

## La experiencia de trabajo comunitario entre el Ministerio Público Fiscal y la Iglesia Católica

Por Julián Axat\*

Durante décadas, el sistema argentino de administración de justicia mantuvo una cuantiosa deuda en materia de acceso a la justicia con los sectores en situación de vulnerabilidad social. En la actualidad, si bien las acciones institucionales orientadas a subsanar esa deuda son bastante recientes, se puede afirmar que existen buenos ejemplos de experiencias que acercan herramientas jurídicas a las comunidades, que comprenden iniciativas tanto del Poder Ejecutivo Nacional, como de la Defensoría General de la Nación y de la Defensoría General de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En este contexto, la experiencia de las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJOs) de la Dirección General de Acceso a la Justicia del Ministerio Público Fiscal (MPF) constituyó el primer paso del fuero federal hacia una justicia de proximidad con los sectores vulnerables.

La defensa de la legalidad debe ser entendida como la responsabilidad de asegurar y proteger el disfrute de los derechos humanos previstos en nuestro sistema jurídico para toda la ciudadanía. Los Estados democráticos deben contemplar mecanismos que garanticen la tutela judicial efectiva y, en ese camino, el MPF asumió un rol activo a fin de facilitar el acceso a la justicia de los sectores relegados. A la clásica noción de acceso a la justicia como el ingreso al sistema judicial, los ATAJOs agregan la idea de un MPF con sus puertas abiertas a la comunidad. Se trata del reconocimiento irrestricto de los derechos del cual deben gozar todas las personas.

De esta manera, la concepción de acceso a la justicia que propone un dispositivo como ATAJO implica dar voz a quienes no logran hacerse oír por limitaciones sociales, geográficas, económicas o culturales. Esto lleva a transversalizar y revisar los vasos comunicantes del organismo y sus mecanismos tradicionales frente a las personas que presentan mayores dificultades para ser defendidas en sus derechos.

La noción de acceso a la justicia experimentó importantes transformaciones a lo largo del tiempo. Según Diego Robles, se pueden mencionar diversas etapas: una cuyo objetivo es remover los obstáculos y condicionantes económicos a través de la organización de servicios jurídicos gratuitos; otra etapa dada por la ampliación de la nómina de derechos y mejoramiento de los procedimientos existentes. Finalmente, Robles menciona una tercera etapa, más sociológica, de diagnóstico y acción, determinada por el desarrollo de investigaciones empíricas. Desde esta última perspectiva, surge la necesidad de una mirada interdisciplinaria y el acceso o el no acceso comienzan a develar sus verdaderas causas<sup>1</sup>.

Desde un punto de vista normativo, el acceso a la justicia se encuentra consagrado implícitamente en la Constitución Nacional en los artículos 16, 18 y 33 y en los tratados internacionales de derechos humanos ratificados e incorporados a nuestro ordenamiento jurídico, que también ofrecen pautas claras vinculadas con el acceso a la justicia.

Es de este modo que, a partir de considerar el acceso a la justicia como un continuo y como mandato constitucional que se inicia con la necesidad de que las personas conozcan sus derechos, surge la idea de acceso al MPF sin barreras, que garantice que las personas puedan informarse, iniciar y mantener un proceso acompañado durante todo el tiempo necesario para su tramitación hasta el cumplimiento efectivo de una sentencia o decisión.

Es decir, que una pauta de acceso a la justicia generosa, implica que aquellos a quienes el MPF dirige su servicio de justicia puedan comenzar a formar parte y/o participen como sujetos constitucionales en los procesos de defensa de la legalidad constitucional que dicho organismo tiene interés de promover, creando instancias propias de remoción de obstáculos objetivos y subjetivos para cumplir con su mandato funcional.

---

\* Director General de Acceso a la Justicia de la Procuración General de la Nación. Es abogado por la Universidad Nacional de La Plata y magíster en Ciencias Sociales por la misma casa de estudios. Entre 2008 y 2015, fue titular de la Defensoría del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil n°16 de La Plata.

<sup>1</sup> Robles, Diego A., "El concepto de acceso a la justicia: aspectos teóricos, implicancias prácticas", en: Salanueva, Olga y González, Manuela, Los pobres y el acceso a la Justicia, La Plata, EDULP, 2011, pp. 57-85.

## La política de acceso a la justicia del Ministerio Público Fiscal

En junio de 2014 se creó el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia de la Procuración General de la Nación (PGN)<sup>2</sup> con el principal objetivo de facilitar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad y su participación en el sistema de administración de justicia a partir de la recepción de todo tipo de conflictividades vinculadas a estos sectores de la población y canalizarlas para remover esos obstáculos a través de distintos mecanismos.

