fernández, si bien avaló la redacción del artículo correspondiente al tema en cuestión, se manifestó contrario a la figura del Jurado Estancado. Según su opinión, conforme la garantía del *non bis in ídem*, si el jurado se ha reunido y, habiendo cumplido con todos los pasos de la ley y respetado las instrucciones del presidente del Tribunal, no ha alcanzado la unanimidad o la mayoría que establece el derecho vigente (por ejemplo ocho sobre doce votos en contra del imputado) la cuestión ya está resuelta y el veredicto debe ser de inocencia. El imputado, refiere Granillo Fernández, tiene derecho a ser juzgado solamente una vez por ese mismo hecho y en instancia única.<sup>3</sup>

Finalmente, luego de analizarse todas las opiniones brindadas por los miembros sobre este tema, se optó en primer lugar por admitir una sola de las propuestas de veredicto por el voto unánime de sus 12 integrantes, pero si el jurado no la alcanzare en un plazo racional de deliberación el juicio se declarará estancado y, solo ante la petición del Ministerio Público de continuar con la acusación, podrá juzgarse nuevamente ante otro jurado de acuerdo al procedimiento establecido en la ley.

Sobre este tema en particular coincido sobre la preferencia del veredicto unánime por sobre

---

## Sin embargo el proyecto opta por hacerlo optativo para los delitos de menor cuantía teniendo en cuenta la situación actual de la Justicia de la Ciudad Autónoma, pues establecer el jurado únicamente para hechos que por ahora no son de su competencia hubiera sido como legislar en abstracto o para un futuro incierto.

---

el mayoritario y celebro que el proyecto haya adoptado esta forma de veredicto. Diferentes estudios realizados por investigadores en Estados Unidos han corroborado entre otras cuestiones que cuando el jurado delibera bajo las reglas de la unanimidad las discusiones son más profundas, permite una mayor expresión de los puntos de vistas minoritarios y los jurados consideran a sus decisiones más confiables. <sup>4</sup>

### Requisitos para ser jurado.

En este capítulo el proyecto de ley tomó los lineamientos previstos en la mayoría de leyes de jurados que actualmente se encuentran en funcionamiento o próximos a ser sancionados. Así, para ser integrante del jurado se requiere:

Ser argentino, con dos años de ejercicio de la ciudadanía en el caso de los naturalizados, y tener entre 18 y 75 años de edad. Saber leer y escribir, hablar y entender plenamente el idioma nacional. Gozar del pleno ejercicio de los derechos políticos. Tener domicilio conocido y una residencia inmediata no inferior a 4 años en la CABA.

### Remuneración de los jurados

Los redactores del proyecto optaron por el término “remuneración” y no “resarcimiento”.

Se decidió que dicha remuneración fuera otorgada solo si era solicitada por algún miembro del jurado.

Esta redacción de alguna manera destierra la creencia de que la institución del jurado es de por sí más onerosa que un sistema de letrados profesionales. La experiencia indica que no todos los jurados que se desempeñan como tales exigen el pago por su participación.

El proyecto establece que la suma a pagar será oportunamente establecida por vía reglamentaria y se garantiza a los empleados en relación de dependencia que sus empleadores deberán mantenerlos en sus cargos como así también sus privilegios y derechos durante la sustanciación del juicio por el que les tocara intervenir.

### Propuesta alternativa y complementaria

Recientemente se elevó a las autoridades del Consejo de la Magistratura una serie de sugerencias y alternativas al proyecto originario.

Dichas sugerencias son el resultado de la observación de los distintos sistemas procesales argentinos que cuentan con el juicio por jurados como modo de juzgamiento ya consolidado, así como también de la constante capacitación e intercambio de experiencias que venimos teniendo tanto con expertos nacionales como internacionales.

Las posibles modificaciones allí vertidas deben ser consideradas como una alternativa posible al proyecto original dado que éstas no resultan contradictorias con el resto del articulado, sino

que, por el contrario, son totalmente aplicables sin perder el espíritu del instituto.

Las mismas se encuentran relacionadas, entre otras:

Con la posibilidad de integración del jurado con seis (6) miembros cuando se juzguen delitos reprimidos con penas privativas de la libertad menor a los tres años y las partes de común acuerdo así lo determinen. En esta integración minoritaria del jurado su veredicto deberá ser unánime.

Se prevé el veredicto mayoritario para aquellos delitos que no tengan establecida una pena de prisión o reclusión perpetua, en cuyo caso el veredicto de culpabilidad necesitará alcanzar el número de 10 votos afirmativos, correspondiendo dictar la absolución cuando el jurado no alcance esa mayoría.

Por su parte, en sintonía con la opinión de los grandes referentes del juicio por jurados en Argentina<sup>5</sup>, se establece que la figura del “jurado estancado” únicamente procederá en los casos en que el panel esté integrado por doce miembros y se exija un veredicto unánime para condenar.

Como experiencia piloto y a fin de afianzar su implementación, durante los primeros dos años se propone comenzar con dicha institución solamente con determinados delitos que por su trascendencia entendemos que pueden representar un buen punto de partida en aras de alcanzar una experiencia exitosa.

Todas estas sugerencias y el listado de delitos propuestos para comenzar con la implementación quedan sujetos a la amplia discusión y debate por parte de los legisladores porteños, constituyendo este trabajo tan solo un aporte alternativo a considerar.

El proyecto de ley de juicio por jurados para la Ciudad de Buenos Aires está actualmente en trámite ante la Legislatura Porteña.

El pasado 7 de Noviembre del 2017, Paula Oliveto Lago, entonces diputada porteña, presentó un proyecto de ley de jurados (expediente Nro.3023-D-2017) que se encuentra

actualmente en trámite ante la Comisión de Justicia de dicho órgano legislativo. Dicho proyecto toma casi en su totalidad los lineamientos trabajados por la Comisión redactora elaborada por el Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, con las últimas propuestas alternativas ya mencionadas.<sup>6</sup>

## Consideraciones finales

Hasta aquí una breve reseña de las diversas opiniones vertidas por los integrantes de la comisión redactora sobre los principales artículos que conforman el proyecto de ley de jurados para la CABA, enviado oportunamente a la Legislatura porteña y un breve análisis del estado actual de dicho proyecto.

El proyecto adopta una plataforma común con la mayoría de los diseños de ley de jurados que actualmente se encuentran debatiendo gran parte de las provincias y guarda similitud con las leyes de jurado actualmente vigentes en las provincias de Neuquén y Buenos Aires.

Si bien aún resta que el proyecto en cuestión sea debatido ampliamente por los legisladores locales, lo que seguramente enriquecerá aún más su contenido ya que contará con los aportes y miradas de todas las fuerza políticas, el beneplácito de los integrantes de la comisión redactora ha sido el de brindar a nuestros representantes una base de trabajo que sirva de disparador y que ubica al Juicio por Jurados en la agenda pública.

En este sentido no puedo soslayar el trabajo llevado a cabo por la titular de la Oficina de Jurados del CM de la CABA, la Dra. Luciana Piñeyro, quien desde su creación ha realizado diversas actividades de concientización, entre ellas la organización de Jornadas, Seminarios, Simulacros y Congresos internacionales que ayudan a la ciudadanía y a los operadores judiciales a comprender la dinámica y el funcionamiento de dicha institución.

El sistema de jurados ha sido desde siempre una institución que ha generado simpatías y antipatías pero ahora, como hiciera referencia en la introducción, parece ser que el debate en la

---

Finalmente, luego de analizarse todas las opiniones brindadas por los miembros sobre este tema, se optó en primer lugar por admitir una sola de las propuestas de veredicto por el voto unánime de sus 12 integrantes, pero si el jurado no la alcanzare en un plazo racional de deliberación el juicio se declarará estancado y, solo ante la petición del Ministerio Público de continuar con la acusación, podrá juzgarse nuevamente ante otro jurado de acuerdo al procedimiento establecido en la ley.

---

ciudadanía se ha instalado con más ímpetu y la hora de su arribo ha llegado.

Reitero una vez más mi orgullo por haber podido participar de este proyecto, celebro que haya sido tomado como base de referencia y que sea éste el que se encuentra a estudio en la actualidad y que aspiro y deseo fervientemente pueda ser a la brevedad debatido por nuestros legisladores. Estoy convencido de que si la ley es finalmente sancionada, aun con las modificaciones que nuestros representantes estimen conveniente, el Poder Judicial de la Ciudad alcanzará un alto estándar de calidad y permitirá consolidar nuestro sistema procesal penal, ajustando sus implicancias externas e internas al diseño del juicio previsto en la Constitución Nacional Argentina.

Además, creo que la proclamación del juicio por jurados en nuestra ciudad, permitiendo a los porteños la posibilidad de juzgar a sus pares, representará un paso fundamental en el camino hacia una justicia más democrática.

En este sentido adquiere relevancia lo que expresara Alexis de Toqueville, en su recordado libro “La Democracia en América” donde sostenía que “el jurado sirve para dar a todos los ciudadanos una parte de los hábitos del juez y estos hábitos son los que preparan mejor al pueblo para ser libres”

## Notas

1. La comisión estuvo integrada por Alberto Binder, Edmundo Hendler, Andrés Jarfuch, Hector Granillo Fernandez, Mariano Pinciroli, Sebastian Destefano, Claudia Alvaro, Carla Cavaliere, Luis Duacastella, Victor Velez, Aída Arditi, Santiago Otamendi, Luis Cevasco, Gustavo Bruzzone, Marta Paz, Helio Rebot, Anibal Ibarra y quien suscribe. Resolución CM Nro.120/2013.
2. Sobre este tema Hendler se remite a lo explicado en el caso inglés, Blackstone`s Criminal Practice, (Blackstone Press Limited), Gran Bretaña, 1998, p.1424 y en el caso de Estados Unidos Wayne R. LaFave y Jerold H. Israel Criminal Procedure, West Publishing Co., St. Paul Minn., 1985, p.901 y la remisión a un par de sus trabajos publicados: “Una regla que confirma sus excepciones: ne bis in ídem”. Trabajo incluido en el volumen: “Las Garantías penales y procesales”, ed Facultad de Derecho- Universidad de Buenos Aires y Editores del Puerto. “El ne bis ídem” en la jurisprudencia de la Corte Suprema (en busca de coherencia: ¿Juzgamientos múltiples o solo uno?”) Trabajo incluido en el volumen “Garantías constitucionales en la investigación penal” compilado por Florencia Plazas y Luciano Hazan, ed Del Puerto, 2006.
3. Hector Granillo Fernandez, “Juicio por Jurados”, editorial Rubinzal-Culzoni, pag.68.
4. Diamond, Shari, “-Revisiting the unanimity requirement: The behavior of the non-unanimous civil jury”, Northwestern University, School of Law, Northwestern University Law Review, Volume 100, Nro.1.
5. Harfuch, Andrés “El Juicio por Jurados en la provincia de Buenos Aires”, Editorial Ad Hoc, Bs. As. 2016, pág. 283/284.
6. Ver fundamentos del expediente 3023-D-2017 presentado en la Legislatura de la Ciudad Autonoma de Buenos Aires el 7/11/2017.



**DISERTANTE DRA. SANDRA DOSCH \***

*El día 12 de julio de este año 2018 tuvo lugar una de las conferencias más interesantes del año. El tema consistió en la funcionalidad y sistematización de la Gestión de Calidad Institucional en las estructuras estatales. La disertación estuvo a cargo de la Dra. Sandra Dosch, Coordinadora del Programa Nacional, en razón del convenio firmado entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y el Consejo de la Magistratura CABA. En el panel estuvieron los Consejeros Dra. Marcela Bastera y el Dr. Alejandro Fernández.*

# CALIDAD INSTITUCIONAL EN LA JUSTICIA PORTEÑA

## DISERTACIÓN DE LA DRA. SANDRA DOSCH:

Agradezco a quienes se han acercado a conocer esta iniciativa sobre la Gestión de Calidad Institucional. Ya hay varios profesionales que integran equipos de calidad y será muy interesante que todos los organismos judiciales tengan interés en implementar este sistema.

Venimos haciéndolo desde el Ministerio de Justicia a través de convenios de colaboración con distintos Tribunales superiores de justicia en las provincias, hemos firmado un convenio con el Consejo de la Magistratura de la Nación, con el objeto de implementar sistemas de gestión de calidad y certificar normas ISO9001 en organismos judiciales nacionales y federales. El convenio que se firmó este año con el CMCABA fue el puntapié inicial también para empezar en la justicia de la ciudad.

La presentación de hoy es un primer acercamiento a la norma ISO9001, acerca de cuáles son los requisitos que plantea para la certificación de calidad y de qué hablamos cuando nos referimos a la gestión de calidad.

## ¿QUÉ ES CALIDAD?

Calidad es un producto o servicio que satisface adecuadamente las expectativas de los usuarios. Pero antes deberemos preguntarnos quiénes son nuestros usuarios, y cuáles son sus requisitos.

La norma ISO9001, establece y certifica estándares internacionales de calidad.

Esto se aplica a cualquier proceso de trabajo y a cualquier organismo. La norma ISO9001, para quienes no la conocen, ha sido una norma que se ha aplicado tradicionalmente en el ámbito privado, en términos de empresas y clientes, y desde hace algunos años comenzó a aplicarse también en los ámbitos públicos porque partimos de la premisa de que la calidad no es algo privativo del ámbito privado -valga la redundancia- sino que también se puede aplicar calidad a la gestión pública.

## ¿QUÉ ES LA GESTIÓN DE CALIDAD?

Tenemos un usuario que expresa sus necesidades y demandas respecto de nuestro servicio, el servicio de justicia. Esa es

la entrada a nuestro proceso de trabajo, a nuestro juzgado, defensoría o fiscalía sobre lo que deberemos trabajar. Es a lo que agregamos de valor dentro del proceso de trabajo como proceso de realización de un servicio. El servicio es el resultado; la salida es lo que se devuelve a ese usuario.

Así lo nos lo plantea la norma ISO 9001: pensar en el proceso de realización, en ese proceso de trabajo que da por resultado este servicio a través de la mejora continua. Y plantearnos cómo podemos mejorar cada vez que lo brindamos.

Porque la mejora es continua, aún partiendo de que hacemos las cosas bien, y siempre se puede mejorar. Como en la vida misma, nosotros intuitivamente también aplicamos calidad a nuestra vida cotidiana.

Es un ciclo que se repite una y otra vez porque aparecen nuevos usuarios, o los mismos usuarios vuelven a plantear nuevas demandas, nuevas necesidades. Es necesario estar atento a esos cambios para adaptar nuestros servicios a los nuevos requisitos. Por ejemplo: las necesidades y expectativas respecto de las cuestiones de género, no son las mismas que podíamos relevar hace 10 años atrás que las actuales. Y fíjense que hasta la normativa, la legislación, se ha adaptado a estos nuevos requisitos, nuevas necesidades y demandas.

### **ENTREMOS EN LOS PRINCIPIOS DE LA GESTIÓN DE CALIDAD:**

Entre los requisitos que plantea la norma ISO 9001 para poder certificar está como primer requisito el “enfoque al usuario”.

Enfoque al usuario: sus requisitos serán buena atención, agilidad en trámites, reducir la espera, accesibilidad, transparencia, poniéndonos de ambos lados del mostrador o del escritorio. Porque todos somos usuarios y proveedores: mientras cumplimos

nuestra función judicial u horario laboral somos proveedores de un servicio. Pero, cuando finalizamos nuestra labor nos convertimos en usuarios de una amplia gama de servicios.

Por eso, de la misma manera que pretendemos que se cumplan estos requisitos cuando somos usuarios de un servicio, de la misma manera tenemos que poder brindar un servicio con iguales requisitos cuando somos proveedores de un servicio. De eso se trata.

**El segundo requisito que plantea la norma ISO 9001 es la mejora continua.** Ya lo decíamos recién: ¿cómo mejoramos continuamente?, ¿por qué mejoramos continuamente? Porque las necesidades y las demandas de los usuarios van cambiando a lo largo del tiempo. Entonces mejoramos continuamente analizando los cambios en las demandas y adaptando nuestro servicio a los requisitos y expectativas de nuestros usuarios.

**Tercer principio o requisito de la norma ISO 9001: medir con hechos datos objetivos de la realidad, dejando de lado el “yo creo” o “me parece” o “me dijeron”, que muchos acostumbran utilizar en el ámbito de lo público, porque esa mirada subjetiva nos lleva a tomar decisiones desacertadas.**

Entonces qué mejor que con datos, información útil, poder medir desde dónde estamos parados para saber a dónde podemos o queremos llegar. No se puede mejorar lo que no se puede medir.

Contar con datos objetivos de la realidad posibilitará la toma de decisiones acertadas, evitando pérdidas de tiempo y de recursos. Además, contar con información nos permite intervenir a tiempo para la solución de los problemas. Poder detectarlos, poder visibilizarlos y a partir de registrarlos, poder analizarlos.

---

**Tenemos un usuario que expresa sus necesidades y demandas respecto de nuestro servicio, el servicio de justicia. Esa es la entrada a nuestro proceso de trabajo, a nuestro juzgado, defensoría o fiscalía sobre lo que deberemos trabajar. Es a lo que agregamos de valor dentro del proceso de trabajo como proceso de realización de un servicio. El servicio es el resultado; la salida es lo que se devuelve a ese usuario.**

---

Ese análisis y sus mediciones nos van a permitir plantear las oportunidades de mejora, acciones correctivas y preventivas. Es decir: Medición-análisis y mejora. Este es el camino de la calidad.

¿Qué es lo que plantea la norma ISO 9001?, ¿qué se debe medir en cualquier proceso de trabajo?: La percepción del usuario. Cada proceso de trabajo, cada juzgado elegirá cual es la metodología para relevar esta percepción del usuario.

Lo segundo que plantea la norma y que debemos medir son los objetivos de mejora. Ya veremos como se establecen objetivos de mejora y qué hay que tener en cuenta a la hora de definir el objetivo de mejora.

Cuando hablamos de objetivo de mejora hablamos de objetivos que hacen al funcionamiento de nuestro proceso de trabajo, que tiene que ver con el desempeño más allá de la satisfacción o de la percepción del usuario, que es un requisito.

Una vez que establecemos el objetivo tenemos que hacer el seguimiento de ese objetivo para verificar si se ha cumplido o no.

Lo siguiente que nos plantea la norma ISO 9001 y debemos medir es la detección de los servicios no conformes y riesgos. La no conformidad representa el incumplimiento de algún requisito que hace al funcionamiento de nuestro proceso de trabajo. Puede ser el incumplimiento de plazo, un incumplimiento legal, y también puede ser la queja de un usuario. Lo importante es que lo registremos. A partir de su registro podemos visibilizar, analizar la causa raíz, qué es lo que está pasando y plantear acciones correctivas.

Estamos acostumbrados a resolver sobre la marcha los problemas. A veces, como organización o dentro de un mismo equipo de trabajo, no tomamos real dimensión del problema. Y así el problema se sigue repitiendo.

El proceso de implementación para la certificación va a requerir de reuniones de equipo para poder trabajar estas cuestiones.

