



UNIVERSIDAD EMPRESARIAL SIGLO 21

ABOGACIA

SEMINARIO FINAL

EI ACCESO A LA INFORMACIÓN PUBLICA: SOLIDOS ESTANDARES DE LA CORTE ANTE LA AUSENCIA DE UNA LEY. Derechos Civiles c/ EN PAMI - (Dto. 1172/03) s/ amparo Ley N° 16.986. CSJN, Provincia de Buenos Aires. 2012.

Apellido y Nombre: Salomoni Leonardo Andrés

Legajo: VABG 48842

DNI: 36.185.368

Tutor: Bustos Carlos Isidro

Año 2019



Sumario: I. Introducción. II. Plataforma fáctica, Historia Procesal y Resolución. III. Ratio Decidendi. IV. El Acceso a la Información en la Argentina: Concepto y Antecedentes. V Postura del Autor. VI Conclusiones. VII. Referencias

I. **Introducción**

El Acceso a la Información Pública tuvo en nuestro país décadas de escaso desarrollo doctrinal y jurisprudencial. Sin embargo, en los últimos años ha logrado irrumpir para instalarse definitivamente en la agenda pública.

En los últimos tiempos, las demandas políticas y sociales han obligado al Estado a realizar avances en materia de calidad institucional, es decir, la sanción de una Ley de Acceso a la Información Pública. Es por ello que, en primer lugar, abordaré la sentencia en autos "Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (Dto. 1172/03) s/ amparo Ley N° 16.986", a fin de identificar cuáles son los argumentos que establece el tribunal sobre esta temática ya que estos gran cobran relevancia al ser el primer caso de acceso a información pública en la historia judicial argentina en llegar a esa instancia.

El presente trabajo pretende analizar el problema jurídico de tipo lingüístico que presenta el fallo, para luego analizar las normativas que regularon el derecho de acceso a la información pública hasta la creación de la actual Ley de Derecho de acceso a la información pública. Finalmente, se identificará sus antecedentes históricos, como así también los estándares de la Corte Suprema ante la ausencia de ley nacional.

La elección de este fallo se da en base a un interés tanto particular como general, en relación al acceso a la información pública, derecho que todo ciudadano debe tener a la hora de solicitar y querer ponerse en conocimiento de todo tipo de información que contenga “todos los datos que generan, obtienen, transforman, controlan o cuidan los organismos del Estado y empresas indicadas” en la Ley 25.275 de Acceso a la Información Pública.

Es una herramienta fundamental a la hora de tener conocimiento por parte de toda persona en la manera que sus funcionarios y representantes públicos desempeñan el ejercicio de sus tareas, más aún dentro de un Gobierno Representativo, Republicano y Federal como es el nuestro.

Nos encontramos ante un problema jurídico de lingüística en donde, el juez se encarga de determinar el sentido de la formulación normativa a pesar de que haya una cierta oscuridad en



una determinada expresión lingüística que compone a la norma en sí. En este caso en particular, el problema se da en la última de las posibilidades enunciadas anteriormente ya que la textura abierta del lenguaje da cuenta de que todos los términos presentan, en mayor o menor medida, algún grado de indeterminación, aunque sea potencialmente. Como afirman Moreso y Vilajosana (2004) “el desconocimiento que tenemos de las propiedades que puedan llegar a tener en el futuro los objetos, hace posible esa vaguedad potencial” (p. 155).

Debido a la indeterminación expresa que surge del Decreto 1172/2003 en su Art 2, el ámbito de aplicación, expresa que el presente Reglamento General es de aplicación en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional.

Es decir que, las disposiciones del presente son aplicables a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional.

PAMI sostiene que el mismo no se le es aplicable basado en 2 fundamentos: Por un lado, sostiene que el Decreto N°1.172/03 que regula el Acceso a la Información Pública, no le es aplicable pues se refiere específicamente a las instituciones que forman parte del Estado, lo que no es su caso, en función de su naturaleza jurídica. Por el otro, destaca que no fue mencionado expresamente en la disposición como uno de los sujetos obligados.

A pesar de los fundamentos de la demandada, los cuales afirmaban que no se encontraban expresamente incluidos en el ámbito de aplicación del decreto en cuestión, el tribunal establece que el mismo le era aplicable en forma supletoria.

Claramente en el primer párrafo del Art. 2 del decreto citado en donde se puede ver esta indeterminación lingüística a la que PAMI hace referencia a la hora de decir que no se encuentra obligado a brindar la información que la parte actora solicita al presentar el amparo.

II. Premisa Fáctica, Historia Procesal y Decisión del Tribunal

En este proceso, una asociación civil basándose en el Art. 43 de la CN, promueve acción de amparo en contra de PAMI con el objeto de que la misma haga entrega de determinada información relacionada al presupuesto y sobre todo detallar el gasto que dicho organismo había realizado en publicidad durante el año 2009.



En primera instancia, se hace lugar a la acción de amparo condenando a PAMI a hacer entrega de la información solicitada por parte de la actora basándose en que dicha institución se encontraba dentro de las disposiciones del Artículo 2, Anexo VII, del Decreto N° 1.172/03.

En contra de esta decisión, PAMI interpone recurso de apelación fundamentando en que la acción de amparo no constituía la vía idónea para el tratamiento de la cuestión planteada y en la inaplicabilidad del Decreto N° 1.172/03, toda vez que no formaba parte del Estado Nacional y ostentaba personalidad jurídica e individualidad financiera legalmente diferenciada de este último. La Sala IV la Cámara Nacional de Apelaciones rechazó el recurso de apelación y confirmó el pronunciamiento apelado.

En contra de este pronunciamiento, PAMI opone recurso extraordinario de fs. 204/225 que fue concedido fs. 263. basándose en 2 argumentos: Por un lado, sostiene que el Decreto N° 1.172/03 que regula el "Acceso a la Información Pública" no le es aplicable pues se refiere específicamente a las instituciones que forman parte del Estado, lo que no es su caso, en función de su naturaleza jurídica. Por el otro, destaca que no fue mencionado expresamente en la disposición como uno de los sujetos obligados. En consecuencia, no se encuentra obligado a brindar la información solicitada.

Planteada la controversia en estos términos, el recurso extraordinario resulta procedente pues la recurrente funda su derecho en la interpretación de una norma de carácter federal, es decir el decreto 1172/03, por la que no se encontraría obligado brindar la información solicitada, la decisión recurrida, ha sido contraria tanto esa interpretación de la ley como al derecho que en ella se apoya (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48).

El Tribunal expone que corresponde resolver en sentido adverso la parte recurrente. En efecto, el alcance dado la legislación federal que menciona el fallo apelado para exigir al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados Pensionados que brinde la información solicitada por la asociación actora relativa al presupuesto en concepto de publicidad oficial de dicho organismo resulta razonable deriva del derecho de acceso la información pública que tiene todo ciudadano de conformidad con los artículos 10, 14, 16, 31, 32, 33 Y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional. Asimismo, idéntico razonamiento merece el alcance supletorio que el tribunal de alzada le otorgó al decreto 1172/03 respecto del PAMI con fundamento en la



importancia relevancia de los intereses públicos gestionados en la indudable interrelación de este último con el Estado Nacional.

En la especie el deber de información exigido por los jueces de la causa no tiene fundamento en la naturaleza jurídica de la institución, pues la decisión impugnada con cita de precedentes de este Tribunal no discute la calidad no estatal del PAMI. El que consideró aplicable el decreto 1172/03 en forma supletoria porque la información solicitada es pública, así como son públicos los intereses que el demandado desarrolla.

Frente a ello, los Jueces resuelven hacer lugar a la acción de amparo condenando a PAMI a brindar la información solicitada por la actora se ajusta a lo establecido por la legislación citada, tanto nacional como internacional, y que la negativa por parte de la demandada de brindar la información se traduce en un acto arbitrario e ilegal el cual puede ser subsanado a través de la acción de amparo intentada. En relación a esto se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia.

III. Ratio Decidendi de la Sentencia

En este punto se pretende diferenciar los argumentos doctrinarios y jurisprudenciales de los que realiza el juez o tribunal: En cuanto a los argumentos jurídicos, se hace lugar al amparo solicitado por la actora condenando a la entrega de la información pedida en base a que PAMI se encontraba comprendida en las disposiciones del Artículo 2, Anexo VII, del Decreto N° 1.172/03 y contra esta decisión la demandada interpone recurso de apelación alegando que la acción de amparo no era la vía adecuada para tratar la cuestión planteada y que al no formar parte del Estado Nacional contando con personalidad jurídica e indeterminación financiera diferenciada del Estado no le era aplicable el Decreto N° 1.172/03

La sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal rechaza este recurso confirmando el pronunciamiento apelado estableciendo que la información que se pedía era pública y si bien PAMI no se encontraba incluido dentro de la aplicación del decreto en cuestión el mismo le era aplicable de forma supletoria.

La cámara basándose en el Art. 2 del anexo VII del decreto N° 1.172/03, estableció que el mismo se aplica a aquellas organizaciones privadas que hayan recibido cualquier tipo de aporte por parte de algún sector público nacional por lo cual no era posible que se excluya del ámbito de



aplicación de forma supletoria al PAMI debido a que efectivamente había recibido financiación por parte del Estado Nacional.

La corte establece que el alcance de la legislación (Decreto N° 1.172/03) a través de la cual se exige al PAMI brindar la información resulta válido ya que el mismo deriva de la aplicación de los Artículos 10, 14, 16, 31, 32, 33 y 75, inciso 22, de la Constitución Nac. Y a su vez esta legislación tiene un alcance supletorio fundándose en la importancia de la información y de los intereses públicos que gestiona y en la relación que este ente lleva con el Estado Nacional.

La decisión de los jueces de hacer lugar a esta acción de amparo intentada por la actora tiene su fundamento en lo previsto en los Artículos 14, 16 y 33, 41, 42 y 43 de la Constitución Nacional y a la jurisprudencia internacional reseñada y la actitud del PAMI al negarla o brindarla de forma incompleta resulta un acto arbitrario e ilegal el cual puede ser subsanado a través de la intentada acción de amparo. Por lo tanto, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia recurrida.

Los fundamentos de lo que se valen los jueces para apoyar su postura refieren a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos -al igual que la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos- ha desprendido del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión consagrado en el Artículo 13 de la Convención, el derecho al acceso a la información, ya que dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción.

IV. El Acceso a la Información en la Argentina. Concepto y Antecedentes

Durante considerable tiempo, en nuestro país, la publicidad de los actos de gobierno tuvo una concepción muy restringida en comparación a las pautas y condiciones que actualmente se entienden necesarias y forman parte del derecho de acceso a la información.

Tal es así que, el derecho a la información pública tuvo su primer reconocimiento por la Corte Suprema de Justicia en el fallo de la Asociación de Derechos Civiles contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados en el año 2012.



Para el 2014, la CSJN tiene nuevamente la oportunidad de pronunciarse ante este derecho en la causa de CIPPEC con el M°. de Desarrollo Social de la Nación. Para su fundamento, la Corte se remite al precedente fallo citado anteriormente, reconoce y da lugar a la petición de la actora mediante el reconocimiento expreso de su derecho al acceso a la información, ordenando al Estado Nacional a brindar la información íntegra requerida por CIPPEC. Sumándome a la postura, adhiero que el Estado está obligado a establecer una cultura de transparencia, a actuar con la debida diligencia en la promoción del acceso a la información, identificar los a quienes deben proveer la información y prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores. La importancia en citar estos fallos radica en sentar base a la preocupación problemática del acceso a la información pública que se atravesó en Argentina. No cabe duda que, ambas sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación fijaron estándares rigurosos que delimitan los márgenes del debate parlamentario sobre acceso a información pública. A partir de los fallos “ADC” y “CIPPEC”, el Congreso de la Nación no podrá desconocer los lineamientos señalados por la Corte para el diseño de una ley de acceso a información pública. (Herrero, 2014, pág. 1).

Es decir que, hasta esta instancia, el derecho se encontraba ejercido mediante la invocación de normas constitucionales y jurisprudenciales. Fundamentalmente bajo la normativa del Decreto 1172/03. Hasta aquí, es inevitable reconocer que la falta de una ley nacional de acceso a la información pública que respete de los estándares internacionales vulnera nuestros principios republicanos y también derechos humanos que exigen contar con información adecuada para su plena vigencia. Contar con el Decreto 1172/03 no alcanzaría como mecanismos indispensables para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a solicitar información.

Coincidiendo con la postura que expresa Herrero (2014), plantea:

Estos dos fallos son relevantes ya que demuestran la preocupación de la Corte Suprema por la violación sistemática por parte del gobierno nacional a brindar información y así garantizar el ejercicio efectivo de un derecho humano fundamental. No es casualidad que ya haya resuelto cuatro casos sobre el tema en menos de 24 meses. La insistencia del tribunal denota no solo la existencia de numerosos procesos judiciales en trámite en la materia sino la persistencia de una decisión política del gobierno de retacear información pública. (p. 2)



De acuerdo a Basterra (2018), señala que fue así que, hasta lograr su promulgación el derecho a la información pública, recoge sólidos antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales del orden nacional, provincial, convencional-internacional y comparado.

Entiendo que ambas reseñas indican una evolución jurisprudencial lograda hasta el momento. Es aquí que, el derecho a la información pública comenzó a posicionarse en la agenda política, con mirada hacia la transparencia e integridad del Estado Nacional.

V. *Postura*

El análisis del fallo mencionado cobra suma relevancia ya que, de alguna manera, representa y demuestra la preocupación de la Corte Suprema en abordar de manera inmediata, la violación sistemática por parte del gobierno nacional a brindar información y así garantizar el ejercicio efectivo de un derecho humano fundamental.

Es decir que, asiento con la insistencia y persistencia del tribunal en la necesidad de una decisión política del gobierno en tratar la información pública ya que, los fallos denotan la existencia de numerosos procesos judiciales en trámite en la materia.

En otras palabras, el operar del Poder Ejecutivo Nacional que impedía de carácter sistemático acceder a información pública, facultaba la vulneración de un derecho humano esencial y, por lo tanto, se forjaba a la inmediata reparación, o al menos un pronunciamiento contundente por parte del poder judicial.

No cabe duda que, el mencionado fallo contiene estándares decisivos que han delimitado y servidos como parámetros sopesados en el proceso de gestación de la Ley de Acceso a la Información Pública. Estos estándares, ha sido utilizado por el máximo tribunal de la nación, como vehículos indispensables para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a solicitar información y han solventado razonablemente los fundamentos para la resolución.

Desde el plano constitucional, el artículo 30 no admite duda respecto a la *Legitimación Pasiva*, reconocido como el principio que parte de la idea que el Estado debe asegurar la provisión de información por parte de todas sus dependencias y organismos, en todas las integrantes del poder público. De esta manera, la Corte hace referencia a una sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que estableció que al regular y fiscalizar las instituciones que ejercen funciones públicas, los Estados deben tener en cuenta tanto a las entidades públicas como privadas que ejercen dichas funciones.



En cuanto a la *Legitimación activa*, la Corte enfatizó que el caso “Claude Reyes” fortalece como estándar internacional la idea de que el derecho corresponde a toda persona, es decir que la legitimidad activa es amplia y se la otorga a la persona como titular del derecho, salvo los casos de restricción. Es decir que, el tribunal reconoció el derecho alegado por la oportuna asociación actora y ordenó el otorgamiento de la información solicitada al confirmar las sentencias recurridas por el Estado.

Asimismo, el Tribunal observó en cuanto al *Sistema de restricciones*, es decir, a la necesidad de definir un sistema limitado de restricciones o excepciones. Es por ello que sostiene que existe una presunción de que toda información es accesible, aunque “sujeta a un sistema restringido de excepciones”.

En cuanto a la *Protección judicial del derecho*, que involucra y resalta la necesidad de que toda ley debe contar con un recurso judicial que asegure el acceso a la información en caso que ésta sea denegada. En este punto, el tribunal resalta la existencia de obligaciones en cabeza del Estado para asegurar el efectivo ejercicio del derecho a la información. Así, recordó que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos estableció la necesidad de que exista un recurso sencillo, rápido y efectivo para determinar si se produjo una violación al derecho de quien solicita información y, en su caso, ordene al órgano correspondiente la entrega de la información.

Sabiendo que el *Principio de máxima divulgación* consiste en la presunción de que toda la información en poder de un órgano público deberá poder ser difundida, para fundamentarlo, el tribunal se apoya en el párrafo de la Corte Interamericana, que refiere al concepto que en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones.

En definitiva, considero de suma importancia recalcar aquí estos estándares, ya que representan mínimos de razonabilidad del tribunal y que, además, respetan los lineamientos Constitucionales y Tratados Internacionales incorporados como criterios que dan base a los derechos de acceso a la información pública.

VI. Conclusiones



Argentina ha transitado a lo largos de estos años un camino de suma importancia para tornar efectivo el Derecho de Acceso a la Información Pública. No hay dudas que, la sentencia de autos “Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (Dto. 1172/03) s/ amparo Ley Nº 16.986”, logró sentar precedentes hasta conseguir centrar la atención en la necesidad imperiosa de que se sancione una ley de acceso a la información pública.

Destaco el fundamento de la Corte en reconocer la importancia de este derecho para la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que los afectan y para la promoción de la transparencia en la actividad estatal, definiendo a la información como “el oxígeno de la democracia”.

Es por ello que, el tribunal ha resuelto el conflicto de derecho generado y aprovechó la oportunidad para recordarle a la entidad política la necesidad de contar con una ley que garantice el ejercicio del derecho en cuestión. Dicha ley, debía ser acorde a ciertos estándares que surgen de la jurisprudencia de la Corte, del sistema Interamericano de Derechos Humanos y de diversos tratados de derechos humanos suscritos por la Argentina.

De este modo, contar con la ley específica y respetuosa de los estándares internacionales en la materia que regule el derecho de acceso a la información para los tres poderes del Estado, es importante porque constituye el instrumento jurídico que hace operativo el derecho, marca sus alcances y límites, reduciendo la discrecionalidad del Estado en el manejo de la información (Pérez, 2016).

Como se ha señalado, una brecha parece haberse abierto y a partir de allí, comenzaran a surgir los reclamos de apertura, de transparencia en la gestión, de rendición de cuentas, participación en la elaboración de políticas estatales y responsabilidad por el uso de los recursos públicos, como así también la evaluación y control ciudadanos de los resultados gubernamentales.

De esta manera, se han puesto de manifiesto la preocupación relación a la problemática del acceso a la información pública en nuestro país y por ello, ha llevado al Poder Ejecutivo Nacional a impulsar políticas de transparencia y gobierno abierto, hasta lograr la sanción de la ley 27.275, logrando fortalecer la democracia otorgando una herramienta concreta de transparencia y publicidad de los actos de gobierno, representando una absoluta valoración por parte de los ciudadanos respecto el desempeño de los gobernantes.



VIII. Bibliografía

Doctrina

- Bastera, M. (2018). La ley 27.275 de acceso a la información pública. Una deuda saldada. *Revista de derecho público N°1*- Rubinzal Culzoni, 11-42.
- Herrero Á. (2014) *¿La Corte Suprema perdió la paciencia? Los novedosos estándares judiciales que condicionan el debate legislativo sobre una Ley Acceso a Información Pública*. Laboratorio de Políticas Públicas. Buenos Aires
- Moreso, J. y Vilajosana, J. (2004). *Introducción a la teoría del derecho*. Madrid, Marcial Pons. Recuperado de: <https://siglo21.instructure.com/courses/4682/pages/modelo-de-caso#lectural>
- Pérez A. (2016). *Ley de acceso a la información Pública comentada*. Publicación de la Secretaría de Asuntos Políticos e Institucionales Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina.

Legislación

- Constitución Nacional de la República Argentina.
- Poder Ejecutivo de la República Argentina. Decreto 1172/03. Mejora de la Calidad de la Democracia y de sus Instituciones. Consultado en marzo 2012. Recuperado de: <http://infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm>
- Senado Y Cámara De Diputados de la Provincia de Buenos Aires. Ley 12.475. Derecho de Acceso a todos los documentos administrativos. Habeas Data. Consultado en noviembre 2012. Recuperado de: http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/DIJL_buscaid.php?var=924

Jurisprudencia

- Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Claude Reyes y otros vs. Chile”. Sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, Nro. 151.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación. "Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (Dto. 1172/03) s/ amparo Ley N° 16.986". Expte. A. 917. XLVI. 04/12/2012.



- Corte Suprema de Justicia de la Nación. “CIPPEC c/ EN – M° de Desarrollo Social- Dcto 1172 s/amparo Ley 16986”. 26/03/2014. Recuperado 03-06-19 de <http://www.jconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta>