



República Argentina - Poder Ejecutivo Nacional
2016 - Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia Nacional

Dictamen

Número:

Referencia: Expte. N.º S04:0006391/16

SEÑORA SECRETARIA DE ÉTICA PÚBLICA, TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN DE LA OFICINA ANTICORRUPCIÓN:

Se consulta a esta Procuración del Tesoro de la Nación acerca de si, ante un requerimiento del señor Fiscal de Investigaciones Administrativas, la Oficina Anticorrupción se encuentra facultada para entregar los anexos reservados que integran las declaraciones juradas patrimoniales presentadas por los funcionarios públicos alcanzados por el régimen de la Ley N.º 25.188.

– I –

ANTECEDENTES DE LA CONSULTA

Las actuaciones se originaron a raíz de la nota de fojas 2/4, mediante la cual el Fiscal Nacional de Investigaciones Administrativas solicita la remisión de los anexos reservados correspondientes a las declaraciones juradas patrimoniales presentadas por un grupo de funcionarios, en el marco de una investigación en curso.

El Fiscal fundó su requerimiento en diversos precedentes judiciales y agregó que *... debe descontarse que la reserva que pesa sobre los datos del funcionario no se ve afectada por ponerla a disposición del órgano encargado, precisamente, del control de su conducta funcional, en la medida en que también pesa sobre la actividad investigativa de la PIA (Procuraduría de Investigaciones Administrativas) un deber se reserva* (fs. 4).

Asimismo, acompañó copia de una nota del Sr. Fiscal de Control Administrativo de la Oficina Anticorrupción, mediante la cual se había rechazado un pedido anterior en el mismo sentido (fs. 5/7). En aquella oportunidad, el Fiscal de Control Administrativo sustentó la negativa en que, conforme el artículo 6.º inciso e) de la Ley de Ética Pública, los sobres sólo podían ser entregados a requerimiento de una *autoridad judicial*, y la PIA no revestía ese carácter.

A fojas 91/96, la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos señaló que la letra del artículo 6.º inciso e) de la Ley N.º 25.188, concordante con el artículo 19 del Decreto N.º 164/99, es clara en cuanto a que los sobres reservados sólo deben ser entregados a requerimiento de la autoridad judicial o de la Comisión Nacional de Ética Pública.

Sin embargo, en dicho asesoramiento también se da cuenta del ... *criterio amplio que fue desarrollando la jurisprudencia en los últimos años, regido por la necesidad imperante de propender a la transparencia de los actos de los funcionarios públicos que deviene en un mayor acceso a la información por parte de la sociedad toda. Tal evolución resulta innegable* (fs. 94).

Señala, asimismo, que ... *cada caso deberá ser analizado y ponderado por quien resulta autoridad de aplicación de la Ley N.º 25.188* (fs. 95 vta.); para quien, por otra parte, la opinión del servicio jurídico no resulta vinculante (fs. 96).

A fojas 97/98, la Secretaría de Ética Pública, Transparencia y Lucha contra la Corrupción solicitó la opinión de este Organismo Asesor. En esa oportunidad, se afirmó que ... *tanto la PIA como la Oficina Anticorrupción son órganos especializados encargados, entre otras cosas, de investigar posibles delitos contra la administración pública. Esa comunión de objetivos debe conducir a propiciar una interpretación que posibilite la más amplia colaboración y entendimiento entre ambos organismos (...) No obstante ello, en un plano estrictamente jurídico, no puede soslayarse que estamos frente a una cuestión compleja y de incidencia institucional que a juicio de la suscripta hace necesaria la intervención de esa Procuración del Tesoro...* (fs. 98).