El programa retomaba los postulados de las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad, incorporados como parte de la actividad del MPF.<sup>3</sup> En este nuevo esquema, el dispositivo debía explorar alternativas de carácter preventivo que fomentaran diferentes formas de relación con la comunidad y que fueran un complemento de las clásicas funciones de persecución criminal del organismo. Para esto, el MPF debía volverse más sensible a los intereses y perspectivas de las personas en condición de vulnerabilidad. Es bajo esas directrices fundamentales que la Dirección desarrolla su trabajo cotidiano.

Ante el creciente desarrollo de la tarea realizada en ese período y a partir de la decisión de fortalecer su expansión y alcance, en junio de 2015 se conformó la Dirección General de Acceso a la Justicia mediante la Resolución PGN N° 2636/15. Desde sus inicios, esta dependencia se ha expandido tanto territorial como funcionalmente. Actualmente, hay más de veinte puntos de atención en el país que incluyen oficinas fijas; dispositivos móviles que recorren distintos puntos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, y enlaces en diversas Fiscalías federales de las Provincias. Asimismo, se ha proyectado la creación de espacios de promoción de derechos en lugares ganados al narcotráfico. La primera experiencia en este sentido fue concretada en agosto de 2016 en la Villa 31 del barrio de Retiro (CABA).

### *Puesta en funcionamiento de las Reglas de Brasilia*

Como hacíamos referencia más arriba, el programa retomaba los postulados de las 100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad<sup>4</sup>, que definen a este grupo de personas como aquellas 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”. En concreto, estas reglas desarrollan principios de actuación y recomendaciones para el trabajo de los operadores judiciales con relación al acceso a la justicia de los sectores más desfavorecidos de la población.

En este sentido, siguiendo las Reglas, se estableció un parámetro de actuación del Programa de Acceso a la Justicia, coherente con las reglas 38 a 42, a saber:

- Adopción de las medidas necesarias para evitar retrasos en la tramitación de las causas, garantizando la pronta resolución judicial, así como una ejecución rápida de lo resuelto. Incluso se propicia la atención prioritaria de aquellas personas en condición de vulnerabilidad;
- Establecimiento de mecanismos de coordinación intra e interinstitucionales, orgánicos y funcionales, destinados a gestionar la interdependencia de las actuaciones de los diferentes órganos y entidades, tanto públicas como privadas, que forman parte o participan en el sistema de justicia;
- Adopción de medidas orientadas a la especialización de los profesionales, operadores y servidores del sistema judicial para la atención de las personas en condición de vulnerabilidad;
- Actuación de equipos multidisciplinarios para mejorar la respuesta del sistema judicial ante la demanda de justicia de una persona en condición de vulnerabilidad;
- Adopción de medidas de acercamiento de los servicios del sistema de justicia a aquellos grupos de población que, debido a las circunstancias propias de su situación de vulnerabilidad, se encuentran en lugares geográficamente lejanos o con especiales dificultades de comunicación.

---

<sup>2</sup> Resolución PGN N° 1316/14.

<sup>3</sup> Resolución PGN N° 58/09

<sup>4</sup> Las 100 Reglas de Brasilia fueron aprobadas en la Asamblea Plenaria de la XIV edición de la Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en marzo de 2008 en la capital de la República Federativa de Brasil. El Ministerio Público Fiscal de la Nación adhirió a esa normativa mediante la Resolución PGN N° 58/09.

Todos estos parámetros cinceland un modo de acercamiento a través de la creación de oficinas fijas o móviles de atención desde el MPF, con equipos interdisciplinarios de recepción, protocolos de actuación-derivación, espacios de gestión y solución de conflictividades, etc.

#### *Descentralización e inserción territorial*

La incorporación de un dispositivo como el que conforman los ATAJOs implica enfrentar grandes desafíos. En primer lugar, resulta indispensable la adaptación de procedimientos administrativos y funcionales del organismo para lograr una proximidad con los sectores vulnerables. En segundo lugar, es necesario diseñar estrategias de descentralización que permitan una inserción real que ayude a disminuir la desconfianza que estos sectores sienten respecto a las instituciones judiciales.

La apertura de las agencias implicó cambios sustantivos en la metodología de trabajo del MPF. Además, el inicio del trabajo de los equipos multidisciplinarios de las agencias requiere del desarrollo de procesos dinámicos, que deben ser actualizados permanentemente en un ejercicio cotidiano de fortalecimiento de los vínculos con la comunidad: localización del sector geográfico concreto dentro del barrio para la instalación del módulo en el que funcionará el ATAJO; establecimiento de vínculos de confianza con la población local y remoción progresiva de posibles prejuicios sobre el rol de la justicia en general y del MPF en particular en su relación con los sectores vulnerables; identificación de los actores institucionales y comunitarios activos en el territorio, como comedores, parroquias, clubes, efectores de los sistemas salud, ONGs y otros organismos estatales; reconocimiento de los canales comunitarios y alternativos de resolución de conflictos preexistentes.