El riesgo, a diferencia de una no conformidad, es potencial, algo que aún no ocurrió y debemos identificar y analizar para aplicar una acción preventiva que evite que se convierta en una no conformidad.

Vamos a intentar de esta manera eliminar el riesgo, reducirlo o plantear un plan de contingencia.

Pero al igual que con la vida misma, es importante considerar los riesgos.

**Cuarto requisito que plantea la norma ISO 9001: liderazgo.** La decisión política e institucional, en este caso ha sido tomado por la presidenta y el vicepresidente del Consejo de la Magistratura de la Ciudad al firmar este convenio.

Definir una misión, crear una visión en conjunto a través de una política de calidad donde la organización, en este caso el CMCABA, plantea su rumbo y sus objetivos estratégicos.

**Quinto requisito, participación de las personas.** Esto va de la mano con el principio anterior. Si hay liderazgo y no hay participación de las personas no se puede hacer calidad. Y si hay participación de las personas y no hay un liderazgo que acompañe a través de una decisión institucional, no se puede hacer calidad.

**Sexto requisito es la gestión de las relaciones. Todos somos usuarios y proveedores, en distintos momentos de nuestras vidas, incluso del día.** Se trata de transmitir claramente lo que necesitamos cuando somos usuarios para colaborar con nuestros proveedores; y al revés, cuando somos proveedores, comprender lo que nuestros usuarios necesitan.

Esto de ponerse en ambos lugares permite brindar un servicio con los mismos requisitos que esperamos como usuarios, y nos lleva a relaciones mutuamente beneficiosas.

**El séptimo requisito es el enfoque basado en procesos de trabajo:**

**Veamos cómo articulan los procesos de trabajo dentro de un juzgado, dentro de una fiscalía o defensoría. Habrá que trabajar**

**para la optimización de estos procesos para su articulación y la comunicación, y así poder establecer requisitos entre los procesos para el uso eficaz de los recursos.**

Se trata de trabajar en la estandarización de los procesos, en la unificación de criterios. El concepto de la estandarización apunta a que todos debemos saber qué hacer y hacerlo de la misma manera. Esto no solamente redundaría en beneficio del usuario, significa previsibilidad, trazabilidad de los procesos, significa que el usuario sepa a que atenerse, cuales son los plazos, los requisitos de documentación, y cuáles son los tiempos.

También esto redundaría en el propio beneficio, en aquellos que forman parte y se desempeñan dentro de la organización o el organismo judicial, o un área administrativa dentro del CM. Porque eso nos lleva a la simplificación de la tareas y a la reducción de los tiempos de trabajo.

Escribimos lo que hacemos y hacemos lo que escribimos. El ejercicio es así: en cualquier mesa de entradas de cualquier juzgado; todos los integrantes de esas mesas de entradas deben escribir lo que hacen. A veces en una misma tarea, en un mismo proceso de trabajo, se describen cosas distintas. Alguno puso un paso de más, otro puso uno de menos, otro de distinta manera.

Así aparecen las superposiciones, los pasos innecesarios y el re-trabajo que implica un ida y vuelta de los expedientes, produciendo demoras. ¿Y por qué sucede esto?: porque no nos comunicamos, porque no trabajamos en equipo, porque no unificamos criterios y no establecemos claramente los requisitos. Para eso lo tenemos que escribir juntos y unificar criterios.

Vamos a analizar, a elaborar un procedimiento particular donde vamos a escribir el paso a paso de nuestras actividades. Ni más ni menos que eso. Ahora, una vez que lo

---

**Se trata de trabajar en la estandarización de los procesos, en la unificación de criterios. El concepto de la estandarización apunta a que todos debemos saber qué hacer y hacerlo de la misma manera. Esto no solamente redundaría en beneficio del usuario, significa previsibilidad, trazabilidad de los procesos, significa que el usuario sepa a que atenerse, cuales son los plazos, los requisitos de documentación, y cuáles son los tiempos.**

---

escribimos, todos deben hacerlo en la forma en que lo escribimos. Porque todos participamos para definir ese procedimiento. Pero una vez que lo escribimos, cada uno ya no hace su tarea siguiendo su criterio subjetivo, sino que cumplimos con lo que está escrito. Y esto va más allá de la normativa o de lo procedimental. Esto es gestión de los procesos de trabajo y nos permite una mejor organización de la tarea.

Objetivos de mejora:

- Decíamos antes que la norma pone como requisito plantear objetivos de mejora, tanto en el desempeño como en el funcionamiento del proceso de trabajo.

¿Cómo debieran ser estos objetivos? Por ejemplo, los objetivos que tenemos que pensar para nuestro juzgado o para nuestra área de trabajo.

Deben ser específicos, es decir los debemos cuantificar, y además establecer una meta.

Deben ser medibles porque si no son medibles, no podemos verificar su cumplimiento. De lo contrario pasa, o suele ocurrir, que nos encontramos con objetivos que son meras expresiones de deseo que nadie

registra, que nadie verifica si se cumplen o no se cumplen.

Deben ser alcanzables. Después cada área o cada juzgado se planteará su objetivo. La norma dice qué es lo que hay que hacer, el cómo lo determinan ustedes que son los dueños de los procesos. Cada uno medirá y relevará qué es lo que quiere o lo que puede mejorar en su proceso de trabajo. Pero debe ser alcanzable porque de lo contrario será una frustración.

¿Qué se necesita saber para plantear un objetivo alcanzable?: hay que tener un dato actual, la medición de hoy, y que implique un reto, un desafío; que sea algo que no estén haciendo actualmente en el juzgado o dentro del proceso de trabajo.

Para ello habrá que plantear un plazo, el tiempo que se estime necesario para cumplir el objetivo en función de su grado de complejidad. Y lógicamente, si se proponen un objetivo más complejo, requerirá un tiempo mayor de plazo. Si se plantean un objetivo de más sencilla resolución podrían plantear un tiempo menor.

## MIRANDO LA GESTIÓN DE CALIDAD DESDE LA VIDA COTIDIANA

Es simplemente para que vean que lo mismo que se señalan en los párrafos anteriores, puede plantearse en la vida cotidiana. Por ej: quiero bajar de peso. Es un objetivo de mejora. ¿Es específico? No es lo mismo proponerme bajar 5 kilos que 20. Tengo que cuantificar. Tengo que establecer mi propia meta. Cada uno sabe lo que se puede plantear. Pero lo tengo que cuantificar.

Tiene que ser medible, tiene que ser alcanzable. Si yo me planteo bajar 20 kilos, será difícilmente alcanzable. Es preferible ir del menos al más. Porque como ya dijimos, la mejora es continua y van a poder seguir planteando nuevos objetivos superadores de los objetivos ya cumplidos.

Que sea un reto: un desafío. Si yo peso 60 kilos no puedo plantearme como objetivo de mejora pesar 60 kilos, porque ya lo peso. ¿Y el tiempo?: no es lo mismo que me proponga bajar 5 kilos en un mes que bajar 5 kilos en 6 meses. Yo veré qué tiempo me planteo para el cumplimiento de mi objetivo. Va a depender del objetivo que me planteo.

Ejemplos de objetivos:

- Agilizar los tiempos procesales en un 15% para marzo de 2019.
- Aumentar la satisfacción de los usuarios un 30% para diciembre de 2018.
- Aumentar la cantidad de expedientes resueltos en un 20% para junio de 2019.
- Reducir los errores en 25% para diciembre de 2018.

¿Qué necesito saber para plantear estas metas, estos objetivos?: tener la línea base, saber cuáles son mis tiempos procesales actuales. Para eso tengo que tener una medición de referencia.

¿Cuál es la satisfacción actual de mis usuarios hoy? Imaginen si ahora hiciéramos una encuesta de satisfacción actual de todos los usuarios del Poder Judicial y nos da que el 90% de los usuarios está satisfecho. ¿Vamos a plantear aumentar un 30%? Fíjense que importante es tener este dato objetivo de la realidad. Y no un “me parece” que el 100% de los usuarios está satisfecho. Van a ver que la satisfacción de los usuarios que acceden al servicio de justicia está muy por encima de la satisfacción del ciudadano que a veces no requiere el servicio de justicia.

Vuelvo al ejemplo contrario: si hacemos una encuesta hoy y resulta que da que el 5% de los usuarios está satisfecho. En ese caso pretender aumentar un 30% para diciembre sería mucho.

**Una vez que nos planteamos los objetivos de mejora tenemos que plantearnos las acciones para lograrlos.**

A un mismo objetivo podemos plantearle acciones diferentes. Vayamos de nuevo al ejemplo del peso: yo quiero bajar 5 kilos en un mes. ¿Cuáles son las acciones posibles?: distintas dietas, hacer ejercicio, ir a un nutricionista.

Objetivos, acciones para lograrlos y registrar los resultados.

Ese registro de resultados es lo que va a permitir verificar si el objetivo se cumplió o no, en qué medida y cómo se sigue, si se replantea el objetivo o se plantean otras acciones distintas para lograrlo.

**PLANIFICAR - HACER - VERIFICAR - ACTUAR. ÉSTE ES EL CICLO DE LA CALIDAD.**

**Planificar:** ¿qué hacemos, cómo lo hacemos?. También se debe planificar qué es lo que se releva o que se le pregunta al usuario. No voy a preguntar si está de acuerdo



con la sentencia, pero sí se le puede preguntar si los tiempos fueron acordes, si la información que recibió fue clara.

**Hacer:** ¿qué necesitamos para planificar? Necesitamos información, datos, porque después tenemos que hacer lo planificado. Cuando no se hace lo planificado es porque se planificó mal, porque no teníamos la información, o porque no utilizamos los datos objetivos de la realidad. Entonces, después es muy difícil que ese hacer se condiga con lo planificado. Lo importante es que contemos con todos los elementos posibles en materia de datos y de información para que podamos llevar la planificación adelante.

**Verificar:** ¿las cosas pasaron como la planteamos? Esta es la instancia que en general no aplicamos. Al no registrarse si se hizo o no lo que planificamos no se visibiliza el resultado. Al no visibilizarse no se analiza y no

lo replanteamos, no gestionamos. Porque a lo que apunta la norma es a la gestión, ni más ni menos. En esta instancia de verificación registramos los resultados.

Esa es nuestra base de análisis para definir cómo debemos actuar, cómo mejoramos la próxima vez.

Sistema de gestión de calidad: Toda esa información y las mediciones que se van relevando periódicamente son reportadas al sistema de gestión de calidad que va a conformar el tablero de control de nuestra organización. Estos reportes periódicos de las mediciones de cada juzgado, de las áreas administrativas y técnicas del Consejo, son los que nos van a permitir mejorar desde la organización visibilizando las necesidades y planificando las acciones entre los procesos de trabajo y las autoridades máximas de la organización.

Las autoridades máximas de la organización, en este caso el Consejo de la Magistratura gestionarán los resultados, los riesgos, las no conformidades relevadas.

Son procesos que suben a un sistema de gestión de calidad que articula entre los procesos (juzgados, áreas técnicas y administrativas) y la autoridad máxima de la organización, para que se nutran con esa información, con esos datos objetivos y esas mediciones que posibiliten tomar decisiones a nivel organizacional.

¿Qué es lo que habrá que trabajar en juzgados y en las tareas técnicas y administrativas?: ni más ni menos que lo que estuvimos presentando, o sea trabajar en unificar criterios, estandarizar los procesos, elaborar protocolos de actuación, un procedimiento particular o propio del proceso de trabajo, definir los perfiles y competencias de cada puesto de trabajo dentro de cada proceso de trabajo, elaborar un registro de los objetivos e indicadores, un registro de las no conformidades y de riesgos, y determinar una metodología para relevar la percepción del usuario.

¿A qué nos lleva esto, a que apuntamos con la certificación de estándares internacionales de calidad?: a mejorar el funcionamiento de los procesos de trabajo, lo que lleva a mejorar el desempeño de la organización del CM y del Poder judicial de la Ciudad.

¿Qué nos va a permitir cuando finalicemos el proceso de certificación?: agilizar los tiempos de respuesta y gestión, plantear objetivos en el funcionamiento y en el desempeño, incrementar la satisfacción de los usuarios elevando los estándares de servicio. Ello va a permitir simplificar el trabajo y mantenerlo organizado, posibilitar un mayor desarrollo de los colaboradores, de

la gente que trabaja cotidianamente en los juzgados.

## EN LAS PROVINCIAS ARGENTINAS

Los siguientes son algunos ejemplos de Tribunales Superiores de Justicia en los cuales el Programa de Calidad del Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación llevó adelante el proceso de certificación, y sus resultados.

**Misiones:** plantearon como objetivo la reducción del 70% de las devoluciones por presentaciones erróneas y la reducción del 50% del tiempo en el ingreso y egreso de documentación.

**Corrientes:** plantearon como objetivo la reducción del 50% del tiempo de pase entre la mesa de entradas y secretaría.

**Mendoza:** plantearon como objetivo la agilización del 15% en los tiempos procesales.

**San Juan:** plantearon como objetivo un proceso estandarizado único para todos los juzgados civiles y comerciales, con escritos estandarizados a disposición en la web para que puedan acceder los abogados y se presenten en todos los juzgados de la misma manera.

**Chaco:** plantearon como objetivo la eliminación del 30% de la prueba innecesaria y resolución del 50% de los casos en la audiencia preliminar.

**Organismos federales:** reducción de la cantidad de sentencias dictadas vencidos los plazos en un 50% a fin de diciembre de 2017, y un 30% más a febrero de 2018.

En todos los casos se puede ver la variedad de objetivos que cada uno de los organismos ha elegido. En todos los casos la satisfacción del usuario superó el 80%.

## PARA LOGRAR UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CALIDAD

**CERTIFICACIÓN ISO9001 para establecer estándares internacionales de calidad se requiere:**

- COMPROMISO DE LAS AUTORIDADES DE LA ORGANIZACION
- CONFORMACIÓN DE UN EQUIPO DE GESTIÓN DE CALIDAD
- FORMACIÓN DE LAS PERSONAS
- PRODUCCIÓN Y ORGANIZACIÓN DE UN SISTEMA DOCUMENTAL Y DE REGISTROS
- IMPLEMENTACIÓN Y APLICACIÓN EN LOS PROCESOS de TRABAJO

METODOLOGÍA de Trabajo: **IMPLEMENTACIÓN SEMANAL DURANTE 12 SEMANAS Y SEGUIMIENTOS MENSUALES.**  
AUDITORÍA INTERNA Y PREPARACIÓN DE AUDITORÍA EXTERNA DE CERTIFICACIÓN.

## OBJETIVOS DEL PROGRAMA

**ASISTENCIA TECNICA para:**

Estandarizar y optimizar los procesos de trabajo, con el fin de mejorar la organización de las tareas: eliminación de superposiciones y pasos innecesarios

Agilizar los tiempos de gestión y respuesta

Elaborar indicadores para la medición de resultados y de una planificación adecuada: detección y tratamiento de desvíos y riesgos para la implementación de objetivos de mejora, acciones correctivas y preventivas.

Relevar la percepción del usuario y sus requisitos, mejorar la comunicación, la accesibilidad y transparencia.

## **156 Organismos Judiciales certificados y en proceso de certificación:**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA MENDOZA: 4 Juzgados**  
**MINISTERIO PÚBLICO FISCAL MENDOZA: 2 organismos**  
**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA SAN JUAN: 20 juzgados**  
**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA SALTA: 12 juzgados**  
**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA CORRIENTES: 10 juzgados**  
**MINISTERIO PÚBLICO FISCAL CORRIENTES: 2 organismos**  
**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA SAN LUIS: 6 juzgados**  
**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA CORDOBA: 27 juzgados**  
**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA TIERRA DEL FUEGO: 1 juzgado, registro propiedad inmueble y dirección informática**  
**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA MISIONES: 2 juzgados**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA S.DEL ESTERO: 10 organismos**  
**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA CHUBUT: 8 organismos**  
**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA ENTRE RIOS: 6 organismos**  
**DEFENSORÍA GRAL. DE JUJUY: 4 organismos**  
**DEFENSORÍA GRAL. DE SALTA: 10 organismos**  
**ASESORÍA TUTELAR DE SALTA: 4 organismos**  
**MINISTERIO PUBLICO DE ACUSACION SANTA FE: 4 organismos**  
**PROCURACIÓN GENERAL SANTA FE: 10 organismos**  
**OFICINA JUDICIAL SANTA FE**  
**MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE TUCUMAN: 2 organismos**  
**3 JUZGADOS DE INSTRUCCIÓN CRIMINAL FEDERAL Y SALA IV**  
**CÁMARA DE CASACIÓN PENAL FEDERAL**  
**CÁMARA NACIONAL ELECTORAL 12 procesos**  
**MINISTERIO PÚBLICO FISCAL DE LA NACIÓN: 3 procuradurías**

# **POR ÚLTIMO, VEAMOS EL PROCESO DE CERTIFICACIÓN:**

**Duración:** reunión semanal durante 12 a 16 semanas.

## **¿Cuáles son sus instancias?:**

- Capacitación de las personas.
- Implementación en paralelo de los procesos y la organización.
- Elaboración del sistema documental y de registros.

## **Medición y registro de resultados:**

- establecimiento de objetivos de mejora e indicadores, detección de servicios no conformes y riesgos para su tratamiento y relevamiento de la percepción del usuario.

## **Auditoría interna:**

- realizada por el equipo del Ministerio de Justicia y DHH.

## **Revisión por la Dirección:**

- donde se analizan los resultados alcanzados.

## **Auditoría externa de certificación:**

- realizada por un ente certificante.
- Obtenida la certificación se realizan auditorías anuales de mantenimiento y cada tres años la recertificación.
- Porque la mejora es continua, se debe realizar el seguimiento y la medición permanente para la gestión de resultados.

# ÉTICA Y DERECHOS DEL CONSUMIDOR

CLAUDIA GÓMEZ CHIAPPETTA\*

*En un aporte a **pensar** JUSBAIRES, la autora toma los criterios de Ética y los derechos del consumidor desde varias facetas: la propia del consumo, la del empresario, desde la justicia, el derecho a la información, la publicidad engañosa y la necesidad de que exista un Código de Ética Judicial.*

## LA ÉTICA Y EL DERECHO DEL CONSUMIDOR

El presente trabajo intentará relacionar la conducta de los consumidores y empresarios proveedores, regulada a través de un conjunto normativo que conforma el Derecho del Consumo, con las cuestiones éticas que se ventilan desde la visión del consumidor, la visión del empresario y desde la del Magistrado cuando tiene ante sus estrados una causa sobre vulneración de los derechos del consumidor.

En esta pretensión se podrá advertir que desde el Derecho del Consumidor se brinda un marco de pautas orientativas acerca de la manera en la que se deberían comportar los mencionados, del deber ser lógico y axiológico, y que a su vez se relacionan con las reglas técnicas del marketing y las normas éticas que prescriben la responsabilidad social de la empresa.

Y a su vez, acudiendo a este punto de vista ético para definir algunos comportamientos -teniendo en cuenta que trataremos conductas humanas bajo la mirada del “deber ser”-, habremos de afirmar que el enfoque entonces estará en

que sean realizados con prudencia. Porque al poner la mirada en el fin que pretende, en base a los valores que se presentan, se toma la decisión más sensata.

