



El derecho de acceder a la información pública y sus limitaciones

Análisis de caso “Asociación de Defensa de los Derechos del Consumidor de Seguros c/ EN – Superintendencia de Seguros de la Nación s/ amparo ley 16.986”. Resuelto por Cámara Contencioso Administrativo Federal- Sala IV, en fecha 28 de mayo de 2019.

ALUMNO: Guadalupe JORDAN RABBI BALDI – DNI 24.689.746

LEGAJO NRO: VABG79782

FECHA: 20/11/2020

CARRERA: Abogacía

MATERIA: Seminario Final de Abogacía

MODULO: 4

PROFESOR VIRTUAL: Romina VITTAR

ENTREGA NRO: 4

Tema: Derecho de acceso a la información pública.

Tribunal: Cámara Contencioso Administrativo Federal- Sala IV

Fallo: “Asociación de Defensa de los Derechos del Consumidor de Seguros c/ EN – Superintendencia de Seguros de la Nación s/ amparo ley 16.986”

Fecha de la sentencia: 28 de mayo de 2019

SUMARIO: 1. Introducción- 2. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal- 3. Análisis de la ratio decidendi- 4. El derecho de acceder a la información pública y sus límites. 5. Postura de la autora- 6. Conclusiones- 7. Bibliografía: doctrina, legislación, jurisprudencia.

1. Introducción

El caso de referencia surge a raíz de un planteo que formula la Asociación de Defensa de los Derechos del Consumidor de Seguros en pos de acceder a información vinculada a fondos de reserva de la Superintendencia de Seguros de la Nación. La Asociación entiende que dicha información es de carácter público y se encuentra avalado por la Ley de Acceso a la información pública, mientras que la Superintendencia de Seguros de la Nación, aprecia que se trata de información confidencial, como lo establece la ley especial 20091.

En ese marco, resulta de interés analizar cómo se vinculan ambas normas jurídicas y de qué modo interpreta el juzgador el carácter de confidencial o no de ciertos datos que obran en poder del Estado, así como el alcance de la excepcionalidad prevista en la ley de acceso a la información pública. Asimismo, también es relevante el fallo en el sentido de la posibilidad de ejercer el derecho de acceso a la información pública por cualquier ciudadano sin necesidad de recurrir a la vía judicial, dado que de ese modo resulta sumamente engorroso el ejercicio de un derecho amparado constitucionalmente.

Como problema jurídico se plantea un problema de relevancia dado que se trata de un conflicto vinculado a la aplicación de dos normas jurídicas que se encuentran en juego. Por un lado, la Ley de acceso a la información pública que obliga a los organismos del Estado a exhibir datos que requieran los ciudadanos; y por otro lado, la Ley de Seguros

que establece la confidencialidad de cierta información que obra en poder de la Superintendencia de Seguros de la Nación, en pos del resguardo del secreto financiero y del derecho de terceros, posibles afectados por la divulgación.

2. Reconstrucción de la premisa fáctica, historia procesal y descripción de la decisión del Tribunal

La Asociación de Defensa de los Derechos del Consumidor de Seguros inicia acción de amparo contra la Superintendencia de Seguros de la Nación a los fines de solicitar se informe cuál es el saldo actual del fondo de reserva establecido por la Ley de Riesgos de Trabajo y se comunique su inversión en depósitos a plazo y títulos nacionales, así como los datos relativos a su utilización.

El juez de primera instancia hizo lugar a la acción de amparo y ordenó que en el término de diez días la Superintendencia de Seguros de la Nación entregue o exhiba la información pública que había solicitado la asociación.

La Superintendencia de Seguros de la Nación apela la resolución del juez y cuestiona la interpretación que el juez hizo de las normas involucradas. Fundó su apelación en que la materia aseguradora establece la confidencialidad de toda la información que no esté destinada a publicidad, y por tanto se excluye la aplicación de la Ley 27275 de acceso a la información pública.

La Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo Federal- Sala IV, rechaza la apelación y confirma la resolución del juzgado de primera instancia, por entender que la información requerida no se encuentra amparada por la confidencialidad expuesta por la Superintendencia de Seguros de la Nación.

3. Análisis de la ratio decidendi

La Cámara Federal en lo Contencioso Administrativo Federal- Sala IV, expuso los siguientes fundamentos para rechazar el recurso de apelación interpuesto por la demandada.

En primer lugar, determina el alcance de la información pública.

