

Director: Julio M. Conte-Grand  
Coordinadora: María José Rodríguez

# EL MINISTERIO PÚBLICO EN CLAVE DE GOBIERNO ABIERTO

*Con especial referencia al Ministerio  
Público de la Provincia de Buenos Aires*











Director: **Julio M. Conte-Grand**  
Coordinadora: **María José Rodríguez**

EL MINISTERIO PÚBLICO EN CLAVE DE  
**GOBIERNO ABIERTO**

---

*Con especial referencia al Ministerio  
Público de la Provincia de Buenos Aires*

*El Ministerio Público en clave de Gobierno Abierto / Julio M. Conte-Grand ... [et al.] ; compilación de Julio M. Conte-Grand ; coordinación general de María José Rodríguez. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : IJ Editores, 2023. Libro digital, HTML*

Archivo Digital: *descarga y online*

**ISBN 978-631-302-003-4**

1. Derecho. I. Conte-Grand, Julio M., comp. II. Rodríguez, María José, coord.  
CDD 342.04







# [ SUMARIO ]

**I. PALABRAS DE PRESENTACIÓN**, por Julio M. Conte-Grand, Procurador General ante la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires 25

## **II. PARTE GENERAL**

**A. Morfología del Ministerio Público. Entre la acción y el juicio: el equilibrio como clave de bóveda institucional. Con especial referencia al MPBA, por Julio M. Conte-Grand** 37

**B. Abordaje histórico de la institución del Ministerio Público: particular referencia al MPBA, por María Angélica Corva** 83

**C. Gobernanza, buena administración, buen gobierno y transparencia: matices y precisiones conceptuales, por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz** 115

**D. El ethos del “gobierno abierto” como ágora virtual para la refundación de lo público y de lo político. El “gobierno abierto” como corolario de la dignidad de la persona, por María José Rodríguez** 165

### III. PARTE ESPECIAL

A. Aspectos que perfilan la metáfora de Gobierno Abierto	227
1. La experiencia de Gobierno Abierto en Argentina	229
2. Gobierno Abierto en la provincia de Buenos Aires	240
B. El Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires en formato de Gobierno Abierto	245
1. Transparencia	248
2. Integridad Pública	275
3. Innovación Abierta y Participación	296
4. Cocreación o Colaboración	327



GOBIERNO  
**ABIERTO**

# [ ÍNDICE ]

I. PALABRAS DE PRESENTACIÓN	25
II. PARTE GENERAL	35
A. Morfología del Ministerio Público. Entre la acción y el juicio: el equilibrio como clave de bóveda institucional. Con especial referencia al MPBA, <i>por Julio M. Conte-Grand</i>	37
1. Introducción. El Ministerio Público. Definición legal y composición	39
2. Tras la esencia de la institución del Ministerio Público	40
3. El resguardo de la vigencia equilibrada de los valores jurídicos consagrados en las cláusulas legales y constitucionales como finalidad del Ministerio Público. Sucinta aproximación a la noción de equilibrio	42
3.1. El equilibrio como virtud	42
3.2. El equilibrio desde el enfoque sistémico	44
3.3. La noción de equilibrio como “ <i>justo balance</i> ” en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos	44
3.4. El equilibrio como clave de bóveda institucional	45
3.5. El equilibrio y su vínculo con la noción de orden	45

3.6. El equilibrio como noción que permite diversas significaciones analógicas	48
3.7. El equilibrio como herramienta para la resolución de presuntas antinomias	48
3.7.1. La relación entre el bien común vs. el bien particular: el criterio ordenador de la ecuación “prerrogativas estatales vs. garantías individuales”	48
3.7.2. Una segunda antinomia: ¿cómo lograr el justo punto de equilibrio en los conflictos entre diversos derechos de los particulares?	52
4. Abordaje diacrónico de la institución del Ministerio Público	55
5. ¿Integra el Ministerio Público la función judicial?	56
5.1. La abogacía estatal como desprendimiento del Ministerio Público	57
6. La unidad ontológica del Ministerio Público en sus diferentes funciones y componentes: la superación de la aparente antinomia “ <i>unidad - diversidad</i> ” y su resolución en la “ <i>universalidad</i> ” (uno en lo vario o vario en lo uno)	60
6.1. La unidad de la definición en el plano gnoseológico como correlato de la unidad ontológica del ser	60
6.2. La unidad del Ministerio Público en el plano ontológico	62

7.	La competencia y correlativa legitimación del Ministerio Público: su insoslayable fundamento filosófico y su consiguiente determinación por las exigencias del bien común	66
8.	La teoría de las competencias reflejas. Propuesta	72
9.	Especial referencia a la legitimación procesal del Ministerio Público	75
10.	Conclusión: la superación del anacrónico paradigma de ley formal expresa para habilitar competencias y legitimaciones procesales de la institución a que conduce la elucidación de la esencia del MP	80
<b>B. Abordaje histórico de la institución del Ministerio Público: particular referencia al MPBA, por María Angélica Corva</b>		
1.	El origen del Ministerio Público	83
2.	El Ministerio Público en Argentina	88
3.	El Ministerio Público en la provincia de Buenos Aires	94
		104
<b>C. Buen gobierno, buena administración y transparencia, por Jaime Rodríguez-Arana Muñoz</b>		
1.	Introducción	115
2.	El buen Gobierno	117
3.	La buena Administración	118
4.	La transparencia	123
5.	Reflexión conclusiva	148
		161

D. El ethos del “ <i>gobierno abierto</i> ” como ágora virtual para la refundación de lo público y de lo político. El “ <i>gobierno abierto</i> ” como corolario de la dignidad de la persona, por María José Rodríguez	165
Introducción. El ethos democrático del “ <i>gobierno abierto</i> ”	167
1. “ <i>Gobierno abierto</i> ”: intentando apresar su contenido en una definición...	169
1.1. Sucinta descripción de las características o ejes sobre los cuales se estructura el “ <i>gobierno abierto</i> ”: transparencia e integridad, participación, colaboración	172
a) La transparencia y la integridad	172
b) La participación y colaboración (cooperación). Cocreación	178
1.2. Transparencia, integridad, participación, colaboración y desarrollo económico	181
2. El “ <i>gobierno abierto</i> ” como elemento necesario de un régimen democrático en el estado actual de evolución de la conciencia jurídica	182
2.1. Contenidos mínimos que indican la existencia de un régimen democrático	182
3. La dicotomía público-privado. La dicotomía democracia participativa vs. democracia delegativa como correlato de la dicotomía ciudadano vs. “ <i>súbdito</i> ”	186
3.1. Definiciones previas. Democracia partici-	



	pativa y democracia delegativa	186
3.2.	La afinidad esencial de la <i>res pública</i> con la democracia participativa de cara a la mayor cercanía del gobierno de los <i>arcana imperii</i> con la democracia delegativa. Ciudadanos vs. súbditos	188
4.	El régimen democrático y la legitimación de las políticas públicas	190
4.1.	La legitimidad del ejercicio del poder en el pensamiento clásico	190
4.2.	La legitimación como fuente de autoridad para un gobierno	192
5.	El “ <i>gobierno abierto</i> ” como exigencia de la dignidad de la persona humana	196
5.1.	La dignidad de la persona humana	197
5.1.1.	La dignidad de la persona humana en el plano constitucional configurado por los arts. 11 CADH y 75, inc. 22, CN	197
5.1.2.	La dignidad de la persona humana: la filosofía como saber subalternante que alumbra su conceptualización	199
5.1.3.	Los derechos humanos como medios para el cumplimiento de los fines existenciales del hombre que fincan en su dignidad	204
5.1.4.	El principio de juridicidad como expresión de la <i>nomocracia</i> griega, corolario de la dignidad de la persona humana	206

- 5.1.5. La dimensión política de la persona (*zoon polytykon*) como componente ontológico de la naturaleza humana y el “gobierno abierto” 208
- 6. El “gobierno abierto” como refundación del espacio público y político, del “mundo”, del “*inter homines vivere*”, del “*inter-esse*”, como plaza pública... 212
- 7. Los frutos del “gobierno abierto” como “*bienes públicos*” 213
- 8. Epílogo ¿“Gobierno abierto” para ciudadanos o para personas...? 215

### III. PARTE ESPECIAL 221

#### A. Aspectos que perfilan la metáfora del Gobierno Abierto.

- Antecedentes normativos e institucionales 223
- 1. La experiencia de Gobierno Abierto en la República Argentina 225
- 2. Gobierno Abierto en la provincia de Buenos Aires 236

#### B. El Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires en formato de Gobierno Abierto 241

- 1. Transparencia 244
  - 1.1. Acceso a la Información: Las Memorias del MPBA, Informes y Estadísticas 244
  - 1.2. El Centro de Información Jurídica (CIJur)

como instrumento comunicacional interno y del MPBA con el medio	245
1.2.1. La plataforma digital del CIJur y sus componentes estratégicos	246
a) El buscador de dictámenes y resoluciones del Procurador	250
b) Fichas técnicas de dictámenes	252
c) Noticias institucionales	252
d) Noticias jurídicas y académicas	253
e) Repositorio de artículos de doctrina	254
f) Cuadernos Temáticos de dictámenes	255
g) Otras secciones del CIJur	260
1.2.2. Repositorio de Semanarios	261
1.2.3. Actividades de extensión y transferencia: cocreación con actores académicos e institutos externos y la participación de la comunidad	262
a) Congreso Internacional de Derecho Administrativo: "Desafíos para el Ministerio Público en el marco de las previsiones constitucionales, administrativas e internacionales"	263
b) Congreso Internacional de Derecho Administrativo "Desafíos e Institutos del Derecho Administrativo de cara al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Una mirada	

	desde el Federalismo, con especial referencia a la jurisprudencia de la Corte IDH y de la CEDH”	266
1.2.4.	Sala de conferencias y mesas redondas	268
1.3.	Unidad en la Diversidad	269
1.4.	Mapa Interactivo de Acompañamiento a las Víctimas (MIAV)	271
1.5.	Asistente Virtual del Ministerio Público “Vicky”	272
<b>2.</b>	<b>Integridad Pública</b>	275
2.1.	Rendición de Cuentas	275
2.1.1.	Gestión Financiera	276
2.1.2.	Honorarios - Justicia de Paz Letrada	277
2.1.3.	Auditoría	278
2.2.	Régimen de Declaraciones Juradas	280
2.2.1.	Evolución de la presentación de la DDJJ en el período 2017-2022	282
2.3.	Código de Ética del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires	288
2.4.	Fortalecimiento y jerarquización de las áreas de Control disciplinario y Enjuiciamiento	291
2.5.	Implementación del Registro de Violencia Institucional (RVI)	293
<b>3.</b>	<b>Innovación Abierta y Participación</b>	297
3.1.	Programa MPBA 2050	297
3.1.1.	Proyectos destacados del MPBA 2050	303

a) Expediente electrónico administrativo	303
b) Gestión de la relación con el ciudadano: el CRM del Ministerio Público	304
c) Metodologías Ágiles	307
d) SIMP Videollamadas	308
e) Investigación Penal Preparatoria Electrónica	311
f) Otros proyectos	325
3.2. Implementación del Registro Único de Dependencias y Oficinas (RUDO)	325
3.3. Nuevo Portal Web del MPBA	326
<b>4. Cocreación o Colaboración</b>	<b>328</b>
4.1. Convenios de colaboración	328
4.2. Reuniones de la mesa de trabajo de prevención de delitos rurales	337
4.3. Observatorio del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires sobre las personas privadas de la libertad en dependencias del Servicio Penitenciario y de la Policía de la provincia de Buenos Aires	338
4.4. Programa Casas de Justicia	339
4.5. Compatibilización de Estadísticas	340
4.6. Interoperabilidad con el sistema de gestión de la Suprema Corte	340

4.7. Integración informática con el Ministerio de Seguridad de la provincia	342
4.8. Cooperación con el Patronato de Liberados	342
4.9. El MPBA en las escuelas	343
4.10. El MPBA en barrios con población en situación de vulnerabilidad	347
4.11. Proyectos interagencias en materia de Política Criminal	350
4.12. Asistencia a las Víctimas	354
4.13. Estafas Digitales	356







# **[ I. PALABRAS DE PRESENTACIÓN ]**

PRESENTACIÓN

ERNOABIERTO  
RTOGOBIERNO  
**GOBIERNOABI**  
ERNO**ABIERTO**  
GOBIERNOABIE  
ABIERTOGOBIE  
GOBIERNOABI  
ABIERTOGOBIE  
GOBIERNOABI



**Julio M. Conte-Grand**

Procurador General  
ante la Suprema Corte  
de Justicia de la Provincia  
de Buenos Aires



## I. PALABRAS DE PRESENTACIÓN

### Un caso de Gobierno Abierto en el Poder Judicial

El presidente de Estados Unidos, Barack Obama, promulgó el 21 de enero de 2009 el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto, que define algunos contenidos de los capítulos integrantes del concepto de Gobierno Abierto<sup>1</sup>, y, desde entonces, cobró impulso este paradigma de gestión en el ámbito público.

La noción de Gobierno Abierto se vincula con la idea de innovación tecnológica, pero no se agota en este concepto, en tanto alude en rigor a la apertura de la gestión de la cosa pública y a la materialización de ciertos mecanismos de participación ciudadana en esa gestión.

1. La CEPAL entiende por Gobierno Abierto "como un conjunto de políticas y estrategias en materia de transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas e integridad". (<https://www.cepal.org/es/temas/gobierno-abierto/acerca-gobierno-abierto>)

“ ...la idea de Gobierno Abierto vertebra el plan estratégico institucional del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires. ”

Se reconocen cuatro tópicos constitutivos del Gobierno Abierto, a saber, la **transparencia**, la **cocreación o colaboración**, la **participación** y la **integridad**. Esta referencia a los capítulos básicos que constituyen el gobierno abierto tiene innegable aptitud descriptiva en sí misma, pero, a su vez, posee un grado significativo de generalización.

La estructura de un Gobierno Abierto no responde a un modelo único, asimilable a cualquier caso y situación; dependerá del formato y fines institucionales, del contexto socio cultural y del momento histórico en el que se planifica e implementa.

Por el caso, la idea de Gobierno Abierto vertebra el plan estratégico institucional del Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires. Es ilustrativo describir algunos de los proyectos que se vienen implementando en el contexto de los diferentes capítulos de Gobierno Abierto.

En vinculación con el eje de la **Transparencia** se han desarrollado distintas actividades orientadas al fortalecimiento del acceso a la información.

En forma anual se publica en el portal institucional distintos informes

estadísticos y de gestión con el objeto de brindar información confiable, oportuna y útil para dar publicidad a los actos de gobierno, incrementar la rendición de cuentas a la ciudadanía y mejorar la capacidad de respuesta del organismo. Desde el año 2017, se publica una memoria anual que refleja lo actuado por la Procuración General y las tres áreas de gestión que componen al Ministerio Público. A su vez, se publican informes que versan sobre distintas temáticas especializadas que constituyen ejes centrales de política criminal (<https://www.mpba.gov.ar/informesregistrosyestadisticas>).

En diciembre de 2018 se creó el Centro de Información Jurídica (CIJur), una plataforma digital desarrollada por el MPBA, que contiene información jurídica e institucional. Se trata de un espacio digital que presenta las novedades más relevantes de los distintos departamentos judiciales de la provincia de Buenos Aires, en virtud de los procesos en los que intervienen Fiscales, Defensores y Asesores del Ministerio Público (<https://cijur.mpba.gov.ar/>)

Desde el año 2019 se publica anualmente un libro orientado a acercar a la ciudadanía en general y a quienes forman parte del sistema judicial, artículos de doctrina y experiencias de gestión que resulten genuinos aportes al debate para el fortalecimiento institucional del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires ([latam.ijeditores.com/](http://latam.ijeditores.com/)).

Existe habilitado, por otra parte, un Mapa Interactivo de Acompañamiento a las Víctimas (MIAV), una plataforma en la que se indican

ubicaciones y referentes de los principales organismos (municipales, provinciales o nacionales) competentes en la materia: oficinas de género municipales receptoras de derivaciones de la línea telefónica 144, comisarías de la mujer, servicios locales y zonales, Centros de Asistencia a la Víctima (CAV) dependientes del Ministerio Público, CAVAJ, CAJ, jefaturas regionales de la Dirección General de Cultura y Educación, Centros del Ministerio de Salud provincial, Asesorías de Menores e Incapaces y Casas de Justicia del Ministerio Público. A la información se accede por los 20 departamentos judiciales de la provincia de Buenos Aires y por organismos en particular; también se indican detalladamente las distancias y medios de transporte disponibles desde la ubicación asignada ([www.mpba.gov.ar/miav](http://www.mpba.gov.ar/miav)).

Se encuentra activo un Asistente Virtual del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires, denominado “Vicky”, primer chatbot del Poder Judicial a nivel nacional, es parte del proyecto de omnicanalidad que se enmarca en el programa de transformación digital del organismo, a través del cual se han instalado, también, turneras en las oficinas de la defensa pública civil para mejorar la atención presencial y se ha desarrollado un sistema informático para detectar oportunidades de mejora del servicio.

En cuanto a la **Cocreación o Colaboración**, como uno de los cinco grandes proyectos de gestión del plan estratégico del Ministerio Público es el Programa MPBA 2050, que consiste en una usina de ideas de alta tecnología orientada a la mejora continua e innovación

institucional del servicio de justicia. Para ello, se vale de la aplicación de tecnología (Inteligencia Artificial, tecnologías de análisis de datos, entre otras) y de modernas técnicas de gestión (tal es el caso del Consumer Experience, Scrumban, o del diseño de servicios orientados a las personas).

Entre otros proyectos implementados se destacan el Expediente Electrónico Administrativo, Investigación Penal Preparatoria Electrónica, CRM del Ministerio Público, Programas de Metodologías Ágiles, SIMP Videollamadas y SIMP (Sistema Informático del Ministerio Público) Investigación Criminal.

En relación al concepto de **Participación** pueden referirse, en síntesis, los Convenios de cooperación con municipios (convenios marco de colaboración y convenios específicos de capacitación, información estadística y cooperación tecnológica, todos con el propósito general de trabajar coordinadamente, en el ámbito de competencia respectivo, en pos de la optimización del ejercicio de las funciones, teniendo en miras el bien común de la comunidad local), reuniones de la mesa de trabajo de prevención de delitos rurales (que el MPBA integra desde el 26 de julio del 2017), Convenios con el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad sexual de la provincia de Buenos Aires Programa Casas de Justicia (que ofrecen importantes servicios a la comunidad; ponen a disposición de la población un centro de solución alternativa de conflictos, principalmente en cuestiones familiares y vecinales; brindan a los más necesitados un

especializado asesoramiento jurídico y una respuesta institucional centralizada; se erigen como referentes comunales y nexos institucionales promoviendo la integración social y el trabajo en red de las diferentes organizaciones; difunden, educan y concientizan en derecho a los habitantes de la localidad; protegen intereses públicos y comunales; y brindan contención a los ciudadanos al momento de enfrentar controversias legales), creación de un Observatorio del MPBA sobre las personas privadas de la libertad en dependencias del Servicio Penitenciario y de la Policía de la provincia de Buenos Aires, cooperación con el Ministerio Público Fiscal de la Nación en materia de narcocriminalidad, firma de un Convenio de Colaboración Institucional con el Colegio de Abogados de la provincia de Buenos Aires, Integración informática con el Ministerio de Seguridad de la Provincia, desarrollo de los Programas MPBA en las escuelas y MPBA en barrios con población en situación de vulnerabilidad.

En materia de **Integridad** son relevantes los proyectos destinados a modificar el Régimen de Declaraciones Juradas (determinando la renovación anual de las declaraciones juradas patrimoniales, su carga digital por parte de los agentes del MPBA alcanzados y su remisión telemática, suscripta con firma digital, al Registro de Declaraciones Juradas Patrimoniales, la incorporación de un extracto público de la declaración, que den cuenta de ciertos aspectos patrimoniales y de situaciones que pudieren generar conflictos de intereses, sin contener precisiones que pudieren afectar su derecho a la privacidad o su seguridad), la vigencia del Código de Ética del Ministerio Público



de la provincia de Buenos Aires, el fortalecimiento y jerarquización de las áreas de Control Disciplinario y Enjuiciamiento, la modificación del régimen de Auditoría (incorporando un plan anual, auditorías ex-ante y ex-post, concomitantes e imprevistas, bajo un esquema de auditoría integral).

En las siguientes páginas se intentará mostrar de un modo más exhaustivo y analítico—tanto desde la conceptualización dogmática del instituto como desde los diversos antecedentes que lo contextualizan y expresan—, cómo el Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires ha interpretado la metáfora del Gobierno Abierto desde 2017 a la fecha.



## **( II. PARTE GENERAL )**

PARTE GENERAL

ERNOABIERTO  
RTOGOBIERNO  
GOBIERNOABI  
ERNOABIERTO  
GOBIERNOABI  
ABIERTOGOBIE  
GOBIERNOABI  
ABIERTOGOBIE  
GOBIERNOABI



**II.A. Morfología del Ministerio Público.  
Entre la acción y el juicio: el equilibrio  
como clave de bóveda institucional.  
Con especial referencia al MPBA**

POR JULIO M. CONTE-GRAND





## Morfología<sup>2</sup> del Ministerio Público. Entre la acción y el juicio<sup>3</sup>: el equilibrio como clave de bóveda institucional. Con especial referencia al MPBA

### 1. Introducción. El Ministerio Público. Definición legal y composición

Conforme lo regulado por la Ley N.º 14.442 de la provincia de Buenos Aires (ley del Ministerio Público) el “Ministerio Público es el cuerpo de Fiscales, Defensores Oficiales y Asesores de Incapaces que, encabezado por el Procurador General, actúa con legitimación plena en defensa de los intereses de la sociedad y en resguardo de la vigencia equilibrada de los valores jurídicos consagrados en las disposiciones constitucionales y legales” (art.1); está encabezado “por el Procurador General quien ejerce la

2. Utilizamos el término morfología en el sentido aristotélico propio de la teoría hilemórfica (sobre las formas sustanciales aplicables a las instituciones; v. CONTE-GRAND, Julio Marcelo, *Tratado de Derecho Civil y Comercial*, 2ª. Edición, Tomo I, Thomson Reuters LA LEY, Ciudad Autónoma de Bs. As., 2018, ps. 116 y ss.; SÁNCHEZ HERRERO, Andrés (Director), SÁNCHEZ HERRERO, Pedro (Coordinador); asimismo, CONTE-GRAND, Julio M., “El orden público y las instituciones”, publicado en diario La Nación, ejemplar del 23 de diciembre de 2021.

3. Tomamos la locución de CARNELUTTI, Francesco; *Sistema de Derecho Procesal Civil*, Tomo II, trad. Alcalá-Zamora y Sentís Melendo, Tomo II, Buenos Aires, 1944, ps. 50 a 55.

*superintendencia sobre los demás miembros del Ministerio Público conforme el artículo 189 de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires” y “...se compone por el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público de la Defensa como áreas funcionalmente autónomas” (art. 2).*

*Esta institución, según la norma de la referencia, “es parte integrante del Poder Judicial y goza de la autonomía e independencia que le otorga la Constitución para el debido cumplimiento de sus funciones, su organización es jerárquica y está regida por los principios de: unidad, flexibilidad y descentralización” (art. 3).*

## **2. Tras la esencia de la institución del Ministerio Público**

¿Hay, más allá de las manifestaciones fenomenológicas históricas y variables según los diferentes regímenes constitucionales y legales que perfilan diferencialmente la institución del Ministerio Público, una estructura metafísica del instituto que constituya la esencia subyacente del instituto examinado, común a todas sus manifestaciones...?<sup>4</sup>

Desde una mirada comparatista, se advierten distintos modos de estructuración de la institución y diferentes cuestiones que estas plantean<sup>5</sup>.

---

4. Inspiramos este abordaje del objeto de estudio en la Introducción que efectúa SPENGLER en su obra *La decadencia de Occidente*, en la que se pregunta si existe una estructura metafísica común que explica los diferentes hechos o fenómenos históricos a los que no cabe considerar según el principio de causalidad, propio de las matemáticas que conduce a una ordenación naturalista sino según las leyes de la historia y de la cronología determinadas por el “sino” que conduce a una ordenación histórica (v. SPENGLER, Oswald, *La decadencia de Occidente*, Tomo 1, Espasa-Calpe, SA, Madrid, 1966, ps. 1 a 31).

5. V. Programa interactivo de conferencias en video en Programa\_Congreso-MPBA-IIDA\_interactivo\_videos-web.pdf



Estas diversas fisonomías<sup>6</sup> parecen reconocer un sustrato común más allá de las fronteras nacionales de los diversos regímenes jurídicos y políticos en una mirada tanto sincrónica como diacrónica, a lo largo de la historia del instituto en sus diferentes concreciones geográficas.

Y es tras esa esencia que emprendemos nuestro itinerario de búsqueda intelectual y científica, —no exento seguramente de peripecias y dificultades— con el objeto de encontrar respuestas que muchas veces los textos positivos no pueden proporcionar, una vez que se autonomizan de los contextos históricos, sociológicos y axiológicos en los que encuentran raigambre. Porque la configuración típica de la institución según los diferentes regímenes, lugares y períodos históricos presenta afinidades morfológicas con las formas todas de una cultura determinada que la hacen dependiente de esa cultura y de esas circunstancias.<sup>7</sup>

La elucidación de esa esencia nos permitirá encontrar el “*punto de equilibrio*” entre lo que consideramos “*presuntas antinomias*” que se suelen presentar en la realidad del Ministerio Público, es decir, posibilitará realizar un justo balance “*entre el interés de la parte y del juez, entre la acción y el juicio, entre la unidad y la diversidad de las funciones fiscal, tutelar y la defensa; entre los poderes y prerrogativas del Estado y los derechos y garantías de los particulares, así como también entre los*

---

6. No se nos escapa la dificultad de aplicar un enfoque realista a realidades jurídico-positivas, es decir, perfiladas por normas positivas y variables, pero lo cierto es que toda caracterización jurídico positiva no puede escapar a la naturaleza de las cosas, es decir al objeto regulado, que es el que en definitiva trasuntaría esta esencia si bien con modulaciones “accidentales” propias.

7. V. SPENGLER, ob. cit., tomo 1, p. 26.

*derechos de los particulares en aparente conflicto*”. Finalmente, la aludida esencia pondrá en perspectiva paradigmas como el rígido culto de la ley formal como fuente casi exclusiva de la competencia que, en el Estado Constitucional de Derecho, resultan anacrónicos, disvaliosos desde el punto de vista dialéctico y que deben ser superados.

### **3. El resguardo de la vigencia equilibrada de los valores jurídicos consagrados en las cláusulas legales y constitucionales como finalidad del Ministerio Público. Sucinta aproximación a la noción de equilibrio**

La noción de equilibrio se encuentra explícitamente consagrada en el art. 1.º de la Ley N.º 14.442 de la provincia de Buenos Aires, supra citada, a cuyo tenor “*El Ministerio Público es el cuerpo de Fiscales, Defensores Oficiales y Asesores de Incapaces que, encabezado por el Procurador General, actúa con legitimación plena en defensa de los intereses de la sociedad y **en resguardo de la vigencia equilibrada de los valores jurídicos consagrados en las disposiciones constitucionales y legales***” (lo resaltado no está en el original). Tal como el texto legal traído lo recepta, la referida noción de equilibrio puede ser abordada desde diferentes perspectivas; es un imperativo que atraviesa todos los órdenes de relación posibles de la institución, todas sus facetas.

#### **3.1. El equilibrio como virtud**

Desde la filosofía, ARISTÓTELES parece referir a este concepto al explicar la virtud humana, cuyo análisis ocupa la mayor parte de sus tres

Éticas, y que, en definitiva, define como un “justo medio entre dos extremos viciosos”. Expresa ARISTÓTELES, citado por FRAILE: “En toda cantidad continua y divisible pueden distinguirse tres cosas, el más, el menos y lo igual. Lo igual es una especie del término intermedio entre lo mucho y lo poco, entre el exceso y el defecto. El medio, cuando se trata de una cosa es el punto que se encuentra a igual distancia de los dos extremos, el cual es uno y mismo en todos los casos. Pero cuando se trata del hombre, el medio es lo que no peca ni por exceso ni por defecto y esta medida dista mucho de ser una, ni la misma para todos los hombres.” Según el filósofo, dado lo fluctuante de los actos y de la materia, sobre la que versa la Ética y de su sujeción a las más variadas circunstancias, es imposible establecer un medio matemático riguroso en la mayor parte de las virtudes, porque excepto en la justicia conmutativa, no se trata de un medio exacto en sí mismo, sino por relación a las personas. Por esto, —remarca— en la Ética no puede exigirse la misma exactitud que cabe en otras ciencias. Aristóteles deja la determinación concreta del medio proporcional de las virtudes morales a la experiencia y al juicio prudente de un varón sensato que discurra rectamente. Pero indica que hay acciones morales en las cuales no cabe establecer ningún medio proporcional.<sup>8</sup> Define más adelante, a la virtud, como “Un hábito adquirido, voluntario, deliberado, que consiste en el justo medio en relación a nosotros tal como lo determinaría el buen juicio de un varón prudente y sensato juzgando conforme a la recta razón y a la experiencia”.<sup>9</sup>

---

8. V. FRAILE, Guillermo, *Historia de la filosofía*, tomo 1, Grecia y Roma, Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid 1982, p. 525.

9. *Ibidem*, p. 527.

### 3.2. El equilibrio desde el enfoque sistémico

Nótese cómo la perspectiva del equilibrio, asimilable a la definición de virtud en Aristóteles, contrasta con la mirada que desde otras ramas científicas se aportan; así por ejemplo, de la homeostasis, planteada primero por la biología y luego por el enfoque sistémico de las instituciones; la homeostasis, como explica Viktor E. FRANKL, es un equilibrio interno, una condición interna, un principio propio de la biología que no tiene en cuenta la libertad y la responsabilidad del hombre, lo que FRANKL denomina su cualidad autotrascendente (autocomprensión ontológica prerreflexiva), y que considera la esencia de la existencia humana, en tanto lleva al hombre buscar un sentido al mundo exterior a sí y a sus semejantes.<sup>10</sup>

Ciertamente, el equilibrio del derecho no puede ser tampoco un equilibrio matemático porque, como sostiene TOLLER, la aplicación de la lógica no significa que el derecho sea matemática; así, la resolución de conflictos de derechos (que estima son aparentes) reclama de la *prudentia iuris*.<sup>11</sup>

### 3.3. La noción de equilibrio como “justo balance” en la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos

---

10. V. FRANKL, Viktor E., *El hombre en busca de su sentido último*, Paidós, Buenos Aires, 2011, ps. 103 a 104, 136, 138 y 184.

11. V. TOLLER Fernando M. “La doctrina de los conflictos de derechos frente al principio de no contradicción” en ALONSO, Juan Pablo, RABBI -BALDI CABANILLAS, Renato, Coords., *Argumentación, Derechos Humanos y Justicia*, Astrea, AAFD- DPI Cuántico, ps. 397 a 399.

La noción de equilibrio como “*justo balance*” constituye un leitmotiv que parece atravesar la jurisprudencia de la Corte Europea de Derechos Humanos en diversas temáticas, así por ejemplo, al resolver aparentes conflictos de derechos.<sup>12</sup>

### 3.4. El equilibrio como clave de bóveda institucional

Desde otro ángulo, si aceptamos la sugerente tesis de SPENGLER sobre las afinidades morfológicas que se verifican entre las formas todas de una cultura, es decir, entre el derecho, el arte, la política, la filosofía, las matemáticas, la arquitectura etc.<sup>13</sup>, podemos representar al equilibrio como la “*clave de bóveda*” de una estructura, sea esta física o jurídico- política, es decir, también como el sostén de un sistema o institución.<sup>14</sup>

### 3.5. El equilibrio y su vínculo con la noción de orden

El concepto de equilibrio también parecería vincularse con la noción de orden. Este puede ser definido como “*...una relación entre varias cosas, distintas y desiguales, pero con alguna conveniencia entre ellas, que se relacionan, ante todo, con algo único y primero, o sea, con un*

---

12. v. Guía sobre el art. 10 CEDH [libertad expresión], actualizada al 30 de abril de 2021; también, CEDH, sentencia del 9-6- 2022, demanda N° 15567/20, in re “*Xavier Lucas c. France*”, comunicado de prensa N.º 186, sobre el justo equilibrio que debe existir entre los requisitos formales para presentar un recurso judicial y el derecho de acceso a la justicia, entre muchísimas otras.

13. V. SPENGLER, Oswald, ob. cit., tomo 1, ps. 1 a 31.

14. V. KISSINGER, Henry, *Mis memorias*, Editorial Atlántida, S.A. Buenos Aires, Argentina, 1979, ps. 51 y 58 y ss.

*principio, según un antes y un después, o según más o menos; de suerte que la correlación o coordinación entre sí de los distintos miembros de cada orden es secundaria, y depende de la relación primordial de todos ellos respecto del principio primero o máximo, dentro de ese orden”*.<sup>15</sup>

Resalta RIOFRÍO-MARTINEZ VILLALBA que la propia noción de orden reclama la existencia de un principio ordenador. Señala este filósofo del derecho que los principios ordenadores pueden ser reales o lógicos (de mera razón). Los reales se basan directamente en la realidad de las cosas y comprenden las cuatro causas clásicas (material, formal eficiente y final). Dentro de estas adquiere fundamental importancia la causa fin en tanto la esencia del orden proviene del fin. No hay orden sin fin.<sup>16</sup>

Para SANGUINETTI, el orden supone la multiplicidad de los entes y su mutua distinción. Si las cosas se confundieran en la identidad, no habría orden sino caos, mezcla indeterminada. En tal sentido señala que el orden requiere dos cosas: la distinción de los ordenados y la comunicación de los distintos con el todo.<sup>17</sup>

Con cita de Santo Tomás de Aquino, señala que en las cosas existe un apetito natural de alteridad, de ser “*otras*” o *distintas en medio de la*

---

15. RAMÍREZ, Santiago, *De ordine placita quaedam thomistica*, Salamanca, San Esteban, 1963, p. 16, citado por RIOFRÍO MARTÍNEZ-VILLALBA Juan Carlos, “*Unidad y orden metafísicos del ordenamiento jurídico*”, en *Dikaion*, 23-2 (2014), ps. 299-326. DOI:10.5294/dika.2014.23.2.5.

16. RIOFRÍO MARTÍNEZ VILLALBA, ob. cit., p. 320

17. SANGUINETTI, Juan José, “El orden en la filosofía cristiana”, ponencia presentada en el Primer Congreso Mundial de Filosofía Cristiana, Sociedad Católica Argentina de Filosofía, Córdoba (Argentina) 1981, ps. 1411/1419.

*multitud: “los muchos se gozan en la alteridad y en la separación”. Colaciona SANGUINETTI al Aquinate quien consideraba que en entre todas las cosas existe como una “amistad” metafísica connatural, que es su mutua afinidad, su recíproca complementariedad.<sup>18</sup>*

*Explica que “tres son las dimensiones que integran la realidad de las cosas: toda criatura subsiste en su ser, tiene una forma por la que se determina en una especie, y posee un orden hacia otra cosa. Esse, forma y ordo son como tres jalones de la criatura, que señalan su total asentamiento en la realidad. Por el ser la cosa es substancia, adquiere consistencia real; por la forma su subsistencia en el ser se mide y se discierne según una modalidad particular; por el orden, en fin, las cosas se relacionan unas con otras y tienden a las perfecciones que están fuera de ellas mismas.”*

Remarca que para Santo Tomás el orden es la disposición de un conjunto múltiple según un criterio de prioridad y posterioridad. En otras palabras, podemos establecer un orden entre varios solo si conocemos qué ha de ser antecedente y consecuente, no en un sentido exclusivamente temporal o espacial, sino en muchos casos según una prioridad de naturaleza. La relación de *prius* y *posterius* es la específica del orden como tal. Pero la prioridad se toma de un *principio*, pues lo que decide si algo se sitúa antes o después, si es más o menos importante, más o menos perfecto, es un principio que sirve como punto absoluto de comparación. El principio es factor generador de orden. Y en un proceso dinámico, ese principio es la causa final.<sup>19</sup>

---

18. Ídem.

19. Ídem.

En definitiva, el equilibrio aparecería como una consecuencia del orden, de la correcta disposición de las cosas según un principio ordenador que es la causa final.

### 3.6. El equilibrio como noción que permite diversas significaciones analógicas

Estas aproximaciones al concepto de equilibrio ciertamente no agotan el espectro posible de significaciones analógicas, pero nos permiten efectuar una virtual propedéutica a la institución del “ministerio público” bajo estudio, cuyos principales aspectos, —y rol que a nuestro criterio desempeña como “*punto de equilibrio institucional*”—, a continuación desarrollaremos.

### 3.7. El equilibrio como herramienta para la resolución de presuntas antinomias

#### 3.7.1. La relación entre el bien común vs. el bien particular: el criterio ordenador de la ecuación “*prerrogativas estatales vs. garantías individuales*”

La razón de ser del Ministerio Público es la defensa del interés general, del interés social, *en clave jurídica*, es decir, su finalidad se reconduce a asegurar el afianzamiento del orden jurídico y la vigencia irrestricta de la juridicidad.



No cabe albergar dudas que la vigencia irrestricta de la juridicidad es una de las condiciones que integra el bien común, causa fin del Estado.<sup>20</sup>

Recordemos que el bien común es el conjunto de condiciones de toda índole, espirituales, materiales, morales, jurídicas, religiosas, económicas, de infraestructura, etc., que posibilitan a las personas y a los cuerpos intermedios la realización de sus fines existenciales propios, en libertad y bajo su propia responsabilidad.<sup>21</sup>

Es el ordenamiento jurídico el que permite la convivencia organizada y civilizada de la comunidad. Sobre la base de considerar que el bien común se integra con la juridicidad, con el ordenamiento jurídico, tanto Aristóteles como Santo Tomás de Aquino consideraban al Estado como “*la creación más destacada de la razón humana*” porque permite asegurar un mínimo ético de convivencia humana.<sup>22</sup>

---

20. V. COMADIRA, Julio R., *Procedimientos Administrativos. Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, Anotada y Comentada*, La Ley, Provincia de Bs.As., 2002, p. 50.

21. El bien común no es la suma de bienes individuales alcanzados por los distintos miembros de la sociedad, sino que es el conjunto de condiciones de toda índole que hacen posible el bien individual. Lo mismo que la sociedad, el bien común posee una realidad propia de carácter supraindividual y duradera, si bien no tiene otra razón última de ser que los miembros individuales de la sociedad. El bien común es ontológicamente una realidad propia del todo social que hace posible a los miembros de la sociedad, la existencia plenamente humana (MESSNER, Johannes, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, Ediciones Rialp, Madrid, 1967, ps. 204 a 205).

22. MESSNER, Johannes, *Ética social, política y económica ...*, cit., ps. 857 y ss. Expresa este autor: “Como comunidad que tiene su fundamento en los fines existenciales del hombre el Estado forma parte del orden ético y es un valor de ese tipo. Forma parte de la realidad de la plenitud de la naturaleza humana, su función del bien común forma parte de la responsabilidad moral de la persona humana. El Estado como comunidad lleva pues consigo la dignidad de los seres morales. Y puesto que sus funciones, son fundamentales para la satisfacción de las funciones humanas, culturales y vitales, su valor en relación con los valores particulares dentro esta esfera es el más amplio; por consiguiente, un valor moral del más alto rango. Santo Tomás de Aquino no vacila en designar al Estado, lo mismo que Aristóteles, como la creación más destacada de la razón humana, y en asignar, por consiguiente, a la política el lugar más elevado entre todas las artes.”

Las justas exigencias del bien común en materia de juridicidad serán las que permitirán arbitrar el equilibrio entre derechos y garantías de las personas y los poderes (prerrogativas) del Estado. Es decir que el Ministerio Público tiene a su cargo el cuidado de una parcela del bien común, la juridicidad preservando los derechos de las personas y el interés general, social o público.

Este equilibrio ciertamente implicará el establecimiento de un justo balance entre los derechos individuales, humanos o fundamentales y las exigencias del bien común que siempre son actuales y dinámicas.

Vemos entonces como este necesario equilibrio que requiere tomar en cuenta elementos aparentemente opuestos (exigencias del interés de todos, del interés público, patrocinadas por el poder estatal como gerente del bien común vs. el interés particular), se erige en *forma operativa* de la institución que examinamos. La ecuación derechos vs. poder presente en toda la dinámica estatal y sobre todo, en la administrativa, se proyecta sobre el proceso judicial *en formato de regla de equilibrio*, como morfología de la actuación judicial del Ministerio Público. Traza el camino a seguir por esta institución para la realización de la justicia del caso.<sup>23</sup>

---

23. Una aplicación concreta de esta regla de armonización de derechos es la manda del art. 2 de la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, que impera la introducción de "ajustes razonables", esto es de las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad, el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, de rango constitucional en nuestro país (v. Ley N° 27.044).

Pero nótese que, si se ahonda en el análisis, la antinomia u oposición en puridad es aparente. Porque las nociones de bien particular y de bien común en puridad no se excluyen, la primacía del bien particular no implica “*la derrota del bien común*”, ni viceversa. Porque en tanto el bien común es el que posibilita el bien individual, el bien individual jamás puede lograrse a expensas del bien común o prescindiendo del bien común.<sup>24</sup>

En efecto, como explica MESSNER, el bien de la comunidad y el bien de sus miembros se encuentran en una estrecha relación de dependencia, pero son de especie diferente.<sup>25</sup>

El bien común consiste en los presupuestos condicionados por la cooperación social que hacen posible a los miembros de la sociedad, el cumplimiento de sus tareas propias fundadas en los fines existenciales, en libertad y bajo su propia responsabilidad. El bien del todo social es una realidad supraindividual y el bien de la persona humana es una realidad suprasocial.<sup>26</sup>

---

24. Este aparente combate se da también en los supuestos conflictos de derechos entre los particulares según se explica infra (V. TOLLER Fernando M. “La doctrina de los conflictos de derechos frente al principio de no contradicción” en ALONSO, Juan Pablo, RABBI -BALDI CABANILLAS, Renato, Coords., *Argumentación, Derechos Humanos y Justicia*, Astrea, AAFD- DPI Cuántico, ps. 397 a 399).

25. MESSNER, ob. cit., ps. 232 a 233. Explica SACHERI al respecto, que el hombre tiende a la vida social como un medio absolutamente indispensable para el logro de la realización personal. El bien individual de cada miembro de la comunidad y el bien de esta última como un todo, difieren formalmente entre sí y no según una diferencia cuantitativa. Cada persona tiene razón de parte, en ese todo que es la sociedad. Y así como el bien y la operación propia de cada parte no se identifica con el bien y la operación del todo, así también el de cada individuo difiere esencial y específicamente del de la sociedad, llamado bien común. Entre el bien llamado individual, particular o singular, y el bien común existe una diferencia de naturaleza, pues hay bienes que son individuales por su propia naturaleza, mientras que otros son comunes en sí mismos. En otras palabras, algunos no pueden ser poseídos y participados más que por una sola persona, mientras otros son apropiables y participables por muchas personas, en forma ilimitada (v. SACHERI, ob. cit., ps. 188 a 189).

26. Ídem nota anterior.

El equilibrio entre los derechos y garantías y el poder se consagra y refleja en nuestra Constitución Nacional, a través de las relaciones que se establecen entre la parte dogmática y la orgánica de la Constitución. Y resulta magníficamente expresado por el art. 32 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), relativo a la necesaria correlación entre Deberes y Derechos, a cuyo tenor “2. *Los derechos de cada persona están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática.*”

Este artículo que reviste rango constitucional al ser receptado, el tratado que lo contiene, por el art. 75, inc. 22, CN, marca el camino a seguir a todos los operadores jurídicos, incluido, por cierto, el Ministerio Público.

### 3.7.2. Una segunda antinomia: ¿cómo lograr el justo punto de equilibrio en los conflictos entre diversos derechos de los particulares?

CASSAGNE, con cita en nota a pie de página, de un trabajo de Fernando TOLLER (“Refutaciones lógicas a la teoría de los conflictos de derechos”) remarca que el llamado conflicto de derechos, aparte de afectar el principio de no contradicción, no tiene en cuenta que los principios generales juegan un rol armónico dentro del sistema jurídico y que no hay jerarquías dogmáticas predeterminadas de derechos, sean positivas o naturales (con excepción del derecho a la vida y sus derivaciones); acota que el desplazamiento de un principio general por otro no debe ser un acto de puro voluntarismo judicial o doctrinario sino de ponderación de los

distintos valores en juego en el caso, conforme a las exigencias de la razonabilidad práctica. Observa CASSAGNE que los derechos no se encuentran en conflicto *a priori*, y que resulta necesaria su armonización mediante un método adecuado que permita ponderar y reflexionar con sentido práctico para arribar a una decisión justa.<sup>27</sup>

En similar línea parece encontrarse MESSNER quien considera que la unidad interna del orden jurídico no excluye el aparente conflicto de derechos y deberes jurídicos. La razón está en la defectuosa intuición de las particulares relaciones entre las que han de aplicarse los principios morales generales del derecho. Es tarea de la ética jurídica -explica este filósofo-, con ayuda de su criterio del derecho (principio jurídico supremo) indicar el camino para solucionar tales conflictos. El criterio de los fines esenciales de la vida humana da como principios para la solución de tales conflictos, los siguientes:

1. tienen precedencia los derechos que protegen bienes de orden más alto, bienes con superior fin jurídico;
2. los derechos que protegen los bienes de orden inferior pueden tener, no obstante, precedencia, si en otro caso se perdiesen definitivamente esos bienes cuando son presupuesto indispensable para asegurar pos-

---

27. CASSAGNE, Juan Carlos, *Los grandes principios del derecho público*, Colección de Derecho Administrativo, Madrid, 2016, ps. 24 a 25. V. también TOLLER; Fernando "La doctrina de los conflictos de derechos frente al principio de no contradicción", *supra* citado.

teriormente los bienes superiores;

3. los derechos originarios e inalienables tienen precedencia frente a los contractuales y enajenables;

4. los derechos y deberes originarios fundados en el orden moral que hayan sido legalmente establecidos tienen precedencia sobre los derechos y deberes que se basen únicamente en el orden moral ya que es función del Estado delimitar los derechos naturales y establecerlos legalmente.<sup>28</sup>

En línea con los autores traídos, pensamos que los usualmente denominados “conflictos de derechos” en puridad, son conflictos “de intereses”.<sup>29</sup> Para CARNELUTTI, el interés es “una posición del hombre”, “la posición favorable a la satisfacción de una necesidad”.<sup>30</sup> Existen diversas tipologías de conflictos; así, existe conflicto entre dos intereses cuando la situación favorable a la satisfacción de una necesidad excluye la situación favorable a la satisfacción de una necesidad distinta. Cuando el conflicto de intereses se da entre dos personas distintas; puede verificarse en torno a toda clase de intereses; inmediatos o mediatos, individuales o colectivos. Con arreglo a esta última clasificación, el conflicto puede

---

28. MESSNER, Johannes, *Ética general y aplicada*, Rialp Madrid 1969, ps. 214 a 215.

29. V. CARNELUTTI, ob. cit., Tomo 1, p. 11

30. *Ibidem*, p. 11; explica así, que la posesión del alimento o del dinero es, ante todo, un interés, porque quien los posee, está en condiciones de satisfacer su hambre. Los medios utilizados para satisfacer la necesidad son los bienes: de tal suerte, para CARNELUTTI, “hombre y bien son los dos términos de la relación que denominamos interés”. El sujeto del interés es el hombre y el objeto del interés, es el bien.

perfilarse entre dos intereses individuales; entre un interés individual y uno colectivo; entre dos intereses colectivos.<sup>31</sup>

Estos intereses se harán valer a través de la pretensión procesal y en tanto estos resulten amparados por el derecho serán hechos prevalecer por el juez con fuerza de verdad legal. Pero, en definitiva, no son los derechos los que se encuentran en crisis, sino los intereses. Justamente, será el derecho, el orden normativo el que ordenará y armonizará estos intereses, generando la paz social.

#### **4. Abordaje diacrónico de la institución del Ministerio Público**

Desde una aproximación diacrónica del instituto que abstrae características generales de diversos modelos nacionales<sup>32</sup>, vemos que en un primer origen tiene a su cargo la defensa de los intereses generales, tanto “*del común*” como de los particulares del gobierno que en ese tiempo se funden en la figura del monarca, surge como consecuencia de la asunción por parte de la administración del ejercicio de la justicia.<sup>33</sup>

Con el perfeccionamiento del principio de la división de funciones del poder, la función del Ministerio Público exhibe una tendencia a inte-

---

31. *Ibíd.*, ps. 11 a 17.

32. SANTA CRUZ, José María, *El Ministerio Público en la Provincia de Buenos Aires - Centenario de su Organización*, Ed. Escuela de Artes y Oficios San Vicente de Paúl, La Plata, 1975, ps. 11 y ss.

33. *Ibíd.*

grar la judicial<sup>34</sup> en sentido amplio, más allá de su evolución a través de diferentes regulaciones normativas que pueden perfilarlo como un órgano extrapoder, en tanto tiende a administrar justicia conforme a derecho, pero *carece del atributo del poder decisorio* que tiene el juez en tanto este declara el derecho con autoridad de cosa juzgada. Tal, la diferencia específica de la función del ministerio público respecto de la jurisdicción en sentido estricto. El Ministerio Público solicita, reclama, “*requiere*”, la actuación de la ley que el juez realiza concretamente (sea cuando ejerce la acción pública, sea cuando dictamina o interviene de diversas formas en los procesos).

## 5. ¿Integra el Ministerio Público la función judicial?

Más allá de la opción constitucional o legal escogida por los textos positivos, es decir se lo incluya dentro de la función judicial (v.gr. provincia de Buenos Aires) o dependa de la administración (como en Francia) o constituya un órgano extrapoder o una cuarta función, al tener como finalidad el realizar el derecho en el caso concreto, como consecuencia del requerimiento fiscal, *confluirá siempre con la jurisdicción si bien sin la nota de esta de declarar el derecho con fuerza de verdad legal*, tendrá un rol ciertamente propedéutico, tendente a la realización de la justicia; esa será, como decimos *supra*, la diferencia específica pero

---

34. Con las modulaciones que presentan los diferentes regímenes constitucionales, como por ejemplo el francés al que imprime su particular fisonomía la peculiar interpretación francesa del principio de funciones del poder en el que hay un servicio de justicia, pero no propiamente una función judicial; congruente con ello el Ministerio Público francés depende del Ministro de Justicia (Garde des Sceaux), v. GUGLIEMI, Gilles, “El ministerio público en Francia ¿de la dependencia a la autonomía?” Congreso Internacional de Derecho Administrativo Viernes Día 3 - YouTube



coincidirá con la sustancia de la función judicial en el cometido.<sup>35</sup>

### 5.1. La abogacía estatal como desprendimiento del Ministerio Público

Procede destacar que las funciones de la abogacía estatal que se reconducen a la defensa y representación en juicio de los intereses del fisco, esto es, del denominado tesoro público o régimen hacendal —del resorte actual de la Procuración del Tesoro de la Nación, en el nivel nacional—, constituyen un desprendimiento de la institución del Ministerio Público<sup>36</sup>; es decir, encuentran origen histórico en el tronco común de la abogacía pública.

Según refiere AYARRAGARAY en su conocida tesis sobre el ministerio público, *“...aparecieron en Valencia, por primera vez, en el siglo XIV, funcionarios que con el andar del tiempo, tuvieron las atribuciones y deberes correspondientes luego al ministerio fiscal o público, con el nombre de ‘abogado fiscal’ y de ‘abogado patrimonial’, facultado el primero para acusar los delitos, cuidar de la ejecución de las penas y defender la jurisdicción real, y el segundo, encargado del real patrimonio del erario, de*

---

35. Para CARNELUTTI el oficio judicial se divide desde el punto de vista funcional, en su acepción más amplia, en oficio juzgador y oficio requirente, es decir, Ministerio Público (v. CARNELUTTI, Francesco; *Sistema de Derecho Procesal Civil*, Tomo II, trad. Alcalá-Zamora y Sentís Melendo, Tomo II, Buenos Aires, 1944, ps. 52 a 55).

36. V. PALAZZO, Eugenio, en AAVV, “La abogacía estatal en la Nación y en las provincias”, publicado en Procuración de la Ciudad, *Memoria de Gestión 2012-2015*, Bs. As., 2015, p. 125 y ss.; en similar sentido, v. ANDRIEU, Mónica “El Ministerio Público. La unidad en la política de protección de la persona y su dignidad. Una alianza necesaria: el Ministerio Público y la sociedad (acápito VI) publicado en el Centro de Información Jurídica del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires, [https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/CIJUR\\_DOCTRINA\\_EL\\_MINISTERIO\\_PUBLICO.pdf](https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/CIJUR_DOCTRINA_EL_MINISTERIO_PUBLICO.pdf).

*los derechos del monarca en asuntos civiles y de la recaudación de los impuestos*”.<sup>37</sup>

Estos funcionarios, como surge de la prosa de AYARRAGARAY, integraban la institución del Ministerio Público; luego se desagregan en España, tempranamente, con la creación del Cuerpo de Abogados del Estado, subordinado al Ministro de Hacienda (v. R. D. del 16 de mayo de 1886, Reglamento orgánico de 9 agosto de 1884 y Reglamento de la dirección de lo contencioso del 5 de marzo de 1902).<sup>38</sup>

En América Latina, el aludido desmembramiento se perfila más tardíamente y de un modo paulatino, entremezclándose competencias y funciones; hacia 1928, expresa Tomás JOFRÉ en el prólogo que efectúa a la mencionada tesis de AYARRAGARAY, con relación a la naturaleza de las funciones de los fiscales integrantes del Ministerio Público que estas tenían por objeto lo relativo a intereses y derechos del fisco, del tesoro público, de la hacienda y por otra parte, intervenir en toda causa criminal sobre delitos públicos o sobre responsabilidad oficial.<sup>39</sup>

De consiguiente, más allá de la existencia de la Procuración del Tesoro de la Nación desde 1863 así como de la creación del Cuerpo de Aboga-

---

37. V. AYARRAGARAY, Carlos A. *El Ministerio Público. Su historia, organización y funcionamiento en la legislación comparada y en la República Argentina, seguido de las bases para una próxima organización en la legislación nacional*, Buenos Aires, J. Lajouane & Cía., 1928, ps. 93 a 94.

38. AYARRAGARAY, Carlos A., op. cit., p. 104.

39. AYARRAGARAY, op. cit., prólogo, ps. IX, X y XI.

dos del Estado en 1947,<sup>40</sup> las funciones propias de la abogacía estatal muchas veces se desplegaron de modo promiscuo dentro del tronco común de la abogacía pública, a nivel nacional, hasta la reforma constitucional de 1994. Es a partir recién de 1994, cuando se produce una clara separación de las mencionadas atribuciones, consagrándose en el marco de la aludida reforma constitucional, el carácter de órgano extrapoder de la institución del Ministerio Público así como su raigambre constitucional.