**El objetivo final** del presente trabajo podría resumirse en que todo este abanico normativo que regula la conducta de empresarios y consumidores nos lleva a concluir que tales relaciones deben llevarse a cabo en un marco de **transparencia, respeto y buena fe**, en aras de proteger al débil jurídico de la relación para crear vínculos duraderos y de valor para ambas partes de la misma.

En la advertencia: a partir de su consagración constitucional y demás normativa se mencionan derechos y consecuentemente su correlato en deberes para ambas partes, los que conforman el Derecho del Consumidor; por eso, según el lugar en que nos ubiquemos, podremos encarar el análisis del presente trabajo.

Tomando en consideración que del articulado del derecho del consumidor no sólo se reconocen derechos a los consumidores sino también deberes, se infiere que el objetivo no solo es proteger de los abusos del mercado sino también de



la racionalización de los hábitos de consumo a los fines de preservar el medio ambiente.

Mencionaré solo algunos ítems para ilustrar estas ideas, por ejemplo: tomar el caso de derecho a la información para el consumidor, que implica a su vez el deber de informar por parte del proveedor.

#### Desde el aspecto del consumidor

Uno de los objetivos que se propone la tutela del Derecho del Consumidor es procurar certeza, equidad y seguridad jurídica para los consumidores, para que puedan elegir con conocimiento. Entonces, partiendo del valor tan relevante que tiene la información en las relaciones entre empresa y consumidor, vayamos al siguiente punto:

**Marco normativo:**

En la Argentina existe un marco normativo que protege al consumidor en relación a la regulación de la conducta de éste con el proveedor dentro de la relación de consumo. Al respecto cabe señalar las disposiciones de la Constitución Nacional y las Contenidas en la Ley de Defensa al Consumidor N° 24.240, con su reforma introducida por la Ley 26.361.

El artículo 42° de la Constitución Nacional, establece: *“Los consumidores y usuarios de bienes y servicios tienen derecho, en la relación de consumo, a la protección de su salud, seguridad e intereses económicos; a una información adecuada y veraz; a la libertad de elección y a condiciones de trato equitativo y digno. Las autoridades proveerán a la protección de esos derechos, a la educación para el consumo, a la defensa de la competencia contra toda forma de distorsión de los mercados, al control de los monopolios naturales y legales, al de la calidad y eficiencia de los servicios públicos, y a la constitución de asociaciones de consumidores y de usuarios. La legislación establecerá procedimientos eficaces para la prevención y solución de conflictos, y los marcos regulatorios de los servicios públicos de competencia nacional, previendo la necesaria participación de las asociaciones de consumidores y usuarios, y de las provincias interesadas, en los organismos de control”.*

**Derecho a la información**

Se entiende que el derecho a la información de bienes y servicios dirigida a los consumidores debe tener por característica ser oportuna, completa y veraz.

Y así lo especifica el Cód. Civil y Comercial, en su art. 1100. Información: *“El proveedor está obligado a suministrar información al consumidor en forma cierta y detallada. La información debe ser gratuita para el consumidor. Proporcionada con claridad necesaria que permita su comprensión”.*

Desde el análisis de los especialistas a lo largo de las últimas décadas, se advierten las dificultades en la forma de transmitir la información y la imprecisión con la que le llega a los consumidores.

También se ha llegado a reconocer por parte de los mercados que no ofrecen la información en forma comprobable y certera para evitar que los consumidores incurran en daños en la salud o pérdidas patrimoniales por la inexactitud en la información en ciertos casos.

El derecho a la información para los consumidores, considerados la parte más débil en las relaciones de consumo, ha sido la motivación para el famoso discurso del Presidente John F. Kennedy en favor de los derechos de los consumidores en el año 1962.

Más luego, en el año 1985 la ONU, mediante la emisión de unas directrices sobre los derechos básicos de los consumidores, reconoció también la importancia del derecho a la información.

Y a partir de aquí, avanzando con las reglas para proveer información comercial, a los fines de que los consumidores pueden tomar decisiones cada vez con más certezas, es así como también se fueron definiendo pautas en materia de publicidad para ser cumplidas por las empresas.

**Sin dudas la información es un derecho básico de los consumidores que necesitan de la protección de modo estratégico porque desde allí se pueden prevenir abusos como también ampliar esa tutela hacia otros derechos fundamentales.**

**En síntesis:** considero que se intenta que el consumidor se encuentre en una posición suficientemente informada y educada para formar su criterio y utilizar satisfactoriamente el producto o servicio. Asumir esta obligación contribuye a elevar la calidad de vida.

En otro apartado también podríamos sugerir estar alerta para discutir, preguntar o solicitar información gratuita completa y transparente, por escrito y firmada acerca de los bienes y servicios en que debe prestar su aceptación.

En este sentido creo que también se orienta la Ley de Defensa del Consumidor al otorgar autorización para funcionar a las asociaciones de

---

**“Está prohibida toda publicidad que: Contenga indicaciones falsas o que induzcan o puedan inducir a error del consumidor. Efectúe comparaciones de bienes o servicios cuando sean de naturaleza tal que conduzcan a error al consumidor. Sea abusiva, discriminatoria o induzca al consumidor a comportarse de forma perjudicial o peligrosa para su salud o seguridad”.**

---

consumidores “que tengan como finalidad la defensa, información y educación del consumidor... y suministrar toda otra información de interés para los consumidores” (Conf. art. 56 LDC).

#### Desde el Proveedor

Es en relación al comportamiento que debiera presentar el empresario al momento de ofrecer sus productos, tendiente a obtener la satisfacción, captación y fidelidad del consumidor para así poder obtener mejores logros en su actividad.

Esa misma actividad se supone regida por un conjunto de valores tendientes al beneficio de toda la sociedad en la que se desenvuelve.

Estos procedimientos reunidos en forma de normativa se los conoce como **responsabilidad social empresaria**.

La Comisión Europea define la responsabilidad social empresaria: *“el compromiso voluntario por parte de las empresas con el desarrollo social y medioambiental en sus operaciones comerciales y en las relaciones con sus interlocutores”.*

Se entiende por ello que **toda gestión o toma de decisiones que realiza una empresa debe ser comprensible con el desarrollo sustentable de la comunidad y determinada por criterios morales.**

Por ello es que al momento de fijar las metas a lograr por la empresa, bajo el tenor de la responsabilidad social empresaria, se toman en cuenta y sostienen valores éticos teniendo en consideración los derechos del consumidor.

Aquí debemos apuntar parámetros como la equidad, entendiendo dar a cada uno lo suyo y que cada uno se encuentre representado.

De la mano de la participación se debe analizar y valorizar a cada grupo implicado con respeto para que pueda opinar y deliberar, garantizando el acceso a la información para los consumidores y tomando en cuenta que son la parte más débil en esta relación.

Se requiere de coherencia y discreción al momento de tomar decisiones por parte del emprendedor, teniendo en cuenta que su producto será ofrecido a una amplia gama de consumidores con el fin de aportar en beneficio de la sociedad y de las generaciones futuras.

Considero que esta toma de posición del empresario proveedor hacia el consumidor se maximiza si cumple con los fines de generar confianza, con prácticas de excelencia, ofreciendo productos de calidad y eficientes.

#### Derechos del Consumidor y Publicidad

La publicidad opera a fin de generar deseos en las personas, o más bien, de transformar ese

deseo en una necesidad, logrando que el público consuma ciertos artículos o productos que realmente no son indispensables para la vida, o que por lo menos, no son de necesidad básica.

La publicidad es el principal medio de información precontractual teniendo en cuenta la cantidad de personas a las que llega, la forma en que lo interpretan y atento a cómo responden a sus intereses.

**Toda comunicación requiere de tres elementos que son: a) los autores, b) los medios de comunicación y c) el público que las recibe. La publicidad es una forma de comunicación que incluye estos tres elementos.**

Cuando se afectan los derechos de los consumidores, de elegir lo que desean comprar, puede generarse desconfianza del cliente hacia la empresa.

### Publicidad Engañosa

De las muchas definiciones y estudios sobre el tema podríamos sintetizar que la publicidad engañosa intenta conquistar a los consumidores -ya con recursos o estrategias de mercado o con algunas técnicas de venta- en las que se resaltan ciertas virtudes del producto ofrecido que luego no son tales y sobre las que en esas ocasiones el consumidor se basa para tomar la decisión de adquirirlas.

### Normativa

La publicidad engañosa está establecida en el art.4º,5º y 9º de la Ley de Defensa del Consumidor, y relacionada con el deber de información que ofrecen la Constitución Nacional en el art. 42º, y la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en el art. 46º y concordantes.

El art. 1101 del Código Civil y Comercial reza: “Está prohibida toda publicidad que: Contenga indicaciones falsas o que induzcan o puedan inducir a error del consumidor. Efectúe comparaciones de bienes o servicios cuando sean de

naturaleza tal que conduzcan a error al consumidor. Sea abusiva, discriminatoria o induzca al consumidor a comportarse de forma perjudicial o peligrosa para su salud o seguridad”.

De esta manera se infiere que la publicidad engañosa, más que informar, busca inducir una conducta. Y esta es una de las variaciones de la publicidad.

### Recomendaciones:

Las recomendaciones en este punto que podríamos sugerir se refieren a las defensas que podrán ensayar los consumidores para defender sus derechos. Básicamente, es informarse para transformar las quejas en reclamos correspondientes.

Otra medida para aplicar es la evaluación del Código de normas de Ética Publicitaria, toda vez que los responsables de los efectos de la publicidad se obliguen a respetar.

Los códigos de conducta ética en diferentes profesiones suelen ser herramientas útiles a través de los que se materializa la autorregulación ya que contienen las directrices que deben seguir todos aquellos que se adhieran al mismo.

### La publicidad engañosa en Internet

**El uso de Internet con fines publicitarios hace que se trasladen a la red los mensajes publicitarios que se difunden en la vida real. Pero la aparente falta de control ha creado cierta sensación de impunidad que puede ocasionar la aparición de supuestos de publicidad ilícita.**

Más allá de la relevancia de la publicidad en todo el proceso comercial, y a pesar de que no se discute su efectividad, la expansión de internet provoca que en ese crecimiento exponencial sea difícil identificar a los responsables del supuesto engaño.

Esto nos lleva a preguntarnos si esta propaganda masiva y a la vez engañosa puede ser más nociva si se realiza por los medios como Internet.

Asumiremos una postura: si bien el acceso a internet ha influido en nuestras vidas y

costumbres en la forma de buscar información, de entretener y comunicar, siguen existiendo riesgos y dudas respecto a la protección de los consumidores en el comercio electrónico.

Por ello, es importante tomar las precauciones pertinentes e informar a los consumidores para evitar estafas, robos de identidad u otros riesgos similares al momento de comprar a través de internet:

Es allí donde considero nuevamente la apelación a realizar buenas prácticas comerciales basadas en valores.

También podemos servirnos de las advertencias de asociaciones internacionales pro consumidores, como “Consumers International”, cuando se refiere al crecimiento de los usuarios en la red. Esta agrupación considera que aún existen discrepancias para optimizar la calidad de los servicios en línea “...para que los consumidores puedan confiar, desde qué pasa con los datos compartidos en línea hasta sus derechos en relación con los productos digitales”.

Otras organizaciones nos informan que del relevo de algunos trabajos realizados al consultar sobre el comportamiento de los consumidores *on line*, se advierte que aquellos consumidores que fueron invitados a proporcionar algún dato personal a través de una red social o profesional, más de la mitad lo hizo con preocupación ante la posibilidad de un mal uso de la dirección o domicilio, teléfono personal, nombre y algún apellido, correo electrónico personal y número de cuenta o tarjeta del banco.

Desde el Comité de Política del Consumidor de la OCDE se inició en el año 1998 una serie de recomendaciones como lineamientos generales para proteger a los consumidores en el comercio electrónico, intentando que en su conjunto no se pusieran barreras al comercio.

**Entonces, la OCDE recomendó a las empresas:**

1. No realizar ninguna práctica que resulte falsa, engañosa, fraudulenta o desleal.
2. Las empresas dedicadas a la venta, promoción o comercialización de bienes o servicios, no deben llevar a cabo prácticas



comerciales que pudieran provocar riesgos en perjuicio de los consumidores.

3. Siempre que publiquen información sobre ellas mismas o sobre los bienes o servicios que ofrecen, deben presentarla de manera clara, visible, precisa y fácilmente accesible.
4. Cumplir con cualquier declaración que hagan respecto a sus políticas y prácticas relacionadas con sus transacciones con consumidores.
5. Tomar en cuenta la naturaleza global del comercio electrónico y, en lo posible, considerar las diferentes características de las regulaciones de los mercados a los que dirigen sus ofertas.
6. No deben aprovecharse de las características especiales del comercio electrónico para ocultar su verdadera identidad o ubicación, o para evadir el cumplimiento de las normas de protección al consumidor o los mecanismos de aplicación de dichas normas.
7. No utilizar términos contractuales desleales.
8. La publicidad y la mercadotecnia deben identificar a la empresa en cuyo nombre

se realizan, cuando no se cumpla este requisito se consideran engañosas.

9. Desarrollar e implementar procedimientos efectivos y fáciles de usar que permitan a los consumidores manifestar su decisión de recibir o rehusar mensajes comerciales no solicitados por medio del correo electrónico.
10. Cuando los consumidores manifiesten que no desean recibir mensajes comerciales por correo electrónico, tal decisión debe ser respetada. En algunos países los mensajes de información comercial no solicitada por correo electrónico están sujetos a requerimientos legales o autorregulatorios específicos.
11. Los empresarios deben tener especial cuidado con la publicidad o mercadotecnia dirigida a los niños, a los ancianos, a los enfermos graves, y a otros grupos que probablemente no tengan la capacidad para comprender cabalmente la información que se les presenta.

La OCDE pretende de esta forma lograr que los proveedores de bienes y servicios a través de internet cumplan con las disposiciones de las leyes de protección al consumidor con el fin de garantizar niveles de protección adecuados.

No existe duda alguna sobre la aplicación de las normas a los casos de publicidad ilícita llevada a cabo por anunciantes desde servidores y dirigida a consumidores.

### Los modelos de engaño

Podrían tipificarse como ocultamiento de información a la limitación de las ofertas anunciadas y el tamaño de la letra que atraen al consumidor a la propuesta indecente.

La publicidad inductiva: se establecería al proponer al público un determinado contrato ofe-  
rente, basado en insistentes campañas publicitarias, tanto en medios gráficos, televisivos y radiales y con intención de acceder al mismo sin una verdadera información sobre el tema. Aun

más, hay autores que consideran que se generaría en el receptor un estado emocional inconsciente, tendiente a que éste adopte la conducta querida por el emisor.

Es así que en algunas ocasiones ha llegado el consumidor afectado hasta acudir a las autoridades para solicitar la cesación de esta publicidad, incluso a pedir también la publicación de algún anuncio rectificatorio por parte del demandado.

En este punto debemos hacer una diferencia con la publicidad ilícita, toda vez que ésta atenta contra la dignidad de la persona o vulnera los valores y derechos reconocidos en la Constitución, en manera destacada lo que se refiere a la infancia, la juventud y la mujer. También la que trasgrede lo dispuesto en la normativa que regula la publicidad de determinados productos, bienes, actividades o servicios.

En otro apartado podemos citar la publicidad desleal, subliminal, comparativa, para algunos lugares. Aquí podríamos concluir, en relación con estos apartados, que si un proveedor realiza una publicidad con estas características, por similitud con lo antedicho sobre el deber de informar que estuviera contemplado en el andamiaje jurídico del Derecho del Consumidor, todas las deformaciones que tenga esa publicidad inmediatamente lo nombrarán responsable por los daños ocasionados al consumidor.

Comparto la posición tomada por la mayoría de la doctrina que considera que se estaría cometiendo una violación, al principio de buena fe; ya que la misma, una vez concluido el contrato, pasa a formar parte del mismo y obligan al empresario a brindar sus productos o servicios en los términos publicitados.

### Desde el punto de vista del Magistrado

#### **Normativa:**

La celebración del Convenio Interjurisdiccional de Transferencia de la Justicia Nacional en las Relaciones de Consumo<sup>1</sup>, como corolario de la reforma constitucional del año 1994, que otorgó a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires un



nuevo estatus jurídico y consagró su autonomía (art. 129 de la CN), se encuentra en concordancia con las directrices de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en la sentencia dictada el 9 de diciembre de 2015 “*Corrales, Guillermo Gustavo y otros/hábeas corpus*”, donde sostuvo que “...no puede sino concluirse que el carácter nacional de los tribunales ordinarios de la Capital Federal es meramente transitorio...” (conf. Considerando 8°); exhortando “...a las autoridades competentes para que adopten las medidas necesarias a los efectos de garantizarle a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de las competencias ordinarias en materia jurisdiccional...” (conf. Considerando 9°), tal como lo establece el artículo 106° de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires.

Este Convenio entonces implica asumir toda contienda judicial que se suscite entre un proveedor y un consumidor, entendiendo a éste último como a la persona humana o jurídica que adquiere o utiliza, en forma gratuita u onerosa,

bienes o servicios como destinatario final, en beneficio propio o de su grupo familiar o social.

En este camino de continuar delineando la plena autonomía de la Ciudad, tutelando los derechos de los consumidores, nos encontramos con esta oportunidad de dar a luz a los **Tribunales del Consumo de la Ciudad**, en el reconocimiento de los derechos y garantías de los usuarios y consumidores, bajo el paradigma de mejorar el acceso a la justicia a través de procesos eficientes para obtener una respuesta jurisdiccional rápida y eficaz.

Y en consonancia con lo reglado en el artículo 53° de la Ley de Defensa del Consumidor, en el que se privilegian los procesos abreviados, facilitando la representación de los derechos e intereses de los consumidores, y donde se fija el deber de colaboración del proveedor en la presentación de pruebas, junto a la gratuidad del servicio de justicia para los derechos individuales.

También, en sintonía con las **Directrices de las Naciones Unidas para la Protección**

**del Consumidor**, encomiendan a los gobiernos la existencia de procedimientos “*oficiales o extraoficiales que sean rápidos, justos, poco costosos y asequibles*”.

Esto es a los fines de brindar al consumidor una solución a través de darle la razón a quien la tenga, reconociendo sus derechos.

### Justificación

Por lo tanto, ante la inminencia del traspaso de los Tribunales del Consumo a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, entre tantas consideraciones a tratar, la del rol del Magistrado será de gran importancia ya que partiendo de la formación de estos nuevos Tribunales, dotar a los funcionarios de herramientas que faciliten su gestión y que a la vez sean reconocidos en la sociedad donde se desarrollan, contribuirá enormemente con su tarea.

Pues bien, ante la creciente demanda de los casos como corrupción, daño al medio ambiente, o de protección al consumidor, como los casos de bioética, son algunos de los ejemplos en los que la sociedad se encuentra preocupada e informada, y cada vez más exige una respuesta por parte de los funcionarios de justicia.

Muy importante: considero que esta misma respuesta deberá ser clara, certera y eficiente, en aras de lograr que la Justicia se asuma como un valor esencial para la convivencia en paz y en democracia.

