



Resolución AAIP 3/22

Buenos Aires, 30 de septiembre de 2022

VISTO:

La necesidad de establecer criterios de trabajo en materia de derecho de acceso a la información pública dentro del Ministerio Público Fiscal, en consonancia con el artículo 120 de la Constitución Nacional, las leyes 24.946, 27.148, 27.275 y la Resolución PGN N° 2757/17;

Y CONSIDERANDO QUE:

Del juego armónico de los artículos 24 inciso k y 28 de la ley 27.275 surge como función de esta Agencia de Acceso a la Información Pública elaborar criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas.

Con ese cometido, es preciso definir una serie de lineamientos internos con el objeto de una correcta implementación de la ley y de las excepciones previstas en su artículo 8 y el consecuente mejoramiento del ejercicio del derecho de acceso a la información pública.

Como es sabido, el derecho de acceso a la información se rige por el principio de máxima divulgación, es decir, "la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones, pues el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas" (Fallos: 338:1258; también Fallos: 335:2393; 337:256, 1108; y QDH, Caso "Claude Reyes y otros vs. Chile", sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 92). Ello también ha sido reconocido expresamente por la ley 27.275 de Derecho de Acceso a la Información Pública (artículos 1 y 2).

Desde esa perspectiva, y con sustento en lo previsto por el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se ha dicho que las restricciones a este derecho deben estar previa y claramente fijadas por una ley en sentido formal; responder a alguno de los objetivos permitidos por la Convención, esto es, "el respeto a los derechos o a

la reputación de los demás" o "la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas"; y ser "necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo. Entre varias opciones para alcanzar ese objetivo, debe escogerse aquella que restrinja en menor escala el derecho protegido. Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho" (conf. CIDH, Caso "Claude Reyes", antes citado, párrafos 89 a 91; en igual sentido ver Fallos: 338:1258, considerando 25, y 339:827, considerando 5; ver también ley 27.275, artículo 1, en cuanto establece que "los límites al derecho a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información").

–I–

El Ministerio Público Fiscal de la Nación a través de sus Procuradurías, Unidades Fiscales Especializadas, Direcciones Generales y Fiscalías genera, obtiene, transforma, controla o custodia información de personas que acuden a él en carácter de víctimas, con el objeto de formalizar denuncias vinculadas con diferentes manifestaciones de violencia, muchas de ellas por razones de género, o a prestar declaraciones testimoniales por tales hechos (incluyendo casos de violencia intrafamiliar, sexual e inclusive de delitos vinculados a contextos de narcocriminalidad, trata de personas, entre otros). La publicidad de esta información debe considerarse necesariamente encuadrada dentro de las excepciones previstas en los incisos j) y l) del artículo 8 de la ley 27.275.

En el caso de las víctimas, el interés superior protegido se encuentra definido por un doble objetivo: proteger derechos, entre ellos la integridad física y psíquica de las personas que revisten tal calidad de los delitos investigados en dichas áreas (art. 8 inc. j, ley N° 27.275) y además, asegurar el éxito de investigaciones de delitos de alto impacto en la sociedad o, tal como la norma lo expresa, evitar la frustración del éxito de una investigación (artículo 8, inc. l de la mencionada norma).

Asimismo, este organismo genera, obtiene, transforma, controla o custodia información de personas que prestaron declaración testimonial bajo reserva de identidad conforme lo normado por el artículo 34 bis de la ley 23.737 o bien lo hicieron en el carácter de imputado colaborador en los términos de la ley 27.304. En este caso, la excepción a la

publicidad encuentra suficiente razón y fundamento en las leyes antes mencionadas y en los intereses superiores que ellas tutelan y tal situación debe encuadrarse en los incisos k y l que establecen del referido artículo 8 “... Los sujetos obligados sólo podrán exceptuarse de proveer la información cuando se configure alguno de los siguientes supuestos... k) Información de carácter judicial cuya divulgación estuviera vedada por otras leyes ...”, y “l) Información obtenida en investigaciones realizadas por los sujetos obligados que tuviera el carácter de reservada y cuya divulgación pudiera frustrar el éxito de una investigación.”