A nivel provincial, el origen de la abogacía estatal en el tronco común del ministerio público se evidencia en la competencia que mantiene aún en la actualidad, el Ministerio Público, con respecto a las funciones de la Fiscalía de Estado, órgano que en la provincia de Buenos Aires, ejerce la defensa y representación en juicio de la provincia, esto es, funciones de la abogacía estatal.<sup>41</sup>

En efecto, según la ley orgánica del Fiscal del Estado (Decreto ley N.º 7543/69<sup>42</sup>) *“Fuera de la competencia territorial del Departamento Judi-*

---

40. La Procuración del Tesoro de la Nación tuvo por competencia original, exclusivamente la de asesorar, a pesar de denominarse “Procuración”; recién en 1896, incorporó la competencia de la representación judicial del Estado. En 1947 mediante el dictado de la Ley N.º 12.047 fue creado el Cuerpo de Abogados del Estado que fue organizado bajo la jefatura de la Procuración del Tesoro.

41. Procede remarcar que tal como se repite en diversas provincias argentinas, en la provincia de Buenos Aires, las funciones de la abogacía estatal se encuentran distribuidas entre el Fiscal de Estado y el Asesor General de Gobierno; a este último, le corresponden las propias del asesoramiento jurídico, entre otras competencias específicas.

42. Texto Ordenado por Decreto N.º 969/87 y las modificaciones posteriores introducidas por las leyes N.º 11401, N.º 11.623, N.º 11.764, N.º 11.796, N.º 12008, N.º 12214, N.º 12748, N.º 13088, N.º 13154, N.º 13244, N.º 13402, N.º 13434, N.º 13727 y N.º 14476.

cial de La Plata, el Fiscal de Estado podrá sustituir la representación de La Provincia en cualesquiera de los miembros del Ministerio Público del Departamento Judicial respectivo, comunicando directamente a éstos tal designación, la que asimismo deberá ser puesta en conocimiento del señor procurador de la Suprema Corte de Justicia. Los miembros del Ministerio Público podrán justificar su personería, además de la forma establecida en el artículo 5º, mediante la comunicación remitida por el Fiscal de Estado.” (art. 10); por otra parte, según el art. 46 del plexo normativo en cita: “En caso de vacancia, ausencia circunstancial, licencia o recusación del Fiscal de Estado, será reemplazado por el Fiscal de Estado Adjunto. En caso de vacancia o recusación de ambos el cargo será desempeñado por el Procurador General de la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires o su sustituto legal”.<sup>43</sup>

## **6. La unidad ontológica del Ministerio Público en sus diferentes funciones y componentes: la superación de la aparente antinomia “unidad - diversidad” y su resolución en la “universalidad” (uno en lo vario o vario en lo uno)**

6.1. La unidad de la definición en el plano gnoseológico como correlato de la unidad ontológica del ser

---

43. V. ANDRIEU, Mónica “El Ministerio Público. La unidad en la política de protección de la persona y su dignidad. Una alianza necesaria: el Ministerio Público y la sociedad (acápito VI) publicado en el *Centro de Información Jurídica* del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires, [https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/CIJUR\\_DOCTRINA\\_EL\\_MINISTERIO\\_PUBLICO.pdf](https://cijur.mpba.gov.ar/files/bulletins/CIJUR_DOCTRINA_EL_MINISTERIO_PUBLICO.pdf).

Explica ARISTÓTELES en su *Metafísica* que es necesario que todo lo que está en la definición sea realmente “uno” porque toda definición es una noción “una”, única, es la noción de la esencia, de lo que hace que una cosa sea una cosa y no otra. La definición debe ser la noción de un objeto “uno” puesto que la esencia significa un ser determinado.

En la definición no hay más que género primero y las diferencias; la última diferencia es la forma, la esencia del objeto; la definición es la noción suministrada por las diferencias, por la de la última diferencia.<sup>44</sup>

La diferencia de especie es la diferencia entre una cosa y otra cosa dentro de alguna cosa que debe ser común a ambas.<sup>45</sup>

El género es lo que constituye la unidad y la identidad de dos seres. Es el género común a seres diferentes el que se diversifica en especies. Toda diferencia de especie es la diferencia entre una cosa y otra cosa dentro de un mismo género. De tal suerte que lo que forma la identidad de los seres es el género que los abraza a ambos.<sup>46</sup>

Como se advierte, la diferencia de especie solo se da dentro del mismo género.

---

44. ARISTÓTELES, *Metafísica*, Colección Austral, Espasa-Calpe S.A, novena edición, Madrid, 1980, ps. 168 y 169; v. también, p. 208.

45. *Ibidem*, p. 224.

46. *Ibidem*, p.225.

La variedad es la diferencia del género que produce las diferencias de especies del género.<sup>47</sup>

## 6.2. La unidad del Ministerio Público en el plano ontológico

Las tres funciones del Ministerio Público, fiscal, tutelar y de la defensa constituyen una *unidad* caracterizada por su orientación activa hacia un fin común, la defensa del interés social y de la legalidad.

La finalidad común del Ministerio Público anima a todos sus componentes (tutelar fiscal, de la defensa).

Ello sentado, cuadra interrogarse ¿la integración del Ministerio Público por funciones específicas en aparente contradicción<sup>48</sup>, niega esta unidad?

Las apuntadas funciones constituyen un conjunto con una forma, participan de una esencia común: la defensa del interés público y de la legalidad.

Tal como se explicó *supra*, “*uno-en forma*” es lo que tiene unidad de definición. Hay pluralidad de objetos cuando el uno no existe en el otro,

---

47. *Ibidem*, p.226.

48. Por ejemplo, la función fiscal acusatoria respecto de la función del ministerio público de la defensa; si la primera considera que la persona ha cometido el delito y la defensiva considera que no ha cometido el delito, se verificará una relación de contradicción que no admite situaciones intermedias; por cierto que también podría darse la oposición bajo la forma de contrariedad, esto es, admitiendo un término medio (v. JOLIVET, Régis, *Curso de Filosofía*, Ediciones Descleée de Brouwer, Buenos Aires, cuarta edición, 1965, p. 25).

pero hay unidad cuando el uno es atributo del otro.

En el caso, “fiscal” es atributo de MP; lo mismo acontece con “tutelar”, y con “de la defensa”; cada uno de estos atributos o adjetivaciones solo existe en la noción del ministerio público. Esto es, *ministerio público + fiscal*; *ministerio público + tutelar*; *ministerio público +de la defensa*.

En la definición, como enseña ARISTÓTELES en su *Metafísica*, no hay más que el género primero y las diferencias. Cuando en el género no hay más que dos términos (v. gr. ministerio público +fiscal), uno, es la diferencia (fiscal), el otro, el género (ministerio público). La definición es la noción suministrada por las diferencias, cuando se llega a la diferencia de la diferencia, una sola, la última es la forma, la esencia del objeto. Siendo la definición la noción suministrada por las diferencias, es la noción perfilada por la última diferencia.

Se llaman ***cosas de especies diferentes***, aquellas que, siendo del mismo género, no pueden sustituirse mutuamente; las que siendo del mismo género, tienen una diferencia; así, las ramas “fiscal”, “tutelar” y “de la defensa del ministerio público”. En el caso del ministerio público de la provincia de Buenos Aires, desplegadas a través de tres funciones específicas.

Entonces, retomando el interrogante, ¿se excluyen estos componentes recíprocamente para lograr la justicia del caso, o contrariamente, se reclaman? ¿El aseguramiento de los fines de cada una de estas funciones repele los fines de las restantes?

Si el equilibrio supone la consideración del opuesto<sup>49</sup>, implique este una relación de contradicción o de contrariedad<sup>50</sup>, la superación dialéctica de las supuestas antinomias se erigirá en la regla operativa que debe regir la función del ministerio público como totalidad, como unidad, es justamente la que permitirá la recta ordenación de los derechos en juego conforme las justas exigencias del bien común, en el caso, conforme las justas exigencias de la juridicidad en la que está interesada la sociedad (el interés social).

Cada uno de los componentes del ministerio público implicados desplegará sus potencialidades y energías, sus recursos procesales, en el marco del derecho aplicable aportando al juez los distintos elementos y perspectivas a considerar, en su faena típicamente requirente y la resultante será la justicia del caso declarada por el juez, quien tiene el *atributo del poder decisorio* en tanto declara el derecho con autoridad de cosa juzgada.

En definitiva, la organización burocrático-formal de los componentes del ministerio público, se encuentren estos, juntos o separados, según el régimen constitucional o legal que los profile, no incide sobre el resultado que deberá ser el mismo: la defensa de la juridicidad como condición insoslayable del bien común y del bien particular, en suma, de la justicia.

---

49. Sobre los conceptos de oposición, contradicción y contrariedad, v. ARISTÓTELES, *Metafísica*, ps. 112 a 113. Expresa el filósofo que "Lo opuesto se dice de la contradicción, de los contrarios y de la relación".

50. Explica JOLIVET que las ideas y los términos se clasifican según el punto de vista de sus relaciones mutuas como "*contradictorias*" y como "*contrarias*". Los términos son "*contradictorios*" cuando la idea expresada excluye a la otra, sin que haya término medio posible entre ellas; por ejemplo, ser y no ser, estar en la luna y no estar en la luna, avaro y no avaro. Los términos son "*contrarios*" cuando expresan las notas más opuestas en un género dado, de tal modo que exista un término medio entre ellas: blanco y negro; avaro y pródigo (v. JOLIVET, *Régis*, op. cit. p. 25).



Si estas ramas coinciden en la definición común del Ministerio Público como institución que tiene por finalidad el afianzamiento de la justicia ciertamente no pueden oponerse de modo radical o definitivo sino, eventualmente, provisorio, de modo de generar una relación colaborativa para la elucidación dialéctica de la justicia del caso, que culminará con la sentencia, esto es con el derecho declarado, con la verdad legal que siempre será una.

Desde este marco de análisis, el Ministerio Público es una noción unitaria en tanto suprimidas las distintas diferencias (fiscal, tutelar, la función defensora) lo que queda es su esencia: el *afianzamiento de la norma jurídica y la defensa del interés público en el marco de la legalidad*. Es la propia esencia del Ministerio Público la que dota al instituto de unidad; la que le comunica su carácter unitario; las diferencias “fiscal”, “tutelar”, “defensoría”, participarán de la definición común aportando sus improntas particulares, sus diferencias, pero en puridad, ontológicamente siempre serán “uno”, estén reguladas de modo separado y asuman la forma de estructuras orgánicas diferentes, o integren una misma institución como partes. Es por ello que el instituto del ministerio público en sí, reclama la unidad cuya esencia comunica a las partes.

La unidad es inherente al instituto, con independencia de cómo se configure organizacionalmente, sea de modo unitario, sea a través de estructuras orgánicas separadas. No afectan a esta unidad, tampoco, ciertas notas como la independencia o dependencia del poder político que se presentan en la realidad comparada, si bien con creciente cues-

tionamiento de la dependencia, tal como ocurre en Francia; pues no se olvide que la función del Ministerio Público confluye en el poder judicial pero es requirente, no imparte justicia.

### **7. La competencia y correlativa legitimación del Ministerio Público: su insoslayable fundamento filosófico y su consiguiente determinación por las exigencias del bien común<sup>51</sup>**

La amplia télesis del ministerio público, que se incrementa y alcanza elevada sofisticación en la sociedad moderna se proyecta sobre las competencias del instituto según el principio de la especialidad<sup>52</sup>; es decir, la competencia del órgano resultará la necesaria para cumplir el objeto previsto en la norma de su creación, contemplando no solo lo explícito en la letra del texto legal sino por cierto, los poderes inherentes al órgano, aquellos que necesita para cumplir su misión, y lo implícito en el texto legal.

La competencia ha sido definida como el complejo de funciones atribuido a un órgano administrativo, o como la medida de la potestad atribuida a cada órgano o, dicho de otro modo, el conjunto de facultades,

---

51. Sobre el Bien común como causa final de la actividad estatal y de la institución del ministerio público, v. CONTE-GRAND, Julio en "Reflexiones sobre el interés público y el bien común como principios y fines de la actividad estatal" Ciclo de conferencias organizado por AMDA en homenaje a la semana de la fiscalía de estado de la provincia de misiones, 10 septiembre de 2021 (Evento Académico - Charla 05 Disertante Julio Conte-Grand - YouTube); v. también CONTE-GRAND, "El bien común como causa fin del Estado en la filosofía aristotélica tomista. Las competencias del MPBA como instrumental al servicio del Bien Común y del Interés Público", día 1 de diciembre de 2021 ( Congreso Internacional de Derecho Administrativo Miércoles Día 1 - YouTube).

52. *Ibidem*.

poderes y atribuciones que corresponden a un determinado órgano en relación a los demás.<sup>53</sup>

Las competencias de las instituciones estatales vienen a representar, entonces, los límites dentro de los cuales han de moverse los órganos administrativos y las personas jurídicas públicas. Por ello, se suele decir, toda atribución de competencia representa al mismo tiempo una autorización y una limitación.<sup>54</sup>

Como es sabido, la competencia reviste un carácter objetivo, en tanto requiere de una norma expresa que la atribuya, tal norma pueda revestir rango convencional, constitucional, legal o reglamentario.

Si bien de este carácter objetivo se derivó, inicialmente, que los órganos estatales sólo podían hacer aquello que les había sido específicamente atribuido, postulado que se denominó “*de la permisión expresa*”, pronto se advirtió que su manifiesta insuficiencia entorpecía la dinámica de la labor estatal, e impedía alcanzar una mayor eficacia en la gestión y en el logro de la tutela efectiva sobre los intereses públicos amparados, en definitiva, impedía, por restringir los medios institucionales disponibles, la realización de lo justo.

---

53. V. Dictámenes PTN 244:510, con cita de Miguel S. MARIENHOFF; *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires 1995, pág. 390).

54. V. DIEZ, Manuel M. *Derecho Administrativo*; Plus Ultra, Buenos Aires, 1977, p. 36 segunda edición, citado en Dictámenes PTN 306:342.

De consiguiente, se impuso otro criterio, seguido por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación: el ordenamiento establece el órgano y la persona pública, no siendo concebibles estos sin esa norma atributiva; pero, una vez creados, ellos pueden hacer todo lo no prohibido dentro de su competencia, de modo que esta última comprende no sólo lo expreso, sino también lo razonablemente implícito en la norma<sup>55</sup> inteligido este contenido implícito según la naturaleza y los fines del órgano.

Así, según la CSJN, la PTN y la más autorizada doctrina administrativista, el contenido de los poderes razonablemente implícitos se individualiza mediante el principio de la especialidad, de modo tal de precisar los poderes inherentes que son los que se derivan de la propia naturaleza y existencia del órgano, aun sin norma expresa.<sup>56</sup>

En palabras de CASSAGNE, *“el principio de especialidad se vincula con el fin de la competencia de cada órgano o ente, el cual surge no sólo de las atribuciones expresas o implícitas (que suponen siempre un desarrollo o interpretación extensiva de las facultades expresas) sino, fundamentalmente de la enunciación de objetivos, principios de normación (como las atribuciones genéricas) y de las facultades inherentes, que son aquellas que por su naturaleza fundamentan la creación y subsistencia del órgano, y sin las cuales estas carecen de sentido”*.<sup>57</sup>

---

55. V. Fallos 171:349; 193:116, entre otros.

56. COMADIRA, Julio R. y MONTI, Laura (colaboradora), *Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Anotada y Comentada*, La Ley, Tomo I, p. 156, Buenos Aires, 2003.

57. CASSAGNE, Juan C. *Curso de derecho administrativo*, La Ley, Bs. As. 2016, p. 238.

El principio de la especialidad entonces define tanto el contenido de lo razonablemente implícito, como de lo inherente.<sup>58</sup>

Por cierto, cabe tener presente que, a diferencia de la capacidad, el ejercicio de la competencia es obligatorio.

La gestión dinámica del bien común en el marco de las competencias del MPBA, pone de relieve, de modo cotidiano, la trascendencia y el profundo sentido axiológico y de justicia de este principio de especialidad en la determinación de la competencia; ello, en tanto resulta un arbitrio necesario que evita la frustración de los cometidos constitucionales asignados al órgano.

Esta determinación de la competencia impacta directamente en el alcance de la legitimación; que debe ser tan amplia como las exigencias siempre actuales y concretas del Bien Común lo exijan, tan amplia como necesaria; tal como lo ha postulado casi “performativamente”, el MPBA en sus intervenciones, en los casos *supra* colacionados, y tal como lo han reconocido los jueces.

Desde la perspectiva que alumbró la consideración del interés público y del bien común como principios y fines de la actividad estatal, surge una casi ineludible analogía con la construcción filosófica de Aristóteles sobre las causas, singularmente, en lo atinente a la relación entre la

---

58. *Ibidem*.

causa final y la causa eficiente.

En tal sentido, no cabe albergar dudas que tanto el bien común como el interés público constituyen en el marco de la filosofía aristotélica, la causa final de la acción estatal; en la especie, *la causa final de la acción del MPBA (sus objetivos institucionales)*.

Es también sabido que para Aristóteles la causa *final* tiene gran importancia hasta el punto de que la llama “la primera causa” pues influye sobre el agente, sobre la causa eficiente, determinando el sentido concreto de su acción. La causa final es el fin o la perfección del ser, es principio y término de la acción.

El fin, conocido o preconcebido, determina y especifica la acción de la causa agente, que es la causa eficiente. Todo movimiento, local, cuantitativo o cualitativo se hace siempre en vista de un fin, que es el término al que tiende la acción. Todo movimiento se reduce al cambio de una forma, sustancial o accidental.

Por lo tanto, la forma que se trata de adquirir ejerce sobre la misma causa eficiente una influencia activa, motora, siendo en realidad la que determina y especifica su acción. Así, pues, Aristóteles en cierto modo incurre en un determinismo finalista.<sup>59</sup>

---

59. URDANOZ, V. Teófilo. *Historia de la filosofía*, Tomo I, Biblioteca de autores cristianos, Madrid, 1982, ps. 472 a 474.

Causa final es aquello por lo que se produce un efecto. Causa final es el término de la acción en el orden de la ejecución y es principio de la acción en el orden de la intención. Se dice que la causa final es “causa de causas” ya que dirige la serie de actos. El fin y el bien son convertibles. La causa final es principio y término de la acción, es causa ordenadora de la causa eficiente.

Si la *causa final* de la acción del MPBA que rige la aplicación del principio de especialidad para determinar su competencia es el Bien Común o Interés General, ciertamente la mencionada causa final influye sobre la competencia del MPBA y sobre su legitimación procesal, con lo cual estos dos últimos conceptos, competencia y legitimación asumen la condición de *causa eficiente*, si aplicamos la construcción aristotélica.

De tal suerte, podemos colegir que el interés público y el bien común que constituyen la causa final del organismo [sus fines institucionales], son los que, en su aplicación concreta, perfilarán los contornos de la competencia y de la legitimación judicial del MPBA en los distintos procesos en los que interviene.

En efecto, serán las exigencias siempre concretas, particulares, históricas y dinámicas del Bien Común, del Interés Público, las que en cada caso indicarán si el MPBA, debe intervenir, —naturalmente, siempre sobre la base de la norma objetiva competencial interpretada a la luz del principio de especialidad—, y con qué alcance.

Tal, la utilidad mayúscula de los conceptos de Bien Común e Interés Público, que operan como fines institucionales y que se imponen como causa final que perfila la “acción debida” de la intervención del Organismo, así como su competencia y legitimación en el caso concreto (causa eficiente).

## 8. La teoría de las competencias reflejas. Propuesta

Esta teoría de la especialidad admite ser inteligida y ampliada a través de lo que denominamos y proponemos como “**la teoría de las competencias reflejas**”.

Esta consiste en considerar, en el marco de un Estado constitucional de derecho —que suele perfilarse como un “Estado de derechos”<sup>60</sup> con el auge del paradigma neoconstitucionalista—, que los derechos reconocidos y declarados por textos constitucionales, convencionales o legales generan un correlativo “*deber activo*” de los órganos necesario para su protección y efectiva concreción; ello implica que surge en los órganos cuyos fines competenciales guardan relación con esa protección, la competencia respectiva, con fundamento normativo “*reflejo*”, es decir, como necesario correlato, de los derechos que se reconocen y que enriquecen y “*densifican*” la normatividad jurídica.

**Esta determinación de la competencia impacta directamente en el**

---

60. V. en tal sentido, el art. 1° de la Constitución de Ecuador de 2008.



**alcance de la legitimación procesal;**<sup>61</sup> que debe ser tan amplia como las exigencias siempre actuales y concretas del bien común lo exijan, tan amplia como necesaria.

En efecto, la amplitud de las competencias reclama una correlativa legitimación procesal.<sup>62</sup>

De tal suerte, corresponde reconocer al Ministerio Público, el derecho de ejercitar todas aquellas iniciativas procesales sin las cuales la defensa del interés público y social que le asigna la Constitución y la ley quedaría frustrada.<sup>63</sup> La revitalización funcional del Ministerio Público es la que corresponde al alto fin de velar por el afianzamiento del orden jurídico que es la razón de la existencia de la institución, y que en realidad, si bien muchas veces resulta retaceada o directamente negada por prácticas judiciales, en puridad surge de los propios textos legales,<sup>64</sup> conclusión que a la luz del principio de especialidad que rige en materia de competencia, hoy, ya no resulta dudosa ni opinable.

---

61. V. CONTE-GRAND, Julio, "Reflexiones sobre el interés público y el bien común como principios y fines de la actividad estatal", y CONTE-GRAND, "El bien común como causa fin del Estado en la filosofía aristotélica tomista. Las competencias del MPBA como instrumental al servicio del Bien Común y del Interés Público", supra citados.

62. Como ejemplo de este criterio, v. Resolución N.º 315/18 de la Procuración General (ello, sin perjuicio del impacto de la Resolución PG N.º 74/19, el Acuerdo N.º 3957/19 de la SCBA, y finalmente, la Resolución SC N.º 1578/21 de la Suprema Corte de Justicia, con la asistencia del Procurador General).

63. Así parece entenderlo tempranamente CARNELUTTI: "Dicho se está que así como el respecto de un interés privado autoriza que en el proceso actúe una persona ajena a este último, con más motivo aún se comprende que ello pueda suceder respecto de uno de los intereses públicos determinantes de la institución del Ministerio Público." "El Ministerio por tanto, puede intervenir en cualquier proceso; sea cual fuere el litigio, está siempre legitimado como interventor. Pocas disposiciones del proceso civil sirven en la medida de esta para revelar su finalidad esencialmente pública (supra, núm. 76); si el proceso civil obrase en interés de las partes, esta facultad de intervención no tendría explicación." (v. CARNELUTTI, Francesco; *Sistema de Derecho Procesal Civil*, Tomo II, cit., p. 52).

64. V. SANTA CRUZ, José María, *El Ministerio Público en la Provincia de Buenos Aires*, cit., p. 59.

En definitiva, podríase postular que si la legitimación de los órganos del Estado deriva de su competencia, ya que los órganos no tienen derechos y garantías sino competencias normativas, resultaría de aplicación también a la legitimación este principio hermenéutico de la especialidad. Y del mismo modo, que las aludidas competencias que hemos denominado “*reflejas*” integran los contenidos a que conducen la aplicación de este principio de especialidad, que se proyecta, como hemos dicho, sobre la legitimación procesal.

En otras palabras, la evolución de la conciencia jurídica y el desarrollo correlativo del derecho internacional de los derechos humanos han producido un incremento notable de derechos que antes existían pero que no habían encontrado un desarrollo positivo en los textos constitucionales; estos derechos, ahora positivizados, y las más de las veces constitucionalizados, es decir, erigidos en derechos fundamentales, fundan indudablemente nuevas competencias -obligatorias- en la institución del ministerio público que se proyectan a la luz del principio de especialidad (abarcativo según nuestra intelección, de las “*competencias reflejas*”, teoría que aquí propugnamos), de un modo insoslayable sobre la legitimación procesal de este.

Así se desprende singularmente la jurisprudencia de la Procuración General ante la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, en sus diversos dictámenes que muchas veces, a través de valiosas construcciones dogmáticas que han completado a la insuficiencia de los textos legales positivos, aplicables en materia procesal o sustantiva, han recono-

cido legitimación procesal amplia, al ministerio público fiscal, tanto en materia penal como extrapenal y al ministerio tutelar.<sup>65</sup>

## 9. Especial referencia a la legitimación procesal del Ministerio Público

Según enseña CARNELUTTI, la legitimación procesal es la idoneidad de la persona para actuar en el juicio inferida de su posición respecto del litigio y más exactamente, de su interés o de su oficio.

Expresa este autor que es manifiestamente intuitivo que mientras el desinterés es un requisito necesario para decidir, para juzgar, el interés es un requisito excelente para demandar.

Refiere que hay casos en que la acción de un sujeto distinto del titular del interés es oportuna en lugar o en apoyo de la acción del primero.

---

65. Así sucede en cuestiones relativas al derecho al agua como indispensable para una vida digna y vinculado con el derecho a la salud y a los derechos de los consumidores (v. A 74.951, "Pereyra Germán c. ABSA s/amparo colectivo"); al derecho al ambiente sano (v. A 75051, "Goycochea s/ amparo"; v. también A-76170-2 "Sociedad de Fomento Rincón del Cielo c/ Municipalidad de Junín s/ Pretensión anulatoria"; I 75.278, "Asociación para la Protección de Consumidores del Mercado Común de Sur (Proconsumer) c/ Municipalidad de San Isidro s/ inconstitucionalidad del decreto 401/2017"; I 72.267 "Mitchell, Mary Idelba Loris y otros c/ Municipalidad de Junín s/ inconstitucionalidad de la Ordenanza 6187/12"; A 74.595 "ECOBLEND S.A. c/ Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible s/ Pretensión declarativa de certeza"; A 76.427, "Taquima S.A. c/ Fisco de la Provincia de Buenos Aires s/ Expropiación inversa – Otros juicios"); en temas en que se afirma la prevalencia del orden público en materia de derecho sucesorio (v. C 120091, "Alvarez s/ nulidad acto jurídico"); en temas de legitimación del Asesor de menores e incapaces en supuestos de afectación de los derechos de estos (v. en especial, P 133.483, del 23 de agosto de 2021); también, P. 131.370, "RJA s/ recurso extraordinario de inaplicabilidad de ley"); en aspectos vinculados con la determinación de la capacidad jurídica (v. C 122.321, "FR s/ determinación de la capacidad jurídica").

Asimismo, por cierto, en casos de violencia de género (P 118.953, "Dra. Scherman, Ida Ariana s/ solicita intervención inmediata de la Suprema Corte. Avocación"); en casos que implican el interés superior del niño como los vinculados con la declaración del estado de abandono u adoptabilidad de los niños (v. C 124.44, "BBN s/ abrigo"; C 122977, "AMV s/ guarda de personas"); en casos atinentes a la nutrición saludable de los niños, niñas y adolescentes que concurren a los comedores escolares de la prov. de Bs.As., cuya situación resulta agravada en el contexto de emergencia producto del COVID 19 (Q 76646, "Arata Facundo s/ medida autosatisfactiva"); en cuestiones que conciernen la dignidad de la

Tal es el caso de la sustitución procesal, del rol del Ministerio Público y de la intervención adhesiva.

Aclara que el sustituto y el Ministerio Público sólo tienen legitimación activa.

Explica que mientras que la representación legal provee a la inidoneidad del interesado para desenvolver la acción, la sustitución y la intervención tienen en cambio a constituir un remedio contra la inercia o la insuficiencia de su acción. Cuando no se mueven ni el sustituido ni el sustituto, lo que decide es la importancia social del interés de cuya tutela se trata, es decir, *la existencia de un interés público trascendente*. Cuando ese interés público exista, la acción no puede confiarse exclusivamente a la parte o a los sustitutos. Para ello existe el Ministerio Público.

---

persona mayor y la necesidad de mantener la proporcionalidad entre el haber pasivo y el salario activo como principio básico de la seguridad social (v. A 76482, "Florindo Marcelo Fabián c/ Ministerio de Seguridad- Policía de la provincia s/ pretensión de restablecimiento o reconocimiento de derechos"; I 75230, "Busquets María de las Mercedes s/ acción de inconstitucionalidad ley 15008"; entre muchísimos otros).

En todos estos casos, la Procuración General ante la SCBA, sobre la base de los textos normativos involucrados, como se dijo, de raigambre convencional, constitucional y legal debe asumir como contornos de su competencia, las lindes que imperan los fines del MPBA (sus objetivos institucionales), es decir, debe aplicar el moderno criterio de la especialidad del órgano para determinar su competencia, tal como hoy es preconizado por la más moderna y autorizada doctrina administrativista (v. Dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación (PTN) 154:196; 154:165; 154:431; 161:265; 164:165; 230:104; 234:645; 239:637; 244:510; 246:364; 246:500; 276:121; 289:043; 294:131; 297:297; 299:28; 299:34; 300:77; 301:049; 306:342; 319:230; entre muchos otros). Procede tener en cuenta que la Procuración del Tesoro de la Nación es el máximo órgano asesor del Poder Ejecutivo Nacional. Según el principio de especialidad perfilado en estos asesoramientos puede colegirse que lo permitido al órgano no consiste únicamente en lo autorizado en forma expresa, sino también lo tácito incluido en la permisón expresa, debiendo determinarse el alcance de la competencia teniendo en cuenta ciertos elementos: 1) el texto expreso de la norma que la regule; 2) el contenido razonablemente implícito que se infiera del texto expreso; y 3) los poderes inherentes que derivan de la naturaleza o esencia del órgano o ente de que se trate, interpretados, los dos últimos elementos, a la luz de la especialidad. Nótese que el principio de especialidad, en puridad, como dice Julio R. COMADIRA, es un criterio de interpretación de la competencia, no una fuente de atribución (v. Julio R. COMADIRA, en Julio, Rodolfo COMADIRA, Héctor J. ESCOLA, Julio P. COMADIRA "coord., colaborador y actualizador- Curso de Derecho Administrativo, Abeledo Perrot, 2012, Tomo I, ps. 234 y ss.).

El presupuesto de la acción del Ministerio Público consiste en el peligro de la insuficiencia del estímulo del interés de la parte, o del sustituto o del representado por el deber del administrador en promover o en conducir el proceso. Este presupuesto se da típicamente en el proceso penal.

La función del Ministerio Público —señala CARNELUTTI— tanto en el proceso penal como civil, es *la acción en contraste con el juicio*.

El Ministerio Público es un sujeto agente, incluso cuando no le correspondiera el poder de hacer abrir el proceso o cuando su oficio se redujera a pedir la recta aplicación de la ley a los hechos afirmados por las partes como ocurre con el juicio de casación.

Remarca que el juez tiende a realizar el interés externo (en cuanto a composición del conflicto) mientras que el Ministerio Público obra para tutela de intereses internos (intereses públicos conexos con el interés en litigio). El Ministerio Público es un *ens tertium* entre el juez y la parte, ya que los intereses que tiende a desenvolver no se identifican, aun siendo internos, con los intereses en litigio y son esencialmente públicos.<sup>66</sup>

---

66. Nótese que tal como explica CARNELUTTI, ni el juez ni la parte pueden reemplazar con su rol la actividad que corresponde al ministerio público. De consiguiente, no puede compartirse la consideración que luce en el Acuerdo SCBA 3957 a cuyo tenor “V. Que habiéndose expedido el señor Procurador General sobre la cuestión (v-Res. S.C. N° 1657/18 y fs. 48/50), debe destacarse que los principios y garantías que, a su criterio, justificarían la participación de los Agentes Fiscales, se encuentran en principio suficientemente asegurados por la intervención de las partes y de los órganos de la Administración de Justicia.”

Resalta que precisamente porque son públicos, por cuanto *uti civis*, también el Ministerio Público participa en ellos, pero el estímulo de los mismos no se considera suficiente para garantizar la eficacia de su acción, por lo que está, en lugar de un derecho, es para el ministerio público, objeto de un deber.

Por ello —prosigue— si bien desde el punto de vista de lo que hace, el ministerio público se aproxima a la parte y se contrapone al juez, se acerca, por el contrario, al juez y se contrapone a la parte, bajo el aspecto del por qué actúa, puesto que al igual que el juez, el Ministerio Público no tiene en el proceso un derecho que ejercitar, sino un deber que cumplir.

Expresa este autor: *“La función del Ministerio Público se puede, por tanto, condensar en una fórmula que se presta al equívoco, pero que, pesar de ello, sirve para grabar la dificultad del oficio: el Ministerio Público es una parte imparcial. El contraste se presenta, pues, entre la función y la estructura del órgano: el Ministerio Público ofrece el aspecto de un ser ambiguo entre la parte y el juez: obra como aquélla, pero está hecho como este.”* ...Añadiré solo, que por ello el oficio judicial (*infra*, núm. 201) se divide, en su acepción más amplia, en oficio juzgador y oficio requirente, es decir, Ministerio Público. Sin embargo, esta denominación refleja más bien el oficio desde el punto de vista funcional que por el lado de la estructura, en el que recibe el nombre de procuraduría del rey. Existe una procuraduría del rey en cada “tribunale” y una procuraduría general del rey en cada corte de apelación y en la de casación”. (...) “Si el lector medita acerca de cuanto hemos dicho en este capítulo, se prepara-

*rá para comprender fácilmente este otro lado de la estructura del proceso civil. Partiendo del principio de que en el proceso civil actúa el sujeto del interés en litigio y, por tanto, de que, por lo general, interés y acción coinciden, le mostramos ya cómo y por qué razones esa convergencia se puede poco a poco cambiar en divergencia cada vez más acusada: desde el representante y el asistente legal al representante voluntario, al sustituto y al interventor, existe toda una gama de casos en que interviene en el proceso una persona distinta del sujeto del interés en litigio. Esos casos presentan cada vez una mayor independencia de aquella respecto de este. Del sustituto procesal y del interventor adhesivo al Ministerio Público hay, sin duda, un salto; pero el salto aparece menor que cuando se contraponen este último y el propio interesado. Dicho se está que así como el respecto de un interés privado autoriza que en el proceso actúe una persona ajena a este último, con más motivo aún se comprende que ello pueda suceder respecto de uno de los intereses públicos determinantes de la institución del Ministerio Público.” (...) “El Ministerio Público por tanto, puede intervenir en cualquier proceso; sea cual fuere el litigio, está siempre legitimado como interventor. Pocas disposiciones del proceso civil sirven en la medida de esta para revelar su finalidad esencialmente pública (supra, núm. 76); si el proceso civil obra en interés de las partes, esta facultad de intervención no tendría explicación.”<sup>67</sup>*

Si bien estas consideraciones de *supra*, no resultarían *prima facie*, de

---

67. CARNELUTTI, Francesco; *Sistema de Derecho Procesal Civil*, Tomo II, trad. Alcalá-Zamora y Sentís Melendo, Tomo II, Buenos Aires, 1944, ps. 52 a 55.

aplicación a la función de la defensa del Ministerio Público, es de remarcar que esta también concretiza la preservación del interés público y de la legalidad. Ello, en tanto al posibilitar la garantía del derecho de defensa de las personas que carecen de recursos o posibilidades suficientes para hacer valer sus derechos en juicio viabiliza el acceso a la justicia de todas las personas, que es, en sí, un interés público.

### **10. Conclusión: la superación del anacrónico paradigma de ley formal expresa para habilitar competencias y legitimaciones procesales de la institución a que conduce la elucidación de la esencia del MP**

No cabe albergar dudas que la elucidación y verificación de la esencia del Ministerio Público como órgano que tiene a su cargo velar por el interés social público y la vigencia irrestricta de la juridicidad, conduce a rebasar todo abordaje literal tanto de la competencia como de la legitimación procesal del organismo en tanto requiere una recta ponderación de acuerdo a las reglas de la razonabilidad práctica a través de una adecuada *sindéresis*. Esto nos conecta con el necesario abandono del paradigma legalista anacrónico que exige a la ley formal expresa para habilitar competencias y fundar la legitimación procesal del ministerio público. En efecto, este paradigma propio de la revolución francesa que perduró prácticamente durante la tercera república francesa, si bien con importantes excepciones en las que se perfila ya el principio de la supremacía constitucional<sup>68</sup>, hoy debe ser reinterpretado en el marco

---

68. V. Conseil d'État, section, 28 juin 1918, N° 63412, «*Sieur Heyriès*», publicado en: PERROUD, Thomas, CAILLOUS-SE, Jacques, CHEVALLIER Jacques, LOCHAK, Danièle, *Les grandes décisions. Les grands arrêts politiques de la Jurisprudence Administrative*, LGDJ, France, 2019, ps. 103 y ss.



del modelo de Estado Constitucional de Derecho que prioriza con fuerza operativa los valores constitucionales por sobre la insuficiencia de los textos legales, enriquecidos por la dogmática de los derechos humanos.

Propiciamos, en ese marco, una nueva intelección de las competencias —y de la correlativa legitimación procesal— a través de lo que denominamos “*enfoque de las competencias reflejas*”. Estas consisten en atribuciones del órgano que resultan corolario de derechos reconocidos por textos constitucionales u otras fuentes normativas que imperen una protección activa y efectiva por parte de los órganos estatales. Desde esta perspectiva podríamos decir que así como todo interés suscita en principio una acción, *todo derecho debe encontrar como correlato necesario un órgano estatal competente por los fines de su creación para su protección jurídica.*





## **II.B. Abordaje histórico de la institución del Ministerio Público: particular referencia al MPBA**

POR MARÍA ANGÉLICA CORVA





## Abordaje histórico de la institución del Ministerio Público: particular referencia al MPBA<sup>69</sup>

Entre quienes se han aventurado a escribir sobre el Ministerio Público en distintos momentos de su compleja historia, encontramos dos puntos de acuerdo: su definición institucional incierta y la falta de estudios que lo ubiquen como objeto de investigación. Algunos autores agregan a esto la vacancia en los planes de estudio universitarios, lo que da por resultado egresados con escaso conocimiento sobre los roles de esta institución a la que se le confía la defensa y representación del interés social.<sup>70</sup>

En cuanto al origen y las fuentes del Ministerio Público, autoras y autores coinciden en su inexistencia en la civilización romana. Si bien algunos intentaron encontrar alguna relación con los abogados fiscales del

69. Artículo escrito por María Ángela CORVA, en su carácter de Perito de la Biblioteca Central del Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires, en oportunidad del Libro *Perspectivas constitucionales, administrativas y convencionales del Ministerio Público en el derecho argentino y comparado*. Editorial Ábaco, Buenos Aires 2023, ps. 65 a 81.

70. BECERRA, Nicolás E., *El Ministerio Público Fiscal: génesis, ubicación institucional y reforma pendiente*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2004. Prólogo de Jorge Vanossi, p. 8.

derecho romano, lo cierto es que mientras el delito fue considerado la lesión de un interés individual, no podemos encontrar rastros de los fiscales en su concepción y función actual. Es por esto que finalmente terminan acordando que el Ministerio Público es una institución moderna que tuvo su origen en Francia, aunque para los juristas del siglo XIX las funciones del ministerio fiscal no estaban tan delimitadas y consistían en velar por el interés del Estado y de la sociedad, promoviendo la represión de los delitos, la defensa judicial de los intereses del Estado.<sup>71</sup> Esto nos impone otro desafío, el de establecer en qué momento y cómo los intereses del Estado y los intereses generales de la sociedad fueron responsabilidad de distintos funcionarios.

El gran punto de desencuentro gira en torno a las teorías sobre el emplazamiento institucional del Ministerio Público, firmemente ligadas con la concepción del Estado y de la defensa de la sociedad. Como consecuencia de estos debates, relacionados fundamentalmente con la independencia y autonomía funcional del Ministerio Público, se ha demorado su inserción en los textos constitucionales y, como consecuencia, han generado las debilidades de su diseño institucional y de la definición de sus funciones.<sup>72</sup>

Los debates pueden agruparse en cuatro líneas establecidas por la

---

71. TEJEDOR, Carlos, *Curso de derecho criminal. Primera parte: leyes de fondo. Segunda parte: leyes de forma*, Buenos Aires, Librería de Cl. M. Joly, 1871, p. 66.

72. BRASESCO, Alejandra P., *El Ministerio Público a la luz del art. 120 de la Constitución Nacional y de la Ley 24.496*. *Institutas: revista de derecho procesal*, N° 2, 2014. Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad del Salvador

posible ubicación de esta institución y su definición como: órgano dentro del Poder Ejecutivo, que los designa y les indica su actuación en los procesos judiciales; órgano dentro del Poder Judicial, donde debe instar la aplicación de las leyes dentro del ámbito jurisdiccional del Estado; cuarto poder, con atribuciones y diseño institucional propio; órgano extrapoder.<sup>73</sup> Según Maier, esta indefinición respecto a la rama del gobierno a la que pertenece el Ministerio Público se debe a la indefinición del rol del fiscal “como funcionario judicial imparcial, ligado a los principios de objetividad e imparcialidad, y representante de la administración pública para la persecución de los crímenes, en homenaje a la seguridad ciudadana”.<sup>74</sup>

Esto nos lleva a pensar que en realidad la historia del Ministerio Público es la historia de la figura del fiscal, tarea compleja pero sin dudas necesaria, por ser el derecho un objeto cultural sujeto a las transformaciones de la sociedad en que se aplica, lo mismo que las instituciones encargadas de aplicarlo. Las funciones y estructuras elegidas estarán vinculadas con el tipo de Estado y la forma de gobierno. La adopción de un determinado ordenamiento legal y procesal penal repercutirá en el modelo de Ministerio Público Fiscal que posea.<sup>75</sup>

---

73. GIUFFRÉ, Carlos Ignacio, “El Ministerio Público en la República Argentina”, *Revista Pensamiento Penal*, 2015.

74. MAIER, Julio B., “El Ministerio Público, ¿un adolescente?”, *El Ministerio Público en el Proceso Penal*, Buenos Aires: Ad-Hoc, 1994, p. 28.

75. MALBERNAT, Matías, “Ministerio Público Fiscal. Análisis comparado. Argentina, provincia de Buenos

## 1. El origen del Ministerio Público

El Ministerio Público es una institución moderna que tuvo su origen en Francia y cuya legislación y doctrina influyeron en el continente europeo, generando un tipo de procedimiento preventivo contrapuesto al sistema inglés, que luego fue trasladado a la América Hispana. Por esto, el primer paso es comprender los cambios del procedimiento criminal francés, que dieron origen a la instrucción preparatoria y al Ministerio Público, en el que se infiltraron sucesivamente la legislación romana, la germana y la canónica.

En la organización jurídica romana se desconocía la institución del Ministerio Público y la figura de los delegados de los emperadores, encargados de defender los intereses del fisco, no influyeron en la formación de la institución francesa. Invadido el Imperio romano por los bárbaros, los germanos introdujeron el principio jurídico de la venganza privada, una acción penal cuya función social era la de proteger al individuo, que asumía la tarea de vengarse, defenderse e indemnizarse. El procedimiento entre los bárbaros era del tipo acusatorio privado, distinguiéndose por el carácter oral de la prueba, la publicidad en las audiencias y la contradicción amplia. Como medio de prueba se abandonaron el agua y el hierro caliente, reemplazados por los cojuradores o duelo judicial.

Los jueces eran nombrados al efecto y sólo debían cuidar y sopesar la cuestión de saber si el acusado era el autor del crimen y determinar el



grado de culpabilidad. La acción pública dependía de la voluntad de la víctima del delito o de sus parientes, no pudiendo ni siquiera los jueces proceder por iniciativa propia.

El procedimiento de los germanos, tomando principios procesales romanos y nuevas prácticas del derecho canónico, se transformó en inquisitorial, procedimiento totalmente aceptado durante del siglo XVI. En el año 1260, bajo el reinado de San Luis, se fue gestando la preferencia por los alegatos y escritos forenses, en sustitución de los duelos y combates judiciales. Pero los varones y grandes señores la repudiaron y coexistían el sistema acusatorio y el inquisitorio.<sup>76</sup>

El sistema inquisitivo, concentración del poder procesal en una única mano, se enmarca en el proceso político de la formación de los Estados nacionales bajo la monarquía absoluta, donde primaba la centralización del poder y la concentración de los atributos de la soberanía.<sup>77</sup> El procedimiento era secreto y escrito, en la encuesta secreta y por medio de la tortura se buscaba descubrir al culpable y obtener la confesión. Al no estar ya la persecución de los culpables exclusivamente en manos de las partes, se necesitaba de organismos para inquirir y acusar. El juez procedía de oficio, armaba la instrucción (*inquisitio*) guiado por su razón y era quien acusaba al procesado, presumiblemente culpable,

---

76. AYARRAGARAY, Carlos, El Ministerio Público. Su historia, organización y funcionamiento en la legislación comparada y en la República Argentina, seguido de las bases para una próxima organización en la legislación nacional, Buenos Aires, J. Lajouane & Cía., 1928, pp. 37-39.

77. MAIER, Julio B., Derecho procesal penal, Tomo I Fundamentos, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2004, p. 446.

cuya confesión se lograba de ser necesario mediante la tortura. La potestad del juez estaba limitada por la apelación y las pruebas legales.

El Código de instrucción criminal de 1670, bajo el reinado de Luis XIV, terminó de definir el procedimiento en el sistema inquisitorial. Un decreto de Luis XVI, del 24 de agosto de 1780, eliminó la instrucción preparatoria y con ella la tortura. La Asamblea constituyente sancionó cuatro leyes entre 1789 y 1791 a los efectos de dividir los delitos en municipales, correccionales y contra la seguridad, y separar la instrucción criminal preparatoria del proceso, de la instrucción definitiva que procede del juzgamiento. A poco tiempo, fueron reemplazadas por el “Código de la justicia, de la policía y de las penas” del 3 brumario del año IV, que organizó las principales reglas sancionadas.

El clima revolucionario llevó a revisar y reformar los antiguos principios de la ordenanza de 1670, primero mediante leyes que castigaban los delitos amparados por los jueces *ad hoc*, finalmente con el Código de instrucción criminal de Napoleón, del 20 de abril 1810. El contenido de esta obra fue precisamente sintetizado por Garraud, al afirmar que organizó “un tipo mixto de procedimiento que reproduce, en la primera faz del proceso penal, la instrucción previa, escrita, secreta, sin contradicciones de la ordenanza de 1670, y que, en la segunda, mantiene el procedimiento público, oral, contradictorio de las leyes de 1791, y que conserva el jurado de enjuiciamiento, suprimiendo el jurado de acusación”.<sup>78</sup>

---

78. GARRAUD, René, *Traité théorique et pratique d'Instruction criminelle et de Procédure Pénale*, Paris, 1907, t. 1, p. 90.

Las modificaciones posteriores sobre este código buscaron incorporar los avances en materia jurídica, acordes a las ideas científicas y a procesos más humanos. La modificación más importante en el procedimiento surgió de la revisión del primer libro del Código de instrucción criminal, sobre la policía judicial y la instrucción preparatoria. El proyecto de modificación aspiraba a introducir la asistencia de un defensor, pero después de los debates, la ley del 8 de diciembre de 1879 no aceptó la organización contradictoria en la instrucción previa, pero introdujo garantías para los procesados. Buena parte de los códigos europeos imitaron el modelo francés, distinguiendo el sumario policial de la instrucción propiamente dicha.<sup>79</sup>

La síntesis de este proceso permite comprender que, mientras el delito fue considerado la lesión de un interés individual, no podemos rastrear la figura del fiscal, pues era la víctima o sus parientes quienes promovían la acción, manifestación de la autonomía de la voluntad. Si bien en Grecia y Roma se aceptó la existencia de delitos públicos que afectaban a todo el cuerpo social, era para pocos casos. Con las formas autocráticas de gobierno comenzó a consolidarse la visión *iuspublicista* del derecho penal y con ella surgió la necesidad de funcionarios públicos permanentes para perseguir el delito.

La ley regía por la voluntad del príncipe y la lesión del derecho por

---

79. AYARRAGARAY, El Ministerio Público. Op. cit. pp. 39-61.

afrentar su soberanía, era un conflicto público. Concepción consolidada por la recepción del Derecho romano imperial en Europa occidental durante los siglos XII y XIII. Concebido el delito como lesión de un interés público, la facultad de juzgar y la de perseguir fue asignada al Estado, con una magistratura encargada de la persecución penal pública, en un principio encarnada en el inquisidor y luego en el juez de instrucción, que perseguía y juzgaba. El súbdito era objeto de investigación y no sujeto de procesal.<sup>80</sup>

El sistema republicano de gobierno requería adecuar el ejercicio del poder punitivo estatal a un modelo procesal con reparto de funciones y garante del respeto pleno de los derechos fundamentales del ciudadano. Era el momento de separar las funciones de perseguir y juzgar, poniendo a cargo de un órgano específico la persecución penal, el Ministerio Público. Por ello Julio Maier define la filiación indirecta del Ministerio Público con la Revolución, punto de partida para la construcción del Estado de Derecho en Europa continental, pues es herencia del Derecho francés napoleónico que cuestiona la organización procesal revolucionaria.<sup>81</sup>

El Ministerio Fiscal, como órgano estatal encargado de la acusación pública, fue obra de la legislación postrevolucionaria, que le otorgó dos

---

80. BECERRA, Nicolás E., *El Ministerio Público Fiscal: génesis, ubicación institucional y reforma pendiente*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 2004, pp. 23-24.

81. MAIER, Julio B., "El Ministerio Público, ¿un adolescente?", en *El Ministerio Público en el Proceso Penal*, Buenos Aires: Ad-Hoc, 1994, p. 29.

características que nos ayudarán a comprender su organización y sus limitaciones en territorio americano. La magistratura del acusador público no fue una figura nueva, sino que se configuró sobre la de los procuradores del rey, creados en la Edad Media para la defensa de juicio de sus intereses patrimoniales, que durante el absolutismo se confundían con los del Estado. La custodia de la percepción de las penas pecuniarias como condena penal, favoreció su conversión en órganos de la persecución penal pública. El Código de Napoleón generó un “sistema mixto” o “inquisitivo reformado”, manteniendo la pesquisa inicial, la instrucción, a cargo de un juez que asumió la condición de persecutor penal.<sup>82</sup>

El Código de instrucción criminal de Napoleón, modificado parcialmente por diversas leyes, determinó las funciones, atribuciones y organización del Ministerio Público. Los miembros del Ministerio Público eran considerados *magistrature debut*, por ponerse de pie para sus requisiciones, en oposición a la *magistrature assise*, que juzgaban sentados. Eran nombrados por decreto, a proposición del Ministro guarda sellos (Garde des Sceaux), con carácter de amovibles y revocables. Estos caracteres son la esencia de la institución francesa, pues siendo agentes del ejecutivo, si fueran inamovibles, la relación de subordinación se rompería. El Ministerio Público funcionaba bajo la autoridad del Ministro, excepto en la audiencia, donde sólo estaban sujetos a los dictados de su conciencia. El parquet (cuerpo del Ministe-

---

82. BECERRA, op. cit. pp. 25-27.

rio Público) en Francia estaba basado en la unidad y subordinación jerárquica y en la independencia respecto de los tribunales. Por ello, la ley estableció una exacta correspondencia entre la organización del ministerio y la de los tribunales de represión y los del fuero civil.<sup>83</sup>

Las atribuciones judiciales del Ministerio Público en materia civil, se ejercían por vía de acción o por vía de requerimiento, según lo dispuesto por el artículo 2, del título VIII del decreto de 16-24 de agosto de 1790.<sup>84</sup> Se ha generado en la doctrina y en la jurisprudencia un debate sobre la potestad del Ministerio Público para actuar por vía de acción en materia civil, fuera de los casos especificados por la ley. Las dudas fueron generadas por los términos contradictorios en que está redactado el artículo 46: “En la materia derecho civil, el fiscal actúa de oficio en los casos previstos por la Ley; supervisa la ejecución de las leyes y sentencias; persigue esta ejecución de oficio en las disposiciones que interesan al orden público”.<sup>85</sup>

## 2. El Ministerio Público en Argentina

Para dimensionar la influencia del derecho indiano como fuente indirecta del Ministerio Público en la Argentina, es necesario indagar sobre

---

83. AYARRAGARAY, El Ministerio Público. Op. cit. pp. 38-39.

84. El artículo 13 del título II de la ley de 16/24 de agosto de 1790 sobre la organización judicial dispone: “las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, so pena de delito, perturbar, en manera alguna, las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones”.

85. AYARRAGARAY, El Ministerio Público. Op. cit. pp. 55-56.

su origen y funcionamiento en España. El jurista Eduardo Alonso y Colmenares, movido por “la incompleta organización del ministerio fiscal, y más principalmente la falta absoluta en la delineación de los deberes y atribuciones de los diversos funcionarios que lo ejercen”, redactó un manual en el que es terminante sobre el desconocimiento del ministerio fiscal en la antigua legislación. Ni en el Fuero Juzgo ni en las Partidas puede hallarse rastros de él, pues sus funciones se desempeñaban por medio de síndicos, nombrados y constituidos al efecto, y la investigación de los hechos criminales se encargaba a pesquisadores del mismo modo elegidos.<sup>86</sup>

En el Fuero Juzgo se ordenaba que ante un pleito del príncipe, fuera nombrado un personero que lo siguiera por él<sup>87</sup>. Según las Partidas, los *personeros del rey y patronos del fisco*, eran “puestos para razonar y defender en juicio las cosas y derechos que pertenecen al rey”. El Patrono del fisco era el encargado de defender los intereses de la Cámara del Rey; sin ninguna relación con la denuncia y acusación de los delitos públicos que turbasen la paz y tranquilidad del Estado o la seguridad personal.<sup>88</sup>

En el siglo XIII aparecieron por primera vez en Valencia dos funcionarios, el abogado fiscal –encargado de acusar los delitos, cuidar de la

---

86. Alonso y Colmenares [1817], Eduardo, *Manual del promotor-fiscal: ó sea resumen de cuantas disposiciones arreglan el ejercicio del Ministerio Público en los Tribunales inferiores*, Madrid, La Ilustración, 1847, pp. V; 9.

87. Ley 1, tít. 3, lib. 2, Fuero Juzgo.

88. Ley 12, lib. 18, Partida 4ª.

ejecución de las penas y defender la jurisdicción real- y el abogado patrimonial –que debía defender las cuestiones del real patrimonio y del erario, los derechos del monarca en los asuntos civiles y la recaudación de impuestos. A estos se agregaron los procuradores fiscales, que dirigidos por aquellos abogados cuidaban la denuncia de los delitos.

En España, con el advenimiento de Felipe V al trono, avanzó la influencia francesa en la administración de justicia y el ministerio fiscal. Con el decreto de 10 de noviembre de 1713 y las declaraciones de 1 de mayo y 16 de diciembre de 1714, se dio nueva planta al Consejo de Castilla y se le otorgó un presidente a cada una de sus salas, y un solo fiscal general con abogados generales para aquel supremo tribunal.<sup>89</sup> La conformación orgánica del ministerio fiscal, sobre las bases del modelo napoleónico, se consolidó en España años más tarde, específicamente con el *Reglamento provisional para la Administración de Justicia* de 1835 y la *Ley Orgánica del Poder Judicial* de 1870.

En América, las leyes de Indias determinaron las funciones del fiscal del Consejo Real de Indias y de dos solicitantes fiscales.<sup>90</sup> La Real Audiencia indiana contaba entre sus integrantes con un fiscal, encargado de velar por los intereses comunes y de la Corona, especialmente de la Real Hacienda y del Patronato. La Audiencia debía facilitar su labor, informándole sobre las disposiciones reales y

---

89. Alonso y Colmenares, *op. cit.*, pp. 15-16.

90. Recopilación de Indias, Leyes 1, 5, 14 y 16, Tit. 5, lib. 2.



ordenando a los escribanos que le entregaran expedientes, escrituras y todo documento en proceso.