#### **Articulación con la sociedad civil. El caso de la Iglesia Católica**

Una de las misiones de ATAJO es generar y fortalecer los vínculos entre la sociedad civil y el MPF. Debido a que los sectores en condición de vulnerabilidad asumen distintas formas de representación, esa relación se nutre a través de organizaciones sociales que trabajan con ellos. Por eso, se mantienen y proponen espacios de diálogo con actores sociales que representan intereses difusos-colectivos-comunitarios afectados o con dificultades para acceder a sus derechos. Se trata de que el MPF encuentre la forma más adecuada para acompañar a estos sectores en el goce efectivo de sus derechos constitucionales.

Estas iniciativas de colaboración y articulación con diferentes actores fortalecieron la actuación del Ministerio Público Fiscal en la promoción y consolidación de espacios para la canalización de problemáticas en instancias judiciales o administrativas.

En este proceso, la Iglesia Católica inserta en los territorios tiene un rol central. Al llegar a los barrios, los equipos de los ATAJOs intentan mediar en las relaciones sociales a fin de generar espacios de gestión judicial de las conflictividades. Esta defensa de la legalidad hace posible el encuentro cotidiano entre el MPF y los curas y laicos que trabajan en los barrios carenciados, quienes realizan intervenciones indispensables para generar mediación y contención de las problemáticas sociales.

La labor continua que encaran se traduce en un conocimiento sustantivo de los conflictos y en la construcción de recursos y estrategias efectivas ante situaciones de emergencia. Ejemplo de esto es el resguardo de mujeres víctimas de violencias de género, el sostén de espacios educativos a través de talleres de oficios y apoyo escolar, la provisión de elementos básicos para la subsistencia, el apoyo de personas que padecen adicciones a sustancias psicoactivas o el abrigo de otras en situación de calle, entre otras acciones.

Las agencias territoriales del MPF encuentran en estos ámbitos aliados para el trabajo cotidiano. Esta relación permitió establecer un diálogo e intervención entre Iglesia y Estado frente a situaciones de vulnerabilidad social.

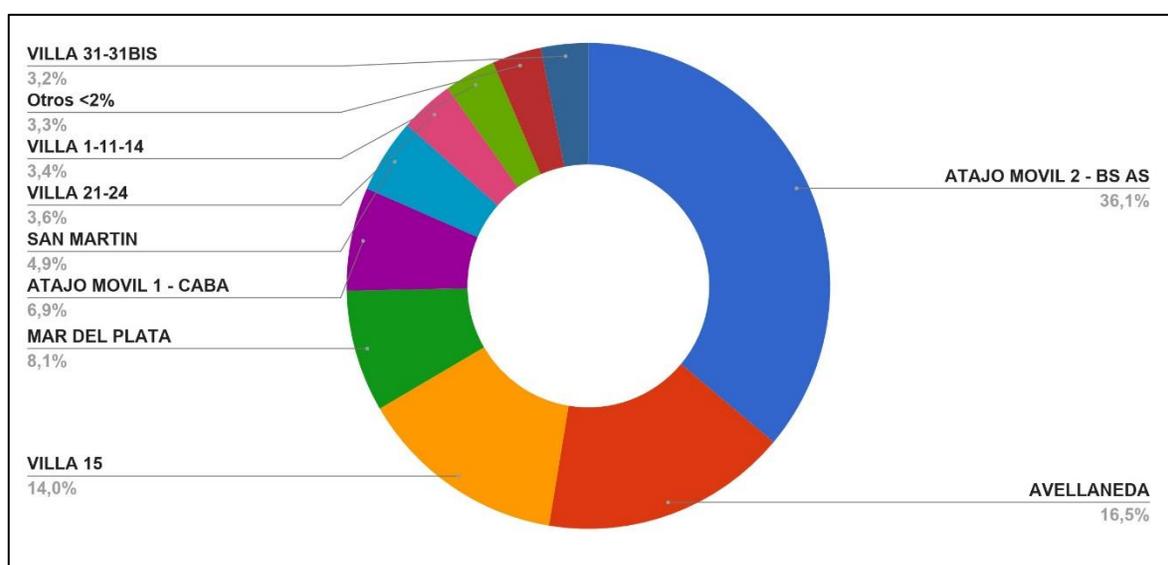
De manera sintética, los tipos de intervención de los equipos de trabajo abarcan el asesoramiento jurídico, la asistencia al Poder Judicial en las distintas instancias del proceso, la recepción y derivación de denuncias penales, la búsqueda de información judicial y/o administrativa, la realización de informes, la facilitación en la gestión administrativa y judicial de problemas, la derivación responsable a otras instituciones, actividades de formación y promoción de derechos, entre otras acciones.

Cabe destacar que la relación se produce desde distintas dinámicas: por medio de la derivación de casos, directamente de las parroquias de los barrios a las oficinas cercanas del MPF, o bien se atiende dentro de las mismas Iglesias con equipos móviles que atienden en el lugar o en dependencias que se ponen a disposición dentro del ámbito pastoral.

La magnitud del trabajo conjunto entre los dispositivos territoriales descentralizados del MPF y los de la Iglesia Católica, se manifiesta en las 2.528 consultas atendidas por la Dirección de Acceso a la Justicia exclusivamente a partir de la derivación o articulación con efectores barriales de la iglesia entre julio de 2014 y mayo de 2018. Esto representa más del 12% del total de las consultas evacuadas por las oficinas de acceso a la justicia del MPF - ATAJOS, que en ese período alcanzó las 19.803.

A fin de formalizar y profundizar las articulaciones, durante 2016 se dispuso la firma de convenios de colaboración con diversas instancias de la Iglesia, como la Vicaría para la Pastoral de Villas de Emergencia del Arzobispado de la Ciudad de Buenos Aires; los obispados de Lomas de Zamora, Merlo-Moreno y Quilmes, Parroquias San Juan Bosco, de José León Suarez (San Martín) y Nuestra Señora de Fátima, de la Isla Maciel (Avellaneda); Arzobispado de Chaco.<sup>5</sup> El siguiente gráfico ilustra la distribución territorial de las consultas trabajadas en conjunto durante el período julio 2014-mayo 2018:

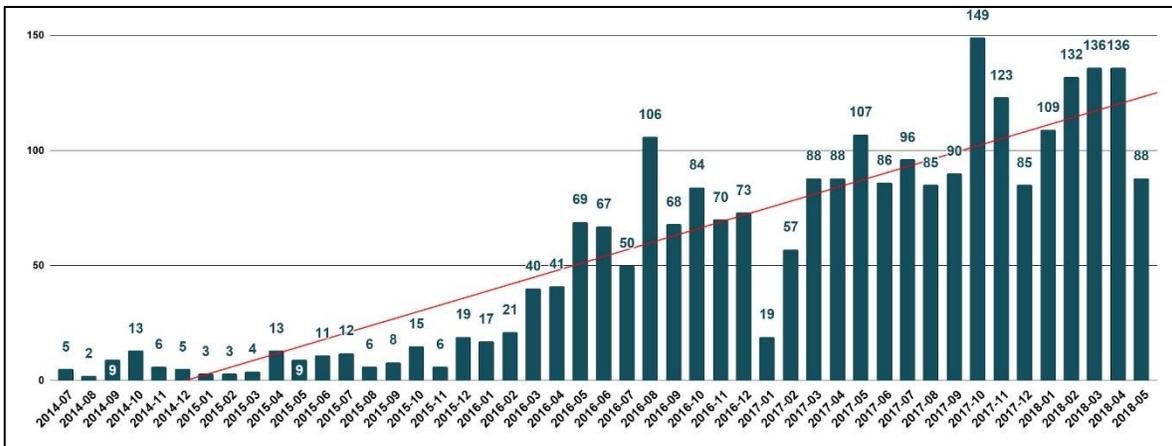
### Consultas según Agencias territoriales



Vale agregar que el nivel de articulación entre los ATAJOS y los/las representantes de la Iglesia en los territorios evoluciona satisfactoriamente con el transcurso del tiempo, tal como se observa en el siguiente gráfico:

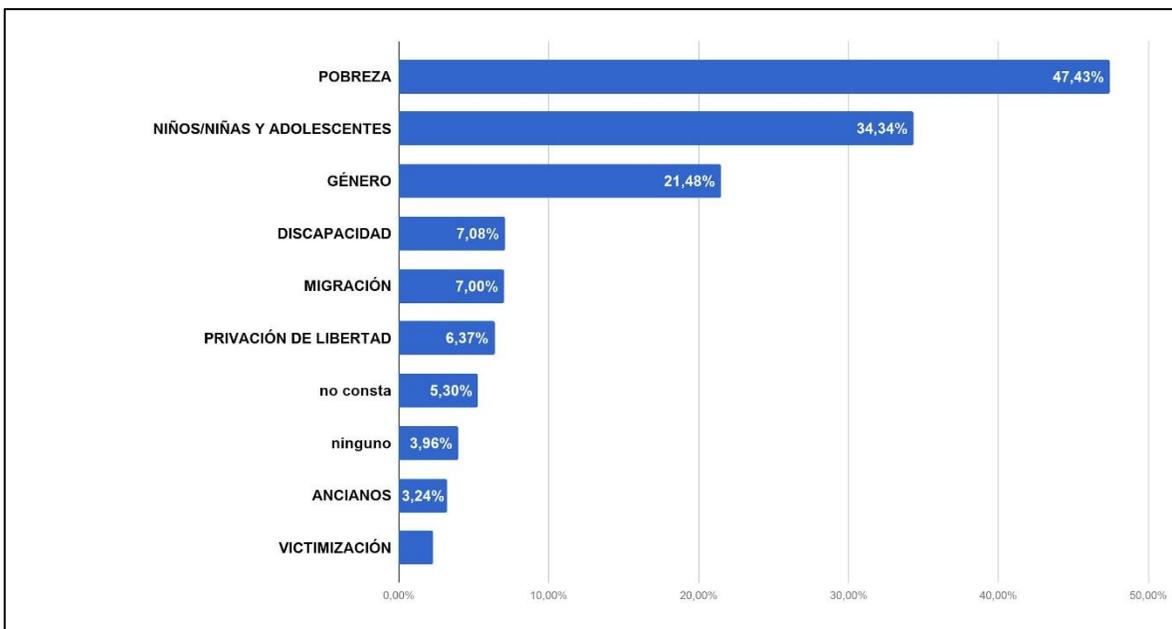
### Evolución de las consultas en el período

