



PROYECTO DE LEY

CREACIÓN DE CENTROS DE ACCESO A LA JUSTICIA EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Artículo 1°.- Creación. Créanse ocho (8) Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) en los barrios Villa 21-24 Barracas, Villa Soldati, Villa 15/Ciudad Oculta, Villa 20, Barrio Padre Carlos Mugica "Gladys Argañaraz" Sector Güemes, Barrio Padre Carlos Mugica Sector Galpón, Barrio Padre Ricciardelli y Barrio Mitre, en el ámbito de la Dirección General de Acceso a la Justicia de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia.

Los Centros de Acceso a la Justicia funcionarán como dispositivos territoriales de asistencia legal gratuita, acceso a derechos y prevención de conflictos para poblaciones especialmente vulnerabilizadas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Artículo 2°.- Competencia territorial y material. Los Centros de Acceso a la Justicia creados en el artículo 1° de esta ley recibirán consultas de cualquier habitante de la Ciudad de Buenos Aires, sin perjuicio de su lugar de residencia y de la materia que se trate.

Artículo 3°.- Funciones. Los Centros de Acceso a la Justicia tendrán las siguientes funciones:

- a. Promover, facilitar y fortalecer el servicio público de acceso a la justicia de los/as habitantes mediante un abordaje jurídico-social integral con presencia territorial interdisciplinaria.
- b. Identificar, relevar y medir en forma sistemática las necesidades jurídico-sociales relacionadas con los derechos de los/as habitantes en materia documental, habitacional, educativa, migratoria, de salud, laboral, de conflictividad social o familiar, niñez y adolescencia, violencia intrafamiliar, usuarios y consumidores, discapacidad, adultos mayores, consumos problemáticos, violencia institucional, seguridad social y protección medioambiental, entre otras.
- c. Ofrecer servicios de escucha, información, orientación, asistencia, resolución y, en caso de resultar necesario, derivación a servicios de patrocinio jurídico gratuito, ante las consultas jurídico-sociales relacionadas con los derechos de los/as habitantes.
- d. Gestionar y promover mecanismos de prevención y resolución alternativa de conflictos tales como la mediación comunitaria.



"2024 - Año del 30° Aniversario de la Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires"

- e. Garantizar y promover mecanismos de participación ciudadana tales como audiencias públicas, talleres y capacitaciones.
- f. Promover la cooperación y articulación con autoridades o dependencias del Estado local, provincial o nacional, sean ejecutivas o jurisdiccionales, que presten o deban prestar servicios, sea en forma permanente o itinerante, en el ámbito de competencia de los Centros de Acceso a la Justicia.
- g. Promover mecanismos de derivación y seguimiento adecuados para la atención legal gratuita de los/as habitantes mediante la participación de redes de patrocinio, clínicas jurídicas, colegios de abogados/as, oficinas públicas de ministerios públicos federales/nacionales, provinciales o locales, consejos de la magistratura nacionales, provinciales o locales, organizaciones de la sociedad civil y cualquier otro servicio de la misma índole.

Artículo 4°.- Integración. Los Centros de Acceso a la Justicia estarán integrados, como mínimo, por:

- a. Un/a abogado/a con al menos cinco (5) años de experiencia comprobada y comprobable en la atención de asuntos legales de interés público, derechos humanos y/o derecho de familia.
- b. Un/a trabajador/a social con al menos cinco (5) años de experiencia comprobada y comprobable en la atención de poblaciones especialmente vulnerabilizadas.
- c. Un/a psicólogo/a con al menos cinco (5) años de experiencia comprobada y comprobable en la atención de casos de violencia intrafamiliar.

Artículo 5°.- Autoridad de aplicación. Designase a la Dirección General de Acceso a la Justicia de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia como autoridad de aplicación de la presente ley.

