

# *Las defensorías zonales: verdaderos agentes del cambio social*



**Dra. María Victoria Casiello**

Defensora General Zonal N° 6 de Rosario

**Sebastián Andrés Fornasari**

Defensoría General Zonal N° 6 de Rosario

*Las Defensorías Zonales llevan adelante una labor fundamental en la inclusión de los sectores marginados del mundo del Derecho. A partir de la descentralización de estas dependencias, el Poder Judicial salió en busca de aquellos que no podían llegar hasta las sedes de los Tribunales, y puso a su disposición un funcionario accesible, que comparte su entorno y que trabaja interdisciplinariamente. Estos defensores instrumentan las fuerzas que operan en dichos grupos sociales y actúan preventivamente, precediendo los conflictos o interviniendo antes de que se agudicen. El presente artículo se propone describir sus funciones, detallar los desafíos que se les presentan en su cotidianidad y puntualizar acerca de la implementación en su labor del nuevo Código Civil y Comercial.*

### **La problemática del acceso a la Justicia**

En nuestra sociedad actual, no todos los ciudadanos se encuentran en iguales condiciones en materia de acceso a la Justicia.

La Constitución Nacional establece en su art. 16<sup>1</sup> la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley. A partir de la reforma constitucional de 1994 fueron incorporados los tratados internacionales que específicamente consagran este derecho en el art. 75 inc. 22<sup>2</sup>, entre ellos los arts. 8 y 10 de la «Declaración Universal de los Derechos Humanos»<sup>3</sup>, art. 2.3 del «Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos»<sup>4</sup> y el art. 8.1 de la «Convención Americana sobre Derechos Humanos»<sup>5</sup>.

Sin embargo, más allá del reconocimiento de tales derechos y garantías por el ordenamiento jurídico, en la realidad cotidiana se genera una distancia entre su declaración normativa y su realización práctica. Dicho fenómeno se evidencia en los vastos sectores sociales que debido a sus condiciones de vida se encuentran marginados del sistema judicial. Esta situación debe ser especialmente contemplada, ya que se trata de un derecho indispensable para asegurar el cumplimiento de las garantías y los demás derechos consagrados por la legislación.

Dicha marginación encuentra diversas causas. Por un lado, obedece a cuestiones económicas, ya que realizar trámites judiciales implica erogaciones de sumas de dinero con las que ciertos sectores de la población no cuentan. Existen programas o políticas gubernamentales que ponen a disposición de los mismos una defensa más económica o incluso gratuita. Sin embargo, en ocasiones ni siquiera pueden afrontar los costos de trasladarse hasta los lejanos lugares de atención, a menudo ubicados en las zonas céntricas de las localidades. En otros casos, la realización de los trámites exige demasiado tiempo, lo que ocasiona que pierdan la magra paga diaria de sus informales tareas laborales.

En segundo lugar, las causas se encuentran en el elefantismo judicial: formalismo extremo, lenguaje lejano y difícil de comprender, exceso de burocracia y tiempos prolongados propios de la dinámica del sistema judicial. Este fenómeno genera en la población más vulnerable una sensación de temor y hace ver a la Justicia como

## Claves Judiciales

Las defensorías zonales:  
verdaderos agentes del cambio social

una institución extraña, ajena, intimidante e incomprensible. Ello propicia sentimientos de resignación, desamparo y frustración, sin obviar que en ocasiones lleva a las partes implicadas a zanjar los conflictos con el uso de la violencia.

Y por último, pero no por ello menos importante, a partir de la lejanía entre los operadores de la Justicia y los sectores marginales, se ha gestado un fuerte descreimiento respecto de la labor judicial. Muchos piensan que no hay Justicia porque el sistema tarda, porque está lejos, porque no llega, porque está disposición sólo de aquellos que sí cuentan con los recursos para acceder al él.

En tal contexto, las garantías y derechos consagrados, no parecen más que un mero recurso retórico. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos afirmó que la obligación para los Estados que firmaron la Convención Interamericana de DDHH «no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer po-

sible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos»<sup>6</sup>. Es por ello que es el Estado quien tiene la obligación de promover y llevar adelante las reformas necesarias y poner a disposición de la ciudadanía los recursos indispensables para la satisfacción de las garantías y de los derechos del ordenamiento jurídico.

En materia de Justicia, la obligación del Estado es resolver conflictos de la sociedad y de tal manera mejorar la convivencia social. Pero en ocasiones, dichos conflictos no se resuelven tramitando expedientes. El aumento de personal y la creación de nuevos juzgados son soluciones muy frecuentemente escuchadas para el mejoramiento del servicio de Justicia, pero cuando se trata de acceso a la Justicia de los sectores vulnerables se requieren reformas de carácter más profundo e integral.

## Descentralización judicial: la creación de las Defensorías Zonales

En el año 1987 se dictó la ley N° 10.050 que creó las denominadas «Defensorías Barriales» en un hecho inédito: se trató de una medida pionera y de vanguardia en materia de descentralización de dependencias en el ámbito de la Justicia en nuestro país.

La misma estableció la creación de cinco Defensorías Zonales en la ciudad de Santa Fe y seis en Rosario, ubicadas en diferentes puntos periféricos de las ciudades, a cargo de un Defensor Zonal con las mismas atribuciones que los Defensores Civiles. En la actualidad, estas dependencias pueden patrocinar en causas de jurisdicción voluntaria ante juzgados de Distrito y Colegiados de Familia.

La descentralización geográfica tuvo como primer objeto acercar a estas dependencias a los sectores más vulnerables. El Estado decidió ir en busca de aquellos que no llegan hasta las sedes de los Tribunales, de manera de evitar

que deban trasladarse largas distancias y de esta manera garantizarles un mejor acceso a la Justicia.

Pero su objeto no se agota en ello, ya que desde su creación las Defensorías Zonales llevan adelante una labor muy particular. Tomando como premisa la disminución de la distancia entre las garantías y derechos consagrados y la realización práctica de los mismos, el Defensor Zonal comparte el espacio de sus atendidos, palpa directamente sus angustiosas condiciones de vida y se pone a su alcance, escuchándolos directa y personalmente, tomando conciencia de los problemas que los aquejan. Se trata de un funcionario accesible, que atiende en forma inmediata, con procedimientos expeditivos, teniendo en cuenta los resultados prácticos de su intervención. Así, estas dependencias trabajan instrumentando las fuerzas que operan en los grupos sociales con los que comparte su entorno, lidiando cotidianamente con los vacíos legales que los caracterizan y ofreciendo respuestas ajustadas a su realidad. De esta manera, el conflicto

no es sacado de contexto, sino que se trabaja cerca y en medio del ámbito en que se desarrolla.

Las Defensorías Zonales realizan una labor fundamentalmente preventiva, precediendo y anticipando el problema o al menos actuando antes de que se agudice, lo cual no sólo constituye una herramienta más eficaz para resolver los conflictos sociales sino que se trata de un mecanismo categóricamente trascendental para mejorar las condiciones de vida de estos grupos sociales.

### **Un trabajo más allá de lo jurisdiccional**

La principal herramienta de trabajo de los Defensores Zonales son los mecanismos de mediación y conciliación. Estos operadores dejan de lado la perspectiva estrictamente adversarial y ponen a disposición de la ciudadanía procedimientos breves, pacíficos, económicos y efectivos, que atienden a los intereses reales, concretos y específicos de las partes. Además, la partici-

pación activa de los protagonistas del conflicto mejora la relación entre ellos e impide la recurrencia del mismo.

El trabajo de las Defensorías Zonales reduce el miedo y la desconfianza al sistema judicial, despojándolo de la solemnidad de los procesos y las audiencias jurisdiccionales. Y dada la situación de no poder evitar la *litis*, tiende a que la misma se resuelva de la forma más rápida y equitativa posible.

Los operadores de estas dependencias trabajan a partir de una mirada integral, propia del trabajo interdisciplinario. A partir de la cercanía geográfica con otras instituciones, generan redes de trabajo con escuelas, centros de salud, centros de convivencia barriales, vecinales, hospitales, oficinas del registro civil y un gran conjunto de organizaciones e instituciones. Así, realizan un abordaje integral frente a las problemáticas que se presentan en la labor cotidiana de las mismas.

En ocasiones, se presentan situaciones donde se entrecruzan diferentes con-

## Claves Judiciales

Las defensorías zonales:  
verdaderos agentes del cambio social

diciones de vulnerabilidad. Las mismas exigen ser abordadas desde diferentes enfoques disciplinarios para poder abarcar todos los aspectos implicados y de esta manera realizar intervenciones mejor adaptadas a la situación en particular.

Se trata entonces de una labor que no se restringe a lo estrictamente judicial, sino que las Defensorías Zonales ponen sus recursos a disposición de la ciudadanía y de otras instituciones del Estado y de la sociedad a los fines de colaborar con la resolución de las diferentes problemáticas que se presentan en los sectores en condiciones de vulnerabilidad. En ocasiones libran oficios a diferentes Registros de distintas provincias del país con el objeto de obtener documentación, llevan adelante búsquedas de paradero de personas, colaboran para la realización de trámites previsionales, brindan asistencia en materia de trámites de documentación, asesoran respecto de las reparticiones a las que se puede dar intervención para la atención de ciertas problemáticas, informan so-

bre cómo realizar trámites diversos, e incluso establecen nexos de conexión con otras reparticiones públicas o privadas a los fines de atender distintas problemáticas.

La labor de las Defensorías Barriales trae como resultado un inobjetable descongestionamiento de la labor jurisdiccional, ya sea tanto de las Defensorías emplazadas en las sedes de tribunales como de los juzgados de los diferentes fueros. Pero tal consecuencia es más bien secundaria, ya que la tarea de estas dependencias no puede centrarse en el beneficio de los operadores judiciales sino en el interés de los sectores marginados del sistema judicial.

### Las implicancias de las Reglas de Brasilia

Las Reglas de Brasilia son un conjunto de recomendaciones elaboradas por la Cumbre Judicial Iberoamericana que establecen estándares básicos para garantizar el acceso a la Justicia de las personas en condición de vulnera-

bilidad. Fueron aprobadas en marzo de 2008, con la característica de estar dirigidas a los poderes públicos en general pero con el interés particularmente puesto sobre los operadores de los servicios judiciales.

Este convenio tiene especial relevancia para la labor de las Defensorías Zonales, ya que define un concepto central en materia de exclusión del sistema de Justicia: la «vulnerabilidad». La regla N° 3 determina que «se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico». Estos sectores son los destinatarios específicos de las funciones que llevan adelante estas dependencias.

Por otra parte, la regla N° 28 enfatiza sobre «la relevancia del asesoramiento técnico-jurídico para la efecti-

vidad de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad» en diversos ámbitos, entre ellos «el de la asistencia legal, es decir, la consulta jurídica sobre toda cuestión susceptible de afectar a los derechos o intereses legítimos de la persona en condición de vulnerabilidad, incluso cuando aún no se ha iniciado un proceso judicial» y «en el ámbito de la defensa, para defender derechos en el proceso ante todas las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales». Pero las recomendaciones no se agotan en ello, sino que la regla N° 30 resalta que debe garantizarse «una asistencia técnico-jurídica de calidad y especializada», y además gratuita.

Al mismo tiempo, la regla N° 43 hace especial énfasis en los medios alternativos de resolución de conflictos, proponiéndolos como apropiados «tanto antes del inicio del proceso como durante la tramitación del mismo» y hace hincapié en que «pueden contribuir a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de determinados grupos de personas en condición de vulnerabi-

lidad, así como a descongestionar el funcionamiento de los servicios formales de justicia».

### **El impacto del nuevo Código Civil y Comercial**

Ciertas modificaciones implementadas por el nuevo Código Civil y Comercial han repercutido especialmente en la labor cotidiana de las Defensorías Zonales.

En un primer aspecto, los cambios en materia del ahora denominado ejercicio de la responsabilidad parental exigen la aplicación de herramientas de mediación y conciliación para alcanzar acuerdos sustentables en el tiempo entre los progenitores. Ante la preeminencia que el código impone en favor de las modalidades de cuidado personal compartido (sobre todo la compartida indistinta) deben redoblar esfuerzos, colaborando con las partes para tratar de encontrar alternativas que resulten beneficiosas tanto para ellos como para los niños, de manera de repartir el cuidado y las cargas

económicas de la forma más acorde a la situación particular.

Por otro lado, en materia de divorcios se impuso la exigencia de realizar propuestas o en su defecto convenios reguladores de los efectos derivados que deben acompañar a la demanda. Ello implica realizar un acercamiento entre las partes, detectando las necesidades de cada situación personal y así colaborar para que las mismas puedan alcanzar acuerdos.

En otro aspecto, las exigencias impuestas en materia de restricción a la capacidad de las personas, las cuales van en consonancia con lo establecido por los tratados y convenios internacionales que regulan la materia, han complejizado considerablemente los procesos judiciales. Los requisitos y trámites necesarios se han incrementado, generando una mayor carga de trabajo en los justiciables y también en estas dependencias. De esta manera, las Defensorías Zonales deben reducir el impacto que dichos requisitos generan en la población vulnerable. Ello es posible

## Claves Judiciales

Las defensorías zonales:  
verdaderos agentes del cambio social

trabajando de manera de propiciar más celeridad en la realización del trámite, con frecuencia indispensable para el acceso a beneficios previsionales y programas de asistencia social.

Además, el trabajo más allá de lo estrictamente jurisdiccional que las Defensorías Barriales realizan va en consonancia con lo afirmado por el art. 103 *in fine* del Código Civil y Comercial, que establece que «en el ámbito extrajudicial el Ministerio Público actúa ante la ausencia, carencia o inacción de los representantes legales, cuando están comprometidos los derechos sociales, económicos y culturales». Este aspecto, también enfatizado por otros convenios internacionales como las Reglas de Brasilia, revaloriza los aspectos prejudiciales de la labor que estas dependencias vienen desarrollando desde su creación.

### Conclusión

Garantizar el acceso a la Justicia no puede reducirse a simplemente ofre-

cer patrocinio gratuito para atender un juicio. Se trata de un concepto integral que no está estrictamente circunscrito a la actividad formalmente jurisdiccional, y requiere la provisión de los medios y los recursos indispensables para la efectiva defensa de los derechos y las garantías consagradas por parte de todos los sectores sociales.

En este contexto, la labor de las Defensorías Zonales se revaloriza y se posiciona como un mecanismo que ha probado ser efectivo para favorecer la inclusión en el sistema judicial de los sectores vulnerables y para el mejoramiento de su calidad de vida. Por ello, se vuelve indispensable profundizar su amplitud mediante la creación de más defensorías barriales en las zonas que todavía no cuentan con su cobertura.

Estas dependencias han demostrado que ante una realidad social cada vez más compleja, no basta con atender a las problemáticas con soluciones tradicionales, sino que el contexto actual exige alternativas originales y dinámicas, que promuevan transformaciones

integrales para garantizar un acceso a la Justicia más rápido y efectivo.

Las Defensorías Zonales, con sus funcionarios cercanos a la realidad de los sectores vulnerables, que dejan de lado la perspectiva adversarial y promueven soluciones integrales, trabajando interdisciplinariamente a partir de mecanismos de mediación y conciliación, son verdaderos agentes del cambio social. Generan mayor conciencia sobre las consecuencias legales de las acciones de las personas, promueven la internalización de los valores que rigen la vida en sociedad y mejoran la integración de los sectores excluidos del mundo del Derecho. ■

## CITAS Y BIBLIOGRAFÍA

<sup>1</sup> «La Nación Argentina no admite prerrogativas de sangre, ni de nacimiento: no hay en ella fueros personales ni títulos de nobleza. Todos sus habitantes son iguales ante la ley, y admisibles en los empleos sin otra condición que la idoneidad. La igualdad es la base del impuesto y de las cargas públicas», art. 16, *Constitución de la Nación Argentina*, Ley N° 24.430.

<sup>2</sup> «Corresponde al Congreso: (...) 22. Aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía superior a las leyes. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su Protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes; la Convención sobre los Derechos del Niño; en las condiciones de su vigencia, tienen jerarquía constitucional, no

derogan artículo alguno de la primera parte de esta Constitución y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos. Sólo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo Nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara. Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el Congreso, requerirán del voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional». art. 75 inc. 22, *Constitución de la Nación Argentina*, Ley N° 24.430.

<sup>3</sup> «Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley», y «Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal», arts. 8 y 10; *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.

<sup>4</sup> «Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: a) Toda persona cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrá interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido co-

metida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales; b) La autoridad competente, judicial, administrativa o legislativa, o cualquiera otra autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado, decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso, y desarrollará las posibilidades de recurso judicial; c) Las autoridades competentes cumplirán toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso», art. 2.3, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*.

<sup>5</sup> «Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter», art. 8.1, *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (Pacto de San José).

<sup>6</sup> «Angel Manfredo Velázquez Rodríguez c/ Honduras», sentencia de fondo, Corte Interamericana sobre Derechos Humanos, julio de 1988.