Los fiscales eran parte, aunque hubiera acusador particular, en toda causa criminal sobre delito público o de responsabilidad oficial; y en los mismos civiles y relativas a delitos privados. Se los oía cuando interesaban a la causa pública, a la defensa de la jurisdicción ordinaria, o derechos del Estado.<sup>91</sup> Debían participar de asuntos de gobierno, jurisdicción de los virreyes o gobernadores, en los que se trataran intereses del fisco. Evaluaban los expedientes a los que daban traslado los contadores y ejercían la defensa en los pleitos de Real Hacienda tramitados ante los oficiales reales, para lo que debían ser citados, correspondiéndoles lo propio en las apelaciones.<sup>92</sup> Debían asistir diariamente tres horas a la audiencia. Los fiscales no podían abogar, dedicándose sólo a lo relativo de su oficio, sin recibir nada de los litigantes o negociantes ni escribir cartas de recomendación.<sup>93</sup>

Las fiscalías creadas en América podían tener jurisdicción civil o criminal y contaban con los agentes o solicitadores fiscales. Si el fiscal se encontraba ausente o impedido, era reemplazado por el oidor más moderno. En cuanto a los requisitos para el cargo, eran los mismos que para los oidores. En un principio, se sentaban con los abogados en una

---

91. Estas disposiciones de las Leyes de Indias, fueron replicadas en la Acordada de 24 de septiembre de 1821 de la Cámara de Justicia.

92. Recopilación de Indias, Leyes 12, Tit. 18, lib. 2.

93. Recopilación de Indias, Leyes 1 a 6, Tit. 18, lib. 2.

grada por debajo de los oidores, pero luego pasaron a sentarse junto a ellos, pero en último lugar. Podían reemplazar a un oidor por falta o discordia de votos, salvo que se tratara de asuntos que tocaran al fisco.<sup>94</sup>

En las jurisdicciones en las que no contaban con protector de naturales, sus funciones eran otorgadas al fiscal, que los defendía en asuntos civiles y criminales, pero debía abstenerse si el pleito era entre indios. La justificación de dicha competencia la encontramos en el texto de Solórzano, quien explica que las causas de los indios “tan abatidos y miserables” eran suyas propias.<sup>95</sup> Si tenían protector, el fiscal estaba encargado de informar si cumplían bien su trabajo.

Tema de debate fue la posibilidad de recusar al fiscal. Quienes estaban en contra sostenían que era recusar el proceso mismo, por ser el verdadero adversario. Era innecesario, no había riesgo pues el tribunal no estaba sujeto a sus conclusiones. Quienes estaba a favor sostenían que durante el sumario estaba en su mano, lo mismo que el juez, ejercer una dirección exclusiva. En todo momento la influencia y la fuerza estaban de su lado, la sospecha y el aislamiento del acusado. La ley contemplaba un *justo impedimento* del fiscal y el testimonio de algunos fiscales daba cuenta de haberse admitido recusaciones en caso de enemistad grave con las partes.<sup>96</sup>

---

94. DOUGNAC RODRÍGUEZ, Antonio, Manual de Historia Del Derecho Indiano, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, pp. 146-147.95. SOLÓZANO PEREIRA, Juan de, Política indiana, Madrid, Diego Díaz de la Carrera, 1648, lib. 5, cap. 6, núm. 27

96. TEJEDOR, Carlos, Curso de derecho criminal. Primera parte: leyes de fondo. Segunda parte : leyes de forma, Buenos Aires, Librería de Cl. M. Joly, 1871, p. 67.

Nicolás Becerra en su estudio sobre el Ministerio Público menciona los fiscales de la Audiencia y de la Cámara de Apelaciones, aunque no los reconoce como antecedentes de los actuales fiscales. Fueron los principios de la Ilustración y las ideas republicanas que se difundieron desde Europa, lo que generó su organización como órgano requirente. Sin embargo, podemos reconocer características que fueron absorbidas por esta institución.

En el Río de la Plata, el acuerdo del 25 de mayo de 1810 excluía a los miembros de la Junta de ejercer el poder judicial, encargado a la Real Audiencia, conformada con nuevos oidores y fiscales, nombrados el 22 de junio de 1810, a quienes se les pedía en el juramento desinterés, imparcialidad, justicia y fidelidad a Fernando VII. Simón Cossio fue destinado a servir el Ministerio Fiscal en todos sus ramos.<sup>97</sup>

Por el Reglamento de 1812, el Gobierno resolvió suprimir el tribunal de la Real Audiencia y sustituirlo por una Cámara de Apelaciones para los negocios de grave importancia. El artículo 14 incorporaba a la Cámara de Justicia un agente, cuyas funciones eran las mismas que habían desempeñado los fiscales de la Audiencia. El primer agente nombrado por el Gobierno Superior fue Teodoro Sánchez de Bustamante.<sup>98</sup>

---

97. Registro Nacional, 1810, pp.45-46. La Primera Junta de 1810 retuvo el derecho de revisión judicial o instancia extraordinaria que antes tenía el Consejo de Indias en España.

98. "Reglamento de institución y administración de justicia del Gobierno Superior Provisional de las provincias del Río de la Plata. Supresión de la Audiencia y creación de la Cámara de Apelaciones", Acuerdos y sentencias dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, Autos acordados desde 1810, acuerdos extraordinarios, resoluciones y noticias referentes a la administración de justicia, Segunda edición autorizada, realizada por el secretario de la Suprema Corte, Dr. Aurelio Prado y Rojas, Tomo I, Buenos Aires, Jacobo Peuser, 1892, pp. 144-148 (en adelante Acuerdos y Sentencias, Tomo I y Tomo II).

El 31 de enero de 1813 inició sus sesiones la Asamblea General Constituyente, convocada por el Triunvirato el año anterior. Dentro de sus fines principales se encontraban los de declarar la independencia y dictar una constitución para el nuevo estado. Ante ella fueron presentados cuatro proyectos constitucionales de la Comisión Oficial, de la Sociedad Patriótica, de la Comisión Interna y uno de carácter federal.<sup>99</sup> En el proyecto de la Sociedad Patriótico-Literaria, el capítulo dedicado al Poder Judicial de cada provincia establecía en todas las ciudades un Acusador e Irenarca, cuya obligación principal era descubrir y acusar los delitos que no tuviesen Acusador. Era un cargo remunerado y contaba con subalternos en la campaña. La acción de acusar delitos públicos era definida como popular, pero las acciones privadas no estaban bajo la autoridad de los Magistrados. En el proyecto presentado por la Comisión ad-hoc nombrada por el Triunvirato, correspondía al fiscal general del Estado promover la acusación y fenecimiento del negocio.

Finalmente, por el artículo 19 del Reglamento de 1813 cada cámara tendría un agente, con las funciones que hasta entonces tenían los fiscales, con un auxiliar, nombrado por el gobierno a propuesta suya. El Reglamento provisorio de 1817 estableció un fiscal en las Cámaras de Apelación y dos agentes auxiliares, uno civil y otro criminal, repartiéndose los asuntos de hacienda.

---

99. Tau Anzoátegui y Martiré afirman que los proyectos de la Comisión Oficial y la Sociedad Patriótica fueron los de mayor importancia dentro de los que se presentaron a la Asamblea. Del primero de ellos resaltan la consonancia con las ideas revolucionarias de Estados Unidos y Francia. Tau Anzoátegui, Víctor y Martiré, Eduardo, Manual de historia de las instituciones argentinas, Buenos Aires, Librería Histórica, 2005, p. 359

Otros textos, como el Estatuto Provisional de 1816, la Constitución de 1819 y la de 1826 contemplaban la inclusión de dos fiscales en la organización judicial. La mayoría de estos proyectos se inclinaban por el juicio por jurado para causas criminales, estrechamente vinculado al modelo acusatorio, propio de la Ilustración.<sup>100</sup>

El texto constitucional de 1853 determinó en el artículo 91 que la Corte Suprema debía estar compuesta de nueve miembros y dos fiscales. La Convención de la provincia de Buenos Aires que examinó la Constitución de 1853, para su incorporación a la Confederación en 1860, propuso reformar el artículo 91, dejando a la Corte con cuatro jueces y un fiscal. La Convención Nacional ad hoc, reunida en Santa Fe para tratar las reformas propuestas, dejó al Congreso de la Nación la decisión sobre integración de la Corte Suprema. Esto eliminó toda alusión al Ministerio Público en el texto constitucional hasta 1994. Quedó supeditada su existencia y su legislación al poder legislativo, en favor de la persecución penal y la admisión del modelo acusatorio en el proceso penal.

Ley 27 de Organización de los tribunales nacionales, promulgada el 16 de octubre de 1862 determina que, de ser necesaria la intervención de un Fiscal, se nombrara a un abogado particular, cuyo honorario se pagaría del Tesoro Nacional. La ley 43 autorizó al poder ejecutivo para nombrar procuradores fiscales titulares donde creyere conveniente y por el Presupuesto de 1872 dotaron a los juzgados de sección de un

---

100. BECERRA, *op. cit.* pp. 29-30.

procurador fiscal. La ley 50 del 14 de septiembre de 1863 determinó que los sumarios fueran instruidos “en la forma que se observa en los juzgados de Provincia”. Este procedimiento amalgamaba las reglas procesales indianas y las patrias, determinando que después de tomada la confesión, el juez nombrara un fiscal como acusador.<sup>101</sup>

El Ministerio Fiscal nacional se caracterizó hasta la reforma, por su dualidad de funciones (acusación penal, representación judicial del Fisco) y por su ubicación institucional confusa. En relación a la justicia penal, su rol se desvanece ante el verdadero persecutor, el juez de instrucción, que investiga y colecta las pruebas sobre las que fundará su acusación el fiscal, expuesta a las amplias potestades de los jueces del tribunal.<sup>102</sup>

La ley del 2 de noviembre de 1886 y el Código de Procedimiento en Materia Penal, del 1 de enero de 1889, fueron la base del régimen orgánico del Ministerio Fiscal, completado en la ley Orgánica para el Ministerio Público de 1998. Esta ley se corresponde con la reforma de la Constitución Nacional de 1994, en la que el Ministerio Público Fiscal nace como institución autónoma e independiente. Se constituye así en un órgano extrapoder, compuesto por fiscalías y un área ejecutiva, la Procuración General de la Nación.

---

101. BECERRA, op. cit. pp. 31-38.

102. BECERRA, op. cit. pp. 59. Este texto ofrece una detallada síntesis de los cambios del Ministerio Público en la esfera nacional.

Su organigrama y estructura replican la estructura orgánica del Poder Judicial. El Procurador tiene funciones de superintendencia y de gestión de todas las líneas de política de lucha contra la criminalidad, y debe dictar instrucciones generales a los fiscales.<sup>103</sup> Sin embargo, Malbernat sostiene que cuando el legislador nacional reglamentó el funcionamiento y la estructura del Ministerio Público Fiscal, no tuvo intención de darle al Procurador un poder jerárquico sobre los demás integrantes del organismo. Optó por la autonomía funcional y la objetividad de cada uno por sobre la supremacía de la máxima autoridad.<sup>104</sup>

Para terminar esta breve referencia al Ministerio Público Fiscal nacional, las palabras de Vanossi sintetizan el cambio fundamental que introdujo la reforma constitucional y pone en perspectiva histórica sus antecedentes.

“...quedaron perfectamente separados los roles de la defensa jurídica y fiscal de Estado, la defensa del interés público y social y el asesoramiento jurídico del Poder Ejecutivo. Estos tres ingredientes antiguamente estaban mezclados, ya que desde el Congreso de la Nación no surgía la voluntad política para esclarecer la cuestión. No por desidia, sino porque en realidad había un interés concreto en no precisar mayormente el ámbito, por el cual a todos los Poderes Ejecutivos les

---

103. GUTHMANN, Yanina, “El Ministerio Público Fiscal (MPF) en Argentina: actores y prácticas. Apuntes de investigación”, en *Revista Argentina de Ciencia Política* | Vol. 1 | Núm. 23 | pp. 59-80.

104. MALBERNAT, op. cit.

convenía mantener esta situación de indefinición, a efectos de poder controlar situaciones”.<sup>105</sup>

### 3. El Ministerio Público en la provincia de Buenos Aires

Para comprender la concepción del Ministerio Público al momento de sancionarse el texto constitucional de 1873, es útil la definición de Antonio Malaver, en su Curso de procedimientos judiciales, escrito para los alumnos de la materia que dictaba en la Universidad de Buenos Aires. Decía Malaver, que el Ministerio Fiscal o Ministerio Público era “una magistratura particular que tenía por objeto velar por el interés del Estado y de la sociedad ante los tribunales; - o que tiene el encargo de promover la represión de los delitos, la defensa judicial de los intereses del Estado, y la observancia de las leyes que rigen la competencia de los Tribunales”.<sup>106</sup>

Al principio sólo se nombraban agentes fiscales, luego fiscales acompañados de dos agentes. El desprendimiento de la representación específica de los intereses del estado, por parte de un órgano específico, se concretó, según Malaver, con la ley de organización del Superior Tribunal de Justicia, creado por el texto constitucional de 1854. El artículo 1º le deba a este Tribunal diez jueces y un fiscal, por lo que el

---

105. VANOSSI, Jorge Reinaldo, “Hay que comprender qué es y para qué vale el “Ministerio Público”, TR LALEY AR/DOC/3559/2016.

106. MALAVER, Antonio E., Curso de procedimientos judiciales en materia civil y mercantil, Buenos Aires, Imprenta de Pablo E. Coni, 1875, pp.198-199 (en adelante Curso de Malaver).



Ministerio Fiscal quedaba dividido en dos, uno de gobierno y otro adscrito especialmente al Superior Tribunal. Pero la ley que hizo la división no determinó las funciones respectivas; dando por resultado que el ministerio fiscal careciera de unidad y dirección.

El Fiscal de Gobierno sólo recibía órdenes del Poder Ejecutivo y atendía las cuestiones económicas y administrativas. El Fiscal del Tribunal, las recibía de éste y reunía las funciones de los antiguos fiscales en lo judicial. Los mismos agentes que representaban la acción pública de los juzgados inferiores no tenían relación de dependencia respecto de los fiscales. Eran los jueces, según una acordada de 1835, los que debían dar cuenta al Tribunal de cualquier retardo que se notara en la agencia.<sup>107</sup>

Antes de dedicarnos al Ministerio Público fiscal, repasemos los cambios que se generaron en lo que Malaver llamó Ministerio fiscal de gobierno. Cuando se organizó la provincia de Buenos Aires, el asesor de gobierno y auditor de guerra era Pedro José Agrelo, nombrado el 13 de mayo de 1820. El cargo se mantuvo, pero las atribuciones fueron mutando. En 1852 se suprimió, pero por decreto del 28 de diciembre de 1854 fue creada la Asesoría General de Gobierno, para asesorar sobre la validez y justicia de las funciones específicas de Gobierno, ocupándola en esa ocasión Dalmacio Vélez Sarsfield. La Fiscalía General de Gobierno comenzó a funcionar el 8 de agosto de 1821 y apareció el cargo en la

---

107. Curso de Malaver, pp. 204-2051

ley de presupuesto de 1855, como defensor de los derechos patrimoniales del Estado, parte legítima en los juicios contencioso administrativos. El fiscal fue suprimido en la ley de presupuesto de 1879, reapareciendo como Fiscal de Estado con la Constitución de 1889.

Para comprender el proceso de formación del Ministerio Público fiscal, es necesario comenzar por la formación del Estado provincial para ubicar los cambios que se generaron luego. En el Río de la Plata, la Revolución de Mayo de 1810 inició una década que expandió corrientes derivadas de la Ilustración racionalista y sus hombres públicos vieron en ella, no sólo un cambio de gobierno sino la oportunidad de realizar el pensamiento filosófico en versión republicana. El pueblo asumió la soberanía del rey a través de sus representantes y la ley fue adquiriendo un nuevo significado, basado en el racionalismo jurídico y el absolutismo político que le otorgaron un papel preponderante, consagrado años más tarde con el constitucionalismo. Surgía de la voluntad del legislador y el juez debía aplicarla dejando de lado la tarea interpretativa de los antiguos magistrados. Esta era la teoría, en la praxis fue más complejo y llevó años de ajustes, proyectos inconclusos y, en lo que respecta especialmente al Ministerio Público, quedaron muchos aspectos sin resolver.

Después de la declaración de la Independencia, el fracaso por establecer un poder central generó en 1820 el esfuerzo de las provincias por afirmarse como Estados autónomos. La autonomía de hecho se tradujo en autonomía de derecho, de provincias que ya no se correspondían

con las amplias jurisdicciones determinadas por la Ordenanza de Intendentes, y emergían como sujetos políticos con epicentro en sus cabildos cabeceras.

Entre las autoridades radicadas en Indias, el cabildo adquirió a través de la costumbre una relevancia superior a la que tenía en España. En el espacio que luego sería el territorio provincial funcionaban dos cabildos, el de Buenos Aires y el de Luján. Después de 1810, siguió rigiendo la vida urbana a través de sus ordenanzas, conservó sus funciones de justicia y se convirtió en el núcleo constitutivo de las nuevas entidades políticas, siendo importante para la campaña como instancia de apelación de las causas atendidas por los alcaldes de hermandad.

El 11 de febrero de 1820 el Cabildo asumió el mando de la ciudad de Buenos Aires y su territorio provincial, convocó al vecindario a Cabildo abierto y se formó el 16 del mismo mes la Honorable Junta de Representantes. Al día siguiente, la Junta de Representantes designó gobernador a Manuel de Sarratea. La construcción de un Estado autónomo republicano implicaba el enfrentamiento de la Junta de Representantes y el Gobernador con el Cabildo, generado por las múltiples facciones en pugna y orientado a controlar el poder provincial.

Esta es la razón por la que el 24 de diciembre de 1821 se sancionó la ley que suprimía los Cabildos, hasta que la Junta de Representantes considerase oportuna una ley de municipalidades. La ley terminaba con los alcaldes ordinarios -jueces de primera instancia legos, sin sueldo y elegibles- y

daba origen a la nueva estructura judicial, con jueces de primera instancia letrados, rentados e inamovibles, jueces de paz legos en el territorio poblado, un Defensor de pobres y menores y el Procurador General de la Provincia. En la cúspide de la administración de justicia quedó la Cámara de Apelaciones, creada por el *Reglamento de institución y administración de justicia de 1812*, en reemplazo de la Real Audiencia.

En la Capital se instalaron dos jueces y la campaña fue dividida en tres departamentos con sus respectivas cabeceras. Los juzgados de campaña tuvieron corta vida, fueron eliminados en 1824 y nombrados dos jueces civiles y dos criminales en la Capital para atender toda la provincia.

Hasta 1821, había cargos de defensor de pobres y defensor de menores, que desempeñaban dos de los capitulares, según la ordenanza del 21 de octubre de 1814.<sup>108</sup> El Defensor de Pobres debía “agitar el despacho y las defensas de las causas criminales de los pobres detenidos en la Cárcel y en los Hospitales”; en lo civil defender a pobres y esclavos destinados al trabajo en panaderías u otro lugar de corrección. El Defensor General de Menores era “inmediatamente encargado del cuidado de los huérfanos y pupilos, de la defensa de sus derechos, y seguridad de sus intereses.”<sup>109</sup>

---

108. Ordenanzas Provisionales del Exmo. Cabildo, Justicia y Regimiento de la ciudad de Buenos Aires, del 20 de octubre de 1814. Registro Nacional de la República Argentina. Primera parte, pp. 289-297

109. REBAGLIATI, Lucas. “Defensores De Pobres En La Época Colonial.” *Épocas, Revista De Ciencias Sociales y Crítica Cultural*, 2017.

La ley de 1821 refundió ambos cargos en uno hasta que fueron nuevamente separados el 31 de diciembre de 1824. El 29 de diciembre de 1829 se reunieron, agregándole al defensor de pobres y menores el título de Protector de Naturales, que debía estar a cargo de un ciudadano de fortuna y probidad acreditadas.<sup>110</sup> En 1837, por pedido del Defensor General de Pobres y Menores, y un dictamen del Asesor General, el gobernador formó una comisión para redactar un proyecto de reglamento que especificara las atribuciones del Ministerio de Pobres y Menores. A fin de ese año, el Mensaje del gobernador Juan Manuel de Rosas ante la Legislatura, anunciaba la ampliación de las facultades del Defensor de Menores y Pobres, para que pudiera resolver con prontitud y claridad los negocios propios de su cargo. Las funciones fueron reglamentadas por un decreto de 1840, oídos los dictámenes de la Cámara de Apelaciones y del Fiscal de Estado.<sup>111</sup>

Con la instalación de los jueces letrados en la campaña en 1853, se determinó que cada juzgado tendría un agente fiscal y un defensor de pobres, ambos rentados. El 23 de noviembre de 1864 se aprobó un nuevo reglamento para la defensoría de menores.<sup>112</sup> Era un cargo gratuito y de honor, nombrado por el ejecutivo, que juraba ante el

---

110. Registro Oficial de la provincia de Buenos Aires (en adelante ROPBA), 1829, pp. 119; 145-146.

111. ROPBA, 1840, pp. 22-27.

112. "Reglamento de la Defensoría de Menores", ROPBA, 1864, pp. 137-142. Organización confirmada en la ley del 30 de junio de 1874. ROPBA, 1874, p. 368. En la campaña, la ley de Municipalidades de 1854, contempló entre las funciones del procurador municipal la de desempeñar la de defensor de pobres y menores, cuidando los intereses y derechos de los mismos, interviniendo en todo inventario o asunto en que se trataran temas de aquellos. Esto fue reafirmado por el decreto del 23 de noviembre de 1864, en el que se

Superior Tribunal. Tenía un asesor letrado, por él propuesto y nombrado por el Gobierno, un escribiente y dos ordenanzas.<sup>113</sup>

A falta de precisiones en el texto de la Constitución provincial de 1873, las leyes del 30 de junio de 1874 organizaron en forma provisoria el Ministerio Fiscal y el Ministerio de Pobres y Menores. Mientras se dictaran las leyes orgánicas del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal sería desempeñado en el Departamento de la Capital por un Procurador General de la Suprema Corte, un fiscal de las Cámaras de apelación, dos agentes fiscales en lo civil y uno en lo criminal. En los demás departamentos judiciales estaría a cargo de un agente fiscal en lo civil y criminal para ambas instancias. El Procurador y el fiscal tendrían las mismas condiciones de los tribunales de los que formaban parte y serían nombrados de igual manera. Los agentes fiscales requerían las condiciones del juez de primera instancia y serían nombrados directamente por el poder ejecutivo. Todos tendrían el sueldo señalado por la ley y no podrían abogar.<sup>114</sup>

Los Ministerios de Pobres y Menores se mantendrían igual en el Departamento Capital, con dos defensores de menores y dos asesores, y un defensor de pobres con un asesor. En los demás departamentos judiciales la ley disponía que en los partidos que los componían, el procu-

---

estableció que el procurador municipal quedaba bajo la dirección del Defensor de turno de la capital y explicaba los libros que debía llevar y los informes anuales que debía elevar.

113. Curso de Malaver, pp. 209- 213. Enumera todas las funciones del Ministerio de Menores.

114. ROPBA, 1874, p. 367.

rador municipal se ocuparía de todos los asuntos extra-judiciales relativos al cuidado de la persona y bienes de los menores, y en los judiciales los representaría ante el juez de paz. En los asuntos tramitados ante los tribunales de primera y segunda instancia sería un letrado que no podría abogar, quien representaría al menor siendo también asesor de los defensores de los partidos en todo caso de consulta o consejo.<sup>115</sup> Los defensores de pobres y de menores eran nombrados anualmente por decreto del gobernador.

Hasta aquí hemos recorrido el sinuoso camino de la conformación del Ministerio Público Fiscal en la provincia de Buenos Aires. La reforma de la Constitución de 1934 le dará entidad en el artículo 180.

Su anclaje institucional fue plenamente establecido por el art. 189 de la Constitución de la provincia reformada en 1994<sup>116</sup> y la sanción del Código Procesal Penal de 1997 -Ley 11.922- sobre principios acusatorios

---

115. ROPBA, 1874, p. 368. El desempeño del Procurador municipal como defensor de menores en la campaña podemos confirmarlo en una consulta realizada por el juez de paz de Azul, Florencio Andrade, el 3 de julio de 1885 al ministro de gobierno Nicolás Achával, pidiéndole que deslindara las atribuciones del procurador municipal sobre gestiones relacionadas con menores o sus intereses. El ministro la elevó al fiscal que aconsejó elevarla a la Suprema Corte. Esta respondió que por la ley del 16 de octubre de 1854 (art. 65) "desempeñará las funciones de Defensor de Pobres y Menores y cuidará de la defensa y seguridad de los intereses y derechos de éstos, interviniendo en todo inventario, y en todo asunto en que versen intereses de aquellos. Cuidará de la educación y bienestar de todo huérfano, ejerciendo por su Ministerio la falta de los padres naturales". Por el Reglamento de la Defensoría General de Menores del 4 de agosto de 1884, el Procurador Municipal, "tiene como Defensor de Menores en los partidos de campaña las mismas atribuciones y deberes que corresponden al Defensor General en la Capital." Archivo de la Suprema Corte, expediente A-8084, 1885.

116. Artículo 189. El Ministerio Público será desempeñado por el Procurador y Subprocurador General de la Suprema Corte de Justicia; por los Fiscales de Cámaras, quienes deberán reunir las condiciones requeri-

y la ley de organización del Ministerio Público -Ley N.º 12.061, derogada por la Ley N.º 14.442 de 2013. Sobre su historia, el Ministerio Público como parte del Poder Judicial, se convirtió en el eje central del proceso penal bonaerense. Está encabezado por el Procurador General de la Suprema Corte de Justicia, cabeza del Ministerio Público Fiscal y del Ministerio Público de la Defensa, quien ejerce superintendencia sobre los demás miembros del Ministerio Público. Por debajo, el subprocurador, incorporado a la Constitución por la reforma de 1994. Luego, en orden jerárquico, los fiscales ante el Tribunal de Casación Penal, los Fiscales de Cámara o Fiscales Generales de cada departamento judicial, encargados de coordinan y organizan la persecución penal y el funcionamiento de las Unidades Fiscales ante los Juzgados de Garantías, Juzgados Correccionales y Tribunales en lo Criminal en cada unidad territorial.<sup>117</sup> Siguen los agentes fiscales que pertenecen al Ministerio Público de cada departamento judicial y deben asumir las funciones asignadas por el Fiscal General. Finalmente Asesores de Menores y Defensores de Pobres y Ausentes.<sup>118</sup>

---

das para ser jueces de las Cámaras de Apelación; por agentes fiscales, asesores de menores y defensores de pobres y ausentes, quienes deberán reunir las condiciones requeridas para ser jueces de primera instancia. El Procurador General ejercerá superintendencia sobre los demás miembros del Ministerio Público.

117. Art. 16, inc. 4 de la Ley N.º 12.061. Esta atribución genera una cuestión sobre la que debería ahondarse respecto a la relación de los fiscales y el Procurador.

118. MALBERNAT, op. cit.





ERNOABIERTO  
RTOGGOBIERNO  
GOBIERNOABI  
ERNOABIERTO  
GOBIERNOABI  
ABIERTOGOBIE  
GOBIERNOABI  
ABIERTOGOBIE  
GOBIERNOABI



## **II.C. Buen gobierno, buena administración y transparencia**

POR JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ





## Buen gobierno, buena administración y transparencia

---

### 1. Introducción

La delimitación conceptual entre buena administración, buen gobierno y transparencia, reclama algunas consideraciones previas para comprender el alcance y funcionalidad de estas relevantes cuestiones. Obviamente, el buen gobierno y la buena administración no son sinónimos y, obviamente también, la transparencia es una cualidad, tanto del buen gobierno como de la buena administración.

El buen gobierno está compuesto de una serie de estándares que caracterizan a un gobierno democrático capaz de realizar los valores y principios del Estado social y democrático de Derecho. La buena administración atiende, por su parte, a las características propias del quehacer de una Administración en un Estado social y democrático de Derecho desde la perspectiva del servicio objetivo al interés general, que es la función constitucional que corresponde a la Administración pública.

El Gobierno dirige a la Administración pública. Imparte a la Administración pública las directrices e indicaciones generales que están en la base del programa electoral votado mayoritariamente por los ciudadanos. La Administración pública, en el marco del servicio objetivo al interés general, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho debe implementar las políticas públicas en forma de normas y actos de desarrollo y ejecución de tales lineamientos establecidos por el Gobierno.

La transparencia es exigible tanto al Gobierno como a la Administración y, reitero, es una característica básica tanto de un buen gobierno como de una buena administración.

## **2. El buen Gobierno**

De un tiempo a esta parte, los organismos internacionales y los analistas políticos han llamado la atención sobre la necesidad del buen gobierno. Igual que la centralidad de la ética surgió del entorno privado, también nació en el espacio de las corporaciones privadas la preocupación por el buen gobierno. Pues bien, en el momento presente ética y buen gobierno son dos elementos esenciales para el grado de desarrollo y estabilidad de los países tal y como señaló el Banco Mundial en su informe “Indicadores de gobernabilidad en el ámbito mundial 1996-2006”.

Desde la perspectiva del desarrollo de los pueblos y de la ética pública, el buen gobierno es considerado por el Banco Mundial como un instrumento

para propiciar ambos objetivos. Según el informe citado del Banco Mundial, el mejoramiento de la gobernación, gobernabilidad o gobernanza permite reducir la pobreza y aumentar el nivel de vida de los ciudadanos. Un buen gobierno necesariamente ha de incidir positivamente en la mortalidad infantil, el analfabetismo o la desigualdad. Es decir, el buen gobierno ha de traducirse en la mejora de las condiciones de vida de la gente. Si nos quedáramos únicamente en parámetros macroeconómicos sin proyección real sobre la calidad de vida de la gente, estaríamos desconectando la realidad de las estadísticas, algo por otra parte muy frecuente en el esquizofrénico mundo que nos ha tocado vivir.

El buen gobierno atiende a la calidad democrática cuyos pilares son, como sabemos, la limitación del poder y la participación social. Es decir, un buen gobierno promueve y facilita el control del poder, hace posible la separación de los poderes, reconoce promueve y defiende los derechos humanos que traen causa de la dignidad humana, se conduce de acuerdo con la solidaridad y, por supuesto, abre espacios para una mayor y mejor participación social.

La perspectiva abierta y dinámica del poder, ordenado a la realización de la justicia, a dar a cada uno lo suyo, lo que se merece, ayuda sobremanera a entender que el principal atributo del Gobierno sea, en efecto, un elemento esencial en orden a que la dirección de la cosa pública atienda preferentemente a la mejora permanente e integral de las condiciones de vida del pueblo en su conjunto, entendido como la generalidad de los ciudadanos.

El Derecho Administrativo moderno parte de la consideración central de la persona y de una concepción abierta y complementaria del interés general. Los ciudadanos ya no son sujetos inertes que reciben, única y exclusivamente, bienes y servicios públicos del poder. Ahora, por mor de su inserción en el Estado social y democrático de Derecho, se convierten en actores principales de la definición y evaluación de las diferentes políticas públicas. El interés general ya no es un concepto que define unilateralmente la Administración, sino que ahora, en un Estado que se define como social y democrático de Derecho, debe determinarse, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional en una sentencia de 7 de febrero de 1984, a través de una acción articulada entre los poderes públicos y los agentes sociales.

En efecto, el interés general, que es el interés de toda la sociedad, el de todos los integrantes de la sociedad en cuanto tales, ya no es patrimonializado por el poder público, ya no puede ser objeto de definición unilateral por la Administración. Ahora, como consecuencia de la proyección de la directriz participación, el interés general ha de abrirse a la pluralidad de manera que el espacio público pueda ser administrado y gestionado teniendo presente la multiforme y variada conformación social. El problema es que todavía, al menos por estos lares, la ciudadanía vive un tanto temerosa porque aún no ha caído en la cuenta de que el titular, el propietario de la política y sus instituciones es el pueblo soberano. Y, por otra parte, los políticos y funcionarios todavía no aciertan a comprender que los poderes que gestionan son del pueblo y que su función es administrar esos poderes al servicio objetivo de todos dando



cuentas permanentemente de cómo gestionan esos poderes que se les son entregados por el pueblo soberano.

El buen gobierno, por supuesto, comparte algunos estándares con la buena administración, pues su actividad debe estar regida obviamente por la notas de servicio, de objetividad y de sujeción al interés y a la Ley y al Derecho. La Constitución de 1978 nos proporciona las claves para comprender esos estándares que deben impregnar la acción del Gobierno.

El artículo 9.2 de la Constitución española plantea lo que se ha denominado la función promocional de los poderes públicos en la medida en que su papel constitucional reside precisamente en promover la libertad e igualdad de los ciudadanos y de los grupos en que se integran y, sobre todo, en remover los obstáculos que se opongan a esta tarea. Aquí nos encontramos, con toda claridad, con la función constitucional por antonomasia del Gobierno, y por supuesto de la Administración, en el Estado social y democrático de Derecho en nuestro tiempo que es la de garantizar el ejercicio de todos los derechos por todos los ciudadanos, con especial referencia a los más necesitados.

En el artículo 10.1, la Constitución proclama que los derechos fundamentales y el libre desarrollo de la personalidad constituyen el fundamento del orden público y de la paz social, estableciendo meridianamente hacia donde se orienta el interés general en el Estado social y democrático de Derecho.

El artículo 24.1 proclama la tutela judicial efectiva y prohíbe toda situación de indefensión, lo cual supone la necesidad de releer y repensar, desde la Constitución, muchos de los dogmas y principios que han levantado el edificio del Derecho Administrativo y que, hoy en día, deben ser claramente replanteados.

También encontramos un vector constitucional relevante en el artículo 31.2 cuando caracteriza el gasto público en un contexto de economía, planteando que la acción administrativa en el Estado social es limitada y debe producirse en un contexto de austeridad porque el presupuesto público no es de propiedad de la Administración, sino de los ciudadanos y, los funcionarios, no son ni más ni menos que agentes de intereses públicos.

Finalmente, la acción del Gobierno, en la medida en que se refiere a la confección de los lineamientos y consideraciones que el pueblo ha votado mayoritariamente en las elecciones, tiene un alto componente de discrecionalidad que podemos denominar política. De un amplio espacio de deliberación de la que dispone el Poder Ejecutivo para, efectivamente, establecer planes, programas que evidentemente estarán presididos por las preferencias electorales expresadas por las personas en las urnas con una relevante limitación: el Estado social y democrático de Derecho. En este marco, un buen gobierno toma decisiones que coadyuven realmente a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos, a asegurar un ambiente de pluralismo en el que todas las personas puedan realizarse y libre y solidariamente en la sociedad.

### 3. La buena Administración

La buena administración, entonces, se refiere a la actividad administrativa de servicio objetivo al interés general que tiene, como es bien conocido, toda una serie de patrones y características que exponemos a continuación.

El artículo 103.1 constitucional es el precepto capital de la opción constitucional en materia administrativa. Vale la pena, siquiera sea brevemente, una muy breve glosa. Pues bien, el precepto en cuestión dice, en su párrafo primero:

“La Administración pública sirve con objetividad, los intereses generales (...) y actúa con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

En primer lugar, debe subrayarse la naturaleza instrumental de la Administración pues la utilización del término “sirve” alimenta esta explicación sin mayores dificultades. En efecto, entre las muchas caracterizaciones posibles, el constituyente quiso dejar bien claro que la Administración pública es una persona jurídico - pública que se realiza en la medida en que está al servicio del interés general. Ciertamente, se pudo haber elegido algún otro término que también encajase en la Administración en relación con el interés general: representar, defender, gestionar..., pero la realidad es que se quiso deliberadamente configurar la Administración pública desde este punto de vista.

En segundo lugar, merece la pena llamar la atención sobre la manera en que la Administración debe llevar a efecto su esencial función de servicio al interés general. Esto es, el servicio habrá de ser objetivo. Es decir, la Administración pública es una organización imparcial y neutral que se limita, y no es poco, a la tarea de la ejecución de la ley. Por eso, en materia de contratación, se rige por el principio de publicidad y concurrencia, y, en materia de personal, de acuerdo con los criterios de mérito y capacidad. Se trata, pues, de criterios esenciales a los que debe someterse la Administración pública, sea en sus actuaciones directas o a través de fórmulas instrumentales, hoy tan de moda.

En tercer lugar, el precepto constitucional señala la finalidad pública del quehacer administrativo: “servicio objetivo al interés general”, que, aplicado al Estado social y democrático de Derecho que define la Constitución española, nos sitúa en esa dimensión promocional y garantizadora anteriormente señalada.

En este sentido es bien importante el artículo 103.1 de la Constitución de 1978 cuando se refiere a la Administración pública en singular, por lo que debe entenderse que el sistema que diseña debe predicarse tanto de la Administración del Estado, como de la Administración autonómica, provincial o local.

Y, finalmente, el precepto alude a que la Administración pública actúa con “sometimiento pleno a la ley y al Derecho”. Ordinariamente, será el Derecho Administrativo su matriz normativa de referencia, pero, en

ocasiones, el aparato público actuará sujeto al Derecho Privado. Ahora bien, en estos casos en que su Derecho regulador es el privado, en modo alguno significa, solo faltaría, que se quedaran al margen los criterios esenciales de la actuación administrativa. En otras palabras, la objetividad, que es una nota constitucional, exige que los principios y vectores jurídicos que le son consustanciales se apliquen siempre que estemos en presencia de fondos públicos.

Estas consideraciones constitucionales pienso que van a permitirnos entender mejor el sentido que para nosotros puede tener esa expresión de la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de derecho fundamental a la buena Administración, recogida ya, por cierto, en los catálogos de derechos establecidos en las últimas reformas de los Estatutos de Autonomía de este tiempo.

¿Es previo este derecho a la buena Administración pública, o es corolario necesario de la necesidad de que los asuntos comunes, colectivos deban ser atendidos de determinada manera? Esta es una cuestión relevante, porque de su contestación se deducirá la naturaleza y el sentido de la función de la administración pública. Existen instituciones públicas porque, con antelación, existen intereses comunes que atender convenientemente. Y existen intereses comunes, sanidad, educación, porque las personas en conjunto, e individualmente consideradas, precisan de ellos. Por tanto, es la persona y sus necesidades colectivas quienes explican la existencia de instituciones supraindividuales ordenadas y dirigidas a

la mejor satisfacción de esos intereses comunitarios de forma y manera que su gestión y dirección se realicen al servicio del bienestar general, integral, de todos, no de una parte, por importante y relevante que esta sea.

La buena administración de instituciones públicas parte del derecho ciudadano a que sus asuntos comunes y colectivos estén ordenados de forma y manera que reine un ambiente de bienestar general e integral para el pueblo en su conjunto. Las instituciones públicas, desde esta perspectiva, han de estar conducidas y manejadas por una serie de criterios mínimos, llamados de buen gobierno o buena administración, a los que sumarán las diferentes perspectivas de las opciones políticas vencedoras en los diferentes comicios electorales.

La buena administración de instituciones públicas es un principio cardinal del quehacer administrativo, es una obligación que grava sobre los poderes públicos y, sobre todo, es un derecho ciudadano, un derecho de naturaleza fundamental. ¿Por qué se proclama como derecho fundamental por la Unión Europea?. Por una gran razón que reposa sobre las más altas argumentaciones del pensamiento democrático: en la democracia, las instituciones políticas no son de propiedad de políticos o altos funcionarios, sino que son del dominio popular, son de los ciudadanos, de las personas de carne y hueso que día a día, con su esfuerzo por encarnar los valores cívicos y las cualidades democráticas, dan buena cuenta del temple democrático en la cotidianidad. Por ello, si las instituciones públicas son de la

soberanía popular, de donde proceden todos los poderes del Estado, es claro que han de estar ordenadas al servicio general y objetivo de las necesidades colectivas. Por eso, la función constitucional de la Administración pública, por ejemplo, se centra en el servicio objetivo al interés general. Así las cosas, si consideramos que el ciudadano ha dejado ser un sujeto inerte, sin vida, que tenía poco menos que ser enchufado a la vida social por parte de los poderes públicos, entonces comprenderemos mejor el alcance de este derecho.

En efecto, el ciudadano es ahora, no sujeto pasivo, receptor mecánico de servicios y bienes públicos, sino sujeto activo, protagonista, persona en su más cabal expresión, y, por ello, aspira a tener una participación destacada en la configuración de los intereses generales porque éstos se definen, en el Estado social y democrático de Derecho, a partir de una adecuada e integrada concertación entre los poderes públicos y la sociedad articulada. Los ciudadanos, en otras palabras, tenemos derecho a que la gestión de los intereses públicos se realice de manera acorde al libre desarrollo solidario de las personas. Por eso es un derecho fundamental de la persona, porque la persona en cuanto tal requiere que lo público, que el espacio de lo general, esté atendido de forma y manera que le permita realizarse, en su dimensión de libertad solidaria, como persona humana desde diferentes dimensiones.

Una consideración que me parece que puede ayudar a entender mejor el alcance y la funcionalidad de este derecho fundamental se refiere a la estrecha vinculación existente entre el interés general, fundamento de

la Administración pública, y los derechos ciudadanos. En efecto, si atendemos a versiones cerradas y unilaterales del interés general, entonces desde el poder no se contemplará la centralidad de los derechos de los administrados. Todo lo más, se pensará, desde esta perspectiva, que los ciudadanos no son más que destinatarios de políticas públicas de salvación que proceden del monopolio de lo bueno y benéfico que es la propia institución gubernamental o administrativa. Sin embargo, cómo hemos apuntado con anterioridad, el interés general en el Estado social y democrático de Derecho aparece fuertemente conectado al fomento, a la generación de las mejores condiciones posibles que permitan el desarrollo en libertad solidaria de las personas y de los grupos en que se integran removiendo cualesquiera obstáculos que impidan su realización efectiva.

Desde el punto de vista normativo, es menester reconocer que la existencia positiva de este derecho fundamental a la buena administración parte de la Recomendación núm. R(80) 2, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 11 de marzo de 1980 relativa al ejercicio de poderes discrecionales por las autoridades administrativas, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y del Tribunal de Primera Instancia. Entre el Consejo de Europa y la Jurisprudencia comunitaria, desde 1980, se fue construyendo, poco a poco, el derecho a la buena administración, derecho que la Carta Europea de los Derechos Fundamentales de 7 de diciembre de 2000 recogería en el artículo 41.



El artículo 41 de la Carta constituye un precipitado de diferentes derechos ciudadanos que a lo largo del tiempo y a lo largo de los diferentes Ordenamientos han caracterizado la posición central que hoy tiene la ciudadanía en todo lo que se refiere al Derecho Administrativo. Hoy, en el siglo XXI, el ciudadano, como ya hemos señalado, ya no es un sujeto inerte que mueve a su antojo el poder. Hoy el ciudadano participa en la determinación del interés general que ya no define unilateralmente la Administración pública. El ciudadano es más consciente de que el aparato público no es de la propiedad de los partidos, de los políticos o de los propios servidores públicos.

Pues bien, dicho precepto dispone:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular:
  - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente.
  - el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto a los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial.

- la obligación que incumbe a la Administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

Una primera lectura del artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales sugiere que dicho precepto es un buen resumen de los derechos más relevantes que los ciudadanos tenemos en nuestras relaciones con la Administración. La novedad reside en que a partir de ahora se trata de un derecho fundamental de la persona, cuestión polémica pero que en mi opinión no debiera levantar tanta polvareda porque el ciudadano, si es el dueño del aparato público, es lógico que tenga derecho a que dicho aparato facilite el desarrollo equilibrado y solidario de su personalidad en libertad porque la razón y el sentido de la Administración en la democracia reside en una disposición al servicio objetivo al pueblo. El problema, para que sea un derecho susceptible de invocabilidad ante los Tribunales reside en la exigibilidad de los parámetros que caracterizan dicho derecho. Parámetros que en el precepto son claros.

Los ciudadanos europeos tenemos un derecho fundamental a que los asuntos públicos se traten imparcialmente, equitativamente y en un tiempo razonable. Es decir, las instituciones comunitarias han de resolver los asuntos públicos objetivamente, han de procurar ser justas –equitativas– y, finalmente, han de tomar sus decisiones en tiempo razonable. En otras palabras, no cabe la subjetividad, no es posible la injusticia y no se puede caer en la dilación indebida para resolver. En mi opinión, la referencia a la equidad como característica de las decisiones administrativas comunitarias no debe pasar por alto. Porque no es frecuente encontrar esta construcción en el Derecho Administrativo de los Estados miembros y porque, en efecto, la justicia constituye, a la hora del ejercicio del poder público, cualquiera que sea la institución pública en la que nos encontremos, la principal garantía de acierto. Por una razón, porque cuándo se decide lo relevante es dar cada uno lo suyo, lo que se merece, lo que le corresponde.

La referencia a la razonabilidad del plazo para resolver incorpora un elemento esencial: el tiempo. Si una resolución es imparcial, justa, pero se dicta con mucho retraso, es posible que no tenga sentido, que no sirva para nada. El poder se mueve en las coordenadas del espacio y del tiempo y éste es un elemento esencial que el Derecho comunitario destaca suficientemente. La razonabilidad se refiere al plazo de tiempo en el que la resolución pueda ser eficaz de manera que no se dilapide el legítimo derecho del ciudadano a que su petición, por ejemplo, se conteste en un plazo en que ya no sirva para nada.

El derecho a la buena administración es un derecho fundamental de todo ciudadano comunitario a que las resoluciones que dicten las instituciones europeas sean imparciales, equitativas y razonables en cuanto al fondo y al momento en que se produzcan. Dicho derecho según el citado artículo 41 incorpora, a su vez, cuatro derechos.

El primero se refiere al derecho a que todo ciudadano comunitario tiene a ser oído antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente. Se trata de un derecho que está reconocido en la generalidad de las legislaciones administrativas de los Estados miembros como consecuencia de la naturaleza contradictoria que tienen los procedimientos administrativos en general, y en especial los procedimientos administrativos sancionadores o aquellos procedimientos de limitación de derechos. Es, por ello, un componente del derecho a la buena administración que el Derecho Comunitario toma del Derecho Administrativo Interno. No merece más comentarios.

El segundo derecho derivado de este derecho fundamental a la buena administración se refiere, de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales, al derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial. Nos encontramos, de nuevo, con otro derecho de los ciudadanos en los procedimientos administrativos generales.

Se trata, de un derecho fundamental lógico y razonable que también se deriva de la condición que tiene la Administración pública, también la comunitaria, de estar al servicio objetivo de los intereses generales, lo que implica, también, que, en aras de la objetividad y transparencia, los ciudadanos podamos consultar los expedientes administrativos que nos afecten. Claro está, existen límites derivados del derecho a la intimidad de otras personas, así como del secreto profesional y comercial. Es decir, un expediente en que consten estrategias empresariales no puede ser consultado por la competencia en ejercicio del derecho a consultar un expediente de contratación que le afecte en un determinado concurso.

El tercer derecho que incluye el derecho fundamental a la buena administración es, para mí, el más importante: el derecho de los ciudadanos a que las decisiones administrativas de la Unión Europea sean motivadas. Llama la atención que este derecho se refiera a todas las resoluciones europeas sin excepción. Me parece un gran acierto la letra y el espíritu de este precepto. Sobre todo, porque una de las condiciones del ejercicio del poder en las democracias es que sea argumentado, razonado, motivado. El poder que se basa en la razón es legítimo. El que no se justifica es sencillamente arbitrariedad. Por eso todas las manifestaciones del poder debieran, como regla, motivarse. Su intensidad dependerá, claro está, de la naturaleza de los actos de poder. Si son reglados la motivación será menor. Pero si son discrecionales, la exigencia de motivación será mayor. Es tan importante la motivación de las resoluciones públicas que bien puede

afirmarse que la temperatura democrática de una Administración es proporcional a la intensidad de la motivación de los actos y normas administrativas.

En el apartado tercero del precepto se reconoce el derecho a la reparación de los daños ocasionados por la actuación u omisión de las instituciones comunitarias de acuerdo con los principios comunes generales a los Derechos de los Estados miembros. La obligación de indemnizar en los supuestos de responsabilidad contractual y extracontractual de la Administración está, pues, recogida en la Carta. Lógicamente, el correlato es el derecho a la consiguiente reparación cuando las instituciones comunitarias incurran en responsabilidad. La peculiaridad del reconocimiento de este derecho, también fundamental, derivado del fundamental a la buena administración, reside en que, por lo que se vislumbra, el régimen de funcionalidad de este derecho se establecerá desde los principios generales de la responsabilidad administrativa en Derecho Comunitario.

El apartado cuarto dispone que toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa lengua.

Por su parte, la jurisprudencia ha ido, a golpe de sentencia, delineando y configurando con mayor nitidez el contenido de este derecho fundamental a la buena administración atendiendo a interpretaciones más favorables para el ciudadano europeo a partir de la idea de una

excelente gestión y administración pública en beneficio del conjunto de la población de la Unión Europea.

Debe tenerse presente, también, que el artículo 41 del denominado Código Europeo de Buena Conducta Administrativa de 1995 es el antecedente del ya comentado artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales. Es más, se trata de una fiel reproducción.

Una cuestión central en la materia es la referente a la autoridad que ha de investigar las denuncias de mala administración de las instituciones europeas. Pues bien, de acuerdo con el artículo 195 del Tratado de Roma y del Estatuto del Defensor del Pueblo, resulta que esta tarea es de competencia del propio Defensor del Pueblo. Una definición de mala administración nos la ofrece el informe del Defensor del año 1997: “se produce mala administración cuándo un organismo no obra de acuerdo con las normas o principios a los que debe estar sujeto”. Definición que es demasiado general e imprecisa, por lo que habrá de estarse a los parámetros jurídicos señalados en el artículo 41 de la Carta, de manera que habrá de observarse, además de la lesión de las normas del servicio de los principios generales que presiden la actividad de las instituciones públicas, si efectivamente se contraviene la equidad, la imparcialidad, la racionalidad en los plazos, la contradicción, la motivación, la reparación o el uso de las lenguas oficiales.

Lorenzo Membiela ha recopilado en un trabajo publicado en Actualidad Administrativa, en el número 4 de 2007 algunas de las sentencias más

relevantes en la materia, bien del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, bien del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, bien del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas. Evidentemente, la jurisprudencia ha ido decantando el contenido y funcionalidad del llamado principio a una buena Administración, principio del que más adelante se derivaría, cómo su corolario necesario, el derecho fundamental a la buena administración. Por ejemplo, en el 2005, el 20 de septiembre encontramos una sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en la que se afirma que en virtud del principio a la buena administración el traslado de funcionarios de un municipio a otro debe estar justificado por las necesidades del servicio.

Una sentencia de 24 de mayo de 2005, también del Tribunal Europeo de Derechos Fundamentales, señaló, en materia de justicia, que el principio de la buena administración consagra la celeridad en los procesos judiciales. Expresión del derecho fundamental a la motivación de las resoluciones administrativas lo podemos encontrar en la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 23 de abril de 1997, en cuya virtud cualquier restricción de los derechos de defensa debe estar convenientemente motivados. También es consecuencia de la buena administración pública la resolución en plazo razonable de los asuntos públicos, de manera que cómo dispone la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de julio de 2005, “la inactividad de la Administración más allá de los plazos establecidos en las normas constituye una lesión al principio de la buena administración pública”. Igualmente, por sentencia del Tribunal de Primera Instancia de



las Comunidades Europeas de 16 de marzo de 2005 es consecuencia del principio de la buena administración, la óptima gestión de los organismos administrativos, lo que incluye, es claro, el respeto a los plazos establecidos y al principio de confianza legítima, en virtud del cual la Administración pública, merced al principio de continuidad y a que no puede separarse del criterio mantenido en el pasado salvo que lo argumente en razones de interés general.

Es también una consecuencia del principio de la buena administración, dice el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas el 27 de febrero de 2003, que la Administración ha de facilitar todas las informaciones pertinentes a la otra parte actuante en el procedimiento administrativo.

En fin, el reconocimiento a nivel europeo del derecho fundamental a la buena administración constituye, además, un permanente recordatorio a las Administraciones públicas, de que su actuación ha de realizarse con arreglo a unos determinados cánones o estándares que tienen como elemento medular la posición central del ciudadano. Posición central del ciudadano que ayudará a ir eliminando de la praxis administrativa toda esa panoplia de vicios y disfunciones que conforman la llamada mala administración.

En el marco del respeto al Ordenamiento jurídico en su conjunto, la Administración pública sirve con objetividad al interés general y actúa, especialmente en sus relaciones con los ciudadanos, de acuerdo con

los siguientes principios, que son corolarios del derecho fundamental a la buena Administración pública:

1. Principio de juridicidad, en cuya virtud toda la actuación administrativa se somete plenamente al ordenamiento jurídico del Estado.
2. Principio de servicio objetivo a los ciudadanos, que se proyecta a todas las actuaciones administrativas y de sus agentes y que se concreta en el profundo respeto a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.
3. Principio promocional, expresado en la creación de las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos en que se integran sean reales y efectivos, removiendo los obstáculos que impidan su cumplimiento y fomentando igualmente la participación.
4. Principio de racionalidad, que se extiende especialmente a la motivación y argumentación que debe servir de base a la entera actuación administrativa.
5. Principio de igualdad de trato, por el que los ciudadanos que se encuentren en la misma situación serán tratados de manera igual, garantizándose, con expresa motivación en los casos concretos, las razones que puedan aconsejar la diferencia de trato, prohibiéndose

expresamente toda discriminación injustificada hacia los ciudadanos.

6. Principio de eficacia, en cuya virtud las actuaciones administrativas se realizarán en el marco de los objetivos establecidos en cada ente público. Especialmente las autoridades buscarán que los procedimientos y las medidas adoptadas logren su finalidad y, para ello, removerán de oficio los obstáculos puramente formales, evitarán el silencio administrativo, las dilaciones y los retardos.
7. Principio de publicidad de las normas, de los procedimientos y del entero quehacer administrativo en el marco del respeto del derecho a la intimidad y de las reservas que por razones acreditadas de confidencialidad o interés general sea pertinente en cada caso, en los procedimientos para el dictado de actos administrativos. En especial, las autoridades darán a conocer a los ciudadanos y a los interesados, de forma sistemática y permanente, aún sin mediar petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante comunicaciones, notificaciones y publicaciones, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de forma masiva tal información.
8. Principio de seguridad jurídica, de previsibilidad y certeza normativa, por los cuales la Administración se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas.

9. Principio de proporcionalidad: las decisiones administrativas serán proporcionadas al fin previsto en el Ordenamiento jurídico, se dictarán en un marco de justo equilibrio entre el interés general y el interés particular y se evitará limitar los derechos de los ciudadanos a través de la imposición de cargas o gravámenes irracionales o incoherentes con el objetivo establecido.
  
10. Principio de ejercicio normativo del poder, en cuya virtud los poderes se ejercerán, única y exclusivamente, para la finalidad prevista en las normas de otorgamiento, evitándose especialmente el abuso de poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general.
  
11. Principio de imparcialidad e independencia: el personal al servicio de la Administración pública deberá abstenerse de toda actuación arbitraria o que ocasione trato preferente por cualquier motivo y actuar en función del servicio objetivo al interés general, prohibiéndose la participación de dicho personal en cualquier asunto en el que él mismo, o personas o familiares próximos, tengan cualquier tipo de intereses o pueda existir conflicto de intereses.
  
12. Principio de relevancia, en cuya virtud las actuaciones administrativas habrán de adoptarse en función de los aspectos

más relevantes, sin que sea posible, como fundamento de la decisión que proceda, valorar únicamente aspectos de escasa consideración.