Artículo 6°.- Funciones. La autoridad de aplicación tendrá a su cargo las siguientes funciones:

- a. Reclutar, formar y establecer condiciones de trabajo adecuadas para la integración de los Centros de Acceso a la Justicia en el marco de lo dispuesto en el artículo 4 de esta ley.
- b. Disponer lo necesario, incluyendo la suscripción de convenios y/o contratos de comodato, para establecer los Centros de Acceso a la Justicia en parroquias u otros centros de asistencia comunitaria ya existentes en cada uno de los barrios correspondientes.



- c. Administrar y supervisar los Centros de Acceso a la Justicia creados conforme a esta ley o que se creen en el futuro.
- d. Coordinar y articular las tareas de los Centros de Acceso a la Justicia tanto entre sí como con otras autoridades o dependencias del Estado local, provincial o nacional, sea ejecutivas o jurisdiccionales, que presten o deban prestar servicios, sea en forma permanente o itinerante, en el ámbito de competencia de los Centros de Acceso a la Justicia.
- e. Establecer, sostener y profundizar mecanismos de derivación y seguimiento adecuados para la atención legal gratuita de los/as habitantes mediante la participación de redes de patrocinio, clínicas jurídicas, colegios de abogados, oficinas públicas de ministerios públicos nacionales, provinciales o locales, consejos de la magistratura nacionales, provinciales o locales, organizaciones de la sociedad civil y cualquier otro servicio de la misma índole.
- f. Gestionar una base de datos detallada y comprehensiva de todos los casos atendidos por los Centros de Acceso a la Justicia.
- g. Elaborar y publicar estadísticas permanentes y sistemáticas, al menos en forma semestral, así como informes temáticos adecuados que reflejen las necesidades jurídico-sociales de las poblaciones atendidas y el funcionamiento de los Centros de Acceso a la Justicia.
- h. Elaborar y publicar una memoria anual que permita evaluar la gestión, así como una planificación que incluya la definición de objetivos, metas e índices de medición de resultados.
- i. Atender presupuestariamente las necesidades de los Centros de Acceso a la Justicia creados por el artículo 1 de esta ley.

Artículo 7°.- Convenios. La Autoridad de Aplicación de la presente ley podrá celebrar convenios de cooperación con el Estado Nacional, provincial y otros organismos de la sociedad civil a los efectos de aprovechar los recursos materiales, inmuebles y el personal que se encontraba oportunamente afectado a los Centros de Acceso a la Justicia previamente existentes.

Artículo 8°.- De forma. Comuníquese, etc.



FUNDAMENTOS

Sra. presidenta:

El presente proyecto de ley se propone reestablecer, desde el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, los ocho Centros de Acceso a la Justicia recientemente cerrados por el Ministerio de Justicia de la Nación, que proveían servicios de asistencia socio-jurídica gratuita para garantizar derechos básicos de más de 60.000 de las familias más vulnerabilizadas de nuestra jurisdicción. Ello así, conforme a los fundamentos que se indican a continuación.

El acceso a la justicia en la Argentina es un derecho de jerarquía constitucional y convencional (arts. 18 y 75, inc. 22 de la Constitución Nacional, arts. 8 y 10 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, arts. XXIV, XXV, XXVI y XXVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, art. 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, arts. 2, 3 y 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Asimismo, el art. 12 de la Constitución de esta Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece expresamente que la Ciudad garantiza “El acceso a la justicia de todos sus habitantes; en ningún caso puede limitarlo por razones económicas”, a cuyo efecto dispone que “La ley establece un sistema de asistencia profesional gratuita y el beneficio de litigar sin gastos”.

Según la visión tradicional, el derecho de acceso a la justicia implica que “el Estado tiene que organizar todo su aparato estatal para asegurar las garantías de debido proceso y el acceso a un recurso judicial efectivo” (Corte IDH, Opinión Consultiva n° 11, sobre “Excepciones al agotamiento de los recursos internos arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos”, 1989, párr. 24).

