

---

# **El Programa de Acceso Comunitario a la Justicia del Ministerio Público Fiscal. Una nueva forma de intervenir en el territorio**

---

Julián Axat\*

## **I. Introducción**

En nuestro país, el sistema de Justicia ha sostenido una deuda histórica con los sectores en situación de vulnerabilidad social. No sólo desde un punto de vista que refiere al ingreso a puestos de trabajo en oficinas judiciales, sino también en relación a las dificultades registradas en el acceso concreto a los tribunales de Justicia para la resolución de problemas jurídicos.<sup>1</sup> Si bien las experiencias en este sentido son muy recientes, cabe destacar que algunas instituciones del Estado han comenzado a hacerse cargo de esta deuda a partir de la instalación de oficinas en los barrios más empobrecidos del país con la idea de fomentar la cultura de derechos y gestionar las problemáticas que atraviesan a dichos sectores.<sup>2</sup>

---

\* Director del Programa de Acceso a la Justicia, Procuración General de la Nación.

<sup>1</sup> El acceso igualitario a la Justicia es concebido como un derecho fundamental de todas las personas, destinado a asegurar el ejercicio de los restantes derechos y libertades. La efectivización de ese derecho es una obligación de los Estados, los mismos deben generar dispositivos que posibiliten un acceso concreto a los mecanismos legales y alternativos dispuestos para la resolución de conflictos, como así también garantizar la remoción de los obstáculos normativos, económicos y sociales que impiden el ejercicio pleno de los derechos.

<sup>2</sup> “La idea de acceso a la justicia en Argentina está vinculada, en estos últimos 40 años, a una dinámica histórica que se va cincelandando desde abajo. Las primeras problematizaciones del acceso están vinculadas con la lucha de los familiares de las víctimas del terrorismo de Estado y organizaciones de derechos humanos, quienes durante la última dictadura cívico-militar y luego ya en democracia padecieron todo tipo de obstáculos en los procesos de verdad y justicia. En una segunda fase, el acceso a la justicia está vinculado al activismo de personas y organizaciones sociales y políticas durante la década del 90, frente al abandono y achicamiento del Estado, que obturaba el acceso de vastos sectores a derechos básicos. En esta etapa el activismo judicial frente a casos de violencia institucional, criminalización de la protesta, o casos de litigio estratégico por la exigibilidad de derechos económicos y sociales, obtiene esporádica reacción del sistema de justicia (...) En la última fase –que surge como consecuencia de la anterior y es en la que estamos–, el acceso a la justicia está vinculado con la creación de dispositivos estatales que tratan de canalizar la demanda de los vulnerables desde sus lugares. Los ejemplos van desde los CIC, Centros de Integración Comunitaria, del Ministerio de Desarrollo de Nación, y los CAJ, Centros

En este artículo la idea es presentar desde la especificidad de un programa recientemente creado por la Procuración General de la Nación, mostrando sus principales aportes e intervenciones en el territorio, no pensado éste como mero espacio geográfico, sino como un entramado de situaciones de vulnerabilidad, de posibilidades de acción y transformación en las que el propio Poder Judicial puede reformular sus prácticas para relocalizar su servicio y satisfacer necesidades legales insatisfechas.

Previo a la descripción del funcionamiento del Programa, debo citar algunos antecedentes en el Ministerio Público con impronta de acceso a la justicia. Así, el programa de Acercamiento a la Comunidad (PAC) en 1999, o la creación de la OFAVI en 1998 (hoy DOVIC, creada en 2014). También podríamos mencionar las tres fiscalías barriales descentralizadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –en adelante, CABA– a partir de 1999.<sup>3</sup> Sin embargo, es recién con la designación de la Dra. Alejandra Gils Carbó como Procuradora General que se comienza a pensar una línea de trabajo desde el movimiento más amplio de Acceso a la Justicia para los vulnerables, o mejor dicho, vulnerados en relación a su situación comunitaria, por su particular situación: niños, ancianos, personas con discapacidad, mujeres víctimas de violencia, comunidades originarias, sectores humildes y los movimientos sociales en general.

202 Más allá del cariz monárquico de los Ministerios Públicos continentales cuya genealogía se remonta al Procurador del Rey como institución defensora de la legalidad de oficio (claramente el modelo inquisitorial que hereda el Ministerio Público Argentino), existe una tensión institucional con figuras de otra raigambre, en la que la organización del Ministerio Público busca ser parte de los procesos.<sup>4</sup> Hay experiencias en Estados Unidos, Canadá; pero también una línea latinoamericana –Colombia, Bolivia, Venezuela– de gestión social y comunitaria por parte de

---

de Acceso a la Justicia, del Ministerio de Justicia de la Nación, hasta algunas experiencias de la Corte Suprema, como la Oficina de Violencia Doméstica (OVD) o el Programa de Acceso de la Defensoría General de la Nación. Estas experiencias, si bien enfrentan limitaciones, encarnan mecanismos institucionales estatales que canalizan el acceso a derechos...”, J. Axa, “El Acceso a la justicia como política de Estado”, *Página 12*, 12 de julio de 2014, disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-250597-2014-07-12.html>

<sup>3</sup> Véase: Goransky, Mirna, *Hacia una Ministerio eficaz, eficiente y democrático. Un estudio comparado*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2010.

<sup>4</sup> Es interesante el abordaje que hace Alberto Binder, sobre las fuentes y tradiciones que hoy confluyen en la figura del Ministerio Público, en especial a partir de la obra de Faustin Hélie, quien rescata las características de la institución antes de la Revolución Francesa, y la continuidad del sistema mixto, con persecución de oficio, que la retórica de Napoleón (absolutismo bajo ropaje de ilustración) convierte de alguna forma en acusador. A diferencia de la tradición inglesa en donde aparece la idea del fiscal local, vinculados a los condados y las ciudades antes que a un cuerpo jerarquizado, es decir, allí donde “... los fiscales dejan de ser funcionarios judiciales y cada vez más como abogados de la población”. Véase Binder, Alberto M., *Derecho Procesal Penal*, Tomo II, Buenos Aires, AD HOC, 2014, pp. 451-459.

los Ministerios Públicos Fiscales, donde hay involucramiento institucional en el ejercicio de atención primaria a personas con dificultades para el acceso a su servicio.

Es en esta línea que se embarca la actual gestión de la Procuración General argentina, y en la que se inspira el naciente programa de acceso a la justicia que intenta dejar atrás sus raíces inquisitivas, permitiendo, a la larga, transformar una estructura anquilosada de Ministerio Público, para hacerlo más cercano y permeable a la sociedad, conforme a los cambios del siglo XXI; pero en especial cumpliendo pautas de remoción de obstáculos y promoción del ejercicio de la acción pública, en defensa del interés de todos los sectores sociales.

## II. Elementos conceptuales: el concepto de acceso a la justicia y el rol del Ministerio Público Fiscal

La idea de acceso a la justicia ha sido históricamente concebida para “el ingreso a la administración de justicia sin barreras”, es decir, como “acceso a la jurisdicción” (Mauro Cappelletti y Bryan Garth, 1981).<sup>5</sup> A ello debe agregarse la idea de “ingreso al Ministerio Público sin barreras”, como órgano de justicia que encarna en sí mismo, aun cuando no cumple una función o rol netamente jurisdiccional. Se trata del acceso o el “derecho al acceso irrestricto” a la defensa del interés general que detentan todos los ciudadanos, frente a la capacidad del Ministerio Público Fiscal de promover la defensa de la legalidad constitucional allí donde ha sido puesta en jaque.

203

Ahora bien, en nuestro país, el “acceso a la justicia” se planteó desde los comienzos como una cuestión que tendió a resolver los problemas que surgían en torno a la defensa de los más desfavorecidos ante los estrados judiciales (como mero acceso a los jueces y no como capacidad de autovalimiento jurídico). Soms y Belmonte: “Desde el retorno a la democracia en la Argentina, se ha dado un intenso debate en torno al proceso de consolidación y profundización del sistema. El acceso a la justicia impacta en el régimen democrático de manera integral, no sólo en el ámbito del poder judicial. Se trata de un problema fundamental que muchas veces ha sido relegado frente a otras áreas de reformas judiciales.”<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> El libro de Cappelletti, Mauro y Garth, Bryan, *El Acceso a la Justicia*, en: *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, 1981, N° 41, La Plata, 1983, fue una obra fundante para pensar el concepto mismo de “Acceso a la justicia”, que si bien ya estaba implícito en numerosas constituciones modernas, desde una perspectiva formalista de la teoría del derecho, no lograba dar cuenta de la responsabilidad propia del Estado respecto del goce efectivo de los derechos de personas cuyos derechos sociales estuvieran vulnerados.

<sup>6</sup> Soms, Federico y Belmonte, Alejandro, *Acceso a la Justicia en Mendoza, necesidades y posibilidades*, Mendoza, Uncuyo, 2014, disponible en [http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/ACCESO\\_A\\_LA\\_JUSTICIA.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/ACCESO_A_LA_JUSTICIA.pdf), último acceso 28 abril de 2015.

La noción de acceso a la justicia ha experimentado importantes transformaciones a lo largo del tiempo. Según Robles, podemos mencionar dos etapas, una cuyo objetivo fue remover los obstáculos y condicionantes económicos a través de la organización de servicios jurídicos gratuitos y una segunda etapa por la ampliación de la nómina de derechos y mejoramiento de los procedimientos existentes. Finalmente menciona una etapa, más sociológica, de diagnóstico y acción. Esta etapa está 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>7</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 los tratados internacionales de derechos humanos ratificados e incorporados a nuestro ordenamiento jurídico también ofrecen pautas claras vinculadas con el acceso a la justicia.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Robles, Diego A., "El 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. En Argentina, podemos mencionar el estudio de Böhmer, Martín y otros, *Necesidades jurídicas insatisfechas. Un estudio en el partido de Moreno*, CIPPEC, Buenos Aires, 2004, disponible en: <http://cippec.org/pics/Informes%20y%20docs%20de%20trab.%20NJI.%20Un%20estudio%20en%20el%20partido%20de%20Moreno.pdf>, último acceso: 27 de febrero de 2015. Este estudio consistió en una muestra de hogares del Partido de Moreno de los distintos estratos socioeconómicos, comprendida por 200 unidades familiares. Uno de los resultados importantes fue que las necesidades jurídicas están íntimamente ligadas con la posibilidad de recibir asesoría jurídica. Varios años más tarde, en 2013 la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia realizó otro estudio sobre necesidades legales insatisfechas: ACIJ, *Informe Sectores Populares, Derechos y Acceso a la Justicia*, Buenos Aires, 2013, disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2014/06/02/informe-sectores-populares-derechos-y-acceso-a-la-justicia>, último acceso: 15 de marzo de 2015. Uno de los hallazgos más llamativos de la investigación es la diferencia de percepción de los encuestados entre cuestiones legales y derechos y la naturalización de situaciones que no son identificadas como problemas jurídicos de ninguna índole. Pese a que todos los encuestados vivieron un problema de vulneración de sus derechos, sólo la mitad de ellos/as lo reconocieron como tal y se sugiere que la falencia de información y acceso a la justicia es estructural para todo el sector socioeconómico más postergado. Es decir, los obstáculos más preponderantes del acceso a la justicia se relacionan con el desconocimiento sobre los mecanismos de resolución de conflictos.

<sup>8</sup> Los tratados internacionales de derechos humanos establecen obligaciones para los Estados parte en materia de tutela judicial y garantías judiciales. Esto implica concebir el acceso a la justicia como un servicio público, haciendo nacer la responsabilidad del Estado en la promoción de acciones tendientes a facilitar y mejorar el acceso a la justicia y los derechos de la ciudadanía en general. En este sentido, ver Soms, Federico y Belmonte, Alejandro, *Acceso a la Justicia en Mendoza, necesidades y posibilidades*, Mendoza, Uncuyo, 2014, disponible en: [http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/ACCESO\\_A\\_LA\\_JUSTICIA.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/ACCESO_A_LA_JUSTICIA.pdf), último acceso: 28 abril de 2015. Este deber del Estado debe ser brindado con la máxima calidad y universalidad posible, gozado en igualdad de condiciones por todos los ciudadanos, especialmente por los sectores vulnerables de la sociedad: "Creemos que no se debe considerar el acceso a la justicia de forma restringida, esto es, solamente como la posibilidad de los ciudadanos de acudir a los mecanismos formales de justicia para defender y garantizar sus derechos; sino más bien adoptar un sentido

De este modo, si partimos de la idea de considerar el Acceso a la Justicia, en todas sus etapas, como un continuo y como mandato constitucional que se inicia con la necesidad de que las personas conozcan sus derechos, siguiendo a que puedan ingresar a la administración de justicia sin barreras; entonces, surge la idea del “ingreso al Ministerio Público Fiscal sin barreras”, que pueda garantizar 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, tal como la estamos pensando, implica que aquellos a quienes el Ministerio Público Fiscal 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 Ministerio tiene un interés de promover; creando instancias propias de remoción de escollos objetivos y subjetivos para cumplir con su mandato funcional.

La pauta “comunitaria” del “acceso”, es una pauta que lleva a transversalizar y revisar los vasos comunicantes entre el Ministerio Público Fiscal y sus mecanismos tradicionales.

### **III. El programa de Acceso Comunitario a la Justicia y la actualización de un nuevo concepto de territorio**

205

A fines de 2013, la Dra. Alejandra Gils Carbó firma un Convenio con el Ministerio de Justicia de la Nación, con el fin de realizar todo tipo de acciones, coordinación e intercambio con los Centros de Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia de la Nación (Procuración General de la Nación, Res. PGN N° 437/14, 19 de marzo de 2014-CAJ).<sup>9</sup> Se trata de dispositivos de acceso a la justicia territorial

---

amplio, que entienda el acceso a la justicia como herramienta de desarrollo social que promueva la igualdad real de oportunidades, la equidad, la justicia social y la progresiva disminución de la exclusión social”, *cfr. Ibid.*

<sup>9</sup> El convenio fue firmado el 17 de diciembre de 2013, y reza: “... a) Facilitar el acercamiento o vinculación de los damnificados y /o denunciantes con las unidades fiscales correspondientes, a fin de asegurar el conocimiento del trámite del proceso penal de que se trate. b) Prestar asesoramiento al consultante que asiste a los Centros de Acceso a la Justicia, en adelante “CAJs”, para el cumplimiento de los fines del presente convenio. c) Promover, cuando sea necesario, la concurrencia de representantes del MPF o de sus respectivos equipos técnicos a la sede del CAJ para entrevistarse con las víctimas o denunciantes, sean querellantes o particulares damnificados o no. d) Realizar toda otra gestión que las partes acuerden y que resulte necesaria o conveniente a los mismos fines. Por su parte, el “MPF” se obliga a: a) Brindar asistencia y /o contención a las víctimas y damnificados de delitos que se acerquen a los “CAJs”, a través de la Oficina de Asistencia Integral a la Víctima del Delito y /o la dependencia que considere conveniente. b) Facilitar el acceso del “MINISTERIO” a información pública relativa al estado de las causas penales en trámite que le sea requerida en la medida que sea posible, respetando la confidencialidad de

de índole administrativo, no judicial, que cumplen un rol territorial articulador (acceso a ANSES, PAMI, RENAPER) en sintonía conceptual con la nueva mirada del acceso a la justicia.<sup>10</sup> La importancia de este antecedente radica en la preparación contextual de una nueva instancia judicial dentro del Ministerio Público Fiscal que, tarde o temprano, pudiera tener proyección análoga desde lo territorial, pero con una función de naturaleza propiamente judicial.<sup>11</sup>