- 13.** Principio de coherencia: las actuaciones administrativas serán congruentes con la práctica y los antecedentes administrativos salvo que por las razones que se expliciten por escrito sea pertinente en algún caso apartarse de ellos.
- 14.** Principio de buena fe, en cuya virtud las autoridades y los particulares presumirán el comportamiento legal de unos y otros en el ejercicio de sus competencias, derechos y deberes.
- 15.** Principio de confianza legítima, en cuya virtud la actuación administrativa será respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia Administración en el pasado.
- 16.** Principio de asesoramiento: el personal al servicio de la Administración pública deberá asesorar a los ciudadanos sobre la forma de presentación de las solicitudes y su tramitación.
- 17.** Principio de responsabilidad, por el que la Administración responderá de las lesiones en los bienes o derechos de los ciudadanos ocasionados como consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos o de interés general. Las autoridades y sus

agentes asumirán las consecuencias de sus actuaciones de acuerdo con el Ordenamiento jurídico. Igualmente, la Administración pública rendirá cuentas de sus actuaciones y publicará las evaluaciones de sus unidades.

- 18.** Principio de facilitación: los ciudadanos encontrarán siempre en la Administración las mayores facilidades para la tramitación de los asuntos que les afecten, especialmente en lo referente a identificar al funcionario responsable, a obtener copia sellada de las solicitudes, a conocer el estado de tramitación, a enviar, si fuera el caso, el procedimiento al órgano competente, a ser oído y a formular alegaciones o a la referencia a los recursos susceptibles de interposición.
  
- 19.** Principio de celeridad, en cuya virtud las actuaciones administrativas se realizarán optimizando el uso del tiempo, resolviendo los procedimientos en plazo razonable que, en todo caso, no podrá superar los dos meses a contar desde la presentación de la solicitud en cualquier registro público. En especial, las autoridades impulsarán oficiosamente los procedimientos e incentivarán el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones a los efectos de que los procedimientos se tramiten con diligencia y sin dilaciones injustificadas.
  
- 20.** Principio de transparencia y acceso a la información de interés

general: el funcionamiento, actuación y estructura de la Administración ha de ser accesible a todos los ciudadanos, que pueden conocer la información generada por las Administraciones públicas y las instituciones que realicen funciones de interés general.

- 21.** Principio de protección de la intimidad, de forma que el personal al servicio de la Administración pública que maneje datos personales respetará la vida privada y la integridad de las personas, prohibiéndose el tratamiento de los datos personales con fines no justificados y su transmisión a personas no autorizadas.
- 22.** Principio de ética, en cuya virtud todo el personal al servicio de la Administración pública, así como los ciudadanos en general han de actuar con rectitud, lealtad y honestidad.
- 23.** Principio de debido proceso: las actuaciones administrativas se realizarán de acuerdo con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.
- 24.** Principio de cooperación: todos los órganos y entidades administrativos deben prestarse asistencia mutua y respetar el ejercicio de las respectivas competencias.

El derecho general fundamental de los ciudadanos a una buena Administración pública finalmente, se puede concretar, entre otros, en los siguientes derechos subjetivos de orden administrativo:

1. derecho a la motivación de las actuaciones administrativas.
2. derecho a la tutela administrativa efectiva.
3. derecho a una resolución administrativa en plazo razonable.
4. derecho a una resolución justa de las actuaciones administrativas.
5. derecho a presentar por escrito o de palabra peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las normas, en los registros físicos o informáticos.
6. derecho a respuesta oportuna y eficaz de las autoridades administrativas.
7. derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración pública.
8. derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente.



9. derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas.
10. derecho a una indemnización justa en los casos de lesiones de bienes o derechos como consecuencia del funcionamiento de los servicios de responsabilidad pública.
11. derecho a servicios públicos y de interés general de calidad.
12. derecho a elegir los servicios de interés general de su preferencia.
13. derecho a opinar sobre el funcionamiento de los servicios de responsabilidad administrativa.
14. derecho a conocer las obligaciones y compromisos de los servicios de responsabilidad administrativa.
15. derecho a formular alegaciones en cualquier momento del procedimiento administrativo.
16. derecho a presentar quejas, reclamaciones y recursos ante la Administración.
17. derecho a interponer recursos ante la autoridad judicial sin

necesidad de agotar la vía administrativa previa, de acuerdo con lo establecido en las leyes.

- 18.** derecho a conocer las evaluaciones de los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente.
- 19.** derecho de acceso a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que en todo caso habrán de concretar el interés general al caso concreto.
- 20.** derecho a una ordenación racional y eficaz de los archivos públicos.
- 21.** derecho de acceso a la información de interés general.
- 22.** derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la Administración pública.
- 23.** derecho a ser informado y asesorado en asuntos de interés general.
- 24.** derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad.
- 25.** derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo.

26. derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten.
27. derecho a ser notificado por escrito o a través de las nuevas tecnologías de las resoluciones que les afecten en el más breve plazo de tiempo posible, que no excederá de los cinco días.
28. derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general.
29. derecho a actuar en los procedimientos administrativos a través de representante.
30. derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades del personal al servicio de la Administración pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas.
31. derecho a recibir atención especial y preferente si se trata de personas en situación de discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores, y en general de personas en estado de indefensión o de debilidad manifiesta.

Es decir, el derecho fundamental a la buena Administración pública trae consigo, con todas sus consecuencias, la centralidad de la persona en el régimen jurídico de la Administración pública.

#### 4. La transparencia

La transparencia en los Gobiernos y Administraciones públicas es, desde luego, uno de los principales desafíos que hoy tiene planteada la reforma y la modernización del Poder Ejecutivo en su conjunto. En tiempos de pandemia, se nos antoja que es un asunto urgente y perentorio pues, de lo contrario, la oscuridad en que nos sume la pandemia puede echar por tierra tantas y tantas obras sobre la materia y, lo que es peor, tantas y tantas iniciativas que, guiadas por el deseo de mejorar la Administración del poder, se pueden quedar, como por aquí se dice, en agua de borrajas.

Por una parte, porque la transparencia es una exigencia de calidad democrática evidente que hoy en día, máxime en situación de emergencia sanitaria, no es que brille por su presencia en general en muchos Gobiernos y Administraciones públicas, a excepción de aquellos que tienen un bien logrado prestigio en la materia a base de una exigente educación y temple cívico de un pueblo exigente con el aparato público. Y, por otra, porque el derecho fundamental de la persona a un buen gobierno y a una buena administración incluye expresamente el derecho de los ciudadanos a que Gobiernos y Administraciones públicas, estatales, autonómicos y locales, sean transparentes en su actividad y en la forma en que implementan las políticas públicas, en toda su proyección temporal y en sus diferentes fases: definición, análisis, ejecución y evaluación.

Uno de los asuntos de mayor calado que tienen planteada las ciencias sociales se refieren al papel de los ciudadanos en el entramado político-social en que nos ha tocado vivir. Es verdad que en un sistema democrático el gobierno es del pueblo y se realiza para y por el pueblo. Siendo esta afirmación incontestable, la centralidad de la persona, del ser humano, del ciudadano es, pues, indudable y debe desplegar su eficacia jurídica en la acción del gobierno y la administración de lo público.

En este punto, no está de más recordar que la democracia es un sistema político que se funda sobre la limitación del poder público y sobre la efectiva participación social. Dos cuestiones hoy bajo mínimos que deben ser revitalizadas tanto desde el poder público, como desde las diferentes instituciones privadas de la vida social.

Como bien sabemos, el poder público es de los ciudadanos. El titular de los poderes del Estado es el pueblo soberano, que encomienda a los actores públicos el ejercicio, la gestión del poder, de forma y manera que quien lo administra en nombre de la comunidad debe permanentemente rendir cuentas de su ejercicio al verdadero soberano del sistema.

Los ciudadanos, pues, tienen una función bien relevante en la definición, análisis, implementación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Han dejado de ser sujetos inertes que pasivamente recibían servicios y prestaciones públicas. Ahora, en el Estado social y democrático de Derecho, deben ser protagonistas, sujetos activos,

personas que participan en la determinación y configuración del interés general.

Una de las cuestiones que más preocupa a los profesores e investigadores de las ciencias sociales es, sin lugar a dudas, la fuerza y operatividad de las iniciativas civiles, el protagonismo de las personas en las nuevas políticas públicas. Así, se ha llamado la atención sobre el déficit de la presencia activa y potente de una ciudadanía reflexiva, dispuesta a hacer valer en todo momento la evidencia de que la única configuración justa de una sociedad es aquella que reconoce la relevancia pública de la libertad concertada de sus miembros. En este sentido, las profecías de Tocqueville sobre el llamado “despotismo blando” o sobre el sometimiento de las personas y comunidades solidarias a ese “inmenso poder tutelar” se han ido cumpliendo casi a la letra.

Las recientes transformaciones en el orden conceptual, metodológico y práctico que están poniendo en tela de juicio muchas convicciones y formas de entender la realidad pública, ayudan a profundizar en uno de los pilares básicos del pensamiento democrático: la relación de los ciudadanos con el poder público.

Los poderes públicos, las Administraciones públicas, insisto, son de los ciudadanos, de las personas, que deben tomar mayor conciencia de su posición central en el sistema político. Entonces, quienes trabajan en el sector público no son, ni más ni menos, que gestores de intereses ajenos que deben rendir cuentas periódicamente de su administración.

El ciudadano, la persona, es el centro del sistema, y, por ello, el poder público no debe ejercerse nunca desde la perspectiva de los privilegios o las prerrogativas, sino como un instrumento de servicio a la entera sociedad. La Constitución española de 1978 dispone en el artículo 103, como ya sabemos, que la Administración pública sirve con objetividad los intereses generales.

El Estado social y democrático de Derecho otorga una posición jurídica a la persona, un estatus de ciudadano en sus relaciones con el poder público. En efecto, ahora los ciudadanos ya no son sujetos inertes, simples receptores de bienes y servicios públicos; son protagonistas principales de los asuntos de interés general, hasta tal punto, de que son los legítimos dueños del poder público y de sus estructuras y, por tanto, disponen de una serie de derechos, siendo el fundamental el derecho a una buena administración pública.

En este sentido, el poder público en sus diferentes dimensiones territoriales y funcionales, está al servicio de la persona atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente. Esta es la clave del sistema democrático y, por ende, reclama la construcción de un nuevo estatuto del ciudadano en relación con el poder público en el que sus derechos estén reconocidos expresamente. A partir de ahí será más fácil que el propio ciudadano tome mayor conciencia de su posición central en el sistema y reclame y reivindique servicios públicos de calidad.

Los poderes del Estado derivan del consentimiento de los ciudadanos, que son sus titulares, debiéndose buscar un equilibrio entre dichos poderes como entre los derechos y deberes de las personas. En su representación, legisladores, ejecutivos y jueces ejercen el poder que les corresponde. Como administradores y gestores de estos poderes del Estado, deben rendir cuenta permanentemente de su ejercicio ante toda la ciudadanía a través de los diferentes mecanismos que los ordenamientos jurídicos nacionales establecen.

En el marco del complejo Gobierno-Administración pública, núcleo en el que se realiza la definición e implementación de las políticas públicas propias del Poder Ejecutivo, ha ido cobrando especial relieve en los últimos tiempos la obligación de proceder a una buena administración pública, aquella que se dirige a la mejora integral de las condiciones de vida de las personas. La buena administración pública es, pues, una obligación inherente a los poderes públicos y se caracteriza sobremanera porque el quehacer público promueva los derechos fundamentales de las personas de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad y sean prestadas en un plazo razonable.

Desde la perspectiva de la centralidad del ser humano, principio y fin del Estado, el interés general debe estar administrado de tal forma que en su ejercicio las diferentes Administraciones públicas hagan posible el libre y solidario desarrollo de cada persona en sociedad. Es decir, hace a la condición de la persona, es inherente al ser humano, que el



gobierno y la administración del interés general se realice en forma que sobresalga su dignidad y todos los derechos fundamentales, tanto los individuales como los sociales, de ella derivados. De esta manera, para que desde los poderes públicos se pueda realizar esta magna tarea es indispensable que la forma y el ejercicio en que se realiza el poder en la práctica cotidiana refleje la posición central de la persona en el sistema. Es decir, el ciudadano debe conocer el funcionamiento de las instituciones públicas, el cumplimiento de los objetivos y, desde luego, los parámetros más relevantes del gobierno y la administración de su país: sueldos, retribuciones, ejecución presupuestaria, recursos jurídicos planteados, selección del personal, uso de los medios materiales adscritos, entre otros datos de interés general.

En democracia, todos lo sabemos, el gobierno es del pueblo y se debe realizar para y por el pueblo. El pueblo es el soberano y encomienda la gestión y administración de lo público a unos representantes que tienen la obligación de dar cuentas de su gestión y administración a la ciudadanía en forma constante, transparente y argumentada. En efecto, el gobierno y la administración del espacio público deben servir con objetividad el interés general promoviendo las condiciones precisas para el libre y solidario ejercicio de los derechos fundamentales por todas las personas.

En realidad, la soberanía, tal y como debe concebirse en un régimen democrático avanzado, reside en la misma dignidad humana, desde dónde, de una forma integrada y a la vez indivisible, se comunica entre

todos los ciudadanos en cuanto miembros del espacio público en orden precisamente a la garantía por parte del Estado de los derechos fundamentales que dimanen de la misma dignidad del ser humano. Así se construye la soberanía popular y desde este punto de vista debe comprenderse para no perder de vista que en última instancia los poderes del Estado residen en el pueblo y, por ello, en su ejercicio concreto debe subrayarse la dignidad de la persona y todos y cada uno de sus derechos fundamentales. En este sentido cobra especial relevancia en derecho fundamental de la persona, en sus relaciones con el Poder Ejecutivo, a un buen gobierno y a una buena administración del espacio público.

Más claro: en la medida en que los ciudadanos son los soberanos, dueños y señores del poder público, en esa medida deben actuar como lo que son, los titulares reales, materiales, de instituciones públicas, procedimientos y fondos públicos. Si esto es así, cómo es, entonces la transparencia, la luz, ha de ser la propiedad básica y capital de la actividad y de la organización de todas y cada una de las instituciones públicas, sin que quepa establecer excepción alguna.

La transparencia es, debe ser, una cualidad que ha de presidir la actuación de los diferentes entes públicos y, por ello, de las personas físicas que en ellos laboran. También, por supuesto, debe regir la actuación de todas las organizaciones e instituciones que realizan actividades de interés general o que utilicen o manejen fondos públicos en sus actividades. Por una razón bien sencilla adelantada en el párrafo anterior: como el pueblo es el

dueño y señor, el soberano, de los fondos públicos, es lógico que todos los organismos y organizaciones que administren estos recursos, sean Administraciones, partidos, sindicatos, patronales o, entre otros, ONGs, concesionarios de servicios públicos o cualesquiera otras formas de organización que reciban dinero público, se rijan por la publicidad y la concurrencia en materia contractual, y por el mérito y la capacidad en la selección de personal.

Efectivamente, los fondos públicos requieren, por su propia naturaleza, uso transparente y publicidad, con expresa referencia a la concurrencia. Por eso, los procesos de selección de personal que se realizan siempre que hay fondos públicos de por medio, han de estar presididos por los principios de mérito y capacidad. Igualmente, cuándo se trata de contratar bienes o servicios, el carácter público de esos fondos reclama siempre publicidad y concurrencia.

En el mismo sentido, las instituciones que realizan tareas de interés general también deben guiar su actuación en materia de personal y de contratos a estos criterios. No hacerlo así, encastillarse en la oscuridad y en la opacidad, no es más que una manifestación de arbitrariedad, incompatible con los postulados del Estado de Derecho. Tiempo atrás, John Locke nos enseñó que en toda manifestación de arbitrariedad hay siempre irracionalidad, subjetividad, propiedades bien opuestas a lo que debe ser el régimen y funcionamiento de los gobiernos y administraciones públicas de un Estado social y democrático de Derecho.

Bien sabemos, aunque con alguna frecuencia nos olvidamos, que el tránsito del ejercicio del poder del Estado absoluto al Estado liberal del primer constitucionalismo se caracteriza esencialmente por la sustitución de la subjetividad por la objetividad como fuente del poder mismo. Es decir, del puro arbitrio personal del Rey, que concebía el poder como una facultad dominical, se pasa a un sistema en teoría de normas, procedimientos y principios en cuya virtud el poder se somete a limitaciones y debe expresarse con arreglo a ciertos cánones y reglas escritas que lo vinculan en todo momento y circunstancia.

La transparencia es tan importante en los sistemas políticos contemporáneos, que la experiencia dicta que su gestión y administración resida en órganos pluripersonales, en los que las decisiones no queden confiadas a una sola persona, por relevante o prestigiosa que esta sea. En efecto, la transparencia y el acceso a la información de interés general deben ser gestionados o administrados por un órgano colegiado de naturaleza plural, en el que estén representados los poderes públicos así como la sociedad civil. Es lógico que así sea porque el pluralismo es también una cualidad democrática que debe estar presente en todas aquellas cuestiones que afectan a la rectoría de asuntos de tanta envergadura como la gestión de la transparencia o del interés general.

Sin pluralismo, sin una apertura de la organización pública a las diferentes expresiones que existen en el cuerpo social procedentes de diferentes latitudes institucionales y sociales es muy difícil garantizar

la existencia de un espacio de deliberación pública abierto. De ahí que muy conveniente sea buscar un equilibrio entre lo público y lo social sin olvidarse de los profesionales que manejan con más profusión y conocimientos esta relevante función de transparentar la actividad de poderes públicos e instituciones, también sociales, que manejen fondos públicos.

Es verdad que en épocas de crisis económica hay que evitar la creación de órganos superfluos. Sin embargo, en este caso, por la especial relevancia de las materias a administrar, el pluralismo es esencial. Por eso, deben constituirse en todos los niveles del gobierno y de la administración pública, dada su transcendencia, organismos de esta naturaleza en los que sus integrantes, probablemente sin dedicación exclusiva, sin un sueldo fijo, participen recibiendo unas dietas razonables cada vez que se convoque el órgano colegiado. Hay que pensar por ejemplo en funcionarios públicos jubilados de una trayectoria pública intachable que, estando todavía en condiciones de trabajar, puedan integrar estos consejos o comisiones de transparencia, especialmente en los entes locales.

La actual Ley Española de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, del 9 diciembre de 2013, se dirige, según lo dispuesto en su artículo 1, a ampliar y reforzar la transparencia de la actividad pública y a reconocer y garantizar el derecho a la información. Ampliar significa que la luz y los taquígrafos tengan más potencia e intensidad: abrir a la transparencia a actividades hasta ahora oscuras u opacas y,

sobre todo, a espacios de penumbra o de ambigüedad, los espacios donde florece, y de qué manera, esa peligrosa hidra de la corrupción, que hoy tantos estragos causa en lo que se refiere a la confianza de los ciudadanos en la actividad pública y en sus principales actores. Y reforzar parece que alude a hacer más fuerte la obligación de los entes públicos de mostrar a la ciudadanía cómo y de qué forma se gestiona lo que es del común.

Por eso, poco sentido tiene que nuestro país, España, que es uno de los últimos en aprobar una ley de transparencia, no haya incorporado en ella las más modernas tendencias sobre el derecho a la información de interés general desde la perspectiva de la máxima transparencia y la mínima restricción. Claro que habrá límites, es obvio que así sea, pero esas limitaciones, por razones de seguridad o de confidencialidad, además de estar muy claramente establecidas, serán de interpretación restrictiva. De lo contrario se corre el peligro de que la regla general con el paso del tiempo se acabe convirtiendo, como ya se constata en algunos países, en la excepción excepcional.

El derecho fundamental de todo ciudadano europeo a la buena Administración, recogido, como anteriormente recordamos, en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de diciembre de 2000 fue formulado para salir al paso, para reaccionar frente a la denominada, por el Defensor del Pueblo Europeo, mala administración pública. Mala administración que viene caracterizando desde hace unos años a numerosas Administraciones

públicas y Gobiernos del área europea y que mucho tiene que ver con la escasa transparencia y publicidad reinante al interior de tantas instituciones y organismos públicos.

En efecto, la conformación como derecho fundamental de la buena administración pública es una relevante manera de subrayar el papel central del ciudadano en todo lo referente al manejo y conducción de los asuntos relativos al interés general. Tal derecho es configurado por la Carta Europea en atención a la equidad, a la imparcialidad, a la responsabilidad, a la transparencia y al plazo razonable en la resolución de los expedientes. Por tanto, la administración pública parcial, inequitativa, opaca, irresponsable y lenta es, a tenor de lo consignado en este precepto de la Carta, mala administración.

Por lo que se refiere a la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, aprobada por los responsables de la función pública de los países de la región el 10 de octubre de 2013, debemos destacar que en sede de principios, la Carta en el número 22 hace referencia al “principio de transparencia y acceso a la información de interés general: el funcionamiento, actuación y estructura de la Administración Pública deberá ser accesible a todos los ciudadanos, de manera que éstos, de acuerdo con la protección del derecho a la intimidad y de las declaraciones motivadas de reserva por razones de interés general, puedan conocer en todo momento, gracias a la existencia de archivos adecuados, la información generada por las Administraciones Públicas,

por las organizaciones sociales que manejen fondos públicos y por todas aquellas instituciones que realicen funciones de interés general de acuerdo con la legislación respectiva”.

Desde la perspectiva de los derechos componentes que forman parte del derecho fundamental a una buena administración pública, los puntos 37 y 38 de la Carta Iberoamericana se refieren al derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente. En este sentido, según la Carta, “los ciudadanos podrán ser consultados periódicamente sobre su grado de satisfacción con los servicios que reciben de la Administración Pública, a través de encuestas, sondeos y demás instrumentos apropiados para ello”.

Por su parte, el número 38 de esta Carta Iberoamericana reconoce, también como derecho componente del derecho fundamental de la persona a una buena administración pública, el derecho de acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que habrán de concretar el interés general en cada supuesto en el marco de los correspondientes ordenamientos jurídicos. En este sentido, “se facilitará el ejercicio de este derecho mediante medios electrónicos a través de portales de transparencia y acceso a la información de interés general”.



Si en la cultura política y en la educación cívica cunde la idea de que la rendición de cuentas y la transparencia no son sólo obligaciones de los dirigentes, sino derechos de los ciudadanos, el cambio habrá comenzado o podrá iniciarse con algún viso de arribar a puerto seguro. Si, como hasta hora, estas materias son planteadas desde el vértice, con las excepciones concedidas a la tecnoestructura, continuaremos por la senda de siempre. Si, por el contrario, se aspira a subrayar la centralidad del ser humano y se difunde sin miedo que el ciudadano es el verdadero señor y soberano en la democracia, muchas cosas tendrían que empezar a ser planteadas desde estos postulados. Este es el cambio que precisamos. Un cambio que está en marcha pues la indignación general ante tanto desmán y ante tanta negligencia reclama un cambio que ya es imperioso y urgente. Un cambio cuyo primer postulado es precisamente tomar conciencia de la gravedad del secuestro de la democracia a manos de una minoría que, en los hechos suplanta, y de qué forma, al conjunto, a la comunidad, a la población, erigiéndose en dueña y señora de toda suerte de decisiones y actuaciones.

## **5. Reflexión conclusiva**

La transparencia, es claro, es una característica esencial de la actividad pública y abarca tanto al Gobierno como a la Administración. Es, por decirlo así, una exigencia del buen gobierno y de la buena administración.

El buen gobierno, la buena gobernabilidad, la buena gobernanza, tal y

como hemos indicado, atiende esencialmente a la acción de gobierno que es eminentemente política y que en democracia tiene unas características propias en cuanto el poder político debe ejercerse en forma mesurada y limitada respetando los otros poderes del Estado, fomentando el pluralismo, haciendo posible el libre y solidario desarrollo de las personas en una marco de máxima transparencia y de máxima libertad.

La buena administración, como hemos expuesto, sirve con objetividad al interés general. Es un principio rector del actuar administrativo del que se deducen los principios comentados; es, por supuesto, una obligación que grava sobre las diferentes Administraciones públicas y, por sobre todo, es un derecho fundamental de la persona del que se deducen toda una serie de derechos que componen e integran ese derecho humano



ERNOABIERTO  
RTOGGOBIERNO  
GOBIERNOABI  
ERNOABIERTO  
GOBIERNOABI  
ABIERTOGOBIE  
GOBIERNOABI  
ABIERTOGOBIE  
GOBIERNOABI



**II.D. El ethos del “gobierno abierto” como ágora virtual para la refundación de lo público y de lo político. El “gobierno abierto” como corolario de la dignidad de la persona**

**POR MARÍA JOSÉ RODRÍGUEZ**





## El ethos del “gobierno abierto” como ágora<sup>119</sup> virtual para la refundación de lo público y de lo político. El “gobierno abierto” como corolario de la dignidad de la persona

### Introducción. El ethos democrático del “gobierno abierto”

El *ethos*<sup>120</sup> del “gobierno abierto” constituye una metáfora que admite distintas densidades e intensidades de interpretación; hace, en nuestra opinión, a la esencia de una democracia efectiva y sustancial, es el necesario complemento que evita que una democracia representativa se transforme en una democracia “*delegativa*”<sup>121</sup>.

119. El agora tanto en Grecia como en la antigua Roma (foro), era la plaza central donde se congregaba la gente en asamblea para discutir los temas de la ciudad. Desde el punto de vista urbanístico no tiene precedentes en Oriente cercano ( esto es, en la región del oriente más próxima al mediterráneo) ni en la civilización micénica (años 1700-1050 a. C) pues en estos, al depender el gobierno solo de la voluntad de los reyes, no había necesidad de asamblea ni de lugar para que el pueblo se reuniera (v. <https://www.hisour.com/es/agora-in-ancient-greek-32697/>).

120. Tomamos la expresión del trabajo de: PALLARÉS DOMÍNGUEZ, Daniel, “Gobierno abierto: una concepción ética para la educación democrática”, Revista del CLAD Reforma y Democracia, N.º 73, febrero 2019, FDDAFA . 81/110, v. en especial, p. 85.; la empleamos en el sentido de “*espíritu*”, “*carácter*”.

121. V. O’ DONNELL, GUILLERMO, “DELEGATIVE DEMOCRACY”, JOURNAL OF DEMOCRACY, VOL. 5, N.º 1, JANUARY, 1994: 55/69. 1994 NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY AND THE JOHNS HOPKINS UNIVERSITY PRESS.

El *ethos* del “gobierno abierto” funciona así, en una primera aproximación, como un correctivo de la democracia representativa porque impide que esta devenga una democracia formal o incompleta, limitada primordialmente al ejercicio del derecho del sufragio<sup>122</sup>.

Efectiviza la rendición de cuentas (*accountability*) tanto en sentido vertical, esto es, respecto de la sociedad, como horizontal<sup>123</sup>, esto es, de modo institucional, respecto de los restantes organizaciones estatales en el ejercicio del poder, como componente hodierno del sistema de frenos y contrapesos en el ejercicio del poder.

En ambos sentidos de la mencionada *accountability*, el “gobierno abierto” exhibe una importante funcionalidad cuyo contenido intentaremos desentrañar.

Por otra parte, el “gobierno abierto” al estructurarse sobre la base de la transparencia, de la integridad, de la participación y de la colaboración

---

122. Sobre el particular, v. O'DONNELL, Guillermo, *Democracia, Agencia y Estado*, Ed. Prometeo libros, 2010, p. 82; expresa este autor: “Estoy convencido que los puntos de encuentro entre los ciudadanos y las burocracias estatales son un aspecto importante de la calidad de la democracia (y de la vida política en general), más allá de las dimensiones implicadas por el régimen en sí mismo” (ídem).

123. O'DONNELL, Guillermo, “Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política”, texto preparatorio del volumen *Accountability, Democratic Governance, and Political Institutions in Latin America*, publicado en *Revista Isonomía*, N.º 14, abril 2001, disponible en *Accountability horizontal. La institucionalización legal de la desconfianza política* (scielo.org.mx)



cocreativa, optimiza la capacidad de respuesta de las organizaciones estatales (*responsiveness*).

Finalmente, en estas líneas también trataremos de demostrar que el “*gobierno abierto*” constituye en el estado actual de evolución de la conciencia jurídica, una exigencia imperada por la dignidad de la persona (art. 11, Convención Americana de Derechos Humanos), del mismo modo en que el gobierno de la ley (en sentido amplio) es siempre más conveniente que el gobierno de los hombres, porque las leyes carecen de pasiones<sup>124</sup>.

### **1. “Gobierno abierto”: intentando apresar su contenido en una definición...**

El “*gobierno abierto*” consiste en una nueva forma de relacionarse entre la Administración Pública y la ciudadanía buscando establecer nuevos canales de comunicación directa y fomentando los principios de transparencia, integridad, colaboración y participación<sup>125</sup>.

Se trata de un proceso dual y recíproco; no debe darse solamente en una dirección desde el gobierno hacia los ciudadanos sino que también

---

124. V. Lalanne, Julio E., “¿Gobierno de la ley o gobierno de los hombres?: El problema en Platón y Aristóteles”, en línea, *Prudentia Iuris*, 79, 2015, ps. 295/310, disponible en <https://revistas.uca.edu.ar/index.php/PRUDENTIA/article/view/3962>

125. PALLARÉS DOMÍNGUEZ, Daniel, “Gobierno abierto: una concepción ética para la educación democrática”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 73, febrero 2019, ps. 81/110, v. en especial, ps. 89 a 90.

debe tener en cuenta las demandas sociales, escuchar a la ciudadanía para ir cambiando a medida que esta exige mayor transparencia y mayor efectividad en la acción (*responsiveness*). Esta participación no solo se consigue con recursos jurídicos, sino que requiere además de mecanismos que conduzcan a una educación política y ética, que produzcan un cambio cultural<sup>126</sup>.

El “*gobierno abierto*” persigue traspasar los modelos de decisión jerárquicos de gobierno de antiguos escenarios. La ampliación del espectro político de la participación se ha dado como mínimo bajo dos formas: a) en primer lugar el descrédito del proceso político de votación como único elemento que define la vida política; b) en segundo término, por el potencial político de las herramientas de comunicación digital que altera las dinámicas de intermediación política<sup>127</sup>.

En definitiva, las herramientas digitales no solo mejoran potencialmente la organización, la coordinación, agregación y movilización de las acciones de la sociedad civil, sino que agregan nuevas modalidades de actuación política<sup>128</sup>.

Pero el “*gobierno abierto*”, trasciende el impacto de las nuevas tecnologías para configurar una mentalidad sobre cómo concebir a la

---

126. *Ibidem*, ps. 87 a 88.

127. *Ídem*.

128. *Ídem*.

administración pública y su forma de relacionarse con la sociedad civil y de transformarla<sup>129</sup>.

En efecto; el “*gobierno abierto*” es parte de una democracia efectiva que permite que los ciudadanos tengan acceso a la información y al análisis sobre la cual la decisión gubernamental fue adoptada<sup>130</sup>.

Sería, en la opinión de Stuart WEIR y David BEETHAM, uno de los cuatro componentes de la democracia representativa consistente en tener instituciones gubernamentales permanentemente abiertas y rindiendo cuentas, “*open, accountable and responsive government*”<sup>131</sup>.

Suelen señalarse como características o ejes del “*gobierno abierto*” a las siguientes<sup>132</sup>: a) transparencia; b) participación; c) colaboración. A estas puede sumarse la integridad<sup>133</sup>.

Es de hacer notar que la realidad es una trama sin costuras<sup>134</sup> y que resulta, artificial, además de difícil de concretar, separar en comparti-

---

129. Ídem.

130. Ídem.

131. V. PEÑA, Víctor S. “*Gobierno Abierto, Poder e Influencia: análisis crítico a una propuesta de pronta propagación*”, *Revista de Gestión Pública*, Volumen V, N.º 1, enero -junio 2016, ps. 65/91; v. en especial p. 68.

132. V. Memorándum de Obama de 2010, *President Obamas’s Address to the United Nations Assembly*, September, 2010.

133. V. *Open Government Declaration*, documento fundacional de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA); ampliar en PEÑA, op. cit., ps. 68 y ss. La Argentina forma parte de esta Alianza desde 2012. Existe asimismo un Programa de Gobiernos Subnacionales de la Alianza para el Gobierno Abierto.

134. Sobre la tendencia académica propia de los especialistas a compartamentalizar y sus consecuencias, v. KISSINGER, Henry, *Mis memorias*, Editorial Atlántida SA, Madrid, España, 1979, p. 103. Conforme con el encadenamiento que presentan los acontecimientos en la realidad, recomienda este analista y protagonista

mentos estancos estos ejes o características. No sería aventurado decir que *entre ellos existe una unidad ontológica en tanto se reclaman recíprocamente*<sup>135</sup>. Por lo tanto, se ensayará precisar su contenido, pero bajo la advertencia de que concebir al “gobierno abierto” en base a una separación de estos, puede conducir a un desmembramiento conceptual con la consiguiente pérdida de sinergia (también conceptual). No debe olvidarse que el “todo” siempre es distinto de la mera suma de las partes; de ahí que las definiciones o descripciones que se perfilen con respecto a estos ejes serán meros arbitrios intelectuales tendentes a arrojar luz sobre especificidades que, en la realidad de la gestión, se presentan, en general, siempre unidas. En efecto, es muy difícil que pueda existir participación o colaboración sin transparencia, sin “*casa de cristal*”; y por otra parte, la transparencia se nutre de la participación y de la colaboración, las alimenta a su turno, y estas, la retroalimentan. La integridad, por su parte, es un componente “*forzado*” de la transparencia y una obligada consecuencia.

## **1.1. Sucinta descripción de las características o ejes sobre los cuales se estructura el “gobierno abierto”: transparencia e integridad, participación, colaboración**

### **a) La transparencia y la integridad**

---

de la historia, un marco de referencias conceptual que encadene los acontecimientos como una herramienta esencial de la praxis política y de su análisis.

135. Sobre el abordaje metafísico de diversos institutos jurídicos, v. Julio Conte-Grand, “Las instituciones, el orden público, los derechos y las garantías. Reflexiones a partir del debido proceso adjetivo” en: Borda, Alejandro (Dir.), Calderone, Sofía (Coord.), EL DERECHO, 60 años, Bs. As., 2022, ps. 291 y ss.

Expresa BOBBIO que “*La historia del poder político entendido como poder abierto al público*<sup>136</sup> *puede hacerse comenzar desde Kant, quien considera como ‘formula trascendental de derecho público’ el principio de acuerdo con el cual ‘todas las acciones referentes al derecho de otros hombres, cuya máxima no es compatible con la publicidad, son injustas’*”<sup>137</sup>.

El significado de este principio se aclara —prosigue BOBBIO— cuando se observa que hay máximas que una vez hechas públicas provocarían tal reacción que harían imposible su cumplimiento; o al menos, —decimos nosotros— desenmascarían intenciones espurias e inadmisibles para cualquier conciencia moral<sup>138</sup>. A título de simple ejemplo de la historia, puede mencionarse el protocolo secreto del tratado de agosto de 1939 conocido como “*Pacto Alemán-Soviético*” o “*Pacto Molotov-Ribbentrop*”, cuyo objetivo era la división y ocupación de Polonia<sup>139</sup>.

---

136. Es interesante destacar que si bien se suele ubicar el origen del open government en los años 50 (v. PARKS, Wallace “The open Government Principle: Applying the Right to Know under the Constitution”, en *The George Washington Law Review*, 1957, Vol., 26 N.º 1, cit. por PALLARÉS DOMINGUEZ, Daniel, en op.cit., p. 85); y que la bibliografía existente al respecto es bastante reciente, la temática del “poder abierto” (Kant, 1796), de la “sociedad abierta” (Popper, 1945), constituye un verdadero tópico de la filosofía política desde mucho antes; ello, sin perjuicio de que el concepto pueda enraizar, como muchas otras nociones afines a la democracia y a la res publica, en la cultura grecorromana.

137. BOBBIO, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 34.

138. Ídem nota anterior.

139. El Pacto Alemán-Soviético fue un acuerdo firmado por la Alemania nazi y la Unión Soviética el 23 de agosto de 1939. Fue negociado por el ministro alemán de relaciones exteriores, Joachim von Ribbentrop y el ministro soviético de relaciones exteriores Vyacheslav Molotov. Se lo conoce como “Pacto Alemán-Soviético”, “Pacto Molotov-Ribbentrop”, “Pacto Nazi-Soviético” o bien como el “Pacto Hitler-Stalin”. El Pacto Alemán-Soviético constaba de dos partes, una pública y otra secreta. La parte pública básicamente era un pacto de no agresión en el que cada signatario se comprometía a no atacar al otro. La parte secreta del pacto consistía en un protocolo que establecía las esferas de influencia soviética y alemana en Europa oriental. Reconocía a Estonia, Latvia y Besarabia como parte de la esfera soviética. Los signatarios acordaron dividir a Polonia a lo largo de los ríos Narev, Vístula y San.

Es de resaltar que, tanto a nivel individual personal como en el ámbito de las relaciones estatales, en el derecho internacional, cuando las personas o Estados actúan imponiendo la fuerza (o su poder), antijurídicamente, o “mal”, esto es, en contra de lo que pueden considerarse “*principios fundamentales de la conducta específicamente humana*”, normalmente intentan disfrazar o solapar estas acciones con supuestas razones aceptables moral, jurídica o políticamente, cubriéndolas con un manto de justicia<sup>140</sup>. Surge así la ideología<sup>141</sup>.

---

140. Explica MESSNER que la experiencia histórica indica que ningún Estado ha podido sentar su existencia exclusivamente en la fuerza, la mera dinámica del poder no constituye toda la naturaleza del Estado; colaciona a Maquiavelo quien señala que los gobernantes empiezan a perder al Estado cuando comienzan a despreciar al Derecho. Hoy en día forma uno de los tópicos de la teoría del Estado el destacar el hecho de que ningún gobierno se puede fundar exclusivamente en el poder. El poder se ve obligado siempre a rendir cuentas ante el foro del espíritu. Este foro consiste en la conciencia de la comunidad estatal de su derecho a asegurar los valores fundamentales del bien común mediante el poder estatal. “En la práctica esta realidad actúa de modo que el poder estatal se ve siempre forzado a justificarse moralmente por sus obras en favor del pueblo.” Así lo demuestra la historia tanto de las antiguas tiranías como de las modernas dictaduras y totalitarismos. El poder se ve siempre obligado a buscar su justificación ante el espíritu. Esta es una demostración de la actuación de la ley natural del hombre, para MESSNER. Esta fuerza a la moralización del poder Cuando el Estado moderno aplica la política del poder se cubre por lo general con un manto de justicia (MESSNER, Johannes, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, Ediciones Rialp, Madrid, 1967, ps. 822/825 y 828). Otra demostración de la actuación de la ley natural del hombre como conciencia moral está dado por el sentimiento de vergüenza que solo puede experimentar el ser humano, cuando actúa en contradicción con sus fines existenciales, rebajando su dignidad moral. Expresa MESSNER que solo el hombre es capaz de superarse, pero también solo él es capaz de negarse a sí mismo. Solamente el hombre es capaz de humillarse a sí mismo y perder su dignidad moral abusando de sí mismo. El animal no puede hacerlo porque solo puede seguir sus instintos y ser aquello que su naturaleza determina. El hombre, en cambio, puede dirigir sus instintos a fines que contradigan a los trazados en su naturaleza y al fin último de su persona. En esta posibilidad del hombre de negarse a sí mismo, se encuentra –dice Vladimir SOLOWJEW, citado por MESSNER– la raíz de su sentimiento de vergüenza (v. MESSNER, op. cit., ps. 147 a 148). En la historia también encontramos sobradas pruebas de que el poder busca siempre legitimarse racionalmente; con referencia a la transformación de la República romana en el Imperio (el Principado) operada por Augusto (27 a. C), señala Barker como “una prueba del genio jurídico de los romanos y de su respeto instintivo por el precedente y por la tradición constitucional, el que aun los Césares divinizados, dueños de todas las legiones, respetaran durante siglos la imponente majestad de las formas republicanas, puede ser que estos no dejaran de abrigar la sospecha de que aun la forma constitucional era mejor que una descarada autocracia militar, que solo podía dar por resultado s el que las legiones se diesen clara cuenta del secreto de su poder” (v. Ernest Barker, “El concepto de imperio” en: BAILEY, Cyril (director), *El legado de Roma*, Ediciones

El principio de la publicidad de las acciones de quien ejerce el poder público (en el sentido de político) se contraponen a la teoría de los *arcana imperii*, que dominó la época del poder absoluto<sup>142</sup>, y que se reedita en los regímenes totalitarios.

Los *arcana imperii* propios del gobierno absoluto se encuentran en pugna con la dignidad de la persona. Ello, en tanto implican una subestimación de esta, al connotar un “*desprecio por el vulgo*”, “*por la bestia salvaje que debe ser domesticada*”<sup>143</sup>. En contextos totalitarios que invocan “*los derechos del pueblo*”, se apoyan en la supuesta clarividencia personalista de líderes y en la efectividad del secreto, en definitiva, en la razón de Estado. Pero ello también implica un desconocimiento de la dignidad de la persona, cuyo valor se subordina al Estado.

## La república democrática entendida esta no solo en el sentido

---

Pegaso, Madrid, tercera edición, 1956, p. 98). e su naturaleza determina. El hombre, en cambio, puede dirigir sus instintos a fines que contradigan a los trazados en su naturaleza y al fin último de su persona. En esta posibilidad del hombre de negarse a sí mismo, se encuentra –dice Vladimir SOLOWJEW, citado por MESSNER– la raíz de su sentimiento de vergüenza (v. MESSNER, op. cit., ps. 147 a 148). En la historia también encontramos sobradas pruebas de que el poder busca siempre legitimarse racionalmente; con referencia a la transformación de la República romana en el Imperio (el Principado) operada por Augusto (27 a. C.), señala Barker como “una prueba del genio jurídico de los romanos y de su respeto instintivo por el precedente y por la tradición constitucional”, el que aun los Césares divinizados, dueños de todas las legiones, respetaran durante siglos la imponente majestad de las formas republicanas, puede ser que estos no dejaran de abrigar la sospecha de que aun la forma constitucional era mejor que una descarada autocracia militar, que solo podía dar por resultado s el que las legiones se diesen clara cuenta del secreto de su poder” (v. Ernest Barker, “El concepto de imperio” en: BAILEY, Cyril (director), El legado de Roma, Ediciones Pegaso, Madrid, tercera edición, 1956, p. 98).

141. Por ejemplo, la ideología nazi sobre la raza superior, el espacio vital etc., nociones bajo cuya invocación fueron perpetrados abominables crímenes, genocidios y expoliaciones.

142. BOBBIO, op. cit., p. 35.

143. BOBBIO, op. cit., ps. 33 y ss.

propio del término sino también como “*cosa pública*”, exige que el poder sea visible<sup>144</sup>.

Porque en definitiva, en un sistema democrático, la función pública tiene un sentido plenamente servicial y vicarial; de consiguiente, debe entenderse que son los ciudadanos, los dueños del aparato administrativo, y que los funcionarios y empleados públicos, son “*servidores públicos*”<sup>145</sup>.

Son los ciudadanos los que justifican la existencia de la Administración<sup>146</sup>. En efecto, “*el Estado no se ha hecho a sí mismo, sino que ha sido creado por los hombres en su deseo de vivir con dignidad y seguridad*”<sup>147</sup>. En similar sentido, pero mucho antes, tanto Aristóteles como Tomás de Aquino, no vacilaron en considerar al Estado como es la creación más destacada de la inteligencia humana en tanto permite asegurar un mínimo ético de convivencia humana<sup>148</sup>.

Nótese que tal como refiere SCHMIDT-ASSMANN<sup>149</sup>, el Tratado de Ámsterdam, que plasma el texto actual del Tratado de la Unión Europea, hace de la transparencia, una cuestión crucial al prescri-

---

144. *Ibidem*, p. 36.

145. Esta concepción de servicio se encuentra receptada en constituciones recientes como la Ecuador del año 2008, que califica a quienes se desempeñan en el sector público, como “servidoras y servidores” (v. art. 229).

146. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Ética, Poder y Estado*, cit. p. 121.

147. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, Inap. Marcial Pons, Madrid, 2003, p.18.

148. V. MESSNER, Johannes, *ob. cit.*, ps. 857/859.

149. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, cit., p. 413.



bir: “El presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas **de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible.**” (v. art. 1.º, párr. segundo; lo resaltado es propio)<sup>150</sup>.

Remarca RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ que el concepto de transparencia no es antitético con el de eficacia. Porque para obtener que la Administración sea transparente es necesario programar la actividad y la previa racionalización de los procedimientos<sup>151</sup>.

En cuanto a la integridad, resulta esta una consecuencia forzosa de la transparencia, dado que al ser exhibida y alumbrada “*la intimidad de la burocracia*”, todo se ve y lo irregular, ilegal o inético no puede subsistir sin generar responsabilidades para los funcionarios o agentes involucrados.

Pero obsérvese que sin perjuicio de que la apuntada consecuencia se convierte en un importante elemento persuasivo en favor de la integridad, toda praxis institucional ejerce su influjo sobre la cultura y esta tiene una clara función pedagógica y educativa.

---

150. Tratado de Ámsterdam, publicado en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas, el 10-11-97, disponible en Versión consolidada del Tratado de la Unión Europea (boe.es).

151. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Ética, Poder y Estado*, cit., p. 121.

## **b) La participación y colaboración (cooperación). Cocreación**

Los destinatarios de la acción administrativa deben tener la posibilidad de acompañar el proceso de producción de la decisión y de participar en ella. Este derecho a participar y a colaborar ha sido receptado tempranamente (1972) por la economía general de la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos N.º 19.549 (LNPA) de Argentina que conceptualiza al particular administrado como un colaborador de la Administración y no como un contradictor.

Resulta sobre el punto insoslayable remarcar, en lo atinente a los procedimientos administrativos, que la exigencia del debido proceso adjetivo reclama siempre la previa participación del particular administrado, so pena de nulidad del acto administrativo (arts. 1, inc. f y 7, inc. d, LNPA).

Para SCHMIDT-ASSMANN, la cooperación es condición o presupuesto para el funcionamiento del Estado. *“Solo a través de la cooperación con la sociedad, puede el Estado obtener la información que precisa para llevar a cabo su función directora y de liderazgo. Para ello no bastan los contactos puntuales entre ambas esferas. Más bien resultan necesarias fórmulas de actuación integradas y duraderas que permitan identificar problemas e idear soluciones de forma conjunta. La policéntrica estructura decisoria del Estado se corresponde con la existencia de redes –cuya densidad puede ser muy variable– de relaciones de cooperación entre el Estado y sociedad”*<sup>152</sup>.

---

152. SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, op. cit., p. 39.

La transformación de súbdito en ciudadano pasa por participar y colaborar también en el respeto de posiciones legítimas de terceros, no solo en las propias; los intereses públicos deben ser definidos en una acción combinada entre el Estado y los agentes sociales<sup>153</sup>.

Sin embargo, no está de más tener presente que, al margen de esta participación y colaboración, será siempre la Administración la que tendrá la responsabilidad institucional y burocrática de “decidir”, de modo análogo a la de los legitimados democráticamente para gobernar. Se trata en definitiva de la simple constatación de que en toda sociedad, —en todo grupo humano— la autoridad siempre ha sido, es y será necesaria<sup>154</sup>. Pero el ejercicio de esta competencia resolutoria de las burocracias, si se ha llevado a cabo de modo transparente y con la participación de los particulares, resultará fortalecido en su presunción de legitimidad, tanto desde el punto de vista jurídico como institucional y político<sup>155</sup>.

En cuanto a la colaboración y a la cocreación, “*el talante ético de la actividad pública necesita conectar con la realidad y con los valores de la*

---

153. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Ética, Poder y Estado*, cit. p. 122.

154. Advierte MESSNER que la realización en concreto del bien común está encomendada a la voluntad humana que debe especificar los principios que dimanen del derecho natural; la autoridad debe dirimir entre los diversos fines en juego e incluso sobre los medios a escoger. Una de las funciones más importantes de la autoridad humana es tomar en estos casos decisiones definitivas y obligatorias para toda la comunidad: surge así el poder de decisión con su vinculatoriedad jurídica respecto de todos los miembros del Estado (v. MESSNER, op. cit., ps. 869 a 870).

155. Sobre el particular, remarca SCHMIDT-ASSMANN que el diálogo, la información y la motivación de las decisiones son instrumentos útiles para el entendimiento; pero la Administración no está obligada a buscar siempre el consenso antes de imponer coactivamente una decisión (SCHMIDT-ASSMANN, Eberhard, *La teoría general del derecho administrativo como sistema*, Inap. Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 69).

*sociedad y exige practicar la virtud de la originalidad, de la creación y de la anticipación del futuro*<sup>156</sup>.

A través de la participación social en la responsabilidad y en la toma de decisiones, en la solución de los problemas colectivos, el hombre puede llegar a realizarse como personalidad propia y esta realización personal le permite mejor desempeñar su papel en la sociedad. Cuanto más se potencien las facultades particulares y propias de cada persona, la sociedad más se beneficiará. En esta tarea de desarrollo personal de los ciudadanos, la Administración no puede considerarse ajena, porque el Estado tiene entre sus fines, el de fomentar el pleno desarrollo de sus ciudadanos<sup>157</sup>.

Por otra parte, no cabe albergar dudas de que si la Administración es transparente y permeable, “abierta”, receptiva de las demandas sociales, podrá encontrar en estas, también respuesta, recurriendo a la actividad creativa y productora de los propios protagonistas de esas demandas.

Finalmente, como ejemplo de participación y colaboración no debemos ignorar el moderno fenómeno de la autorregulación regulada<sup>158</sup>.

---

156. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Ética, Poder y Estado*, cit. p. 130.

157. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Principios de ética pública ¿corrupción o servicio?*, Editorial Montecorvo S.A., Madrid, 1993, p. 53.

158. Sobre el moderno fenómeno de la autorregulación regulada, v. María José Rodríguez en: RODRÍGUEZ; María José, “Autorregulación y reconfiguración de prerrogativas en los contratos de participación público privada (PPP)”, conferencia de Presentación del Programa de Diplomatura sobre Régimen Jurídico de los

El cada vez más vigente modelo de la “*autorregulación regulada*”, propio de un modelo de Estado Garante, deja amplios espacios de autonormación a los colectivos profesionales y corporativos que dominan los llamados “*riesgos*” de la actividad y que se ajusta al principio de subsidiariedad y privilegia los espacios de autonomía y libertad de las personas y cuerpos intermedios.

## **1.2. Transparencia, integridad, participación, colaboración y desarrollo económico**

Las apuntadas notas que caracterizan al “*gobierno abierto*”, impactan todas, en la eficiencia y eficacia de la Administración y en el buen servicio a los particulares. Al respecto, cabe colacionar la estrecha relación que tiene el desarrollo económico de un país con la calidad de su burocracia<sup>159</sup>.

Existe, en efecto, una conexión íntima entre la institucionalidad, la meritocracia y el profesionalismo de los entes estatales con el crecimiento económico de un país, tema que dejamos planteado pero que no desarrollaremos en esta ocasión.

---

Contratos de Participación Público Privada y Cooperación Internacional de la Escuela de Formación en Abogacía Pública (EFAP) dependiente de la Procuración General de la Ciudad, 9 de agosto de 2018, Salón de Actos del Banco de la Nación Argentina; v. también María José Rodríguez, “La crisis generada por la pandemia del Coronavirus: una oportunidad para el desarrollo y consolidación del ‘derecho administrativo social’”. The crisis generated by the Coronavirus pandemic: an opportunity for the development and consolidation of “social administrative law” en: CARBAJALES, Mariano (Director), El Derecho en tiempos de pandemia. Reflexiones sobre las consecuencias jurídicas del COVID-19, Tirant lo Blanch. Colección Alternativa, 2020. 159. V. CONESA, Eduardo, “Las causas de la decadencia argentina. El Estado como botín de guerra de la lucha política, y la sobrevaluación cambiaria. Remedios”, en Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja, Año I, n.º I, Invierno 2007. [https://www.academia.edu/37720351/Revista\\_Gioja\\_-](https://www.academia.edu/37720351/Revista_Gioja_-)

## 2. El “gobierno abierto” como elemento necesario de un régimen democrático en el estado actual de evolución de la conciencia jurídica

El propio simbolismo de la metáfora que reenvía a un conjunto de evocaciones positivas elevan a la transparencia administrativa –entendida por nosotros como sinécdoque del “gobierno abierto”–, “a los más altos niveles de la representación ideal, comportándose como un verdadero tópico jurídico”<sup>160</sup>.

Hoy el “gobierno abierto” es un imperativo del derecho administrativo global al que la transparencia –tomando siempre a esta como sinécdoque del primero– atraviesa transversalmente; ello, en tanto se la reclama en todas sus ramas, en todos sus ámbitos de referencia, no solo en las vinculados con las prácticas anticorrupción. Es un derecho del ciudadano y hace al buen gobierno o gobernanza<sup>161</sup>.

### 2.1. Contenidos mínimos que indican la existencia de un régimen democrático

Postula O’DONNELL que un régimen democrático requiere como mínimo dos aspectos que no pueden en la realidad hodierna estar

---

No\_1\_2007\_ ; la tesis que subraya la íntima relación entre la calidad de la burocracia nacional y el crecimiento económico se apoyaría en el modelo del economista Robert SOLOW.

160. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *Ética, poder, Estado*, cit., p. 123.

161. V. “Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”, aprobada por el Consejo Directivo del CLAD, en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas, el 10 de octubre de 2013, disponible en [https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta\\_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf](https://intercoonecta.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Carta_%20Derechos%20y%20Deberes%20Ciudadano.pdf).

ausentes en la praxis política y jurídica; estos, son: a) elecciones limpias; y b) aseguramiento de los derechos de las personas<sup>162</sup>.

Un estado democrático, una democracia material es la que construye una red institucional que pone en funcionamiento efectivo las obligaciones, los derechos y garantías provenientes del sistema legal, entre toda la población de un Estado y a lo largo de su territorio. La ley en un sistema democrático es la garantía frente al abuso del poder y debe asegurar el efectivo ejercicio y goce de derechos y garantías. Ello no solo en las relaciones entre gobernantes y gobernados sino también de modo horizontal en las relaciones entre los particulares<sup>163</sup>.

En tal sentido, es de resaltar la importancia de las instituciones privadas (cuerpos intermedios) así como de las instituciones y organizaciones públicas que actúan como canales de acceso del régimen democrático y que aseguran la efectiva vigencia y cumplimiento de las leyes. Porque la profusión de leyes por sí sola, si no existen mecanismos e instituciones que aseguren que estas sean efectivamente cumplidas, no satisface las exigencias de un régimen democrático.

En efecto; tal como explican FIEDRICH y BRZEZNSKI<sup>164</sup> en su obra *Dictadura*

---

162. O'DONNELL, Guillermo, *Democracia, Agencia y Estado*, op. cit., ps. 82 a 83.

163. idem nota anterior.

164. V. FIEDRICH, Carl J. y BRZEZINSKI, Zbigniew, *Dictadura totalitaria y autocracia*, Libera, Bs. As., 1975, ps. 21/22.

*totalitaria y autocracia*, todas las sociedades, comunidades y grupos humanos tienen alguna ley y las dictaduras totalitarias de nuestro tiempo se caracterizan por un considerable volumen de legislación exigida por una economía técnicamente industrializada y por las masas de quienes trabajan y actúan en esas sociedades. Existe así, una tendencia a la profusión de normas en los países a medida que devienen más autocráticos lo cual demuestra que la existencia de cuerpos legales pormenorizados no son garantía de gobierno responsable que se sujeta a las normas y actúa conforme a ellas.