Por otra parte, desde una perspectiva estructural, existe un consenso en la comunidad internacional en cuanto a que deben considerarse las condiciones sociales de las personas para garantizar efectivamente tanto el acceso a la justicia como los derechos subyacentes. Así, se entiende que el acceso a la justicia es “el derecho de las personas, sin distinción de sexo, raza, identidad sexual, ideología política, o creencia religiosa a obtener una



respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas” (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales, Buenos Aires, 2005, p. 7).

Es por ello que, lejos de tratarse de un mero derecho de acceso a los tribunales de justicia, nos encontramos ante un “elemento prioritario para la garantía de desarrollo y como un área de intervención fundamental para abordar el problema de la pobreza (...) interviniendo en los factores que [la] generan o perpetúan” (ídem.).

En la misma línea, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha destacado “la obligación estatal de proveer servicios legales gratuitos y de reforzar los dispositivos comunitarios al efecto, a fin de facilitar a estos sectores sociales en situación de desventaja y desigualdad el acceso a instancias judiciales de protección, y a información adecuada sobre los derechos que poseen y los recursos judiciales disponibles para su tutela” (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, septiembre 2007, OEA/Ser.L/V/II.129. Doc 4, “El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el sistema interamericano de derechos humanos”).

También se adoptó esa perspectiva en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana realizada en Brasilia en 2008, de la que surgieron las “100 Reglas de Brasilia sobre el acceso a la justicia de las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad”, ampliadas en 2018 e incorporadas al sistema jurídico argentino a nivel federal por la Acordada Nº 5 de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, adoptada el 24 de febrero de 2009.

Vale la pena recordar la exposición de motivos de aquel documento regional adoptado hace ya más de quince años, pues continúa siendo de notable actualidad: “Poca utilidad tiene que el Estado reconozca formalmente un derecho si su titular no puede acceder de forma efectiva al sistema de justicia para obtener la tutela de dicho derecho. Si bien la dificultad de garantizar la eficacia de los derechos afecta con carácter general a todos los ámbitos de la política pública, es aún mayor cuando se trata de personas en condición de vulnerabilidad dado que éstas encuentran obstáculos mayores para su ejercicio. Por ello, se deberá llevar a cabo una actuación más intensa para vencer, eliminar o mitigar dichas limitaciones. De esta manera, el propio sistema de justicia puede contribuir de forma importante a la reducción de las desigualdades sociales”.



Las políticas estatales de servicios jurídicos gratuitos existen en la Argentina al menos desde 1990, con la instalación de los primeros Centros de Atención Jurídica en los barrios de La Boca y Villa Crespo de nuestra Ciudad, creados por Resolución 192/90 de la Secretaría de Justicia de la Nación. Estos dispositivos se multiplicaron entre 1992 y 1995, instalándose en San Telmo, Liniers, Flores Sur, Villa Urquiza, Balvanera y Villa Lugano.

En el año 2006, la Dirección Nacional de Promoción de Métodos Participativos de Justicia creada un año antes en el ámbito de la Secretaría de Justicia de la Nación, implementó la conocida “Oficina Multipuertas Lavalle”, que junto a la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil asesora y deriva consultas a todos los servicios jurídicos gratuitos que operan en nuestra Ciudad.

Finalmente, en 2008, en concomitancia con la aprobación de las 100 Reglas de Brasilia, el gobierno nacional creó la Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia en la órbita de la Subsecretaría de Relaciones con el Poder Judicial de la Secretaría de Justicia (Decreto 1755/08), que a partir de entonces nuclearía a los Centros de Acceso a la Justicia (en adelante, CAJ).

Lo que distinguió a la política de CAJ de lo que se hacía hasta entonces y, para nuestros propósitos, de lo que se pretende hacer ahora con el cierre por parte del gobierno nacional de los ocho centros que existían en los barrios más vulnerabilizados de esta Ciudad, fue que adoptó una mirada territorial e interdisciplinaria del acceso a la justicia. Por primera vez, se institucionalizó en todo el país el acceso a la justicia como servicio público disponible directamente en los barrios con mayores vulneraciones de derechos y necesidades jurídicas y se estructuraron equipos integrados, además de por abogados/as, por profesionales de la psicología y el trabajo social.