Es bajo esos parámetros que se advierte necesario dotar de un código de conductas de quienes administran justicia, con respeto y confianza hacia el servicio público que ofrecen.

Poco a poco se ha notado como los gobiernos comenzaron a introducir en sus agendas públicas el tema de la conducta de los jueces y los tipos de comportamiento virtuoso esperable de ellos.

Se facilita el debate toda vez que se ofrece la ocasión de mostrar el trabajo real de los jueces, permitiendo la transmisión de los valores vinculados a la función judicial. A partir de esta

justificación, veamos un poco de donde vienen estos conceptos:

### CÓDIGO DE ÉTICA JUDICIAL:

A fines del siglo XX tanto los organismos internacionales como los gobiernos latinoamericanos desarrollaron y adoptaron varios tratados internacionales, entre ellos los códigos de ética judicial como instrumentos diseñados para combatir la corrupción y elevar los estándares éticos de sus administraciones en general. Y del Poder Judicial, muy particularmente.

La ética judicial es un caso particular de ética profesional:

La de los magistrados judiciales, que incluye el ejercicio de la función pública, pero con la tarea específica de ejercer la función jurisdiccional, o sea **dar a cada uno lo suyo**.

Las pautas de ética judicial se conciben, en este enfoque, como una esfera diferente de las regulaciones normativas que acarrearán -en el caso de incumplimiento- sanciones penales, políticas o disciplinarias.

Ya en sentido estricto, la ética judicial debería incluir solamente aquellas conductas supererogatorias, que implican experticias de excelencia en el desempeño de la magistratura.

Por tanto las prácticas que van más allá del mínimo regulado normativamente en las leyes de organización judicial o aquellas que regulan la disciplina de los magistrados.

Entonces son acciones ejecutadas por encima de los términos de la obligación -pues no son conductas ni obligatorias ni prohibidas- dado que no tienen una sanción legalmente prescripta.

Sí son moralmente buenas en virtud de sus pretendidas consecuencias y de su valor intrínseco; y por lo tanto son conductas realizadas voluntariamente y no impuestas.

### La definición con más autoridad proviene del Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial:

La “*ética judicial supone rechazar tanto los estándares de conducta propios de un mal juez,*

---

**“De la misma manera que la ética es inescindible a lo humano, la ética judicial es inescindible a la actividad del juez. Aunque el juez se muestre escéptico y rechace cualquier compromiso con ella, ineludiblemente su quehacer será fuente de obtención o de privación de ciertos bienes o excelencias que distintos sujetos y realidades ganarán o perderán”. (Vigo, Rodolfo Luis, “Ética y responsabilidad judicial”, Ed. Rubinzal Culzoni, págs. 28 y ss.)**

---

*como los de un juez simplemente mediocre, que se conforma con el mínimo jurídicamente exigido” (Exposición de motivos, artículo III. Cumbre Judicial Iberoamericana de 2006).*

Este Código Modelo Iberoamericano fue redactado por un grupo de expertos en la materia en el año 2006, por encargo de la Cumbre Judicial Iberoamericana. A partir de ofrecer el análisis de los aspectos nucleares de la ética judicial a los fines de entender sus particularidades, brinda un detallado número de principios, o sea exigencias centrales que poseen un contenido intrínseco valioso. Con la salvedad de que su realización histórica queda sujeta a circunstancias de tiempo y lugar; puesto que luego los Códigos vigentes de Iberoamérica los han acogido en sus distintas variaciones.

Estos **trece principios de ética judicial que el Código Modelo Iberoamericano consagra** contienen prescripciones supererogatorias, junto con otras de carácter estrictamente obligatorio para cualquier ciudadano que pretenda ejercer la magistratura.

Estos principios son: **1) independencia, 2) imparcialidad, 3) motivación, 4) conocimiento y capacitación, 5) justicia y equidad, 6) responsabilidad institucional, 7) cortesía, 8) integridad, 9) transparencia, 10) secreto profesional, 11) prudencia, 12) diligencia, 13) honestidad profesional.**

De todos estos principios, los que se encuentran en todos los Códigos de Ética Judicial indiscutidos son independencia e imparcialidad, puesto que sería difícil pensar de otro modo en el ejercicio de la magistratura en una democracia.

Esta ubicación de la ética judicial, sumada al principio de independencia judicial aconseja que la regulación de la ética judicial sea de carácter corporativo, es decir regulada por los propios jueces de manera horizontal. Esto garantiza que sirva, efectivamente, para promover la excelencia, sin mezclarse con mecanismos coercitivos o persecutorios, y permite una actualización.

Los Códigos de Ética Judicial.  
Antecedentes.

Los antecedentes son la prueba fehaciente de por qué proponemos esta herramienta, al poder medir como se han hecho efectivos en otras sociedades, y también como han sido provechosamente utilizadas.

**En el ámbito internacional:**

A mediados de los ochenta, la Organización de las Naciones Unidas formuló los primeros estándares de conducta para magistrados. Posteriormente, en 2002, fueron revisados y

difundidos como los Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial y aprobados por el Consejo Económico y Social de ONU (según resolución E/CN 4./2003/65, Anexo en la Haya, Países Bajos, nov. 2002 y adoptados en 10/1/2003).

En 1994 el Consejo de Europa emitió por primera vez una recomendación para sus Estados miembros relativa a la independencia, la eficacia y el rol de los magistrados.

Se advierte que en Europa occidental los códigos de ética judiciales no son tan prolíferos, a pesar del caso italiano. En cambio sí se encuentran en Europa central y oriental.

La Unión Internacional de Magistrados aprobó, en 1999, el **Estatuto Universal del Juez**, que contiene algunas reglas esenciales de conducta ética, entre otras materias.

En el año 2001 se redactó el **Estatuto del Juez Iberoamericano**, el cual posee un capítulo dedicado a la ética judicial.

En junio de 2006 se dictó el **Código Modelo Iberoamericano sobre Ética Judicial**. (De la Cumbre XII Judicial Iberoamericana. Santo Domingo. República Dominicana). Está estructurado en tres secciones: una exposición de motivos, una parte troncal dedicada al desarrollo de los principios (que en buena medida luego son receptados en Códigos vigentes en Iberoamérica), y una sección final dedicada al funcionamiento de la Comisión Iberoamericana de Ética Judicial.

La exposición de motivos no tiene el carácter de una simple formalidad, sino que apunta simultáneamente al cumplimiento de un triple objetivo: a) una caracterización de la ética judicial, intentando delimitar sus fronteras con lo meramente jurídico; b) una fundamentación o justificación sobre la conveniencia de su dictado; y c) una descripción y explicación de su estructura y contenido. La parte troncal del Código lo constituyen los trece capítulos que desarrollan otros tantos principios, en un total de 82 artículos.

Ya en forma particular, también debemos citar que este desvelo se ha reflejado en algunos

países de América, y así en el año 1973 los Estados Unidos de Norteamérica sancionaron el Code of Conduct for United States Judges de EEUU, o Código de Conducta para los Jueces Federales de los Estados Unidos, conformado por siete cánones, complementados con detallados comentarios.

Ya he señalado que a partir de la crisis de confianza en las instituciones, en general, pero sobretodo de la justicia comienzan a promoverse normas como remedios en los países de Latinoamérica, en particular en la República del Paraguay, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Chile, México, Venezuela, Puerto Rico, Perú. Estos instrumentos establecen estándares específicos sobre la conducta judicial.

#### **En Argentina:**

Varias provincias argentinas han sancionado, en los últimos años, códigos de ética para jueces o para el Poder Judicial.

Han aprobado Códigos de Ética las provincias de Córdoba, Corrientes, Santa Fe, Formosa, y Santiago del Estero. También se encuentra el Código que rige para los Magistrados y Funcionarios de la Provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

La más reciente novedad provino de la provincia de Salta, que *ha sancionado su Código de Ética judicial el 27 de junio de 2016, adhiriendo “al Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial adoptado en la Cumbre Judicial Iberoamericana de 2006 y modificado en 2014, por cuanto éste recepta acabadamente los principios esenciales que en materia de deontología judicial hacen al correcto funcionamiento del servicio de justicia”*. (Ac n° 12128 Corte de Justicia de Salta).

No existen estándares de conducta ética que rijan especialmente para los Magistrados Federales.

La ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función pública señala, en una interpretación amplia, que podría dirigirse también para los miembros del Poder judicial.

---

La más reciente novedad provino de la provincia de Salta, que ha sancionado su Código de Ética judicial el 27 de junio de 2016, adhiriendo “al Código Modelo Iberoamericano de Ética Judicial adoptado en la Cumbre Judicial Iberoamericana de 2006 y modificado en 2014, por cuanto éste recepta acabadamente los principios esenciales que en materia de deontología judicial hacen al correcto funcionamiento del servicio de justicia”. (Ac nº 12128 Corte de Justicia de Salta).

---

Según la Ac.1/2000 de la Corte Suprema de Justicia se declaró que esta ley no era aplicable a los Jueces, pero posteriormente se ha dejado sin efecto. En la actualidad existe un vacío interpretativo acerca del alcance de la mencionada ley para los magistrados.

“De la misma manera que la ética es inescindible a lo humano, la ética judicial es inescindible a la actividad del juez. Aunque el juez se muestre escéptico y rechace cualquier compromiso con ella, ineludiblemente su quehacer será fuente de obtención o de privación de ciertos bienes o excelencias que distintos sujetos y realidades ganarán o perderán”. (Vigo, Rodolfo Luis, “Ética y responsabilidad judicial”, Ed. Rubinzal Culzoni, págs. 28 y ss.)

Otra propuesta que podríamos citar acompañando el desarrollo de la doctrina en esta problemática es la **Evaluación de desempeño**.

Una manera en la que se podría mejorar el trabajo de los jueces consiste en generar mecanismos que evalúen su trabajo más cotidianamente.

Porque en nuestro sistema actual se prevé un procedimiento de selección del Magistrado, así como también para su posible remoción, quedando un estadio en el medio sin ninguna regulación.

Ahora bien, no existe ninguna instancia para poder advertir cuando ese trabajo se desempeña mal, (sin llegar a las causales normadas por mal desempeño de sus funciones) porque no hay transparencia para rendir cuentas a la sociedad de la actuación de su gestión. Simplemente cuando un expediente pasa por los estadios procesales es que advertimos el movimiento de las causas y el trabajo del funcionario.

En el entendimiento de que sin tener que llegar a las causales de juicio político, estamos hablando de responsabilidad del Juez.

A este tema se ha abocado la prestigiosa doctrina cuando estudian las distintas instancias en relación a las idoneidades que un Juez debería cumplimentar para desarrollar su función, aquí se habla de responsabilidad judicial.

Con respecto a la responsabilidad judicial -siempre en el desvelo de alcanzar el mejoramiento de la justicia- se busca fortalecer las instituciones pero resguardando la independencia judicial.

En aras del equilibrio constitucional sale esta ecuación: a mayor poder político, mayor responsabilidad institucional, pues entonces mayor necesidad de control.

Esto deviene, en otras palabras, en independencia judicial, responsabilidad política de los



gobernantes y principios de separación y control recíproco de los órganos de gobierno.

### Concluyendo:

Entre todos los actores estamos re definiendo el papel del Poder Judicial del siglo XXI.

Donde intervienen los funcionarios ante las distintas cuestiones de trascendencia que se le presentan, producto de un creciente proceso de judicialización de la vida social y política, aumenta el poder de los jueces como guardianes de la Constitución.

En este contexto se requiere más activismo judicial en cuestiones de contenido político partidario como la corrupción, delitos de lesa humanidad y cuestiones de tutela y definición de los derechos humanos, como también penales, en cuestiones económicos sociales y culturales, en lo relativo a derechos del consumidor y su operatividad, y de ética social.

### Citas bibliográficas:

Augusto M. Morello, Rubén S. Stiglitz y Gabriel A Stiglitz, “Información al Consumidor y Contenido del Contrato”. Derecho del Consumidor 1 (1991).

Piris, Cristian Ricardo. “Evolución de los derechos del consumidor”. U.N.del Nordeste. Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2000.

Sandra Natalia Umansky. “La regulación de la conducta en las relaciones de consumo”. Universidad Nacional del Nordeste.

Comisión Europea: “Contribución Empresarial al Desarrollo Sostenible”, disponible en [www.observatoriorsc.org](http://www.observatoriorsc.org);

Chamatropulos, Demetrio Alejandro. “La publicidad prohibida y sus subtipos en el Código Civil y Comercial”. Publicado en: RCCyC 2015 (diciembre), 16/12/2015, 229. [www.monografias.com/trabajos60/publicidad-medios-masivos/publicidad-medios-masivos3.shtml#ixzz4r4fD2f1i](http://www.monografias.com/trabajos60/publicidad-medios-masivos/publicidad-medios-masivos3.shtml#ixzz4r4fD2f1i)

Carlos A Tambussi. “Los derechos del consumidor como derechos Humanos”.

Vigo, Rodolfo: “Ética y responsabilidad judicial”. 1 3 ed. - Santa Fe: Rubinzal-Culzoni, 2007.

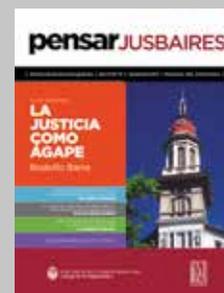
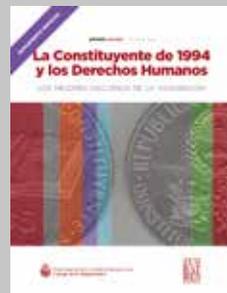
Alfonso, Santiago. “La responsabilidad de Los jueces por el contenido de sus decisiones jurisdiccionales”. Investigación. La responsabilidad de los Jueces. Marco teórico y análisis de algunos casos paradigmáticos. LA LEY 26/09/2016, 26/09/2016.

Héctor M Chayer. “Ética Judicial y Sociedad Civil. Técnicas de incidencia”. Editado por: Fundación Konrad Adenauer y Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia. Montevideo 2008.

### Notas:

1. El señor Presidente de la Nación Argentina y el señor Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, celebran el presente CONVENIO INTERJURISDICCIONAL DE TRANSFERENCIA DE LA JUSTICIA NACIONAL ORDINARIA PENAL, según lo establecido en el artículo 129 de la Constitución Nacional, en el artículo 6° de la Ley N° 24.588, en la cláusula transitoria decimotercera de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en la disposición primera del título quinto de la Ley N° 7 de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

# pensarJUSBAIRES



Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires  
Consejo de la Magistratura

JUS  
BAI  
RES  
EDITORIAL

# DERECHO A LA SALUD DIFICULTAD DE ACCESO, INJUSTICIA REMEDIABLE

**DRA. MARIELA ROSSEN\***

*Lo que nos mueve, con razón suficiente, no es la percepción de que el mundo no es justo del todo, lo cual pocos esperamos, sino que hay injusticias claramente remediables en nuestro entorno que quisiéramos suprimir.*

**Amartya ZEN**

## **Concepto de salud y su normativa**

**El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano** sin distinción de raza, religión, ideología política o condición económica o social, como claramente lo expresa la Constitución de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La salud entendida como un derecho humano involucra entonces la responsabilidad del Estado en el aseguramiento de las condiciones, las normas y materiales que garanticen su ejercicio y goce efectivo para todos los habitantes. En consecuencia, el derecho a la salud, al igual que todos los derechos humanos, impone a los Estados tres tipos de obligaciones: respetarlos, protegerlos y cumplirlos.

Para ello hay que tener en cuenta que el derecho al “grado máximo de salud que se pueda lograr” involucra un conjunto de condiciones sociales y de otros derechos que determinan

las posibilidades o no de alcanzarlo (vivienda, educación, trabajo, ambiente saludable, acceso a servicios de salud)

Esta perspectiva integral del derecho a la salud está claramente plasmada en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires que, en su artículo 20° del capítulo segundo dedicado a la salud, “*garantiza el derecho a la salud integral que está directamente vinculada con la satisfacción de necesidades de alimentación, vivienda, trabajo, educación, vestido, cultura y ambiente*”.

Asimismo dicho artículo considera que “*el gasto público en salud es una inversión social*” y se “*asegura la gratuidad de las prestaciones, de manera que las personas de ésta u otras jurisdicciones quedan eximidas de cualquier forma de pago directo, rigiendo sólo la compensación económica de los servicios prestados a personas con cobertura social o privada, por sus respectivas entidades*”.

La Ciudad de Buenos Aires tiene su propia Ley Básica de Salud (Ley N° 153) en la que se expresan operativamente para la jurisdicción los

\* Médica UBA, Pediatra, Magister en Sistemas de Salud y Seguridad Social, ex Secretaria de Salud Municipio de San Martín. Coordinadora de Médicos Comunitarios del Ministerio de Salud de la Nación. Actual Directora de Coordinación de Programas de Salud del Ministerio Público de la Defensa CABA.



derechos de las personas en el marco del derecho a su salud integral.

En dicha ley, dentro del capítulo 1º, que contiene los Objetos, Alcances y Principio, se plantea entre otras cosas: *“El acceso y utilización equitativos de los servicios, que evite y compense desigualdades sociales y zonales dentro de su territorio, adecuando la respuesta sanitaria a las diversas necesidades”*.

En el capítulo relacionado con el Subsector Estatal de Salud, en el artículo 14º se plantea además que *“son objetivos del subsector estatal de salud: Contribuir a la disminución de*

*los desequilibrios sociales, mediante el acceso universal y la equidad en la atención de la salud, dando prioridad a las acciones dirigidas a la población más vulnerable y a las causas de morbilidad prevenibles y reductibles”*.

Queda claro entonces que la conceptualización de salud, tanto internacional como local, considera a la salud como un derecho humano. A su vez está relacionado con la posibilidad del ejercicio de otros derechos que el Estado debe garantizar, como alimentación, vivienda, ambiente.

## Desigualdades en salud e implicancias sociales

Debido a que los grupos sociales más pobres y marginados viven en precarias condiciones de vivienda, alimentación, ambiente, etc. suelen padecer mayor carga de enfermedad. No obstante, a pesar de su mayor necesidad de servicios de atención, se encuentran habitualmente con dificultades de acceso y menos posibilidades de alcanzarla que los grupos con mejores condiciones de vida que se enferman menos.

De acuerdo a datos publicados en la página de la OMS, tres de las enfermedades transmisibles más mortíferas (paludismo, VIH/sida y tuberculosis) afectan desproporcionadamente a las poblaciones más pobres del mundo. Estos tienen una exposición diferencial a factores de riesgo, una vulnerabilidad diferencial ya que el impacto sobre la salud de determinados factores de riesgo es dependiente de la existencia de otros factores de riesgo asociados y también tienen un impacto diferencial con consecuencias de la enfermedad en su situación social.

**Debido a que las diferencias en salud son producto de las desigualdades sociales, para alcanzar justicia en salud se requiere previamente alcanzar justicia social.**

No obstante, mientras tanto, se hace imprescindible que al menos el sistema de atención no replique estas desigualdades sino todo lo contrario, que las compense y que se facilite el acceso a la atención oportuna y de calidad de quienes más lo necesitan.

