



SEMINARIO FINAL DE ABOGACÍA: Modelo de Caso

Derecho de Acceso a la Información Pública.

“Feuillassier Enrique Luis c/ Estado Nacional - INDEC - amparo ley 16.986” (2019),

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

María Soledad Farina Sanz

Legajo: VABG78547

D.N.I: 37.924.195

Tutora: Mirna Lozano Bosch

Año 2020.

Sumario: I) Introducción. II) Plataforma fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal. III) Análisis de la *ratio decidendi*. IV) Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales. V) Reflexiones finales y postura de la autora. VI) Referencias.

I) Introducción.

El acceso a la información pública por parte de los ciudadanos constituye un derecho fundamental en un gobierno republicano como el nuestro, siendo facultad de todos los argentinos el conocer sobre los diversos actos de gobierno de los distintos órganos estatales, a los fines de participar activamente de los asuntos públicos, como así también juzgar la correcta actuación de los mismos (Díaz Cafferata, 2009).

Efectuando un análisis histórico sobre la aplicación y reconocimiento del derecho en estudio en la Argentina, se puede concluir que aún al día de hoy existen numerosos obstáculos impuestos por los órganos estatales en cuanto al acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

En muchos casos, tales obstáculos se fundan en la falta de legitimación activa, en la falta de justificación de interés legítimo o en el carácter de reservada de la información solicitada, siendo todos ellos argumentos que claramente atentan contra el ordenamiento jurídico y las pautas por él establecidas para el ejercicio de nuestros derechos.

Así, y en base a dicha problemática, resulta de importancia el estudio acabado de las normas y principios que rigen en nuestro ordenamiento jurídico para el reconocimiento del derecho al acceso a la información pública, delimitando las potestades de los ciudadanos al ejercer el mismo, como así también las posiciones y/o decisiones tomadas por los diversos poderes del Estado para reconocer o denegar el efectivo ejercicio del derecho bajo estudio.

Al respecto, es dable destacar que, si bien la Constitución Nacional Argentina no recepta explícitamente el derecho de acceso a la información pública, sí lo hace implícitamente a través de los arts. 1, 14, 33 y 75 inc. 22), ratificando a través de éste último los diversos Tratados Internacionales que regulan el sindicado derecho.

Por su parte, la Ley Nacional N° 27.275 garantiza el acceso a la información pública a todos los ciudadanos argentinos, determinando en su Art. 1 los principios rectores de la materia, los cuales sirven de directrices generales para regular en qué casos y bajo qué

condiciones una persona puede solicitar a un órgano del Estado información sobre algún acto de gobierno y éste no puede negarse a permitir el acceso a la misma.

También, dicho cuerpo normativo regula quiénes son los sujetos activos legitimados para ejercer el derecho regulado, y los sujetos pasivos obligados a brindar la información solicitada por los particulares, exceptuando algunas situaciones en las que puede negarse dicho acceso por razones de interés público, basado en el carácter de confidencial de dicha información.

Entonces, el derecho a la información pública se presenta como un mecanismo de control ciudadano y puede utilizarse como una herramienta esencial tanto para la apertura y la transparencia del Estado, como para el mejoramiento de las instituciones democráticas. Este derecho es entendido como aquel que goza todo ciudadano de requerir y obtener información que se encuentra en poder de los órganos públicos, sin necesidad de justificar las razones de su solicitud; representando para la sociedad una oportunidad para mejorar la calidad de las decisiones del Estado y para propiciar una gestión transparente, recuperando así, la credibilidad en el funcionamiento de las instituciones públicas y mejorando la participación ciudadana en los diversos actos públicos (Sbriz, 2012).

Adentrándonos en el análisis pormenorizado del fallo “Feuillassier Enrique Luis c/ Estado Nacional - INDEC - amparo ley 16.986”, podemos concluir que el problema jurídico que debió sortear la Cámara de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal Sala V al entender en la causa es de carácter axiológico.

Ello, toda vez que se observa una colisión de principios y reglas pertenecientes al instituto de acceso a la información pública, ya que, por un lado, se pondera la transparencia de la gestión pública y la publicidad de los actos de gobierno y, por otro lado, se establecen una serie de excepciones de las que el Estado puede valerse para justificar la negativa de brindar a los ciudadanos el acceso a diversos actos de gobierno, tales como los citados por la demandada en el fallo bajo análisis, esto es, inc. b) y c) de la Ley 27.275.

Al respecto, es dable destacar las palabras de Robert Alexy (2010), quien sostiene que, en el caso de la aplicación y justificación de derechos, la ponderación y prioridad cobra gran relevancia, dependiendo si los mismos son concedidos por reglas o principios. De tal forma, existen algunos derechos constitucionales que brindan a la administración pública herramientas para limitar el ejercicio de los mismos; pero, por otro lado, existen principios

que no se encuentran delimitados, sino que deberían optimizarse, dado que los mismos son mandatos de optimización que deben ejecutarse teniendo en cuenta las posibilidades fácticas y jurídicas.

De ello, se puede extraer que el Tribunal de Alzada debió armonizar las reglas y principios en juego, ponderando la facultad del actor de acceder a la información pública solicitada, sin que ello produjera agravio alguno al Estado o a sus instituciones.

En la presente nota a fallo se abordará el problema jurídico planteado ut supra, efectuando en primer lugar una síntesis de la historia procesal y decisión del Tribunal, para luego analizar la ratio decidendi, y concluir con la opinión de autor y reflexiones finales.

II) Plataforma fáctica, historia procesal y decisión del Tribunal.

El caso de marras se originó en virtud de la presentación efectuada por el Sr. Enrique Luis Feuillassier, ante el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (en adelante INDEC), requiriendo los datos relativos “al mes disponible del año 2017 del Índice de Precios al Consumidor en el Gran Buenos Aires, base diciembre año 2015, metodología 19”.

Particularmente, el solicitante requirió la entrega de: I) listado completo de las variedades que componen la canasta del IPC GBA; II) especificación de cada una de ellas; III) ponderaciones implícitas, es decir, ponderaciones actualizadas para cada una de las variedades del IPC GBA; IV) precios promedio por tipo de lugar de compra (negocios tradicionales/supermercados) para cada una de las variedades; V) ponderaciones por tipo de lugar de compra (negocios tradicionales/supermercados) para cada una de las variedades y; VI) precios promedio para cada una de las variedades sin grupo (con ponderación cero en supermercados)

En su exposición aclaró que, si bien el organismo demandado, en el Informe Técnico N° 39, comunicó lo correspondiente al rubro “Alimentos y bebidas”, la apertura que ahora solicitaba era respecto de los restantes rubros que componen el índice de precios, esto es: “indumentaria”, “vivienda y servicios básicos”, “equipamiento y mantenimiento del hogar”, “atención médica y gastos para la salud”, “transporte y comunicaciones”, “esparcimiento”, “educación y bienes” y “servicios”.

Respecto a ello, el Director Técnico del INDEC respondió que la información solicitada no podía ser suministrada, fundando ello en que se encontraba amparada en los

incisos b) y c) del art. 8 de la Ley N° 27.275, los que rezan: "...b) información que pudiera poner en peligro el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario; c) secretos industriales, comerciales, financieros, científicos, técnicos o tecnológicos, cuya revelación pudiera perjudicar el nivel de competitividad o lesionar los intereses del sujeto obligado..." (Ley Nacional N° 27.275, 2016).

También, fundó su negativa en el secreto estadístico, refiriendo además que lo peticionado "violaría principios y recomendaciones internacionales tales como las establecidas por la Comisión Económica Europea respecto a la elaboración de estadísticas oficiales"

Luego, expuso que "los resultados del IPC se utilizan para el cálculo del coeficiente de actualización de bonos indexados por CER y que tener acceso a la información que forma parte de esa construcción permitiría llevar a cabo acciones para afectar de forma directa o indirecta los precios que intervienen en su cálculo y así afectar la medición del CER; dando así una operación estratégica en operaciones que podrían afectar el normal funcionamiento del mercado financiero". Agregó que, en el caso de brindarle la información, podrían afectarse sus intereses "ya que se trata de información sensible para el cálculo de los índices que produce el instituto, siendo su función fundamental la realización de las estadísticas establecidas en la Ley N° 17.622"

Ante la negativa del organismo gubernamental, Feuillassier interpuso acción de amparo ante el Tribunal competente, a los fines de lograr su cometido.

La jueza de primera instancia rechazó el amparo interpuesto, fundando ello en que la información solicitada implicaría una amplia apertura del IPC GBA, lo que conllevaría a una eventual manipulación o alteración de la información.

Contra dicha resolución, el actor interpuso recurso de apelación.

Finalmente, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal – Sala V, en un fallo unánime resolvió hacer lugar al amparo interpuesto por el demandante y ordenó al INDEC a brindar la información requerida.

III) Análisis de la *ratio decidendi*.

Para así decidir, el Tribunal de Alzada, abordó el problema jurídico resaltando en primer término que las excepciones autorizadas por la Ley Nacional N° 27.275 son de

interpretación restrictiva, por lo que de ningún modo autoriza a los sujetos pasivos alcanzados por la normativa, a denegar el acceso a la información pública de los ciudadanos por el sólo hecho de calificar la información solicitada como sensible o secreta.

De este modo, la Cámara destacó que el demandado se limitó a contestar que no era posible brindar los datos requeridos por el actor, amparándose en excepciones contempladas en el art. 8 de la mentada ley, introduciendo así hipótesis conjeturales, sin brindar fundamentos de forma satisfactoria; agregando que el INDEC publicó información respecto del rubro “alimentos y bebidas” en el mismo nivel de detalle que el accionante solicitó respecto de los demás rubros, no encontrándose así justificado por qué la publicación de la información requerida podría conllevar un peligro para el correcto funcionamiento del sistema financiero o bancario, o lesionar los intereses del órgano estatal; ni tampoco justificó por qué podría efectuarse una manipulación de la información solicitada por el actor y no ocurría lo mismo respecto de la información ya ampliamente publicada.

Por todo ello, el Tribunal interviniente entendió que la respuesta del INDEC no encuadraba dentro de las excepciones autorizadas por la norma nacional, priorizando el derecho de acceso a la información pública por parte del actor, en armonía con los principios de transparencia y máxima divulgación, máximo acceso, apertura, alcance limitado de las excepciones, e in dubio pro petitor, entre otros, reconocidos por la sindicada ley; ello, por sobre las excepciones autorizadas por el mismo cuerpo legal, logrando así una solución armónica y superadora del problema jurídico presente en el caso de marras.

IV) Análisis conceptual, antecedentes doctrinarios y jurisprudenciales.

En cuanto al derecho bajo estudio, el Instituto Nacional de Derechos Humanos de la República de Chile (2012) enseña que:

No siempre el acceso a la información fue entendido como un derecho autónomo que debía ser garantizado por el Estado. Los Estados han comenzado a consagrar y garantizar este derecho al entender que, como manifestación de la libertad de expresión, constituía una herramienta de participación y control sobre la gestión estatal. En la medida que la libertad de expresión incluye el buscar, recibir y difundir información, se entiende que

el acceso a la información pública no es otra cosa que buscar y recibir información de manos del Estado, de manera que tal ejercicio debe estar protegido por las garantías propias de todo derecho fundamental (P.6).

Al respecto, el Dr. Del Rosso (2013) nos enseña que un Estado de Derecho como la Argentina, donde se adoptó la forma representativa, republicana y federal de gobierno, no debería contar con información cuyo acceso pueda ser vedado. Ello, toda vez que la restricción al acceso de la misma importaría una violación al derecho de los ciudadanos de participar de los asuntos públicos y poder ejercer el debido control sobre ellos; destacando que el Estado, como persona jurídica pública, tiene el deber de asegurar a los ciudadanos el bienestar general, y propender al bien común.

De lo que viene dicho, es dable resaltar las palabras del Dr. Sbriz (2012): “El fundamento teórico para acceder libremente a la información se basa en su naturaleza pública. Se trata de información relevante a la vida y a las decisiones que afectan a la comunidad en su conjunto” (P.342).

Sin perjuicio de ello, es dable destacar que, como todo derecho fundamental, el acceso a la información pública no es absoluto, sino que reconoce limitaciones, pero las mismas no deben convertirse en la regla general. Así, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010) explica que las excepciones reconocidas para denegar el acceso al sindicado derecho, deben ser interpretadas de manera restrictiva, y en caso de duda, siempre debe estarse a favor de la transparencia y pleno acceso. Toda limitación al derecho de buscar, recibir y divulgar información, deben estar previamente establecidas por ley, y su determinación debe ser lo suficientemente clara y precisa para no otorgar un excesivo nivel de discrecionalidad a los funcionarios que tienen en su poder la información cuya divulgación se solicita.

En otro orden de ideas, corresponde señalar que la jurisprudencia de nuestro país también ha evolucionado a lo largo del tiempo en el acogimiento favorable del derecho fundamental bajo análisis. Así, se destaca que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha dejado sentado que, tal como lo indica su nombre, se trata de información de carácter público, lo que significa que no pertenece al Estado, sino que es del pueblo argentino. Por ello, sólo se requiere como condición para solicitar el acceso a dicha información, el integrar la

comunidad argentina, sin necesidad de explicar ni justificar la solicitud. Si así fuera, se estarían implementando trabas de carácter netamente formal que quitarían el sentido de decretar las políticas de transparencia y garantías en el acceso a la información pública. (C.S.J.N., "CIPPEC c/ EN - MO Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986", 2014)

En idéntico sentido, nuestro máximo Tribunal a nivel Nacional ha expuesto que aun cuando quien recurre no posea naturaleza estatal, dados los intereses públicos involucrados, la denegatoria del acceso a la información solicitada se presenta como un acto arbitrario e ilegítimo dentro de una sociedad que se jacta de ser democrática, siempre que se trate de información que haga a la transparencia y publicidad de la gestión de gobierno, restringiendo así derechos que son reconocidos a cualquier ciudadano (C.S.J.N. "Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986", 04/12/2012).

Respecto a la interpretación restrictiva de las excepciones de las que pueden valerse los sujetos pasivos obligados por la ley, la C.S.J.N. estableció: “los sujetos obligados solo pueden rechazar un requerimiento de información si exponen, describen y demuestran de manera detallada los elementos y las razones por las cuales su entrega resulta susceptible de ocasionar un daño al fin legítimamente protegido” (C.S.J.N., “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”, 10/11/2015).

V) Reflexiones finales y postura de la autora.

A lo largo del presente trabajo se efectuó un análisis sobre la importancia del derecho al acceso a la información pública y la evolución sobre el acogimiento positivo de dicho derecho fundamental.

Así, en base a las consideraciones vertidas ut supra, puede observarse que en los últimos años el reconocimiento del derecho bajo estudio ha crecido enormemente en nuestro país, sobre todo a partir de la sanción de la Ley 27.275, la cual estableció los lineamientos generales de aplicación del mismo.

En el caso particular analizado, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal – Sala V, debió llevar a cabo una ponderación de los principios y reglas en juego, efectuando un equilibrio entre el derecho del actor de acceder a la

información que se encontraba en poder del INDEC, con la actividad desarrollada por dicho organismo y la protección de los datos “sensibles” que éste elabora.

Ahora bien, luego de estudiar acabadamente los argumentos esgrimidos por cada una de las partes, el Tribunal interviniente concluyó que la escueta respuesta brindada por el INDEC negando el acceso a la información solicitada por Feuillassier era infundada, toda vez que no se explicaba por qué el brindar dichos datos podía significar una manipulación y/o distorsión de la información, mientras que no ocurría lo mismo con otros rubros que el mismo organismo había dado a conocer anteriormente.

Así, se puede concluir que la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal logró sortear el problema jurídico de carácter axiológico detectado en el caso particular, fallando a favor del actor y resaltando, en consonancia con la jurisprudencia sentada por nuestro máximo Tribunal Nacional, que toda excepción autorizada por la norma aplicable es de interpretación restrictiva, y de ningún modo puede significar el brindar a los diversos poderes del Estado un poder discrecional para negar el acceso a la información que se encuentra en sus manos.

De lo que viene dicho, quien suscribe la presente nota a fallo, adhiere a la decisión arribada por el Tribunal de Alzada, toda vez que, como se ha destacado a lo largo del desarrollo del presente, en materia de acceso a la información pública toda restricción al ejercicio de dicho derecho debe ser interpretado de manera restrictiva. Ello deriva de uno de los principios rectores de la materia: “alcance limitado de las excepciones”, el que establece, según la Ley 27.275 (2016), que los límites al sindicado derecho “deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esta ley, y formulados en términos claros y precisos, quedando la responsabilidad de demostrar la validez de cualquier restricción al acceso a la información a cargo del sujeto al que se le requiere la información”.

Además, conforme los parámetros sentados por vasta jurisprudencia y doctrina nacional e internacional, es importante recordar que la información pública, como su nombre lo indica, tiene carácter público, es decir, pertenece al pueblo argentino y no al Estado, no pudiendo éste escudarse en que la misma es secreta para negarse a brindar los datos requeridos por los ciudadanos.

Por todo lo expuesto, puede concluirse que, de haber resuelto lo contrario, el Tribunal que entendió en el caso de marras habría vulnerado un derecho fundamental reconocido a

todos los ciudadanos, no sólo por normas nacionales sino también por diversos tratados internacionales a los que Argentina les otorgó rango constitucional.

Finalmente, cabe resaltar que, sin perjuicio del amplio reconocimiento del derecho de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos logrado en los últimos años por diversos Tribunales, aún queda un largo camino por recorrer en cuanto a su pleno acogimiento positivo; ello, ya que todavía existen numerosas trabas impuestas por los diversos órganos estatales a brindar la información requerida por los sujetos activos amparados por la normativa aplicable, transgrediendo así uno de los principios fundamentales que rigen el derecho en cuestión, esto es, la transparencia de la gestión pública.

VI) Referencias.

Alexy, R. (2010), Derecho y razón práctica, *Revista Científica General José María Córdova* vol. 12 núm. 14.

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal – Sala V
“Feuillassier Enrique Luis c/ Estado Nacional - INDEC - amparo ley 16.986”,
27/12/2019.

C.S.J.N. "Asociación Derechos Civiles c/ EN PAMI (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986",
Fallos 335:2393, 04/12/2012.

C.S.J.N. "CIPPEC c/ EN - MO Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986", Fallos
337:256, 26/03/2014.

C.S.J.N., “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F. S.A. s/ amparo por mora”, Fallos 338:1258,
10/11/2015.

Del Rosso S. (2013), El derecho de acceso a la información pública en los estándares del Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, *Revista Rap Núm. 419*, pp. 103-112.

Díaz Cafferata S. (2009), El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley, *Revista de la Facultad de Derecho de la U.B.A. Núm. 86*, pp. 151-185.

Instituto Nacional de Derechos Humanos (2012), *Derechos Humanos y Acceso a la Información Pública*, (1a ed.), Santiago de Chile. Recuperado de <https://searchlibrary.ohchr.org//search?ln=en&p=ACCESO+A+LA+INFORMACION+PUBLICA&f=&c=CORE+Collection&c=HRET+Collection&c=General+Collection&c=UDHR+Translation+Collection&c=UDHR+Collection&c=Voting>

Ley Nacional N° 27.275, 14/09/2016, Derecho al Acceso a la Información Pública, B.O. 29/09/2016, N° 33472, p. 1.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010) *El Derecho de Acceso a la Información en el marco jurídico Interamericano*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/ACCESO%20A%20LA%20INFORMACION%20FINAL%20CON%20PORTADA.pdf>

Sbriz E. (2012), Transparencia y acceso a la información pública, *Revista Rap Núm. 403*, pp. 341-352.