Justamente, —destacan— en todos los regímenes autocráticos, la característica peculiar es que el gobernante no tiene que dar cuenta a nadie de lo que hace; en definitiva, hace lo que quiere, lo que su voluntad le indica. Es él mismo (*autos*) quien empuña las riendas del poder, o sea el que adopta las decisiones. “Autocracia” es para estos autores cualquier sistema político en que los gobernantes están sometidos insuficientemente, o no están sometidos en absoluto, a normas legales anteriores, *cuyo cumplimiento puede imponerse por otras autoridades que toman parte en el gobierno y tienen poder suficiente para obligar a los gobernantes que las quebrantasen a someterse a ellas* (lo resaltado no está en el original). En esta posibilidad efectiva de las instituciones de un país para impedir desbordes del poder está la clave de bóveda que diferencia un sistema autocrático de un sistema que se gobierna efectivamente por la norma (*nomocracia*).

De tal suerte, el problema de la sujeción de los gobernantes a la ley o al derecho es una cuestión que la sola existencia de normas no asegura por sí sola.



Es en la posibilidad efectiva de las instituciones de un país para impedir desbordes del poder que se encuentra la clave de bóveda que diferencia un sistema autocrático de un sistema que se gobierna efectivamente por la norma (*nomocracia*).

Y es aquí donde entra a tallar la virtualidad del “*gobierno abierto*”, como mecanismo que permite tanto la *accountability* vertical como horizontal, supra apuntadas.

Cabe advertir que la existencia de canales de participación que debe ofrecer un régimen democrático no difumina ni mengua la responsabilidad de las instituciones estatales de gobernar.

Tampoco, por cierto, las desliga de cumplir con su cometido institucional. Esta tarea siempre estará en definitiva a cargo de los legitimados democráticamente; con tal objeto será a cargo de las instituciones gubernamentales realizar la “*selectividad estratégica*”<sup>165</sup>, la mediación entre los intereses, influencias e identidades que influyen sobre las decisiones u omisiones<sup>166</sup> de quienes gestionan el bien común. Porque como expresaba DE MAISTRE, no puede haber sociedad humana sin gobierno.

Leemos en su obra: “*No puede haber una sociedad humana sin gobierno,*

---

165. O'DONNELL, Guillermo, *Democracia, Agencia y Estado*, cit. p. 82 y ss.

166. V. JESSOP, citado por O'DONNELL, en *Democracia, Agencia y Estado*, op. cit. p. 84 (nota a pie N.º 108).

ni un gobierno sin soberanía, ni una soberanía sin infalibilidad; y esta es tan absolutamente necesaria, que es imprescindible atribuir una infalibilidad incluso a la soberanía temporal, en la que de hecho no se da, porque de lo contrario, sería inevitable la disolución de la sociedad”<sup>167</sup>.

Advierte MESSNER que la realización en concreto del bien común está encomendada a la voluntad humana que debe especificar los principios que dimanen del derecho natural; la autoridad debe dirimir entre los diversos fines en juego e incluso sobre los medios a escoger. Una de las funciones más importantes de la autoridad humana es tomar en estos casos decisiones definitivas y obligatorias para toda la comunidad: surge así el poder de decisión con su vinculatoriedad jurídica respecto de todos los miembros del Estado.

### **3. La dicotomía público-privado. La dicotomía democracia participativa vs. democracia delegativa como correlato de la dicotomía ciudadano vs. “súbdito”**

#### **3.1. Definiciones previas. Democracia participativa y democracia delegativa**

Señala O’DONNELL que las actuales teorías y tipologías respecto de la democracia se refieren a la democracia *representativa* tal como es, con

---

167. V. DE MAISTRE, Joseph, en Du Pape, Libro I, Capítulo XIX; cit. por MESSNER, en ob. cit., ps. 869 a 870).

todas sus variaciones y subtipos, en los países capitalistas de alto nivel de desarrollo. Pero advierte a renglón seguido que algunas democracias instaladas recientemente<sup>168</sup> constituyen democracias en el sentido de que cumplen con los criterios de Robert Dahl para la definición de poliarquía (como gobierno de muchos), pero —remarca—no son verdaderas democracias representativas<sup>169</sup> y no parecen estar en camino de serlo. Presentan en su opinión, características que lo inducen a llamarlas democracias *delegativas* (DDs.).

Explica que las DDs. no son democracias consolidadas —es decir, institucionalizadas—, pero pueden ser *duraderas*. En muchos casos, no se observan señales de una amenaza inminente de regresión autoritaria, ni de progresos hacia una democracia representativa. Resalta que la profunda crisis social y económica que la mayoría de estos gobiernos heredaron de sus predecesores autoritarios refuerza ciertas prácticas y concepciones acerca del ejercicio adecuado de la autoridad política, que conducen hacia la democracia delegativa, no a la representativa<sup>170</sup>.

En efecto, las llamadas democracias representativas, esto es aquellas en que el poder es ejercido a través de representantes por medio del voto muchas veces devienen en la calificación de O' DONNELL, meramente "*delegativas*", esto es mínimas.

---

168. Ejemplifica con los casos de Argentina, Brasil, Perú, Ecuador, Bolivia, Filipinas, Corea y muchos países poscomunistas.

169. En el sentido de las democracias de los países desarrollados y con tradición democrática.

170. O'DONNELL, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy*, Vol. 5, No. 1, January, 1994: 55/69. © 1994 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

Contrariamente, una democracia efectiva, plena, requiere participación efectiva, desarrollar canales de participación directa continuos, constantes, permanentes, esto es, no solo a través de los denominados mecanismos de democracia semidirecta, como el referéndum, la iniciativa popular, plebiscito etc., —en puridad, de uso más bien excepcional o por lo menos, no cotidiano en la experiencia política— sino a través de “*puntos de encuentro institucionales*”, esto es, permanentes, entre la Administración y los ciudadanos.

Expresa O'DONNELL, en otra obra: “*Estoy convencido que los puntos de encuentro entre los ciudadanos y las burocracias estatales son un aspecto importante de la calidad de la democracia (y de la vida política en general), más allá de las dimensiones implicadas por el régimen en sí mismo*”<sup>171</sup>.

### **3.2. La afinidad esencial de la res publica con la democracia participativa de cara a la mayor cercanía del gobierno de los arcana imperii con la democracia delegativa. Ciudadanos vs. súbditos**

Podría entenderse en definitiva que la transparencia, el “*gobierno abierto*” son formas actuales, manifestaciones de la dicotomía *público-privado*, asumida en el sentido de “*manifiesto-privado*”<sup>172</sup>.

En efecto, explica BOBBIO que por público se entiende manifiesto,

---

171. O'DONNELL, Guillermo, Democracia, Agencia y Estado, Ed. Prometeo libros, 2010, p. 82.

172. BOBBIO, Norberto, Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política, México D. F., Fondo de Cultura Económica, 1996, ps. 33 y ss.

abierto al público, realizado frente a espectadores; y por privado, lo opuesto, lo que se dice o hace en un círculo restringido de personas en secreto. Conceptualmente, el problema de la publicidad del poder siempre sirvió para mostrar la diferencia entre las dos formas de gobierno, la *república* caracterizada por el control público del poder —y en la época moderna por la formación libre de una opinión pública—; y el *principado* cuyo método de gobierno contemplaba el recurso a los “*arcana imperii*”, es decir, al secreto de Estado, que en un Estado de derecho moderno solo está previsto como remedio excepcional<sup>173</sup>.

Históricamente, —prosigue el autor de la cita— la cuestión distingue una época de profunda transformación de la imagen del Estado y de las relaciones reales entre el soberano y los súbditos: la época del nacimiento de lo *público político* en el sentido figurado por Habermas, esto es, en el que la esfera pública política adquiere una influencia institucionalizada sobre el gobierno mediante el cuerpo legislativo porque el ejercicio del dominio político es efectivamente sometido a la obligación democrática de la publicidad<sup>174</sup>.

En definitiva, la república, entendida como la cosa pública que interesa a todos y en la que todos participan democráticamente genera ciudadanos responsables, mientras que el gobierno en formato de *arcana imperii*, que modernamente podemos emparentar con la democracia

---

173. Ídem.

174. *Ibidem*, p. 34.

delegativa perfilada por O'DONNELL, genera destinatarios del poder político más próximos a la figura de los súbditos. Por otra parte, como explica Arendt, cuando los individuos pierden su capacidad de pensar —justamente por el desinterés— cuando pierden su autonomía de juicio, pierden su capacidad política, devienen *masa*, y resultan presa propicia para el totalitarismo en tanto se encuentran atomizados, sin capacidad de acción para llevar a cabo objetivos<sup>175</sup>.

## 4. El régimen democrático y la legitimación de las políticas públicas

### 4.1. La legitimidad del ejercicio del poder en el pensamiento clásico

Explica CASTAÑO que la *“legitimidad aparece, primariamente, como la ordenación del obrar de la autoridad a la consecución del bien común político, el cual debe ser entendido —en la estela del realismo teleológico-objetivista de Aristóteles y Tomás de Aquino— como la máxima perfección participable intramundana, regulada por los principios primarios de la ley natural. Pero el fin exige, por un lado, medios a él conmensurados; por otro, que tales medios sean dispuestos por quienes se proponen ese fin. Por ello, secundariamente, la legitimidad consiste en el acceso al mando y el ejercicio del poder de acuerdo con la forma prevista por la propia comunidad a través de la constitución vigente”*<sup>176</sup>.

---

175. ESLIN, Jean-Claude, HANNAH ARENDT. En deuda con el mundo, Jusbaies Editorial, Colección Bien Común, Ciudad de Buenos Aires, 2016, p. 58.

176. CASTAÑO, Sergio R., “LA LEGITIMIDAD POLÍTICA EN EL ESTADO DEMOCRÁTICO-REPRESENTATIVO. BREVE EXAMEN DESDE LA TRADICIÓN CLÁSICA”, en Revista europea de historia de las ideas políticas y de las

Refiere que “la ley natural prescribe la presencia y la acción del mando político para la existencia de la comunidad autárquica y, por ende, para la consecución del bien común; mas no dice –ni podría decir– quién ha de mandar, ni cómo se ha de mandar (es decir, no señala ni los titulares ni la estructura particular del régimen). Estas últimas determinaciones las señalará la constitución positiva; o sea que todas las formas de gobierno y de Estado son de derecho positivo –lo cual implica que **no hay formas de gobierno de derecho natural...**” (lo resaltado no está en el original)<sup>177</sup>.

Explica que la legitimidad de ejercicio prima sobre la de origen. La legitimidad de origen no garantiza por sí misma la justicia del gobierno; un gobierno con legitimidad de origen pueda perder la legitimidad por atentar contra el bien común; y al propio tiempo, la ilegitimidad de origen puede sanearse por el recto ejercicio del gobierno<sup>178</sup>.

Resalta que la legitimidad se realiza más acabadamente en la justicia de los actos de gobierno que persiguen el bien común que en el modo de acceso al poder. Es decir que la potestad política, en la medida en que es una *función* de y en la comunidad, se legitima primera y fundamentalmente a partir del *fin* al que se ordena. Concluye en que la legiti-

---

instituciones públicas, septiembre, 2014, disponible en [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/3056/LA\\_LEGITIMIDAD\\_DEL\\_ESTADO\\_DEMOCR\\_TICO-CO\\_NSTITUCIONAL\\_-\\_COMPLETO\\_Y\\_DEFINITIVO.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/3056/LA_LEGITIMIDAD_DEL_ESTADO_DEMOCR_TICO-CO_NSTITUCIONAL_-_COMPLETO_Y_DEFINITIVO.pdf?sequence=4&isAllowed=y) (ps. 2/4).

177. Ídem.

178. Ídem. A

dad de ejercicio es legitimidad “*per prius*”, mientras que la de origen lo es “*per posterius*”<sup>179</sup>.

## 4.2. La legitimación como fuente de autoridad para un gobierno

La legitimación es la fuente de autoridad para un gobierno<sup>180</sup>. Es su justificación o fundamento. Análogamente —y por conexión con el primero— lo es también para cualquier organización subnacional o institucional que integre la administración estatal, entendida esta en sentido material y amplio. Y por cierto, también lo es para las instituciones privadas, si bien con otras modulaciones, pero siempre asociadas a la idea de titularidad de un interés o derecho o de representación de los titulares de esos derechos o intereses.

La legitimidad es un imperativo de las políticas públicas. La lucha política ocurre sobre estas, y las legitimaciones son catalizadoras de la formación y adopción de la política, así como de su permanencia, estabilidad (y perpetuación si cabe) durante períodos prolongados de tiempo. En el debate público compiten y se confrontan visiones sobre el valor público, la legalidad, eficacia, o racionalidad de las políticas, y los actores buscan reforzar, reafianzar (o cuestionar, erosionar o debilitar según el caso) la legitimidad de la política o de

---

179. Ídem.

180. HUNTINGTON, Samuel P., HUNTINGTON, Samuel P., La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 1994, 1.ª edición, ps. 19.



la coalición que la promueve dentro del régimen<sup>181</sup>.

En las democracias, habitualmente la legitimidad de los gobiernos depende de en qué medida interpretan las expectativas de los grupos claves de votantes, es decir en su actuación<sup>182</sup>.

La *legitimidad del sistema* sin embargo depende de sus procedimientos, de las posibilidades de los votantes de elegir a sus gobernantes a través de elecciones. Al final, al actuar, los gobernantes fracasan en su ejercicio, pierden legitimidad (de desempeño), son derrotados en las elecciones y otros gobernantes ocupan su lugar. La pérdida de legitimidad por medio del desempeño de los gobernantes lleva a reafirmar la legitimidad de procedimientos del sistema<sup>183</sup>.

Explica HUNTINGTON que el procedimiento principal de la democracia consiste en la selección de líderes a través de elecciones competitivas por parte de las personas gobernadas por ellos. Refiere que la más importante formulación moderna de este concepto de democracia que prácticamente es la que se ha impuesto, fue la de Joseph Schumpeter en 1942<sup>184</sup>.

---

181. CRUZ RUBIO, César Nicandro, "Legitimación y regímenes de política pública: Hacia una mejor comprensión de la estabilidad y cambio de las políticas públicas", 2011, Revista Escenarios Públicos (INCAM Córdoba-Argentina), volumen 1, disponible en <https://www.gigapp.org/index.php/comunidad-gigapp/publication/show/21>.

182. HUNTINGTON, Samuel P., op. cit., ps. 57 a 58.

183. Ídem.

184. Se refiere a la obra de Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*; para Schumpeter el método democrático es el acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas en el que los individuos ejercitan el poder de decidir por medio de una lucha competitiva mediante el voto del pueblo (V. HUNTINGTON, Samuel P., op. cit. p. 20).

Según la tradición schumpeteriana, procede definir como democrático un sistema político siempre que la mayoría de los que toman las decisiones colectivas del poder sean seleccionados a través de lecciones limpias, honestas y periódicas, en las que los candidatos compiten libremente por los votos y en las que virtualmente toda la población adulta tiene el derecho de votar<sup>185</sup>.

La democracia abarca dos condiciones competencia y participación. Esto implica la existencia de libertades civiles y políticas, como las de expresarse, publicar reunirse y organizar todo lo necesario para el debate político y la conducción de las campañas electorales<sup>186</sup>.

Por cierto, la definición de democracia en términos de elecciones es una definición mínima. Elecciones, apertura, libertad y juego limpio son la esencia de la democracia, el inexcusable *sine qua non*<sup>187</sup>.

Una democracia más plena y crítica parece postular HABERMAS con su tesis de la “*democracia deliberativa*” que propugna por procedimientos e instituciones que permitan el respeto del adversario. Y que revaloriza la dialéctica como diálogo de personas que no comparten los mismos intereses ni las mismas corrientes ideológicas. Considera que la verdad constituida mediante la discusión racional, pública y “*abierta*” es la que

---

185. V. HUNTINGTON, op. cit. p. 20.

186. Ídem.

187. Ídem.

debería hacer las leyes<sup>188</sup> y no la de la autoridad casual del momento. Es decir, preconiza el gobierno del mejor argumento en un ámbito social y político de pleno acceso a la información. En definitiva, HABERMAS plantea un paradigma, una idea regulatoria racionalista que trata de organizar al mundo público político según criterios de razón, con la fuerza del mejor argumento, que implica un diálogo social permanente y la comunicación política<sup>189</sup>, un modelo en el cual el ejercicio del dominio político es sometido a la obligación democrática de la publicidad<sup>190</sup>.

Desde esta perspectiva, podría decirse que el “*gobierno abierto*” ofrece los presupuestos necesarios para el ejercicio de ese diálogo social en tanto se conecta con la fuente de legitimación a través del principio democrático<sup>191</sup> por el que la Constitución ha optado, es decir, es ejercido por quienes titularizan las funciones del poder de conformidad con el sistema democrático imperante y subordinándose al Estado de

---

188. Cabe hacer notar sin perjuicio de rescatar el valor del diálogo como mecanismo para forjar consensos, que la postulación de HABERMAS, constructorista, en el sentido de que “construye” la verdad y la justicia a través del procedimiento deliberativo, dialógico, incurre en nuestro criterio en la denominada falacia procedimentalista. El diálogo o los procedimientos deliberativos son un importante freno a la fuerza y a la irracionalidad, pero no aseguran, por sí solos, la obtención de la verdad como concordancia del pensamiento con el orden del ser. En tal sentido, si la verdad no está en las premisas, mal podrá aparecer en la conclusión del silogismo, por más que se respeten los procedimientos dialógicos. La falacia procedimentalista consiste en efecto, en la inanidad de la pretensión de obtener objetividad para ciertos principios basándose exclusivamente en el procedimiento racional seguido para alcanzarlos (ZAMBRANO, Pilar, “Constructivismo ético y justicia procedimental en John Rawls”, 2004, disponible en [www.saij.jus.gov.ar](http://www.saij.jus.gov.ar); Id SAIJ: DACFO40074, p. 39).

189. RIVERA, Erika J., “La democracia deliberativa según Jürgen Habermas”, REVISTA JURÍDICA DERECHO ISSN 2413 – 2810, Volumen 5. N.º 6 Enero – Junio, 2017 ps. 89/105, disponible en [http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S2413-28102017000100007](http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2413-28102017000100007).

190. BOBBIO, op. cit. p. 34.

191. En cuanto al significado del principio democrático para la función administrativa, explica SCHMITD-ASSMAN que la opción constitucional en favor de la democracia influye en la construcción de un

Derecho (nomocracia), persigue la concreción del bien común y exhibe racionalidad; con relación a esto último, al transparentar los argumentos de las decisiones administrativas y políticas, puede (*debe*) llegar a viabilizar el triunfo del “*mejor argumento*”<sup>192</sup> en detrimento de los intereses y pasiones de los grupos de poder, se encuentren o no, estos representados en el gobierno o en la Administración, dotando de legitimidad a las políticas públicas.

## **5. El “gobierno abierto” como exigencia de la dignidad de la persona humana**

Si el Estado y la administración como una de sus funciones, de las funciones del poder estatal, existen para procurar el bien común de las personas, ciertamente, no resulta indiferente la forma de gobierno y los principios en que esta reposa. En ese marco, la democracia es una forma de gobierno que implica las notas de la igualdad óptica y jurídico política y de la libertad personal; que reconoce la sustancial dignidad de la persona humana como ser racional y político.

Al constituir hoy el “*gobierno abierto*” en la realidad hodierna, una expre-

---

sistema de derecho administrativo a través de la obligación de legitimación, por un lado, y por otra parte, a través de las exigencias de publicidad y la búsqueda del consenso en torno a las decisiones estatales. Esta opción tiene por objeto la organización de un orden orientado a concretar el bien común a través de decisiones libres de la comunidad sobre sí misma (SCHMIDT-ASSMAN, Eberhard, op. cit., p. 99).

192. Empleamos el sintagma “mejor argumento” no en el sentido de Habermas, esto es, desde una postura meramente discursiva, construccionista, desprovista de andamiaje ontológico, sino desde una gnoseología objetiva que expresa la conformidad del pensamiento con lo que la cosa es y funda la acción de gobierno en ese conocimiento objetivo del ser de las cosas, del que extrae un estatuto jurídico-ético.

sión más acabada del régimen democrático, un complemento perfectivo de este, deviene también una exigencia de la dignidad de la persona humana que se manifiesta en el marco también de la actividad política, tendente a la concreción de ese bien común.

## 5.1. La dignidad de la persona humana

### 5.1.1. La dignidad de la persona humana en el plano constitucional configurado por los arts. 11 CADH y 75, inc. 22, CN

La dignidad de la persona humana es reconocida por la CADH en su art. 11 –y, por ende, por el art. 75, inc. 22, de la CN– que lleva como título “Protección de la Honra y de la Dignidad”. A tenor de la aludida disposición, “Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad”.

Refiere BUSSO, “*que la palabra ‘dignidad’ fue incluida en el texto del artículo 11 en la décima sesión de la Comisión I de la Conferencia Especializada –encargada de revisar los : referidos a la ‘materia de protección’– a raíz de una propuesta formulada por Uruguay, Estado que sugirió incorporar un primer párrafo al artículo 10 del proyecto de la CIDH con el objeto de establecer el ‘principio general’: ‘Toda persona tiene derecho al honor y al reconocimiento de su dignidad’, inclusión que fue aprobada*”<sup>193</sup>.

---

193. BUSSO, Giuliana. “La dignidad como derecho en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, <http://orcid.org/0000-0002-3865-569X> (v. apartado III. Origen del artículo 11 de la CADH).

Sin perjuicio de ello, la jurisprudencia de la CIDH ha utilizado la noción tanto como fundamento de derechos como de un derecho en sí mismo.<sup>194</sup>

La CSJN en diferentes fallos ha considerado a la dignidad de la persona humana como como “*un valor supremo en nuestro orden constitucional (...) que impone que cualquier norma infraconstitucional sea interpretada y aplicada al caso con el entendimiento señalado por ese marco general*”<sup>195</sup>.

Ha expresado en tal sentido: “*El hombre es eje y centro de todo el sistema jurídico y, en tanto fin en sí mismo -más allá de su naturaleza trascendente-, su persona es inviolable y constituye el valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental*”<sup>196</sup>.

Desde la doctrina administrativista, CASSAGNE, si bien considera a la dignidad de la persona como fuente central de todos los principios y derechos<sup>197</sup>, no vacila en referir también específicamente al “principio” de dignidad; expresa, en tal sentido, que “El principio de dignidad<sup>198</sup> de la persona protege una variedad de situaciones (la de los funcionarios, mili-

---

194. BUSSO, Giuliana, “La dignidad como derecho...”, op. cit. (v. Capítulo V. “Conclusiones”).

195. CSJN, 20/04/2010, “Recurso de hecho deducido por César Alejandro Baldivieso en la causa Baldivieso César Alejandro s/ causa n° 4733”, Fallos 333:405; cabe tener presente que la invocación de la dignidad del hombre le permitió a la Corte, en el caso “Sejean” (Fallos 308:2268), admitir el divorcio vincular cuando la legislación aún lo prohibía.

196. CSJN, 21-9-04, “Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales s/ accidente ley 9688”, Fallos 327:3753.

197. CASSAGNE, Juan C., Los grandes principios del derecho público (constitucional y administrativo), Santa Fe, Rubinzal-Culzoni Editores, 2021, ps. 90 y 92 a 93.

198. Ello sin perjuicio de considerarla fuente central de todos los principios y derechos (v. CASSAGNE, Juan C., Los grandes principios del Derecho Público..., op. cit., p. 90).

tares, estudiantes, detenidos o reclusos, usuarios de servicios públicos, etc.) y debe observarse en todos los elementos del acto administrativo (...) Su quebrantamiento implica la inconstitucionalidad del acto por la violación de un tratado internacional que es parte de la constitución...”<sup>199</sup>.

En similar dirección, se ha destacado que “...el principio de juridicidad se integra en la dogmática jurídica del derecho administrativo como un verdadero pilar de las restantes nociones, como un verdadero imperativo del principio de la dignidad de la persona humana que atiende a su dimensión social. Esta integración dogmática es de recibo en la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) que luego de pasar revista al catálogo de derechos de la primera parte, en el artículo 32 manda interpretarlos conforme con las justas exigencias del bien común, en una sociedad democrática”<sup>200</sup>.

### **5.1.2. La dignidad de la persona humana: la filosofía como saber subalterno<sup>201</sup> que alumbra su conceptualización**

---

199. *Ibidem*, ps. 92 a 93.

200. María José Rodríguez, “La centralidad de la noción de acto administrativo como expresión de la función administrativa en su articulación con el principio de juridicidad” en: RODRÍGUEZ R. Libardo (Director), RIVERO ORTEGA, Ricardo (Coordinador), Volumen en homenaje al profesor José Luis Meilán Gil, El acto administrativo, Colección de Derecho Administrativo Comparado, Editorial Temis, IIDA, Editorial jurídica venezolana, Bogotá, Colombia, 2022, p. 34; v. sobre la profunda dimensión social del principio de juridicidad, María José Rodríguez en: RODRÍGUEZ, María José, “La estabilidad del acto administrativo frente a la vigencia irrestricta de la juridicidad. Algunas perplejidades en materia tributaria” disponible online en CIJur - Centro de Información Jurídica del Ministerio Público de la Provincia de Bs. As. (mpba.gov.ar).

201. Sobre la subalternación de saberes como vinculación epistemológica jerárquica entre diferentes disciplinas o ciencias, v. CONTE-GRAND, Julio, “La moral en el derecho”, columna de opinión publicada en el diario de la provincia de San Juan, Nuevo Mundo, ejemplar del 11-11-2022, ps. 14 a 15; también, v. BEUCHOT, Mauricio, Introducción a la filosofía de Santo Tomás de Aquino (2da ed.), Salamanca, Editorial San Esteban, 2004, p. 46

Si bien la dignidad es de recibo tanto por la CADH (art. 11, también arts. 5° y 6°) y de consiguiente por nuestra Constitución nacional (art. 75, inc. 22), así como en numerosos otros tratados internacionales de derechos humanos, y afirmada constantemente por la doctrina, lo cierto es que no se encuentra en los mencionados dispositivos una definición respecto de su esencia.

Ello torna necesario recurrir a la filosofía en tanto disciplina que provee los conceptos fundamentales de las nociones antropológicas que nutren al derecho.

Sobre la dignidad de la persona humana expresa HERRERA: *“En relación con la noción de persona y particularmente de persona humana, encontramos la concepción también fundamental de dignidad humana. “Dignitas quiere decir la cualidad de ‘dignus’. Esta palabra, deriva de la misma raíz ‘dec’ que encontramos en el verbo defectivo ‘decet’ (‘es conveniente’, ‘merece’) y en el sustantivo ‘decor’ (lo que es merecido), de donde toda la serie de los otros términos relacionados con el decoro, es decir, con la apariencia excelente pero merecida”. En otras palabras, la dignidad refiere a algo excelente, merecedor de respeto. Por eso cuando hablamos de dignidad humana se refiere a **la cualidad de excelencia y merecedora de respeto que tiene el hombre por ser hombre.** En consecuencia, según cual sea la concepción de persona será la de dignidad humana”*<sup>202</sup>.

---

202. HERRERA, Daniel A., (HERRERA, Daniel A., “La ley natural y la persona humana como principio y



Desde una perspectiva filosófica clásica, propia de nuestra tradición cultural y jurídica, la dignidad humana finca en el ser del hombre, en su naturaleza o esencia humana<sup>203</sup>.

BOECIO, citado por HERRERA, definía a la persona humana como sustancia individual de naturaleza racional, lo cual implica que todo ser humano es persona. Se ha corregido esta definición acotando que más que sustancia, persona es el sujeto que subsiste en el género de sustancia racional<sup>204</sup>, es el titular de una sustancia de naturaleza racional<sup>205</sup>.

Las personas son individuos que existen *per se* y tienen dominio de sus propios actos. Sus acciones no resultan simplemente de la naturaleza como, por ejemplo, un proceso digestivo. No solo actúan como las demás cosas sino que obran por sí mismas. Son libres. En definitiva, para la filosofía clásica, persona es lo más perfecto que existe en toda la naturaleza<sup>206</sup>.

La persona se define en definitiva por la dignidad de su naturaleza racional que le permite inteligir y comprender sus fines existenciales propios y dirigir su voluntad hacia ellos, en libertad y bajo su propia

---

fundamento del derecho y del orden jurídico”, en AA.VV. Los derechos humanos en Latinoamérica. Buenos Aires, PÉREZ CURSI, J. I. (Coordinador), Educa, Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/contribuciones/ley-natural-persona-humana-herrera.pdf>, p. 29.

203. Ídem, p. 30.

204. Ídem, p. 27.

205. Ídem, p. 25.

206. Ídem, p. 27.

responsabilidad<sup>207</sup>.

Para YACOBUCCI, “El concepto de dignidad viene a significar una posición de preeminencia del sujeto al que se refiere. Por eso, al hablar de dignidad humana lo que se quiere expresar es el lugar privilegiado que tiene el hombre en relación con los otros seres, es decir, su rango superior y diferente respecto de estos. Spaemann, recordando el análisis kantiano, señala que el hombre no tiene propiamente hablando valor sino dignidad, pues un valor es intercambiable con otro y puede entrar en un cálculo comparativo, mientras que la persona, no. La dignidad, así considerada, es ‘la propiedad merced a la cual un ser es excluido de cualquier cálculo por ser el mismo medida de cálculo’. Los textos bíblicos son en este sentido muy ilustrativos por cuanto sirven para determinar la idea occidental de dignidad, tanto en punto a la posición del hombre en el mundo cuanto al contenido fundamental que justifica esa posición. ‘En estos textos se hace presente el señorío de la persona humana, determinado por su espiritualidad racional y su libertad sobre lo existente, incluida el desenvolvimiento de su propia vida. Por eso, en la metafísica cristiana el concepto mismo de persona expresa la dignidad de una naturaleza marcada por la espiritualidad que, en el caso del hombre, se da bajo forma de racionalidad’. La persona, dice Santo Tomás, ‘significa algo perfectísimo en toda la naturaleza, es decir, un sujeto subsistente en una naturaleza racional’

---

207. MESSNER, Johannes, *Ética social, política y económica a la luz del derecho natural*, Ediciones Rialp, Madrid, 1967, ps. 35 a 36.

(Sum. Theol., I, q. 29, a. 3). Es más, en este aspecto, el Aquinate afirma que *‘todo individuo de naturaleza racional se llama persona’* y menciona especialmente la idea de hipóstasis o subsistencia dignificada por la racionalidad de su ser y, a la postre por su trascendencia. La persona humana aparece así como *‘un pequeño absoluto’, ‘cada sustancia intelectual es en cierto modo todas las cosas, en cuanto por su intelecto comprende todos los entes’* (Suma contra Gentes, III, 112).” (...) Es por eso que el sentido de la dignidad humana viene relacionado en la tradición del pensamiento occidental con las nociones de racionalidad, consciencia, espiritualidad, libertad, señorío y autonomía. De todos modos, los distintos períodos históricos fueron marcando diversos aspectos de estas nociones conformando posturas e ideologías particulares.”<sup>208</sup>

MESSNER cimienta la dignidad de la persona humana en su capacidad de responsabilidad por virtud de la libertad y en su capacidad de autodeterminación<sup>209</sup>. Pero estas características reposan en su naturaleza racional y en el dominio de sus acciones.

No colacionamos en este lugar la perspectiva funcional de persona que surge a partir del kantismo y se proyecta en los enfoques constructivistas (Rawls, Habermas), ni el estatuto ético jurídico que resulta conse-

---

208. YACOBUCCI, Guillermo Jorge, “Algunos aspectos del principio de dignidad humana en el derecho penal.”, en [www.saij.jus.gov.ar](http://www.saij.jus.gov.ar) Id SAIJ: DACF040066.

209. MESSNER, Johannes, op. cit., p. 147. También remarca este autor como rasgo característico de la dignidad de la persona a la coincidencia entre la capacidad de superación de sí mismo del hombre y su propia realización existencial (v. ps. 148 a 149).

cuencia obligada de esta mirada. Ello, toda vez que entendemos que este, al prescindir del fundamento ontológico permite derivas jurídicas y resultados concretos que la propia historia ha acreditado como reduccionistas<sup>210</sup> respecto de la dignidad de la persona, entendida esta última por nosotros como concepto comprensivo de todos los seres humanos<sup>211</sup>.

### **5.1.3. Los derechos humanos como medios para el cumplimiento de los fines existenciales del hombre que fincan en su dignidad**

Para el cumplimiento de sus fines existenciales la persona tiene derechos que, en puridad, son medios para lograr aquellos. Los derechos no son fundantes, sino que son fundados por la naturaleza humana porque el obrar sigue al ser. El derecho positivo reconoce estos derechos humanos como fundamentales.

Ahora bien, estos derechos pueden ser restringidos conforme las justas exigencias del Bien Común (art. 32, CADH); pero siempre sobre la base del respeto del principio de juridicidad, entendido como la vigencia irrestricta de la legalidad (en sentido amplio); de lo contrario se verificaría, en el lenguaje de la Convención Americana de Derechos Huma-

---

210. Así, por ejemplo, los enfoques raciales propios de regímenes totalitarios que han negado derechos fundamentales a diversas etnias o categorías de personas, sobre la base de considerarlos sous-hommes (subhombres).

211. Sin perjuicio de nuestra personal opción por la perspectiva ontológica y metafísica y por un estatuto ético jurídico coherente con esta, remitimos para un análisis exhaustivo de las diferentes conceptualizacio-

nos (CADH), “una injerencia ilegítima” (v. art 11).

Porque es el principio de juridicidad, el ordenamiento jurídico, el que regulará y perfilará el ejercicio del poder estatal y las garantías de los particulares en orden a vehiculizar las exigencias del Bien Común.

En efecto; la autoridad política debe introducir un orden en el conjunto del ordenamiento; este tiene su expresión ejemplar en el *orden jurídico*. En tal sentido, las leyes son los grandes medios que el legislador adopta para la realización del bien común.<sup>212</sup>

De consiguiente, cabe concluir que la causa formal de la sociedad política es el orden que la autoridad introduce en la vida del cuerpo social, con el fin de ajustar todas las actividades para la obtención efectiva del bien común. Esa coordinación general de las actividades encuentra su expresión y modelo en el orden jurídico<sup>213</sup>.

El orden jurídico es entonces orden del bien común, es el orden de la sociedad requerido por la ayuda que necesitan todos sus miembros y que se hace posible por su cooperación social en el cumplimiento de

---

nes filosóficas de las nociones de persona y dignidad, al trabajo de Daniel Herrera, supra citado (v. HERRERA, Daniel A., “La ley natural y la persona humana como principio y fundamento del derecho y del orden jurídico”, en AA.VV. Los derechos humanos en Latinoamérica. Buenos Aires, PÉREZ CURSI, J. I. (Coordinador), Educa, Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/contribuciones/ley-natural-persona-humana-herrera.pdf>, p. 23 y ss.

212. SACHERI, Carlos A., El orden natural, Vórtice, Bs. As., 2008, p. 156.

213. Ídem.

las tareas vitales que les son impuestas por los fines existenciales y bajo el principio de la propia responsabilidad<sup>214</sup>.

La esencia del bien común es constituir esa ayuda. Por ello, el hacer posible esta ayuda por medio de la cooperación social es por sí mismo un fin existencial que determina todo el orden de la sociedad e influye también en todo el derecho considerado como fundamento del orden de la sociedad<sup>215</sup>.

En esa dirección, el ordenamiento jurídico cimentará prerrogativas, potestades, poderes del Estado correlativamente equilibradas con garantías individuales para viabilizar este Bien Común: este equilibrio —que nos previene de incurrir en el individualismo— luce prístino en el ya mencionado art. 32 de la Convención Americana de Derechos Humanos (de rango constitucional, v. art. 75, inc. 22, CN), a cuyo tenor en una sociedad democrática los derechos se gozan conforme las justas exigencias del bien común.

#### **5.1.4. El principio de juridicidad como expresión de la nomocracia griega, corolario de la dignidad de la persona humana**

Ya Platón y Aristóteles se preguntaban qué era más conveniente si el gobierno de los hombres (los mejores), o de las leyes<sup>216</sup>. Y ambos, el

---

214. MESSNER, Johannes, op. cit., ps. 325 a 326.

215. Ídem nota anterior.

216. Sobre el aporte de estos dos grandes filósofos al denominado “Rule of law” (Estado de Derecho), v.

PLATÓN último de *Las Leyes* y Aristóteles a lo largo de su *corpus* doctrinario optaron por el gobierno de las leyes, enrolándose en la tradición helénica de la *nomocracia*. Ello, sobre la base del dato de la realidad de que las leyes, a diferencia de los hombres, no tienen pasiones. Expresaba Aristóteles que la ley es “razón sin apetito”<sup>217</sup>.

En la hipótesis del gobierno de los hombres, si estos son arrastrados por sus pasiones y deciden según estas de modo desigual, resulta afectada la igual dignidad óptica de las personas. Contrariamente, esta afectación no se verifica con la ley, por las notas de generalidad, impersonalidad y objetividad que caracterizan a esta. Porque las leyes no tienen pasiones.

Desde esta perspectiva, es posible afirmar que el principio de juridicidad, que enraiza en la tradición de la *nomocracia* griega, deviene una exigencia de la dignidad de la persona.

Correlativamente, el gobierno —y la administración— que no se ajustaran a la conducta predeterminada por la norma, conducen al decisionismo, a la diversidad de soluciones frente a casos similares, violando la igualdad ante la ley y vulnerando así la dignidad de la persona.

---

LALANNE, Julio E., “¿Gobierno de la ley o gobierno de los hombres?: El problema en Platón y Aristóteles”, en línea, *Prudentia Iuris*, 79, 2015, ps. 295/310, disponible en <https://erevistas.uca.edu.ar/index.php/PRUDENTIA/article/view/3962>; ver en similar sentido, Daniel Herrera en HERRERA, DANIEL, “La politicidad del derecho y la juridicidad de la política en el Estado Constitucional de Derecho”, conferencia vertida en el marco del Congreso Internacional de Derecho Administrativo organizado por el MPBA (CIJur) y la UNNE, los días 9,10 y 11 noviembre de 2022, <https://cijur.mpba.gov.ar/doctrina/15081>.  
217. LALANNE, Julio E., op. cit. p. 310.

Por otra parte, el gobierno de la ley requiere su publicidad y fulmina los *arcana imperii* propios del gobierno absoluto, que también se encuentran en pugna con la dignidad de la persona. Ello, en tanto en definitiva implican, como hemos señalado en párrafos anteriores, una subestimación de esta, al connotar un “*desprecio por el vulgo*”, “*por la bestia salvaje que debe ser domesticada*”<sup>218</sup>.

### **5.1.5. La dimensión política de la persona (zoon polytykon) como componente ontológico de la naturaleza humana y el “gobierno abierto”**

Si el hombre es como decía Aristóteles un ser social<sup>219</sup>, un ser político que necesita de la *polis* y de sus semejantes para la realización de sus fines existenciales propios en libertad y bajo su propia responsabilidad<sup>220</sup>, ciertamente necesita participar en la cosa pública, necesita intervenir en ella y ser protagonista de su destino en el contexto histórico en que le toca vivir.

---

218. V. BOBBIO, Norberto, Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política, cit., ps. 33 y ss.

219. Explica MESSNER que el hombre es, por naturaleza, un ser tanto social como individual. Esta afirmación se sustenta en la constitución corporal del hombre, que lo torna dependiente de su familia hasta avanzada edad, mayor que la que necesitan los animales para su autonomía. También en su necesidad de ayuda y complemento por su naturaleza espiritual. El desarrollo de la vida del espíritu se opera individual y socialmente en una unidad indisoluble. El instrumento de intercambio espiritual es el lenguaje. De consiguiente, tanto por sus indigencias como por sus disposiciones, el hombre llega a la plenitud humana solamente en sociedad y solamente mediante el complemento social, puede alcanzar el pleno desarrollo de su ser trazado en su naturaleza racional. La naturaleza del hombre, es, entonces, naturaleza individual y naturaleza social, y por ello, el fin social es uno de los fines existenciales fundamentales. Los dos aspectos de la naturaleza humana están indisolublemente ligados. La naturaleza individual no podría realizarse sin la unión social y esta vinculación social no podría conducir al hombre al estado cultural, si este no fuera un ser individual de naturaleza corporal y espiritual con las necesidades propias de esta naturaleza (v. MESSNER, ob. cit., p. 157).

220. El fin de la sociedad es la ayuda que todos necesitan para el cumplimiento responsable de las tareas



Ello significa que el “*gobierno abierto*” en la medida en que completa y perfecciona el régimen democrático, el autogobierno, permite además al hombre desarrollar su naturaleza específica y lograr su dignidad que reside como *supra* indicamos en su naturaleza racional<sup>221</sup> y en su condición de dueño de sí mismo y de sus propias acciones (*dominium sui actus*).

Crea un campo propicio, en definitiva, para que este realice plenamente aquello que constituye su más grande dignidad, en palabras de Hannah Arendt, lo más propio de su ser, que es pensar<sup>222</sup> y distinguir, tomando posesión de lo real para el cumplimiento de sus fines existenciales<sup>223</sup>.

Le posibilita pensar y luego actuar en consecuencia, en ejercicio de su libertad, “*refundando*” a través de su participación, ese espacio público, ese *inter-esse*, ese vivir entre los hombres, que es la *polis* cuya causa final es el Bien común, generando las condiciones para la realización de

---

vitales fundadas en los fines existenciales. Esta ayuda se hace posible por la unión de todos los miembros de la sociedad y es al mismo tiempo necesitada por todos: se llama bien común, utilidad social o bien social (v. MESSNER, op. cit., ps. 198 a 199; ver también, ARISTÓTELES, La política, Libro I, Capítulo I, “Origen del Estado y de la Sociedad”, p. 9).

221. Así ha sido sostenido siempre por la escolástica; Hannah Arendt parece enrolarse en esta línea al considerar que “el pensamiento es la más grande dignidad del hombre; su diferencia específica la actividad de pensar es una labor discursiva, no deductiva que requiere ciertos ejercicios. Esta actividad se mueve hacia adelante y hacia atrás con los movimientos lentos y ordenados propios del curso del pensamiento. Es una actividad paciente y en cierto modo imprevisible que conoce idas y vueltas, una especie de luz que poco a poco toma posesión de lo real” (v. ESLIN, Jean-Claude, op. cit., p. 117); para Arendt el pensamiento consiste en distinguir (ibídem, p. 129). Es la ausencia de pensamiento una de las fuentes de la banalidad del mal. Esta banalidad nos afecta a todos: opiniones convencionales, frases provocadoras, clichés. Según Arendt, los grandes dramas de la humanidad como el fenómeno de la Shoah suponen la constatación de que muchos contemporáneos no se permitieron juzgar y pensar por sí mismos (ibídem, p. 142).

222. Ibídem, p. 117.

223. Ídem.

sus fines existenciales propios en libertad y en responsabilidad. Porque la *polis* es la puesta en común de la palabra y de la acción, de todo aquello por lo que vale vivir juntos<sup>224</sup>.

En definitiva, tal como acontecía en el escenario griego antiguo, en el que nace la democracia, la participación de los ciudadanos en la esfera pública es la consumación de la libertad misma<sup>225</sup>.

Dice HUNTINGTON que la democracia es buena por sí misma, porque tiene consecuencias positivas para la libertad individual, la estabilidad local, la paz internacional<sup>226</sup>.

La correlación entre la existencia de la democracia y la existencia de la libertad individual es grande. Esta última es un componente esencial de la primera. El efecto a largo plazo de la democracia política consiste en ampliar la libertad individual. La libertad es la virtud peculiar de la democracia<sup>227</sup>.

La estabilidad política y la forma de gobierno están interrelacionadas. A menudo las democracias están desgobernadas pero no son necesari-

---

224. ESLIN, op. cit. p. 106.

225. V. ZAPATA LONDOÑO, Andrés, "La ciudadanía desde la perspectiva política de Hannah Arendt" Revista de Estudiantes de Ciencia Política, 11-12, 32-40, en especial, p. 34.

226. HUNTINGTON, op. cit., Prefacio, p. 15.

227. Ídem.

riamente violentas. Los gobiernos democráticos usan menos violencia contra sus ciudadanos que los no democráticos. Las democracias proporcionan mayores canales de expresión aceptados para la expresión de la oposición y de las discrepancias dentro del sistema. De tal manera hay menos incentivos tanto para el gobierno como para la oposición para recurrir a la violencia. La democracia también contribuye a la estabilidad al proporcionar oportunidades regulares de cambiar los líderes políticos y las políticas públicas. La democracia significa una forma de expansión de paz en el mundo porque las democracias en principio, no luchan contra otras democracias, sino más bien contra regímenes autoritarios<sup>228</sup>.

Desde esta atalaya, siendo el “*gobierno abierto*” hoy un complemento —insoslayable, en nuestra opinión— del gobierno democrático, cabe afirmar que la misma tendencia hacia la democratización que se registra a partir de lo que HUNTINGTON denomina “*las olas de democratización*”, —y que James Brice, considera natural sobre la base de una ley general de progreso social<sup>229</sup>—, ocurrirá respecto del “*gobierno abierto*”. En efecto, es dable advertir en la actualidad un verdadero movimiento hacia esta modalidad de concebir prescriptivamente a las relaciones de las personas con la Administración.

---

228. *Ibidem*, ps. 37 a 40.

229. *Ibidem*, ps. 27 y ss.

## 6. El “gobierno abierto” como refundación del espacio público y político, del “mundo”, del “inter homines vivere”, del “inter- esse”, como plaza pública...

Si la *auctoritas* en los romanos es “*aumento del pasado*”, ampliación de la fundación sagrada, el espacio público (*res publica*) es su ámbito original. Por ello explica Arendt nuestros ancestros al fundar ciudades, en el centro ponían la plaza pública. En efecto, este pensamiento nos rememora el *agora* griego y el foro romano. Esta asamblea, en los regímenes democráticos, luego se traslada a los parlamentos o congresos. Jefferson hablaba de la felicidad pública y del placer que le provocaba participar en los asuntos públicos, reunirse con sus colegas en el Congreso.<sup>230</sup>

El “*gobierno abierto*” deviene así una reactualización que posibilitan las nuevas tecnologías de esa plaza pública, de la asamblea o reunión griega, del foro romano, un lugar donde los ciudadanos se expresan y participan de la cosa pública, de la *res publica*.

Al ofrecer el “*gobierno abierto*” diversos puntos de encuentro entre los ciudadanos y la Administración, se enriquece la calidad de la democracia de un Estado.<sup>231</sup>

De esta manera se concreta ese mundo público de Hannah Arendt, ese

---

230. V. ESLIN, op. cit., p. 80.

231. O'DONNELL, Guillermo, Democracia, Agencia y Estado, Ed. Prometeo libros, 2010, p. 82.

vivir entre los hombres, ese *inter-esse* que permite pensar y actuar juntos por un objetivo común. Ciertamente este verdadero *ethos* democrático es la contracara, el antídoto de los regímenes totalitarios que requieren como presupuesto el *des-inter-esse* de los ciudadanos.

## 7. Los frutos del “gobierno abierto” como “bienes públicos”

Desde la perspectiva de las Ciencias Económicas, los bienes públicos son bienes de corte económico de acceso universal. Estos se caracterizan porque no suscitan rivalidades, es decir, el hecho de que una persona o empresa utilice un bien público no impide su uso, en parte o total, al mismo tiempo por otros. En segundo lugar, son de uso no competitivo, es decir, es imposible, sin imputar costos prohibitivos, impedir su uso por parte de los individuos. Se dice que un bien público es aquel que produce efectos sobre quienes no han participado en la transacción. Es decir, aquellos que producen efectos para terceros o externalidades que no son susceptibles de internalizarse, en otros términos, aquellos bienes que se producen para todos o no se producen puesto que no se puede excluir a otros.<sup>232</sup>

Los bienes públicos se diferenciarían de los privados por poseer la cuali-

---

232. GONZÁLEZ VALDEZ, Isai, “Bienes públicos: una aproximación al debate”, Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública, año 11, N° 35, mayo - agosto de 2020. Disponible en: < <http://www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/articulo/view/58546> > [Fecha de consulta: 14 de julio de 2020]

dad de la oferta conjunta, así como también por su no exclusividad; por ejemplo, la defensa nacional, la policía, las ondas de radio, los bomberos, los controles contra la contaminación o las políticas inflacionarias; cuando se brindan estos bienes los ciudadanos en general disfrutan de sus privilegios o incluso de los perjuicios que estos ocasionan.<sup>233</sup>

Teniendo en cuenta la dimensión público-gubernamental de los bienes públicos, solo el Estado puede aparecer como el ente encargado de proporcionarlos.<sup>234</sup>

Es que, en definitiva, la legitimidad de las decisiones sobre el suministro de bienes públicos proviene del reconocimiento social de las necesidades que los convierten en derechos; su provisión se concreta a través de políticas públicas e intervienen en ello consideraciones de equidad, eficiencia, eficacia y efectividad en tanto observan el cumplimiento de postulados que acompañan el análisis económico como transparencia, seriedad y coherencia.<sup>235</sup>

El “*gobierno abierto*” al generar bases de datos abiertas al público, publi-

---

233. Ídem

234. Ídem.

235. PÉREZ SALAZAR (2009), cit. por RAPOSO, Isabel, LIENDO, Mónica, MARTÍNEZ, Adriana, AGUIRRE, Carola, “Los bienes públicos en la sociedad. Una institucionalidad renovada en el caso del puerto público de Rosario”, Proyecto IECO 200 “La actualización de los bienes públicos y la institucionalidad: un desafío orientado al crecimiento productivo en la región Rosario”, dirigido por Isabel M. RAPOSO, Vigesimosegundas Jornadas “Investigaciones en la Facultad” de Ciencias Económicas y Estadística. Noviembre de 2017. Disponible en: <[https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/11327/Raposo%20y%20otros\\_bienes%20publicos.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/11327/Raposo%20y%20otros_bienes%20publicos.pdf?sequence=3&isAllowed=y)> [Fecha de consulta: 15 de julio de 2020].

car estadísticas, al establecer buscadores que permiten recuperar la jurisprudencia de un Organismo (v.gr. dictámenes de una entidad jurídica), al sistematizar y publicar los criterios jurídicos que perfilan su actuación o que estructuran su jurisprudencia; al transparentar una hermenéutica normativa, al realizar actividades de vinculación e intercambio profesional y científico con los sectores universitarios y académicos, locales como del exterior, al nutrir la gestión pública con estos aportes, al extraer de estos, información sobre demandas sociales y políticas no satisfechas, así como soluciones posibles a las mismas, al hacer visibles los procesos decisionales, al colocar su gestión en perspectiva comparatista con otras organizaciones o países, ofrece a cualquier persona o institución, tanto nacional como del exterior, información valiosa y fiable al tiempo que permite enriquecer sus respectivos acervos culturales, jurídicos o informativos.

Esta información se constituye en un valioso *input* que nutrirá los más variados *outputs* sobre la base de su autenticidad y confiabilidad, suscitando mecanismos de *feed back* pero sobre todo, de *feed-forward*.

## **8. Epílogo ¿“Gobierno abierto” para ciudadanos o para personas...?**

En la antigüedad grecorromana, la ciudadanía y los derechos inherentes a ella, estaban restringidos a un grupo de personas que podían

actuar en la esfera pública, que tenían el derecho a la palabra<sup>236</sup> y por ende, a la acción política.

En el estado actual de evolución de la conciencia jurídica, si bien existen derechos reservados a los ciudadanos de un país, lo cierto es que la expansión del reconocimiento de los derechos humanos fundamentales (cimentados en la propia naturaleza del hombre) conduce a sostener que los frutos o los beneficios del gobierno abierto entendido como “*gobernanza*”, como “*buen gobierno*”, –sobre todo si estos se aprehenden como bienes públicos– rebasan la noción de ciudadano como destinatario y se extienden a todas las personas en general. En efecto, lo público es un horizonte abierto y sin límites para desenvolver allí la condición humana en todas sus dimensiones.<sup>237</sup>

Ni la etnia, ni la religión ni intereses comunes ni la figura de clase pueden ser obstáculos para la libertad humana en tanto ejercicio de la ciudadanía.<sup>238</sup>

En ese sentido, recobra fuerza y sentido la idea de la politicidad natural del ser humano, perspectiva con la que, paradójicamente, discrepa Arendt, aunque dota a su concepto de ciudadano de una responsabili-

---

236. Los esclavos y las mujeres, así como los extranjeros, se encontraban excluidos del ejercicio de la ciudadanía.

237. ZAPATA LONDOÑO, Andrés, “La ciudadanía desde la perspectiva política de Hannah Arendt”, p. 38.

238. Ídem nota anterior.



dad cívica enorme; en efecto, este es, para nuestra autora, “*participativo, propone ideas, argumenta sus posiciones, articula discursos, identifica posiciones afines y a través del diálogo, intenta convencer a sus contradictores de que su posición es la más adecuada para los objetivos colectivos de la comunidad.*”<sup>239</sup>

La propuesta de ciudadanía que nos lega Arendt libera a la política del monopolio del Estado, y emancipa a la ciudadanía de la mera administración de este. Ello permite replantear si el Estado y sus fronteras deben ser las únicas fuentes de ciudadanía. Si la política deja de ser concebida como una tarea exclusiva de las instituciones del Estado, para transformarse en el espacio de interacción entre los seres humanos, la ciudadanía no solo es un derecho otorgado al ser humano por el Estado en función de su pertenencia a él, sino que se transforma en un proceso construido consciente y responsablemente mediante la acción política en una comunidad humana plural. Así concebida, la propuesta de ciudadanía arendtiana se puede caracterizar como más inclusiva puesto que es independiente de la existencia del Estado. La ciudadanía es algo que el ser humano se brinda a sí mismo mediante su compromiso a largo plazo con la *politeya*, siendo ello una forma de enlazar la condición ciudadana con la dignidad humana.<sup>240</sup>

---

239. *Ibíd.*, p. 39.

240. JIMÉNEZ DÍAZ, José Francisco “La propuesta de ciudadanía democrática en Hannah Arendt”, *Revista Política y Sociedad* ISSN: 1130-8001 2013, 50, Núm. 3: 937-958 ps. 954 a 955, disponible en <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/download/41862/41385/66331>

Es por ello que, a modo de epílogo, postulamos un “*gobierno abierto*” comprometido con la dignidad de la *persona* humana reconocida por los diversos tratados que tienen rango constitucional en nuestro país (v. art. 75, inc. 22 CN) y con un enfoque de derechos humanos, que exorbita la tradicional acepción técnica de ciudadanía adscrita a la idea de la soberanía nacional. Ello, en tanto esta última, en no pocos casos, define, reconoce, *tamiza* y reduce los derechos humanos naturales restringiéndolos a los nacionales de un país.

Pugnamos en definitiva por un “*gobierno abierto*” sustentado en un concepto de “*ciudadanía ampliada*”, que emancipa el efectivo goce de los derechos humanos de las fronteras y que tiene por beneficiario natural de sus frutos y beneficios a la persona humana.





# **[ III. PARTE ESPECIAL ]**

PARTE ESPECIAL

ERNOABIERTO  
RTOGOGBIERNO  
GOBIERNOABI  
ERNOABIERTO  
GOBIERNOABI  
ABIERTOOGOBIE  
GOBIERNOABI  
ABIERTOOGOBIE  
GOBIERNOABI



**III.A. Aspectos que perfilan la metáfora del Gobierno Abierto. Antecedentes normativos e institucionales**







## Aspectos que perfilan la metáfora del Gobierno Abierto. Antecedentes normativos e institucionales

---

### 1. La experiencia de Gobierno Abierto en la República Argentina

La República Argentina formalizó su ingreso a la Alianza para el Gobierno Abierto en el año 2012, y desde entonces ha participado mediante la presentación de 5 planes de acción nacionales con el objeto de propiciar la inclusión del país a los estándares internacionales de este nuevo paradigma.

La Argentina detenta un recorrido interesante en cuanto a la puesta en marcha de políticas de Gobierno Abierto. Múltiples son los programas que apuntan a garantizar esta interacción de doble vía entre el gobierno y la ciudadanía. La evolución que han tenido los compromisos presentados en los Planes de Acción<sup>260</sup>, donde se destaca el aumento de su cantidad y calidad así como la inclusión de los tres poderes estatales, da cuenta de ello.

En efecto, si bien referido inicialmente a las acciones propias del Poder

---

260. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/planes-de-accion-de-gobierno>

Ejecutivo, el concepto de Gobierno Abierto ha ido permeando en el Poder Legislativo y en el Poder Judicial, con políticas acordes a cada uno de ellos, en sintonía con la estructura republicana de nuestro marco institucional y a partir de la necesidad de responder a la complejidad y especificidad de los distintos órganos que integran el Estado. En tal sentido, algunos autores acuñaron el concepto Estado Abierto<sup>261</sup> para dar cuenta de esta realidad y a la vez se refieren a Justicia Abierta como un concepto que se desprende del anterior, que aborda las cuestiones atinentes al logro de una justicia moderna, transparente e independiente, que esté más cerca a la comunidad y que fomente los valores de participación, transparencia y rendición de cuentas.

Para introducirnos en como ha abordado nuestro país la agenda de Gobierno Abierto se mencionará la normativa emitida en el ámbito nacional que tuvo por objetivo la implementación de políticas públicas en sintonía con los parámetros de este paradigma.

La primera referencia es el marco normativo que rige uno de los elementos fundamentales del gobierno abierto: el acceso a la información pública. En efecto, uno de los indicadores más utilizados para comprobar el grado de apertura de un gobierno es la existencia o no del marco normativo que regule el acceso a la información pública, garantizando el derecho de los ciudadanos a solicitar información a los poderes públicos (transparencia pasiva) y, como contrapartida, la obligación por parte de los funcionarios públicos de brindar esa información, así como de publicar y dar a conocer la información sobre sus actividades, presupuestos y políticas (transparencia activa).

---

261. OSZLAK, Oscar, 2013, Estado Abierto: Hacia Un Nuevo Paradigma de Gestión Pública, Presentado a Congreso CLAD Montevideo.

Asegurar el acceso a la información no sólo es una regla fundamental del sistema republicano y un derecho humano que, como tal, debe ser promovido y protegido por los Estados, sino que además es el sustrato básico sobre el que se funda cualquier disposición de apertura de un gobierno democrático y el primer eslabón a la hora de implementar mecanismos de gobierno abierto.

En Argentina este derecho está reconocido en la Constitución nacional, que incorpora a los tratados internacionales de Derechos Humanos y les otorga jerarquía constitucional.<sup>262</sup> Hasta la sanción de la Ley N.º 27.275 en 2016, el acceso a la información pública estuvo regulado en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional por el Decreto N.º 1.172/03.<sup>263</sup>

En septiembre de 2016 se sanciona la Ley N.º 27.275, que regula el Derecho de Acceso a la Información Pública y entre sus características más destacadas reconoce el carácter universal del derecho de los ciudadanos a solicitar información al Estado; indica que para esto no hay necesidad de justificar interés alguno, y obliga a dar respuesta a los tres poderes del Estado Nacional, al Consejo de la Magistratura, al Ministerio Público de la Defensa, al Ministerio Público Fiscal y a ciertas entidades privadas que manejen fondos públicos. Otro punto clave es que legisla sobre la creación de la Agencia de Acceso a la Información Pública como organismo garante del cumplimiento del Derecho de Acceso a la

---

262. La Constitución nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del Artículo 1º, de los Artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo y del Artículo 75 inciso 22 que incorpora con jerarquía constitucional diversos tratados internacionales.

263. Decreto N.º 1.172/03. Recuperado en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>

Información Pública. Por otro lado, esta ley, a diferencia del decreto anterior, estipula la obligación del Estado de implementar políticas de transparencia activa. Sumado a esto, el Estado deberá facilitar el acceso a esa información en formatos digitales y abiertos y de manera gratuita. La ley fue reglamentada mediante el Decreto N.º 206/17.

La batería de programas y proyectos abordados por el Estado Nacional sobre gobierno abierto se encuentran explicitados, en su mayoría, en los planes de acción que el país presentó ante la Alianza para el Gobierno Abierto. Asimismo, la estructura administrativa nacional ha ido modificándose para incluir específicamente las competencias propias requeridas para el abordaje de la agenda de gobierno abierto.

Cabe mencionar que el concepto de Gobierno Abierto, dada su relativa novedad, ha ido consolidándose y ganando autonomía metodológica con el paso del tiempo. Este devenir puede observarse en los planes de acción presentados, donde el tenor de los compromisos expuestos en los primeros planes se identifica en la mayoría de ellos, con los criterios de gobierno electrónico. Luego, a medida que se fue afianzando el concepto de gobierno abierto, la inclusión de proyectos con mayor precisión metodológica se hizo más cabal, de modo que el derrotero seguido en los planes presentados permite observar y comprender la evolución de la agenda de gobierno abierto en el país.

En 2012 la Argentina firmó la intención de participar en la Alianza para el gobierno abierto a través de la Jefatura de Gabinete de Ministros y ese año presentó su plan de acción para el período 2013-2014.

El primer Plan se realizó en el marco del Grupo de Trabajo de Gobierno Abierto de la Agenda Digital Argentina, que fue creado bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros por el Decreto N.º 512/09, con el objeto de impulsar la estrategia de agenda digital del país mediante la conformación de un Gabinete Multisectorial, conformado por actores gubernamentales y de la sociedad civil, en cuyo marco se trataban proyectos referidos a tecnologías de la información y comunicaciones en el ámbito del Estado Nacional.

Ya para el segundo Plan, para el período 2015-2017, se formaliza en la estructura del Poder Ejecutivo Nacional la Coordinación de Gobierno Abierto, creada por Resolución N.º 538/13, en la órbita de la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, que procuró ampliar la participación de los organismos públicos al Plan, ampliando el alcance de políticas de gobierno abierto.

El segundo Plan se elaboró en dos etapas atento al cambio de autoridades operado en diciembre de 2015. En efecto, en julio de 2015 se presentaron 6 compromisos y en julio de 2016 se completó el Plan con 9 compromisos de medio término presentados por la nueva administración, que incluyó un cambio de metodología en línea con la nueva estructura ministerial aprobada, que incluyó la realización de mesas temáticas para organizar el trabajo entre representantes del Poder Ejecutivo Nacional y las organizaciones de la sociedad civil.<sup>264</sup>

---

264. De las mesas temáticas participaron más de 130 personas entre miembros de Organizaciones de la Sociedad Civil y ciudadanos que asistieron de manera no organizada. Además se realizó un proceso de consulta pública a través de una plataforma web que tuvo una duración de 15 días. Los comentarios de los participantes fueron tenidos en cuenta para la elaboración de los compromisos.

En diciembre de 2015 con el dictado del Decreto N.º 13/15 se modificó la Ley de Ministerios N.º 22.520, creándose, entre otros, el Ministerio de Modernización, y fijando entre sus competencias las de diseñar, proponer y coordinar las políticas de transformación y modernización del Estado en las distintas áreas del Gobierno Nacional, su Administración central y descentralizada, y determinar los lineamientos estratégicos y la propuesta de las normas reglamentarias en la materia. En esa línea, por el Decreto N.º 434/16, se aprobó el Plan de Modernización del Estado, que tiene como ejes el Plan de Tecnología y Gobierno Digital, el Gobierno Abierto e Innovación Pública y la Estrategia País Digital, entre otros.

Bajo la órbita del Ministerio de Modernización se creó la Secretaría de Gestión e Innovación Pública integrada, entre otras, por la Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto y la Dirección de Gobierno Abierto. La Coordinación de Gobierno Abierto pasó a funcionar en esa dependencia.

En el año 2016, mediante la sanción del Decreto N.º 13/16, se establece, entre los objetivos de la entonces Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, el objetivo de promover la apertura como principio de diseño para la toma de decisiones y gestión del ciclo de políticas públicas; gestionar un laboratorio de gobierno como instrumento que tienda a generar un cambio cultural basado en la apertura, la toma de decisiones basadas en la evidencia, y la incorporación de metodologías para el diseño y desarrollo de políticas, productos y servicios con centralidad en el ciudadano y coordinar la formulación y realizar el seguimiento del Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto.

En enero de 2016 se impulsó el Plan de Apertura de Datos, a partir del Decreto N.º 117/16, que dispuso que todos los Ministerios, Secretarías y organismos descentralizados del Poder Ejecutivo Nacional presenten un cronograma para la publicación gradual de todos los datos producidos, almacenados o recopilados en medios digitales, cuya publicidad no se encuentre excluida por normas específicas. Y por otro lado, dispuso la implementación del Portal Nacional de Datos Públicos ([datos.gob.ar](http://datos.gob.ar)) como punto de acceso para facilitar la búsqueda y consulta de los datos del Gobierno Nacional.

Dichas acciones promovieron el ascenso de la Argentina en el Índice Global de Datos Abiertos, que pasó del puesto 54 al 17 en un año. El índice es publicado por la Fundación Conocimiento Abierto (en inglés Open Knowledge Foundation - [index.okfn.org/place](http://index.okfn.org/place)),

Para dotar a los organismos de herramientas que faciliten la publicación de datos en formato abierto, la Dirección Nacional de Datos e Información Pública creó el portal ANDINO ([andino.datos.gob.ar](http://andino.datos.gob.ar)), desarrollado sobre la plataforma CKAN (la más extendida a nivel mundial para el manejo y publicación de datos abiertos). Se trata de un portal redistribuible, que puede ser fácilmente instalado por los organismos del Estado, en todos sus niveles, para facilitar el proceso de publicación, navegación y descarga de los datos.

Luego, en el mismo año se implementó, a partir de la sanción de la Resolución N.º 92/16 del entonces Ministerio de Modernización, la Plataforma de

Consulta Pública en la órbita de la mencionada Subsecretaría de Innovación Pública y Gobierno Abierto, teniendo por objetivo el propiciar un único ámbito de realización de todas las consultas públicas que se realicen desde el Poder Ejecutivo Nacional, habilitando un canal de participación ciudadana y articulando una comunicación activa y permanente entre todos los actores sociales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y el gobierno para mejorar el diseño de las políticas públicas que se implementen.

En el año 2017, por medio del Decreto N.º 87/17, se creó la “Plataforma Digital del Sector Público Nacional” con el objetivo de facilitar la interacción entre las personas y el Estado, unificar la estrategia de servicios y trámites en línea, brindando así la posibilidad de realizar trámites a través de las distintas herramientas y servicios insertos en la plataforma, como consultas, solicitud de turnos, credenciales digitales y acceso a información mediante diversos canales.

En el año 2018 se produjo una reestructuración del gabinete nacional, aprobado por el Decreto N.º 801/18, a partir del cual se fusionaron diversos ministerios a fin de centralizar las competencias en un número menor de jurisdicciones y en consecuencia, el Ministerio de Modernización fue disuelto y traspasadas sus funciones a la Jefatura de Gabinete de Ministros. Luego, por el Decreto N.º 802/18 se creó, entre otros, el cargo de Secretario de Gobierno de Modernización, para asistir al Jefe de Gabinete de Ministros en la definición de políticas de modernización transversales a la administración del Estado Nacional, que de esta manera, asumió las competencias del entonces Ministerio de Modernización.



En ese mismo año, con el objetivo de afianzar la institucionalización de la participación ciudadana en el proceso de trabajo para el gobierno abierto, por medio de la Resolución N.º 132/18 de la Jefatura de Gabinete del Estado Nacional, se creó la **Mesa Nacional de Gobierno Abierto**, por medio de la cual se formalizó un espacio como instancia de coordinación del trabajo entre el gobierno y la sociedad civil para articular esfuerzos en la promoción de políticas de gobierno abierto, y aprueba su reglamento interno de funcionamiento.

La Mesa Nacional de Gobierno Abierto se encuentra constituida por cuatro miembros del gobierno y cuatro de la sociedad civil, teniendo por objetivo respetar una representación equilibrada de sectores. En tal sentido, en representación del Gobierno nacional participan la Subsecretaría de Servicios y País Digital (Secretaría Innovación Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros), la Secretaría de Asuntos Políticos (Ministerio del Interior), la Oficina Anticorrupción y la Agencia de Acceso a la Información Pública. Por otro lado, en representación de la sociedad civil participan en la Mesa Nacional: Acción Colectiva, Democracia en Red, Fundación Huésped y Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables (Fundeps). La selección de estas organizaciones estuvo a cargo de la Red de Organizaciones de la Sociedad Civil para un Estado Abierto.<sup>265</sup>

La Mesa de Gobierno Abierto se constituyó en un actor clave para la elaboración del Tercer Plan de Acción (para el bienio 2017-2019), que

---

265. <https://www.argentina.gob.ar/jefatura/innovacion-publica/servicios-y-pais-digital/gobierno-abierto/mesa-nacional-de-gobierno>

incluyó 44 compromisos no sólo del Poder Ejecutivo y de la Administración nacional, como sucedió con los dos planes anteriores, sino que la novedad fue la incorporación de proyectos de gobierno abierto adoptados también por el Poder Legislativo y Judicial, órganos de control externo y garantes de derechos, y por los gobiernos provinciales.

Cabe mencionar que la Argentina fue parte del Comité Directivo de la Alianza por el Gobierno Abierto por un período de tres años, entre octubre de 2018 y septiembre de 2021, ejerciendo entre octubre de 2019 y septiembre de 2020 la co-presidencia de la Alianza.

A fines del año 2019, ante el cambio de gestión operado, se aprueba una nueva estructura organizativa de la Administración pública nacional que, en materia de gobierno abierto, implicó la supresión de la Secretaría de Gobierno de Modernización y la creación, también en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de la Secretaría de Innovación Pública (Decreto N.º 50/19) que tiene dentro de sus objetivos los de diseñar, proponer y coordinar las políticas de innovación administrativa y tecnológica del Estado Nacional en sus distintas áreas, su Administración central y descentralizada, determinar los lineamientos estratégicos y la propuesta de las normas reglamentarias en la materia y entender en el diseño de las políticas que promuevan la apertura e innovación y el gobierno digital. Asimismo, el mencionado Decreto crea la Subsecretaría de Gobierno Abierto y País Digital, que se integra, entre otras, por la Dirección Nacional de Gobierno Abierto (Jefatura de Gabinete de Ministros, Decisión Administrativa N.º 1865/20). Luego, se

modificó la designación de la Subsecretaría por Subsecretaría de Servicios y País Digital, como es designada en la actualidad.

El Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto (2019-2022) tuvo la particularidad de estar atravesado por las restricciones impuestas ante la pandemia del COVID-19, y por ende los plazos de cumplimiento se prorrogaron. Se integró de 18 compromisos. Además, el Plan contó con un anexo desarrollado por el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad con recomendaciones para transversalizar la perspectiva de géneros y diversidad en la implementación de los compromisos.

Dentro de los compromisos del Plan, se destaca el Programa Federal de Gobierno Abierto, que tuvo por objetivo promover la implementación de proyectos de gobierno abierto a nivel federal a partir de un trabajo articulado entre el Gobierno Nacional e instituciones provinciales y locales. El Programa se estructuró en tres etapas secuenciales: las primeras dos instancias de formación teórico-práctica sobre la agenda de gobierno abierto para la formulación e implementación de políticas públicas. El primer curso fue autogestionado, abierto a la ciudadanía, mientras que el segundo curso estuvo dirigido a personas que se desempeñan en la gestión pública de provincias y municipios, responsables del diseño, implementación y/o ejecución de proyectos. La tercera etapa propone la implementación de proyectos de gobierno abierto en el territorio -con acompañamiento de instituciones nacionales- que incluyen espacios de intercambio, reporte público y premiación de las iniciativas destacadas.

El Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2022-2024) se encuentra integrado por 6 compromisos que deberán ser implementados a nivel nacional de diciembre 2022 a diciembre 2024.

## 2. Gobierno Abierto en la provincia de Buenos Aires

En el ámbito de la provincia de Buenos Aires se destaca que el derecho al acceso a la información pública se encuentra reconocido por la Constitución local en los artículos 1º, 11 y 12 inciso 4.<sup>266</sup>

La Ley provincial N.º 12.475 reconoce el derecho de acceso a los documentos administrativos a toda persona física o jurídica que tenga interés legítimo, con las excepciones que ella prevé. En sintonía con el mandato constitucional, el Poder Ejecutivo provincial aprobó, a través del dictado del Decreto provincial N.º 2549/04, el Reglamento General de Acceso a Documentos Administrativos. Dicho Reglamento determinó el procedimiento de acceso a documentos administrativos, estableciendo sanciones para el agente o funcionario público responsable que, en forma arbitraria e injustificada, obstaculice el acceso del solicitante a los documentos requeridos, o los suministre en forma incompleta.

---

266. Constitución de la provincia de Buenos Aires:

Artículo 1.- La provincia de Buenos Aires, como parte integrante de la República Argentina, constituida bajo la forma representativa republicana federal, tiene el libre ejercicio de todos los poderes y derechos que por la Constitución Nacional no hayan sido delegados al Gobierno de la Nación.

Artículo 11.- Los habitantes de la Provincia son iguales ante la ley, y gozan de los derechos y garantías que establece la Constitución Nacional, los que emanan en su consecuencia a través de los tratados celebrados por la Nación y los que se expresan en esta Constitución.

Artículo 12 inciso 4.- Todas las personas en la Provincia gozan, entre otros, de los siguientes derechos: [...] A la información y a la comunicación.

En esta línea la Ley provincial de Ministerios N.º 14.802, modificada por su similar N.º 14.805, creó el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública, teniendo entre materias de su competencia la reforma administrativa, participación ciudadana, modernización de la gestión y de los servicios al ciudadano, gobierno electrónico y comunicaciones, entre otros. En tal sentido, a través del Decreto provincial N.º 39/15B, y su modificatorio N.º 341/16, se aprobó la estructura orgánica de dicho Ministerio, creando la Subsecretaría para la Modernización del Estado, y bajo su órbita, la Dirección Provincial de Innovación Ciudadana y la Dirección de Gobierno Abierto, entre otras, quienes asumieron la misión de impulsar la agenda de Gobierno Abierto en la provincia.

El Decreto provincial N.º 805/16, crea en el “Portal de Datos Abiertos de la Provincia de Buenos Aires”, como un sitio donde se concentre, facilite y fomente la búsqueda, acceso y reutilización de la información del sector público local, para promover la colaboración, transparencia, participación e innovación.

En el año 2018 operó una reestructuración del gabinete gubernamental y, a través del Decreto N.º 34/18, las áreas de gobierno encargadas de la temática de gobierno abierto pasaron a la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinetes de Ministros, en lo que se denominó la Dirección Provincial de Evaluación y Gobierno Abierto, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación de la Gestión. Luego, a partir de la sanción del Decreto provincial N.º 203/22, se modificó la estructura orgánica del Ministerio de Jefatura de Gabinete, creándose la Subsecretaría de

Planificación y Evaluación y, dependiente de ella, la Dirección de Planificación Estratégica y Gobierno Abierto.

Las acciones de Gobierno Abierto se enmarcaron en el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, aprobado en el año 2016, mediante la Ley provincial N.º 14.828, compuesto por un *“conjunto de programas, normas y procedimientos destinados a instalar; en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y control, en el proceso de reforma de los sistemas administrativos, a fin de lograr una administración orientada a los resultados, y a la transparencia y control ciudadano en la gestión pública”*.

Luego, en marzo de 2018 se creó el Programa Provincia Abierta, como una iniciativa tendiente a garantizar el acceso a la información pública, a partir de la centralización en un único sitio web, de información relevante para el ciudadano, organizada en distintas secciones: a) Datos abiertos; b) Mapa de dependencias del Estado; c) información sobre Violencia de Género; d) Boletín oficial; e) Estadísticas (se vincula directamente con el sitio web del Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires); f) Declaraciones Juradas; g) PBAC (se vincula con el portal de compras de la provincia); h) Portal Coronavirus; i) Ideba (Infraestructura de Datos espaciales) y j) el Mapa del Estado.



ERNOABIERTO  
RTOGOGBIERNO  
GOBIERNOABI  
ERNOABIERTO  
GOBIERNOABI  
ABIERTOOGOBIE  
GOBIERNOABI  
ABIERTOOGOBIE  
GOBIERNOABI





**III.B. El Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires en formato de Gobierno Abierto**





## El Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires en formato de Gobierno Abierto

---

El Ministerio Público, por mandato constitucional y legal, como se ha dicho anteriormente, es el cuerpo de Fiscales, Defensores Oficiales y Asesores de Incapaces, conducidos por la cabeza del Procurador General, actúa con legitimación plena en la defensa de los intereses de la sociedad y en resguardo de la vigencia equilibrada de los valores del ordenamiento jurídico.

Como parte integrante del Poder Judicial, goza de la autonomía e independencia que le reconoce la Constitución provincial para el debido cumplimiento de sus funciones.

A continuación se examinará la gestión del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires, tomando como fecha de corte el período que inicia en 2017, desde la perspectiva de los ejes que en general perfilan el paradigma de Gobierno Abierto, estos son:

1. Transparencia
2. Integridad Pública
3. Innovación Abierta y Participación
4. Cocreación o Colaboración

## 1. TRANSPARENCIA

### 1.1. Acceso a la Información: las Memorias del MPBA, Informes y Estadísticas

El Ministerio Público, en sintonía con su política de transparencia y máxima publicidad, publica en forma anual en el portal institucional distintos informes estadísticos y de gestión con el objeto de brindar información confiable, oportuna y útil para dar publicidad a los actos de gobierno, incrementar la rendición de cuentas a la ciudadanía y mejorar la capacidad de respuesta del organismo.

Desde el año 2017, publica una memoria anual que refleja lo actuado por la Procuración General y las tres áreas de gestión que componen al Ministerio Público: el Ministerio Público de la Defensa, el Ministerio Público Fiscal y el Ministerio Público Tutelar. Asimismo, se incluye la información relativa a la Curaduría General y al Ministerio Público ante el Tribunal de Casación (Fiscal y Defensa).

Dichos informes anuales se ordenan a partir de los proyectos meritorios del año, donde se destaca la modernización y digitalización del organismo, las políticas de investigación digital, las de género, las profusas actividades de capacitación ofrecidas a todos los agentes, funcionarios y magistrados del Ministerio Público y los convenios celebrados con municipios y otras instituciones. Asimismo, el informe presenta un apartado especial con el trabajo de las Secretarías que integran el Ministerio Público y la desplegada por las tres áreas de gestión en sus respectivos departamentos judiciales.

A su vez, se publica información que versa sobre distintas temáticas especializadas que constituyen ejes centrales de política criminal (Homicidios Dolosos; Delitos Conexos a la Trata de Personas; Pornografía Infantil en Internet y Grooming; y Estupefacientes), que presentan -conforme lo establece la normativa vigente- el desempeño de las tres áreas de gestión del Ministerio Público y exhiben datos estadísticos relativos a investigaciones penales vinculadas con el Registro de los Procesos del Niño (RPN), el Registro Único de Personas Detenidas (RUD), el Registro de Violencia Institucional (RVI) y el Registro Penal de Violencia Familiar y de Género (REVIFAG), y sobre Mediación Penal y Justicia Juvenil Restaurativa. También se publica información estadística penal que es confeccionada por el Departamento de Estadísticas de la Procuración General sobre la base de la información registrada en el Sistema Informático del Ministerio Público (SIMP).

Por último, conforme lo dispone el artículo 7° de la Ley N.º 15.134, también el MPBA pone a disposición información sobre su política en el marco de las capacitaciones obligatorias sobre violencia contra la mujer y perspectiva de género para todas las personas que integran el Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires.

**Link:** <https://www.mpba.gov.ar/informesregistrosyestadisticas>

## **1.2. El Centro de Información Jurídica (CIJur) como instrumento comunicacional interno y del MPBA con el medio**

En diciembre de 2018 se creó el Centro de Información Jurídica -CIJur-,

como un programa institucional destinado a efectivizar una comunicación institucional fluida entre el Organismo, sus integrantes y la sociedad. Con tal objeto, el CIJur brinda información jurídica, académica e institucional de relevancia a través de distintos canales de comunicación que perfilan sus componentes estratégicos.

### **1.2.1. La plataforma digital del CIJur y sus componentes estratégicos**

La plataforma digital del CIJur constituye un espacio digital que hace visible las novedades más relevantes de los distintos departamentos judiciales de la provincia de Buenos Aires, en virtud de los procesos en los que intervienen Fiscales, Defensores y Asesores del Ministerio Público; también transparenta la producción jurídica institucional del Organismo, esto es, los dictámenes y opiniones vertidos por el Procurador General en el marco de los recursos extraordinarios que se plantean ante la SCBA, así como los actos administrativos, de carácter general, normativos o no normativos y los de alcance particular, que emite su titular.

Estas fuentes compiladas generan una utilísima base de datos, accesible online a cualquier operador interno o usuario externo, que enmarca en la categoría que la ciencia económica denomina “bienes públicos”<sup>250</sup>, esto

---

250. GONZÁLEZ VALDEZ, Isái, “Bienes públicos: una aproximación al debate”, Encrucijada. *Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública*, año 11, N.º 35, mayo - agosto de 2020. Disponible en: < <http://www.revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/articloe/view/58546> >

es, bienes de acceso irrestricto. Esta información constituye una fuente auténtica de comunicación con la comunidad y con los medios de difusión que pueden fundar sus publicaciones en fuentes oficiales chequeadas y asegurar la veracidad de lo publicado.

La producción jurídica del Organismo no solo es recuperada y consolidada para su puesta a disposición de los operadores jurídicos, sino que también adquiere valor agregado al establecerse líneas de doctrina de la Casa que permiten su conocimiento y estudio a través de fichas técnicas que facilitan el acceso, lectura y comprensión de los dictámenes, como de Cuadernos Temáticos de Dictámenes que recopilan las aludidas líneas de jurisprudencia institucional.

El establecimiento de las líneas de doctrina sobre los principales temas en los que interviene la institución configura un precioso material, un valioso aporte jurídico que debe estar al alcance de sus integrantes; este verdadero corpus iuris jurisprudencial alimenta las investigaciones jurídicas en beneficio de la seguridad jurídica y del desarrollo científico del derecho; compone además la memoria jurídica viva de la institución y de la comunidad e inscribe la acción institucional en el “tiempo largo” del poder judicial, facilitando su historización, tanto por parte de la ciencia jurídica y el derecho como por otras disciplinas.

Teniendo en cuenta el carácter unitario de la institución y la necesaria coordinación que debe concretarse entre los integrantes de las diferentes ramas del Ministerio Público, el CIJur edita un semanario digital que

actualiza de modo hebdomadario las novedades institucionales, jurídicas, departamentales y académicas que se difunden en la plataforma. Este es remitido a través de un mail a las direcciones electrónicas institucionales de los más de 8000 miembros de la Casa.

El CIJur centraliza por la vía de su dirección electrónica institucional numerosas consultas tanto de la ciudadanía como de instituciones, cuya respuesta institucional concreta, ora de modo directo, proveyendo los datos solicitados, ora derivando la consulta a su destinatario natural. Ello permite no solo satisfacer el derecho de acceso a la información de las personas, sino también nutrirse de las inquietudes y eventuales demandas de la gente con relación a los entes públicos.

De consiguiente, el CIJur se erige en un instrumento de transparencia activa del Organismo, en una ventana que permite mirar hacia “adentro”, y visualizar la actividad jurídica, institucional y administrativa que despliega el MP, pero también, para “afuera”, hacia los problemas, necesidades y demandas de la ciudadanía. Ello, en una dinámica temporal de feedback y de feedforward en beneficio de la capacidad de respuesta organizacional (responsiveness).

Cabe tener presente que el concepto de transparencia es superador de la noción de “acceso a la información” o del llamado “derecho de acceso a la información”, regidos por la Ley N.º 27.275 y del resorte de la competencia de otras áreas de gestión del Ministerio Público. En efecto, la transparencia supone la visibilidad inmediata, la información luce disponible en una plataforma o sitio, de modo accesible a cualquier operador; no requiere de un



previo pedido y de una instancia de ponderación sobre si la solicitud se adecua a los estándares jurídicos preestablecidos por la norma.

La transparencia es un complemento perfectivo de la democracia que impide que esta se transforme en meramente delegativa<sup>261</sup>; y que enraiza en la democracia griega de la polis antigua y en la república romana —*res publica*— (de los siglos VIII a I a. de C., años 753 a.C. hasta 27 a.C.), anterior al imperio romano, reactualizando las condiciones de posibilidad y reproducción de estas últimas sobre la base de la aplicación de las nuevas tecnologías, que suprimen o anulan distancias tanto temporales como espaciales.

En ese marco conceptual de complemento perfectivo de la democracia actual, el CIJur deviene un “punto de encuentro”<sup>262</sup> entre la comunidad y el Ministerio Público en tanto provee información auténtica y fidedigna, confiable, concretiza como se señaló, el eje de transparencia que perfila al “gobierno abierto”.

Y de tal modo, coadyuva a concretar la necesaria accountability (rendición de cuentas, redevabilité o imputabilité<sup>263</sup>) de las organizaciones

---

261. V. O’ DONNELL, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy*, Vol. 5, N.º 1, January, 1994: 55/69. 1994 National Endowment for Democracy and The Johns Hopkins University Press.

262. Sobre los puntos de encuentro entre los ciudadanos y las burocracias estatales como aspecto de la calidad de la democracia (y de la vida política en general), v. O’ DONNELL, Guillermo, *Democracia, Agencia y Estado*, Ed. Prometeo libros, 2010, p. 82.

263. En Canadá, “imputabilité” es la traducción del término “accountability”; en la terminología jurídica, el concepto de imputabilité” es más utilizado para responder por la falta, si la respuesta exigida por el orden legal supone una deuda, deviene utilizable el término “redevabilité” (v. MOCKLE. Daniel, *La gouvernance publique, droit et société*, Série droit, 62 LGDJ, Lextenso, Paris, 2022, p. 22, nota a pie n.º 73).

públicas, tanto en sentido vertical respecto de la sociedad, como horizontal, respecto de las restantes organizaciones estatales.

De este modo, el CIJur contribuye concretamente, al fortalecimiento institucional, no solo de la organización o estructura que constituye el soporte administrativo de las funciones del Ministerio Público, sino al resto de las instituciones que constituyen el tejido social de una comunidad política. No cabe soslayar al respecto la importancia de las instituciones en cuanto al efectivo cumplimiento de la legalidad y del orden público. Porque, en definitiva, son las instituciones como mecanismos que determinan los modos de organización, como “formas” en sentido metafísico, las que canalizan las pautas de convivencia en una sociedad y tutelan y fortalecen los derechos fundamentales<sup>264</sup>.

La aludida plataforma digital comprende los siguientes componentes estratégicos que viabilizan su operatividad:

#### **a) El buscador de dictámenes y resoluciones del Procurador**

El CIJur contiene un buscador de dictámenes y resoluciones emitidas por el Procurador General; este permite ubicar los mencionados ase-

---

264. Julio Conte-Grand, “Las instituciones, el orden público, los derechos y las garantías. Reflexiones a partir del debido proceso adjetivo” en: BORDA, Alejandro (Dir.), CALDERONE, Sofía (Coord.), EL DERECHO, 60 años, Bs. As., 2022, ps. 329 a 330; en efecto, procede asimismo tener presente que la mera existencia y profusión de normas y cuerpos legales pormenorizados no son garantía de gobierno responsable que se sujeta a ellas (v. FIEDRICH, Carl J. y BRZEZINSKI, Zbigniew, Dictadura totalitaria y autocracia, Libera, Bs. As., 1975, ps. 21 a 22). Son las instituciones fuertes las que impiden los desbordes del poder.

soramientos y actos a través de motores de búsqueda accesibles, conceptuales e intuitivos para cualquier operador externo.

**Link de buscador de dictámenes y resoluciones de la Procuración General:**

<https://cijur.mpba.gov.ar/buscador?active=button-s1>

La recuperación de los dictámenes así como su posterior análisis y sistematización posibilita establecer las líneas de jurisprudencia del organismo en el marco de las vistas e intervenciones que se le confieren en los recursos extraordinarios promovidos. Sobre estas líneas de doctrina se elaboran los cuadernos temáticos de dictámenes ya mencionados sobre cuyos contenidos, infra, se amplía.

Este buscador es alimentado periódicamente en tiempo real con los asesoramientos y actos administrativos que emite el Procurador General, los cuales se ponen a disposición del público, previo proceso de anonimización, en los casos pertinentes, de los datos personales sensibles de las partes del proceso.

Procede resaltar que en función de su amplia competencia temática, la Procuración General ante la Suprema Corte de la Provincia de Buenos Aires, en el marco de las intervenciones que le competen, emite dictámenes en materia de derecho constitucional, administrativo, tributario, penal, civil, comercial, laboral y familia.

El buscador del CIJur también permite el acceso a las principales reso-

luciones tanto de carácter general (normativo o simplemente pluriindividuales) como particular, emitidas por el Procurador General. Estos actos administrativos perfilan la arquitectura de gobierno de la institución y de consiguiente, su publicación materializa singularmente las exigencias del “gobierno abierto”.

### **b) Fichas técnicas de los dictámenes**

En relación a los asesoramientos más paradigmáticos que realiza la Procuración, se confecciona una ficha técnica que contiene en su estructura un relato sucinto de los antecedentes, el curso de acción propuesto por el Procurador General y los sumarios de doctrina. El proceso de búsqueda recoge el dictamen junto con la ficha técnica. Esta herramienta facilita no solo la ubicación del dictamen sino también el rápido acceso a su contenido. Por otra parte, al admitir la ficha técnica, la incorporación de voces que pueden no estar incluidas en el texto del dictamen pero sí referir a su contenido, resultan ampliadas las posibilidades de que el sistema informático que efectúa la búsqueda del material a través de procesos de lectura de los documentos cargados, individualice el material jurídico buscado.

### **c) Noticias Institucionales**

Incluye novedades relevantes de gestión emanadas del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires, en estrecha vinculación con el sitio web institucional del organismo.

#### **d) Noticias Jurídicas y Académicas**

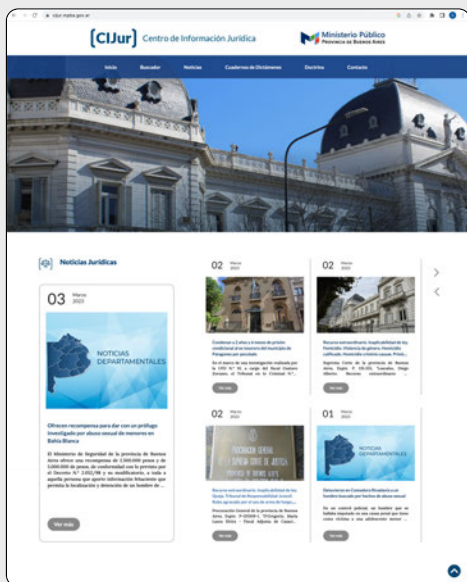
La sección de noticias jurídicas se integra con información oficial de las diversas áreas de gestión del Organismo, comunicaciones de sentencias del orden federal y provincial, así como dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación y otros organismos provinciales.

Asimismo, entre estas noticias adquieren especial relevancia las novedades departamentales que periódicamente envían los 20 departamentos judiciales de la provincia de Buenos Aires, ya que visibilizan el trabajo cotidiano que se realiza, de acuerdo a los lineamientos expresados por el Procurador General.

Por otro lado, la sección de noticias académicas contiene cursos, jornadas, actividades académicas de carácter contextual, no solo de alcance local, sino también del ámbito federal, de otras jurisdicciones provinciales o de nivel internacional.

Durante el año 2022 el Centro de Información Jurídica -CIJur- implementó en su sitio web un buscador de Noticias Jurídicas y Académicas, con la finalidad de asegurar que los contenidos publicados en las secciones sean de fácil consulta y se adapten a los criterios de búsqueda de los usuarios, de una manera ágil e intuitiva.

De tal manera, el nuevo buscador permite individualizar aquellas noticias jurídicas y académicas que resulten de interés, por fecha de publi-



cación o ingresando palabras específicas que se vinculen con una determinada temática.

### e) Repositorio de artículos de doctrina

Contiene artículos académicos de exponentes locales, de otras jurisdicciones y colaboradores del exterior.

En el período comprendido entre 2018 y diciembre de 2022, el Centro ha publicado más de 240 artículos de doctrina sobre temas de relevancia y actualidad.

## f) Cuadernos Temáticos de dictámenes

En el marco de las intervenciones que le competen a la Procuración General, el CIJur edita Cuadernos Temáticos de Dictámenes que exhiben una sistematización actualizada de las temáticas principales de las diversas áreas jurídicas de la Procuración General. De tal suerte, constituyen una rica fuente jurídica para orientar la acción tanto de magistrados como de los actores y restantes interlocutores del sistema jurídico provincial. Ello, en la medida en que permiten un abordaje serio, auténtico y sistematizado de la doctrina del Organismo.

- **Defensa del Consumidor o Usuario - Materia: Constitucional y Administrativo**



Edición  
2019

**230** PÁGINAS



- **Recursos Extraordinarios: Admisibilidad y Suficiencia Técnica - Materia: Civil, Comercial y Laboral**



Edición  
2019

**255** PÁGINAS



- **Recursos Extraordinarios: Inaplicabilidad de Ley y de Nulidad -  
Materia: Niñez, Adolescencia y Salud Mental**



Edición  
**2019**

**364** PÁGINAS

---



- **Recursos Extraordinarios: De inaplicabilidad de ley y de nulidad:  
Suficiencia Técnica Materia Penal**



Edición  
**2019**

**190** PÁGINAS

---



- **Violencia de Género**



Edición  
**2020**

**322** PÁGINAS

---



- **Derecho del Consumidor - Materia: Civil y Comercial**



Edición  
**2020**

**288** PÁGINAS

---





- **Conflicto de Poderes. Conflicto de Competencia. Acción y Recurso de Inconstitucionalidad - Materia: Constitucional y Administrativo**



Edición  
2020

**545** PÁGINAS

---



- **Los derechos de niños, niñas y adolescentes**



Edición  
2020

**264** PÁGINAS

---



- **Derecho Ambiental**



Edición  
2020

**424** PÁGINAS

---



- **Técnica Recursiva**



Edición  
2021

**428** PÁGINAS

---



- **La Prueba Penal con Perspectiva de Género**



Edición  
2021

**256** PÁGINAS



- **Diferenciaciones Arbitrarias. Principio de Razonabilidad y Dignidad de la Persona Humana**



Edición  
2021

**376** PÁGINAS



- **Intervención del Ministerio Público en los Recursos Extraordinarios Provinciales - Materia: Civil, Comercial y Laboral**



Edición  
2021

**210** PÁGINAS



- **El derecho a ser oído de niñas, niños y adolescentes - Materia: Menores y Penal**



Edición  
2022

**250** PÁGINAS



- **Debido Proceso - Materia: Civil, Penal, Constitucional y Laboral**



Edición  
2022

**454** PÁGINAS

---



- **Presunción de Inocencia - Materia: Penal**



Edición  
2022

**234** PÁGINAS

---



- **Ne Bis In Idem - Materia: Penal**



Edición  
2022

**216** PÁGINAS

---



- **Legitimación procesal del Ministerio Público en sus tres ramas**



Edición  
2022

**426** PÁGINAS

---



## g) Otras secciones del CIJur

- **Dictámenes de Interés:** Este componente del CIJur agrupa dictámenes del titular del organismo que se seleccionan por su vinculación con alguna temática de actualidad; o que se estima, deben ser resaltados, en tanto definen la postura del organismo sobre una cuestión jurídica de trascendencia o de frecuente reedición. Cada dictamen es acompañado por su ficha técnica, la cual puede hallarse en el buscador de dictámenes, para facilitar su lectura y consulta. Por lo general, se incluyen asesoramientos recientes.
- **Resoluciones de Interés:** En esta sección, se publican los actos administrativos que emite el Procurador General, de tenor general o reglamentario, cuya difusión se considera necesario reforzar dado el interés general que implican. Ello, sin perjuicio de que también pueden ser ubicados a través del buscador de resoluciones.
- **Actualidad en Jurisprudencia:** Este sector se subdivide en nacional y provincial; aloja los fallos de los diversos tribunales sobre aspectos que se consideran relevantes para la cultura jurídica en general y para las incumbencias competenciales del organismo.
- **Actualidad en Normativa:** comprende primordialmente leyes, decretos, resoluciones de otros órganos, que se clasifican y

organizan según su tenor federal o local, y que se conectan con la información jurídica necesaria o útil para el adecuado ejercicio de las funciones jurídicas en el ámbito de la Provincia.

### **1.2.2. Repositorio de Semanarios**

Todos los integrantes del MPBA reciben semanalmente un informe hebdomadario que refleja las principales actualizaciones de la plataforma digital, tanto en lo que se refiere a noticias jurídicas y académicas, como a los aportes doctrinarios sobre temas jurídicos de interés.

Este semanario ha obtenido el Número Internacional Normalizado de Publicaciones Seriadas que se conoce como ISSN (“International Standard Serial Number”) en el mes de enero de 2021. El ISSN es un código numérico reconocido internacionalmente para la identificación de las publicaciones seriadas, que identifica sin ambigüedades ni errores, la publicación seriada a la que va asociado con un código de 8 dígitos que sirven para registrar publicaciones periódicas y recursos continuos de toda clase y editada en cualquier soporte, ya sean impresos en papel o en formato digital.

La función del número ISSN es individualizar la publicación; en efecto, la red ISSN ofrece a los periódicos, revistas científicas o temáticas y a las revistas generales la posibilidad de ser visibles y conocidos sin ambigüedad a nivel internacional y, por cierto, mejoran el reconocimiento del valor de su contenido al mismo tiempo que constituye un

estímulo para las publicaciones doctrinarias de juristas nacionales e internacionales.

### **1.2.3. Actividades de extensión y transferencia: cocreación con actores académicos e institutos externos y la participación de la comunidad**

La acción transparentadora y mediadora del CIJur fomenta actividades de extensión y transferencia así como de cocreación y participación de interlocutores externos a la institución, tanto públicos como privados.

En ese marco se concretiza singularmente, el relacionamiento con universidades y actores académicos. Esta vinculación resulta fundamental en la tarea de dotar de sustento dogmático y científico a los saberes operacionales que la propia actividad institucional genera.

Estos son producto del saber profesional aplicado en el contexto de la gestión, a las diversas circunstancias, no siempre previsibles ni repetibles (es decir, a los casos concretos).

En efecto; la experiencia institucional debe ser teorizada y socializada en el ámbito de la interacción con interlocutores académicos y enriquecida con saberes científicos procedentes de otras instituciones y fuentes.

Se genera así una actividad de feedback y de feedforward que deviene en una actividad de transferencia y de extensión del ámbito profesional institucional a la comunidad y de la comunidad a la institución.

Y que viabiliza “puntos de encuentro” entre los ciudadanos y el MPBA, plasmando campos de participación y cocreación, de transparencia de la gestión, de integridad, en suma, de fortalecimiento institucional, que constituyen un componente necesario hoy, de toda democracia efectiva y no meramente delegativa.

En esa línea, el Centro de Información Jurídica se ha instaurado como un referente en el Ministerio Público, en cuanto a la vinculación con actores institucionales y con la comunidad jurídica local, nacional e internacional. Las actividades académicas desarrolladas ponen especial énfasis en la promoción y el conocimiento de contenidos jurídicos atinentes a las materias que hacen a las competencias propias del Organismo. De tal suerte, se han organizado congresos internacionales que concitan la atención sobre temas de la agenda institucional nacional y comparada, de gran dimensión e impacto que infra se reseñan.

De cada uno de estos eventos, se elabora un programa interactivo de conferencias en video disponible en la plataforma del CIJur para posibilitar su consulta.

**a) Congreso Internacional de Derecho Administrativo: "Desafíos para el Ministerio Público en el marco de las previsiones constitucionales, administrativas e internacionales"**

---

## Programa Interactivo de Conferencias en video

[https://cijur.mpba.gov.ar/files/articles/3127/Programa\\_Congreso-MPBA-IIDA\\_interactivo\\_videos-web.pdf](https://cijur.mpba.gov.ar/files/articles/3127/Programa_Congreso-MPBA-IIDA_interactivo_videos-web.pdf)

---

En diciembre de 2021, el Ministerio Público y el Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA) organizaron vía online el Congreso Internacional de Derecho Administrativo: “Desafíos para el Ministerio Público, en el marco de las previsiones constitucionales, administrativas e internacionales”.

La iniciativa del mismo estuvo impulsada por el Procurador General ante la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, Dr. Julio Conte-Grand y el jurista Libardo Rodríguez Rodríguez, Presidente del Instituto Internacional de Derecho Administrativo. Junto con reconocidos profesores de Argentina y del exterior, participaron en dicho evento miembros del IIDA, con el objetivo de brindar una visión amplia, integral y comparatista de las principales cuestiones vinculadas con la temática del evento, en agenda a nivel mundial.

Entre los expositores del exterior se contó con la participación, entre otros, del Presidente de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), Jorge Abbott Charme; del Juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2019-2024), electo como próximo Presi-



dente del Tribunal para el período 2022-2023, Ricardo Pérez Manrique; del Vicepresidente del Consejo de Estado Francés, máxima autoridad de la institución, Bruno Lasserre y del Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Dominique Rousseau.

El Congreso Internacional de Derecho Administrativo abordó los desafíos para el Ministerio Público, en el marco de las previsiones constitucionales, administrativas e internacionales. La actividad académica se desarrolló a través del Canal YouTube CIJur - Centro de Información Jurídica del Ministerio Público. El simposio contó con más de 2500 inscriptos no solo de Argentina, sino también de diversos países de Europa y América.

Las ponencias vertidas en su contexto, dieron lugar a la confección de la obra colectiva titulada “El Ministerio Público: en el marco de las disposiciones constitucionales, administrativas y convencionales”, editada tanto en soporte telemático como en soporte papel.



**Programa Interactivo  
de Conferencias en video**

**Escanear el código**



La mencionada obra colectiva editada en soporte papel por la editorial Ábaco, fue publicada online por IJEditores en el siguiente link:



**El Ministerio Público:**  
En el marco de las disposiciones  
constitucionales, administrativas  
y convencionales



**Escanear el código**

---

**b) Congreso Internacional de Derecho Administrativo “Desafíos e Institutos del Derecho Administrativo de cara al Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Una mirada desde el Federalismo, con especial referencia a la jurisprudencia de la COIDH y de la CEDH”**

El simposio se llevó a cabo a finales del 2022, como una actividad de vinculación académica entre el Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires y la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional del Nordeste.

En los diversos paneles expusieron, entre otros destacados especialistas de Europa y de Iberoamérica, los profesores Libardo Rodríguez Rodríguez, de Colombia; Allan Brewer Carías, de Venezuela; Mirta Sotelo de Andreau, de Argentina; Dominique Rousseau, de Francia; y Juan Carlos Riofrío Martínez Villalba, de Ecuador; Tomás Ramón Fernández, de España; Paulo Henrique Kuhn, de Brasil, Iñigo Salvador

Crespo, de Ecuador y Elena María Rodríguez Ramalle; de España.

El evento académico fue organizado por el Centro de Información Jurídica (CIJur) del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires, conjuntamente con la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE), en el marco de una labor de vinculación institucional con unidades académicas del interior de nuestro país, que enriquece y promueve la visión federal de los institutos jurídicos de la praxis constitucional y administrativa, así como también comparatista.

Durante su desarrollo fueron puestos en perspectiva los principales institutos del derecho administrativo tanto en clave federal como del derecho internacional de los derechos humanos, a la luz de la jurisprudencia de la COIDH y de la CEDH. La actividad fue declarada de interés por el Superior Tribunal de Justicia y la Fiscalía de Estado de la provincia de Corrientes, así como por el Poder Ejecutivo del Municipio de Corrientes y el Instituto de Capacitación Judicial de las Provincias Argentinas y Ciudad Autónoma de Buenos Aires - Reflejar-, entre otros.



**Programa Interactivo  
de Conferencias en video**

**Escanear el código**



#### **1.2.4. Sala de conferencias y mesas redondas del Cijur -Canal YouTube**

En el año 2021 se habilitó un canal de comunicación telemático YouTube CIJur Sala de conferencias y mesas redondas del Centro de Información Jurídica del MPBA.

Este escenario telemático tiene por objeto transmitir y permitir el libre acceso del público a las temáticas debatidas en los eventos internacionales supra mencionados.

Asimismo, por este canal se difunde doctrina, conferencias y mesas redondas en forma de video; ello permite la apropiación y uso de diversos contenidos jurídicos de alta calidad a un público local, nacional e internacional, en constante crecimiento.

En efecto; son frecuentes los pedidos que las instituciones académicas formulan al CIJur para la utilización del referido material como recurso en sus respectivos campus académicos.

Durante el año 2022 el aludido canal de información ha acrecentado sensiblemente los suscriptores superando los 1850 inscriptos; también las visitas al canal han aumentado en relación al año anterior, y han ascendido a 36.790 desde su creación.

Link al Canal Youtube del CIJur



<https://www.youtube.com/@cijurmpba9184>

youtube.com/@cijurmpba9184

Principal  
Shorts  
Suscripciones

Biblioteca  
Historial  
Tus videos  
Ver más tarde  
Recetas  
Mostrar más

Suscripciones  
Radio Rivadavia ...  
Invertir desde Ce...  
Greenred Produc...  
Musicoterapia ...  
Music for Body a...  
Bernardo Garcia Fin...  
Autogestiona tu Sal...

CIJUR MPBA  
@cijurmpba9184  
1,870 suscriptores

Suscribirse

PÁGINA PRINCIPAL VIDEOS EN VIVO LISTAS DE REPRODUCCIÓN COMUNIDAD CANALES INF

CONGRESO INTERNACIONAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO...  
1,353 vistas · hace 4 meses  
<https://cijur.mpba.gov.ar/novedad/364...>  
Programa: <https://cijur.mpba.gov.ar/files/artic...>  
\*Desafios e institutos del derecho administrativo de cara al derecho internacional de los derechos humanos. Una mirada desde el federalismo con especial referencia a la jurisprudenci...  
MÁS INFORMACIÓN

Videos ▶ Reproducir todo

### 1.3. Unidad en la Diversidad

Unidad en la Diversidad, es una obra colectiva publicada por el Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires desde el año 2019, la cual tuvo por

propósito acercar a la ciudadanía en general y a quienes forman parte del sistema judicial en particular, artículos de doctrina y experiencias de gestión, que resulten genuinos aportes al debate para el fortalecimiento institucional del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires.

Se puede acceder a sus contenidos, en la plataforma digital “IJ Editores” con formato abierto.

**Link:** <https://latam.ijeditores.com/>

Las ediciones de la obra han tenido como eje conceptual el abordaje de sistemas complejos y sus múltiples manifestaciones; la confiabilidad, lo que asume aristas diversas; la confianza de la sociedad en el Ministerio Público, en las áreas y personas que lo integran; la confianza interna entre los integrantes del Ministerio Público; la confianza en los sistemas, asumiendo su complejidad; entre otros.

Desde la primera edición, los cuatro volúmenes publicados han convocado la participación de magistrados y funcionarios, integrantes de las tres áreas de gestión de todos los departamentos judiciales, y de la Procuración General, en una profusa labor de difusión académica que reunió a más de 200 autores en la presentación de 149 artículos de doctrina sobre temáticas de interés: jurídicas, sociales y de gestión.

**Cuarto Volumen de la Obra Colectiva “Unidad en la Diversidad – Ministerio Público”.**

En el año 2022, se publicó el cuarto volumen de la Obra Colectiva “Unidad en la Diversidad”, cuyo marco de referencia conceptual es el abordaje de temas vinculados al equilibrio en sus diferentes facetas y dimensiones.

La nueva edición de la Obra cuenta con 28 producciones escritas elaboradas en virtud de la participación activa de 42 autores.

#### **1.4. Mapa Interactivo de Acompañamiento a las Víctimas (MIAV)**

Se trata de una plataforma en la que se indican ubicaciones y referentes de los principales organismos (municipales, provinciales o nacionales) competentes en la materia: oficinas de género municipales receptoras de derivaciones de la línea telefónica 144, comisarías de la mujer, servicios locales y zonales, Centros de Asistencia a la Víctima (CAV) dependientes del Ministerio Público, CAVAJ, CAJ, jefaturas regionales de la Dirección General de Cultura y Educación, Centros del Ministerio de Salud provincial, Asesorías de Menores e Incapaces y Casas de Justicia del Ministerio Público. A la información se accede por los 20 departamentos judiciales de la provincia de Buenos Aires y por organismos en particular; también se indican detalladamente las distancias y medios de transporte disponibles desde la ubicación asignada.

En procura del continuo mejoramiento, actualización y fortalecimiento de las herramientas en torno a la asistencia y acompañamiento a las víctimas, en marzo de 2019 se incorporó al Mapa Interactivo de Acompañamiento a las Víctimas (MIAV) una breve encuesta a fin de relevar información

atinente a los usuarios, conocer su grado de satisfacción y cualquier sugerencia que consideren oportuna para optimizar el uso de la aplicación.

La encuesta realizada luego de su lanzamiento reveló que el 90% de las personas afirmó que recomendaría el uso del MIAV, el 66,7% encontró fácilmente la oficina/centro que buscaba y el 46.3% intentaba saber dónde denunciar un delito.

Se han incluido links a los sitios web institucionales a fin de que la población acceda de manera directa e inmediata a información relevante de los organismos públicos que conforman la red, a través de un lenguaje claro que facilita la interacción con la comunidad.

El MIAV permanece en constante actualización y cuenta a la fecha con más de 269.258 visitas.

**Link:** [www.mpba.gov.ar/miav](http://www.mpba.gov.ar/miav)

### **1.5. Asistente Virtual del Ministerio Público “Vicky”**

El Asistente Virtual del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires denominado “Vicky”, primer chatbot del Poder Judicial a nivel nacional, es parte del proyecto de omnicanalidad que se enmarca en el programa de transformación digital del organismo, a través del cual se han instalando, también, turneras en las oficinas de la defensa pública civil para mejorar la atención presencial y se ha desarrollado un siste-



ma informático para detectar oportunidades de mejora del servicio.

El objetivo del proyecto es acercar la justicia al ciudadano mediante la creación de un nuevo canal de atención que está abierto en todo momento y que se integra con otros canales para generar una experiencia judicial estandarizada.

Consiste en una herramienta desarrollada por el equipo informático del organismo que, gracias a la utilización de inteligencia artificial, logra guiar al usuario a través de conversaciones y diferentes menús de opciones vinculados a sus derechos y a las funciones del Ministerio Público que se desarrollan sobre una interfaz simple donde el usuario puede identificarse para facilitar el seguimiento de su caso en otras instancias. Cualquier interesado puede por este medio, en cualquier momento, consultar en qué oficina formular una denuncia penal, presentar una denuncia online —a través de la App Mi Seguridad desarrollada por el Ministerio de Seguridad provincial—, averiguar qué documentación se necesita para iniciar un proceso civil, requerir asesoramiento jurídico gratuito por violencia familiar, conocer cuáles son sus derechos y garantías, acceder desde un botón centralizado a información pública de interés, entre otros servicios. Cabe destacar, que se ha puesto a disposición un diccionario de términos judiciales para que los ciudadanos puedan comprender más fácilmente el lenguaje utilizado en el ámbito tribunalicio.

Este sistema, disponible en el portal del Ministerio Público desde el 12

de septiembre de 2019, ha sido desarrollado por la Subsecretaría de Informática de la Procuración General sobre la base de dos herramientas primordiales, un QnA Maker que permite crear una capa de conversación de preguntas y respuestas, y, por otra parte, un servicio cognitivo destinado al procesamiento del lenguaje natural basado en machine learning. Desde su implementación hasta septiembre de 2022, se han intercambiado a través de esta herramienta 1.497.840 mensajes.

**Link:** <https://www.mpba.gov.ar/>

---

## 2. INTEGRIDAD PÚBLICA

En relación al principio de integridad pública, concepto que también integra el plexo axiológico de transparencia, desde el Ministerio Público se asumió el compromiso de dotar al Organismo de una definición clara de los valores éticos que guíen su gestión y regulen las expectativas que deben orientar el comportamiento de los funcionarios públicos.

En tal sentido, se destaca el Código de Ética, elaborado en 2019 para sistematizar los principios, deberes y prohibiciones que rigen el actuar de los miembros del Ministerio Público y que, complementando el cuerpo normativo existente en la materia, fija estándares de cumplimiento, del cual es autoridad de aplicación la Secretaría de Control Disciplinario y Enjuiciamiento.

Desde el 2017 el MPBA llevó a cabo una reorganización del proceso disciplinario de sus integrantes, jerarquizó al área competente, al llevarla a la categoría de Secretaría. Además el Organismo redefinió los procesos para darle mayor agilidad a los sumarios y actuaciones disciplinarias, a través de la digitalización. Estas acciones han demostrado su valor y desde entonces se ha profundizado esta visión.

## 2.1. Rendición de Cuentas

### 2.1.1. Gestión Financiera

El presupuesto original total que la Ley provincial N.º 15.310 le otorgó al Ministerio Público para posibilitar su funcionamiento durante el ejercicio 2022 fue de tres mil quinientos noventa y un millones quinientos noventa mil pesos (\$3.591.590.000).

Si bien en el transcurso del año, el Poder Ejecutivo otorgó refuerzos presupuestarios dirigidos a hacer frente a determinados gastos específicos (tales como pagos de JUS, becas y subsidios – montos directamente vinculados con la evolución de la política salarial), los recursos disponibles fueron exiguos en relación con las reales necesidades funcionales de la institución. Debido a ellas, hubo erogaciones de relevancia que no pudieron ser atendidas. En el transcurso del año los refuerzos crediticios aprobados por el Ministerio de Hacienda y Finanzas fueron únicamente vinculados a conceptos salariales: servicios jurídicos (JUS) \$414,4 millones; primas y gastos de seguro (ART) \$44,84 millones; y Transferencias (Becas y Subsidios) \$119,81 millones. Sin considerar la partida de gastos en personal, la utilización de los créditos presupuestarios al 31 de octubre de 2022 alcanzó el 90%.

A partir de las restricciones impuestas originalmente por la ley de presupuesto, se pudo liquidar y pagar normalmente el JUS hasta el mes de mayo. Una vez obtenido el refuerzo presupuestario de \$ 414,4 millones menciona-

do, en el mes de octubre se reanudaron los pagos por este concepto.

### **2.1.2. Honorarios - Justicia de Paz Letrada**

Con intervención de la Secretaría General en el mencionado Consejo Participativo de Gestión Judicial, se aprobó el Acuerdo N.º 4061 mediante el cual se reglamentó la intervención de los abogados de la matrícula que ejercen funciones de defensores oficiales y/o asesores de incapaces ad hoc en procesos en trámite por ante la Justicia de Paz Letrada de conformidad con las pautas de actuación que allí fueron mencionadas.

En dicho Acuerdo se establece que, en coordinación del Alto Tribunal, el Ministerio Público y el Colegio de Abogados de la Provincia, se pondrá en marcha un procedimiento informático para la inscripción de los letrados de la matrícula con voluntad de intervenir en carácter de defensores oficiales y/o asesores de incapaces ad hoc por ante la Justicia de Paz Letrada, el control de una periódica capacitación desarrollada por el Centro de Capacitación de la Procuración General, la realización del correspondiente sorteo entre los voluntarios, como así también se prevé la modalidad de presentación de la documentación necesaria para proceder al pago por su actuación.

La Secretaría General asumió el carácter de coordinadora del proyecto a fin de avanzar en su implementación, en forma conjunta con la Secretaría de Administración, la Secretaría de Estrategia Institucional y Gestión, el Colegio de Abogados de la Provincia y la Suprema Corte de Justicia.

### 2.1.3. Auditoría

Luego de un primer análisis relacionado con la estructura organizativa del área de Auditoría, sus competencias y la disponibilidad de recursos, el Ministerio Público avanzó en la definición de un criterio de control orientado a una gestión de auditoría transparente y concomitante, que permita detectar con la mayor inmediatez los potenciales desvíos en las actividades desarrolladas en las distintas áreas de gestión del Organismo.

En ese sentido, se propuso diseñar el horizonte de gestión en base a los siguientes presupuestos:

- a) la elaboración de un Plan Anual de Auditoría,
- b) la determinación de un amplio universo sujeto a examen, que comprenda todas las actividades que se desarrollan en el Ministerio Público,
- c) la colaboración técnica con las distintas áreas de gestión en la elaboración de las normas, asegurando que se dispongan los necesarios puntos de control en los procesos, así como también, que se fortalezca el ambiente de control,
- d) el enfoque orientado a la mejora continua basado en los planes de seguimiento de mejora resultantes de las observaciones detectadas en el proceso de la auditoría formal.

En razón de lo anterior, en el año 2017 se instrumentó en el MPBA el primer Plan Anual de Auditoría. Dentro de este marco conceptual y operativo, se definieron las acciones del área de Auditoría desde un enfoque interdisciplinario, que tiene por fin observar los distintos procesos sujetos a actividad de control mediante una visión integral que coadyuve al mejor desempeño de la gestión.

Con esta estrategia se procura, asimismo, inculcar al auditado su pertenencia como subproceso a un “sistema de subsistemas” que coexisten en la organización. Dicho de otro modo, el empleo de esta metodología favorece la visión holística que debe tener la organización de sí misma y como tal, la interdependencia que las acciones realizadas en un área, impactan en otra.

El enfoque, a su vez, redundando en la formación de equipos con profesionales de distintas ramas (Derecho, Ciencias Económicas, etc.) todos los cuales participan en la elaboración de los informes de auditoría, aportando una visión más amplia sobre los resultados obtenidos.

Además el MPBA incluyó auditorías programadas y auditorías de seguimiento y tratamiento de mejoras. En tal sentido, se contempló en el diseño del Plan Anual para el año 2021 de la realización de 27 informes.

A ello debe adicionarse la ejecución de 19 auditorías imprevistas a las diseñadas en el plan anual, contemplando por lo tanto para el año 2021 un total de 46 informes de auditoría, que incluyeron 25 informes a las Curadurías Oficiales, 11 informes a la Secretaría de Administración y

sus Delegaciones, 5 informes de conectividad, 2 informes de DDJJ, 1 informe al Sistema de Sostén y 2 informes de gestión del MPBA.

### **Plan Anual de Auditoría 2022**

Incluyendo las auditorías programadas y las auditorías de seguimiento y tratamiento de mejoras, el Plan Anual para el año 2022 contempló treinta informes de auditoría. Del relevamiento de avance se destacan:

- 26 Informes finalizados;
- 4 Informes en procesamiento de información y/o elaboración

### **2.2. Régimen de Declaraciones Juradas**

En el año 2017 la Suprema Corte de Justicia de la provincia, con asistencia del Procurador General, suscribió el Acuerdo N.º 3880, de fecha 20 de diciembre de 2017, por medio del cual se aprobó una nueva reglamentación de declaraciones juradas patrimoniales para los miembros del Poder Judicial de la Provincia, con base en la aprobación de diversos tratados internacionales, a través de los cuales nuestro país ha asumido el compromiso de establecer mecanismos para salvaguardar la ética en las actividades públicas, a los fines de prevenir y luchar contra la corrupción, que agravia y lesiona la sustancia del orden constitucional (art. 3º, Const. provincial).

El mencionado acuerdo determina como sujetos obligados, además de los magistrados y funcionarios, a los peritos oficiales y a los agentes que, por la



naturaleza de sus funciones, se encuentran sujetos a un especial control, como aquellos que intervienen en procedimientos de adquisición de bienes o servicios o su recepción, o que participan en la administración y gestión de bienes del Estado<sup>267</sup>. Por otro lado, prevé la publicidad de aquellas actividades y aspectos patrimoniales que pudieran afectar la ética de las actividades públicas, permitiendo de tal manera el control ciudadano, así como detectar y prevenir conflictos de intereses, en pos de garantizar la probidad, así como la imparcialidad de los integrantes de la Administración de Justicia.

En dicho marco, en el año 2018, el Procurador General dictó la Resolución PG N.º 352/18<sup>268</sup>, la cual aprobó el Sistema Informático “SIMP Declaraciones Juradas”, desarrollado por el área técnica de la Procuración General.

Las principales novedades introducidas por el citado régimen son la renovación anual de las declaraciones juradas patrimoniales por año calendario antes del 31 de agosto de cada año y su remisión telemática, suscripta con firma digital, al Registro de Declaraciones Juradas Patrimoniales.

Asimismo, el régimen incorpora un extracto público de lo declarado, con la enunciación de los bienes y actividades del obligado, de su cónyuge o conviviente, o de quienes se encuentren bajo su responsabilidad parental, tutela o curatela, al 31 de diciembre del año inmediato anterior tanto en el país como en el extranjero, que den cuenta de ciertos aspectos patrimoniales y de situaciones que pudieren generar conflictos de intereses, sin contener precisio-

---

267. Informe de Gestión 2019, pág. 20, Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires.

268. <https://cijur.mpba.gov.ar/resolucion/352/2018?keyword=&ModoBusqueda=1&tipoRegistro=1>

nes que pudieren afectar su derecho a la privacidad o su seguridad.<sup>269</sup>

### **2.2.1. Evolución de la presentación de la DDJJ en el período 2017-2022**

De acuerdo a la información proporcionada por el Informe de Gestión del Ministerio Público 2018<sup>270</sup>, la presentación de la Declaración Jurada Anual Patrimonial 2017 fue cumplida por el 90,24% de los agentes obligados pertenecientes al Ministerio Público, habiendo el Organismo intimado a los agentes que no hubieran cumplido con la presentación.

También se destaca que en el marco de la implementación del nuevo sistema, fue creada una Mesa de Ayuda, a través de la dirección electrónica institucional [declaracionesjuradas@mpba.gov.ar](mailto:declaracionesjuradas@mpba.gov.ar), habiéndose recibido y contestado más de 1400 consultas por esa vía.

En el año de gestión 2019, a través del área de Auditoría Contable, la implementación del sistema en el ámbito del Ministerio Público alcanzó estándares de armonización con el sistema informático de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, lo que permitió optimizar la gestión de la presentación digital de las Declaraciones Juradas Patrimoniales, con transmisión telemática de los datos declarados en cada uno de los sitios web, al Registro de Declaraciones Juradas Patrimoniales.

---

269. Conforme artículo 5, Resolución PG N.º 352/18.

270. Informe Anual de Gestión 2018, pág. 162, Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires: <https://www.mpba.gov.ar/informes>.

Al vencimiento del plazo de presentación de la Renovación Anual del período 2018 para los miembros del Ministerio Público -31/08/2019-, se verificaron a través del Sistema Informático SIMP Declaraciones Juradas, aprobado por la Resolución PG N.º 352/18, que del total de obligados cumplieron inicialmente con la presentación de la Declaración Jurada Renovación Anual 2018 un total de 4059 sujetos, lo que representó el 82,80% del total del universo de obligados.

Luego de las gestiones pertinentes, durante la gestión 2019, cumplieron con la obligación de presentar la DDJJ Renovación Anual 2018 el 96,23% del total del universo final de obligados.

En el año 2020 se realizaron gestiones tendientes a la actualización del universo de sujetos obligados al 31 de diciembre de 2019 y a la conformación del padrón.

En el año 2021, la Procuración General, mediante el dictado de la Resolución N.º 422/21<sup>271</sup>, determinó que le correspondía a la Auditoría Contable confeccionar, de acuerdo a la información cargada por las áreas competentes en el sistema SIMP Personal referido, el padrón de sujetos obligados a presentar Declaración Jurada Patrimonial en los términos del mencionado Acuerdo N.º 3880 y la Resolución PG N.º 480/18.

Esta atribución asignada formalmente al área agilizó las tareas ten-

---

271. Sincronización de la información contenida en el SIMP Personal con el subsistema SIMP Matriz de carga de información en SIMP Personal.

dientes a la confección del padrón y todas las gestiones enmarcadas en el cumplimiento, incumplimiento tardío, asistencia técnica y comunicaciones a las áreas pertinentes.

Así, durante el mes de febrero de 2020 se realizaron gestiones con los titulares de todas las dependencias tendientes a la actualización del universo de sujetos obligados al 31 de diciembre de 2019, actualizando la información con los casos de ceses y pases ocurridos al 31 de agosto de 2020.

Finalmente, se determinó que para dicho período correspondía que 5.088 agentes, integrantes del Ministerio Público, presentaran la Declaración Jurada Anual –Renovación Anual -2019-. De ese universo total, al 30 de noviembre de 2020 aún registraba el incumplimiento de la presentación de DDJJ Patrimonial –Renovación Anual 2019- de 197 agentes.

En tal sentido, se comunicaron los casos registrados en los distintos períodos a la Secretaría de Control Disciplinario y Enjuiciamiento para su oportuno conocimiento y eventual intervención que le curse el Registro Patrimonial de DDJJ.

En términos comparativos, la presentación de la DDJJ Patrimonial Anual 2021 implicó en el ámbito del MPBA, el año con mejor nivel de cumplimiento, lo que permite afirmar la importancia que representa dentro de la cultura de la organización.

## EVOLUCIÓN DE CUMPLIMIENTO ANUAL - DECLARACIÓN JURADA PATRIMONIAL MPBA

	2017	2018	2019	2020	2021
Fecha de Medición	3-9-2018	2-9-2019	1-9-2020	1-9-2021	1-9-2022
Padrón de Obligados	4893	4933	5035	5044	5223
Agentes cumplidores de vencimiento	3720	3989	4038	4495	4679
Experesado en porcentaje	76%	80.80%	80.20%	89.12%	89.58%
Agentes incumplidores de vencimiento	1191	843	943	549	544
Experesado en porcentaje	24.10%	17.20%	18.72%	10.84%	10.42%

### Período 2022

Durante el 2022, como se ha dicho, la implementación de la mencionada Resolución PG N.º 422/21, por la cual se reglamentó la “Matriz de carga de la información en SIMP Personal” en el ámbito de la Auditoría Contable, asignó a la dependencia la confección del padrón de sujetos obligados en el ámbito del MPBA conforme la información cargada por las áreas competentes, dotando al sistema de mayor agilidad y eficiencia.

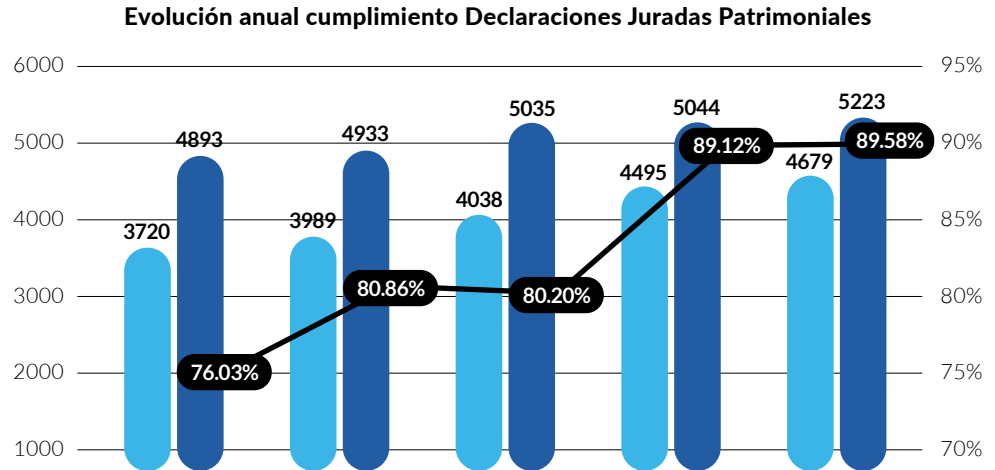
Como consecuencia de ello, se remitieron durante el 2022 a los titulares 46 comunicaciones recordatorias de carga en SIMP Personal, se efectuaron ajustes y se procedió a la depuración del reporte inicial de sujetos obligados y se comunicó al Registro de Declaraciones Juradas

Patrimoniales el Padrón de obligados -Anual 2021- correspondiente al Ministerio Público.

Asimismo, a través de la Mesa de Ayuda de DDJJ se continuó coordinando activamente las asistencias técnicas a los agentes en los casos de altas como personal del Ministerio Público, promociones de cargo y observaciones formuladas por el Registro de Declaraciones Juradas Patrimoniales y a su vez el área fortaleció su condición de enlace funcional con el Registro de Declaraciones Juradas Patrimoniales.

**La Renovación Anual 2021 aportó desde lo cuantitativo la siguiente información:**

- Sujetos obligados DDJJ Renovación Anual 2021: 5223 agentes;
- Cumplimiento al vencimiento 31/08/2022: 4679 agentes que representa el 89,58% del padrón de agentes obligados correspondientes al año 2021;
- Incumplidores al vencimiento 31/08/2022: 544 agentes que representa el 10,42 % del padrón de agentes obligados correspondientes al año 2021;
- Mesa de Ayuda DDJJ Patrimoniales del MPBA: 3240 consultas gestionadas en el período.



### **Comparativo de cumplimiento anualizado:**

El padrón de sujetos obligados ha registrado una tendencia interanual ascendente, que a su vez ha sido acompañada por la evolución en el cumplimiento de las declaraciones juradas anuales, cuyo vencimiento opera el 31 de agosto del año subsiguiente.

En términos comparativos, la presentación de la DDJJ Patrimonial Anual 2021 verifica en el ámbito del MPBA, el año con mejor nivel de cumplimiento: al día inmediato siguiente del vencimiento –es decir, al 1 de septiembre de 2022- el 89,58% del padrón de sujetos obligados integrado por 5223 agentes cumplió con su obligación. Ello permite afirmar la importancia que representa dentro de la cultura de la organización.

## **Tareas de seguimiento de incumplimientos:**

El área de Auditoría del MPBA, una vez ocurrido el vencimiento anual, continúa con todas las gestiones y procedimientos enmarcadas en el incumplimiento tardío de la presentación de la DDJJ Patrimonial Anual.

**Link:** <https://www.mpba.gov.ar/declaracionesjuradas>

### **2.3. Código de Ética del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires**

El Procurador General dictó la Resolución PG N.º 32/19, por medio de la cual se aprobó el Código de Ética del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires, cuyas disposiciones resultan de aplicación obligatoria a todos sus miembros cualquiera sea su competencia, función o jerarquía.

Se trata del ordenamiento y sistematización del conjunto de principios, deberes exigibles y prohibiciones —aplicables al desempeño funcional y a la conducta de los miembros del Ministerio Público—, que emanan del saber práctico que configura la moralidad, la cual orienta la adquisición de hábitos que facilitan el actuar humano tendiente al bien y, en particular, a las virtudes cardinales. Ello en un marco de priorización de principios para salvaguardar la transparencia y la ética en el desempeño de la función que corresponde a cada una de las áreas de gestión del organismo y a la totalidad de sus agentes, bajo el presupuesto de que el rol de la ética profesional en el ámbito del Ministerio Público



constituye un imperativo especialmente relevante en el proceso de recomposición institucional.

El Código de Ética del Ministerio Público reúne algunas de las más relevantes exigencias de la ética pública general —que disciplina precisamente el obrar concreto de las personas en la gestión de la res pública, como manifestación del comportamiento que deben ostentar quienes actúan dentro de los poderes públicos— y de la ética judicial en particular, con el objetivo de avanzar hacia la excelencia en la prestación del servicio de justicia.

En función de ello, se listaron, en forma enunciativa, algunos de los principios, deberes y prohibiciones vinculados a la alta misión de administrar justicia que corresponde a los integrantes del Poder Judicial, a fin de recomponer la imagen y la confianza que en él han de depositar los ciudadanos e instituciones en aras del bien común y de la paz social.

En cuanto a la metodología, el Código de Ética aprobado, por medio del Capítulo I, delimita como su objeto el agrupar los principios éticos básicos, deberes exigibles y prohibiciones aplicables al desempeño funcional y a la conducta de los miembros del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires.

Asimismo, establece que las disposiciones establecidas en él son de carácter taxativo y que resultan complementarias de aquellos contenidos en otros cuerpos legales o considerados de tradicional exigencia ética.

En el Capítulo II del Código se reúnen algunos de los principios morales que rigen la actuación de los miembros del Ministerio Público, entre ellos los de integración, objetividad, independencia, imparcialidad, justicia y equidad, responsabilidad institucional, coherencia y compromiso, solidaridad, igualdad, no arbitrariedad, prudencia, dignidad e integridad, transparencia, honestidad, y fortaleza.

A continuación, el Capítulo III agrupa algunos de los deberes éticos que fijan estándares de cumplimiento para todos los agentes del organismo, a saber, buena fe, diligencia, cortesía, dedicación, probidad, austeridad, discreción, profesionalismo, protección y conservación de la propiedad del Estado, reserva, ejercicio de la función libre de influencias ajenas así como de conflictos de intereses e incompatibilidades, protección de los expedientes e información en soporte digital y presentación de la Declaración Jurada Patrimonial.

De su lado, el Capítulo IV recepta expresamente algunas de las prohibiciones que, también por mandato de la ética judicial, pesan sobre los miembros del Organismo. Particular tratamiento se efectúa de las dádivas, reuniones políticas, intereses privados, comportamientos incompatibles, utilización de los recursos públicos en beneficio propio o de terceras personas, así como del uso incorrecto de la información.

Finalmente, de acuerdo a la decisión de fortalecer este órgano en el marco del plan estratégico del Ministerio Público, el Capítulo V designa a la Secretaría de Control Disciplinario y Enjuiciamiento de la Procura-

ción General de la provincia de Buenos Aires como autoridad de aplicación de la norma durante los procedimientos que se sustancian mediante la aplicación del Reglamento Disciplinario, conforme la Resolución PG N.º 1233/01 o la normativa que en el futuro la reemplace.

En dicho marco, la Secretaría ha trabajado en la detección temprana de denuncias en el marco del Código de Ética durante todo el periodo 2019, así como en la sistematización referencial de las faltas disciplinarias descritas en el Acuerdo SCBA N.º 3354 en relación con los principios y obligaciones éticas enunciadas en el código.

**Link:** [https://www.mpba.gov.ar/files/documents/PG\\_n\\_\\_32-19\\_C\\_digo\\_de\\_Etica\\_MPBA\\_\\_Anexo\\_.pdf](https://www.mpba.gov.ar/files/documents/PG_n__32-19_C_digo_de_Etica_MPBA__Anexo_.pdf)

#### **2.4. Fortalecimiento y jerarquización de las áreas de Control disciplinario y Enjuiciamiento**

La Resolución PG N.º 483/17 creó, en el ámbito de la Procuración General, la Secretaría de Control Disciplinario y Enjuiciamiento, con el firme propósito de ejercer activamente la función de superintendencia, en virtud de la alta misión de administrar justicia que corresponde a los integrantes del Poder Judicial, a fin de recomponer la imagen y la confianza que en él han de depositar los ciudadanos e instituciones en aras del bien común y de la paz social (conforme artículo 189 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires y Fallos 305:504; 300:1282 y 326:417).

Esta medida obedeció principalmente a la necesidad de impulsar adecuadamente las denuncias presentadas en el ámbito interno de la Procuración General, así como controlar el debido cumplimiento de la normativa vigente en los casos de aquellas otras que tramitan en las dependencias respectivas de las distintas áreas de gestión de este Ministerio Público.

El área de control disciplinario se constituyó entonces con el objeto de asistir al Procurador General, dentro del ámbito de su competencia y facultades disciplinarias, en la ejecución de la política de recomposición institucional del Ministerio Público, procurando ser reconocida por el ejercicio de sus funciones con la más alta calificación jurídica, gestionando de manera eficiente y transparente. En particular, se propuso el establecimiento de una relación fluida entre el área disciplinaria y de enjuiciamiento para evitar duplicidad de expedientes y para determinar estrategias en común cuando la información sumaria puede derivar en una denuncia.

Los motivos destacados de denuncias disciplinarias son irregularidades en el procedimiento, el uso inadecuado de los sistemas informáticos, la omisión de presentación de declaración jurada, la inactividad procesal, entre otros. En el ámbito de Enjuiciamiento, se intervino por ejemplo en dictámenes de apertura o desestimación (art. 26 de la Ley N.º 13661), en denuncias formuladas y solicitudes de apartamiento preventivo ante el Jurado de Enjuiciamiento.

**Link:** <https://www.mpba.gov.ar/files/documents/483-17.PDF>

## 2.5. Implementación del Registro de Violencia Institucional (RVI)

La Violencia Institucional constituye la más grave afrenta contra la vigencia de los derechos fundamentales y, por consecuencia, del Estado democrático de Derecho.

Uno de los aspectos más problemáticos de este fenómeno está dado por la invisibilidad con que esos hechos ocurren y la consiguiente carencia de datos y cifras concretas sobre las condiciones y circunstancias de su acaecimiento. La escasez de información a su vez limita las posibilidades de afrontar con verdadera eficacia estos fenómenos por parte de los organismos de la Provincia encargados de prevenirla, perseguirla o sancionarla.

En tal sentido, el Registro de Violencia Institucional (en adelante R.V.I.) —creado por la Ley N.º 14687 y puesto en funcionamiento por la Procuración General mediante Resolución PG N.º 413/17—, tiene por objetivo relevar todas las actuaciones judiciales que se inicien por hechos de Violencia Institucional en las que intervenga el Ministerio Público Fiscal de la Provincia de Buenos Aires, con el propósito de detectar, registrar, sistematizar y dar seguimiento a esta clase de investigaciones penales, y a su vez contar con información útil para el diseño de la política criminal y de persecución penal del Ministerio Público Fiscal, como así también de las otras áreas del Ministerio Público.

Asimismo, la Resolución PG N.º 467/17 instituyó la Mesa de Diálogo, para recabar y consolidar opiniones en la etapa de implementación del

Registro de Violencia Institucional. Con la coordinación del Procurador General, este espacio fue integrado por representantes de la Suprema Corte de Justicia, las Cámaras de Senadores y Diputados de la provincia de Buenos Aires, la Defensoría del Pueblo, los Ministerios de Justicia, Salud y Seguridad, la Secretaría de Derechos Humanos, la Comisión Provincial por la Memoria, el C.E.L.S., la Asociación Civil Madres del Dolor y la ONG Organización por la Vida, entre otras.<sup>272</sup>

En lo que respecta a la mecánica de funcionamiento del sistema, los Agentes Fiscales informarán al RVI aquellos hechos de Violencia Institucional denunciados a través del Sistema Informático del Ministerio Público (SIMP).

Quedan comprendidos en el concepto de violencia institucional, conforme lo dispuesto en los artículos 2° y 3° de la aludida ley, aquellos hechos que se encuentran subsumidos en los delitos previstos en los artículos 79, 80, 83, 85, 87, 89, 90, 91, 106, 119, 120, 124, 141, 142, 142 ter, 143, 144, 144 bis, 144 ter, 144 quater, 149 bis, 150, 151, 248, 249, 250, 270 y 277 del Código Penal<sup>273</sup> en los que se encuentren denunciados o se sospeche la responsabilidad de agentes estatales, perso-

---

272. Informe de Gestión 2018, pág. 121 y 122, Ministerio Público.

273. Los tipos penales previstos en los artículos a los que alude la norma legal se corresponden con los siguientes delitos: Homicidio simple; Homicidio agravado; Instigación al suicidio; Aborto; Aborto preterintencional; Lesiones leves; Lesiones graves; Lesiones gravísimas; Abandono de personas; Abuso sexual; Estupro; Abuso sexual agravado (por el resultado); Privación ilegal de la libertad; Privación ilegal de la libertad agravada; Desaparición forzada de personas; Privación ilegal de la libertad realizada por funcionario público; Privación abusiva de la libertad; Severidades, apremios y vejaciones; Tortura; Omisión de evitar o denunciar torturas; Amenazas y coacciones; Violación de domicilio; Allanamiento ilegal; Abuso de autoridad y Violación de los deberes de funcionario público; Omisión o retardo de actos de su oficio; Omisión o retardo de auxilio por funcionario público legalmente requerido; Prevaricato (prisión preventiva ilegal); y Encubrimiento.

nal que cumpla tareas en servicios y/o efectores de la salud pública, miembros de las fuerzas de seguridad y/o del servicio penitenciario, todas ellas modalidades de prácticas abusivas e ilegales del poder coercitivo estatal, se cometan en la vía pública, en contextos de encierro o en ámbitos públicos o privados, en ejercicio de servicio activo o fuera de servicio.<sup>274</sup>

En la página web del Ministerio Público se puede acceder a información detallada sobre el Registro de Violencia Institucional (RVI)<sup>275</sup> en cuanto a sus funciones, normativa relacionada y los distintos informes, realizados semestralmente desde el 2018/2021, sobre las investigaciones Penales iniciados por hechos de Violencia Institucional en la provincia de Buenos Aires, estadísticas y cuadros comparativos entre los períodos.

A partir del 2018 se implementó en el RVI los paneles de control de estadísticas, como una nueva herramienta que permite a los operadores de las fiscalías generales y las fiscalías de instancia, en forma directa y actualizada, tener acceso a todos los datos sobre investigaciones penales preparatorias tramitadas en los organismos a su cargo y asignadas al RVI, así como de las personas involucradas en las mismas.

---

274. Informe de Registro Institucional de Violencia (RVI) 2021, pág. 14 y 25.

275. <https://www.mpba.gov.ar/rvi>

La existencia y utilización de indicadores relevantes sustenta el desarrollo de políticas específicas por parte del Estado y sus instituciones. Así, los indicadores construidos sobre estadísticas de calidad son vitales y coadyuvan a que los Estados mejoren sus políticas y a su vez sean transparentes y responsables en la obtención de los objetivos que les han sido legalmente encomendados, de cara a la sociedad. La implementación del R.V.I. permite efectuar diagnósticos más precisos, al mismo tiempo que reitera el compromiso irrestricto del Ministerio Público con el estado de derecho y el respeto por los derechos humanos.

### **Elaboración y publicación de informes**

Desde la puesta en marcha del RVI, en el mes de junio del año 2017, año a año se han publicado semestralmente los informes con información relativa a procesos y estadísticas sobre casos de violencia institucional.

Asimismo, desde el año 2019 se realizaron auditorías con el objeto de lograr mejorar la calidad de los datos, dada la importancia que implica la actualización y completitud de la información existente. A ese fin, trimestralmente se remite a las Unidades Fiscales de Instrucción y Juicio, a través de las Fiscalías Generales, la información relativa a aquellas investigaciones penales en las que se ha omitido la carga de algunos de los datos de interés al R.V.I.<sup>276</sup>

---

276. Informe de Gestión 2019, pág. 138, Ministerio Público.



### 3. INNOVACIÓN ABIERTA Y PARTICIPACIÓN

La innovación abierta en el Ministerio Público se direcciona a la construcción de herramientas que permitan brindar nuevas y mejores respuestas frente a los problemas complejos que deben abordar las políticas públicas, esto con el objetivo último de satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos en el ámbito de justicia.

Se trata de un proceso participativo de transformación institucional, que involucra a las distintas áreas del MPBA y a actores estratégicos exógenos, el cual consiste en explorar, asimilar y explotar las nuevas oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías y su incorporación en las tareas del Organismo.

#### 3.1. Programa MPBA 2050

Uno de los cinco grandes proyectos de gestión del plan estratégico del Ministerio Público es el Programa MPBA 2050, aprobado por la Resolución PG N.º 353/18. Este consiste en una usina de ideas de alta tecnología orientada a la mejora continua e innovación institucional del servicio de justicia.

Con un horizonte temporal en el año 2050, el Programa tiene en miras adaptar la estructura orgánico-funcional del Ministerio Público, impulsar un proceso de transformación cultural en la

organización y propiciar la adopción de un nuevo modelo de innovación pública, a fin de aprovechar las oportunidades que emanan de la Cuarta Revolución Industrial para dar respuesta a las exigencias del ciudadano.

Para ello, se vale de la aplicación de tecnología (Inteligencia Artificial, tecnologías de análisis de datos, entre otras) y de modernas técnicas de gestión (tal es el caso del *Consumer Experience*, *Scrumban*, o del diseño de servicios orientados a las personas).

La génesis del Programa persigue optimizar la creatividad del agente judicial bonaerense, la cual en ocasiones se ve desaprovechada en virtud de la superposición de ideas y proyectos existentes entre las distintas áreas de gestión del Ministerio Público.

Por esa razón, el Equipo 2050 -autoridad de aplicación del Programa-, tiene competencia transversal, concentrada y coordinada para ordenar el proceso creativo en función de criterios de optimización en el uso de los recursos, planificación y maximización de resultados.

Por otra parte, la gran proliferación de bibliotecas electrónicas de excelencia académica disponibles en Internet ha tornado prácticamente despreciable el costo de acceder a conocimiento científico de alta calidad. Al respecto, se ha deslizado la hipótesis de que ello ha dado lugar al surgimiento de una nueva era.

En un contexto en el que la información disponible es sumamente abundante, el método empleado para estimular el proceso de transformación tecnológica y cultural del Ministerio Público debe ser abierto y colaborativo.

En esa convicción, en 2019, se puso a disposición un canal adicional<sup>277</sup> para la introducción de propuestas tecnológicas que flexibilizó la información mínima a acompañar en el momento de introducir un proyecto tecnológico<sup>278</sup> y habilitó a todos los agentes del organismo a presentar iniciativas de esta índole.

El Programa se ha inspirado en el modelo de Henry Chesbrough denominado “Paradigma de innovación abierta” y se apoya en dos pilares.

Por un lado, el Equipo 2050 funciona como catalizador de la inteligencia colectiva del Ministerio Público fomentando el intercambio y la retroalimentación en todos los niveles de la organización entre empleados, funcionarios y magistrados en el proceso de innovación, en particular, de aquellos que tienen contacto directo con el justiciable.

Por el otro, se enfoca en la investigación de todo adelanto tecnológico

---

277. La Resolución PG N.º 112/19 (Registro Digital Complementario) creó el “Reservorio MPBA 2050”. Se trata de una iniciativa encaminada a la generación de un canal adicional para la introducción y análisis conjunto de propuestas de aplicación de tecnología al cumplimiento de los objetivos institucionales u orgánicos de cada una de las áreas de gestión del Ministerio Público, ya se trate de ideas generales o modelos, que no lleguen a conformar subproyectos en los términos de la Resolución PG N.º 353/18.

278. El punto 3 del Anexo I aprobado por la Resolución PG N.º 353/18 exigía brindar mínimamente la siguiente información: a) Descripción y definición del subproyecto. b) Aporte tecnológico que generará al área que lo presentó y -eventualmente- al MPBA. c) Presupuesto, personal y otros recursos disponibles, o de lo contrario, fuentes de financiamiento o recursos a obtener, entre otros.

susceptible de complementar la capacidad del Ministerio Público y en la evaluación comparativa de otras organizaciones e industrias con el propósito de transferir el conocimiento de buenas prácticas y su aplicación a nuestro ámbito.

En tal sentido, en 2019 se definieron algunas unidades estratégicas o clusters definidos, entre los cuales, de manera meramente enunciativa, se destacan los siguientes<sup>279</sup>:

**a. Tecnologías para la inclusión:**

Apunta a desarrollar herramientas tecnológicas para la inclusión de las personas vulnerables y vulneradas en los procesos y procedimientos en los que interviene el Ministerio Público. El objetivo es efectuar ajustes razonables que faciliten el acceso de las personas al servicio de justicia en igualdad de condiciones con las demás y generar un vínculo inmediato y eficiente con el organismo.

**b. Nuevas tecnologías aplicadas al servicio de la prevención del delito y la investigación criminal:**

Procura dotar al Ministerio Público Fiscal de herramientas tecnológicas para prevenir el delito y practicar la investigación penal preparatoria con mayor eficiencia.

---

279. Informe de Gestión 2019, págs. 50 y 51, Ministerio Público.

**c. Cibercrimen:**

Esta unidad estratégica tiene por objeto el aprovechamiento de los desarrollos tecnológicos para combatir el cibercrimen, bajo la convicción de que comprende no sólo los delitos específicamente informáticos —aquellos que constituyen atentados contra redes y sistemas informáticos y los delitos que utilizan a la tecnología como principal medio de comisión—, sino también todos los ilícitos penales que tienen una presencia tecnológica, aunque sea incidental.

**d. Gestión Transparente:**

El sistema de control de gestión basado en indicadores es trascendental para perfeccionar los procesos y la calidad en la toma de decisiones.

**e. Ciberseguridad:**

La eficiencia en la defensa de los intereses de la sociedad depende de que los recursos tecnológicos del Ministerio Público y la información contenida en ellos se encuentren debidamente protegidos.

**f. I+D:**

Incrementar la productividad y la autonomía tecnológica del MPBA mediante la gestión de la investigación y el desarrollo.

La inteligencia artificial y las tecnologías de análisis de datos —*Analytics*— asumen, naturalmente, un rol protagónico en todas las unidades estratégicas.

Ahora bien, en cuanto a la metodología, el artículo 4 de la mencionada Resolución PG N.º 353/18 instruyó a los magistrados y funcionarios que seguidamente se detallan a presentar información relacionada con todos los subproyectos de contenido tecnológico que se encuentran en desarrollo y los que pretendan realizar en forma prioritaria:

- Fiscal del Tribunal de Casación
- Defensor del Tribunal de Casación
- Fiscales de Cámara
- Defensores Generales

El Equipo 2050 centraliza así la evaluación de toda propuesta de modernización impulsada en el organismo, supervisa el desarrollo e implementación de las priorizadas y ejecuta los proyectos tecnológicos generados por el propio Equipo a instancias del Procurador General.

Para cumplir las funciones señaladas, el equipo trabaja en conjunto con la Subsecretaría de Informática de la Procuración General, que desarrolla las iniciativas que requieren programación o la adquisición de recursos informáticos de diversa índole. También prestan colaboración la Secretaría de Política Criminal, Coordinación Fiscal e Instrucción Penal, el Departamento de Control de Gestión y de Estadísticas.

A su vez, producto del alto nivel de diversificación de las funciones del Ministerio Público, la gran descentralización territorial y la heteroge-

neidad de la población de la provincia de Buenos Aires, el Programa se ha organizado en unidades estratégicas que permiten diseñar acciones específicas para cada materia, región o segmento de la población alcanzada, en el marco de una estrategia común.

Hasta el momento, se han presentado o tramitado en el Programa 75 iniciativas tecnológicas. El 30,7% de ellas tiene relación con Calidad en la Gestión, el 26,7% con Investigación Criminal, el 18,7% con transformación digital, el 18,7% con Atención al Ciudadano; el 4% otros temas, y el 1,3% Desarrollo Sustentable.

### **3.1.1. Proyectos destacados del MPBA 2050**

#### **a) Expediente electrónico administrativo**

Se trata de un sistema informático<sup>280</sup> por medio del cual tramitan designaciones y otros movimientos de personal, contrataciones, expedientes disciplinarios, entre otros. Desde su implementación, en 2018, se han enviado 865.217 oficios o notas generadas en expedientes administrativos.

Por otra parte, conforme Resoluciones PG B N.º 1/18 y P.G. N.º 313/20 las resoluciones u otras disposiciones dictadas en el marco de un procedimiento administrativo emanadas de las dependencias de la Procu-

---

280. Resolución PG N.º 200/18.

ración General, la Fiscalía ante el Tribunal de Casación, la Defensoría ante el Tribunal de Casación, las Fiscalías Generales, las Defensorías Generales y la Curaduría General, deberán registrarse únicamente en formato digital a través del módulo de Registración de Resoluciones del SIMP Procedimientos.

#### **b) Gestión de la relación con el ciudadano: el CRM<sup>281</sup> del Ministerio Público**

En octubre de 2020, se implementó en el Ministerio Público Fiscal de Lomas de Zamora el CRM del Ministerio Público en respuesta a una encuesta de calidad efectuada a 2.450 víctimas o denunciantes que refirieron desconocer el estado de avance de su denuncia, sus derechos y la existencia del Centro de Atención a la Víctima.

En ese marco, el Equipo 2050, los Dres. Javier Bernasconi y Carlos Pettoruti, y el Lic. Ricardo Burry, promovieron en conjunto con el Fiscal General Interino, Dr. Carlos Baccini, la implementación del CRM para la víctima.

El desarrollo efectuado por la Subsecretaría de Informática de la Procuración General se encuentra integrado con el sistema de gestión que utilizan los operadores para tramitar la investigación penal preparatoria denominado SIMP Penal.

---

281. CRM es un concepto que alude a un conjunto de prácticas, estrategias de negocio y tecnologías aplicadas en el ámbito privado para mejorar la relación entre la empresa y su cliente.



- CRM de las UFIS

Inicialmente, se centró en el fortalecimiento del servicio prestado por las fiscalías. Por esa razón, fue denominado “CRM de las UFIS”.

En primer lugar, ante la recepción de una denuncia penal o de un acta de procedimiento policial, el sistema envía un correo electrónico automático dirigido a la víctima confirmando su recepción y suministrando información sobre el proceso (número de proceso penal, órganos judiciales intervinientes, derechos que le asisten a la víctima y datos de contacto para facilitar el acceso a justicia). Igual temperamento se adopta cuando el mail se carga posteriormente.

Por otra parte, una vez ingresado el sumario policial en el SIMP Penal, el sistema dispara un correo automático invitando a la víctima a aportar todo dato de interés sobre la investigación. Cuando se registra una resolución de archivo o desestimación de la Investigación Penal Preparatoria (arts. 268 y 290 del CPP), el usuario también puede comunicar la medida mediante este mecanismo.

Al cabo de un tiempo, se realizó una segunda encuesta de satisfacción y el 95,49% de las personas manifestó que desea seguir recibiendo novedades sobre los avances de la investigación por correo electrónico. Por su parte, el 96,48% destacó la claridad del lenguaje utilizado. Por consiguiente, el 30 de diciembre de 2020 el CRM se extendió a toda la provincia de Buenos Aires.

- CRM del Centro de Atención a la Víctima - CAV.

En la segunda etapa, el equipo de trabajo -al que se sumó la Secretaría de Política Criminal- tomó como referencia para diseñar el CRM del Centro de Asistencia a la Víctima (en adelante, “CRM del CAV”) un interesante artículo publicado por una prestigiosa revista norteamericana especializada en prácticas oncológicas.

El CRM del CAV se implementó inicialmente en Lomas de Zamora en abril de 2021, y entre mayo y junio de dicho año, se extendió a toda la provincia de Buenos Aires.

La aplicación del CRM del CAV como herramienta permite la asistencia canalizada de las víctimas de abuso sexual y familiares o allegados de menores de edad ante una averiguación de paradero.

La asistencia brindada por el sistema implementado, consiste en que una vez recibida la denuncia penal, éste envía un mail automático a la víctima con una presentación del CAV, el nombre del funcionario responsable del seguimiento del caso y datos de contacto. Adicionalmente, cuando la fiscalía genera un acto procesal relevante, el CAV recibe un correo con la novedad y se invita a la víctima a contactarse con el Centro para tomar conocimiento de la novedad de su caso.

Desde su implementación a diciembre de 2022, 777.391 víctimas fueron contactadas a través del CRM del MPBA. El mismo también se ha exten-

dido a la atención de la Defensa Pública a los imputados.

### c) Metodologías Ágiles

Ante el desafío que implicó en la comunicación interna de los equipos la irrupción de la pandemia por COVID-19, a fines de 2020, el Procurador General encomendó al Equipo MPBA 2050 el análisis y la adopción de técnicas de gestión para organizar el trabajo e incrementar la productividad del Ministerio Público. Ello con el objetivo de optimizar la calidad y velocidad de las dependencias judiciales y acelerar la digitalización de toda la cadena de valor de la investigación criminal.

En este sentido, las metodologías ágiles son un aliado estratégico en la gestión del cambio en virtud de que permiten adaptar la forma de trabajo de las organizaciones al entorno volátil, incierto, complejo y ambiguo en el que desarrollan su actividad, y facilitar el desarrollo de productos y servicios de calidad que respondan a las necesidades del ciudadano.

Luego de un estudio de metodologías existentes por parte del Equipo 2050, en el mes de febrero de 2021, se adoptó “SCRUMBAN” por ser la que mejor se adapta a las funciones específicas del MPBA.

A tal fin, se incorporó al SIMP Gestión la Pizarra Kanban que brinda una vista compartida de todo el trabajo que no se ha iniciado, del trabajo en

curso y de aquel que ha sido completado.

La Pizarra Kanban permite facilitar la asignación de tareas a cada integrante de la dependencia, controlar su avance en tiempo real y mejorar la gestión de vencimientos procesales.

De este modo, se inició un camino gradual hacia una transformación ágil mediante la implementación de una prueba piloto en los procesos internos del Equipo 2050 y la Subsecretaría de Informática de la Procuración General. En abril del 2021 se extendió a las áreas de gestión.<sup>282</sup>

Al momento hay 345 dependencias judiciales que ya las han adoptado.

#### **d) SIMP Videollamadas**

La Procuración General implementó un sistema de encuestas con el objeto de obtener información de modo rápido y eficaz respecto del nivel de satisfacción del ciudadano en relación a la atención virtual durante la emergencia sanitaria.

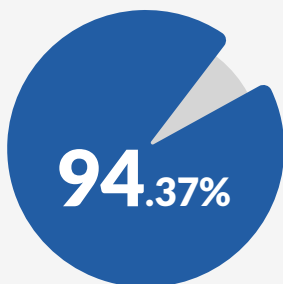
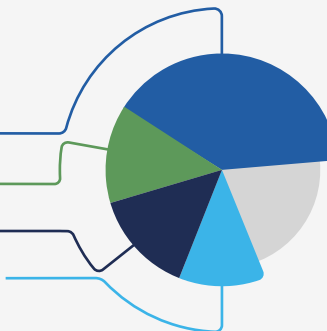
A continuación, se presentan los resultados de la encuesta realizada por 957 personas:

---

282. Informe de Gestión 2021, págs. 36 y 37, Ministerio Público.

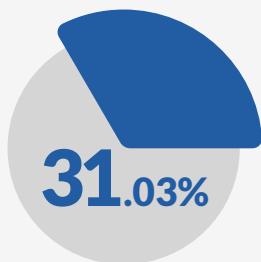
## MOTIVO DEL CONTACTO

- El **40.23%** se contactó para denunciar un delito
- El **14.94%** se contactó para pedir asesoramiento sobre un conflicto
- El **14.52%** se contactó para pedir ayuda o asistencia como víctima
- El **10.34%** se contactó para pedir un defensor para sí o para un familiar



## CALIDAD DE ATENCIÓN

se encuentra satisfecho con el servicio prestado



## FORMA DE CONTACTO

respondió que **todos los medios disponibles le resultan útiles** para contactarse con integrantes del MPBA (correo electrónico, llamado telefónico, mensaje por whatsapp y videollamada)



El medio de contacto más utilizado es el **correo electrónico**

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el Procurador General encomendó a la Subsecretaría de Informática el desarrollo de una solución tecnológica de vanguardia con los más altos estándares de seguridad informática que posibilite la comunicación de los integrantes del MPBA y el enlace con el ciudadano en el ámbito de sus competencias específicas a través de medios telemáticos.

Bajo esa premisa la Subsecretaría de Informática desarrolló un nuevo subsistema denominado SIMP Videollamadas (SIMP VL), que se implementó el 5 de octubre de 2020 por medio de la Resolución P.G. N.º 642/20.

El SIMP VL permite dar continuidad, aún después de finalizada la emergencia sanitaria, a la atención por medios telemáticos a los ciudadanos sin que se vean en la necesidad de incurrir en gastos adicionales. Desde su implementación se añadieron nuevas funcionalidades como es el caso del rol del usuario moderador de videollamada.

Con el objetivo de poner en palabra de los usuarios la importancia de la implementación de aquellas herramientas tecnológicas que permiten una mayor cercanía con el ciudadano y viabilizan un mayor acceso a la justicia, como es el caso de SIMP VL, se transcriben algunos testimonios de ciudadanos que han utilizado el sistema de atención virtual y que al ser consultados si tenían alguna sugerencia para realizar respecto del servicio contestaron lo siguiente:

- “Hay que adaptarse a la realidad de hoy debido al protocolo establecido por COVID, por lo tanto me parece excelente esta propuesta virtual”.
- “Programar un horario con anterioridad”.
- “Estuvo muy bien, la videollamada se escuchó clara, sin inconvenientes”.
- “Noto que todos los que trabajan lo hacen siempre con la intención de ayudar al abogado que lo requiere y esto mejoró mucho en estos años”.
- “Impecable atención en tiempo y forma”.
- “La verdad, es muy simple y rápido. Sigán así!”.

En atención a los buenos resultados de la herramienta, la Procuración General ha puesto a disposición del usuario el SIMP Turnos<sup>283</sup>. Este nuevo subsistema, que es complementario del SIMP VL, tiene por finalidad simplificar la solicitud digital de turnos presenciales, telefónicos y virtuales, y organizar también la agenda del operador del MPBA.

### **e) Investigación Penal Preparatoria Electrónica<sup>284</sup>**

Uno de los signos más representativos del nivel de evolución del proceso

---

283. Conforme las Resoluciones P.G. N.º 780/20, 797/20 y 818/20.

284. Resolución PG N.º 1111/21

de transformación digital del servicio de justicia es la adopción del expediente electrónico. La Resolución PG N.º 1111/21 dispuso implementarlo en la primera etapa del proceso penal.

La Investigación Penal Preparatoria Electrónica o “IPP Electrónica” tiene por propósito crear una suerte de “gemelo digital” del servicio de justicia a fin de contribuir al cumplimiento de los fines específicos de la investigación criminal.

El proceso de diseño, desarrollo e implementación del proyecto ha sido participativo, progresivo y constante. A continuación, se describirán los aspectos centrales del mismo.

Las acciones encaminadas se ordenan -a los fines metodológicos- en tres categorías: preparatorias o estructurales; destinadas a propiciar la interoperabilidad con otras instituciones públicas; y las vinculadas con la puesta en marcha de la mencionada Resolución.

Las acciones preparatorias se encaminaron a colocar los cimientos del expediente electrónico a través de la incorporación de todos los operadores del Ministerio Público que intervienen en la IPP al SIMP Penal; la integración entre todos los subsistemas del SIMP (por ejemplo: el SIMP Procedimientos en el que tramita el expediente electrónico administrativo); la incorporación de nuevas fuentes de información generadas en soporte electrónico y la realización de medidas técnicas para escalar la infraestructura del organismo.



Por otra parte, se desplegaron acciones orientadas a potenciar la interoperabilidad con las instituciones públicas que intervienen directa o indirectamente en la investigación criminal con el propósito de incrementar la capacidad para trabajar y compartir recursos, mediante procesos coordinados y automatizados, con el fin de lograr intercambios eficientes, simples y seguros de datos, información y conocimiento.

Algunas de las iniciativas llevadas a cabo con este objetivo son la integración con la aplicación “Mi Seguridad” y con el Sistema de Información Delictual (SID), y la firma de un protocolo de trabajo en abril de 2022 para avanzar en la transición hacia la digitalización integral de las comunicaciones intercambiadas entre los funcionarios del Ministerio Público Fiscal y la Policía. La interoperabilidad entre el SIMP y el Augusta conforme Resoluciones SCBA N.º 2981/19 y 1015/20, y PG N.º 631/20, y la integración con el Sistema de Presentaciones y Notificaciones electrónicas.

Las acciones vinculadas con la puesta en marcha de la Resolución PG N.º 1111/21 iniciaron en el año 2020 durante la emergencia sanitaria decretada en virtud de la Pandemia. Si bien esta afectó los circuitos internos de trabajo del Ministerio Público, el compromiso de los operadores judiciales y los cuantiosos avances registrados en materia tecnológica fueron trascendentales para que el Organismo pudiera seguir brindando el servicio de justicia a la sociedad.

Ahora bien, el SIMP Penal tenía por función principal facilitar la gestión del expediente papel en el que tramitaba la IPP. Es decir, era una herramienta

preparada para resolver un problema que estaba en camino a la obsolescencia.

La transición hacia el expediente electrónico entrañó escuchar a los distintos actores del sistema judicial, realizar modificaciones en el SIMP, adaptar los circuitos de trabajo, elaborar un reglamento creado al efecto, invertir en equipamiento tecnológico, construir consensos, diagramar un plan para mitigar riesgos emergentes, capacitar a los usuarios y gestionar el cambio cultural en forma adecuada. A continuación, se describirán brevemente en qué consistió cada uno de ellos:

### **Escucha a los actores del sistema judicial**

Se realizaron reuniones con áreas de gobierno de la Suprema Corte de Justicia, con el Colegio de Magistrados y Funcionarios, con Jueces de Garantías, Magistrados y Funcionarios del Ministerio Público, que presentaron un diagnóstico respecto de posibles oportunidades de mejora existentes en torno a la IPP.

Además, se consideraron los subproyectos e iniciativas con contenido tecnológico canalizadas a través del Programa MPBA 2050 y los planes de trabajo oportunamente formulados por los titulares de cada una de las áreas de gestión del Ministerio Público durante la emergencia sanitaria.

En conclusión, todos los agentes del organismo tuvieron a disposición un canal idóneo para participar en el diseño de la IPP Electrónica.

## **Modificaciones en el SIMP**

Se constituyó una Mesa de trabajo en el ámbito de la Procuración General integrada por representantes de la Secretaría de Política Criminal, Secretaría General, Secretaría de Estrategia Institucional y Gestión, la cual fue coordinada por el Equipo 2050.

La Mesa recibió los aportes de los operadores judiciales que fueron fruto de la escucha señalada procurando equilibrar la necesidad de adaptar el sistema a los pedidos generales de los usuarios, sin dejar de atender las demandas particulares de cada jurisdicción; al menos, aquellas fundamentales para la prestación del servicio. El resultado de este trabajo se cristalizó a través de los artículos 4° y 5° de la Resolución N.° 1111/21 en los que se dispuso que la Subsecretaría de Informática tenía el deber de desarrollar antes del 23 de diciembre del 2021 el índice digital, la nueva carátula, la identificación y referenciación de actos procesales y la incorporación de las Curadurías Oficiales Departamentales o Zonales al SIMP Penal, entre otras modificaciones.

## **Adaptación de los circuitos de trabajo**

La IPP Electrónica excede la mera digitalización de los actos procesales que antes constaban en soporte papel. De ahí que la Procuración General promovió un conjunto de herramientas informáticas y de gestión, complementarias a la IPP Electrónica, con el propósito de virtualizar los circuitos que antes se materializaban únicamente en el ámbito físico

adaptándolos a este nuevo paradigma de trabajo. Tal es el caso del SIMP Videollamadas, del SIMP Turnos o la adopción de las metodologías ágiles.