<sup>5</sup> Los convenios pueden consultarse en la Página del MPF: <https://www.fiscales.gob.ar/atajo/?tipo-entrada=documentos>; o bien en la Agencia de Comunicación de la Iglesia Argentina (AICA): <http://www.aica.org/22587-el-obispado-de-quilmes-firmo-un-convenio-con-la-procuracion.html>; <http://www.aica.org/24524-el-obispado-de-lomas-zamora-la-procuracion-general-nacion-por.html>



Un vector que caracteriza a las problemáticas que llegan en consulta está dado por los factores de vulnerabilidad, que tal como mencionaremos surge de las 100 Reglas de Brasilia. El siguiente gráfico muestra la intensidad de cada factor en el conjunto de consultas evacuadas en el período. Se puede observar que una gran proporción de las problemáticas se encuentran atravesadas por la condición de pobreza, que alcanza al 47,4 %; la niñez y la adolescencia (34,3 %), y el género (21,4 %). Resulta necesario destacar que estos tres factores tienen un mayor peso relativo en el universo de consultas trabajadas con la Iglesia que en el universo de consultas totales (32,1%, 26,2% y 16,3% respectivamente), lo cual enfatiza el perfil de personas consultantes derivadas por la iglesia a los ATAJOs:

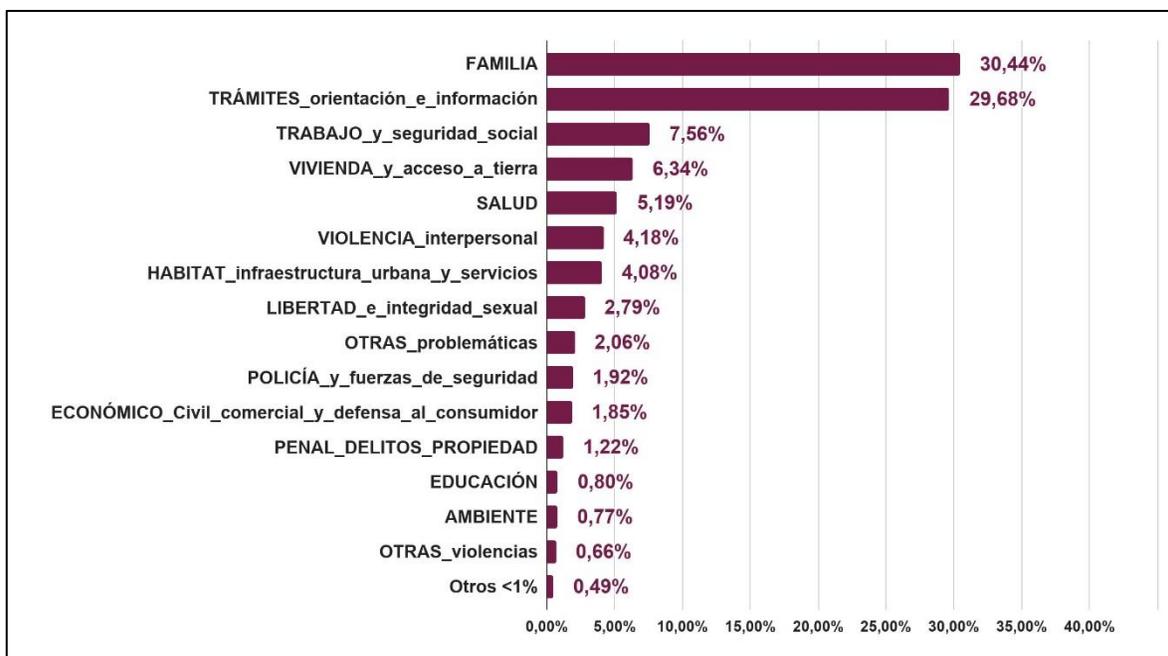
#### Consultas según factores de vulnerabilidad



Cabe aclarar que estos factores no son excluyentes y que cada consulta involucra habitualmente a más de uno, potenciando la condición vulnerable de los consultantes. Otra aclaración importante es que el indicador no releva la condición de pobreza o la presencia de menores en el hogar, sino sólo aquellos casos en los que estas condiciones se encuentran directamente relacionadas con la problemática planteada.

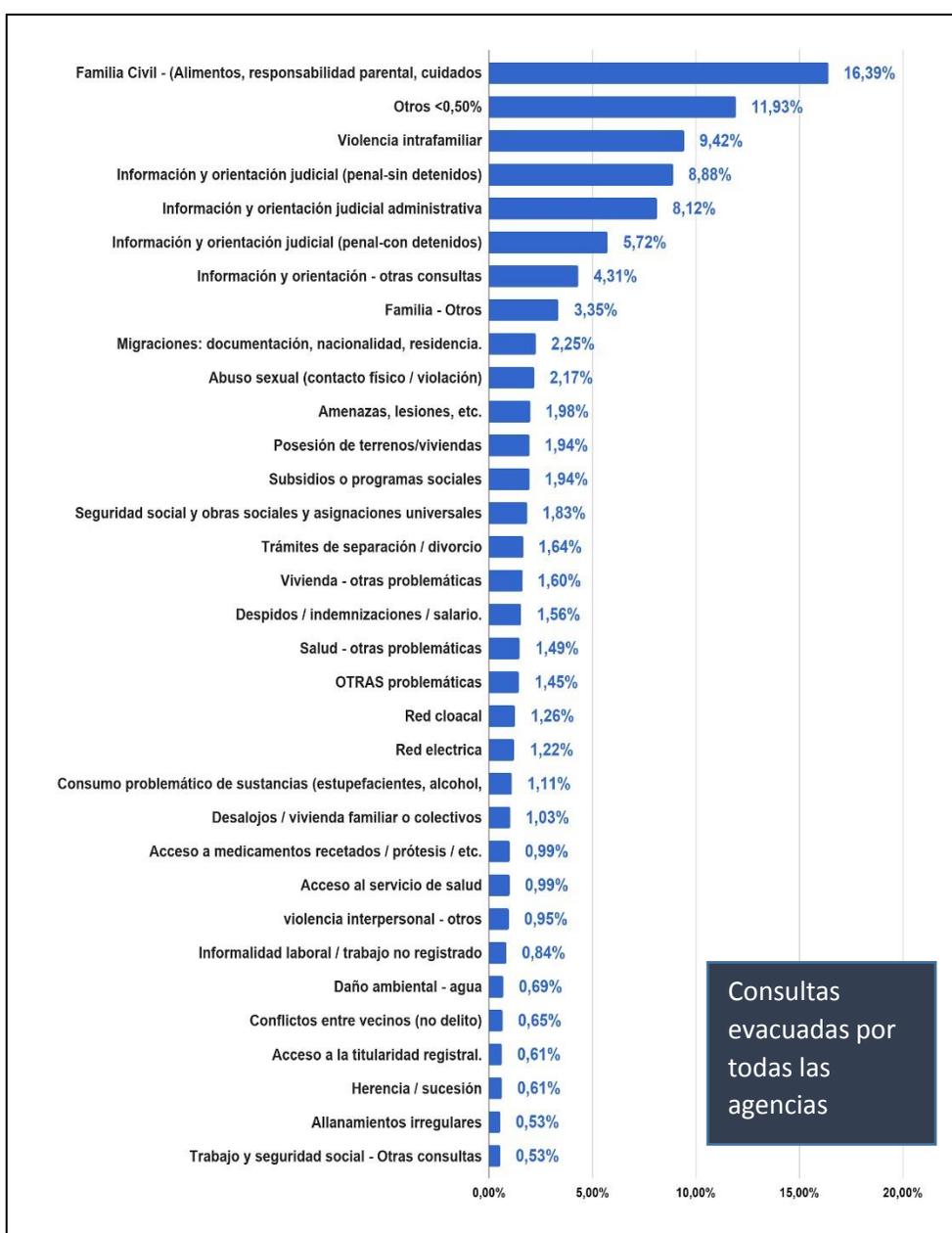
Respecto a las problemáticas a las que se refieren las consultas trabajadas, se destacan los asuntos de familia (30,44 %), los pedidos de orientación e información sobre trámites judiciales y administrativos (29,68 %), las consultas sobre trabajo y seguridad social (7,56 %) y cuestiones relacionadas a vivienda y acceso a la tierra (6,34 %). Entre las problemáticas con menor frecuencia, pero que revisten relevancia institucional, se destacan las consultas sobre irregularidades o falta de atención en el sistema de salud (5,19 %), de violencia interpersonal (4,18) y de hábitat, infraestructura urbana y servicios (4,08 %).