Esto no sólo beneficiaría a quienes accedan a la atención sino que tendría impacto positivo en toda la sociedad ya que el tratamiento oportuno de muchas enfermedades como las transmisibles, la aplicación de vacunas y otras actividades de prevención, redundan en beneficio de toda la comunidad.

Claramente la inversión en salud tiene externalidades positivas para el conjunto de la población, tanto en sentido estricto sanitario como también económico ya que la salud es facilitadora

del desarrollo, en tanto mejora las posibilidades de productividad.

**La enfermedad reduce las posibilidades de trabajo y genera un círculo vicioso de pobreza - mala salud- más pobreza - más enfermedad.**

Volviendo a los servicios de atención sanitaria en el marco de las desigualdades sociales existentes y crecientes se hace imprescindible que el acceso a aquéllos dependa de la necesidad de la persona y no de su poder adquisitivo.

Es en este sentido que se debe cuidar y reforzar al sistema público de atención que no sólo no debe replicar las inequidades que se dan en otras áreas sino que debe compensarlas con más acceso a la prevención, tratamiento oportuno de calidad y rehabilitación de los más vulnerables.

## El Programa de Salud del Ministerio Público de la Defensa

En Abril del 2016 se creó el Programa de Salud por resolución del Defensor General que funciona hoy en el marco de la actual Secretaría General de Coordinación de Programas.

Dicho Programa de Salud, en sus consideraciones, toma en cuenta a la salud como derecho de acuerdo a la normativa existente y también a la *“necesidad de profundizar el acceso y ejercicio igualitario a los derechos consagrados en materia de salud mediante un abordaje especializado que permita maximizar su ejercicio”*.

**El Programa tiene como misión facilitar en el ámbito de la Ciudad Autónoma el acceso y ejercicio pleno del derecho a la salud, desde una perspectiva integral que contemple las condiciones de vida.**

Los objetivos del Programa son:

- > Realizar informes y diagnósticos de situación sobre temas de salud, facilitar la defensa de individuos o grupos ante situaciones de vulneración del derecho a la salud desde una perspectiva integral, otorgando herramientas a magistrados y funcionarios del Ministerio Público de la Defensa.

---

Queda claro entonces que la conceptualización de salud, tanto internacional como local, considera a la salud como un derecho humano. A su vez está relacionado con la posibilidad del ejercicio de otros derechos que el Estado debe garantizar, como alimentación, vivienda, ambiente.

---

- > Promover acciones tendientes a la mejora de las condiciones de vida, detectando o informando problemáticas que afecten o puedan afectar a la salud de las personas y a la oportunidad de recibir una atención oportuna y de calidad.
- > Propiciar la desnaturalización de la desigualdad del acceso a la atención sanitaria a través de actividades de capacitación, promoción y prevención.
- > Promover la mejora de las políticas públicas en materia de salud y la legislación a través de informes y la generación de propuestas.
- > Intervenir en los casos en los que se detecten problemas de acceso a la atención sanitaria, realización de estudios diagnósticos, tratamientos o rehabilitación.

El Programa cuenta con un equipo interdisciplinario que interviene ante la solicitud de los defensores tanto del fuero contencioso administrativo como del fuero penal. También interviene ante la solicitud de los servicios sociales de los hospitales y de los centros de salud, solicitud directa de las personas que se acercan o de la derivación de éstas por parte de otros programas.

En los casos de dificultad de acceso a la atención o de alguna prestación o insumo, el Programa realiza en primera instancia el asesoramiento a los asistidos y los acompaña para la realización de las gestiones pertinentes a lo largo del proceso de atención que requieran.

En otras oportunidades lo que se requiere del Programa son informes sanitarios y/o sociales que elaboran los profesionales pertenecientes al equipo.

Otros casos requieren un acompañamiento para comenzar algún tratamiento por consumo problemático de sustancias psicoactivas o para gestionar alguna documentación necesaria para poder luego acceder a programas o a prestaciones sanitarias.

A lo largo de los dos años que lleva en marcha, el programa ha ido incrementando su demanda sobre todo a partir de las derivaciones de las distintas defensorías con las que trabajan mancomunadamente varios de los casos relacionados con salud. En la actualidad, el Programa lleva en lo que va del año más de 120 casos de personas asistidas, de los cuales el 70%, aproximadamente, fueron derivados por defensores y el resto en su mayoría por parte de las áreas sociales de los propios efectores de salud.

**Es un desafío para el Programa seguir difundiendo nuestras acciones dentro y fuera del Ministerio Público de la Defensa como equipo de asesoramiento y acompañamiento para la facilitación del acceso al derecho a la salud y para poder suprimir cada día más las injusticias que son remediables, considerando además que la salud no sólo es un derecho sino que debe entenderse como una inversión social, tal como está planteado en la Ley Básica de Salud.**

# LA DEFENSA DEL PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO Y URBANO EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES Y SU MARCO LEGAL

DRA. MARIANA PUCCIARELLO\*

*La autora aporta a través de pensarJUSBAIRES la normativa integral para la defensa del Patrimonio Arquitectónico y Urbano en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los antecedentes internacionales y nacionales que la avalan.*

## Introducción

La tutela del patrimonio arquitectónico y urbano se percibe muchas veces como un campo agónico en el que luchan quienes tienen la posición defensiva (los conservacionistas) y quienes la posición de ataque (los desarrolladores urbanos).

La vocación por encuadrar el tema en una estructura binaria sin posibilidad de confluencia lleva a soluciones que no alcanzan el estándar de la democracia participativa consagrado en el articulado de la Constitución porteña.

Quienes tienen experiencia en la materia plantean que, por el contrario, más que lucha es necesario un profundo diálogo entre los sectores involucrados y que “*proteger el patrimonio es pensarlo en su refuncionalización, aceptando cambios de usos y adaptándolo a las necesidades de la vida actual*”, mientras que los

extremos conspiran contra la existencia misma de estos bienes.

Puede ser cierto que esa tarea no resulte sencilla y que sean necesarias variadas intervenciones para realizarla. Por un lado, la de identificar con apoyo multidisciplinar al patrimonio arquitectónico y urbano como parte de los bienes culturales que más que una herencia inmutable constituye el “*conjunto de productos artísticos, artesanales y técnicos, de las expresiones literarias, lingüísticas y musicales, de los usos y costumbres de todos los pueblos y grupos étnicos del pasado y del presente*”<sup>2</sup> que les sirven de referencia identitaria.

Por otro lado, la de considerar un motor de desarrollo de industrias culturales y, asimismo, un ámbito de concreción de participación informada de la sociedad. La actividad puede desplegarse desde el ámbito privado como del público pero, claro está, la existencia de un espacio gubernamental será imprescindible a fin

\*Abogada (UBA). Defensora ante la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires. Doctora en Derecho (Universidad de Castilla La Mancha, España). Docente universitaria.



de catalizar los diferentes puntos de vista y de impulsar los instrumentos jurídicos que se requieran para la tutela de los bienes culturales identificados como tales.

Para la disciplina jurídica el tratamiento del tema no es muy antiguo. Tampoco se presenta como un área que ofrezca resultados muy satisfactorios, fundamentalmente en orden al diálogo y a las instancias de participación que debería generar. De allí la necesidad de volver a tratarlo con alguna referencia a la actualidad de la Ciudad de Buenos Aires.

### Encuadramiento del patrimonio arquitectónico y urbano dentro del derecho a la cultura

La protección del patrimonio histórico, urbano y arquitectónico se ha abordado tradicionalmente desde el derecho ambiental y mediante normas urbanísticas referidas al ordenamiento territorial del espacio urbano a fin de que se respeten determinados usos<sup>3</sup>.

En la actualidad ese abordaje se plantea -con mayor amplitud- desde la defensa de los derechos culturales y ello es así porque los bienes

considerados como patrimonio histórico, urbano y arquitectónico forman parte de los bienes culturales. Esta categoría permite incluir bienes muebles y bienes inmateriales además de inmuebles, los cuales pueden ser considerados bienes culturales en su totalidad. Permite, además, enfocar el interés del bien más en su función social que en el derecho de propiedad y en las restricciones sobre éste, que ha sido la visión tradicional de este tema desde el Derecho Administrativo<sup>4</sup>.

El concepto de bienes culturales ha tenido desarrollo dentro del derecho internacional que lo utiliza en numerosos instrumentos<sup>5</sup>. Uno de los más importantes es el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales que en su artículo 15 consagra el derecho al disfrute de la cultura<sup>6</sup>.

### Estructura de los derechos

Tener derecho a algo presupone cuatro elementos estructurantes<sup>7</sup>:

- a) **un sujeto titular:** los instrumentos de derechos humanos se refieren a “toda persona”, sin embargo el Comité de DESC

de la ONU establece que el sujeto puede ser individual o colectivo. En efecto, la Observación General N° 21 del Comité DESC señala que los derechos culturales pueden ejercerse individualmente, en asociación con otros o dentro de una comunidad o grupo. El Código Civil y Comercial de la Nación diferencia entre derechos individuales y colectivos (art. 14). Esta distinción tiene relevancia a la hora de plantear una acción de amparo, puesto que conforme el artículo 43 de la Constitución Nacional si el bien tutelado es un derecho individual se reconocerá legitimación a toda persona; en el caso de los derechos colectivos se incluye en la legitimación al defensor del pueblo y a las asociaciones que propendan a la defensa de los derechos involucrados en la acción. En el fuero CAyT se reconoce una legitimación amplia para accionar. Conforme el relevamiento de casos realizado hasta 2015, en casos de bienes culturales se ha legitimado a los vecinos (27 casos), a las ONGs (12 casos), a la Defensoría del Pueblo (1) y a los legisladores (3), en consonancia con las previsiones del artículo 14° CABA. También se encuentra legitimado el Ministerio Público que, conforme el artículo 120° de la CN, es el encargado de promover actuaciones en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad;

- b) un sujeto obligado:** pueden ser uno o más antes de derecho público u otro u otros de carácter privado;
- c) un objeto o prestación:** es el contenido o materia del derecho. En el caso de los bienes culturales su caracterización se realiza desde distintas disciplinas, las cuales van estableciendo criterios que son recogidos en instrumentos jurídicos. Los más significativos son los que se producen en el seno de las Naciones Unidas como convenios internacionales de DDHH, fundamentalmente el PIDESC y los celebrados en el ámbito de la UNESCO) y por los órganos de interpretación de estos

convenios, a través de observaciones generales<sup>8</sup>;

- d) garantías de protección:** cada nivel de gobierno debe garantizar el acceso al derecho, conforme la tarea propia que debe realizar. Así el Poder Legislativo dictará normas que lo aseguren, el Ejecutivo desplegará actividad administrativa y el Judicial facilitará el acceso a la justicia como garante de los derechos, en este caso de los culturales.

### Competencia para legislar y administrar bienes culturales

La facultad de legislar y administrar bienes culturales es concurrente. Podría sostenerse con base en el artículo 41° de la Constitución Nacional que el Estado Federal debería dictar normas de presupuestos mínimos y que a las restantes jurisdicciones les está reservado el dictado de normas complementarias.

Esta es la estructura que establece la Ley General del Ambiente, la cual establece ciertos mínimos a respetar sin perjuicio de las facultades de las jurisdicciones locales. Esta ley, además, prevé la organización de un sistema federal de coordinación interjurisdiccional para la implementación de políticas ambientales de escala nacional y regional. Pero lo cierto es que no obstante la claridad de la norma, frecuentemente aparecen conflictos en este tema. Para resolverlos, se debe aplicar el principio *in dubio pro monumento*, es decir hacer prevalecer la legislación o la administración que mejor preserve el bien.

En el fuero CAyT hubo dos causas relacionadas con el traslado del monumento a Colón que pasaron a la justicia contencioso administrativa federal derivada de la intervención en el pleito del Estado Nacional.

### Principales normas internacionales

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales** (1966), cuyo artículo 15° consagra el derecho al disfrute de la cultura.



- **Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado** (1954)<sup>9</sup>, adoptada luego de los dos conflictos armados devastadores que tuvieron lugar en el siglo XX. La convención busca excluir de las zonas de enfrentamientos bélicos a los bienes “*que tengan gran importancia para el patrimonio cultural de los pueblos*”.
- **Convención sobre la protección del patrimonio mundial cultural y natural** (1972)<sup>10</sup>, adoptada bajo los auspicios de la UNESCO, con jerarquía supralegal por haber sido ratificada por la Argentina<sup>11</sup>. En cuanto al patrimonio cultural (hacemos la distinción porque la convención también se ocupa del patrimonio natural), la convención caracteriza tres objetos de protección: los monumentos, los conjuntos y los lugares<sup>12</sup>.
- **Convención sobre defensa del patrimonio arqueológico, histórico y artístico de las Naciones Americanas** (1976)<sup>13</sup>, cuyo objeto es la identificación, registro, protección y vigilancia de los bienes que integran el patrimonio cultural de las naciones americanas para: a) impedir la exportación o importación ilícita de bienes culturales; y b) promover la cooperación entre Estados americanos para el mutuo conocimiento y apreciación de los bienes culturales<sup>14</sup>.
- **Carta de Atenas** (1931)<sup>15</sup>: referida a la conservación del patrimonio artístico y arqueológico de la humanidad. Crea una Oficina Internacional de Museos y da lineamientos para la conservación del patrimonio.
- **Carta Internacional sobre Conservación y Restauración de Monumentos y Sitios (Carta de Venecia, 1964)**<sup>16</sup>, que otorga precisiones sobre la noción de monumento y lugares monumentales. A raíz de lo dispuesto por esta carta, la UNESCO propuso la creación del Consejo Internacional de Monumentos y Sitios (ICOMOS), que es una organización no gubernamental de estructura internacional que agrupa a profesionales especialistas, expertos e instituciones que trabajan por la conservación, protección y valoración de los monumentos, conjuntos y sitios de valor patrimonial<sup>17</sup>.
- **Normas de Quito** (1967)<sup>18</sup> que aluden especialmente al patrimonio histórico americano, adoptadas bajo los auspicios de la OEA.
- **Carta Internacional para la Conservación de Ciudades Históricas y Áreas Urbanas Históricas (Carta de Washington, 1987)**, texto que define “los principios, objetivos, métodos e instrumentos de actuación apropiados para conservar la calidad de las poblaciones y áreas urbanas históricas y favorecer la armonía entre la vida individual y colectiva en las mismas, perpetuando el conjunto de los bienes que, por modestos que

sean, constituyen la memoria de la humanidad”<sup>19</sup>.

- **Declaración Universal de la UNESCO sobre diversidad cultural (2001)**, que realiza una aproximación al concepto “cultura” al que alude su preámbulo como el “conjunto de rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”. Además consagra a la diversidad cultural como un patrimonio de la humanidad y la reconoce como factor de desarrollo.
- **Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales (2005)**, que aunque no define qué se entiende por cultura, realiza asociaciones y distingue ámbitos relacionados con aquélla: expresiones culturales, industrias culturales, políticas culturales, la interculturalidad, complementariedad de los aspectos económicos y culturales del desarrollo, entre otros.
- **Declaración de Friburgo sobre los Derechos Culturales (2007)**, donde se aclara que la cultura abarca “los valores, las creencias, las convicciones, los idiomas, los saberes y las artes, las tradiciones, instituciones y modos de vida por medio de los cuales una persona o un grupo expresa su humanidad y los significados que da a su existencia y a su desarrollo”.
- **Observación General N° 21 del Comité DESC (2009)**, alusivo al derecho de toda persona de participar de la vida cultural.
- **Carta Encíclica Laudato Si del Papa Francisco (sobre el cuidado de la casa común)** -2015-<sup>20</sup>, referida al cuidado del medioambiente en general y que, en particular, menciona a la contaminación y el cambio climático, la cuestión del agua, la pérdida de biodiversidad, el deterioro de la calidad

de la vida humana y la degradación social, la inequidad planetaria, la debilidad de las reacciones, el destino común de los bienes y la ecología cultural.

### Normas nacionales

- **Constitución Nacional:** El antiguo artículo 67° inciso 16 (actual art. 75° inc. 18) conocido como “cláusula del progreso” daba sustento a la intervención estatal en defensa de la cultura nacional antes de la reforma de 1994. Así fue reconocido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el *leading case* “Cine Callao” (Fallos 247:121, 1960).

También el artículo 75°, inciso 19 -en su actual numeración- proporcionaba elementos al poder público para la promoción de la cultura. Pero sin duda la reforma de 1994 introducida en este artículo, en tanto hace referencia al “*desarrollo humano*” y al dictado de leyes que protejan “*la identidad y pluralidad cultural, la libre creación y circulación de las obras del autor, el patrimonio artístico y los espacios culturales y audiovisuales*”, refuerzan la actividad de los poderes públicos en la defensa del patrimonio cultural, cuyo contenido es abarcativo de numerosas y variadas expresiones de la actividad humana que merecen protección por considerarse constitutivas de la fisonomía distintiva del país.

Por último, es insoslayable la referencia al artículo 41°, que pone en cabeza de las autoridades la adopción de medidas tendientes -entre otras cosas- a la preservación del patrimonio natural y cultural, dentro del marco a un ambiente sano. Es evidente que se sigue un concepto amplio de ambiente, entendido como el conjunto de elementos naturales o transformados por la persona humana o creados por ella, que permiten el nacimiento y desarrollo de organismos vivos. Ello no es otra cosa que la cultura<sup>21</sup>.

- **Ley N° 12.665** por medio de la cual se creó la “Comisión Nacional de Museos y de Monumentos y Lugares Históricos”. En 2015 se dictó la **ley 27.103** que modifica esta norma y

transforma a la mencionada comisión en la “Comisión Nacional de Monumentos, Bienes y Lugares Históricos”. La Comisión posee funciones variadas, como la superintendencia de los bienes protegidos en concurrencia con autoridades locales cuando correspondiere, la gestión de un registro de estos bienes, establecer criterios de selección de estos bienes, intervenir con carácter previo a toda modificación del estatus jurídico del bien protegido, actuar con carácter previo a toda intervención sobre los bienes tutelados, establecer “áreas de amortiguación” alrededor de cada bien cuando correspondiere, entre otras funciones.

- **Ley N° 25.743** sobre “Tutela, Defensa y Custodia del Patrimonio Arqueológico y Paleontológico”.
- **Ley N° 25.675** “Ley General del Ambiente”, que ofrece lineamientos aplicables tanto al patrimonio natural como al cultural y una exhortación al poder político para preservar, conservar y recuperar la calidad de los recursos ambientales, tanto naturales como culturales. Se establece un Sistema Federal Ambiental y un Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).
- **Ley 25.197** mediante la cual se crea un régimen registral del patrimonio cultural, a cargo de un Registro Nacional de Bienes Culturales dependiente de la Secretaría de Cultura de la Nación. La norma define como bienes culturales a “*todos aquellos objetos, seres o sitios que constituyen la expresión o el testimonio de la creación humana y la evolución de la naturaleza y que tienen un valor arqueológico, histórico, artístico, científico o técnico excepcional*”.
- **Ley 14.800**<sup>22</sup>, cuyo artículo 2° prevé que en caso de demolición de salas teatrales “*el propietario de la finca tendrá la obligación de construir en el nuevo edificio un ambiente teatral de características semejantes a la sala demolida*”.
- **Ley 25.759**<sup>23</sup>, sobre preservación de bienes y patrimonios culturales, cuyo artículo 1° señala que debe resguardarse en orden a su importancia vital “*el patrimonio antropológico, histórico, artístico y cultural*”.