– II –

EXAMEN JURÍDICO Y CONCLUSIÓN

1. Resulta claro que la información requerida por la PIA no se encuentra sujeta a la publicidad que la Ley N.º 25.188 impone para el resto de los datos contenidos en las declaraciones juradas. Sin embargo, de ello no se sigue necesariamente que el requerimiento que motiva esta consulta deba ser rechazado. Nótese que el propósito perseguido en esta oportunidad no es la divulgación de los datos, sino su incorporación a una investigación en curso. En este sentido, en su presentación de fojas 2/4 la entidad requirente consigna que ... *la reserva que pesa sobre los datos del funcionario no se ve afectada por ponerla a disposición del órgano encargado, precisamente, del control de su conducta funcional, en la medida en que también pesa sobre la actividad investigativa de la PIA un deber de reserva. De suyo téngase presente que quien solicita la información, es un magistrado del Ministerio Público Fiscal en el ejercicio de su específica competencia de investigar a los agentes integrantes de la Administración Pública Nacional.*

La postura adversa a la solicitud de la PIA parte de una lectura aislada del artículo 6.º inciso e) de la ley citada, en tanto dicha norma dispone que la información contenida en el sobre reservado ... *sólo deberá ser entregado a requerimiento de la autoridad señalada en el artículo 19* (Comisión Nacional de Ética Pública) *o de autoridad judicial.*

Según esta tesitura, la PIA no encuadraría en ninguno de los dos supuestos. La Comisión Nacional de Ética Pública ha sido suprimida (antes de su implementación) mediante la Ley N.º 26.857; y el Ministerio Público Fiscal, del que depende la requirente, no sería una *autoridad judicial*, conforme lo previsto en los artículos 108 y 120 de la Constitución Nacional.

2. Adelanto que, según mi parecer, ese criterio se sustenta en una interpretación excesivamente restrictiva

de la Ley N.º 25.188 y soslaya otras normas de igual o superior rango normativo.

Entre estos instrumentos se destacan la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), aprobada por la Ley N.º 24.759 y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUC), aprobada por la Ley N.º 26.097.

Estas convenciones prevén la institución de órganos de control que dispongan de medios adecuados para combatir los ilícitos de esta especie (art. III.4 de la CICC y 6 de la CNUC). Ahora bien, entre los recursos necesarios a tal efecto se cuenta la posibilidad de acceder a información relevante para las pesquisas. En este marco, el acceso a los datos relativos a los funcionarios investigados reviste importancia para que organismos públicos como la PIA o la OA puedan desempeñar correctamente sus funciones.

En este orden de ideas, la CNUC dispone que los Estados partes deben alentar la cooperación entre sus organismos públicos; cooperación que supone, entre otras cosas, brindar *toda la información necesaria* a los organismos encargados de investigar y enjuiciar los delitos de corrupción (art. 38.b).

Ciertamente, esa información comprende aquella que los funcionarios de las categorías enumeradas en el artículo 5.º de la Ley de Ética Pública tienen la obligación de presentar ante la OA. Dicha previsión guarda relación con lo establecido en el art. III.4 de la CICC, que impone a los Estados Partes el deber de instituir *... sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.*

Debe destacarse, asimismo, que la Fiscalía de Investigaciones Administrativas cuenta con competencias expresas para *Promover la investigación de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración nacional centralizada y descentralizada, y de las empresas, sociedades y todo otro ente en que el Estado tenga participación. En todos los supuestos, las investigaciones se realizarán por el solo impulso de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas y sin necesidad de que otra autoridad estatal lo disponga, sin perjuicio de ajustar su proceder a las instrucciones generales que imparta el Procurador General de la Nación* (art. 45, inc. a) de la Ley N.º 24.946, el subrayado me pertenece) –v., en sentido concordante el art. 27, inc. a) de la Ley N.º 27.148–.

Asimismo, el art. 26 de la misma ley dispone que *Los integrantes del Ministerio Público, en cualquiera de sus niveles, podrán -para el mejor cumplimiento de sus funciones- requerir informes a los organismos nacionales, provinciales, comunales...*

La Ley Orgánica del Ministerio Público Fiscal N.º 27.148 también reconoce a sus integrantes la facultad de requerir informes a los organismos públicos (art. 7.º). En lo que concierne a la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, la norma le asigna la función de promover la investigación de la conducta administrativa en términos análogos a los de la ley anteriormente citada (art. 27, inc. a).

En suma, el marco normativo aplicable, interpretado sistemáticamente, lleva a concluir que el Sr. Fiscal de Investigaciones Administrativas se encuentra facultado para requerir los sobres reservados mencionados en el artículo 6., inciso e) de la Ley de Ética Pública.

3. No obstan a la conclusión precedente los eventuales reparos fundados en el derecho a la privacidad de los funcionarios públicos. El mencionado Régimen de Declaraciones Juradas da cuenta de que el control de la gestión pública exige un nivel de escrutinio mayor sobre los funcionarios que el que, de ordinario, el Estado puede ejercer sobre los particulares. Naturalmente, dicha circunstancia conlleva diferencias en cuanto al alcance del derecho a la privacidad en uno y otro caso. Esta distinción entre los servidores públicos y el resto de los ciudadanos suele manifestarse con claridad en conflictos relativos a la libertad de expresión. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que *... en una sociedad democrática los funcionarios públicos están más expuestos al escrutinio y a la crítica del público. Este*

diferente umbral de protección se explica porque se han expuesto voluntariamente a un escrutinio más exigente. Sus actividades salen del dominio de la esfera privada para insertarse en la esfera del debate público. Este umbral no sólo se asienta en la calidad del sujeto, sino en el interés público de las actividades que realiza (Fontevecchia y D'Amico vs. Argentina, sent. del 29 de noviembre de 2011, párr. 47). En sentido similar, la Corte Suprema ha reconocido que quienes deciden buscar un puesto en el gobierno aceptan algunas consecuencias propias de ese involucramiento en las cuestiones públicas (Fallos 334:1722).

Estas pautas jurisprudenciales resultan relevantes, pues es de esperar que la decisión de los órganos de control de acceder a información de los funcionarios en ocasiones colisione con el interés privado de estos. La resolución de estas tensiones no es sencilla. Sin embargo, el Alto Tribunal ha destacado la necesidad de procurar la coexistencia del acceso a la información pública con otras regulaciones que resguardan la privacidad de las personas. Así, por ejemplo, ha postulado la necesidad de ... *una interpretación que permita la coexistencia armónica de las disposiciones existentes en el ordenamiento nacional en materia de datos personales y de acceso a la información...*; criterio que ha llevado a la Corte a sostener que el art. 11 de la Ley N.º 25.326, en cuanto subordina la cesión de datos personales a la existencia de un interés legítimo ... *no alcanzan a aquellos supuestos relativos a información personal que forma parte de la gestión pública (CIPPEC c/ Estado Nacional – Ministerio de Desarrollo Social, 26/3/2014).*

Por su parte, el Documento Explicativo del Proyecto de Ley Modelo sobre Declaración de Intereses, Ingresos, Activos y Pasivos de Quienes Desempeñan Funciones Públicas elaborado en el ámbito de la Organización de Estados Americanos señala, en relación con el derecho a la intimidad, que ... *la decisión de aceptar el ejercicio de funciones públicas, especialmente en los más altos cargos, implica ceder parte de la protección que dicho derecho confiere frente, por ejemplo, al derecho a la información, tal como ha sido reconocido por numerosa jurisprudencia internacional.* A su vez, indica que la Ley Modelo ha resuelto esa tensión diferenciando el contenido público de contenido reservado de la declaración. Y agrega que esa información reservada resulta de uso exclusivo de las autoridades competentes para verificar variaciones patrimoniales significativas e injustificadas. Vale agregar que esa Ley Modelo no contempla como requisito la autorización judicial para que aquellas autoridades competentes accedan a los datos reservados (http://www.oas.org/juridico/spanish/ley_declaracion.htm).

4. La referencia a la decisión de una *autoridad judicial* para la entrega de los sobres reservados (art. 6.º inc. e), Ley N.º 25.188) no excluye la posibilidad de acceso a esa información por parte de magistrados como el Fiscal de Investigaciones Administrativas.

Por un lado, no existe ninguna razón de orden constitucional ni convencional que exija la intervención de un juez a fin de que esos datos sean facilitados a la PIA, cuando ésta los requiere para el cumplimiento de las competencias que le fueran legalmente asignadas.

De hecho, incluso a nivel reglamentario se ha admitido la posibilidad de que los sobres reservados sean consultados –sin intervención judicial– por un funcionario de la propia OA, tal el caso del Fiscal de Control Administrativo. En efecto, esto se encuentra previsto en el artículo 19 del Decreto reglamentario N.º 164/99. Para ello, la norma exige una resolución fundada del Ministro de Justicia y Derechos Humanos, y que se comunique esta circunstancia al funcionario de que se trate.

Por otra parte, antes de su modificación, la Ley de Ética Pública preveía expresamente que esos datos podían ser exigidos por un órgano ajeno al Poder Judicial como la Comisión Nacional de Ética Pública (uno de cuyos integrantes era designado por el Procurador General de la Nación, conf. art. 24 de la ley citada en su redacción original). Si bien la Comisión fue suprimida mediante la reforma introducida por la Ley N.º 26.857, esta circunstancia en modo alguno brinda un argumento para inclinarse por una postura tan restrictiva sobre las facultades de los organismos de control como la PIA, con el riesgo de volverlos prácticamente inoperantes.

Por el contrario, nuestro ordenamiento jurídico exige dotar a estos organismos de las herramientas necesarias para que cumplan adecuadamente su función.

Tal exigencia nace, en primer término, de nuestra forma republicana de gobierno. Este rasgo institucional, consagrado en el artículo 1.º de la Constitución Nacional, conlleva la obligación de observar los principios de responsabilidad de los funcionarios y de control de la gestión pública (Fallos 336:2293 y 327:5863).

Asimismo, los compromisos asumidos por el Estado Nacional a través de los instrumentos internacionales antes referidos imponen la obligación de avanzar progresivamente hacia mecanismos de control más efectivos contra la corrupción. Ello supone, entre otras cosas, reconocer sin cortapisas las atribuciones legalmente conferidas a los organismos especializados en la investigación de irregularidades administrativas, aun cuando estos no pertenezcan al Poder Judicial.

A mayor abundamiento, si bien en el ámbito federal el Ministerio Público no integra el Poder Judicial, lo cierto es que constituye una pieza clave en el servicio de justicia. En este orden de ideas, la autonomía funcional que le reconoce la Constitución Nacional no ha sido instituida para recortar sus potestades sino, por el contrario, para facilitar su adecuado ejercicio ... *en coordinación con las demás autoridades de la República* (art. 120 de la Constitución Nacional).

En el caso particular de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas, este rasgo institucional ha sido destacado por la Corte Suprema, al recordar que ... *ya en el decreto-ley 11.265/62 de creación de la FIA, se expresó la necesidad de que “la investigación de las irregularidades administrativas se promueva por órganos permanentes e independientes del Poder Ejecutivo dotados de facultades que aseguren su eficiencia”* (Fallos 336:2293). Y agregó que ... *el art. 45 de la ley (N.º 24.946) informa acerca de la clara orientación de la FIA al riguroso control de la actividad administrativa. Cabe arribar a idéntica conclusión a la luz del criterio de la especialidad, entendiendo por tal la finalidad que persigue el órgano al cual se le atribuyen las competencias.*

Si bien en el precedente citado la Corte analizó otra atribución de la Fiscalía –esto es, la facultad de intervenir como parte acusadora en un sumario administrativo sustanciado a agentes policiales–, lo cierto es que las pautas interpretativas utilizadas por el Tribunal en aquella ocasión, y que lo condujeran a reconocer adecuada amplitud a las competencias atribuidas a ese organismo, resultan también aplicables en este caso.

