



LOS COLEGIOS PROFESIONALES Y SU OBLIGACIÓN DE BRINDAR
INFORMACIÓN

Temática: Derecho de Acceso a la Información Pública

Tribunal: Cámara Contencioso Administrativa Federal, Sala III. Causa N. ° 28.786/2015

“Mihura Estrada, Ricardo y otros c Colegio Público de Abogados de la Capital Federal
s/ amparo ley 16.986”

Año de resolución: 2016

MEDINA DORA LEONOR

DNI N°: 11.514.708

CARRERA: ABOGACIA

SEMINARIO FINAL DE GRADUACIÓN

TUTOR: NICOLÁS COCCA

Sumario. I- Introducción. II- Motivos que originaron la causa. III - Reconstrucción de la ratio decidendi. IV- Antecedentes doctrinarios. Reconocimiento jurisprudencial del DAIP y su legislación actual. VI - Opinión de la autora. VII Conclusión. VIII- Listado bibliográfico

I- Introducción

El objeto del presente trabajo es analizar a través del caso concreto llevado ante la Cámara Contencioso Administrativa Federal, Sala III. “Mihura Estrada, Ricardo y otros c Colegio Público de Abogados de la Capital Federal s/ amparo ley 16.986”¹, el Derecho de acceso a la información pública (en adelante DAIP), el cual se encuentra sustentado en los principios de transparencia y de máxima divulgación, entre otros.

Este derecho que cuenta con reconocimiento tanto nacional como internacional, permite que cualquier habitante pueda solicitar toda la información que crea conveniente no solo sobre los actos de gobierno sino de entidades públicas o privadas que desarrollen actividades de interés público.

Parafraseando a Gelli, M. A. (2006) tras la sanción de la Constitución de 1853, nuestro país adopta la república democrática como forma de gobierno lo cual implicó, necesariamente, la publicidad de los actos gubernamentales, es decir, la posibilidad concreta de que los habitantes pudieran conocer las decisiones que se tomaban en el poder y sus razones. Siguiendo a Buteler A. (2014)

El acceso a la información pública constituye un derecho humano fundamental, reconocido en la mayoría de los sistemas jurídicos comparados y supranacionales, por el cual se permite a toda persona acceder a datos, registros, expedientes y a cualquier tipo de información que se encuentre en poder de autoridades públicas o privadas que lleven adelante cometidos públicos. (pág. 62)

En el caso que será analizado los actores, en carácter de abogados matriculados y de miembros delegados titulares de la Asamblea de Delegados del Colegio Público de

¹ CCAF, Sala III. “Mihura Estrada, Ricardo y otros c Colegio Público de Abogados de la Capital Federal s/ amparo ley 16.986” Causa N.º 28.786/2015

Abogados de la Capital Federal (en adelante CPACF) impulsaron acción de amparo contra el CPACF, a fin de que se les hiciera correcta y completa entrega de toda la información pública relativa a los estados contables del período comprendido entre el 1º de mayo de 2013 al 30 de abril de 2014 y al presupuesto para el ejercicio 2015/2016.

Antes de comenzar a exponer los hechos que motivaron el caso escogido es necesario determinar el problema jurídico de relevancia advertido, el cual se presenta ante la determinación de la aplicabilidad normativa al caso planteado. En la causa se refleja ante la necesidad de determinar si lo solicitado por la parte actora vulnera derechos de carácter personal tal como manifiesta la demandada al momento de fundamentar su negativa apoyándose en lo establecido en el artículo 11 de la ley 25.326 de protección de datos personales, en contrapartida a los argumentos vertidos por los actores quienes solicitan dicha información conforme lo establece el decreto 1172/03.

Luego de esta breve instrucción comenzaré a desarrollar los hechos de la causa, para luego analizar la decisión a la que arriba la sala III cámara contenciosa administrativa federal, por ultimo expondré las diversas opiniones doctrinarias, jurisprudenciales y legislativas relacionadas con la temática abordada, para culminar con la postura y conclusión personal.

II- Motivos que originaron la causa

En los autos que se analizan en el presente trabajo, los actores, en carácter de abogados matriculados y de miembros delegados titulares de la Asamblea de Delegados del CPACF, en funciones e integrantes del bloque “Lista 61 -Bloque Constitucional” interpusieron la acción de amparo contra el CPACF, a fin de que se les hicieran entrega de toda la información pública relativa a los estados contables del período comprendido entre el 1º de mayo de 2013 al 30 de abril de 2014 y al presupuesto para el ejercicio 2015/2016.