## Normas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

- **Constitución de la Ciudad de Buenos Aires**: La norma fundamental porteña otorga al patrimonio histórico y natural una protección importante. El artículo 27° pone en cabeza del Estado local la política de gestión y planeamiento urbano integrada a las políticas de desarrollo económico, social y cultural que contemple su inserción en el área metropolitana. Debe instrumentar un proceso participativo y permanente que promueva “*La preservación y restauración del patrimonio natural, urbanístico, arquitectónico y de la calidad visual y sonora*” (inciso 2). Por otra parte el artículo 32°, dedicado a cultura, destaca que la Ciudad distingue y promueve las actividades creadoras. En lo que aquí interesa, es pertinente citar el último párrafo de la norma que dispone: “*Esta Constitución garantiza la preservación, recuperación y difusión del patrimonio cultural, cualquiera sea su régimen jurídico y titularidad, la memoria y la historia de la ciudad y sus barrios*”.
- **Ley 1.227**: Su articulado presenta una noción abierta de patrimonio cultural al caracterizarlo como “*el conjunto de bienes muebles e inmuebles, ubicados en el territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cualquiera sea su régimen jurídico y titularidad, que en sus aspectos tangibles e intangibles, materiales y simbólicos, y que por su significación intrínseca y/o convencionalmente atribuida, definen la identidad y la memoria colectiva de sus habitantes*” (art.2°). Los bienes que reúnen estas características pueden ser catalogados como parte del Patrimonio

Cultural de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- **Ley 2.176:** Es reglamentaria del artículo 32° de la Constitución local referido a cultura. En ella se considera que la Ciudad de Buenos Aires asume a la cultura como *“prioridad estratégica y como política de Estado”*. La norma considera que constituye cultura *“el conjunto de manifestaciones, representaciones, procedimientos y modalidades de la creatividad humana, individual y colectiva, que incluye lo acumulado, aprendido y permanentemente enriquecido, que determina la singularidad de una sociedad y/o comunidad, las diversidades que la integran como totalidad histórica, situada en un espacio definido y abarca los modos de vida, las formas de vivir en sociedad y/o comunidad, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias”*. La ley enumera algunas disciplinas que deben ser atendidas en especial por la política cultural de la ciudad, considera beneficiarios de la cultura a todas las personas más allá de su residencia y asimismo consagra el acceso *“universal, equitativo e inclusivo a la cultura”* a la que considera como parte integrante de los derechos humanos.
- **Ley 70** sobre “Sistemas de gestión, administración financiera y control del sector público de la Ciudad”.
- **Ley 2.930** por medio de la cual se aprobó el “Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires”.
- **Ley 123** por medio de la cual se aprobó el “Procedimiento técnico administrativo de Evaluación de Impacto Ambiental (EIA)”.
- **Ley 3.538**, por medio de la cual se incorpora al catálogo de patrimonio histórico de la CABA al edificio correspondiente al Hospital “José Tiburcio Borda”, emplazado en la Fracción B de la Manzana 23, Sección 16, Circunscripción 3, comprendida por las calles Brandsen, Perdriel, Amancio Alcorta y Dr. Ramón Carrillo, respecto de los inmuebles que se describen en la norma. Asimismo en esa disposición, su artículo 3° define el alcance de la protección ambiental acordada y las obligaciones emergentes de ella. Por su parte, el artículo 6° de la ley en cita se dispone incorporar “al Atlas del Código de Planeamiento Urbano los planos 5.4.3.4 33 “Hospital Neuropsiquiátrico José T. Borda” y 5.4.3.4 34 “Hospital Neuropsiquiátrico Dr. Braulio Moyano”. El artículo 7° ordena al Poder Ejecutivo asentar *“las catalogaciones establecidas por los Artículos 1° y 2° en la Documentación Catastral correspondiente”*.
- **Ley 449** que aprobó el “Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires”, cuya Sección 10 está dedicada a la protección patrimonial.
- **Ley 5.240** relativa a los centros culturales, en la que se define como tal al *“espacio no convencional y/o experimental y/o multifuncional en el que se realicen manifestaciones artísticas de cualquier tipología que signifiquen espectáculos, funciones, festivales, bailes, exposiciones, instalaciones y/o muestras con participación directa o tácita de los intérpretes y/o asistentes. En dichos establecimientos pueden realizarse charlas, talleres, clases y/o cualquier actividad de carácter formativo relacionado con todas las manifestaciones tangibles e intangibles del arte y la cultura”*.
- **Ley 1.777**, Ley Orgánica de Comunas, que en su artículo 3° inciso “f” prevé la obligación de *“preservar, recuperar, proteger y difundir el patrimonio y la identidad cultura de los distintos barrios”*.
- **Ley 4.806** relativa a la protección del adoquinado de calles con valor patrimonial, que habilita a las juntas comunales a elaborar un catálogo.



- **Ordenanza 5.2257/97** que crea el Consejo Asesor de Asuntos Patrimoniales (CAAP), órgano que conforme lo previsto en el CPU dictamina sobre el valor patrimonial de los bienes inmuebles que se remiten a su consulta.
- **Ordenanza 14.089**, texto ordenado por ordenanza 34.421, y modificatorias, que aprobó el Código de la Edificación.
- **Ley 4.830**, que tutela de manera preventiva los bienes que se encuentren en proceso de catalogación.

### La ley local 2.548 y su prórroga judicial

En 2007 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires sancionó la ley 2548 a instancias de grupos defensores del patrimonio histórico que lograron instalar el tema en la agenda pública<sup>24</sup>.

La norma estableció un procedimiento especial de protección patrimonial (PEPP) por el plazo de 365 días, para los inmuebles que figuraran en el inventario de la Subsecretaría de Patrimonio

Cultural del Gobierno de la CABA en la categoría “edificios representativos”, para los galardonados con el Premio Municipalidad de la CABA y para comprendidos en el polígono presentado como propuesta por el Gobierno de la CABA para ser declarado Paisaje Cultural Mundial ante la UNESCO y cuyos planos hubieran sido registrados antes del 31 de diciembre de 1941 o, en su defecto, cuyo año de construcción asentado en la documentación catastral fuera anterior a esa fecha. En 2009, mediante la ley 3056, se amplió el polígono objeto de protección preventiva a todos los inmuebles de la CABA que estuvieran en esas condiciones.

Esta ley fue objeto de sucesivas prórrogas hasta el año 2011, pero el catálogo que ordenaba no fue realizado. Por ello, el caso fue planteado judicialmente y mediante una decisión cautelar se dispuso la suspensión de otorgamiento de autorizaciones o permisos de demolición, reformas, ampliación o cualquier construcción nueva respecto de la totalidad de los inmuebles de la CABA cuyos planos hubieran sido registrados antes del 31 de diciembre de 1941 o, en su

defecto, su año de construcción fuera anterior a esa fecha, decisión que fue cuestionada por el Gobierno de la CABA.

En 2013 el Gobierno de la CABA celebró un acuerdo con la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Buenos Aires para inventariar los edificios de valor patrimonial. El trabajo detectó 3.207 inmuebles que fueron incorporados preventivamente al catálogo de inmuebles protegidos<sup>25</sup>. Hasta abril de 2018 sólo ingresaron para su tratamiento a la Legislatura porteña solamente los inmuebles pertenecientes a las Comunas 1 y 2, los cuales fueron protegidos por ley del 3 de mayo de 2018. El resto de los inmuebles pertenecientes a las 13 comunas restantes no han tenido ingreso para tratamiento.

### Nuevo Código Urbanístico de la Ciudad de Buenos Aires

El 6 de septiembre próximo pasado se votó en la Legislatura la ley de aprobación inicial del Código Urbanístico de la CABA destinado al reemplazar el Código de Planeamiento Urbano. La norma fue aprobada por una mayoría ajustada (34 votos afirmativos, 20 negativos y 6 abstenciones).

El tratamiento de la ley generó un dictamen de mayoría, finalmente aprobado y otro de minoría. Este último es una pieza de 90 páginas en la que se hacen constar irregularidades en la elaboración de la norma.

A nivel procedimental se objeta entre otras cosas un nivel de participación insuficiente, escasa participación informada y reducido tiempo para estudio de un proyecto de esa envergadura (el COPUA tardó 2 años y medio en aprobarse y el PUA 1 año y 8 meses).

En cuanto al fondo, se mencionan inobservancias de normas constitucionales y deficiente nivel de concreción de otras como la inclusión de la equidad de género y de la diversidad sexual.

Y en cuanto al tema del patrimonio cultural también se objetan imprecisiones y falta de protección suficiente. Asimismo se destaca que el

proyecto aprobado prioriza el modelo de sustitución por demolición, ignorando la ciudad preexistente.

### Relevamiento de casos judiciales en la Ciudad de Buenos Aires

En un relevamiento realizado hasta el año 2015, se detectó que en el fuero Contencioso Administrativo y Tributario de la Ciudad de Buenos Aires tramitaron 43 causas relacionadas con bienes culturales<sup>26</sup>.

Agrupado por afinidad de objeto, el relevamiento arroja los siguientes resultados:

- a) Protección de los vagones de la línea A del subterráneo: 2 causas.
- b) Protección de calles adoquinadas: 6 causas.
- c) Protección de inmuebles o conjuntos de inmuebles: 18 causas.
- d) Protección de estaciones de tren y su entorno: 2 causas.
- e) Protección de parques y espacios públicos: 3 causas.
- f) Protección de cines y teatros: 3 causas.
- g) Protección de bares y confiterías tradicionales: 2 causas.
- h) Protección de monumentos: 3 causas.
- i) Protección de iglesias y capillas: 3 causas.
- j) Protección de hospitales: 1 causa.

### Consideraciones finales

La conservación del patrimonio histórico, urbanístico y arquitectónico forma parte del derecho al disfrute de los bienes culturales. Estos bienes son -como otros de distinta naturaleza- objeto de los derechos culturales. Identificar estos bienes no es tarea sencilla y no responde únicamente a parámetros de antigüedad. Por el contrario, requiere de un enfoque pluridisciplinar que necesariamente debe ser complementado con la participación popular.

Desarrollar instituciones que conjuguen profesionalidad y dinamismo en esta materia continúa siendo una deuda pendiente de las autoridades de la Ciudad de Buenos Aires.

## NOTAS:

1. CAPANO, MÓNICA; “Los nuevos abordajes de la cuestión patrimonial y su incidencia en la Ciudad de Buenos Aires”, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad de Buenos Aires, número 9 julio 2016, pág. 77, <https://www.mpdefensa.gov.ar/publicaciones/revista-institucional>.
2. CARTA DE MÉXICO, <https://ipce.mecd.gob.es/dam/jcr:ac2be1f7-0204-4153-a77a-19d4e580bac9/1976-carta-mexico.pdf>.
3. TREACY, GUILLERMO; “La protección del patrimonio cultural y el medio ambiente” Año XXXI-371, pág. 68.
4. MARIENHOFF, M.; Tratado de Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública Derecho Administrativo, T. IV, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1997.
5. ROLLA, G.; “Bienes culturales y constitución”, Revista del Centro de Estudios Constitucionales, número 2 enero-abril 1989, Madrid.
6. En concepto de cultura no está definido en el PIDESC. Sin embargo, es posible encontrarlo en otros instrumentos. Ver PUCCIARELLO, MARIANA; “Los bienes culturales como bienes jurídicos y su protección”, en la Revista Institucional del Ministerio Público de la Defensa Pública de la CABA, Número 6, julio de 2016, págs. 15/18, <https://www.mpdefensa.gov.ar/publicaciones/revista-institucional>.
7. CLÉRICO, LAURA y ALDAO, MARTÍN; “Hacia una pragmática de los derechos culturales: cuestiones de marcos”; Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, número 9, julio 2016, págs. 35/71, <https://www.mpdefensa.gov.ar/publicaciones/revista-institucional>.
8. Para la valoración de inmuebles con relevancia histórica o arquitectónica, la Sección 10 del Código de Planeamiento urbano prevé cuatro criterios: el valor urbanístico (referido a las cualidades que posee un edificio que define o califica la trama, el paisaje urbano o el espacio público), el valor arquitectónico (referido a los elementos poseedores de cualidades de estilo, composición, materiales, coherencia tipológica y otra particularidad relevante), el valor singular (referido a las características irreproducibles o de calidad en cuanto a los aspectos técnicos constructivos o el diseño del edificio o sitio) y el valor histórico-cultural (referido a aquellos elementos testimoniales de una organización social o forma de vida que configuran la memoria histórica colectiva y un uso social actual).
9. [http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL\\_ID=13637&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html](http://portal.unesco.org/es/ev.php-URL_ID=13637&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html) (fecha de consulta: 26/02/2015).
10. <http://whc.unesco.org/archive/convention-es.pdf> (fecha de consulta: 26/02/2015).
11. Ley 21.836, [http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/argentina/argentina\\_law21836\\_6\\_07\\_1978\\_spa\\_orof.pdf](http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/argentina/argentina_law21836_6_07_1978_spa_orof.pdf) (fecha de consulta: 26/02/2015).
12. La Convención define estos bienes en su artículo 1 de este modo: son monumentos las obras arquitectónicas,

de escultura o de pintura monumentales, elementos o estructuras de carácter arqueológico, inscripciones, cavernas y grupos de elementos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia; son conjuntos los grupos de construcciones, aisladas o reunidas, cuya arquitectura, unidad e integración en el paisaje les dé un valor universal excepcional desde el punto de vista de la historia, del arte o de la ciencia y son lugares, las obras del hombre u obras conjuntas del hombre y la naturaleza así como las zonas, incluidos los lugares arqueológicos que tengan un valor universal excepcional desde el punto de vista histórico, estético, etnológico o antropológico.

13. [http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/guatemala/guatemala\\_convention16\\_10\\_1979\\_spa\\_orof.pdf](http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/guatemala/guatemala_convention16_10_1979_spa_orof.pdf) (fecha de consulta: 26/02/2015).

14. Menciona como bienes culturales: monumentos, objetos, fragmentos de edificios desmembrados y material arqueológico, pertenecientes a culturas americanas anteriores a los contactos con la cultura europea, así como los restos humanos, la fauna y la flora, monumentos de la época colonial, bibliotecas y archivos, incunables, manuscritos, libros y otras publicaciones, entre otros (art. 2).

15. [http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/guatemala/guatemala\\_carta\\_de\\_atenas\\_1931\\_spa\\_orof.pdf](http://www.unesco.org/culture/natlaws/media/pdf/guatemala/guatemala_carta_de_atenas_1931_spa_orof.pdf) (fecha de consulta: 15/7/2015).

16. [http://www.icomos.org/charters/venice\\_sp.pdf](http://www.icomos.org/charters/venice_sp.pdf) (fecha de consulta: 15/7/2015)

17. <http://www.icomos.org.ar/historia/> (fecha de consulta: 15/7/2015).

18. <http://icomoschile.blogspot.com.ar/2007/09/quito-entre-dos-cartas-1967-y-1977.html> (fecha de consulta: 15/7/2015).

19. [http://www.international.icomos.org/charters/towns\\_sp.pdf](http://www.international.icomos.org/charters/towns_sp.pdf) (fecha de consulta: 15/7/2015).

20. [www.vatican.va](http://www.vatican.va) (fecha de consulta: 15/7/2015).

21. SABSAY, DANIEL y ONAINDIA, JOSÉ M., La Constitución de los argentinos, Buenos Aires, Errepar, 1994, págs. 142/3).

22. B.O. 30-1-59, [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar) (fecha de consulta: 15/7/2015).

23. B.O. 7-7-03, [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar) (fecha de consulta: 15/7/2015).

24. CARBAJAL, RODRIGO y ZUKERFELD, MARTÍN; “La protección del patrimonio histórico urbano en la Ciudad de Buenos Aires: el caso de los inmuebles anteriores a 1942”, Cuadernos del MPD, N° 7, septiembre 2018, págs.13/19. Los autores contextualizan el dictado de la norma y precisan su situación actual, <https://www.mpdefensa.gov.ar/>.

25. CARBAJAL, RODRIGO y ZUKERFELD, MARTÍN; en el trabajo antes citado, recuerdan que el relevamiento realizado por la FADU no incluyó el criterio de valor histórico cultural ni la autoría de los edificios, “en virtud de que el MDU no proveyó información que permitiera analizar esa variable” no obstante que “la inclusión del criterio histórico cultural permitiría incrementar el total de inmuebles con valor patrimonial” (pág. 17).

26. CRESPO, CATALINA y ALONSO, MARÍA VICTORIA; “Relevamiento de causas judiciales relacionadas con la protección del Patrimonio Cultural de la CABA”, Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad de Buenos Aires, Número 9, julio de 2016, págs. 245/290, <https://www.mpdefensa.gov.ar/publicaciones/revista-institucional>.

# LA PROTESTA SOCIAL, EL MUNDO DEL TRABAJO Y LA CONVIVENCIA DEMOCRÁTICA.

AUTORES JORGE “QUITO” ARAGÓN Y RENATO L. VANNELLI VIEL\*

## PALABRAS A MODO DE INTRODUCCIÓN

El ensayo que presentamos reúne un conjunto de ideas que, aún en proceso de elaboración, intenta reflejar una mirada más abarcativa que la de una visión jurídica tradicional sobre la aparición de los trabajadores de la economía popular, que pujan por su reconocimiento ciudadano como nuevo sujeto social en la actual reconfiguración del sistema capitalista.

**Se pretende analizar una serie de conflictos surgidos a partir de su irrupción en el mundo del trabajo y en el seno de la convivencia democrática.**

**En especial, se enfoca en la constitución identitaria de sus organizaciones y en las metodologías de lucha que utilizan para lograr su reconocimiento y hacer efectivos sus derechos, reclamos y demandas de inclusión en el sistema.**

En ese sentido, se trata de llamar la atención sobre la derivación de un conflicto que interpela a la política y su transferencia al sistema judicial que, con su intervención punitiva, se convierte en una herramienta funcional al impedimento

de la materialización, realización y garantía del ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales. Se convierte en un obstáculo a la ampliación de ciudadanía real.

El trabajo intenta plantear una actuación distinta del sistema judicial en el proceso de tramitación de estos conflictos, con el objeto de que su labor sea valorada por promover el diálogo y la respuesta de las agencias políticas a los reclamos, disminuyendo niveles de violencia y promoviendo el avance de derechos.

Cabe destacar, por último, las distintas formas de protesta social, que ponen en tensión la colisión de derechos a partir de un acto de fuerza que ocupa el espacio público, como el corte de calles; no es nueva, ni tampoco es exclusiva de los trabajadores de la economía popular. Como método es y fue utilizada por otros actores sociales con otras demandas y reclamos (cacerolazos, interrupción de suministro eléctrico, reclamos por hechos de inseguridad, despidos, falta de recolección de residuos, inundaciones, etc.).

Sin dejar de advertir esta circunstancia, en lo que sigue trataremos en forma particular el fenómeno de la judicialización de la protesta

\* Jorge “Quito” Aragón, ex legislador porteño, actual Jefe de Departamento del Programa de Intervención en la Conflictividad Social del M.P.D. Renato L. Vannelli Viel, secretario letrado.



social en el proceso de consolidación ciudadana de estos nuevos trabajadores de la economía popular; pero a la vez las reflexiones generales sobre la validez y el reconocimiento constitucional del derecho a la protesta social que se formulan a su respecto -independientemente de la causa que lo origine-, pueden servir para abarcar a otro tipo de reclamos o demandas que utilizan el mismo canal de expresión y colisionan o tensionan otros derechos.

### **IDENTIDAD Y CIUDADANÍA EN LA ERA DEL CAPITALISMO TARDÍO**

Todos los modelos socio-históricos contienen en su seno contradicciones. Frente a nuevos fenómenos surgen conflictos novedosos y pujas de intereses que interpelan su propia constitución.

La primera respuesta del poder imperante frente a la irrupción conflictual es reactiva. Los sistemas de poder tienden a cerrarse en sí mismos, a estabilizarse, a no reconocer ni permitir problemas, a mantenerse inmóviles, estáticos, para intentar neutralizar, eliminar o suspender cualquier cambio o variación.

En la actualidad convivimos en un mundo hostil que se mantiene en permanente crisis, en emergencia constante. La globalización y la circulación sin fronteras del capital reconfiguran el mapa de las relaciones sociales y afectan al

conjunto de categorías conceptuales tradicionales, a partir del surgimiento de nuevos conflictos que, si bien mantienen su anclaje histórico, asumen nuevas modalidades en la era del capitalismo tardío o posmoderno.

Esta reconfiguración del mundo, que continúa sosteniendo al contrato social como fundamento jurídico y sociológico legitimador del consenso y de las relaciones entre los ciudadanos y la autoridad estatal (siempre subordinadas al servicio del capital), presenta un nuevo escenario conflictual generado por los reclamos por la ampliación de ciudadanía, cuyos orígenes se remontan a la desarticulación del estado benefactor incluyente.

**El discurso dominante en este escenario ya no se plantea como proyecto posible que toda la población mundial pueda vivir con estándares mínimos de satisfacción de sus derechos, en un plano de igualdad material y formal.**

**Por el contrario, se consolida un sistema excluyente que genera y estructura la pobreza, se desentiende de la creación de empleos y margina cada vez a más personas de la integración en la sociedad democrática. Convierte a vastos sectores sociales en descartables, inempleables, innecesarios.**

Este proceso fragmenta, pone en crisis y diluye las identidades tradicionales que durante el siglo XX se construyeron a partir de la relación entre trabajo y capital con el Estado como mediador en la división social del trabajo y en la distribución de la renta.

La reacción a las consecuencias generadas por este “descarte”, intentan ser contenidas por un discurso que tiende al conformismo generalizado. En cierta forma, la lógica predominante de este libreto acepta las cosas como se dan, invalidan y desechan cualquier alternativa al modelo, legitiman las relaciones de poder existentes, pretende consolidarlas y reproducirlas, como lo hace cualquier sistema hegemónico.

Sin embargo, es este propio modelo el que promueve en el individuo una sensación de inconformismo. Paradojalmente, él mismo introyecta la cultura de lo efímero, de lo líquido, de la obsolescencia, de la necesidad de lo inmediato. Se generan deseos y expectativas que en general no pueden alcanzarse, o que apenas alcanzadas vuelven a sumergir al individuo en el vacío, la inestabilidad y la incertidumbre que acarrearán la carencia de una identidad sólida y compartida que permita construir un lugar de pertenencia válido y reconocido en la aldea global.

**En la construcción de identidades dimensionadas históricamente intervienen varios factores que van desde lo jurídico-político hasta lo cultural, pasando por lo económico. Las identidades reflejan situaciones determinadas de sus integrantes en las relaciones de poder.**

Se sitúan en el campo de la interacción social, de las luchas simbólicas, de las negociaciones y peleas por los espacios; se ubican en un mundo en el que ya no hay espacios vacíos y en el que el reclamo por la tierra, por el reconocimiento ciudadano, por la dignidad y la satisfacción de derechos básicos, o por el salario justo, siguen constituyendo una suerte de **“reparación histórica”**.

El mercado define hoy en gran medida las distintas identidades, a través de las relaciones que se dan en la producción de bienes y servicios y, sobre todo, en las relaciones y posibilidades de consumo de éstos. Estas identidades, vinculadas al consumo, no se definen por las diferencias o preferencias, sino por las desigualdades de acceso al trabajo formal y a condiciones dignas de vida.

La consolidación hegemónica de regulación del mercado y la retirada, cada más visible, del Estado como intermediador de las relaciones sociales, transformaron la distinción clásica entre lo público y lo privado; en consecuencia, se ha puesto en crisis también el concepto de ciudadanía.

**La categoría conceptual de “ciudadano” intenta ser remplazada por la de “consumidor”.**

Al convertir al individuo en ciudadano, se desprende al sujeto abstracto de sus características diferenciales individuales; como contrapartida se lo inviste de una serie de derechos determinados para nivelarlos (igualdad). Es decir, la ciudadanía tiende a la inclusión social de todos los sujetos diferentes, que participan políticamente de la cuestión común, propia de espacio público.

**En este sentido, podría llegar a decirse que “ser ciudadano” posibilita, en cierta forma, el proceso emancipatorio. Evidentemente el paradigma intenta ser modificado al producirse una virtual “clientelización del ciudadano”.**

**En una sociedad democrática que pretende ser autónoma debe haber una distinción entre esfera pública y privada.**

Los griegos tenían ya esta distinción, y establecían un canal de comunicación entre ambos llamado ágora. En esta tercera esfera opera el diálogo, la cooperación y la concesión. En la sociedad posmoderna ese ágora está siendo atacado por una tendencia totalitaria, con ella se

---

**La primera respuesta del poder imperante frente a la irrupción conflictual es reactiva. Los sistemas de poder tienden a cerrarse en sí mismos, a estabilizarse, a no reconocer ni permitir problemas, a mantenerse inmóviles, estáticos, para intentar neutralizar, eliminar o suspender cualquier cambio o variación.**

---

intenta volver superfluos a los individuos, descartables como seres con sus propias motivaciones, ideas, preferencias y sueños.

El objetivo de este ataque no pretende que los seres humanos no piensen, sino que se considere al pensamiento impotente, irrelevante, carente de toda consecuencia frente al poder. El dinamismo del consumo y los nuevos dispositivos de control del ocio y el tiempo libre pretenden transformar prácticamente en autómatas a hombres y mujeres. No se les ofrecen espacios para debatir, pensar, reclamar y ser escuchados.

En este marco la inestabilidad de la identidad ciudadana ha desplazado en cierto modo las verdaderas causas de la angustia que atraviesan los seres humanos -inseguridad personal e incertidumbre global-, hacia el terreno de la protección privada, con su consiguiente restricción de derechos. La idea de libertad abrazada por el pensamiento moderno, que planteaba la posibilidad de que cada sujeto armase su proyecto existencial según sus valores e ideas, se ve obstaculizada y neutralizada por la preocupación de mantener la posición que se ocupa y evitar ser desplazado para no caer en el descarte del sistema.

**El estado puramente liberal se muestra incapaz de dar respuesta a los muchos problemas planteados por el actual sistema capitalista financiero transnacional y su voracidad imparable. La vida actual,**

**subordinada a la autonomía del mercado, implica una existencia incierta, inauténtica. El trabajo, la educación, la seguridad pública, la familia, los beneficios jubilatorios, la gratuidad de la salud, las relaciones sociales que cada uno tiene en este momento, carecen de solidez y estabilidad.**

La dirigencia política parece impotente frente a la incertidumbre que provoca esta nueva realidad y se refugia en las prácticas burocráticas que le son conocidas. Existe una tendencia en quienes gobiernan a encontrar explicaciones y remedios en la zona próxima al terreno conocido de la experiencia cotidiana, del sentido común. Se intenta sólo emparchar la coyuntura más inmediata, sin poner en cuestión el sistema imperante y la nueva conflictividad que lo interpela.

Esta tendencia se inclina por desviar la profunda angustia que genera la dinámica excluyente, depositándola en la preocupación por la falta de protección de lo poco que unos poseen y que, se ve amenazada por “los otros”, aquellos que están aún peor, que tienen todavía menos.

Esta concepción ideológica, en definitiva, pretende instalar un consenso construido a partir de un control social diseñado al servicio de los sectores poderosos y de sus administradores del Estado.

Se crean artificialmente situaciones de peligro e inseguridad que se proyectan a partir de la generación de supuestos “enemigos” funcionales a aquel poder, con el objeto de reafirmar una identidad ciudadana abstracta y vacía de contenido emancipador, con refuerzo de todo tipo de prejuicios negativos y segregacionistas. Esta técnica genera una ficción de identidad ciudadana que se ve amenazada por aquellos que perdieron condición de ciudadanos al haber sido excluidos, descartados por el sistema. Por lo tanto, y en consecuencia, se les teme y controla. Se configura de esta forma la estigmatización del pobre, el indigente, el inmigrante, el refugiado, “el piquetero”, “el fierita”, “el planero”, “el subsidiado”...

**Sobre estos sujetos marginados, estereotipados, temidos y perseguidos, que bregan por reinsertarse en el sistema como ciudadanos con iguales derechos, se dirige el control social para consolidar las posiciones dominantes y mantenerlos en el límite de lo social, al final de la fila y siempre en alerta para ser neutralizados.**

### **CRISIS DE EMPLEO, NUEVOS TRABAJADORES Y SUS FORMAS DE ORGANIZACIÓN**

Liberada de las riendas soberanas de la regulación de los estados nacionales, la rápida globalización y la creciente economía concentrada y transnacionalizada producen brechas cada vez más grandes entre los sectores más ricos y los más pobres de la población mundial, con la exageración de un mundo en el que el 1% de la humanidad controla tanta riqueza como el 99% restante. Además, hay segmentos cada vez más grandes de la población que no sólo se ven arrojados a una vida de pobreza, miseria y destrucción, sino que también son expulsados de todo lo socialmente reconocido como trabajo útil y económicamente racional, de modo tal que se convierten en prescindibles, tanto en lo social como en lo económico.

Los avances tecnológicos y las nuevas formas de producción en la era del posindustrialismo, presentaban en sus comienzos un panorama “agradable”, ya que aparecía como una promesa de mejoramiento de las condiciones de vida, que señalaría el inicio de una nueva era en la historia, una etapa en la que el ser humano quedaría liberado de la larga vida de esfuerzos y tareas físicas y mentales repetitivas, para disfrutar del ocio, el esparcimiento y la potenciación de sus capacidades creativas. Nada de esto se cumplió. El tiempo de trabajo no se ha reducido, ni su naturaleza capitalista explotadora ha sido transformada.

**Sin embargo, hay una nueva realidad mundial con menos empleo o, mejor dicho, menos personas empleables en el circuito formal de la economía. La máxima capitalista de producir más al menor costo ha tenido resultado. Hoy se requieren muchos menos operarios para la producción que en el siglo pasado y el volumen productivo es mucho mayor.**

En la nueva era del capital, la división social del trabajo clásica ya no ofrece un mapa completo de la cuestión social, a pesar de lo cual, individualmente las personas siguen pensándose y constituyéndose bajo la idea del trabajo. El trabajo les caracteriza, forma, clasifica, sumerge en el gran tejido de las relaciones sociales. En suma, el trabajo los identifica; les da un grupo de pertenencia, les asigna roles, le da sentido a la realidad cotidiana, forma una etapa central en el proceso de socialización. La vida, en la cultura occidental, está pensada desde y por el trabajo; horarios, quehaceres, esparcimiento, ambientes, sueño, descanso; quedan delimitados según el trabajo. Por último, toda posibilidad de subsistencia también depende del trabajo.

Del fenómeno empleo-desempleo se saltó en la actualidad al de inclusión-exclusión, en el marco de un mundo globalizado. Se asiste así a un cambio de paradigma que invierte el proceso histórico de integración social a través del



empleo asalariado, del trabajo puesto al servicio de otro. La dinámica del capital deja al margen de la relación laboral tradicional a un creciente número de personas. Y ese proceso se acelera aún más en la actual fase del sistema, en el que cada vez existen más trabajadores sin trabajo y, en simultáneo, más trabajadores pobres.

Este proceso provocó que un sector de la población que se mantuviera permanentemente en el ámbito de la economía informal, autogenerando distintas actividades laborales como sostén económico y familiar. A este sector se lo ha caracterizado como el de los sujetos “no empleables” por el sistema tradicional, obligados a recurrir a distintas estrategias innovadoras para subsistir.

Ante este proceso, que parece profundizarse en los últimos años, cada vez son más los trabajadores que desarrollan tareas al margen de la relación laboral clásica e intentan reinsertarse organizadamente en el sistema ciudadano, a partir del desarrollo de la denominada “**Economía Popular**”.

Este proceso de reinsertación bajo nueva identidad se ve afectado por la dificultad en el acceso a servicios básicos propios de la dimensión social y que hacen al libre ejercicio de sus derechos en

tanto ciudadanos, tales como la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social, las prestaciones sociales básicas, y tantos otros que, desde mediados del Siglo XX, como conquistas sociales, políticas y gremiales formaban parte del bagaje del conjunto de trabajadoras y trabajadores argentinos.

Estos nuevos actores sociales luchan para ser incluidos como una nueva categoría en el mundo del trabajo, su existencia abre una discusión sobre las definiciones que expliquen su incorporación y reconocimiento en la dinámica del capitalismo globalizado. A partir de sus prácticas interpelan la división social del trabajo tradicional y pujan por correr sus límites, organizándose como nuevos trabajadores que no responden al modelo clásico.

**El primer desafío que se plantea este nuevo sujeto organizado se presenta en la disputa por el reconocimiento de su carácter de trabajadores no reconocidos ni contemplados en la legislación laboral vigente.** Para ello, se vieron en la necesidad de reconocerse así mismos como tales para asociarse y, de esta manera, exigir dicho

reconocimiento por el resto de la sociedad para consagrarlo en las regulaciones e instituciones preexistentes.

Un hito en este proceso de autoreconocimiento fue el desarrollo y constitución de los movimientos piqueteros que, a partir de sus prácticas iniciales de protesta reivindicativa de los trabajadores desocupados, se orientaron a constituirse en organizaciones sociales que luchan por el reconocimiento institucional de los trabajadores de la economía popular como sujetos de derecho. Aquellos que desplazados y excluidos de la relación laboral clásica del trabajador asalariado con patrón, encontraron la manera de autogestionarse sus propios trabajos.

A partir de la reivindicación y de la lucha este sector durante la década de 1990 -neoliberalismo imperante mediante-, estas identidades desclasadas se fueron uniendo y generaron sus propias y novedosas formas de organización colectiva, que siguen en permanente construcción con organizativos y de representatividad cada vez más sólidos, dando saltos superadores hacia la consecución de sus objetivos.

**En una primera etapa los logros de estas organizaciones se obtuvieron en el terreno de las políticas sociales (planes sociales o subsidios, mercadería y alimentos para comedores y merenderos, ayuda a la formación de cooperativas, créditos y subsidios para emprendimientos productivos, etc.). Sin embargo, el reclamo de fondo siempre fue y sigue siendo el reconocimiento de sus integrantes como trabajadores, tensionando y poniendo en cuestión a las instituciones vigentes y a la regulación legal existente.**

Interpelan y demandan una nueva relación con el Estado y reclaman la construcción de marcos regulatorios específicos para esta nueva economía que permitan equiparar derechos a los que corresponden a los trabajadores asalariados formales.

La lucha por el reconocimiento de sus derechos genera nuevos conflictos que se asimilan y valoran socialmente. La asunción colectiva y consciente de la condición de trabajadores que crean su propio trabajo y que se asocian para ser reconocidos con los mismos derechos que el resto de los trabajadores, resulta disruptiva a los ojos del sistema que primero los excluyó y luego pulsa por neutralizar sus ambiciones.

La visión jurídica tradicional se muestra incapaz de dar respuesta a la exclusión económica y social generada por el capital financiero. Los derechos adquiridos en contextos de ampliación de ciudadanía, en los que la correlación de fuerzas fue favorable a los sectores populares, deben replantearse y extenderse, en etapas en que la desigualdad y la exclusión constituyen una realidad cotidiana que, además, se vale de los límites del derecho positivo para ejercer su hegemonía.

**El mejor ejemplo de asimilación jurídica de nuevos derechos vinculados con la cuestión social en la Argentina corresponde, sin dudas, al período peronista que, promediando el siglo XX, incorporó a numerosos sectores de la población, hasta esos momentos marginados, en ciudadanos con derechos.** El reconocimiento del movimiento obrero y del trabajador como sujeto central de la vida democrática, y su incorporación estable dentro de los márgenes de participación política activa, no fue instantáneo, ni pacífico; sino producto de años de lucha.

El peronismo, a partir de una correlación de fuerzas favorable para los sectores populares que representó, pudo recoger el legado de las peleas promovidas por tradiciones precedentes, para constituirse en una expresión política representativa de los trabajadores y, en una experiencia histórica de la lucha del pueblo argentino por su emancipación.

Este movimiento popular supo y pudo ampliar los márgenes de ciudadanía real para incluir a los trabajadores a través de las conquistas obtenidas que, originadas primigeniamente en la

---

**Del fenómeno empleo-desempleo se saltó en la actualidad al de inclusión-exclusión, en el marco de un mundo globalizado. Se asiste así a un cambio de paradigma que invierte el proceso histórico de integración social a través del empleo asalariado, del trabajo puesto al servicio de otro. La dinámica del capital deja al margen de la relación laboral tradicional a un creciente número de personas. Y ese proceso se acelera aún más en la actual fase del sistema, en el que cada vez existen más trabajadores sin trabajo y, en simultáneo, más trabajadores pobres.**

---

necesidad, gracias a la lucha se convirtieron luego en derechos, bajo el paradigma de una “comunidad organizada” que se desarrolla a la par que sus integrantes, un proceso coronado con la sanción de una Constitución social que reconoció al trabajador como sujeto central de este modelo.

Los niveles de conciencia popular y ciudadana alcanzados en esa etapa subsisten en el imaginario colectivo, y se encarnaron en el registro identitario del pueblo argentino -tanto la figura del trabajador con derechos reconocidos como la del movimiento político que lo instaló en la esfera ciudadana-, pese a los reiterados ataques reactivos de los que fueron objeto como la derogación por bando militar de una Constitución sancionada en democracia, los bombardeos a la población civil, el exilio forzado de su líder, la persecución y el encarcelamientos de sus militantes y dirigentes, la proscripción política de sus herramientas electorales y gremiales, los fusilamientos, las torturas, las ejecuciones sin proceso, las desapariciones forzadas y otras atrocidades.