Cierto es que el Ministerio Público no puede ejercer funciones jurisdiccionales (conf. art. 27, Ley N.º 24.946). Ahora bien, esta circunstancia no enerva las atribuciones de sus integrantes para llevar adelante investigaciones. Esta última función es central y, a la vez, necesaria para que las irregularidades administrativas sean oportunamente juzgadas. La propia CNUC distingue entre ambas funciones, al imponer a los Estados Partes la obligación de alentar la cooperación entre sus organismos públicos y los organismos ... *encargados de investigar y enjuiciar los delitos* (art. 38).

5. Vale destacar que el 24 de septiembre de 2014, la Sala II de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal ha resuelto un planteo de la Fiscalía de Investigaciones Administrativas en términos similares a los aquí propiciados (*EN – FIA c/ EN – Ministerio de Justicia*, causa N.º 28.185/2010). En dicho pronunciamiento, la mayoría del Tribunal sostuvo que ... *la restricción del acceso a los anexos reservados prevista en el inciso e) del artículo 6º de la ley 25.188, tiene por objeto prevenir ataques a la seguridad de los funcionarios públicos que podrían sobrevenir si cualquier persona tuviera acceso irrestricto a ciertos datos sensibles, pero de ninguna manera fue el objetivo de la ley obstaculizar a quienes tienen a su cargo –por mandato constitucional y legal– el control de la legalidad y la defensa de los intereses generales de la sociedad las investigaciones de la conducta administrativa de los agentes integrantes de la administración sujetos a su jurisdicción* (conf. *doctr. Cámara Nacional de Casación Penal, Sala Y, del 29/9/2008, en “Sicari, Oscar Alfredo s/ recurso de casación”*).

A propósito de la necesidad de resguardar la seguridad de los funcionarios y la naturaleza de los datos

requeridos, vale reiterar que, conforme ha sido reconocido por la propia PIA a fojas 4, este organismo deberá guardar un estricto deber de reserva respecto de la información que le sea facilitada.

En suma, como señala la Sala II en el fallo citado, *Una interpretación armónica de los intereses en juego lleva a sostener que no puede entenderse que la restricción del acceso a los anexos reservados de las declaraciones juradas patrimoniales comprenda a la FIA (actual PIA), puesto que no parece razonable inferir que esa reserva pueda serle oponible a un órgano de control externo de la Administración Pública nacional que forma parte del Ministerio Público Fiscal y que tiene por función primordial la defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad; máxime que la FIA es el órgano especializado, independiente y capacitado del Ministerio Público de la Nación para la investigación de delitos cometidos por funcionarios públicos.*

6. Cabe señalar, finalmente, que en ocasión de remitir las actuaciones en consulta a este Órgano Asesor, la titular de la Oficina Anticorrupción ha considerado ... *adecuado revertir aquel criterio posibilitando la entrega de la referida información a la Procuraduría de Investigaciones Administrativas...* A su vez, destacó que *Desde un plano institucional, debemos recordar que tanto la PIA como la Oficina Anticorrupción son órganos especializados encargados, entre otras cosas, de investigar posibles delitos contra la administración pública. Esa comunión de objetivos debe conducir a propiciar una interpretación que posibilite la más amplia colaboración y entendimiento entre ambos organismos, persuadidos que la lucha contra la corrupción es una tarea que requiere la más activa y comprometida participación de todos los actores involucrados* (fs. 98).

7. Por lo expuesto, considero que, ante un requerimiento concreto formulado en el marco de una investigación en curso, la Oficina Anticorrupción se encuentra facultada para entregar a la PIA la información correspondiente a los sobres reservados que integran las declaraciones juradas patrimoniales integrales del régimen de la Ley N.º 25.188.

8. Cabe recordar, finalmente, que los dictámenes de la Procuración del Tesoro sólo constituyen opiniones sobre determinados problemas jurídicos de las que los órganos competentes para resolver pueden apartarse, fundadamente bajo su responsabilidad, en aquellos supuestos en que no compartan los criterios sustentados por este organismo (Dictámenes 206:354 y 273:637, entre otros).