El 10 de mayo de 2016, por sentencia la Sra. Juez de Primera Instancia declarararía abstracta la cuestión debatida, señalando que las funciones jurisdiccionales sólo podían ejercerse cuando se sometiera a decisión un caso concreto, cuya lesión a los derechos invocados fuese actual y sus efectos pudiesen prologarse en el tiempo, lo que no ocurría en el caso, dado que el 4 de junio del 2015 se había llevado a cabo la Asamblea Ordinaria que aprobó por mayoría el Presupuesto de gastos, cálculo de

recursos para el período comprendido entre el 1° de mayo de 2015 al 30 de abril de 2016 y la Consideración de la Memoria, Balance e Informe del Consejo Directivo y Tribunal de Disciplina para el período comprendido entre el 1° de mayo de 2013 al 30 de abril 2014, y no existía constancia que la actora hubiese impugnado dicha Asamblea en sede judicial.

Contra dicha sentencia, ambas partes interpusieron recurso de apelación. El CPACF limitó sus agravios a la distribución de las costas en el orden causado mientras que la actora cuestiona que la presente acción de amparo haya devenido de carácter abstracto, manifestando que no se debe confundir el objeto de la demanda, que es obtener información a la cual tiene derecho de acceder, con las circunstancias puntuales en las que se exteriorizó el pedido. Puntualizando que la única discusión jurídica relevante es si el CPACF está obligado o no a hacer pública y brindar ese tipo de información que le fue requerida.

Aduce que la motivación del pedido de la información no es un requisito válidamente exigible y que la sentencia tiene por efecto desconocer y rechazar el ejercicio de un derecho el cual es una verdadera garantía constitucional. Solicitando se revoque la sentencia apelada y se haga lugar a la demanda de autos.

El demandado sostiene que la vía del amparo no resulta adecuada en orden a la pretensión deducida y, por otro lado, que la realización de la Asamblea y la falta de impugnación de la misma no puede llevar a otro resultado que considerar que la petición ha devenido inoficiosa por carecer de objeto “actual”, como ha sido considerado en la instancia anterior.

Por su parte el Sr. Fiscal General, opina que corresponde hacer lugar al recurso interpuesto y revocar la resolución recurrida, por considerar que el demandado se encontraba obligado a brindar la información requerida por la actora.

La Sala III admitiría el recurso de apelación revocando la sentencia de primera instancia y haciendo lugar a la acción de amparo, ordenado a la demandada que permita a la actora el acceso a la información solicitada en el plazo de diez (10) días.

III- Reconstrucción de la ratio decidendi

Ambas partes interpusieron recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia. Mientras la CPACF solo limitó sus agravios a la distribución de las costas en

el orden causado, la parte actora sostuvo que no debía confundirse el objeto de la demanda referida a la obtención de información a la cual tiene derecho de acceder. Manifestando que lo importante es si el CPACF está obligado o no a hacer pública y brindar la información que le fue requerida.

Acorde al marco legal planteado en la demanda se le dio el trámite previsto en el decreto 1172/2003, que regula el acceso a la información del sector público nacional, dado que la requirente aún conserva insatisfecho su pedido de acceso a la información.

Concluyendo que la existencia de causa o controversia se mantiene en la actualidad y que se impone la necesidad de un pronunciamiento judicial que dirima el planteo materia de autos.

Sobre la procedencia formal de la acción de amparo a los fines del acceso a la información conforme a los términos del decreto 1172/03, se estuvo a la doctrina sentada por la Corte Suprema Justicia de la Nación, que en los precedentes “Asociación Derechos Civiles”² y “CIPPEC”³, ha dado por admitida dicha vía.

El Sr. Fiscal General destaca que la solicitud de información se dirige contra una entidad destinada a cumplir fines públicos relativos al gobierno de la matrícula y el control del ejercicio de la profesión de abogado y según manifestaciones de la Corte Suprema el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, es una entidad destinada a cumplir fines públicos que originariamente pertenecen al Estado, y que éste por delegación normativamente, transfiere a la institución el gobierno de la matrícula y el régimen disciplinario de todos los abogados de la Capital Federal, como auxiliares de la administración de justicia.

Teniendo en cuenta la función que cumple la demandada en la gestión de intereses públicos, resulta ajustado al ordenamiento constitucional que los ciudadanos en general y quienes participan de la vida política interna cuenten con plena información sobre las actividades cumplidas por aquella, de modo tal de garantizar la participación y el control democrático; máxime cuando no se ha alegado que la información solicitada pudiese considerarse no alcanzada por el deber de divulgación.

² CSJN Fallo: 335:2393 (2012) "Asociación Derechos Civiles C/ EN- PAMI (dto. 1172/03) S/ amparo ley 16.986"

³ CSJN Fallos: 337:256(2014) CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986".

En cuanto a la legitimación exigible a la actora, la Corte Suprema sostuvo que en el Reglamento de acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional se establece que "Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado" (artículo 6° del anexo VII del decreto 1172/03)", destacando que el artículo 13 de la CADH

al estipular expresamente los derechos a 'buscar' y 'recibir' 'informaciones', protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado..." y que "dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos que se aplique una legítima restricción.

Sostuvo la Corte Suprema que sobre el acceso a la información pública existe un importante consenso normativo y jurisprudencial respecto a la legitimación para presentar solicitudes de acceso, entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente, precisando que una interpretación que permita la coexistencia de las disposiciones existentes en materia de datos personales y de acceso a la información, lleva a sostener que las disposiciones del artículo 11 de la ley 25.326, no alcanzan a aquellos supuestos relativos a información personal que forma parte de la gestión pública. Por ello, la restricción contemplada en el precepto debe entenderse como un límite a la circulación de datos personales entre personas públicas o privadas que se dedican a su tratamiento, dado que ello significaría desconocer, o cuanto menos obstaculizar, el pleno goce de un derecho humano reconocido tanto en nuestra Constitución Nacional como en los Tratados Internacionales que la República Argentina ha suscripto.

El Alto Tribunal ha señalado 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 un sistema restringido de excepciones, pues el mencionado principio hace posible que las personas ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan

cuestionar, indagar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Manifestó que aun cuando el recurrente no posea naturaleza estatal, dadas sus características y los intereses públicos involucrados, la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo.

En consecuencia, corresponde admitir la apelación de la parte actora, revocar la sentencia apelada y hacer lugar al amparo.

IV- Antecedentes doctrinarios. Reconocimiento jurisprudencial del DAIP y su legislación actual

Resulta necesario comenzar este apartado mencionando que el DAIP, invocado por la parte actora, se encuentra concebido en nuestra Constitución Nacional la cual mediante diversos artículos y la incorporación de los tratados con jerarquía constitucional, consagran este derecho. Por otro lado encontramos el derecho de protección de datos personales, el cual es argumentado por la demandada, que cuenta también con reconocimiento constitucional en el art 43 de la CN y está regulado por la ley 25.326.

La ley N° 25.326 establece en su art. 1 que los registros podrán ser "públicos" o "privados destinados a proveer informes", interpretando a Peyrano G.F. (2005) el carácter de "públicos" depende de su pertenencia a la organización estatal, sin importar que los datos contenidos sean de libre acceso, o de carácter reservado por determinadas circunstancias, por lo tanto contarán con ese carácter los archivos, registros o bases de datos que poseen organismos tales como el Registro Nacional de las Personas, la Cámara Nacional Electoral, etc., entrando en dicha categoría los registros que posean los organismos "para estatales", tales como los Colegios Profesionales, ciertas Obras Sociales, etc., dado que los mencionados ejercen funciones delegadas por el Estado.

Parece razonable afirmar que los organismos estatales deben ayudar a ejercer el acceso a la información o a documentos que les pertenecen a las personas. Este el criterio utilizado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos sostiene que: "Al individuo que delegó la administración de asuntos públicos en sus representantes es a quién pertenece el derecho a la información. Información que el Estado usa y produce con dinero proveniente de los impuestos".

Manifiesta Basterra M. I. (2010) en relación a lo antes referido que

El reconocimiento del derecho de acceso a la información pública –en adelante DAIP– y su efectiva concreción es un parámetro de suma importancia al momento de evaluar el grado de transparencia del que goza una sociedad. Es impensable hablar de control en la actividad administrativa y en los actos de los gobernantes, si como contrapartida no se garantiza el acceso al público para tomar conocimiento de los mismos.
(p.5)

En concordancia con lo mencionado e interpretando a Vallefín, C.A. se considera información pública a todo documento sea escrito, grabaciones, digital entre otros que obre en poder de los sujetos obligados y que sirva de base para una decisión de naturaleza administrativa, incluyendo las actas de las reuniones oficiales. (Vallefín, C.A. 2009, p.23)

Habiendo determinado que es el DAIP es preciso establecer que es el CPACF y cómo influye el DAIP en sus integrantes. El CPACF fue creado por la Ley N° 23.187 en 1985 con el objetivo de constituirse como gobierno y control de la matrícula de los abogados y de ejercer el poder disciplinario sobre los mismos. Según definición de la real academia española se entiende por matriculado a aquel que se halla inscrito en una matrícula o registro, de esto se desprende conforme el reglamento interno del CPACF en su art. 3:

Son derechos de los matriculados, en relación con este Colegio: (...) g) Participar en el estudio e investigación del Derecho, dentro de las modalidades y reglamentaciones vigentes; h) Acceder a la información sobre la actividad del Colegio y conocer los fundamentos de los actos que emanen de sus órganos.

Jurisprudencialmente el reconocimiento a este derecho fue en el año 2006 donde la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió el fallo “Claude Reyes

Vs Chile”⁴ relacionado con el reconocimiento del AIP y marcó un hito en la materia al considerarlo como un derecho humano fundamental. Además de sentar jurisprudencia incentivó la sanción de leyes específicas en distintos países del continente. (Londero O., 2015 pág. 122).

En nuestro país el más alto tribunal de justicia tomó este precedente para sentenciar en la causa “Asociación por los Derechos Civiles c/ EN PAMI – dto. 1172/03 s/amparo 16.986” (2014) señalando que “el fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan, mediante el acceso a la información” (considerando. 10). Idéntico criterio fue utilizado en el fallo "CIPPEC c/ EN – M° Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986" (2012), en el cual se examina no solo la información pública sino el deber que posee el Estado de garantizar el ejercicio del mismo.

Desde el año 2016 Argentina cuenta con la ley de Derecho de Acceso a la Información Pública N.º 27.275, entre sus fundamentos, se manifiesta que el proyecto se encuadra en el principio republicano de publicidad de los actos de gobierno y en el derecho de acceso a la información pública derivados de los artículos 1º, 33 y 38 de la Constitución Nacional y de los instrumentos internacionales de protección de los derechos humanos a los que el artículo 75 inciso 22 les otorga jerarquía constitucional.

La mencionada norma viene a regular el acceso a la información pública en todas las áreas del Estado, incluyendo el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial, organismos centralizados, descentralizados, empresas y sociedades estatales y cualquier otra entidad privada a la que se le haya otorgado subsidios o aportes del Estado Nacional, entre otros.(Piana y Amosa, 2018).

Conforme la ley se deja establecido quienes son los legitimados tanto activos como pasivos para solicitar y brindar la información, estableciendo que la acción de amparo reconocida en el art. 43 de la CN será el procedimiento a seguir en caso de que exista negativa por parte del obligado.

VI.- Opinión de la autora

Habiendo examinado no solo el caso concreto llevado ante la Cámara Contenciosa sino apoyada en la doctrina, legislación y jurisprudencia mencionada a lo

⁴ CIDH Serie C No. 151 “Claude Reyes Vs Chile” año 2006

largo de este trabajo, comparto la decisión adoptada por el tribunal interviniente en hacer lugar a la pretensión de los abogados matriculados.

Resulta necesario destacar que entre el Derecho de Acceso a la Información Pública y el Derecho a la Protección de Datos, existe una estrecha relación dado que ambos versan sobre información. Por un lado el derecho de acceso confiere la potestad para conocer la información que se encuentra en poder de las entidades administrativas sean públicas o privadas que persigan un interés público, mientras que el derecho a la protección de datos limita los casos en que esa información puede ser revelada destacando que no lo será cuando se refiera a cuestiones étnicas, religiosas, de integridad sexual entre otras.

Ante la causa presentada el tribunal interviniente tomo la postura sentada por la CSJN en el fallo CIPPEC, donde se pronuncia que las disposiciones del Artículo 11 de la Ley 25.326, en cuanto someten la cesión de datos a la existencia de un interés legítimo, no alcanzan a los supuestos relativos a información personal que forma parte de la gestión pública.

Considero que la causa no devino en abstracta tal como manifestara la jueza de primera instancia. Debemos aclarar que la causa abstracta se configura como explica Bianchi A. B. (1992) cuando luego de su planteo acaecen situaciones de hecho que alteran las existentes al momento de su iniciación convirtiéndolas en innecesarias o ineficaces para la decisión judicial. Como se observó en la causa examinada la obligación de otorgar la información continuaba intacta y no como lo manifestara la jueza de primera instancia.

Por otro lado el argumento vertido por el CPACF en cuanto a la legitimación procesal activa, teniendo en cuenta lo que la actual ley de acceso a la información manifiesta en su artículo 4 y en sintonía con lo establecido en el reglamento interno del Colegio, los matriculados gozan de dicha legitimación debiendo garantizarse el libre ejercicio del derecho cuestionado.

Recordando como se hizo referencia en párrafos anteriores que el CPACF desarrolla actividades de interés público y que para realizar su gestión debe actuar conforme los principios de transparencia y divulgación.

Ya para finalizar quiero enaltecer la tarea legislativa al sancionar una ley con la que no solo cuenta el ciudadano común sino cualquier sujeto de derecho que quiera

conocer como se realizan las tareas de conducción no solo estatales sino como en el caso presentado de aquellos organismos que nuclean a los profesionales.

Por medio de la referida ley argentina dota a los habitantes de una herramienta valiosísima de participación ciudadana en la gestión de gobierno.

VII.- Conclusión

En el caso analizado la Cámara Contencioso Administrativa Sala III reconoció que la pretensión de los abogados matriculados se mantenía insatisfecha por lo que condenando al CPACF a hacer entrega de la información pública solicitada.

Para ello considero que la función que desempeña el CPACF en la gestión de intereses públicos, resultando que quienes participan de la vida política interna cuentan con pleno acceso a la información referida a las actividades desarrolladas por la institución, garantizando de esta manera la participación y el control democrático, en concordancia con lo establecido en la Constitución, tratados internacionales y la legislación vigente.

Por lo cual admitió la apelación practicada por los matriculados, haciendo lugar a la acción de amparo y revocó la sentencia de la instancia inferior dado que los argumentos vertidos por el Colegio no fueron lo suficientemente sólidos como para demostrar la afectación al derecho de los datos personales, los cuales no gozan de la excepción legal cuando la información requerida sea con fines de utilidad pública y concerniente a la actividad que se desarrolla.

VIII.- Listado bibliográfico

A) Doctrina

Basterra, M. (2010). El derecho de Acceso a la Información Pública. Recuperado de:

<https://www.ancmyp.org.ar/user/files/01-Basterra.pdf>

Bianchi A.B. (1992). *Control de Constitucionalidad. El proceso y la jurisdicción constitucionales*. Buenos Aires. Editorial Depalma

Buteler A. La transparencia como política pública contra la corrupción: aportes sobre la regulación de derecho de acceso a la información pública.

<https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/handle/ues21/14995>

Gelli, María Angélica. Comentario al libro de Marcela I Basterra.” *El derecho fundamental de acceso a la información pública*”. La Ley 2006-F, 1548. Cita Online: AR/DOC/3615/2006

Londero, Oscar (2015) La información pública como derecho. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7128265>

Peyrano, G. F. (2005). El acceso a la información pública y las restricciones emergentes del carácter de los datos archivados. EL DERECHO, Boletines del 12 y 13 de mayo de 2005 UNIVERSITAS S.R.L. Id SAIJ: DASA050098. Recuperado de http://www.saij.gob.ar/doctrina/dasa050098-peyrano-acceso_informacion_publica_las.htm

Piana, R.S y Amosa, F., (2018) Aspectos normativos y jurisprudenciales del derecho de acceso a la información Pública en la provincia de Buenos Aires. Recuperado de <https://informacionlegal-com-ar.ebook.21.edu.ar> Cita

Online: AR/DOC/473/2018

Real academia española (2019) <https://dle.rae.es/>

Relatoría Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información, Comisión Interamericana de Derechos Humanos: Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información, Washington, D. C., OEA, 1999.

Vallelín, C. A. (2009) “*El acceso a la información pública. Una introducción*”, 1º Edición, Buenos Aires Editorial AdHoc.

B) Jurisprudencia

CACAF Causa N° 28.786/2015”Mihura Estrada, Ricardo y otros c Colegio Público de Abogados de la Capital Federal s/ amparo ley 16.986”

CIDH Serie C No. 151 (2006) Claude Reyes y otros Vs. Chile publicado el 19 de septiembre 2006 Disponible en http://www.corteidh.or.cr/cf/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=332&lang=es

CSJN Fallo: 335:2393 (2012) "Asociación Derechos Civiles cl EN PAMI (dto. 1172/03) si amparo ley 16.986" Disponible en <http://sjconsulta.csjn.gov.ar/sjconsulta/documentos/verDocumentoByIdLinksJSP.html?idDocumento=6974432&cache=1507221686775>

CSJN Fallos: 337:256(2014) CIPPEC c/ EN - M O Desarrollo Social dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986". Disponible en <http://www.saij.gob.ar/corte-suprema-justicia-nacion-federal-ciudad-autonoma-buenos-aires-cippec-desarrollo-social-dto-1172-03-amparo-ley-16986-fa14000040-2014-03-26/123456789-040-0004-lots-eupmocsollaf>

C) Legislación

Colegio Público de Abogados de Capital Federal. Reglamento Interno https://www.cpacf.org.ar/files/legislacion/mat_reglamento_matricula.pdf

Decreto Reglamentario 1.172/03 Acceso a la información pública publicado en el B.O el 4/11/2003 recuperado el 24/4/2020 de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=90763>

Ley N° 23.187 Colegio Público de Abogados de Capital Federal (1985) <https://www.buenosaires.gob.ar/guiajuridicagratis/colegio-publico-de-abogados-de-la-capital-federal-cpacf#:~:text=El%20Colegio%20P%C3%BAblico%20de%20Abogados,poder%20disciplinario%20sobre%20los%20mismos.>

Ley 25.326 Protección De Los Datos Personales Sancionada: octubre 4 de 2000.

Promulgada Parcialmente: octubre 30 de 2000.

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000->

[64999/64790/texact.htm](http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64790/texact.htm)

Poder Judicial de la Nación Año del Bicentenario de la Declaración de la Independencia

Nacional CAMARA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL SALA III

Causa Nº 28.786/2015: “MIHURA ESTRADA, RICARDO Y OTROS c/ COLEGIO

PUBLICO DE ABOGADOS DE LA CAPITAL FEDERAL s/ AMPARO LEY 16.986”

Buenos Aires, 14 de julio de 2016. SMM Y VISTOS; CONSIDERANDO: I- Que, por sentencia del 10 de mayo de 2016, la Sra. Juez de Primera Instancia decidió declarar abstracta la cuestión debatida en la presente causa, con costas en el orden causado. Para así resolver, señaló que las funciones jurisdiccionales sólo podían ejercerse cuando se sometiera a decisión un caso concreto, cuya lesión a los derechos invocados fuese actual y sus efectos pudiesen prologarse en el tiempo, lo que no ocurría en el caso de autos, toda vez que el 4/6/15 se había llevado a cabo la Asamblea Ordinaria que aprobó por mayoría el Presupuesto de gastos, cálculo de recursos para el período comprendido entre el 1º de mayo de 2015 al 30 de abril de 2016 y la Consideración de la Memoria, Balance e Informe del Consejo Directivo y Tribunal de Disciplina para el período comprendido entre el 1º de mayo de 2013 al 30 de abril 2014, y no había constancia alguna -en el sub lite- que la actora hubiese impugnado dicha Asamblea en sede judicial, máxime cuando al pie del Acta obrante a fs. 212/243, figuraba como Anexo “A” el Presupuesto para el Ejercicio 2015/2016 (fs. 246/8). II- Que, contra la sentencia de primera instancia, ambas partes interpusieron recurso de apelación. El Colegio Público de Abogados de la Capital Federal limitó sus agravios a la distribución de las costas en el orden causado que ha sido establecida en la instancia anterior (v. fs. 249/52). Por su parte, la actora cuestiona que la presente acción de amparo haya devenido de carácter abstracto. Sostiene que no cabe confundir el objeto de la demanda

(obtener información a la cual tiene derecho de acceder) con las circunstancias puntuales en las que se exteriorizó el pedido de esa información (oportunidad de dictaminar respecto del balance y presupuesto anterior). Afirma que la única discusión jurídica relevante es si el CPACF está obligado -o no- a hacer pública y brindar ese tipo de información que le fue requerida. Entiende que el objeto de la demanda fue inequívocamente acotado al requerimiento de la información y ningún condicionamiento se le hizo respecto a la utilidad de la misma para evaluar el balance y el presupuesto. Hace referencia al contralor de los balances y presupuestos subsiguientes, así como a la posibilidad de cuestionar balances futuros, aunque no haya impugnado el presupuesto y balance aprobado en la Asamblea del año pasado, o a una eventual denuncia, incluso penal. Concluye que la motivación del pedido de la información no es un requisito válidamente exigible y que la sentencia tiene por efecto desconocer y rechazar el ejercicio de un derecho (de acceso a la información) que es una verdadera garantía constitucional. Solicita que se revoque la sentencia apelada y se haga lugar a la demanda de autos. A fs. 261/5, obra el escrito de contestación de agravios que ha sido presentado por el Colegio Público de los Abogados de la Capital Federal. El demandado sostiene que la vía del amparo no resulta adecuada en orden a la pretensión deducida y, por otro lado, que la efectiva realización de la Asamblea y la falta de impugnación oportuna la misma no puede llevar a otro resultado que considerar que la petición ha devenido inoficiosa por carecer de objeto “actual”, como ha sido considerado en la instancia anterior. A fs. 272/5, obra el dictamen del Sr. Fiscal General, quien opina que corresponde hacer lugar al recurso interpuesto y revocar la resolución recurrida, por considerar que el demandado se encontraba obligado a brindar la información requerida por la actora. III- Que, según resulta del escrito de inicio de la

presente, los actores -en carácter de abogados matriculados y de miembros delegados titulares de la Asamblea de Delegados del CPACF, en funciones e integrantes del bloque “Lista 61 -Bloque Constitucional”- promovieron acción de amparo contra el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, a fin de que se ordenara al demandado hacerles correcta y completa entrega de toda la información pública que se detalla en el Capítulo 4 (c) de la demanda, relativa a los estados contables del período comprendido entre el 1º de mayo de 2013 al 30 de abril de 2014 y al presupuesto para el ejercicio 2015/2016. Asimismo, como medida cautelar solicitaron la suspensión del tratamiento del orden del día de la Asamblea Ordinaria convocada por el demandado para el 4/6/15, hasta tanto pudieran contar con la información requerida. En esa oportunidad, los actores señalaron que sus representantes en la Comisión de Presupuesto, Finanzas y Cuentas habían requerido el acceso a determinada información contable, financiera y de gestión, que consideraban imprescindible para poder expedirse sobre los proyectos de Balance del ejercicio 2013/4 y del Presupuesto 2015/6, así como que -a pesar de los diversos pedidos efectuados- no obtuvieron respuesta alguna (v. fs. 88/98). Con posterioridad a que la causa quedara radicada por ante este Fuero (v. fs. 143 y fs. 166), con fecha 11 de noviembre de 2015, los actores denunciaron como hecho nuevo la realización de la Asamblea Ordinaria que aprobó el Balance 2013/2014 y el Presupuesto 2015/2016. Señalaron -especialmente- que ese hecho no hacía perder interés en la demanda de autos, pues si bien la información requerida era histórica, se proyectaba sobre la gestión actual y futura del Colegio. Sin perjuicio de ello, desistieron de la medida cautelar solicitada en la causa. Asimismo, indicaron que al marco legal dado inicialmente a la demanda (ley 104 de la CABA), correspondía sumar la previsiones del decreto 1172/2003, que regula el acceso a la información del sector

público nacional (v. fs. 178). IV- Que, en estos términos, asisten razones a la recurrente para agravarse, en cuanto sostiene que el acceso a la información requerida no se ha tornado abstracto. Ello es así, más allá de la aprobación del Balance 2013/2014 y del Presupuesto 2015/2016, y de que no se haya impugnado judicialmente lo decidido en la Asamblea, como fuera ponderado en la instancia anterior. Es que -como sostiene la apelante- no cabe confundir el acceso a la información requerido con las circunstancias fácticas en las cuales el pedido se exteriorizó. De modo tal que si la peticionante aún conserva insatisfecho su requerimiento de acceso a la información que ha sido individualizada en el escrito de inicio (Capítulo 4, c), a fs. 92/3), no cabe sino concluir que la existencia de causa o controversia se mantiene en la actualidad y que, en consecuencia, se impone la necesidad de un pronunciamiento judicial que dirima el planteo materia de autos V- Que, sentado ello, inicialmente es dable indicar -ante los planteos formulados por la parte demandada- que sobre la procedencia formal de la acción de amparo a los fines del acceso a la información en los términos del decreto 1172/03, corresponde estar a la doctrina sentada por la Excma. Corte Suprema Justicia de la Nación, en el precedente “Asociación Derechos Civiles c/ EN- PAMI (Dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986”, del 4 de diciembre de 2012 (Fallos 335:2393), y en la causa: “CIPPEC c/ EN- M° Desarrollo Social -Dto 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, del 26 de marzo de 2014 (luego reiterada en autos: “Gil Lavedra, Ricardo Rodolfo c/ Estado Nacional -Ministerio de Justicia y Derechos Humanos- Inspección General de Justicia s/ amparo ley 16.986”, del 14 de octubre de 2014). Ello es así, toda vez que desde el primero de los precedentes citados, ha quedado admitida la vía procesal de la acción de amparo para supuestos como el que nos ocupa (C.S., “Asociación de Derechos Civiles”, Cons. 10 -quinto párrafo- y Cons. 15; confr. dictamen fiscal, a fs. 95 vta., in fine; en

igual sentido, Sala IV, “Asociación Derechos Civiles c/ EN -JGM - Dto 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, del 10/5/11; “Fitz Patrick, Mariel c/ EN- JGM s/ amparo ley 16.986”, del 31/10/13; esta Sala, “Stolbizer Margarita c/ EN- M° JUSTICIA DDHH s/amparo ley 16.986”, del 20/2/15). VI- Que, por otra parte, cabe destacar que en el caso, de conformidad con lo indicado en el dictamen del Sr. Fiscal General (v. fs. 273/vta., ap. 5), la solicitud de información se dirige contra una entidad destinada a cumplir fines públicos relativos al gobierno de la matrícula y el control del ejercicio de la profesión de abogado. Sobre este aspecto, resulta oportuno recordar que el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal -según ha dicho la Corte Suprema- es una entidad destinada a cumplir fines públicos que originariamente pertenecen al Estado, que, éste por delegación circunstanciada normativamente, transfiere a la institución que crea para el gobierno de la matrícula y el régimen disciplinario de todos los abogados de la Capital Federal, como auxiliares de la administración de justicia. Así, ejerce facultades que prima facie pueden tener encuadramiento en el marco de las relaciones de derecho público que cumple dicha entidad (Fallos: 308:987; 315:1830; y disidencia de Fallos: 331:2406, entre otros; esta Cámara, Sala I, “Lariño, Roberto Eduardo c/ CPACF s/ daños y perjuicios”, del 20/5/15). VII- Que, asimismo, en lo concerniente a la admisibilidad sustancial de la acción de amparo intentada, corresponde poner de resalto que en el fallo “CIPPEC” (antes citado), el Alto Tribunal ha señalado que el “fundamento central del acceso a la información en poder del Estado consiste en el derecho que tiene toda persona de conocer la manera en que sus gobernantes y funcionarios públicos se desempeñan”. En tal sentido, indicó que “... la Corte Interamericana de Derechos Humanos impuso la obligación de suministrar la información solicitada y de dar respuesta fundamentada a la solicitud en caso de

negativa de conformidad con las excepciones dispuestas; toda vez que la información pertenece a las personas, la información no es propiedad del Estado y el acceso a ella no se debe a una gracia o favor del gobierno. Este tiene la información solo en cuanto representante de los individuos. El Estado y las instituciones públicas están comprometidos a respetar y garantizar el acceso a la información a todas las personas. ...”. En lo atinente a la legitimación exigible a la actora, en el ámbito local, la Corte Suprema ponderó que “...en el Reglamento de acceso a la información pública para el Poder Ejecutivo Nacional se establece que "Toda persona física o jurídica, pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo ni contar con patrocinio letrado" (artículo 6° del anexo VII del decreto 1172/03).”. En este sentido, el Alto Tribunal ha destacado que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos “... al estipular expresamente los derechos a 'buscar' y 'recibir' 'informaciones', protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado...” y que “[d]icha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos que se aplique una legítima restricción”. En esa perspectiva, la Corte Suprema también puso de relieve que en el ámbito regional “... la Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública, aprobada por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos en la resolución 2607 (XL0/10) expresamente señala que toda persona puede solicitar información a cualquier autoridad pública sin necesidad de justificar las razones por las cuales se la requiere (artículo 5°, ap. e)...”. Así, en función de tal análisis, la Corte Suprema concluyó que “...en materia de acceso a la información pública existe un importante consenso normativo y jurisprudencial en cuanto a que la

legitimación para presentar solicitudes de acceso debe ser entendida en un sentido amplio, sin necesidad de exigir un interés calificado del requirente”. Y, en ese sentido, precisó que “...una interpretación que permita la coexistencia armónica de las disposiciones existentes en el ordenamiento nacional en materia de datos personales y de acceso a la información, lleva a sostener que las disposiciones del artículo 11 de la ley 25.326, en cuanto subordinan la cesión de esos datos a la existencia de un interés legítimo, no alcanzan a aquellos supuestos relativos a información personal que forma parte de la gestión pública. Por ello, la restricción contemplada en el precepto debe entenderse como un límite a la circulación de datos personales entre personas públicas o privadas que se dedican a su tratamiento, mas no parece posible extender sin más sus previsiones a supuestos de interés público”, pues ello significaría desconocer, o cuanto menos obstaculizar, el pleno goce de un derecho humano reconocido tanto en nuestra Constitución Nacional como en los Tratados Internacionales que la República Argentina ha suscripto (confr. esta Sala, “Stolbizer Margarita c/ ENM° Justicia DDHH s/amparo ley 16.986”, del 20/2/15; “Asociación por los Derechos Civiles c/ EN -M° Trabajo Empleo y Seguridad Social s/ amparo ley 16.986”, del 17/12/15, entre otros). En este orden de ideas, también resulta pertinente recodar que el Alto Tribunal ha señalado 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 un sistema restringido de excepciones, pues “ ... El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las

funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación de la gestión pública a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso". Y "...Aun cuando el recurrente no posea naturaleza estatal, dadas sus especiales características y los importantes y trascendentes intereses públicos involucrados, la negativa a brindar la información requerida constituye un acto arbitrario e ilegítimo en el marco de los principios de una sociedad democrática e implica, en consecuencia, una acción que recorta en forma severa derechos que son reservados... a cualquier ciudadano, en tanto se trate de datos de indudable interés público y que hagan a la transparencia y a la publicidad de gestión de gobierno, pilares fundamentales de una sociedad que se precie de ser democrática (CSJN, Cons. 10º, in re: "Asociación Derechos Civiles c/ EN- PAMI (Dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986", del 4/12/12, ya citada). VIII- Que, en suma, como se puso de resalto en el dictamen fiscal, teniendo en cuenta la función que cumple la demandada en la gestión de intereses públicos, resulta ajustado al ordenamiento constitucional que los ciudadanos en general y quienes participan de la vida política interna cuenten con plena información sobre las actividades cumplidas por aquélla, de modo tal de garantizar la participación y el control democrático; máxime cuando -como en el caso- no se ha alegado que la información solicitada pudiese considerarse -por hallarse configurada alguna excepción- no alcanzada por el deber de divulgación. En consecuencia, corresponde admitir la apelación de la parte actora, revocar la sentencia apelada y hacer lugar al amparo, con costas de ambas instancias a la demandada vencida, por no hallarse motivos para apartarse del principio objetivo de la derrota (art. 14 de la ley 16.986, y arts. 68 y 279 del C.P.C.C.). Por ello y de conformidad con lo dictaminado por el Sr. Fiscal General (fs. 272/5), se RESUELVE: admitir el recurso de apelación y, en

consecuencia, revocar la sentencia de primera instancia y hacer lugar a la presente acción de amparo, ordenado a la parte demandada que -en el plazo de diez (10) días- permita a la actora el acceso a la información individualizada en el Capítulo 4 (apartado c) del escrito de inicio. Las costas -de ambas instancias se imponen a la parte vencida (art. 14 de la ley 16.986 y arts. 68 y 279 del C.P.C.C.). Regístrese, notifíquese a las partes y al Sr. Fiscal General en su público despacho y, cumplido que sea, devuélvase.

JORGE ESTEBAN ARGENTO CARLOS MANUEL GRECCO SERGIO GUSTAVO
FERNÁNDEZ