Por último, el MPF también genera, obtiene, transforma, controla o custodia información de niños, niñas y adolescentes cuya identidad debe ser resguardada en virtud de lo dispuesto por: el inc. i) del artículo 8 de la ley 27.275, la ley 26061, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y los artículos 51, 52, 53 y 55 del CCyCN. En este punto es útil recordar que el interés superior de la niñez consagrado normativamente es una garantía de la vigencia de los demás derechos que ella misma establece, identificando el interés superior con su satisfacción.

–II–

En segundo lugar, corresponde determinar si resulta aplicable al Ministerio Público Fiscal de la Nación la excepción prevista por el artículo 8 inciso g) de la ley 27275. Ese inciso estipula como causal de reserva de la información “... la elaborada por asesores jurídicos o abogados de la administración pública nacional cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la defensa o tramitación de una causa judicial o divulgare las técnicas o procedimientos de investigación de algún delito u otra irregularidad.”

Señala Pérez (2017) en “Ley de Acceso a la Información Pública Comentada” que, si bien la redacción de este inciso daría lugar, en principio, a excluir a los sujetos obligados que no conforman la Administración Pública Nacional, “una interpretación armónica de la ley supone que el primer supuesto es abarcativo de todos. Caso contrario existiría la posibilidad de exigir develar la información que podría poner en riesgo los derechos a la defensa en juicio y al debido proceso. Corresponde aclarar que al mantenerse la redacción original del Reglamento de Acceso a la Información del Decreto N° 1172/2003, que se aplica únicamente en el ámbito de la Administración Pública Nacional, se restringió la excepción únicamente a

esa esfera, pero va de suyo que incluso adoptando otras de las excepciones..., estos supuestos quedarían exentos de darse a publicidad también en los casos en que la información esté en manos de otros sujetos obligados”.

En la misma línea, Basterra (2018) en “Acceso a la Información Pública y Transparencia” reconoce como antecedente directo de la redacción de este inciso al artículo 16, inciso f del anexo VII del Decreto N° 1172/03 y la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública. Esta última contemplaba como excepción aquella información que pudiera generar un daño significativo a la ejecución de la ley, prevención, investigación y persecución de delitos. “Al igual que la norma argentina, lo que se pretende proteger es el procedimiento y la estrategia judicial en casos penales en que la divulgación de información antes de una decisión final pueda afectar el curso de la investigación o el procedimiento para administrar justicia”.

En ese orden de ideas, cabe destacar que las leyes deben ser interpretadas atendiendo la finalidad del legislador que, en el caso del inciso g) en cuestión, es el resguardo de la estrategia que se adopta por parte de organismos públicos que actúan en una causa judicial o en procedimientos de investigación de delitos o irregularidades.

De ello se desprende que la excepción contenida en el inciso g) es aplicable no sólo a la Administración Pública Nacional, sino también al Ministerio Público Fiscal.

En este punto, es importante recordar que el Ministerio Público Fiscal de la Nación tiene como función primordial en su faz penal fijar la política de persecución penal y ejercer la acción penal pública, conforme lo establece el Código Procesal Penal de la Nación y las leyes complementarias, en todos los delitos federales y en aquellos delitos ordinarios cometidos en el ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires mientras su competencia no haya sido transferida a la jurisdicción local (conf. art. 3 Ley 27.148).

En ese carácter de titular de la acción penal, el MPF busca alcanzar una política de persecución criminal efectiva. Para ello, se rige por el principio de unidad de actuación (conf. art. 9 inc. a, Ley 27.148). Es decir, es un cuerpo dotado de unidad e indivisibilidad, de manera tal que cada uno de sus miembros representa al cuerpo en su totalidad y pueden, por lo tanto, reemplazarse recíprocamente.