...la Ley de Acceso a la Información Pública establece la presunción de que toda la información en poder del Estado resulta pública, razón por la que su acceso sólo puede ser limitado cuando concurra alguna de las excepciones previstas en esa norma, de acuerdo con las necesidades de la sociedad democrática y republicana, proporcionales al interés que las justifican. Asimismo, los límites al derecho de acceso a la información pública deben ser excepcionales, establecidos previamente conforme a lo estipulado en esa 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 (considerando cuarto)

Asimismo, la Cámara Federal cita el antecedente de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Savoia” cuando se concluye que “la interpretación de las disposiciones de esta ley o de cualquier reglamentación del derecho de acceso a la información debe ser efectuada, en caso de duda, siempre en favor de la mayor vigencia y alcance del derecho a la información” (considerando cuarto).

Por otro lado, en relación a la aplicación entre ley general y ley especial, ha dicho la Cámara que:

la confidencialidad establecida por el art. 74 de la ley 20.091 debe ajustarse a las excepciones establecidas por el art. 8º, ley 27.275, ya que —a los fines del acceso a la información pública— esta última norma reviste carácter especial y prevalece respecto de la ley general que regula la actividad aseguradora y su control (considerando cuarto).

Por último, en relación a la necesidad de dar cumplimiento al derecho de acceso a la información pública, sostuvo la Cámara que:

Convalidar, sin más, una respuesta denegatoria en los genéricos términos referidos significaría dejar librada la garantía del acceso a la información al arbitrio discrecional del obligado y reduciría la actividad del magistrado a conformar, sin ninguna posibilidad de revisión, el obrar lesivo que es llamado a reparar (Fallos: 338:1258) (considerando quinto).

En el caso analizado no existe disidencia, pero si el Camarista Vincenti ha formulado su voto, del cual se pueden extraer dos conceptos claves que surgen de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación destacó 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 (Fallos: 335:2393) (considerando cuarto).

El segundo concepto que cita el Dr. Vincenti se vincula con el principio de máxima divulgación que es un punto central en el acceso a la información pública.

la Corte Suprema de Justicia de la Nación volvió a expedirse sobre el tema y señaló que el derecho de acceso a la información se rige por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones... (Considerando sexto)

4. El derecho de acceder a la información pública y sus límites.

El derecho de acceder a la información pública se encuentra consolidado en Argentina, mediante la constitucionalización del Pacto de San José de Costa Rica, en el año 1994, y con la sanción de diversos decretos nacionales hasta llegar a la sanción de la Ley 27275, que regula acabadamente la materia.

El acceso a la información pública, como se establece en las convenciones y leyes nacionales, representa un derecho fundamental para todos los ciudadanos que deseen buscar y recibir información y datos en manos del Estado. Asimismo, es importante porque permite participar en los asuntos políticos y monitorear las acciones del Estado transparentando la gestión pública¹

Por tanto, como regla general, toda información que obre en poder del Estado debe poder ser conocida por los ciudadanos con un simple requerimiento. Esta regla se denomina principio de máxima divulgación, que “ha sido reconocido en el sistema interamericano como un principio rector del derecho a buscar, recibir y difundir informaciones, contenido en el artículo 13 de la Convención Americana” (Botero Marino, 2012, pág. 5).

El derecho a la información pública es la posibilidad de cualquier ciudadano de acceder a los registros e informaciones, generadas por entidades públicas o privadas, que emanan de los órganos del Estado y responden, no solamente a la función material que les ha sido confiada, sino también a su funcionamiento (Granja, s/d, pág. 5)

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha hecho mucho hincapié en la accesibilidad a la información pública. En la causa “Reyes” ha expresado que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el

¹ Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf> en fecha 24 de octubre de 2020

principio de máxima divulgación”². Asimismo, “toda la información en poder del Estado se presume pública y accesible, sometida a un régimen limitado de excepciones”³.

El principio de publicidad de los actos de gobierno también se vincula íntimamente con el acceso a la información pública. Basterra (2016) explica que:

El Estado constitucional de derecho es inviable sin el reconocimiento del principio de publicidad de los actos de gobierno. El derecho de libre acceso a la información producida por el Estado, constituye un desprendimiento lógico de este principio. La publicidad de los mismos es un mecanismo de control del accionar de los funcionarios que tiene como contrapartida el reaseguro que, el poder -controlado por la comunidad- derivará en el ejercicio responsable y no abusivo del mismo (pág. 12)

Por lo tanto ambos principios enumerados, el de máxima divulgación y la publicidad de los actos de gobierno, resultan indispensables para que verdaderamente se haga efectivo el derecho de acceder a la información pública.

Tal como expresa Ambrosini (2018) el derecho de acceder a la información pública,

...es lo que permite al ciudadano tener garantizado el derecho a la libertad de expresión y de pensamiento u opinión para el adecuado control democrático de la gestión de las autoridades públicas. Es por ello que las únicas limitaciones admisibles deben ser por ley previa que establezca el interés general por razones superiores que eviten la actuación discrecional y arbitraria del Estado en la clasificación de la información como secreta, reservada o confidencial (pág. 3)

Dicho esto, corresponde analizar cuáles son los límites de acceso a la información pública. La Ley de Acceso a la información pública prevé en su artículo octavo una serie de incisos que son excepciones a la divulgación de cierta información.

las excepciones previstas son taxativas, de interpretación restrictiva y deberán estar fundamentadas, so pena de considerarse injustificada la negativa a entregar la información solicitada por parte del sujeto obligado. Ello, por cuanto de

² Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 92. Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

³ Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 230. Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf

conformidad con los principios mencionados, la ley debe garantizar que el acceso a la información sea efectivo y lo más amplio posible⁴

Es decir que si bien existen posibilidades de no exhibir la información requerida por presentar algún riesgo o peligro para la actividad o sujetos involucrados, no puede aplicarse en modo genérico la confidencialidad que establece la Ley de Seguros, N° 20091, en su artículo 74, cuando reza:

Las actuaciones cumplidas en el ejercicio del control previsto en esta ley son confidenciales. No pueden ofrecerse como pruebas en juicio civil sino por el propio asegurador o por el Estado.

También son confidenciales los datos que no estén destinados a la publicidad y las declaraciones juradas presentadas.

Los funcionarios y empleados de la Superintendencia están obligados a conservar fuera del desempeño de sus funciones el secreto de las actuaciones.

De aplicarse de modo genérico esa confidencialidad, sin analizar el caso concreto, se estaría incurriendo en una situación donde la regla, publicidad de la información, se estaría convirtiendo en la excepción.

En relación al caso concreto, cabe recordar que la Asociación de Defensa de los Derechos del Consumidor de Seguros inicia el amparo a los fines de solicitar información sobre el fondo de reserva establecido por la Ley de Riesgos de Trabajo. Dicho fondo de reserva “tiene por fin específico abonar o contratar las prestaciones que las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo dejen de abonar o contratar como consecuencia de su liquidación”⁵.

Por tanto, dicho fondo no cuenta con información particular de los siniestros que pudiera perjudicar a persona alguna, ni siquiera al organismo que los administra, dado que sólo se solicita información sobre los fondos y donde se encuentran invertidos.

Por último, sintetiza Basterra (2016) que “sólo se justifica en los casos en que el secreto resulta esencial para el objetivo que se busca y cuando éste se pondera más valioso que la transparencia” (pág. 21).

5. Postura de la autora

⁴ Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-27275-comentada.pdf> en fecha 24 de octubre de 2020

⁵ Decreto 1022/2017. Recuperado de <https://www.elseguroenaccion.com.ar/?p=21653#:~:text=Que%20a%20trav%C3%A9s%20del%20art%C3%ADculo,como%20consecuencia%20de%20su%20liquidaci%C3%B3n>

Previo a emitir la opinión sobre lo resuelto en el caso, conviene recordar que el fallo trata un problema jurídico de relevancia dado que se trata de un choque entre diversas normas. Por un lado, el acceso a la información pública, derecho previsto por la Constitución Nacional e instrumentado mediante la Ley 27275; y por otro lado, dos leyes que regulan especialmente el tema estudiado, la ley de seguros 20091 y la ley de riesgos de trabajo 24557 que establece el fondo de garantía.

De acuerdo a lo leído en el fallo y estudiado a partir de los antecedentes descriptos, esta autora manifiesta su concordancia con la resolución de la Sala IV, de la Cámara en lo Contencioso Administrativo.

Si bien es cierto, tal como reconoce Basterra, que el ejercicio del derecho a la información pública tiene sus limitaciones, las mismas son taxativas, se encuentran enumeradas en la ley 27275, y no pueden interpretarse de modo tal que la regla se transforme en excepción. Dicha norma hace una enumeración exhaustiva de todas las excepciones a la obligación de exhibir la información requerida, y allí se encuentra el riesgo de que todos los datos en poder de algún organismo estatal se transformen en secretos; es por eso que el rol de control del Poder Judicial es clave.

Resulta relevante resaltar el camino que se está trazando el ejercicio de este derecho, vislumbrando que la tendencia es a hacer lugar a este tipo de requerimientos por parte de los diversos actores sociales que los impulsan, con el fin de lograr un ejercicio pleno de la democracia y la participación ciudadana.

El cumplimiento de los principios de máxima divulgación y publicidad de los actos de gobierno permiten ejercer un debido control por parte de los habitantes del territorio argentino, no sólo de la actividad estatal en sí, sino también de aquellos organismos que producen información de carácter público. Ya lo había expresado la CSJN en el caso “Savoia”, cuando dijo que la interpretación de la ley 27275 debe hacerse siempre en el sentido de otorgarle mayor vigencia, y por tanto más acceso a la información pública.

Los límites a la exhibición o entrega de información pública son excepcionales y tal como expresó la Cámara en su resolución, de hacerse lugar a estas excepciones sin fundamento, dejarían librado al arbitrio de quien posee la información su difusión o no.

Todo esto no quiere decir que exista información o datos que no deban ser exhibidos por razones de seguridad; muy por el contrario, si el rechazo a la entrega de cierta información es fundada y se basa en alguna de las excepciones prevista en la norma, se hará lugar al rechazo. Pero no es el caso de autos, donde se produce el rechazo basado en un artículo que no resultaría aplicable dado que la confidencialidad prevista en el artículo 74 de la ley de seguros 20091 se contempla para la protección de datos de los asegurados, información que en ningún momento requiere la actora del juicio.

Por último, como expresó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el antecedente “Reyes”, el acceso a la información pública debe basarse en el principio de máxima divulgación que es el sustento del sistema democrático, dado que el mismo permite ejercer un control de la ciudadanía de los actos, actividades o acciones de los organismos estatales.

6. Conclusiones

Finalmente, luego de haber estudiado el caso, la doctrina y jurisprudencia, se pueden arribar a las siguientes conclusiones:

1- El derecho de acceso a la información pública es un derecho constitucional que se incorporó a la Constitución Nacional argentina con el Pacto de San José de Costa Rica, tratado internacional de derechos humanos con jerarquía constitucional.

2- El derecho de acceso a la información pública es la base del sistema democrático y republicano, dado que mediante los principios de publicidad y máxima divulgación, permiten a la ciudadanía conocer el obrar estatal.

3- El derecho de acceso a la información pública es la regla, la excepción será el rechazo a poner a la vista todos los datos requeridos por los ciudadanos, ya sea por si o mediante asociaciones que los representen. Dicho rechazo deberá ser siempre justificado en algunas de las excepciones previstas en la ley, y quien formule el mismo deberá acreditar el daño que podría generar el conocimiento de la información requerida.

7. Bibliografía

Doctrina

Ambrosini, Y. (13 de marzo de 2018) “Principio de máxima divulgación y acceso a la información del Estado Jurisprudencia de la Corte Interamericana (Parte I)”. Recuperado de <https://dpicuantico.com/sitio/wp-content/uploads/2018/03/Ambrosini-Administrativo-13.3-Parte-I.pdf>

Basterra, M. (2016) “Los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información pública. El caso Chevron” http://marcelabasterra.com.ar/wp-content/uploads/2016/04/LOS_LIMITES_AL_EJERCICIO_DEL_DERECHO_DE_ACCESO_A_LA_INFORMACION_PUBLICA_EL_CASO_CHEVRON.pdf

Botero Marino, C. (2012) “El Derecho de acceso a la Información Pública en las Américas. Estándares Interamericanos y comparación de marcos legales”. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/publicaciones/el%20acceso%20a%20la%20informacion%20en%20las%20americas%202012%2005%2015.pdf>

Granja, M.C. “El acceso a la información pública y los desafíos argentinos” Disponible en <http://secretarias.unc.edu.ar/acaderc/doctrina/articulos/el-acceso-a-la-informacion-publica-y-los-desafios>

Ley de acceso a la información pública comentada. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/ley-27275-comentada.pdf>

Organización de Estados Americanos (OEA) (mayo 2013) “El Acceso a la Información Pública, un Derecho para ejercer otros Derechos”. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/concursoinformate/docs/CortosP8.pdf>

Legislación

Constitución Nacional argentina, recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>

Ley de Derecho de Acceso a la Información Pública, 27275. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm>

Ley Nacional de Amparo, 16986. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/45000-49999/46871/norma.htm>

Ley de Seguros, 20091. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/20965/norma.htm>

Ley de Riesgos de Trabajo, 24557. Recuperada de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/27971/texact.htm>

Decreto 1022/2017. Recuperado de <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/300000-304999/304593/norma.htm>

Jurisprudencia

Corte IDH. Caso Claude Reyes y otros. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Párr. 92.

Disponible en: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_esp.pdf

Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de noviembre de 2010. Serie C No. 219. Párr. 230.

Disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_esp.pdf

CSJN, S. 315. XLIX. REX. “Savoia, Claudio Martín c/ EN - Secretaria Legal y Técnica dto 1172/03 s/amparo ley 16986”, sentencia del 7/3/2019)

CSJN "Asociación Derechos Civiles cl EN PAMI (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986". sentencia de fecha 4 de diciembre de 2012

Cámara Contencioso Administrativo Federal- Sala IV “Asociación de Defensa de los Derechos del Consumidor de Seguros c/ EN – Superintendencia de Seguros de la Nación s/ amparo ley 16.986”, sentencia de fecha 28 de mayo de 2019.