Ya no se trataba de abrir oficinas cerca de los tribunales casi como un desafío kafkiano para que las poblaciones vulnerables, si lograban vencer todo tipo de obstáculos económicos, geográficos y edilicios, se enfrentaran a una máquina legal que, protocolo de aceptación de casos mediante, les diría si su necesidad podía o no ser atendida conforme al artículo tal o cual de una norma.



En cambio, “[l]os CAJ procuraron hacer seguimiento de los casos, articular con otras agencias estatales, facilitar el acceso a programas y beneficios sociales, reunirse con los afectados y realizar acompañamientos jurídicos y psicosociales” (ACIJ, CELS, INECIP, “Centros de Acceso a la Justicia en la Argentina. Impactos y oportunidades para reducir la brecha de acceso a la justicia”, Buenos Aires, 2021, pp. 80-81).

El primer CAJ se instaló en 2010 en la ex Villa 1-11-14 (Barrio Padre Rodolfo Riccardelli), en articulación con la parroquia Santa María del Pueblo. Pocos meses después, el día de conmemoración del 36° aniversario del asesinato del Padre Carlos Mugica, se abriría el CAJ de la ex Villa 31. En 2011 ya había 23 CAJ en todo el país, 51 en 2013, 94 en 2019 y 109 a comienzos de 2024 (id., p. 94 y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, “15 años de una política pública federal transformadora. Acceso a la Justicia 2008-2023”, SAIJ, Buenos Aires, 2023, pp. 27-28)

Además, ya en esos primeros años se firmaron importantes convenios de cooperación y asistencia técnica para establecer mecanismos adecuados de patrocinio jurídico gratuito en los casos que requerían judicialización (por caso, con la Asociación de Abogados de Buenos Aires), que continuaron y se profundizaron en gobiernos posteriores de otros signos políticos. Entre estas iniciativas se destaca la Red Federal de Patrocinio Jurídico Gratuito, que desde 2017 vincula a los CAJ con colegios de abogados, organizaciones de la sociedad civil y clínicas jurídicas de distintas universidades nacionales en cuestiones relacionadas con el derecho de familia (en especial el incumplimiento de la obligación alimentaria), usuarios y consumidores, guardas, contratos de locación, desalojos y violencia institucional, entre otras.

Sólo desde mediados de 2016 (cuando se implementó el sistema informático) hasta fines de 2019, los CAJ atendieron casi 1 millón de consultas, el 40% vinculadas a relaciones de familia, el 16% a cuestiones de seguridad social y el 12% a vivienda (ACIJ, CELS, INECIP, “Centros de Acceso a la Justicia en la Argentina. Impactos y oportunidades para reducir la brecha de acceso a la justicia”, Buenos Aires, 2021, pp. 113-16). Entre 2020 y 2023, los CAJ recibieron más de 600.000 consultas (casi 20.000 sobre cuota alimentaria), atendieron a más de 340.000 personas, lograron el patrocinio jurídico gratuito de casi 4000 personas y realizaron más de 21.000 mediaciones comunitarias (Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia, Balance de Gestión 2020-2023).



Según los últimos datos disponibles desagregados por jurisdicción, entre 2017 y 2019 nuestra Ciudad y la Provincia de Buenos Aires concentraron el 73% de las consultas, a pesar de que en forma agregada sólo representaban el 55% de los CAJ del país (ACIJ, CELS, INECIP, “Centros de Acceso a la Justicia en la Argentina. Impactos y oportunidades para reducir la brecha de acceso a la justicia”, Buenos Aires, 2021, pp. 129-30).

Así, “de cada 10 consultas abordadas por los CAJ, 5 son de la Ciudad de Buenos Aires, 2 de la Provincia de Buenos Aires y las 3 restantes se distribuyen entre las otras 22 jurisdicciones” (id., p. 130). Y los números se sostienen si se considera la tasa de consultas cada 100 mil habitantes: entre 2017 y 2019, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tuvo una tasa de 15.957 consultas, siete veces mayor que la tasa nacional de 2235 (id., p. 131).

La cantidad de consultas sí se condijo, en cambio, con las necesidades jurídicas de nuestra población local: en 2017 (últimos datos desagregados disponibles) era del 65,8%, la segunda más alta luego del 65,9% del Gran Buenos Aires (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, Diagnóstico de necesidades jurídicas insatisfechas y niveles de acceso a la justicia, Buenos Aires, 2017).

Si bien, pues, los CAJ de la Ciudad de Buenos Aires registran tanto la mayor cantidad de necesidades jurídicas como de consultas en todo el país, en el marco de una política nacional de restricción presupuestaria indiscriminada que, para el derecho de acceso a la justicia, se materializó en la Resolución 178/24 de junio pasado, el flamante Ministerio de Justicia de la Nación ha dispuesto el cierre definitivo de ocho de los dieciséis centros que operaban en nuestro territorio.

Y, con total naturalidad, ha elegido justamente los ocho CAJ que se emplazaban en los barrios más vulnerabilizados de la jurisdicción: Villa 21-24 Barracas, Villa Soldati, Villa 15/Ciudad Oculta, Villa 20, Barrio Padre Carlos Mugica “Gladys Argañaraz” Sector Güemes, Barrio Padre Carlos Mugica Sector Galpón, Barrio Padre Ricciardelli y Barrio Mitre. El presente proyecto de ley tiene como objetivo reparar esta injusta medida que afecta los derechos y el acceso a su garantía administrativa y/o judicial de las poblaciones con mayores necesidades jurídicas de nuestra Ciudad.



Es que, sin los CAJ, no existen otros dispositivos territoriales e interdisciplinarios de atención legal primaria en la Ciudad. En efecto, sin perjuicio de lo que se indica en la Resolución 178/24 ya citada en cuanto a que “sus funciones e incluso competencias son realizadas o se encuentran superpuestas con las de otras dependencias públicas que desarrollan la misma tarea y que se encuentran instaladas a poca distancia entre sí”, no es ésta la situación que se presenta en nuestra jurisdicción.

En efecto, a pesar de contar con una Dirección General de Acceso a la Justicia en la órbita de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia, el Gobierno de la Ciudad no ofrece ningún tipo de servicio público de acceso a la justicia. Por lo demás, si bien es cierto que los órganos jurisdiccionales federales y locales proveen algunos dispositivos de abordaje territorial (Ministerio Público Tutelar, Defensorías Generales, Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia de la Procuración General de la Nación, Centro de Justicia de la Mujer del Poder Judicial de la Ciudad de Buenos Aires, Programa de Acceso Comunitario a Justicia del Consejo de la Magistratura de la Ciudad de Buenos Aires, etc.), se trata de iniciativas limitadas, sea por su presencia ambulatoria o porque su competencia material o territorial acota ex ante el tipo de casos que tramitan o dificulta un enfoque socio-jurídico estructural como el que, según vimos, exigen los estándares internacionales de protección del derecho de acceso a la justicia.

Tampoco es cierto, en lo que hace a los CAJ que se asentaban en la Ciudad de Buenos Aires, que, como afirma sin sustento alguno la Resolución 178/24, hubiera “un sobredimensionamiento excesivo de la estructura funcional y de recursos humanos, arrendamiento de inmuebles de elevado costo, empleados en exceso, ineficacia e ineficiencia en la obtención de resultados” o “realización de trámites ajenos a su tarea”.

