



JUZGADO DE 1RA INSTANCIA EN LO PENAL CONTRAVENCIONAL Y DE FALTAS N°10 SECRETARIA N°19
FERNANDEZ, OFELIA SOBRE 248 - ABUSO DE AUTORIDAD E INCUMPLIMIENTO DE DEBERES DE FUNCIONARIO PÚBLICO

Número: IPP 275465/2022-0

CUIJ: IPP J-01-00275465-3/2022-0

Actuación Nro: 2229612/2022

MEDIDA CAUTELAR

No hace lugar a bloqueo de página web por inexistencia de delito

Buenos Aires, 18 de agosto de 2022.

ANTECEDENTES

El proceso tuvo inicio a partir de la denuncia realizada el día 18 de julio por María Florencia Arietto, donde puso en manifiesto que en fecha 12 de julio de 2022 tomó conocimiento mediante diversos portales de la creación de la Página Web “www.mapadelapolicia.com” impulsada por la Legisladora de la Ciudad, Sra. Ofelia Fernández, en conjunto con la Revista Crisis, CELS, el Grito del Sur, Asociación contra la Violencia Institucional (ACVI), Investigación Política y el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), cuyo objeto, entre otros, “*es crear un canal para denunciar hechos de violencia policial*”.

En lo sustancial, de la denuncia surge una crítica del contenido de la página, en tanto se señala que omite brindar información y recomendaciones idóneas respecto a los distintos canales institucionales dispuestos para la tramitación de denuncias por violencia policial. En particular, expone que el órgano competente para sustanciar este tipo de irregularidades, resulta ser la Oficina de Transparencia y Control Externo, órgano desconcentrado del Ministerio de Justicia y Seguridad de la Ciudad (faltas calificadas como graves en el régimen), o bien la misma Policía de la Ciudad (competente para investigar faltas leves y moderadas).

Señala entonces que el hecho de que la página remita a dependencias nacionales desconoce el carácter autónomo de la Ciudad. Califica como maliciosas esas omisiones y valora que dan cuenta de un desconocimiento por

parte de la legisladora Ofelia Fernández y de los grupos que la acompañan en este proyecto del marco normativo vigente.

La denunciante añade que lo que busca la página es obtener datos sensibles y privados, con meros fines estadísticos, afirmando que eso distorsiona los fines que anuncia el sitio web. Agrega que el dato estadístico podría ser obtenido utilizando las herramientas legales correspondientes, como ser un pedido de acceso a la información pública.

Refiere que los contenidos de la página, en particular en cuanto remite a notas de opinión, implica un ejercicio abusivo del derecho a la libertad de expresión.

Apoya su argumentación en las funciones que competen a la Oficina de Transparencia y Control Externo, con base a lo dispuesto por los arts. 36 y subsiguientes de la Ley CABA N° 5.688 y de los arts. 82 y cc. del Decreto N° 53/17; en particular, en lo atinente a la facultad de iniciar investigaciones administrativas de oficio cuando toma conocimiento por distintas vías de presuntos hechos irregulares, y al carácter secreto y reservado de las investigaciones para la protección del curso de la investigación penal y/o administrativa.

Sobre la base del art. 2 de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad, señala que la legisladora denunciada se arrogó competencias para una función administrativa que no tiene, al permitir que se denuncien hechos de violencia policial en el referido sitio web. Afirma que ello pone en crisis el sistema republicano de Gobierno y la división de poderes.

Además de apuntar las afectaciones que entiende derivadas de la alegada generación de un sistema alternativo de recepción de denuncias, y del riesgo de entorpecimiento de las investigaciones que podría generarse como consecuencia de la publicidad de los hechos de violencia policial, la denunciante afirma que la iniciativa produciría una estigmatización de la policía, generando una mayor sensación de inseguridad y fomentaría el incremento de las denuncias anónimas atentando contra el resultado de las investigaciones.

Sobre esta base argumental, la denunciante Arietto concluyó que la conducta de la legisladora Ofelia Fernández configura el delito de abuso de autoridad previsto por el art. 248 CP y solicitó se disponga el cese de la página web denunciada.

Aportó como elementos de prueba un video de la denunciada disponible en el sitio web www.mapadelapolicia.com, una captura de pantalla del sitio web, la versión Taquigráfica de Acta de la 34ª Sesión Ordinaria, de fecha 17 de noviembre de 2016, mediante la cual se ha votado en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la aprobación de la Ley Nro. 5688, incluyendo en su momento, el voto afirmativo del Bloque al cual pertenece la legisladora Fernández; así como también diapositivas donde se sintetiza la línea de argumentación desarrollada en el escrito de denuncia.