### **Elaboración del Reglamento de IPP Electrónica**

El “Reglamento sobre la IPP Electrónica” consolidó la inteligencia colectiva recolectada durante este proceso innovador.

En tal sentido, su principal valor agregado es que ordena, en base a las prácticas de los actores del proceso, la tramitación electrónica de la investigación criminal bajo criterios de transparencia, previsibilidad y seguridad jurídica.

En prieta síntesis, el Reglamento sistematiza los principios rectores del nuevo régimen (Equivalencia Funcional, Fidelidad y Buena fe), regula la creación de la IPP Electrónica, la incorporación de actos procesales, las pautas de uso común para todos los usuarios del SIMP Penal, la actuación de las tres áreas de gestión, entre otros aspectos.

### **Inversión en equipamiento tecnológico**

Una vez definido el bosquejo preliminar de la IPP Electrónica, la Subsecretaría de Informática detalló, con intervención del Equipo 2050, el listado de bienes y servicios que debían adquirirse prioritariamente.

A pesar del escenario de restricción presupuestaria, algunas de las

licitaciones efectuadas por la Secretaría de Administración para impulsar este proyecto son la contratación de 388 fotocopadoras que también escanean e imprimen; la compra de 400 notebook, 300 scanners, 1.800 webcam, 1.200 token, 6 servidores, entre otras.

Asimismo, se encuentra en trámite el proceso de contratación de un servicio de impresión y escaneo que consta de 1.006 equipos.

### **Construcción de consensos**

La creación de la IPP electrónica es el resultado de un trabajo participativo y colaborativo, prueba de ello es que el Consejo Participativo de Gestión Judicial (Acuerdo SCBA N.º 4024) -en particular la Suprema Corte, el Colegio de Magistrados y Funcionarios y el Colegio de Abogados- emitió una opinión mediante la cual consideró plausible e importante su tratamiento por la Procuración General, en el entendimiento de que la propuesta implica una fundamental mejora de la gestión de procesos que abarca, toda vez que generará certezas en los procedimientos a seguir y contribuirá a la inclusión definitiva del proceso penal en el camino emprendido hacia el expediente digital.

### **Diagramar un plan para mitigar los riesgos emergentes**

El Reglamento puso en cabeza de la Subsecretaría de Informática la supervisión del correcto funcionamiento de la IPP Electrónica y de la seguridad de la información que esta contiene.

Asimismo, se dispuso la elaboración de pautas operativas preliminares para asistir a los titulares de las áreas de gestión en la elaboración de planes de contingencia que permitan garantizar la tramitación de la IPP Electrónica ante situaciones provocadas por una afectación grave o prolongada de la infraestructura esencial del organismo (por ejemplo: problemas severos de conectividad, extensos cortes de energía, entre otros).

Al cabo de un tiempo, el Equipo 2050 e Informática invitaron a los referentes designados por los titulares de las áreas de gestión a participar de una reunión a fin de evacuar dudas sobre el documento y resaltar la importancia de fortalecer los procesos de gestión ante esa clase de situaciones.

Además, se realizaron tests de vulnerabilidad con el objetivo de seguir fortaleciendo la seguridad informática del organismo mediante un proceso de mejora continua. Por último, mediante la Resolución PG N.º 1155/22 se estableció el carácter obligatorio del programa sobre seguridad de la información (artículo 8º de la Resolución N.º 1111/21) para concientizar sobre la importancia de la prevención sobre posibles amenazas cibernéticas y desarrollar la capacidad de detectar patrones de comportamiento que permitan predecir un ataque a la información.

### **Capacitación de los usuarios**

El 23 de diciembre de 2021, la Subsecretaría de Informática y el Centro de Capacitación pusieron a disposición de los usuarios del MPBA, de la Suprema Corte, del Colegio de Magistrados y Funcionarios y del Colegio

de Abogados una capacitación virtual sobre IPP Electrónica de conformidad con lo establecido por el artículo 8° de la Resolución PG N.° 1111/21. A dicho fin, se realizaron actividades sincrónicas y asincrónicas.

### **Puesta en marcha de la IPP Electrónica**

Inicialmente, se implementó en los procesos penales iniciados a partir de febrero del 2022 en los Departamentos Judiciales Quilmes y San Nicolás. Para ello, se constituyeron mesas de trabajo con cada uno de los titulares de las áreas de gestión involucradas en la prueba piloto.

Luego, una vez finalizada la prueba piloto, se extendió a los procesos iniciados a partir de abril en los restantes departamentos judiciales en los que también se constituyeron espacios de diálogo con los titulares.

Por otra parte, el Departamento de Control de Gestión realizó talleres de trabajo con los operadores y elaboró una guía de tramitación relevante para la Defensa Penal.

### **Beneficios del nuevo régimen**

Los principales beneficios del sistema son los siguientes:

- Incrementa la productividad, mejora la disponibilidad y accesibilidad de la información.

- Reduce en forma considerable la utilización del papel y elimina el traslado del expediente.
- Permite adoptar herramientas informáticas de gestión complementaria

### **Mejoras realizadas desde su implementación**

A continuación, se detallan algunas de las principales mejoras o ajustes que la herramienta introdujo en las siete versiones desplegadas desde febrero de 2022: Legajo de la Defensa y de la Asesoría de Incapaces; Libro digital; multinotificaciones; posibilidad de “agendar” una notificación electrónica al momento de recibirla y procesarla; acceso de las Asesorías Periciales y del Cuerpo Técnico del Fuero de Responsabilidad Penal Juvenil al SIMP Mesa Virtual, entre otras.

### **Experiencia judicial**

En el marco de la implementación de la IPP Electrónica, el Procurador General le encomendó al Equipo 2050 que impulse un proyecto para procurar el mejoramiento de la experiencia judicial. Este concepto es una derivación del término “Experiencia del cliente” o “CX”, que consiste en procurar el mejoramiento de cada una de las interacciones que el cliente tiene con una empresa de la que obtiene un producto o un servicio.

Su implementación en el ámbito judicial es una novedad. De hecho, el



MPBA es uno de los primeros organismos del Poder Judicial en implementar esta clase de técnicas en el mundo. Su adopción importa un cambio de paradigma.

En la primera etapa, se ha decidido poner el foco en la experiencia del agente del Ministerio Público, que también es un actor fundamental en la experiencia judicial, dado que la mejora en su experiencia redundará en favor del ciudadano.

Con este objetivo, se adoptó el “método persona” de Alan Cooper, una técnica destinada a empatizar con los usuarios de un sistema, es decir, conocer sus motivaciones, personalidad y necesidades.

Para adaptar este método al Ministerio Público con el máximo rigor científico, el Equipo 2050 incorporó al Departamento de Estadísticas al proyecto. Luego de ello, se realizaron entrevistas semi-estructuradas a empleados, funcionarios y magistrados con competencia penal del Ministerio Público de la Defensa de Quilmes. En base a este trabajo, se crearon tres “personas usuario” que en conjunto conforman el arquetipo de defensoría penal de Quilmes. Esto fue posible gracias a la colaboración de los entrevistados y de la predisposición, acompañamiento y de los aportes de la Dra. Noemí Pérez y su equipo.

Por razones de brevedad solo se analizarán algunos aspectos de estas tres personas usuario y las acciones que se adoptaron para mejorar en cada caso su experiencia en el sistema:

- **Sabrina**, arquetipo de empleada de la Defensa de Quilmes, encuentra motivación, en el reconocimiento de la Defensora Oficial, del Secretario, de sus pares y de los asistidos. Le gustaría sentirse parte del equipo y confiesa que la diversidad de competencias y funciones del MPBA le resulta impactante.

Ante ello, las áreas de Personal, Prensa, Informática, el CEC, bajo la coordinación de 2050, impulsaron la implementación de un sistema de inducción para quienes ingresan al organismo a través del cual se les brinda una síntesis de los objetivos estratégicos del organismo y herramientas que pueden ser de utilidad en su trabajo.

Asimismo, se creó un formulario para que cualquier persona pueda destacar el trabajo de un agente judicial por el servicio prestado en el marco de un proceso judicial que podrá ser incorporado a su legajo; ello aspira a incrementar la motivación interna de los agentes judiciales reconocidos por el servicio prestado.

- **Juan Francisco**, el arquetipo de funcionario, destaca que la IPP Electrónica le ha permitido ahorrar tiempo y es fácil de usar, y siente que las capacitaciones extensas tendientes a brindar conceptos generales sobre una herramienta informática le hacen perder el tiempo.

Frente a ello, se envió una encuesta para que los operadores indiquen en qué aspectos específicos de la IPP Electrónica desearían continuar capacitándose y en base a ello se prepararon capacitaciones virtuales

focalizadas en los temas sugeridos.

De la misma manera, se diseñó una solución para acompañarlos en el proceso de implementación, que consiste en un envío diario y luego semanal de consejos prácticos sobre la herramienta. Al cabo de un tiempo, se efectuó una nueva encuesta de satisfacción que reveló que el 89% de los operadores considera que el acompañamiento señalado resulta útil.

- **María Marta**, arquetipo de Defensora Oficial con competencia penal, que no se autopercibe como “amiga” de la tecnología.

En función de ello, el Equipo 2050 realizó un test de usabilidad con los defensores que participaron en este estudio de campo, consistente en la realización de pruebas centradas en el usuario a través de las cuales se busca detectar oportunidades de mejora en la usabilidad de una herramienta informática. Lo utilizan, por ejemplo, empresas como Amazon o Netflix. En base a los resultados del estudio, se están rediseñando los planes de capacitación informática para el año 2023.

Actualmente, el Ministerio Público se encuentra trabajando en la elaboración de nuevos arquetipos de usuarios de otras áreas y jurisdicciones.

### **Estadísticas preliminares generales sobre IPP Electrónica**

Las acciones hasta aquí descritas tuvieron según los datos estadísticos preliminares aportados por el Departamento de Control de Gestión sobre la tramitación de la IPP Electrónica entre el periodo mayo a noviembre de 2022, el siguiente resultado:

- El Ministerio Público Fiscal efectuó 4.550.303 trámites en 1.105.979 IPP. Ello representa un aumento interanual en la cantidad de trámites registrados del 30,35% (es decir, 1.059.355 trámites más). Otro dato interesante es que se registraron un total de 542.267 sumarios digitalizados y actuaciones complementarias, obteniendo una relación de 1.11 sumarios o actuaciones complementarias por IPP iniciada. Por otro lado, los grupos de trámites “Oficio” y “Resolución” representan más del 61% de los trámites del período.
- El Ministerio Público de la Defensa efectuó 741.335 trámites en 151.840 IPP, lo que importa un crecimiento interanual en la registración del 17,04% (107.957 trámites más). Los grupos de trámites “Notificación” y “Requerimiento” representan más del 76% de los trámites registrados y se realizaron 372.585 notificaciones, de las cuales 219.384 (58,88%) poseen notificación electrónica.
- Las Asesorías de Incapaces efectuaron 22.959 trámites, superando en un 37,21% (6.226 trámites) al mismo período del año 2021. El aumento se observa reflejado principalmente en la suba de vistas y traslados (2.829 trámites más, +35%), las notificaciones (1.399 trámites más, +62%) y las actas (931 trámites más, +158%).

## **f) Otros proyectos**

También pueden citarse por ejemplo la implementación del SIMP Investigación Criminal (Resolución PG N.º 114/19 del RDC); la aprobación de una nueva matriz de carga de la información y del Registro Único de Dependencias y Oficinas del MPBA (Resolución PG N.º 422/21); el “Régimen de uso Responsable de los recursos informáticos”, que comprende la política general de seguridad informática del organismo (Resolución PG N.º 545/17); la política de seguridad informática en el uso del teletrabajo (Resolución PG N.º 157/20); la resolución que dispuso la incorporación de las Asesorías de Menores e Incapaces al SIMP Penal y estableció, en lo pertinente, que en todo proceso en el que se investigue la presunta comisión de delitos contra la integridad sexual que tuvieran como víctima a una persona menor de edad, con capacidad restringida o incapacidad, el agente fiscal deberá dar intervención inmediata al Asesor de Incapaces y al Curador Oficial zonal, en caso de que la persona se encuentre bajo su apoyo o curatela (Resolución PG N.º 99/19).

### **3.2. Implementación del Registro Único de Dependencias y Oficinas (RUDO)**

La Resolución P.G N.º 422/21 impulsó importantes cambios en la carga y actualización de la información en el Sistema Informático del Ministerio Público (SIMP Personal), con el propósito de contribuir en la mejora de la gestión y la optimización del uso de los recursos y maximización de resultados.

En este proyecto, coordinado por el Equipo 2050, trabajaron todas las áreas

de la Procuración General. A través de la mencionada resolución se establecieron los elementos estructurales que conforman los nombres de las dependencias u oficinas del MPBA. Consecuentemente, para su correcta registración, se incorporó en el SIMP Personal un módulo específico para consolidar los datos de las dependencias u oficinas y la codificación de las mismas denominado “Registro Único de Dependencias y Oficinas”. Desde su implementación, la Subsecretaría de Personal ha trabajado denodadamente en conjunto con las áreas de personal de los departamentos judiciales para lograr la correcta carga de esta información en el sistema. Hasta el momento, el 91,3% de las dependencias y oficinas del Ministerio Público han sido empadronadas conforme la nueva normativa vigente.

### **3.3. Nuevo Portal Web del MPBA**

Para consolidar el nuevo Portal del Ministerio Público se planteó una renovación completa de diseño, incorporación de nuevas herramientas tecnológicas, estrategias de comunicación y creación de contenidos.

Los criterios en que se asentó tal reforma fueron, por un lado la utilización de un lenguaje claro para garantizar el derecho a acceder a la información pública; por otro lado, generar una comunicación clara y transparente hacia la ciudadanía, para lo que se propuso mejorar todo el sistema de búsquedas del Portal, recurriendo a un esquema similar al de “Preguntas frecuentes”, que permita clasificar y orientar las diversas temáticas, partiendo de la premisa de ubicar al público como sujeto protagonista. Además, se crearon buscadores temáticos específicos

para ubicar contenido con mayor celeridad, por ejemplo, las dependencias ministeriales cercanas a la ubicación de búsqueda, o bien, licitaciones y novedades; entre otros. A partir de los nuevos menús desplegables, se categorizó todo el contenido informativo y normativo, con una propuesta de acceso a la información orientada por completo en la experiencia de usuario y en el diseño de interfaces. Para ello se trabajó en un rediseño visual de todas las secciones, con gráficos, efectos y animaciones específicas.

A su vez, se tuvieron en cuenta nuevos aspectos que hacen a la accesibilidad del sitio para personas con discapacidad. Entre varias soluciones que solo son accesibles por medio de lectores específicos, este nuevo sitio web también puede utilizarse en “modo oscuro”, un modo que colabora a la reducción del cansancio visual y posibilita un uso eficiente en entornos carentes de la luz adecuada. La pandemia y la consolidación de la digitalización de los procesos de la vida cotidiana, fue un punto de partida necesario para pensar este nuevo sitio que no sólo representa al Ministerio Público y su imagen, sino que también sirve como servicio directo y accesible a la comunidad, con la intención puesta en fortalecer al Ministerio Público en términos de transparencia y democracia. A partir de este momento, el nuevo portal del Ministerio Público se encuentra publicado en Internet.

[Link al Nuevo Portal Web del MPBA](https://mpba.gov.ar/)

<https://mpba.gov.ar/>



## 4. COCREACIÓN O COLABORACIÓN

Los proyectos relacionados con el principio de Cocreación o Colaboración versan sobre el fortalecimiento institucional del MPBA, a través de su vínculo con otros organismos, el impulso de proyectos interagencias en materia de política criminal, entre otros.

### 4.1. Convenios de colaboración

#### **Convenios de cooperación con municipios**

Con sustento en el principio de unidad del Estado, el Ministerio Público trabaja continuamente en el proyecto de vinculación institucional con los municipios de la provincia de Buenos Aires, los cuales actúan como la primera red de contención pública de la problemática social, familiar e incluso personal de los miembros de su comunidad, compartiendo en tal sentido muchos de los fines y objetivos propios.

En este sentido, desde el año 2018, el MPBA ha suscripto 83 convenios de cooperación con municipios, a saber: Tres de Febrero, San Martín, San Miguel, San Nicolás, Bolívar, Baradero, Lobos, Rojas, Junín, Pinamar, San Pedro, La Plata, Trenque Lauquen, Lanús, Berisso, Chacabuco, San Isidro, Escobar, Balcarce, 9 de Julio, Brandsen, Coronel Suárez, General Pinto, Lobería, Pilar, Hurlingham, Quilmes, Vicente López, Bahía Blanca, Lomas de Zamora, General Arenales, Leandro N. Alem, General Viamonte, Bragado, Tigre, Pergamino, Presidente Perón, General Alvarado, General



Pueyrredón, Coronel Vidal, Ezeiza, Carmen de Areco, San Andrés de Giles, Luján, Saladillo, Avellaneda, Lezama, Castelli, General Guido, Maipú, Escobar, Exaltación de la Cruz, San Antonio de Areco, Campana, General Rodríguez, San Miguel del Monte, Colón, Tandil, Gonzáles Chaves, Capitán Sarmiento, Olavarría, Villarino, Necochea, Arrecifes, Ramallo, Magdalena, San Cayetano, Coronel Pringles, Monte Hermoso, Saavedra – Pigüé, Berazategui, Coronel Rosales, Florencio Varela, Guaminí, Benito Juárez, Puán, Azul, Florentino Ameghino, Patagones, Pellegrini, Coronel Dorrego, Hipólito Yrigoyen y Laprida.

Se trata, en términos generales, de convenios marco de colaboración y convenios específicos de capacitación, información estadística y cooperación tecnológica, todos con el propósito general de trabajar coordinadamente, en el ámbito de competencia respectivo, en pos de la optimización del ejercicio de las funciones, teniendo en miras el bien común de la comunidad local.

### **Convenios con el Ministerio de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad sexual de la provincia de Buenos Aires**

En julio de 2020, el Procurador General suscribió un Convenio Marco de Colaboración con la Ministra de las Mujeres, Políticas de Género y Diversidad Sexual de la provincia de Buenos Aires, Estela Díaz, que tiene por objeto establecer un marco institucional de colaboración tendiente a desarrollar y ejecutar acciones y actividades destinadas a optimizar y fortalecer las capacidades, estrategias, intereses y objetivos de las partes, conforme las com-

petencias y misiones propias de cada una de ellas.

Luego de suscribir el citado Convenio, ambas partes celebraron un Convenio Específico con el propósito de comunicar digitalmente, en el contexto de la emergencia sanitaria vigente, las investigaciones penales preparatorias iniciadas por hechos delictivos cometidos mediando violencia familiar y de género (Ley Nacional N.º 26485 y Ley Provincial N.º 12569) y contenidos en el Registro Penal de Violencia Familiar y de Género.

### **Convenio con el Instituto Provincial de Lotería y Casinos**

En noviembre de 2020, el Procurador General y el presidente del Instituto Provincial de Lotería y Casinos de la provincia de Buenos Aires, Cr. Omar Galdurralde, suscribieron un Convenio Marco de Colaboración Institucional.

El acuerdo resalta la importancia de mantener una relación de coordinación directa entre el Instituto Provincial de Lotería y Casinos y el Ministerio Público con el objetivo de implementar -entre otras tareas- medidas concretas para erradicar el flagelo que constituye el delito de juego clandestino.

Asimismo, se destaca lo conveniente de que las partes fortalezcan sus vínculos institucionales y formales, mediante el diseño e implementación de programas, actividades y políticas conjuntas en todas aquellas materias e intereses que resultan comunes y/o complementarios.

## **Cooperación con el Ministerio Público Fiscal de la Nación en materia de narcocriminalidad**

A los efectos de asegurar una mejora continua en lo atinente al trabajo coordinado entre ambas jurisdicciones, en 2018, el Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires suscribió un Acta Complementaria del Convenio Marco de Cooperación con el Ministerio Público Fiscal de la Nación con el objetivo de crear equipos conjuntos de investigación (en adelante “ECI”) en territorio bonaerense. La conformación de los ECI tiene por finalidad desarrollar en forma conjunta acciones tendientes a perfeccionar la persecución penal en materia de narcocriminalidad.

La iniciativa guarda relación con los objetivos fijados por el Estado Argentino al suscribir la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 y la Convención de Naciones Unidas sobre Delincuencia Organizada Transnacional (“Convención de Palermo”), que instan a los estados a adoptar todas “aquellas técnicas o herramientas que permitan -de acuerdo al ordenamiento interno de cada país-, la obtención de elementos o medios probatorios que permitan obtener información útil con el objeto de combatir la delincuencia organizada”.

La importancia de los ECI fue recogida en la Ley N.º 27502 que estableció la creación de mesas de intercambio de información, integradas por Jueces Federales, representantes del Ministerio Público Fiscal de la

Nación, Fiscales Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y/o los Jueces Provinciales, que tengan a su cargo las investigaciones por infracciones a la Ley N.º 23.737, y por la Procuraduría de Narcocriminalidad de la Nación (PROCUNAR), a efectos de intercambiar criterios de política criminal en torno a las pesquisas y compartir la información relacionada con las causas e investigaciones en curso.

Desde la suscripción del Acta Complementaria mencionada, se celebraron acuerdos para la conformación de ECI en los Departamentos Judiciales Avellaneda – Lanús, Azul, Bahía Blanca, Dolores, La Matanza, Lomas de Zamora, Mar del Plata, Mercedes, Moreno – General Rodríguez, Morón, Quilmes y San Nicolás.

### **Convenio con el Colegio de Abogados de la provincia de Buenos Aires**

El Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires suscribió con el Colegio de Abogados de la Provincia el Convenio Específico N° 2, a partir del cual los abogados particulares de las partes intervinientes en una causa podrán acceder, una vez aceptado el cargo en legal forma, al SIMP Mesa Virtual durante la investigación penal preparatoria y compulsar la información pública registrada en el proceso penal en el que han tomado intervención.

El Convenio, que fue el primero en ser suscripto íntegramente en soporte digital por las partes, también dispone que el Ministerio Público reglamenta el procedimiento para materializar el acceso estable-

ciendo las restricciones que correspondan para garantizar los derechos de las personas involucradas en el proceso, así como también asegurar la confidencialidad de la información registrada en el SIMP y el uso responsable de los recursos informáticos del Organismo.

### **Convenios celebrados durante el 2022**

Durante el año 2022 el MPBA celebró 57 convenios de colaboración con organismos públicos, instituciones privadas y extranjeras. A continuación, entre ellos se destacarán los más relevantes:

#### **Celebrados con entidades judiciales**

Se suscribieron Convenios de Cooperación con el Ministerio Público Fiscal de la provincia de Corrientes, Salta y San Luis con el objetivo de unificar esfuerzos y trabajar conjuntamente para combatir el delito en el ámbito de cada una de las referidas provincias, a través del intercambio de experiencias y recursos e información, tomando como base las Guías interactivas para la Investigación Digital elaboradas por la Secretaría de Política Criminal.

A su vez se firmó un Convenio con el Ministerio Público de la provincia del Neuquén mediante el cual ambos organismos se comprometieron a unificar esfuerzos y trabajar conjuntamente en la capacitación de los funcionarios de aquella jurisdicción, a fin de poner en funcionamiento pleno el Sistema de Identificación Biométrica (IBIO) en la provincia del Neuquén.

Se suscribió también un convenio con el Superior Tribunal de Justicia de Corrientes para el intercambio y la cooperación mutua de ambas instituciones con miras a optimizar la prestación de los servicios que brindan a la comunidad en el ámbito de sus respectivas competencias.

### **Convenios celebrados con entidades extrajudiciales públicas**

Durante el 2022 se lograron avances en relación al proyecto de vinculación institucional con los municipios de la Provincia, que actúan como la primera red de contención pública de la problemática social, familiar e incluso personal de los miembros de su comunidad.

En este marco, se han llevado a cabo actividades de capacitación presencial en 68 municipios.

Con respecto a los convenios de cooperación tecnológica, durante el 2022 se trabajó con 6 municipios en la conformación de mesas de trabajo, firma de actas y dictámenes.

En otro orden, se firmó un convenio de cooperación y colaboración a fin de poner en funcionamiento el Programa “Defensorías Civiles Descentralizadas en Casas de Justicia” en la Municipalidad de General Alvarado.

A su vez, se firmó un Convenio para la digitalización de la comunicación entre el Ministerio de Seguridad y el Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires con el objetivo de implementar la IPP electrónica.

Se celebró un convenio con la Superintendencia de Seguros de la Nación que tiene por finalidad la colaboración técnica, académica y el intercambio de información entre ambas instituciones, y un segundo convenio, de carácter específico, para establecer canales y procedimientos seguros, eficientes y estandarizados para el requerimiento de elementos probatorios necesarios en la tramitación de las investigaciones penales preparatorias a cargo del Ministerio Público.

El MPBA suscribió acuerdos a su vez con la Defensoría del Pueblo, el Consejo Superior del Colegio de Abogados de Corrientes, el Colegio de Abogados de la Primera Circunscripción de Corrientes y con la Universidad Nacional del Nordeste (UNNE).

### **Celebrados con entidades extrajudiciales privadas**

Durante el 2022, el MPBA ha logrado afianzar vínculos mediante la suscripción de un Convenio Marco de Colaboración con el Presidente de la Asociación de Bancos de la Argentina (ABA) y el Presidente de la Asociación de Bancos Argentinos (ADEBA).

El Acuerdo tiene por objeto establecer un marco general tendiente a desarrollar acciones comunes y coordinadas, destinadas a optimizar y fortalecer las políticas y los objetivos de las instituciones y propone la elaboración de estrategias que permitan colaborar en la prevención, así como combatir en forma eficiente las actividades fraudulentas y demás conductas delictivas que afecten al sistema bancario y sus clientes.

En idéntico sentido, se firmó un Convenio con Coelsa Sociedad de Responsabilidad Limitada, una empresa de tecnología y cámara compensadora que presta servicios a entidades bancarias y fintech, por lo que interviene de manera transversal en todo el ecosistema financiero. El objeto del mismo es coordinar esfuerzos para establecer estrategias en la prevención y combate eficiente de actividades fraudulentas y otras conductas delictivas.

Asimismo, se ha avanzado en la prórroga por un plazo de dos años del Convenio de cooperación específico entre el Ministerio Público y TELECOM. Es preciso señalar, que el convenio inicial tuvo por objeto generar una intercomunicación fluida entre las partes, a través de un sistema de requerimientos judiciales y respuestas por medios digitales, observando estándares de seguridad jurídica e informática mediante la aplicación de certificados digitales y/o de firma electrónica.

### **Celebrados con instituciones de carácter internacional**

El Convenio marco de Cooperación Institucional suscripto por el MPBA, la Procuraduría General del Estado de Ecuador y la Abogacía General de la República Federativa de Brasil, tiene por objeto establecer un marco institucional entre las partes que facilite la cooperación, colaboración y el intercambio de conocimientos y herramientas con miras a mejorar la prestación del servicio de justicia.



## 4.2. Reuniones de la mesa de trabajo de prevención de delitos rurales

En el marco de la vastedad de la provincia de Buenos Aires, que impone el desarrollo de políticas criminales sectoriales en respuesta a problemáticas y territorios diversos, cabe destacar especialmente el abordaje de la política criminal rural.

En efecto, la relevancia económica del sector agrícola-ganadero provincial en buena medida explica que, en los últimos años, los delitos rurales se han transformado en un fenómeno delictivo complejo que progresivamente fue evolucionando, desde el simple hecho perpetrado con fines de consumo, pasando a modalidades de mayor violencia que incluyen asaltos a vehículos y establecimientos rurales perpetrados por bandas que actúan con inteligencia previa y que finaliza en la organización de una verdadera industria clandestina que faena y comercializa el ganado procedente del abigeato y lucra con la producción agrícola de origen ilícito.

A partir del 26 de julio del 2017, el Ministerio Público ha comenzado a integrar y participar en la “Mesa de trabajo para la Prevención de Delitos Rurales” a efectos de debatir periódicamente respecto de la problemática y herramientas para combatirla, a nivel provincial y departamental, con diversas entidades representativas de los intereses del sector, tales como el Centro de Consignatarios de Productos del País, el Centro de Consignatarios Directos de Hacienda, la Sociedad Rural Argentina, la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa, la Cámara Argentina de Consignatarios de Ganado, la Fede-

ración Agraria Argentina, el Centro de Acopiadores de Cereales, la Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada, entre otras.

#### **4.3. Observatorio del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires sobre las personas privadas de la libertad en dependencias del Servicio Penitenciario y de la Policía de la provincia de Buenos Aires**

El Procurador General dispuso mediante Resolución P.G. N.º 129/20, la creación del Observatorio del Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires sobre las personas privadas de la libertad en dependencias del Servicio Penitenciario y de la Policía de la provincia de Buenos Aires, tuvo en miras analizar y sistematizar la información procedente del Registro Único de Personas Detenidas y del Registro de Procesos del Niño, entre otras fuentes, para colaborar en la proyección de políticas dinámicas a través de diversas herramientas de análisis de datos, del seguimiento y control de su evolución, así como el análisis de impacto de diversas medidas adoptadas y su correspondiente evaluación y documentación.

El Observatorio se integra con un representante titular y un suplente respectivamente, del Ministerio Público Fiscal, del Ministerio Público de la Defensa, del Ministerio Público Tutelar y de la Procuración General, a quienes se encomendó en particular, el seguimiento de las materias propias de sus respectivas incumbencias, bajo la coordinación del representante de la Procuración General. Para tal fin, por Resolución P.G. N.º 130/19 se requirió a los Fiscales Generales, los Defensores Oficiales, y a los Asesores Coordinadores el nombramiento de los mencionados miembros.

#### 4.4. Programa Casas de Justicia

Con el fin de garantizar un auténtico acceso a la justicia en materia civil a los habitantes de la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio Público -en un esfuerzo compartido con las Municipalidades- lleva adelante el “Programa Casas de Justicia”.

Este Programa promueve la instalación de Casas de Justicia, que han sido diseñadas como un engranaje efectivo dentro del Ministerio Público de la Defensa, a fin de sortear los históricos obstáculos económicos, sociales y culturales que impiden a las personas en condición de vulnerabilidad conocer, y en su caso reclamar el efectivo cumplimiento de sus derechos fundamentales.

Ubicadas en las localidades alejadas de las cabeceras departamentales o en las zonas donde la creciente demanda social lo requiere, las Casas de Justicia ofrecen importantes servicios a la comunidad: ponen a disposición de la población un centro de solución alternativa de conflictos, principalmente en cuestiones familiares (alimentos, tenencia, régimen de visitas, filiaciones, etc.) y vecinales; brindan a los más necesitados un especializado asesoramiento jurídico y una respuesta institucional centralizada; se erigen como referentes comunales y nexos institucionales promoviendo la integración social y el trabajo en red de las diferentes organizaciones; difunden, educan y concientizan en derecho a los habitantes de la localidad; protegen intereses públicos y comunales; y brindan contención a los ciudadanos al momento de enfrentar controversias legales.

Los esfuerzos conjuntos de estas instituciones se reflejan en la integración mixta de las plantas laborales, en el modo de abordaje de la conflictiva jurídico-social y en la localización del servicio, que se instala territorialmente en inmuebles facilitados por los gobiernos locales. A la fecha, hay un total de 26 Casas de Justicia.

#### **4.5. Compatibilización de Estadísticas**

El Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires suscribió en el año 2018 con el Ministerio de Seguridad de la Provincia, el Convenio Específico N.º 2 cuyo objeto es compatibilizar las estadísticas delictivas de la provincia de Buenos Aires, a efectos de informar adecuadamente a la ciudadanía y trabajar sobre dicha base en políticas, programas y proyectos del ámbito de competencia de cada una de las partes.

#### **4.6. Interoperabilidad con el sistema de gestión de la Suprema Corte**

La Suprema Corte y el Ministerio Público de la provincia de Buenos Aires han materializado la interoperabilidad entre el SIMP y el Sistema Informático de la Suprema Corte de Justicia Provincial (Augusta) en todos los fueros e instancias, bajo la convicción de que el gobierno electrónico resulta fundamental para asegurar el acceso a la justicia y la tutela judicial efectiva.

En efecto, en el marco de la política general de incorporación de herra-

mientas informáticas para el cumplimiento de los objetivos institucionales y orgánicos del Ministerio Público, el Procurador General y la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires, suscribieron la Resolución SCBA N.º 2891/19, que establece la interoperabilidad técnica de los sistemas informáticos de gestión judicial que funcionan en la órbita del Ministerio Público y de la Administración de Justicia (SIMP y Augusta, respectivamente).

En consecuencia se dictaron las regulaciones específicas que permitieron asegurar el cumplimiento de las funciones atribuidas a los funcionarios de ambos organismos sin desatender los límites impuestos legalmente respecto de los derechos de los justiciables. La referida interoperabilidad resulta una herramienta fundamental para fortalecer la capacidad de trabajo de los operadores, facilitar la consulta de información sobre actuaciones judiciales y administrativas, reducir la duración de los procesos, evitar la duplicación de la carga de información y, en definitiva, optimizar el servicio de justicia.

La transferencia de información resulta vital para facilitar el acceso de los operadores judiciales a la información necesaria para desempeñar sus funciones y dotarlos de herramientas tecnológicas que incrementen su productividad. A su vez, las mejoras mencionadas simplifican la gestión de las causas judiciales evitando la doble registración de la información.

#### **4.7. Integración informática con el Ministerio de Seguridad de la provincia**

En el marco del Convenio Específico celebrado en junio de 2017 con el Ministerio de Seguridad de la provincia de Buenos Aires, se implementó una novedosa aplicación para formular denuncias penales en forma virtual denominada “Mi Seguridad”. La integración entre el SIMP y dicha aplicación permitió a los ciudadanos formular denuncias digitales sin necesidad de concurrir presencialmente a una comisaría . A la fecha, se han presentado 224.644 denuncias por este medio. Además, durante la Pandemia del COVID-19 su uso registró un aumento interanual del 569,29%.

Por otra parte, la integración entre el SIMP y el Sistema de Información Delictual (SID) de la mencionada cartera del Poder Ejecutivo propició la digitalización y remisión electrónica inmediata de las denuncias penales presentadas en la Comisaría y las actas de procedimiento policial. La integración comenzó en 2018 y desde entonces se han iniciado 2.847.195 denuncias y actas de procedimiento por este medio.

#### **4.8. Cooperación con el Patronato de Liberados**

Cabe mencionar que, bajo el principio rector de la unidad estatal en julio de 2017 el MPBA suscribió con la Secretaría de Derechos Humanos de la provincia de Buenos Aires un Convenio de Cooperación en miras al adecuado control de cumplimiento de las condenas penales (artículo 27 bis del Código Penal) de aquellas personas beneficiadas con la suspensión del

proceso a prueba (artículo 76 bis del Código Penal); por estar condenadas en suspenso (artículo 26 del Código Penal), o las que deben llevar a cabo tareas no remuneradas en favor de la comunidad como consecuencia de la sustitución de penas cortas de prisión efectiva (artículos 35 inciso “e” y 50 de la Ley N.º 24.660).

Asimismo, fueron dictadas tres resoluciones que pusieron en funcionamiento las Oficinas de Coordinación con el Patronato de Liberados (Resoluciones P.G. N.º 624/17, 849/17 y 1/18).

#### **4.9. El MPBA en las escuelas**

Uno de los principales ejes de trabajo del Ministerio Público se funda en el valor asignado a la apertura del organismo en aras de profundizar las relaciones con la comunidad, lo que fue definido como un objetivo prioritario en la actividad “hacia afuera” del organismo.

La vinculación con el medio es intrínseco a la actividad del organismo, y en miras de procurar su consolidación, el Ministerio Público diseñó y puso en marcha, entre otros el Programa MPBA en las Escuelas, que se basa en la colaboración y coordinación con las escuelas públicas y privadas de la provincia.

La posibilidad de transformación cultural está ligada irremediablemente a la educación, por eso las escuelas de la Provincia se convirtieron en el escenario privilegiado para acercar la organización a los jóvenes y garantizar, a partir de la información, la tutela de sus dere-

chos fundamentales.

La apertura hacia la comunidad educativa se planificó desde la unidad del Ministerio Público como organización conformada por tres áreas de gestión, como una superación de las políticas fragmentadas que se venían desarrollando, y se diseñó además desde la colaboración y coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, la Dirección General de Cultura y Educación y la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires.

Este proyecto se vincula con el proceso de apertura hacia la comunidad a través de la presencia institucional en las escuelas secundarias de la provincia. Cabe recordar que la iniciativa tuvo origen en la suscripción del Acta Complementaria N° 2 al Convenio Marco de Asistencia y Cooperación entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires (en mayo de 2018).

Ello tuvo lugar con motivo del Proyecto “Justo Vos” —creado por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación mediante Resolución N° 431/2016— con el objeto principal de coordinar acciones e iniciativas tendientes a proponer a la sociedad una noción amplia y abarcativa del concepto de Justicia como valor fundamental en la construcción de una sociedad enfocada al bien común; y del Proyecto “Educación para la Ciudadanía”, cuya finalidad es la realización de diversas acciones tendientes a aprovechar y potenciar distintos recursos edu-



cativos del Estado concernientes a la formación ciudadana, la educación en valores éticos, democráticos y republicanos, de libertad, paz, solidaridad, igualdad, justicia, responsabilidad y bien común.

En este marco, el MPBA se comprometió a que magistrados y funcionarios de las tres áreas de gestión designados por los Fiscales Generales y Defensores Generales departamentales concurren simultáneamente, en el espacio curricular de la materia “Construcción de Ciudadanía”, a las escuelas secundarias escogidas por la autoridad educativa provincial, a fin de informar misiones y funciones específicas; focalizar en el modo de efectuar una denuncia (especialmente a través de la aplicación “Mi Seguridad”), como también concientizar y prevenir hechos relacionados con la violencia de género y en los que, generalmente, resultan víctimas menores de edad, como el delito de grooming.

En estas actividades, además, se proyecta material audiovisual disponible en el micrositio institucional del MPBA (<https://ec.mpba.gov.ar>) y se responden preguntas anónimas tanto de los alumnos como del personal docente y directivo, a quienes se les entregan folletos explicativos y completan formularios de encuestas que son también anónimos, a fin de conocer el grado de satisfacción de las exposiciones como cualquier sugerencia que importe una posible mejora futura.

Durante 2019 se ha incorporado —con el mismo esquema conceptual

de las visitas a escuelas secundarias públicas– la realización de visitas institucionales a escuelas secundarias de gestión privada en el ámbito provincial.

También se han visitado en el transcurso de 2019, a partir del relevamiento efectuado por el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU), escuelas secundarias públicas donde concurren los menores en situación de vulnerabilidad, habitantes de los barrios en los que el MPBA está prestando funciones en los Centros Integrales de Justicia (CIJ), en coordinación con otros organismos nacionales y provinciales.

A continuación se identifican las principales estadísticas de MPBA en las escuelas:

## MPBA en las escuelas



**107** escuelas  
visitadas

**6675** alumnos  
(aumento de más del 300%  
con respecto al año 2018)

**186** magistrados  
y funcionarios del MPBA

**91** escuelas secundarias públicas  
(3876 alumnos,  
158 magistrados y  
funcionarios del MPBA)

**16** escuelas secundarias  
de gestión privada  
(2799 alumnos, 28 magistrados y  
funcionarios del MPBA)

#### **4.10.El MPBA en barrios con población en situación de vulnerabilidad**

La estrategia institucional de inserción del Ministerio Público en la sociedad, se potencia cuando se trata de lograr una mayor equidad en el acceso a la justicia en condiciones de igualdad para los habitantes de barrios vulnerables de la provincia. En efecto, el Ministerio Público trabajó mancomunadamente con otros organismos públicos en aras de fortalecer y ampliar las políticas de acceso a la justicia, fundamentalmente aquellas destinadas a los sectores que presentan carencias estructurales.

El proyecto tuvo origen en el Convenio Marco de Coordinación firmado el 2 de febrero de 2018 entre el Ministerio Público, representado por el Procurador General, y el Poder Ejecutivo de la provincia de Buenos Aires representado por la entonces Señora Gobernadora, que fuera aprobado por Decreto N.º 197/18, con el compromiso de coordinar y colaborar en la remoción de obstáculos en los canales de ingreso al sistema judicial —particularmente para los sectores en situación de mayor vulnerabilidad— a fin de concretar el acceso a la justicia y la tutela judicial continua y efectiva.

Asimismo, en marzo de 2018 se suscribió con el Ministerio de Desarrollo Social provincial, un Convenio Específico para concientizar en el ejercicio de derechos y garantías, recibir y derivar denuncias y encauzar peticiones que sean de competencia de las distintas áreas de gestión del Ministerio Público, acordándose para tal fin la instalación de dispositivos u oficinas.

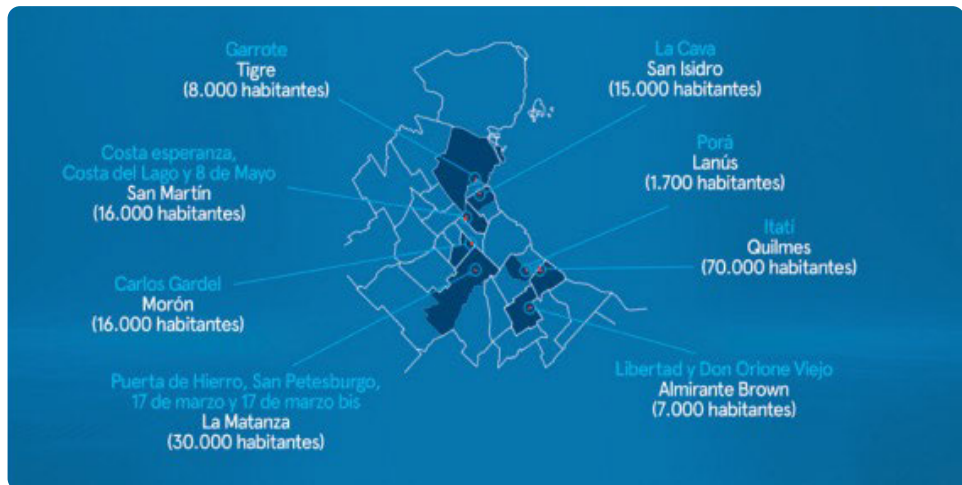
Desde entonces se inició un proceso gradual y continuo de presencia del Ministerio Público en algunos de los barrios más vulnerables de la Provincia, en coordinación con la tarea desarrollada por el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU). Las actividades comenzaron hacia fines de marzo de 2018, en el marco del programa “El Estado en tu barrio” impulsado por el Gobierno Nacional; y funcionaron primeramente con la coordinación del Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (OPISU), que aportó el espacio físico donde se prestan las tareas. En uso de tales dispositivos, personal del MPBA (fiscal y de la defensa civil) concurrieron a los barrios “Itatí” (Quilmes), “Porá” (Lanús), “Libertad” (Almirante Brown), “Carlos Gardel” (Morón), “Costa Esperanza” (San Martín) y “La Cava” (San Isidro) así como “Puerta de Hierro” (La Matanza) y “Garrote” (Tigre).

En los barrios se reciben denuncias penales que se cargan directamente en el Sistema Informático del Ministerio Público (SIMP) en su módulo penal. Del mismo modo, los asuntos relacionados con la actuación del Ministerio Público de la Defensa Civil también se abordan y cargan en el sistema específico. Ello se suma a la derivación de asuntos que pueden corresponder a las competencias de las restantes áreas de gestión del MPBA, como a otras áreas del Poder Ejecutivo provincial o nacional –ejemplo: los Centros de Asistencia a las Víctimas y Acceso a Justicia (CAVAJ) y los Centros de Acceso a Justicia (CAJ)–, respectivamente.

Posteriormente se crearon los Centros Integrales de Justicia (en ade-

lante, CIJ), a partir del Convenio Marco entre el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, el Ministerio de Justicia de la provincia de Buenos Aires y el Organismo Provincial de Integración Social y Urbana (Decreto N.º 1098/18). En efecto, en octubre de 2019 se inauguraron los CIJ en los barrios Costa Esperanza (San Martín), Libertad (Almirante Brown), Itatí (Quilmes) y Carlos Gardel (Morón), en los que el MPBA continúa ejerciendo funciones en coordinación con otros Poderes, bajo el principio de unidad estatal. Los CIJ están conformados por una amplia y moderna infraestructura edilicia, que permite atender las demandas de diversa naturaleza de la población en situación de vulnerabilidad, posibilitando un mayor acceso a la justicia de los ciudadanos.

### MPBA en barrios con población en situación de vulnerabilidad



En estos ámbitos, entre otros organismos, magistrados y funcionarios del MPBA comunican y concientizan a los vecinos sobre sus derechos y la forma de ejercerlos correctamente —ya sea en el ámbito judicial o extrajudicial— en toda cuestión que pudiera implicar las competencias de las tres áreas de gestión del organismo. Vale recordar que este proyecto tuvo origen en el Convenio Marco de Coordinación firmado el 2 de febrero de 2018 entre el MPBA y la Provincia de Buenos Aires, que fuera aprobado por Decreto N.º 197/18, con el compromiso de coordinar y colaborar en la remoción de obstáculos en los canales de ingreso al sistema judicial —particularmente para los sectores en situación de mayor vulnerabilidad— a fin de concretar el acceso a la justicia y la tutela judicial continua y efectiva.

#### **4.11. Proyectos interagencias en materia de Política Criminal**

El principio de colaboración también se ha manifestado a través de los proyectos interagencias realizados en materia de política criminal, en los que se ha realizado una profusa y valiosa gestión.

**a. Programa para el fortalecimiento de la audiencia preliminar del artículo 338 del Código Procesal Penal**

Al respecto, se destaca la puesta en marcha del programa para el fortalecimiento y optimización de las funciones de la audiencia preliminar prevista en el art. 338 del Código Procesal Penal, que se trata de una iniciativa conjunta con la Suprema Corte de Justicia, a

los efectos de agilizar el trámite de las causas que llegan a juicio, acortar los plazos y optimizar recursos.

La misma se desarrolló en dos etapas. Inicialmente, se puso en marcha un plan piloto en los departamentos judiciales Bahía Blanca, Dolores, La Matanza, Mercedes, Necochea, Quilmes, San Martín y Zárate-Campana, tras el dictado de las Resoluciones SCBA N.º 2682/17 y 322/18, ambas firmadas en coordinación con la Procuración General. Mediante dichas resoluciones se promovió la realización de la audiencia preliminar al juicio bajo una dinámica basada en la litigación como herramienta de discusión entre las partes para analizar la prueba a producirse en el debate y favorecer salidas alternativas al juicio oral. A partir de los buenos resultados obtenidos, se inició la segunda etapa con el dictado de la Resolución SCBA N.º 2440/22, también en coordinación con la Procuración General, que estableció aplicar el programa en forma gradual para todos los departamentos de la Provincia, bajo las condiciones establecidas en el Protocolo de Actuación que obra como anexo a la mencionada Resolución.

**b. Operativos nacionales e internacionales en materia de Delitos conexos a la trata, grooming y pornografía infantil**

Durante el año 2022, el MPBA en colaboración con distintas jurisdicciones del ámbito provincial, federal e internacional participó en exitosos operativos que tuvieron por objetivo la persecución de

delitos relativos a la trata de personas, grooming y pornografía infantil, entre ellos se destacan:

**i. Operación Luz de Infancia IX**, un megaoperativo de alcance internacional, que buscó desbaratar redes de transmisión y producción de material de abuso sexual infantil que se encuentran operando en todo el mundo.

La investigación involucró a Argentina, Brasil, Ecuador, Estados Unidos, Panamá y Paraguay. Fue iniciada por el Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos y la Secretaría Nacional de Seguridad Pública de Brasil, permitiendo la realización de 66 allanamientos conjuntos en diversas partes del continente.

En la provincia de Buenos Aires la operación contó con 19 objetivos y como resultado de los procedimientos se produjo la detención de 8 personas por tenencia, distribución y producción de material de abuso sexual infantil y el secuestro de 49 equipos; 198 discos rígidos, pendrives, CDs y DVDs; 58 teléfonos celulares; 7 armas de fuego, entre otros efectos.

**ii. Operativo la “Tercera Fuerza Tarea sobre Identificación de Víctimas de Abuso Sexual de Menores de Edad de América Latina”**, una iniciativa de Interpol, que busca fortalecer las capacidades de los países para el desarrollo de investigaciones vinculadas con la explotación sexual de menores de edad, en línea con la utilización de la base



de imágenes y videos de explotación sexual infantil (ICSE), con la participación de UFIS y Fiscales de la provincia de Buenos Aires.

El propósito del operativo consistió en avanzar en la identificación de víctimas a través del análisis de casos, la actualización de investigaciones por parte de los países participantes y el fortalecimiento de los foros de discusión con los países con respecto a investigaciones activas.

Contó con la participación de Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Panamá, Perú y Uruguay. El Ministerio Público fue invitado a participar, constituyendo un hecho inédito en operaciones similares, ya que solo participan las fuerzas policiales.

### **iii. Operación Libertad**

Buscó visibilizar los delitos de explotación sexual a los que son sometidas mujeres, niñas y niños en la Provincia, así como también la explotación laboral infantil con fines de mendicidad. Fruto de las investigaciones realizadas a partir del trabajo proactivo del Ministerio Público y/o denuncias recibidas, se allanaron 14 lugares en donde se explotaba sexualmente a 17 mujeres y 6 menores niños, logrando detener a 4 personas.

### **iv. Operación Red Federal en Alerta**

Consistió en 70 allanamientos conjuntos y coordinados en distintas

provincias de la República Argentina, con el objetivo de desbaratar redes de transmisión y producción de material de abuso sexual infantil, operados desde distintos puntos del globo.

La investigación, de alcance federal, involucró objetivos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la provincia de Buenos Aires y en otras trece jurisdicciones provinciales.

#### **4.12. Asistencia a las Víctimas**

Durante el 2022, con el objeto de conocer las realidades de los diferentes departamentos judiciales de la provincia de Buenos Aires, en relación a la asistencia de personas víctimas, el Departamento de Asistencia a las Víctimas, Denuncias y Resolución Alternativa de Conflictos realizó un relevamiento y diagnóstico del estado de situación de los Centros de Asistencia a fin de fortalecer el trabajo que desarrollan aquellas oficinas en territorio y estandarizar procedimientos, afianzando el puente entre la víctima y el Ministerio Público Fiscal.

Algunos de los resultados que dicho relevamiento arrojó son la necesidad de fortalecer algunos ejes de trabajo planteados como prioritarios, a saber: unificar las pautas de registro de intervenciones; establecer criterios unificados para integrar plantas y brindar capacitaciones continuas.

La efectiva incorporación de la perspectiva de víctimas en el sistema de justicia requiere estrechar vínculos de cooperación en articulación interinstitucional interna y externa. Ello supone tres objetivos:

1- Incorporar la perspectiva de víctimas en todas las etapas del proceso y operadores del sistema de justicia.

2- Trabajar con las personas víctimas en la comprensión del proceso penal, sus dimensiones e implicancias.

3- Fortalecer continuamente a los operadores que diariamente trabajan en la atención de personas víctimas. En lo que hace a este punto, se ha dado inicio al diseño del Proyecto de “Cuidado a Cuidadores” para evitar el síndrome del desgaste profesional.

En ese sentido, en septiembre de 2022, se concretó el “Primer Encuentro Provincial de Referentes del CAV y funcionarios de Fiscalías Generales Departamentales”.

Asimismo, se diagramó un plan de cuatro Encuentros Regionales con visitas a cinco departamentos judiciales a los fines de desarrollar Mesas de Trabajo de temas puntuales en virtud de las conclusiones a las que se arribaran en los proyectos desplegados durante el año. El primero de ellos se realizó el 3 de noviembre contando con la presencia de los referentes departamentales de Azul, Bahía Blanca, Dolores y Necochea.

Es dable destacar que se concretó la incorporación del Departamento de Asistencia a las Víctimas, en representación de la Procuración General, en el Consejo Federal de Oficinas de Asistencia a la Víctima del Delito de la República Argentina.

#### **4.13. Estafas Digitales**

El operativo sobre estafas digitales realizado en el 2022, revela un verdadero trabajo colaborativo efectuado en materia de política criminal.

El primer Mega operativo sobre la materia, en virtud del cual se llevaron a cabo 70 allanamientos simultáneos en el marco de investigaciones de Ciberestafas que en conjunto generaron un perjuicio económico de más de cincuenta millones de pesos (\$ 50.000.000) y de dos millones de dólares (USD 2.000.000), teniendo como resultado 40 personas detenidas.

Los operativos se llevaron a cabo en las localidades de Trenque Lauquen, Vicente López, El Talar, Tigre, entre otras.

Asimismo, en virtud del trabajo coordinado, se logró desarticular en la localidad de Quilmes una granja clandestina de minado de criptomonedas, montada con cables eléctricos robados y consumo ilegal de energía eléctrica, para lo que se contó con la intervención de personal de AFIP.

Otro objetivo de importancia resultó el desbaratamiento de un laboratorio ilegal donde se falsificaban documentos de identidad, tarjetas de

crédito y tarjetas Naranja, en la localidad de San Martín.

Por su parte, la experiencia del Ministerio Público en la investigación de estas modalidades delictivas ha demostrado que resulta imprescindible el trabajo mancomunado con las entidades bancarias, a fin de poder obtener de manera eficaz y oportuna toda la información necesaria para entender la maniobra delictiva e impulsar la investigación.

A partir de los operativos llevados a cabo, se elaboró desde el Departamento de Ciberdelitos, en conjunto con diferentes áreas del Banco de la Provincia de Buenos Aires, un modelo de remisión de denuncias e información complementaria a las mismas, en los casos en los que se produce un perjuicio económico muy elevado, con la finalidad de optimizar los tiempos y contar con los datos necesarios.

En esta misma inteligencia, y en el marco de un Convenio de colaboración suscripto con Coelsa, se elaboró un canal de comunicación único con dicha institución a través del departamento de Ciberdelitos, que permite ir adecuando la forma en que los investigadores realizan los pedidos y que el organismo remite la información, ajustando el plazo oportuno y generando a futuro la posibilidad de ir automatizando el proceso.

Por otra parte, el Ministerio Público trabajó en la elaboración de las Guías interactivas de Investigación Digital, una importante herramienta, producto del trabajo de la red de referentes de investigación digital de la Provincia que ha sido coordinada por el Departamento de Ciber-

delitos y Tecnologías Aplicadas de la Procuración General.

Las Guías poseen un formato interactivo, intuitivo y de fácil acceso, y abordan la incorporación de evidencia digital al proceso, la guía de requerimientos de información a empresas, trabajo en fuentes conveniadas y abiertas -OSINT-, entre otras cuestiones.













El Gobierno Abierto como nuevo paradigma se vincula con los constantes procesos de innovación tecnológica y con las necesarias políticas tendientes a garantizar la apertura en la gestión de la cosa pública y a la materialización de mecanismos de participación ciudadana.

En las páginas de esta obra se intentará mostrar de un modo exhaustivo y analítico - tanto desde la conceptualización dogmática del instituto como desde los diversos antecedentes que lo contextualizan y expresan-, cómo el Ministerio Público de la Provincia de Buenos Aires ha instituido la metáfora del Gobierno Abierto desde 2017 a la fecha como uno de los ejes principales de su gestión.