El principio de unidad de actuación implica que existe una voluntad única e indivisible del Ministerio Público.

De este principio de unidad de actuación se deriva que, en los casos penales, en los que el MPF es parte acusadora, existe una estrategia judicial conjunta que permite cumplir con la función de persecución penal efectiva. Develar esa estrategia mientras tramita la causa implicaría debilitarla en perjuicio de los intereses generales por los que debe velar el organismo.

De ello se desprende que, sin lugar a dudas, la excepción prevista por el inciso g) del artículo 8 de la Ley 27.275 debe ser aplicada como sostiene uno de los creadores del proyecto de la Ley 27.275 al MPF. Si no fuera así, se estaría contrariando el artículo 120 de la CN y la Ley 27.148.

–III–

Cabe destacar que el principio de publicidad de los actos de gobierno es inherente al sistema republicano establecido en la Constitución Nacional, por lo que su cumplimiento es una exigencia ineludible para las autoridades públicas. Ello posibilita a la ciudadanía el derecho al acceso a la información del Estado a fin de ejercer el control sobre las autoridades públicas (doctrina de Fallos 311:750), facilita la transparencia de la gestión, mejora la comunicación al otorgarles a aquélla cabal conocimiento de los actos de gobierno.

En definitiva, se impone preservar, con el alcance descripto, la información que involucra a personas que revisten el carácter de víctima, personas que prestaron declaración testimonial bajo reserva de identidad, y niños, niñas y adolescentes, así como la información que devele la estrategia de este Ministerio Público Fiscal en un proceso judicial, sin dejar de reconocer la connatural tensión entre el derecho de acceso a la información pública -de raigambre constitucional- y la defensa de intereses superiores que la Nación debe garantizar y proteger.

En mérito de lo expuesto, conforme las normas citadas, **RESUELVO:**

I.- APROBAR los criterios orientadores e indicadores de mejores prácticas en la aplicación de la Ley N° 27.275, que como Anexos I y II forman parte integrante de la presente Resolución.

II- Protocolícese, publíquese y archívese.

ANEXO I

CRITERIOS ORIENTADORES E INDICADORES DE MEJORES PRÁCTICAS EN MATERIA DE INFORMACION SOBRE VÍCTIMAS, TESTIGOS, TESTIGOS PROTEGIDOS, IMPUTADOS COLABORADORES Y NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

El Ministerio Público Fiscal se encontrará eximido de brindar información que importe develar la identidad de personas que revistan el carácter de víctimas o testigos en causas que impliquen diferentes manifestaciones de violencia por razones de género, intrafamiliar, sexual, narcocriminalidad, trata de personas, entre otras, fundamentando suficientemente la negativa que recaiga ante un pedido en tal sentido en los incisos j) y l) del artículo 8 de la ley 27.275.

Tampoco deberá brindarse información que implique develar la identidad de personas que hubiesen prestado declaración testimonial bajo reserva de identidad conforme lo normado por el artículo 34 bis de la ley 23.737 o bien lo hubieran hecho en el carácter de imputado colaborador en los términos de la ley 27.304. Ello con sustento en los incisos k) y l) del artículo 8 de la ley 27.275

Asimismo, toda información que se brinde, deberá resguardar la identidad de niños, niñas y adolescentes, en cumplimiento a lo dispuesto por la ley 26.061, la Convención de los Derechos del Niño, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, y los artículos 51, 52, 53 y 55 del CCyCN, encuadrando la excepción en el supuesto previsto por el inciso i) del artículo 8 de la ley 27.275.



ANEXO II

CRITERIOS ORIENTADORES E INDICADORES DE MEJORES PRÁCTICAS EN MATERIA DE INFORMACION SOBRE ESTRATEGIA JUDICIAL.

El Ministerio Público Fiscal se encontrará eximido de brindar información cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación de una causa judicial, fundamentando suficientemente la negativa que recaiga ante un pedido en tal sentido en el inciso g) del artículo 8 de la ley 27.275.