Con apoyo en dicha presentación, luego de formular su decreto de determinación de los hechos, la Fiscalía remitió el caso a este Juzgado el pasado 26 de julio con un pedido de clausura/bloqueo preventivo de la página web www.mapadelapolicia.com, en el marco de una causa cuyo objeto es determinar “(...) *la responsabilidad de la Sra. Ofelia Fernández DNI 42.565.625, en su carácter de Legisladora de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, por cuanto desde al menos el 12 de julio de 2022, vulneró los principios rectores de la Ley 5.688, específicamente sus artículos 38 y 39, al implementar de manera simultánea otro canal de recepción de denuncias a través de la página www.mapadelapolicia.com. La conducta descrita precedentemente encuadraría prima facie en el delito de abuso de autoridad previsto en el artículo 248 del Código Penal.*”

Concretamente, refirió que el fundamento normativo de la imputación está dado por la Ley 5.688 de esta Ciudad, en cuanto fija la competencia y funciones de la Oficina de Transparencia y Control Externo de la Policía de la Ciudad, que tiene entre sus principales tareas la recepción y tramitación de denuncias realizadas por la ciudadanía, como así también por cualquier integrante de la Policía de la Ciudad.

Asimismo, se apoyó en el art. 35 CCABA que asigna exclusivamente al Poder Ejecutivo la creación de un organismo encargado de elaborar los

lineamientos generales en materia de seguridad tendientes a llevar a cabo las tareas de control de la actuación policial, y en el art. 2 de la Ley de Procedimientos Administrativos de la Ciudad de Buenos Aires, en cuanto refiere: *“La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia. Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieran expresamente autorizadas; la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario o cuando el órgano inferior se halle investido de una especial competencia técnica”*.

La pretensión concreta de la Fiscalía, de acuerdo con los términos de su presentación, consiste en que se libre oficio a DONWEB (ex DATTATEC) DATTATEC.COM Hosting Solutions de Veroniza Irazoqui, de calle Buchanan 659, de la ciudad de Rosario, Provincia de Santa Fe, República Argentina (CUIT: 27-27115710-5. Email: info@donweb.com Tel. (0341) 4360555) a los efectos de ORDENAR LA CLAUSURA/BLOQUEO del dominio de internet www.mapapolicia.com, como así también la INHIBICION para transferirlo, debiendo además comunicar a esta sede judicial todo trámite afectado al dominio mencionado.

De igual manera, solicitó que se libre oficio al Director Nacional de Infraestructuras Críticas de la Información y Ciberseguridad del Ministerio de Modernización de la Nación para 6/8 Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ordenar se arbitren los mecanismos disponibles a los efectos de obtener el BLOQUEO de acceso a la página www.mapapolicia.com por medio de la empresa prestadora del servicio de hosting “WIX.com” con sede en Tel Aviv, Israel.

Finalmente, se libre oficio al Director del Ente Nacional de Comunicaciones a fin de que ordene a las empresas prestadoras de internet (ISP) inscriptas en ese organismo que procedan a BLOQUEAR el acceso al dominio www.mapapolicia.com al ámbito de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y en caso de no contar con la tecnología que permita esa limitación territorial

parcial, procedan a la restricción de manera total a fin de hacer cesar la comisión de la conducta delictiva que hace al objeto de la investigación. A su vez, en cumplimiento de la Ley 25.690 deberá imponerse en la misma orden al Ente Nacional de Comunicaciones que ejerza control sobre la verificación del cumplimiento total y completo de la medida e informe a la Fiscalía en el plazo de 72 horas la implementación de la orden impartida.

Como fundamento de la solicitud, la Fiscalía indicó que las medidas resultan necesarias a los fines de hacer cesar los efectos del delito, dado que la vigencia de la prestación de esta página implica su continuidad.

Refirió que, al no tratarse de un canal formal de recepción de denuncias, la vigencia de la página podría generar un entorpecimiento de las investigaciones judiciales en curso, como así también de las actuaciones administrativas que versen sobre el mismo objeto. Apoya su pretensión en las previsiones del art. 97 CPP y del art. 23 CP.

Por su parte, el día 12 de agosto la defensora particular de la acusada, María del Carmen Verdú, se presentó espontáneamente en el expediente, y solicitó el rechazo de las medidas.

Tras repasar los objetivos y criterios del proyecto colectivo denunciado, refirió que su defendida formaba parte del mismo en su calidad de ciudadana y militante política, más allá de su carácter de Diputada de la Ciudad de Buenos Aires.

Señaló que esta iniciativa comunica información que debería ser pública y accesible, sirviendo como contralor para mejorar el funcionamiento de las instituciones democráticas, con apoyo en el derecho a la libertad de expresión (arts. 12 y 13 CCABA) y el principio de transparencia previsto por el art. 9.3 Ley 5.688.

Además, alegó en relación a la impertinencia de la medida, señalando que la iniciativa es respaldada por organizaciones y asociaciones dedicadas a la defensa de derechos humanos, y que el segmento impugnado en la denuncia no se trata de un canal alternativo para la recepción de denuncias contra personal de cualquier fuerza de seguridad en el ámbito de la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires, sino de un espacio para que las personas que se sienten violentadas puedan compartir sus vivencias, al solo efecto visibilizar el abuso policial, para fortalecer las redes de cuidado ciudadano.