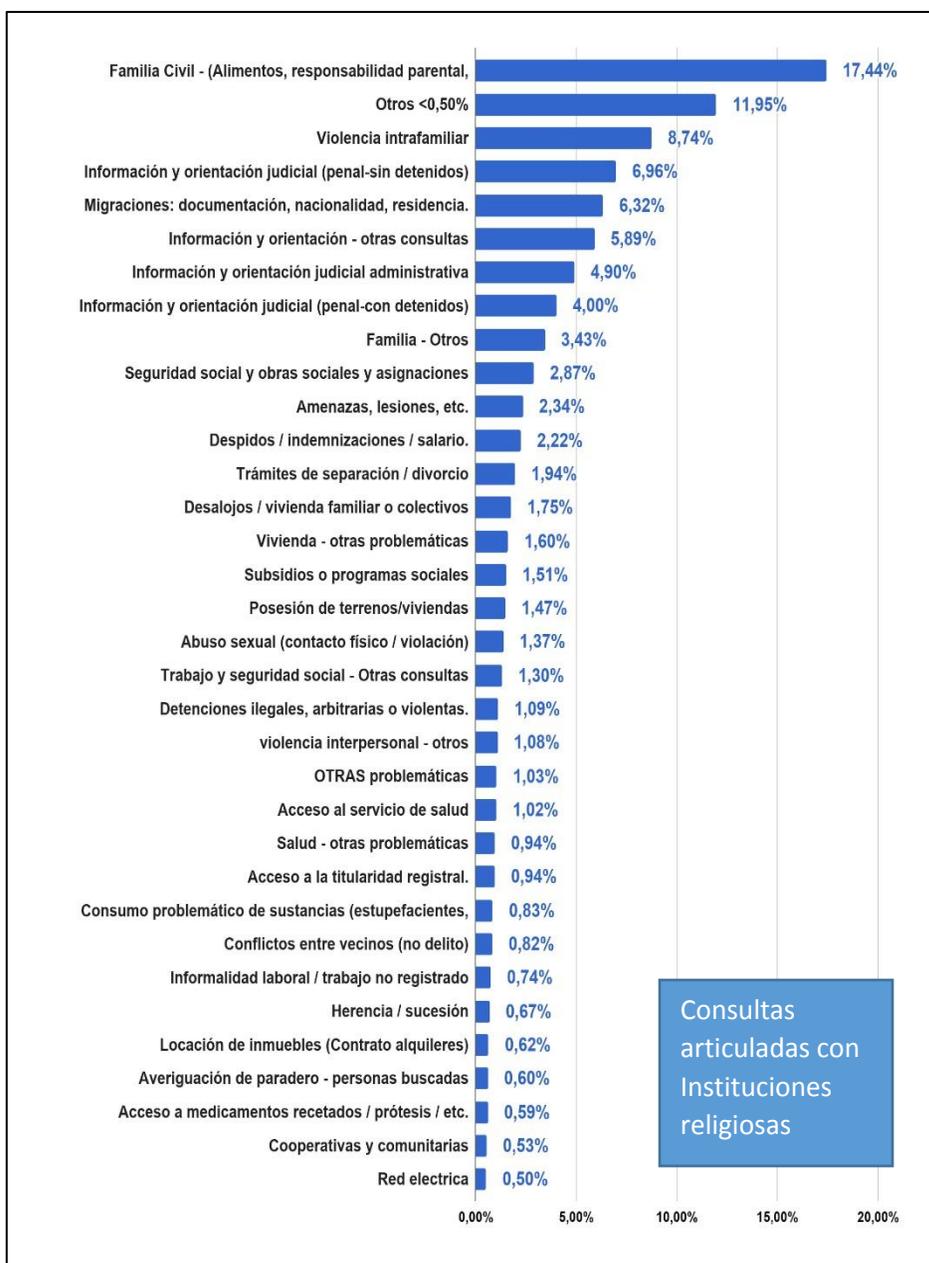
### Consultas según grupo de problemáticas



Las consultas trabajadas con instituciones religiosas presentan una gran variedad de problemáticas que, en general, siguen una distribución similar al conjunto de consultas evacuadas en todas las agencias:

### Distribución comparada de consultas por tipo de problemática





En ambos gráficos se observa un predominio de las problemáticas relacionadas con reclamos civiles bajo el título Familia (alimentos, responsabilidad parental, etc.), consultas sobre violencia intrafamiliar (en su mayoría hechos que involucran violencia de género) y diversas solicitudes de acceso a la información sobre causas penales o civiles en trámite con y sin detenidos.

Observando las diferencias, se puede ver que entre las consultas articuladas con instituciones religiosas crecen algunos temas en particular:

- Problemáticas relacionadas con migrantes 6,32% vs 2,25%
- Despidos / indemnizaciones / salario 2,22% vs 1,56%
- Desalojos 1,75% vs 1,03%
- Seguridad social, obras sociales y asignaciones 2,87% vs 1,83%

Entre las problemáticas en articulación con instituciones religiosas que se destacan por su gravedad y/o trascendencia institucional:

- 3 Casos de trata y explotación laboral
- 6 casos de trata y explotación sexual
- 20 casos sobre daño ambiental
- 43 casos de delitos de carácter económico (Estafas y defraudaciones, tarjetas de crédito, incumplimiento de servicios, préstamos usurarios, etc.)
- 43 casos que involucraron problemáticas vinculadas con la acción irregular de fuerzas de seguridad (Especialmente detenciones o allanamientos irregulares y/o

con el ejercicio arbitrario de la violencia); en este grupo se denunciaron también 4 homicidios cometidos por integrantes de FFSS.

- 4 hechos de femicidio.

### *Proyecto de capacitación regional “Misión por la justicia”*

Finalmente, esta alianza estratégica entre el MPF y la Iglesia Católica se expresó en el curso regional “Misión por la Justicia. La experiencia del MPF argentino en materia de acceso a la justicia” en septiembre de 2017, que contó con más de 400 personas inscriptas provenientes de los Ministerios Públicos Fiscales de la Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Paraguay, Portugal y Perú<sup>6</sup>.

El curso fue auspiciado por la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) y nació en diciembre de 2016 en el Vaticano, cuando el Papa Francisco recibió a la entonces titular de la Procuración General de la Nación, Alejandra Gils Carbó, junto al Fiscal General de Bolivia y titular de la AIAMP, Ramiro Guerrero Peñaranda, y al Procurador General de Uruguay, Jorge Díaz Almeida.

El objetivo fue analizar y profundizar la línea de acción que lleva adelante la Dirección General de Acceso a la Justicia a través de sus oficinas para compartir y amplificar esta experiencia a nivel local y regional.

Durante el curso, cuya plataforma fue virtual, son los mismos Obispos y distintos representantes de la Iglesia, junto con los operadores de la Dirección General de Acceso a la Justicia, quienes exponen las formas de atención y cooperación en la materia, como así los diversos resultados arrojados por la experiencia.

### **A modo de conclusión**

Tal como se expone en el presente trabajo, desde el Ministerio Público Fiscal de la nación se ha ensayado una propuesta institucional de generar y fortalecer vínculos con distintos actores de la sociedad civil, especialmente con aquellos que tienen una histórica inserción en la vida comunitaria de los barrios vulnerables, ello a fin de garantizar el acceso a la justicia.

En el caso particular de la Iglesia Católica, la experiencia en distintas localidades y puntos del país, ha sido satisfactoria, tanto desde el modo de cooperación elegido, resultados de las intervenciones, los lugares de atención, como en formas de trabajo y puesta en conocimiento.

Las líneas de trabajo principales, nos permiten concluir que:

- Es posible realizar una propuesta de articulación entre el Ministerio Público y una Institución como la Iglesia Católica, ante problemáticas de vulnerabilidad que merecen rápida atención estatal y cuyos obstáculos pueden ser removidos en base a distintos tipos de cooperación.
- La intervención del Ministerio Público desde el punto de vista preventivo o en función de facilitación en el acceso a su instancia, en lugares de alta vulnerabilidad y en espacios pertenecientes a la Iglesia, permite captar problemáticas que no llegan desde el dispositivo policial o no se presentan espontáneamente en las fiscalías.
- El tipo de casos que merecen especial atención y que son captados por la agencia de acceso a la justicia del MPF en dichas instancias, van desde los más graves (femicidios, trata de personas, criminalidad económica, etc.) o menos graves (cuestiones de familia, seguridad social, laboral, etc.), siendo en todos los casos central el acompañamiento de las personas víctimas en situación de vulnerabilidad (mujeres, migrantes, niños, comunidades originarias, etc.)
- El fenómeno de la criminalidad compleja puede ser visualizado con mayor detenimiento, subyacente en muchas de las situaciones que se presentan, bajo un nivel de profundización y por fuera de la fragmentación superficial (así por ejemplo, en los casos de fraudes individuales-sobrendeudamiento, o bien en los casos de daño ambiental, etc.)

---

<sup>6</sup> <https://www.mpf.gob.ar/capacitacion/mas-de-400-inscripciones-al-curso-regional-sobre-acceso-a-la-justicia/>

- El grado de incidencia del MPF en estas zonas, permite explorar respuestas de proximidad y de prevención social del delito, así como de promoción de derechos como herramientas de accesibilidad, que, paralelamente, nutran la Procuración General de otro tipo de información que habilite la proyección de su política criminal en función de una participación igualitaria en el sistema de administración de justicia.
- Es posible replicar la experiencia, teniendo en cuenta el modelo Argentino, pero sin ignorar las particularidades de cada territorio-región.