Es así como, poco después, se crea el Programa de Acceso Comunitario a la Justicia, mediante Resolución PGN N°1316/14 firmada el 23 de junio, teniendo como objetivo principal facilitar el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad y su participación en el sistema de administración de justicia. Tal es la base conceptual del Programa que, a su vez, crea el dispositivo “ATAJO”,<sup>12</sup>

---

la investigación penal respectiva, a fin de informar a la víctima sobre el curso del proceso en el que se encuentra involucrada, c) Realizar toda otra gestión que las partes acuerden necesaria o conveniente a los mismos fines. CUARTA: Las partes también acuerdan la realización de acciones conjuntas de competencia de las Fiscalías, Unidades Especiales, Procuradurías y Programas del “MPF”; de actividades de acercamiento con la comunidad; de campañas de comunicación, información y difusión que favorezcan a un mayor conocimiento de la ciudadanía sobre sus derechos, procedimientos judiciales generales, modos en que se pueden presentar denuncias, formas de participar en los procesos judiciales, posibilidades de obtener la reparación del daño sufrido; entre otras acciones a definir por las partes...”

206

<sup>10</sup> Los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) son espacios de acompañamiento a la comunidad del Poder Ejecutivo Nacional, en los que se brinda asesoramiento y orientación profesional para garantizar el pleno ejercicio de los derechos y la igualdad de oportunidades. Los CAJ cuentan con equipos interdisciplinarios, compuestos por abogados, psicólogos, trabajadores sociales y mediadores comunitarios. Desde allí se coordinan acciones conjuntas con organismos nacionales, locales y programas sociales de alcance nacional, con el objetivo de dar respuestas rápidas y efectivas a las necesidades de la comunidad. Véase: <http://www.jus.gov.ar/accesoalajusticia/caj/centros.aspx>, último acceso: 15 de marzo de 2015.

<sup>11</sup> La diferencia entre un CAJ y el ATAJO, es clara. Ambos pueden brindar asesoramiento jurídico gratuito en general, y promocionar derechos, pero luego sus competencias son específicas, por lo que coordinan acciones sin superponerse. Los primeros pertenecen a la instancia del Ministerio de Justicia del Poder Ejecutivo Nacional, no pueden recepcionar denuncias penales, ni son actores judiciales propiamente dichos, aunque sí actúan en situaciones prejudiciales como puede ser una mediación. ATAJO, además de las denuncias que recibe, cumple un rol de anticipación en la escena del Ministerio Público, realizando informes judiciales por parte de sus equipos a pedido de Fiscales, realiza acciones de constatación actuarial, derivación por oficios, e intima por vía de pronto despachos, etc.

<sup>12</sup> El Programa Acceso Comunitario a Justicia de la Procuración General de la Nación, se fue organizando en función de una primera instalación de oficinas en los barrios más vulnerables de CABA. Esas oficinas fueron bautizadas formalmente como Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia “ATAJO”, sigla que también conceptualiza su sentido vulgar como: “acortar el camino para llegar a la justicia antes, antes de que sea demasiado tarde...”. Se trata de dependencias del Ministerio Público Fiscal de la Nación abiertas al público en territorios alejados de los palacios de justicia, funcionando de otro modo que las fiscalías tradicionales, en tanto reciben todo tipo de situaciones que pueden convertirse en denuncias. Aunque ambas dependencias trabajen en conexión, de forma inmediata y permanente, ATAJO no instruye causas penales, en todo caso

como agencia de atención primaria y enlace entre la base comunitaria y las tradicionales y/o nuevas instancias de atención del Ministerio Público Fiscal; incluyendo la idea de producir un grado de impacto en las seccionales policiales que, históricamente, son las que reciben/canalizan las denuncias y conflictividades que, más tarde, tramitarán en las fiscalías y juzgados.

El Programa de Acceso Comunitario a la Justicia toma como punto de partida la Resolución PGN N° 58/09 en la cual el Ministerio Público Fiscal, adhiere a las *100 Reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*— y se define a las personas en condición de vulnerabilidad 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” (art. 3). En base a esta definición, el programa define el acceso a la justicia como un concepto y un proyecto, vinculado a la creación de dispositivos estatales “judiciales”, no jurisdiccionales, en los territorios.

La asistencia jurídica y acceso al servicio de justicia que presta el Ministerio Público Fiscal es un elemento esencial de un sistema de justicia penal justo, humano y eficiente basado en el Estado de derecho y es el fundamento para el ejercicio de otros derechos, en particular tiene relación directa con las lógicas de prevención del delito.<sup>13</sup>

El programa se organiza en función de las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO) y de una coordinación general. La coordinación general, que a su vez está compuesta por diferentes áreas, (Área Jurídica, Comunicación, Gestión de información e investigación, Promoción), define estrategias de intervención, unifica criterios de abordaje y articula intra e interinstitucionalmente. A su vez planifica y coordina el trabajo de las distintas áreas. La centralización y sistematización de los datos recabados en el territorio, permite identificar prioridades jurídicas, diseñar herramientas de asistencia técnica desde la óptica del acceso a la Justicia y de las especificidades de cada barrio; diseñar e institucionalizar nuevas modalidades de intervención.<sup>14</sup>

207

## VI. Las oficinas ATAJO

Una de las características específicas de las oficinas ATAJO es que se componen de equipos de trabajo interdisciplinarios, integrados por abogados, referentes de esos

---

recepcionan denuncias y las envía a sorteo para que sean instruidas por una fiscalía.

<sup>13</sup> Véase: Declaración de Johannesburgo sobre la Implementación de los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, Conferencia Internacional sobre Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, Johannesburgo, Sudáfrica, 24-26 de junio de 2014, disponible en: [http://www.aidef.org/wtksite/cms/conteudo/456/Johannesburg\\_Declaration\\_Spanish.pdf](http://www.aidef.org/wtksite/cms/conteudo/456/Johannesburg_Declaration_Spanish.pdf)

<sup>14</sup> Para más información, ver: <http://www.mpf.gob.ar/atajo>, último acceso: 15 de marzo de 2015.

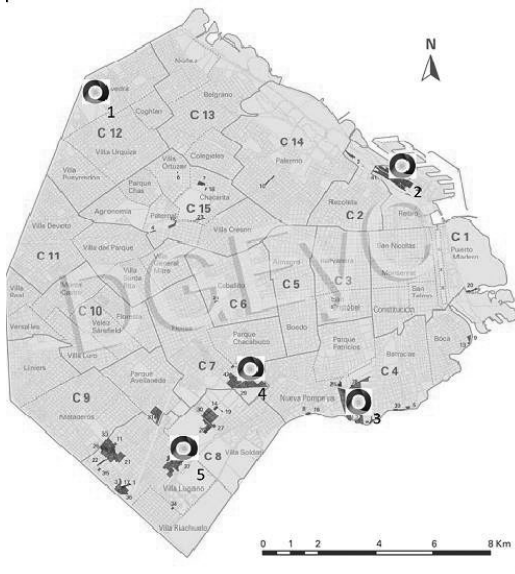
barrios, psicólogos, trabajadores sociales y sociólogos. Todos los equipos cuentan con una especial preparación para atender a la gente que generalmente encuentra obstáculos para acceder al servicio de justicia que presta el Ministerio Público Fiscal (problemas de distancia, pobreza, incompreensión, indiferencia, etc.) y el trato intenta ser personalizado. A grandes trazos, las funciones del ATAJO se podrían dividir en dos: atender todo tipo de consultas y brindarles respuestas jurídicas, concretas e inmediatas, en función de su canalización hacia dentro del Ministerio Público Fiscal, o bien como derivación hacia reparticiones judiciales externas. También se realizan actividades de promoción de derechos, es decir, talleres, encuentros y charlas, dirigidos a fomentar la educación en el marco de la cultura de la legalidad democrática, en función de la participación del ciudadano/vecino en la administración de justicia (con especial énfasis en las tareas del Ministerio Público Fiscal de la Nación).

El programa tiene una dimensión federal lo que implica agencias en CABA y en el interior del país. En CABA, la creación de agencias en villas y barrios vulnerables, conlleva a su vez, desafíos específicos para el Ministerio Público Fiscal en su proyección, adaptando sus propios mecanismos internos/externos (edilicios, arquitectónicos, contratación de recursos humanos, capacitaciones, etc.).

208 Las villas se caracterizan por presentar una lógica de ocupación habitacional muy particular y compleja respecto a los entramados urbanos regulados por el derecho oficial. Esta situación condiciona de modo estructural la relación de la comunidad con el aparato jurídico del Estado y determina a su vez, la dificultad de los organismos públicos para instalarse. Esto implica concretamente que la forma de inscribir las agencias y sostener la gestión de las mismas en el tiempo, requiere articulación con otros actores: organizaciones sociales y comunitarias, parroquias y curas villeros y agencias del Poder Ejecutivo (Ministerio de Justicia, ANSES, RENAPER, Ministerio de Trabajo, Ministerio de Seguridad, SEDRONAR, Ministerio de Educación, etc). En el interior del país, se articula principalmente con instituciones y agencias de competencia municipal y provincial.

Actualmente, existen 5 agencias funcionando en CABA y cuya distribución territorial es la que sigue:





- 1) Barrio Mitre (Saavedra), Avenida Tronador 4421.
- 2) Villa 31 (Retiro), CIC, ubicado en la Calle Playón, Galpón N° 1 de Estación de carga del Ferrocarril San Martín.
- 3) Villa 21-24 Zavaleta (Barracas), Iriarte 3501, galpón.
- 4) Villa 1/11/14 (Flores), Riestra (Manzana 26, Casa 17) y Rivera Indarte.
- 5) Villa 20 (Lugano) Ordóñez 5285.

Es importante aclarar que la nominación de cada una de las villas de la Ciudad de Buenos Aires fue asignada por el Estado (a veces por las fuerzas de seguridad) y luego fue reapropiada. El hecho de asignarles un número, deja de lado los nombres populares para reemplazarlos por un criterio burocrático.

El programa cuenta con un plan de federalización que tiene como objetivo profundizar la inserción del Ministerio Público Fiscal de la Nación en ámbitos poblacionales de todo el país, donde se registren condiciones de vulnerabilidad y problemáticas de acceso a la justicia. La jurisdicción de las agencias en el interior del país tendrá competencia federal.

Ya existen agencias en funcionamiento en la ciudad de Rosario (Sta. Fe) y Mar del Plata (Prov. Bs. As.); y se evalúa y diseña, en el marco de la creación de las fiscalías de distrito, Res. PGN N° 2739/13 y PGN N° 2760/13, la inscripción de agencias en las provincias de Santiago del Estero, Chaco y Mendoza.

Para la constitución y fortalecimiento de estos espacios se firmaron acuerdos y convenios interinstitucionales con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Resolución PGN N° 437 /14, del 19 de marzo de 2014; con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación; con la Universidad Nacional de Río Cuarto (UNRC), Resolución PGN N°2170/14 del 22 de septiembre de 2014; con la Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo, 3 de octubre de 2014. PGN N°2400, del 15 de octubre 2014; con el Ministerio de Trabajo en diciembre de 2014; con el Ministerio de Educación en febrero de 2015.

## V. Promoción de derechos en los barrios: la dimensión social de la Justicia

Desde los comienzos del programa, y desde un marco conceptual innovador respecto a la remoción de los obstáculos subjetivos para el acceso a la justicia (falta

de información, desconocimiento de los mecanismos de resolución de conflictos), se desarrolló una estrategia de abordaje comunicacional con el fin de promover la inserción y, posteriormente, el fortalecimiento del Programa en el marco de las dinámicas barriales.

Entendiendo a las organizaciones sociales e instituciones comunitarias con un fuerte e histórico anclaje territorial, en tanto agentes con conocimiento de las realidades barriales y con capacidad de gestión y transformación de las mismas, es que planteamos el abordaje del acceso comunitario al Ministerio Público Fiscal. Particularmente, se llevó a cabo un relevamiento de las organizaciones e instituciones barriales con el fin de generar vínculos estratégicos y conocer las problemáticas que registran.

## 1. Resultados preliminares

ATAJO recibe diariamente o de lunes a viernes o los días hábiles consultas a las que responde con distintas intervenciones en función de la problemática que se presenta. Con un total de 1548 intervenciones al 27 de febrero (y calculando desde la creación del programa, en junio de 2014), presentamos aquí la distribución por barrio, en CABA.

210

### 1.1. Distribución por ATAJO

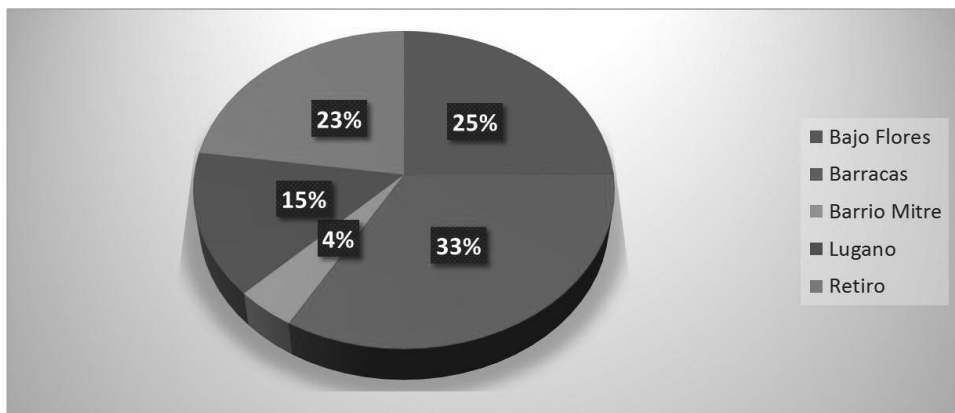


Gráfico 1. Fuente: Base central de datos del Programa

Desde la perspectiva del acceso a la justicia, y a fin de sistematizar y relevar la información que surge de las agencias, se realizó una clasificación de las problemáticas recibidas, que no es estrictamente equiparable a una clasificación por bienes jurídicos protegidos. El programa trabaja a partir de las siguientes dimensiones:

- familia (temas de alimentos, tenencia, régimen de visita, en general, consecuencias civiles de situaciones de violencia intrafamiliar)
- información judicial (con y sin detenidos)
- trata y explotación laboral
- trata, explotación y prostitución sexual
- violencia de género (Ley 26.485, relaciones interfamiliares)
- integridad sexual (por fuera de violencia de género interfamiliares)
- usura y delitos económicos
- seguridad social/laborales
- migración
- documentación
- habitacional/ocupacional/infraestructura urbana
- medio ambiente/contaminación
- búsqueda de paradero
- conflictos entre vecinos
- lesiones
- consumo problemático/adicciones
- violencia institucional (incluye a todas las fuerzas de seguridad)
- narcocriminalidad y delitos conexos

En el cuadro a continuación veremos, a modo de ejemplo, datos sobre algunas de las principales problemáticas relevadas en estos meses de gestión:

211

## 1.2. Principales Problemáticas

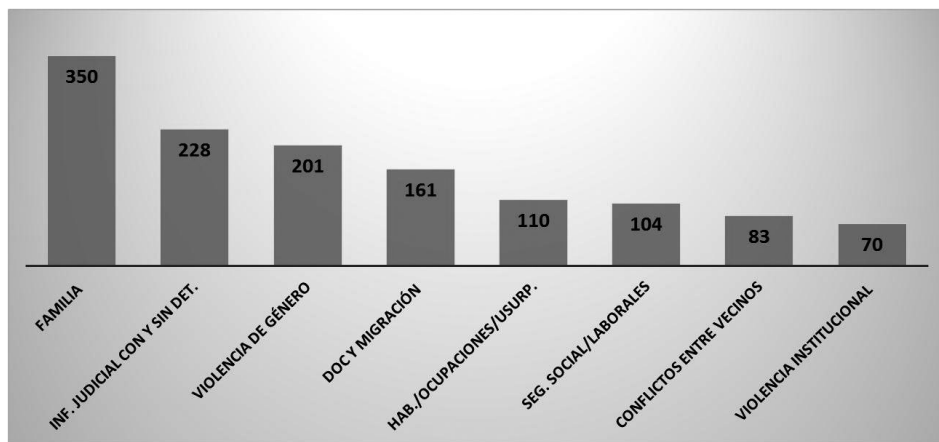


Gráfico 2. Fuente: Base central de datos del Programa.

Los temas de información judicial son un buen ejemplo de la situación social de los barrios y revela las condiciones de vulnerabilidad de las personas que acuden al

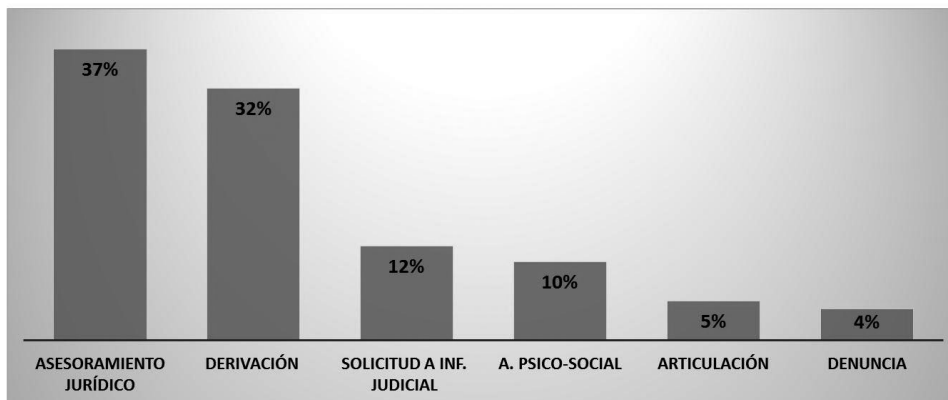
ATAJO. En los territorios, no suelen llegar las notificaciones y cuando llegan, los habitantes no siempre cuentan con alguien que pueda asesorarlos. Para la mayoría, llegar al centro de la ciudad donde se encuentran gran parte de las dependencias del poder judicial, resulta de difícil acceso, costoso, complejo. Para obtener la información judicial solicitada, se realizan diariamente consultas a fiscalías, y juzgados, a la Cámara Federal, a la Cámara Nacional de Apelaciones, entre otros organismos.

Dado que las problemáticas son variadas y la mirada del programa se basa en las *100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*, que proponen un trabajo multiagencial, se pensaron diferentes modalidades de intervención, a saber:

- asesoramiento jurídico
- articulación (vinculación con algún área o programa del MPF)
- derivación responsable (relación con el Poder Judicial u otra agencia del Estado).
- acceso a la información judicial
- denuncia

Veremos aquí algunos datos sobre la distribución, de estos tipos de intervención también al 27 de febrero de 2015.

212



Según la especificidad de algunas temáticas, también se realizan articulaciones (5% del total de intervenciones). En este caso, se articula con los programas de la PGN que encuadran la política criminal general del programa. Con PROCUVIN (Procuraduría especializada en Violencia Institucional), se articularon denuncias y se desplegaron acciones para la ubicación de testigos. Asimismo se coordinaron jornadas de recepción de testimonios. Con el programa de Género de la Procuración, se requirió su intervención a fin de que sugieran a los fiscales intervinientes en distintas causas de violencia de género, la posibilidad de establecer conexidad entre

la multiplicidad de procesos judiciales abiertos. Con PROCELAC, Procuraduría especializada en criminalidad económica y lavado de activos, se coordinó en temáticas vinculadas a créditos usurarios y estafas con entidades financieras u análogas (problemática “usura y delitos económicos”). En ese sentido, le dimos intervención en un caso que finalmente derivó en denuncia penal. Finalmente, se menciona a la DOVIC, Dirección de Orientación, Acompañamiento y Protección a víctimas, a la que se solicitó el acompañamiento de víctimas en relación a las áreas específicas de ese programa.

Cuando la articulación se traduce en una *notitia criminis*, la intervención se consolida en denuncias. Cuando la problemática ya se encontraba judicializada, se amplían los hechos o se ponen en conocimiento nuevas circunstancias de los mismos.

Los hechos que más se han convertido en denuncia –junto con los de violencia de género– han sido los de violencia institucional, en los que se le suele dar intervención a la Procuraduría especializada (PROCUVIN). Por lo general son episodios de maltrato durante procedimientos de la policía o la Gendarmería, con frecuencia dirigidos contra jóvenes, y algunos de los cuales han terminado en homicidios, como sucedió en la Villa 20, donde dos chicos fueron acibillados cuando los acusaban de robar un auto. También podríamos mencionar que la mayoría de las veces las portadoras de denuncias o pedido de ayuda son mujeres (73% de los consultantes).

213

## VI. Conclusión

Rodríguez Alzueta refiere que como consecuencia del neoliberalismo “la brecha social se tradujo en brecha jurídica”.<sup>15</sup> La fragmentación social y el declive de lo político creó condiciones para incapacitar (jurídicamente hablando) a los actores más vulnerables para que puedan ejercer sus derechos. De allí que haya sido una política de la Procuración General que, la creación del Programa de Acceso Comunitario a la Justicia, para que abra la puerta del servicio que presta el Ministerio Público Fiscal de la Nación en lugares donde estaba cerrada o era difícil abrirla.

Por otra parte, muchas veces los problemas de seguridad suelen ser también escollos irresueltos de acceso a la justicia, que pasaron de ser pequeños conflictos a graves situaciones. Y que fueron gestados, administrados u olvidados por agencias estatales que no tienen los mismos intereses que los que podría tener la agencia judicial para administrarlos/neutralizarlos. El impacto más interesante que pueden advertir desde el nacimiento de ATAJO es, que ahí donde las fuerzas de seguridad eran únicas mediadoras de los procesos y conflictividades comunitarias, ahora puede haber una instancia nueva,

---

<sup>15</sup> Alzueta Rodríguez, Esteban, “Poder popular y justicia para todos”, en: <http://rodriguezesteban.blogspot.com.ar/2014/12/poder-popular-y-justicia-para-todxs.html>, último acceso: 25 de febrero de 2015.

desde la misma justicia, que cumpla un rol componedor, de promoción y prevención, de receptor de denuncias, de independencia en la construcción y uso de la información.

La territorialidad de la justicia es una territorialidad nueva en la Argentina, que implica ensayo y error en su dimensión de construcción sobre las tramas de lo espacial-simbólico. En tal sentido, un dispositivo como ATAJO puede resultar una experiencia enriquecedora y de transformación de lo dado mientras cincele una identidad, sin superponerse a otros dispositivos territoriales; pero también si logra conservar su impronta como órgano del Ministerio Público Fiscal nacional, además de lograr ser reconocida-aceptada, por la comunidad, como parte necesaria-inevitable en la resolución de sus conflictos.

## Bibliografía

ACIJ, *Informe Sectores Populares, Derechos y Acceso a la Justicia*, Buenos Aires, 2013, disponible en: <http://acij.org.ar/blog/2014/06/02/informe-sectores-populares-derechos-y-acceso-a-la-justicia>, último acceso: 15 de marzo de 2015.

214 Andreu-Guzmán, Federico y Curtis, Christian, “Comentarios sobre las 100 reglas de Brasilia sobre acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad”, en: Ministerio Público de la Defensa, *Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad*, Buenos Aires, Defensoría General de la Nación, 2008, pp. 21-29, disponible en: [www.mpd.gov.ar/articulo/downloadAttachment/id/697](http://www.mpd.gov.ar/articulo/downloadAttachment/id/697), último acceso: 15 de marzo 2015.

Axat, Julián, En el Acceso a la justicia como política de Estado, 12 de julio de 2014, *Página 12*, véase: <http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-250597-2014-07-12.html>

Alzueta Rodríguez, Estéban, “Poder popular y justicia para todos”, en: <http://rodriguezesteban.blogspot.com.ar/2014/12/poder-popular-y-justicia-para-todxs.html>, último acceso: 25 de febrero de 2015.

Binder, Alberto M., *Derecho Procesal Penal*, Tomo II, Buenos Aires, AD HOC, 2014.

Böhmer, Martín y otros, *Necesidades jurídicas insatisfechas. Un estudio en el partido de Moreno*, CIPPEC, Buenos Aires, 2004, disponible en: <http://cippec.org/pics/Informes%20y%20docs%20de%20trab.%20NJI.%20Un%20estudio%20en%20el%20partido%20de%20Moreno.pdf>, último acceso: 27 de febrero de 2015.

Cappelletti Mauro y Garth Bryan, *El Acceso a la Justicia*, en: *Revista del Colegio de Abogados de La Plata*, 1981, N° 41, La Plata, 1983.

Goransky Mirna, *Hacia una Ministerio eficaz, eficiente y democrático. Un estudio Comparado*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2010.

Sandra, Elena, Böhmer, Martín, Chayer, Héctor, *Recomendación 117: Reforma de la justicia: propuestas para garantizar el acceso igual a los derechos ciudadanos*, CIPPEC: Área de instituciones y gestión pública, Programa de justicia, Buenos Aires, 2013, disponible en: <http://www.cippec.org/documents/10179/51825/117+DPP+J,%20Reforma+Justicia,%20Elena+Bohmer+Chayerl.pdf/52edd998-71f2-4248-a346-f013ad18813b>, último acceso: 20 de marzo 2015.

Robles, Diego A., “El 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.

Soms, Federico y Belmonte, Alejandro, *Acceso a la Justicia en Mendoza, necesidades y posibilidades*, Mendoza, Uncuyo, 2014, disponible en: [http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/ACCESO\\_A\\_LA\\_JUSTICIA.pdf](http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/ACCESO_A_LA_JUSTICIA.pdf), último acceso: 28 abril de 2015.

215

## Documentos

Declaración de Johannesburgo sobre la Implementación de los Principios y Directrices de las Naciones Unidas sobre el Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, Conferencia Internacional sobre Acceso a la Asistencia Jurídica en los Sistemas de Justicia Penal, Johannesburgo, Sudáfrica, 24-26 de junio de 2014.

Procuración General de la Nación, Res. PGN N° 58/09, 2009.