Apuntó que el propio “Formulario” aclara que *“no implica automáticamente ninguna presentación institucional”*, y que, *“En el caso de que quieras hacer una denuncia legal luego de llenar este formulario, podemos recomendarte cómo proceder”*.

Citó una serie de ejemplos del tipo de respuestas que se envía a las personas que completan el referido formulario, a fin de ilustrar que no existe afectación alguna de la competencia excluyente de organismos oficiales.

Indicó también que la página contiene otra sección “Recursos” en la que los casos, constan los datos de contacto y sitios oficiales de cada organismo estatal donde se pueden presentar las denuncias formales, con una síntesis de su competencia específica.

Luego de repasar el contenido de la página, y de aportar una serie de indicadores y datos referidos al accionar de la Policía de la Ciudad, afirmó que no se advierte la violación de norma alguna, sino el “Mapa de la Policía” es un sitio web que sólo pone a disposición de la ciudadanía, de manera ordenada, información que se encuentra dispersa y es difícil de ubicar en los sitios oficiales; que a cada paso indica que toda denuncia formal debe ser canalizada a los organismos oficiales pertinentes, brindando sus datos públicos de contacto, y, por lo demás, reproduce información generada por organismos y organizaciones de DDHH y antirrepresivas, como CELS o CORREPI, que ya están publicadas por sus autores.

Concluyó entonces que la medida cautelar solicitada no es más que una solicitud de censura sobre un sitio web destinado a la visibilización y concientización de un problema público y sobre un asunto de interés social, lo que se encuentra expresamente prohibido por nuestro bloque de constitucionalidad.

Consecuentemente, en atención a la alegada inexistencia de todo delito y de lesividad alguna en la actividad de la página, solicitó el rechazo de la petición a estudio.

ARGUMENTOS

Tal como la propia Fiscalía lo ha señalado en su escrito, el presupuesto necesario para el examen de la procedencia de cualquier medida cautelar está dado por el análisis de la posible existencia de un delito.

Cabe recordar la doctrina general de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en materia de medidas cautelares, que enseña, por un lado, que todo sujeto que pretenda la tutela anticipada proveniente de una medida cautelar debe acreditar la existencia de verosimilitud en el derecho invocado y el peligro irreparable en la demora, ya que resulta exigible que se evidencien fehacientemente las razones que justifican resoluciones de esa naturaleza (*Fallos*, 329:4161 y 5160, entre otros), así como aquella otra que resalta que los recaudos de viabilidad de las medidas precautorias deben ser ponderados con especial prudencia cuando una decisión favorable altera el estado de hecho o de derecho existente al momento de su dictado y configura un anticipo de jurisdicción respecto del fallo final de la causa (*Fallos*, 329:3464 y 4161; 330:2186 y 4076).

Consecuentemente, teniendo en cuenta el alcance del objeto de la imputación trazada por el Ministerio Público Fiscal a partir de la denuncia formulada por María Florencia Arietto el pasado 18 de julio, corresponde que pase a examinar si que existen elementos probatorios que permitan atribuir a Ofelia Fernández, con el grado de probabilidad y provisoriedad de esta etapa inicial del proceso, el delito de abuso de autoridad, previsto por el art. 248 CP.

Esta figura tipifica un delito contra la administración pública, y define tres modalidades comisivas: *i.* dictar resoluciones u órdenes contrarias a la Constitución o a las leyes; *ii.* ejecutar las órdenes, pese a ser contrarias al orden normativo, y *iii.* no ejecutar las leyes cuyo cumplimiento incumbe al/la funcionario/a.

El elemento esencial que caracteriza el contenido de la ilicitud, en los tres supuestos, radica en el uso abusivo o arbitrario de la función pública, que es utilizada como instrumento para violar la Constitución o las leyes (CREUS, Carlos: *“Delitos contra la Administración Pública”*, Ed. Astra, Buenos Aires, 1981, pág.187; SOLER, Sebastián, *“Derecho Penal Argentino”*, T. V, TEA, Buenos Aires, 1996, pág.180, NUÑEZ, Ricardo C. *“Tratado de Derecho Penal”*, T. V, vol. II, Córdoba, 1992, pág. 72).

Pues bien, para analizar la posibilidad de atribuir a la denunciada la posible comisión de este delito en alguna de sus modalidades comisivas, resulta necesario que me remita a los elementos probatorios aportados por la Fiscalía, esto es, el contenido de la denuncia formulada por Arietto y la propia página web <https://www.mapadelapolicia.com/>, que constituye la base probatoria de la denuncia.

(a) De la presentación de la página web denunciada (apartado *“Nosotrxs”-“quiénes somos”*) surge que *“[e]l Mapa de la Policía es una herramienta de cuidados ciudadanos para contrarrestar los abusos policiales y la violencia institucional. Surge en un contexto de creciente deterioro social y en una ciudad donde los organismos de control no cumplen su función de supervisar a las fuerzas de seguridad. Nuestra iniciativa parte de una intuición clave: democratizar la información es hoy un arma fundamental para enfrentar la crueldad de los poderes. Somos una red de personas y organizaciones que queremos construir estrategias novedosas de lucha por los derechos humanos”* (el destacado pertenece al original).

Surge también que la iniciativa es apoyada por la legisladora de la Ciudad denunciada, Ofelia Fernández, junto con revista CRISIS (<https://revistacrisis.com.ar/>), EdIPo (<https://revistacrisis.com.ar/autores/equipo-de-investigacion-politica-edipo>), MTE (<https://mteargentina.org.ar/>), CELS (<https://violenciapolicial.org.ar/>), ACVI (<https://www.acvi.org.ar/>) y EL GRITO DEL SUR (<https://elgritodelsur.com.ar/>).

Al acceder a la sección “*Mapa*”, se despliega un mapa de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde se pueden visualizar las 15 comunas, con el desagregado de todos los barrios que las integran.

Esta sección aporta información de las autoridades, direcciones físicas, teléfonos de contacto, y describe los límites territoriales de la jurisdicción de las distintas comisarías vecinales y comunales (aquí un ejemplo: <https://www.mapadelapolicia.com/copia-de-comuna-14>).

Si se accede a la sección “*Cómo funciona la Policía de la Ciudad*”, se puede visualizar una breve reseña en la que se hace alusión al marco normativo que creó la Policía de la Ciudad, con expresa referencia a la Ley 5.688/16 sancionada en 2016, a la estructura orgánica y funcional de la Policía, a las autoridades de las que depende, y la forma en que se organiza (<https://www.mapadelapolicia.com/copia-de-expedientes-1>).

Luego, la página contiene un segmento titulado “*Quiénes son los Jefes de la Fuerza*”, que remite a un organigrama institucional detallado de la Policía de Ciudad, desde la Jefatura de Gobierno, pasando por el Ministerio de Justicia y Seguridad, Jefatura y Subjefatura de la Policía, las distintas Superintendencias, y sus respectivas Direcciones, Departamentos y Divisiones (<https://www.mapadelapolicia.com/jefatura>).

Por otra parte, en la sección “*Casos de Gatillo Fácil*” se accede a un mapa de la Ciudad desagregado que, sobre la base de información públicamente disponible, aporta información sobre casos de gatillo fácil en las distintas comunas de la Ciudad (<https://www.mapadelapolicia.com/gatillo-facil>).

Las fichas referidas a cada hecho contienen el nombre de las víctimas, su edad, fecha del hecho, su geolocalización, el nombre de policías involucradas, barrio en el que tuvo lugar, síntesis del caso y enlace a la fuente de la información pública donde la noticia se encuentra publicada (por ejemplo: <https://www.mapadelapolicia.com/copia-de-comuna-8>).

Contiene también un segmento de “*Investigaciones*” en la que aparecen publicados una serie de informes alusivos a la temática de la violencia

institucional en la Ciudad de Buenos Aires, junto con los datos de sus respectivas autoras/es (<https://www.mapadelapolicia.com/investigaciones>).

La página también incluye una sección denominada “*Recursos*” que apunta una serie de recomendaciones para enfrentar la violencia policial (<https://www.mapadelapolicia.com/recursos>). En este segmento, se define la violencia policial y aporta información específicamente dirigida a vendedores en espacios públicos (<https://www.mapadelapolicia.com/vendedores>); recursos para migrantes (<https://www.mapadelapolicia.com/migrantes>); indicaciones sobre los canales institucionales para realizar denuncias por violencia de género si no la toman en una comisaría (<https://www.mapadelapolicia.com/nometomanladenuncia>); recomendaciones sobre qué hacer ante una detención policial (<https://www.mapadelapolicia.com/guiabasica>), sobre filmaciones del accionar policial (<https://www.mapadelapolicia.com/comofilmar>) y sobre cómo enfrentar la represión de la protesta social (<https://www.mapadelapolicia.com/copia-de-como-filmar-1>).

Dentro de la misma solapa, figura el subsegmento “*Recursos institucionales*” (<https://www.mapadelapolicia.com/comodenunciar>), donde aparecen especificados los canales de denuncia institucionales disponibles, tanto en el ámbito nacional como local: Secretaría de Derechos Humanos dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación; Secretaría Letrada contra la Violencia Institucional; Centros de Acceso a la Justicia (CAJ); Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO); Procuraduría de Violencia Institucional (PROCUVIN); Defensoría del Pueblo de la Ciudad; y Ministerio Público Fiscal de la Ciudad; todos ellos con sus respectivos datos y enlaces.

Finalmente, hay un apartado que aparece rotulado como “*Denunciá*” (<https://www.mapadelapolicia.com/recurso>), del cual emerge un aviso que indica “**QUIERO DENUNCIAR UN HECHO DE VIOLENCIA POLICIAL. ACLARACIONES IMPORTANTES.** *El objetivo de este registro es visibilizar el abuso policial, para fortalecer las redes de cuidado ciudadano. Pero no implica automáticamente ninguna presentación institucional. En el caso de que quieras hacer una denuncia legal luego de llenar este formulario, podemos*

recomendarte cómo proceder. Te pedimos información de contacto, para verificar los hechos. Por eso nos vamos a comunicar con vos, por el canal que elijas. Si querés, podés mantener el anonimato. Y solo publicaremos la fuente, en el caso de que vos nos autorices.”

Al aceptar esa advertencia, la página redirecciona a un formulario estandarizado (<https://www.mapadelapolicia.com/denuncia>), cuya parte final propone marcar las opciones deseadas, entre las que se encuentran las siguientes alternativas: *“quiero visibilizar la situación de violencia institucional”* y/o *“quiero denunciar legalmente”*.

De igual modo, el formulario exige aceptar los términos y condiciones de uso, a través del cual las personas usuarias deben autorizar de manera voluntaria, previa, explícita, informada e inequívoca al Mapa de la Policía para tratar sus datos personales de acuerdo con su Política de Tratamiento de Datos Personales, que aparece allí explicada (<https://www.mapadelapolicia.com/t%C3%A9rminos-y-condiciones>).

La página web denunciada también direcciona a las cuentas en redes sociales de la iniciativa, en Instagram (<https://www.instagram.com/mapadelapolicia/>), Facebook (<https://www.facebook.com/mapadelapolicia>) y Twitter (<https://twitter.com/mapadelapolicia>). De las referidas cuentas surgen las siguientes descripciones: *“[e]l mapa es una herramienta moderna de construcción de ciudadanía, orientada a la promoción de derechos humanos de las personas que habitan o visitan la Ciudad de Buenos Aires”*; *“[r]ed de cuidados contra la violencia policial en la Ciudad de Buenos Aires”*; *“[r]ed de cuidado ciudadano para contrarrestar la violencia policial en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”*.

(b) Luego de haber revisado minuciosamente el contenido de la página, considero que carece de sustento el señalamiento realizado en la denuncia, en cuanto a que la iniciativa plasmada en el *“Mapa de la Policía”* implique la implementación de un canal de recepción de denuncias que vulnere los principios de la Ley CABA N° 5.688; particularmente, sus artículos 38 y 39; el Decreto N° 53/17; o cualquier otra norma y/o disposición constitucional.

La iniciativa no está orientada a desplazar la actuación de los organismos judiciales que detentan la competencia constitucional para investigar y juzgar presuntos delitos y/o contravenciones cometidas por funcionarios/as policiales, ni tampoco a sustituir la actuación de los organismos administrativos que han sido normativamente instituidos para sustanciar actuaciones administrativas respecto de los/as funcionarios/as policiales denunciados/as.

Las advertencias que contiene el propio sitio web son claras en cuanto a que el objetivo del registro es “(...) *visibilizar el abuso policial, para fortalecer las redes de cuidado ciudadano, pero no implica automáticamente ninguna presentación institucional*” (el destacado forma parte del original).

Cómo se apuntó previamente, el formulario de denuncia da cuenta de modo suficientemente llano que “[e]n el caso de que quieras hacer una denuncia legal luego de llenar este formulario, podemos recomendarte cómo proceder. Te pedimos información de contacto, para verificar los hechos. Por eso nos vamos a comunicar con vos, por el canal que elijas. Si querés, podés mantener el anonimato. Y solo publicaremos la fuente, en el caso de que vos nos autorices”.

En este marco, carece de sustento el señalamiento realizado por la denunciante de que la web -que ha sido desarrollada por actores particularmente interesados en la prevención, visibilización y denuncia de hechos de violencia institucional- tenga *idoneidad objetiva* para constituir un canal de recepción de denuncias que de algún modo busque sustituir y/o reemplazar los canales oficiales y/o institucionales vigentes.

De igual modo, al contrario de lo que surge de la denuncia, la iniciativa tampoco tiene idoneidad para generar confusión en la ciudadanía en relación a cuáles son los canales de denuncia institucionales vigentes, ni “*desinformar al ciudadano con información falsa y/o errónea*”: la propia página redirecciona a los/as usuarios/as a los sitios web y físicos pertinentes -concentrando en un único sitio datos e información pública que se encuentra dispersa en distintas páginas oficiales-, e incluso ofrece canales de asistencia y acompañamiento para la formulación de las denuncias legales, a la par de que ofrece una

herramienta orientada simplemente a visibilizar hechos de violencia institucional.

No podemos ignorar que el temor que genera a la ciudadanía denunciar formalmente esta clase de hechos se debe principalmente a la falta de confianza en el funcionamiento de las instituciones públicas, lo que conforma una gran “*cifra negra*” de criminalidad, que dificulta la adopción de políticas públicas adecuadas para la prevención y sanción de la violencia institucional, sobre todo en nuestra región.

Otros motivos que generan la cifra negra de hechos no denunciados son las bajas expectativas en relación a los resultados de la denuncia, y el temor a quedar expuestos a eventuales represalias. La falta de confianza de los ciudadanos en el sistema de justicia penal es una barrera además para proporcionar información que podría ser útil para la investigación y en consecuencia de resolución de los delitos.

En este contexto, la publicidad de los datos vinculados con asuntos de interés públicos, más aún si es consentida por las personas afectadas, tiene la potencialidad de contribuir a completar la información de los organismos públicos, proporcionando una estimación de los delitos no denunciados y aportando una herramienta de diagnóstico para evaluar el vínculo entre la ciudadanía y el sistema de seguridad pública.¹

Para seguir, no resulta razonable la posición de la denunciante cuando afirma que el hecho de que la página remita a dependencias nacionales, además de vincular con canales de denuncia propios de la Ciudad como la página oficial del Ministerio Público Fiscal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (<https://mpfciudad.gob.ar/>), o la Defensoría del Pueblo de la Ciudad, constituya o implique una violación de las leyes locales o denote desconocimiento por parte de la denunciada Fernández de las normas de la Ciudad.

¹ Dado el objeto limitado de esta decisión, para profundizar el concepto relativo a la utilidad de contabilizar y considerar delitos que no son reportados a las autoridades competentes, ver a la “Encuesta Nacional de Victimización 2017”, que se encuentra disponible en <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/env2017.pdf>.

Sobre todo cuando, a pesar del tiempo transcurrido desde el reconocimiento del carácter autónomo de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la reforma constitucional de 1994; de las sucesivas leyes de transferencia de competencias penales para investigar y juzgar delitos cometidos en territorio de la Ciudad (Ley Nacional N° 25.752 y Ley CABA N° 597; Ley Nacional 26.357 y Ley CABA N° 2.257; Ley Nacional N° 26.702 y Ley CABA N° 5.935); e incluso de los lineamientos establecidos por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los precedentes “CORRALES” (*Fallos*, 338:1517), “NISMAN” (*Fallos*, 339: 1342), “BAZÁN” (*Fallos*, 342:509), paradójicamente, la competencia jurisdiccional de nuestra Ciudad todavía no es plena, y continúa siendo absorbida por la denominada Justicia Nacional en lo Criminal y Correccional, en los casos en que la imputación versa sobre determinados delitos que no han sido formalmente transferidos a la Ciudad.²

Con esto, si alguna confusión pudiera caberle a la ciudadanía en general -extensible incluso a muchos profesionales del derecho- en relación a qué tribunales u organismos están llamados a juzgar y/o investigar determinada clase de delitos, y consecuentemente, ante quién correspondería realizar una determinada denuncia, la responsabilidad por ese estado de cosas sería atribuible a las autoridades públicas que tienen una deuda con la autonomía de la Ciudad hace casi 28 años, antes que a una legisladora de la Ciudad que tiene 22 años, o a las organizaciones y asociaciones de derechos humanos con las que milita.

² Así, a título *ilustrativo*, a pesar de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha reiterado en sucesivas ocasiones su carácter “*meramente transitorio*”, fue la Justicia Criminal y Correccional, la que intervino, entre otros casos, en la condena del policía de la Ciudad por el crimen de un **matrimonio en Parque Avellaneda**; la que actualmente interviene por el crimen de **Lucas González**, donde serán enjuiciados¹⁴ policías de la Ciudad; la que dictó sentencia condenatoria por la tentativa de homicidio de **Lucas Cabello** respecto de un oficial de la ex Policía Metropolitana; y la que dictó sentencia condenatoria para el policía de la Ciudad que asesinó a **Cristian Toledo**. Ver [Violencia institucional | Fiscales.gob.ar](https://www.fiscales.gob.ar/).

Para seguir, resulta también desacertada la aseveración de que la iniciativa busca sustituir las funciones de la “Oficina de Transparencia y Control Externo de la Policía de la Ciudad”, definida por el Título VIII, Libro I de la Ley CABA N° 5.688 (arts. 34 a 40).

Mientras que esa Oficina es la encargada de sustanciar sumarios administrativos y, en caso de corresponder, de proponer al Ministerio de Seguridad sanciones disciplinarias a aplicar, la red denunciada únicamente está orientada a recopilar y visibilizar datos referidos a la actuación de funcionarios/as y organismos públicos, sin asumir de propia mano ninguna clase de función formal de persecución legal contra los sujetos denunciados.

Inclusive, como señalé previamente, el propio sitio web, en la sección que explica el funcionamiento de la Policía de la Ciudad, contiene una reseña del marco normativo que creó la Policía de la Ciudad, con expresa referencia a la Ley CABA N° 5.688, a la estructura orgánica y funcional de la Policía, a las autoridades de las que depende, a la forma en que se organiza y, en particular, en su parte final se señala que “[e]ntre los principales beneficios que hacen de la normativa porteña (5688/16) una de las más progresistas del país, se encuentra la creación de la **Oficina de Transparencia y Control Externo Policial**. Habitualmente el área de Asuntos Internos es la encargada de investigar y sancionar a los policías que hayan incurrido en faltas o delitos, siendo una entidad dependiente de la propia Policía. En el caso que nos ocupa, dicha Oficina se inscribe en el ámbito del Ministerio de Seguridad, bajo el mando de las autoridades políticas. Sin embargo, [un informe publicado en julio de 2021 por la Defensoría del Pueblo, recomienda “transparentar las tareas desarrolladas por la Oficina de Transparencia y Control Externo de la Policía de la Ciudad y de la Dirección General de Control del Desempeño Profesional, de modo que permita el acceso de la ciudadanía a las acciones que ambas realizan”.](#) Y distintos organismos de Derechos Humanos aseguran que su funcionamiento no es el más adecuado” (<https://www.mapadelapolicia.com/copia-de-expedientes-1>). El destacado ha sido agregado.

Por último, cabe agregar que las abstractas y genéricas alusiones relativas al riesgo que representa la iniciativa en lo cuanto al tratamiento de los datos de los denunciantes, cabe señalar que las personas que decidan completar el formulario respectivo, deben aceptar una serie de términos y condiciones (<https://www.mapadelapolicia.com/t%C3%A9rminos-y-condiciones>), que se someten a las previsiones normativas y constitucionales para el tratamiento de los datos personales, específicamente el artículo 43, párrafo tercero de la Constitución Nacional y la Ley 25.326 de Datos Personales.

Todo ello, sin perjuicio de que la herramienta también garantiza el derecho de las personas denunciantes de preservar su identidad: de un lado, el formulario no exige de modo obligatorio la carga de los datos de identificación del punto “*IV. Información de contacto*”; de otro lado, en las advertencias emergentes del formulario surge expresamente que “[s]i querés, podés mantener el anonimato. Y solo publicaremos la fuente, en el caso de que vos nos autorices”.

Estos últimos contenidos terminan de desarticular los señalamientos de la denuncia, sobre cuya base se ha pretendido atribuir a Ofelia Fernández la presunta comisión de un delito que resulta objetiva y subjetivamente inexistente, en la medida que no se viola con la iniciativa ninguna ley ni disposición constitucional, ni por acción, ni por omisión.

A lo expuesto se suma que carece de fundamento el señalamiento dirigido contra Ofelia Fernández por la posible comisión de un delito especial en su calidad de funcionaria pública -concretamente, el delito de abuso de autoridad-, cuando la iniciativa denunciada ha sido co-creada entre múltiples actores sociales, y se encuentra respaldada por un colectivo de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones sociales y medios de comunicación que cuentan con una amplia trayectoria en la defensa de los derechos humanos -en particular, en materia de formación de ciudadanía, prevención y denuncia de hechos de violencia institucional-.

Cabe recordar que para la tipificación del delito de abuso de autoridad es necesario que la persona señalada como autor/a revista la especial condición de

funcionario/a público/a, y que además actúe en el ejercicio de ese rol, realizando los actos funcionales de dictar o ejecutar una resolución o una orden contrarios a las constituciones o a las leyes, o bien, mediante la omisión de ejecutarlas.

En la medida que la actuación individual de la acusada no implicó el ejercicio de atribuciones dentro del marco funcional que los arts. 80, 81 y 82 CCABA confieren a los legisladores de la Ciudad, ni tampoco emitió y/o ejecutó ninguna orden y/o resolución, ni omitió su cumplimiento, la pretendida aplicación de esta figura especial queda descartada de plano.

Tampoco cabría entender a los hechos dentro de ninguna otra figura penal, en tanto la iniciativa se inscribe dentro del *ejercicio legítimo* del derecho de la ciudadanía de *participar en todos los asuntos de interés público*: en el caso, a través de la sistematización de *información pública* relativa al funcionamiento de la Policía de la Ciudad, con el objetivo de ejercer un *control ciudadano* sobre hechos de violencia institucional, sobre la actividad policial y, del mismo modo, sobre la respuesta institucional en relación a esta clase de hechos.

Concluyo entonces que no hay mérito sustantivo para avanzar con el caso.

La existencia de la herramienta cuyo bloqueo ha sido requerido no implica la comisión de ningún delito. No constituye un canal formal de recepción de denuncias legales que sustituya, reemplace y/o simule de alguna forma los canales institucionales y formales previstos legalmente.

Tampoco crea un sistema paralelo de denuncias que se superponga con la finalidad y espíritu de la Ley CABA N° 5.688 ni del Decreto 53/17, dado que constituye una iniciativa de participación ciudadana para la denuncia y prevención de ilícitos que impliquen violencia institucional.

Menos aún, se puede sostener razonablemente que una iniciativa orientada a revelar y publicar información pública, a partir del aporte voluntario, libre e informado que decidan realizar las personas damnificadas o eventuales testigos, pueda de algún modo comprometer investigaciones judiciales y/o actuaciones administrativas referidas a hechos de violencia institucional, sino que la finalidad es precisamente la contraria: contribuir al mejor y más eficaz

seguimiento de esta clase de ilícitos, y favorecer el mejor funcionamiento de la institución policial.

(c) Sólo resta señalar que la especulación en relación a la existencia de eventuales riesgos y/o efectos colaterales no deseados de una herramienta claramente orientada a la promoción y defensa de derechos, o el simple desacuerdo político en torno a la pertinencia y utilidad de la medida, mal podría justificar la pretensión de que se proceda al bloqueo de un proyecto que ha sido co-creado por múltiples actores de la sociedad civil con una finalidad manifiestamente democrática, porque implicaría un hecho de censura previa violatorio del derecho a la libertad de expresión y del correlativo derecho de acceso a la información pública, todo lo cual se encuentra vedado por el art. 13.2 CADH y 19.2 PIDCyP y por el art. 12 CCABA.

La posibilidad de acceder a datos públicos mediante los mecanismos previstos por el Título VII de la Ley CABA N° 5.688, dentro del marco general previsto por la Ley CABA N° 104 de Acceso a la Información Pública, no agota la posibilidad de que la ciudadanía desarrolle iniciativas alternativas de acceso y de control ciudadano.

Muy por el contrario, el artículo 17 y subsiguientes de esa Ley convocan a quienes ejercemos funciones públicas, para cumplir con niveles democráticos de transparencia y rendición de cuentas, a que debemos buscar iniciativas de *transparencia activa* que faciliten la búsqueda y el acceso a la información pública sin esperar a que sea requerida mediante un pedido de acceso.

Como lo vengo señalando, el derecho de acceso a la información pública se encuentra consagrado en los principales instrumentos internacionales de Derechos Humanos, incorporados a la Constitución a través del art. 75 inc. 22 CN.

De igual manera, el acceso a la información pública es una herramienta indispensable para el ejercicio del derecho a la libertad de pensamiento y expresión, necesaria derivación de la forma republicana de gobierno, y constituye una garantía implícita a través del art. 33 CN, que en el orden constitucional local se encuentra prevista por el art. 12 CCABA.

Los hechos que motivaron la denuncia se encuentran enmarcados y amparados por el derecho constitucional a la libertad de expresión, y se orientan a mejorar el funcionamiento de las agencias estatales dedicadas a la represión y prevención del delito, a partir del aporte de la ciudadanía, por lo que implica un aporte en términos democráticos, que puede ser eventualmente aprovechado para la adopción de políticas públicas orientadas a reducir los hechos de violencia institucional.

Esto viene en consonancia con lo que dispone el art. 34 CCABA, cuando establece que “[e]l Gobierno de la Ciudad coadyuva a la seguridad ciudadana desarrollando estrategias y políticas multidisciplinarias de prevención del delito y la violencia, diseñando y facilitando los canales de participación ciudadana”.

Estos principios constitucionales básicos son incluso receptados por la propia Ley CABA N° 5.688, cuyo art. 9 dispone que “[e]l Sistema Integral de Seguridad Pública y el diseño de políticas públicas en la materia en la Ciudad de Buenos Aires adopta los siguientes principios rectores: (...) 3. Participación ciudadana: promoviendo la integración con la comunidad y la participación de los ciudadanos y las organizaciones civiles con las autoridades encargadas de la seguridad en cada una de las comunas en el diagnóstico y la propuesta de estrategias y políticas en materia de seguridad (...) 5. Transparencia: implementando mecanismos eficaces, eficientes y ágiles en los procesos y procedimientos que tengan por objeto tutelar y proteger la seguridad pública.”

En conclusión, en la medida que el sitio web <https://www.mapadelpolicia.com/> tiende a la defensa y promoción de derechos individuales, como de otros bienes jurídicos supraindividuales vinculados con el regular funcionamiento de la administración pública y la legalidad de los actos de las personas encargadas de ejercer la función pública, mal podría implicar al mismo tiempo la comisión de un delito contra los aludidos bienes jurídicos.

Deviene entonces improcedente la medida cautelar pretendida por la parte, lo que impone su rechazo. En atención al estado del proceso, corresponde remitir el caso en devolución a la Fiscalía.

Por los motivos expresados, **DECIDO:**

1. RECHAZAR la solicitud de la Fiscalía de que se proceda a la clausura/bloqueo preventivo de la página web <https://www.mapadelapolicia.com/> (arts. 33 y 75 inc. 22 CN; 13.2 CADH; 19.2 PIDCyP; art. 12 CCABA; Ley CABA N° 5.688; arts. 12 y 34 CCABA).

2. NOTIFICAR a las partes y remitir el caso en devolución a la Fiscalía.

PALABRAS CLAVE: resolucion_interlocutoria bloqueo_acceso_al_dominio no_hace_lugar



Poder Judicial
Ciudad de Buenos Aires