A diferencia de aquel período en el estadio actual de la correlación de fuerzas la lucha que

caracteriza a esta nueva forma de organización gremial es ante todo reivindicativa, con objetivos específicos e inmediatos que redunden en el mejoramiento de las condiciones materiales de existencia los sujetos representados, adquiriendo en este proceso particular importancia entre sus demandas que no se persiga y criminalice a sus integrantes en el marco de las luchas llevadas adelante para ampliar y obtener el reconocimiento ciudadano.

**La demanda de los sectores de la economía popular pone de manifiesto un conflicto democrático y constitucional caracterizado por la puja de un espacio de reconocimiento y ampliación de derechos.**

Se trata de fenómenos que involucran a: agricultores familiares y campesinos que resisten el desalojo de sus tierras; cartoneros que luchan por dignificar su lugar en la cadena de recuperación de residuos urbanos; vendedores ambulantes y feriantes que resisten los intentos policiales y judiciales de expulsión de las vías públicas, plazas y medios de transporte junto a la confiscación de sus mercaderías. A ellos se suman las demandas de trapitos, cuida-coches, artesanos,

trabajadores de limpieza, textiles, motoqueros, cooperativistas, trabajadores de fábricas recuperadas, músicos callejeros y muchos otros grupos que pelean por establecerse en el espacio urbano y en la interacción productiva, comercial, de servicios, cultural, de género, etc...

**Al asociarse colectivamente para ser reconocidos e incluidos con iguales derechos, pujan y confrontan con el paradigma excluyente neoliberal clásico, son refractarios a la lógica de organización al servicio del capital y, como no responden a la representación sindical clásica, no pueden recurrir a la huelga como herramienta de presión. Por este motivo, las herramientas para hacer valer sus derechos adquieren otros formatos, entre ellos se destacan la recuperación de los medios de trabajo y de vida, los cortes de calle, la ocupación del espacio público con acampes y ollas populares y, sobre todo, la movilización.**

Una característica central de estos formatos es la irrupción en el espacio público para la visualización de los reclamos, la presión sobre las autoridades y la consecuente obtención de respuestas al conflicto subyacente, interpelando al gobierno y a la sociedad en su conjunto.

**La protesta social nace en la necesidad de reconocimiento e inclusión. La ocupación de la calle, en este contexto, instala un conflicto emergente de la lucha por los derechos.**

### **LA DISPUTA POR EL ESPACIO PÚBLICO: LA PROTESTA SOCIAL Y LA CRÍTICA AL DISCURSO PUNITIVISTA**

Así como las transformaciones económicas y sociales generaron identidades fragmentadas por el mercado de trabajo tradicional, estas nuevas identidades generaron nuevas formas de organización para los trabajadores de la economía popular, que asumieron formas de resistencia y

lucha que le son propias, aunque no exclusivas. Se produjo una mutación de la huelga, primero al piquete y luego a la protesta social con ocupación transitoria del espacio público. Es decir, diferentes formas de tomar la calle.

**Su multiplicación cuantitativa, frente al avance del proceso de exclusión social que se dio en los primeros años de este siglo, llevó a la clase gobernante a adoptar medidas que se desarrollaron en dos niveles de actuación: uno positivo de contención y otro negativo de expulsión.**

Por un lado, se generaron estrategias de contención de la pobreza, (distribución masiva de planes sociales y asistencia alimentaria tanto para la población afectada y para las organizaciones que la representan); por otro, se utilizó el aparato represivo para correr a los afectados del espacio público e impedir su ocupación, recurriendo a la criminalización de los grupos sociales más movilizadores.

Se operó, en este segundo nivel, un traspaso en la tramitación del conflicto que plantea la protesta social, como manifestación del derecho de libertad de expresión y de petionar ante las autoridades, del campo de la intervención política al campo de la prohibición y regulación del derecho; del sistema de gobierno representativo al sistema judicial.

La criminalización de la protesta se ha orientado fundamentalmente a impedir la perturbación y ocupación del espacio público. Jueces y fiscales han actuado de oficio en las manifestaciones y ocupaciones de la calle por parte de las distintas organizaciones sociales, echando mano a la teoría de la colisión de derechos y utilizando como argumento que no existen derechos ilimitados. Para este pensamiento, la libertad de expresión o el derecho a protestar y petionar a las autoridades -formalmente reconocidos-, deben ceder ante el bien común y el orden público, cuando el mecanismo de expresión invade, impide o interfiere el ejercicio potencial de otros derechos.



**El Estado se valió del derecho penal y contravencional como herramienta de suspensión y neutralización de la conflictividad. Estas ramas jurídicas son las que abordaron y regularon la mayoría de los casos problemáticos que plantea el ejercicio de la protesta social mediante la intervención y ocupación del espacio público.**

**Se trató el conflicto haciendo blanco en las formas, en las herramientas de protesta y el corte de calles, sin atender el fondo de las demandas que lo generan. Si se hubiese atendido al contenido, lo lógico hubiese sido que fueran abordados jurídicamente por el derecho laboral y el derecho contencioso administrativo.**

Esta tentativa de encarar punitivamente la conflictividad presentada por la protesta social ha tenido una acogida favorable en gran parte de la doctrina jurídica y de la jurisprudencia, que fieles a una tradición bastante conservadora, se pronunció a favor del reproche de los cortes de ruta y postuló la persecución penal de quienes las llevaron adelante, considerándolos, en los casos más extremos, como hechos subversivos.

Junto a las tendencias más reaccionarias, aparecieron discursos más moderados que intentaron distanciarse de estas posiciones, pero también

cayeron en la trampa punitiva; pues si bien admitieron como válidas las causas que generan las protestas sociales se pronunciaron -en abstracto- contra la represión de la protesta por parte de las fuerzas de seguridad, y terminaron invalidando la fuente del reclamo.

Para destrabar este supuesto conflicto de derechos, la respuesta dirigencial más inmediata recurrió entonces a establecer la necesidad de generar una nueva regulación normativa del ejercicio del derecho a la protesta social, dejando siempre latente la judicialización y criminalización ante el incumplimiento de los requisitos estipulados.

**No es casual entonces que exista en la jurisprudencia argentina una línea de pensamiento predominante que considere a los conflictos sociales como temas propios del derecho penal, soslayando que la vertiente punitiva (criminalizadota) del conflicto solo consigue ocultarlo, suspenderlo en el tiempo, agregando violencia desde el Estado.**

A diferencia de estas visiones, consideramos que la construcción normativa resulta emergente de un proceso de interacción complejo que fija de qué manera los individuos entienden los hechos sociales. La norma no funda ni precede a la

práctica, sino que, por el contrario, ambas se van construyendo alrededor de un proceso dialéctico entre la acción social y la regulación normativa.

Creemos que el derecho a la protesta con ocupación del espacio público tiene rango constitucional y que no merece ningún tipo de regulación o reglamentación particular invocada en nombre de la perimida argumentación de la inexistencia de derechos absolutos.

La idea de tratar de reglamentar el ejercicio de la protesta social, circunscribiendo su ejercicio al cumplimiento de determinadas pautas normativas, supone subordinar derechos constitucionalmente consagrados a reparos y regulaciones administrativas que se imponen para desnaturalizar el carácter de acto de presión, de acto de fuerza que es propio de este tipo de situaciones.

De esta manera, se corre el eje del reclamo y se desnaturaliza el método de lucha, pues se pierde de vista que la efectividad del mecanismo de reclamo para el cumplimiento de los objetivos por los que fue implementado depende, la mayor parte de las veces, más de las molestias que causa a partir de su demostración de fuerza que del contenido concreto de lo que expresa. El mecanismo es efectivo cuando logra visibilizar el reclamo y provoca que las instituciones gubernamentales intenten darle una respuesta.

**El corte de calles por parte de organizaciones sociales, al igual que la huelga sindical, en tanto ejercicios de derechos por vía de actos de fuerza, por definición causan molestias e interfieren transitoriamente el ejercicio regular de otros derechos o provocan algún tipo de daño. Este hecho es el que les fuerza y razón de ser. Si no afectaran a nadie ni causarían molestias, no llamarían la atención y, en consecuencia, no serían tomadas en cuenta.**

Las visiones reglamentaristas descritas se fundamentan en una opinión generalizada, anclada en un sentido común artificial, que advierte y condena “el caos de tránsito que impera en la

ciudad de Buenos Aires, en la que no se respetan los derechos a la libre circulación vehicular y peatonal, en la que estas libertades se ven impedidas por “grupos facciosos” de manifestantes que toman autoritariamente la calle”.

**La argumentación que sostienen estas posturas es muy objetable, en la medida en que admiten como válidos otros fenómenos que causan las molestias e interferencia de derechos, pero deben ser obligatoriamente soportados.**

A modo de ejemplo, las mismas molestias en el tránsito vehicular se admiten cuando se obturan las calles por la ejecución de obras (el estado actual de la ciudad de Buenos Aires brinda un paisaje representativo de esta cuestión), por la organización de eventos auspiciados por el estado (como las maratones o los juegos olímpicos de la juventud), o por distintos operativos de seguridad (vallando el congreso, tribunal, o cumbres derivadas del G20., por ejemplo).

Según estas concepciones habría que soportar la molestia cuando es impuesta por la autoridad, sin que ello implique un menoscabo de derechos; pero no se admite y resulta criminalizable cuando la molestia o perturbación de estos mismos derechos es causada por la protesta y movilización de ciudadanos pares que reclaman y peticionan por el reconocimiento de sus derechos constitucionales.

La lógica que subyace a los intentos de reglamentar los mecanismos de protesta en el espacio público es propia de una democracia puramente formal que minimiza la participación popular y la reduce a un mero proceso electoral periódico, sin dejar espacio para el ejercicio cotidiano de otros derechos. Sólo toma arbitrariamente un aspecto constitucional, pero vacía de contenido la vigencia sociológica real de una Constitución que consagra el principio de progresividad cuando se pone en juego el reconocimiento de derechos.

Esta noción reducida y limitada de la participación democrática, pierde de vista que la protesta

---

**El corte de calles por parte de organizaciones sociales, al igual que la huelga sindical, en tanto ejercicios de derechos por vía de actos de fuerza, por definición causan molestias e interfieren transitoriamente el ejercicio regular de otros derechos o provocan algún tipo de daño. Este hecho es el que les fuerza y razón de ser. Si no afectarían a nadie ni causarían molestias, no llamarían la atención y, en consecuencia, no serían tomadas en cuenta.**

---

-la toma de la calle-, es un mecanismo que se utiliza agotada la tramitación formal, para desbordar y volver abrir los canales institucionales de diálogo institucional con el poder político, presionando para que actúe y brinde una respuesta al reclamo que la originó.

**Funcional a esta lógica reglamentarista de la autoridad conlleva la conversión de un conflicto social a un tema judicial pues pretende ocultar el reclamo originario del conflicto, y sustituirlo por otro de prohibición, transfiriendo la responsabilidad política a la tarea judicial. Se judicializa así el conflicto político y se lo transforma en otra cosa.**

De esta forma, la autoridad gubernamental se desentiende del reclamo que origina el conflicto, y convierte el tema en una infracción normativa, invalidando la herramienta de lucha utilizada. La judicialización, empero, genera nuevas protestas contra la criminalización y hace recrudescer el conflicto, generando conflictividades paralelas.

Mediante este mecanismo, estos discursos punnitivistas pretenden estigmatizar a los actores que reclaman por sus derechos, identificarlos y

etiquetarlos como grupos de delincuentes que toman la calle para sí e impiden al resto ejercer sus derechos. Los posicionan como enemigos y ocultan la legitimidad del reclamo. Construye así la imagen que transmiten y repiten los medios de comunicación masiva con el objetivo de condenar el método de lucha, y con él invalidar los reclamos que le dan origen.

El tratamiento penal de estas expresiones no resulta novedoso. Históricamente se ha recurrido a la criminalización y al derecho penal para castigar las manifestaciones disruptivas de los sujetos sociales que intentan ser incorporados como ciudadanos. Se trató así a todos los *condenados de la tierra* en cada momento que pulsaron por ampliar espacios de ciudadanía.

Por nuestra parte, entendemos que la disputa por el espacio público y la irrupción en escena de la protesta social, constituyen una de las manifestaciones paradigmáticas de la vida política y que hacen a la esencia democrática, pues el uso del espacio público -la calle- y la protesta están íntimamente vinculadas a la cuestión social y al ejercicio de derechos, inherentes a toda sociedad en la que operan mecanismos de cooperación y conflicto.

**Consideramos que el ejercicio del derecho de petición a las autoridades mediante manifestaciones públicas, por más molestias que provoque, debe ser soportado por los integrantes de la comunidad en la que se desarrollan y deben ser atendidos dentro del ámbito institucional que corresponde a su solución.**

**No resulta prudente ni saludable a la convivencia democrática, intentar abordar el conflicto desde su punición mediante interpretaciones restrictivas del ejercicio de la libertad ciudadana.**

En el supuesto bajo análisis, esto es el ejercicio del derecho a la protesta por parte de los trabajadores de la economía popular, creemos que la ocupación transitoria del espacio público se demuestra como un canal conducente y necesario para reclamar y hacer efectiva la defensa de otros derechos que pudieren estar siendo afectados en circunstancias concretas. Se convierte en una herramienta para reclamar por el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales, y la ampliación de ciudadanía.

**Creemos que el sistema judicial adquiriría otro prestigio, si se acercara a esta problemática desde una mirada distinta a la punitiva.** Si se pusiera atención al verdadero conflicto de fondo, podría constituirse en un canal constructor de diálogo en el juego de los intereses democráticos, evitando de esta manera las trampas que el sistema de representación gubernamental le tiende al transferirle el abordaje penal del conflicto. De esta manera, podría velar por el cumplimiento y ampliación de los derechos sociales, económicos y culturales, que forman parte de nuestro bloque constitucional y como tal pone al sistema de justicia como garante de su ejercicio, satisfacción y reconocimiento. **En definitiva, colocaría al sistema judicial del lado del más débil que pelea por sus derechos.**

## **CONSIDERACIONES FINALES (A MODO DE SÍNTESIS)**

Cuando la praxis política se aleja del poder, cuando el poder del derecho como regulador, los sistemas sociales configuran la injusticia. Alcanzar sociedades más justas, con respeto por las diferencias individuales y rechazo de las desigualdades sociales, en la etapa actual del capitalismo parecen metas cada vez más alejadas o directamente inalcanzables.

**Es necesario sostener que el crecimiento económico no puede desvincularse del desarrollo humano y de la supresión de las trabas que obstaculizan el camino hacia una humanidad más libre, creativa y menos alienada.**

Ni las coyunturas adversas, ni cualquier posible fracaso anterior en intentos de esas características deben llevar al abandono de ese Norte. En definitiva, se trata de ideas, de una concepción global que apunta al mejoramiento de las condiciones de vida en el planeta.

La irrupción de movimientos y organizaciones que representan una nueva identidad de los trabajadores como son los de la economía popular es saludable para el sistema democrático, pues pone en tensión la hegemonía excluyente y lucha por la ampliación de los márgenes de ciudadanía en el actual estado del capitalismo y los ensancha hasta abarcar a los trabajadores a los que el mercado no ofrece trabajo y terminan por inventar sus propias actividades. En la Argentina menos que el 30% y más de la población económicamente activa.

**El conflicto es parte de la dinámica social y de la política en las sociedades democráticas. La preservación de los espacios de protesta social es fundamental para la realización del derecho al desarrollo; es fundamental en la lucha por la emancipación del ser humano y se traduce en los esfuerzos colectivos por conquistar el reconocimiento ciudadano. En definitiva,**

---

**El conflicto es parte de la dinámica social y de la política en las sociedades democráticas. La preservación de los espacios de protesta social es fundamental para la realización del derecho al desarrollo; es fundamental en la lucha por la emancipación del ser humano y se traduce en los esfuerzos colectivos por conquistar el reconocimiento ciudadano. En definitiva, el derecho siempre es parte de la política, por lo tanto, esta lucha se traduce en una política de preservación de la vida digna en una sociedad democrática.**

---

**el derecho siempre es parte de la política, por lo tanto, esta lucha se traduce en una política de preservación de la vida digna en una sociedad democrática.**

La protesta social como fenómeno en general y como mecanismo de lucha particular motiva reflexiones y genera problemáticas que exceden el marco abstracto de las frías palabras de la ley positiva, además de convocar al replanteo del sistema constitucional de regulación de las relaciones sociales en la democracia participativa.

Los formatos de actuación y tramitación que presentan estos conflictos deben conducir a un enfoque distinto por parte del sistema judicial cuando es llamado a intervenir. Un ejemplo de esa postura sería el de la respuesta institucional ante la ocupación transitoria del espacio público de esos nuevos trabajadores de la economía popular, que expresen su protesta social por el reconocimiento de iguales derechos que los asalariados formales, es decir con el mismo estatus de ciudadanía.

En los sectores dirigentes que hoy están al mando de la administración del estado predomina

la tendencia a tratar de expulsar del ámbito de la política a todos aquellos conflictos que interpelan la estructura misma del sistema capitalista para evitar ocuparse en su solución efectiva. Se intenta encubrir y soslayar las verdaderas demandas bajo un ropaje diferente, que pone el énfasis en las formas de expresarlo para poder delegar su resolución al sistema judicial; de esta manera se transforma el ejercicio de un derecho que se reclama en un delito o una contravención.

**El sistema judicial, la mayoría de las veces, asume una función que le es impuesta por el sistema y admite etiquetar con figuras que le delegan, enfrentando al conflicto generador de protesta desde la visión punitiva, desnaturalizando los derechos que subyacen a la conflictividad.**

Este mecanismo de abordaje no sólo no responde a las demandas originales, sino que además genera conflictos adyacentes a partir de su intervención penal, incorporando mayores niveles de violencia.

La tarea del sistema judicial, al ser convocado a intervenir en ese tipo de conflictos, debiera

ser la de su devolución -reconstruido normativamente-, al ámbito de resolución al que pertenece, haciendo retroceder aquel traspaso implícito. Un conflicto sólo puede resolverse cuando se respeta su esencia y no al dotarlo de una naturaleza artificial, ni al sacarlo de su ámbito propio; fuera de él nunca va a encontrar una solución.

**Esta labor de intermediación en la lucha por los derechos prestigiaría al sistema judicial si lograra desmontar la operatoria a través de la cual se intenta neutralizar o suspender el conflicto para evitar su abordaje.**

**Se consagraría, de ese modo, un modelo de intervención en defensa de los derechos de los más débiles, de los que pujan por el**

**cumplimiento y satisfacción de sus derechos y, en simultáneo, se posicionaría al sistema judicial como un canal operador del diálogo. Así se obligaría a las autoridades e instituciones gubernamentales a escuchar demandas y reclamos, y por tanto obligarlas a la implementación de respuestas y soluciones a los conflictos planteados.**

En definitiva, este modelo de actuación judicial ante los conflictos sociales que subyacen a los mecanismos de protesta instalaría públicamente al sistema como interlocutor entre el ciudadano y el Estado, en defensa de la garantía de los derechos. Su actuación en este marco lo volvería a involucrar en la lucha por los derechos, en el avance del estado constitucional de derecho y en el proceso de reconocimiento ciudadano que amplía nuestra democracia.