Según datos provistos por el propio Ministerio de Justicia de la Nación, el 6 de agosto pasado ante un pedido de acceso a la información pública realizado luego de dictada dicha norma por la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), sólo 20 CAJ de los 109 que existían en todo el país a comienzos de 2024 operaban con contratos de locación. Todos los demás funcionan en centros u oficinas prestadas y, en muchísimos casos, en parroquias que atienden las necesidades socio-económicas primarias de la población más vulnerabilizada de nuestro país. En el caso de nuestra Ciudad, ningún CAJ pagaba un contrato de alquiler. El único costo de funcionamiento real eran y son los salarios de sus empleados.



Además, de esos mismos datos oficiales que le presentó el Estado nacional a ACIJ, surge con toda claridad la importante cantidad de consultas que atendían los CAJ que el Ministerio de Justicia de la Nación cerró. El único Centro cuya actividad efectivamente parece menor, aunque posiblemente ello responda a que comenzó a funcionar en 2023, es el del Barrio Mitre, que atendió sólo 250 consultas.

Consultas por CAJ en barrios populares							
Barrio	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Villa 21-24	13929	3796	6322	1846	1767	2523	4431
Villa Soldati	6265	2644	4278	531	543	2968	3992
Villa 15/Ciudad Oculta	5011	1893	4343	210	373	3189	3393
Villa 20		1147	1796	93	353	2989	3197
Barrio Mugica Sector Güemes					974	1838	1908
Barrio Mugica Sector Galpón	6033	9315	5997	819	1968	1613	1724
Barrio Padre Ricciardelli	7686	8575	5940	1666	648	1904	499
Total barrios populares:	38.924	27.370	28.676	5.165	6.626	17.024	19.144

Por último, debe destacarse que, conforme los datos obrantes en el RENABAP, en los siete barrios cuyos CAJ fueron cerrados intempestivamente viven 60.311 familias: 10.121 en la Villa 21-24 (8.800 en Villa 21-24, 1.100 en Zavaleta, 77 en Luján 2.365, 66 en Agustín Magaldi, 55 en Puente Barracas, 14 en Pedro de Mendoza y Villarino y 9 en Villa 26), 9.653 en Villa Soldati (4.400 en Fátima, 3.300 en Los Piletones, 660 en Los Pinos, 550 en Ramón Carrillo, 330 en La Esperanza, 220 en Calacita y 193 en La Veredita), 11.387 en Villa 15/Ciudad Oculta (6.600 en Villa 15, 1.650 en Inta, 660 en Santander, 660 en Scarpino, 550 en María Auxiliadora, 495 en NHT del Trabajo, 385 en Bermejo, 132 en Obrero y 55 en Pirelli), 13.750 en Villa 20, 14.300 en el Barrio Padre Carlos Mugica y 15.400 en el Barrio Padre Ricciardelli.

Así las cosas, existen sobradas razones para reestablecer el funcionamiento de los ocho CAJ en cuestión, que prestaban un servicio público crucial para cumplir con las obligaciones internacionales del Estado argentino en materia de acceso a la justicia y a un costo bajísimo que la Ciudad de Buenos Aires se encuentra en perfectas condiciones de asumir. Nótese, al respecto, que, según los datos de ejecución presupuestaria publicados



Legislatura

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

"2024 - Año del 30° Aniversario de la Autonomía de la Ciudad de Buenos Aires"

por el Gobierno, la Dirección General de Acceso a la Justicia tiene un crédito anual vigente de \$182.402.919, de los cuales al segundo trimestre sólo había comprometido \$81.280.446,02 y devengado \$52.418.448,02, es decir, el 28%.

Si el Gobierno Nacional desoye sus obligaciones, la Ciudad no puede sino acudir a garantizar los derechos de sus habitantes y, en todo caso, fortalecer los mecanismos de planificación, gestión, administración y evaluación de los CAJ.

Por lo expuesto, solicito a mis pares la aprobación del presente proyecto de Ley.

Digitally signed by Matias Daniel LAMMENS NUÑEZ
Date: 2024.11.01 13:25:35 -03:00
Diputado
Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires