

Corte Suprema de Justicia de la Nación

Buenos Aires, 4 de diciembre de 2012.

Vistos los autos: "Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (dto. 1172/03) s/ amparo ley 16.986".

Considerando:

1°) Que la Asociación por los Derechos Civiles (ADC), en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional, promovió acción de amparo contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) con el objeto de que se hiciera entrega de "...la información relativa al presupuesto en concepto de publicidad oficial de dicho organismo para el año 2009 y a la inversión publicitaria de dicha institución correspondiente a los meses de mayo y junio de 2009 detallada según el rubro (medios gráficos, radiales, televisivos, cinematográficos, sitios de internet y vía pública) y medio de comunicación, productora o programa al cuál fue asignada; el tipo de campaña al cual corresponde la pauta asignada en cada caso y la indicación de la agencia de publicidad o intermediario a través de la cual se procedió a contratar espacios en los medios" (confr. fs. 1/14).

Sostuvo que la negativa a brindar la información configuraba una violación al derecho constitucional de acceso a la información pública consagrado en los artículos 1°, 14, 33 y 75, inciso 22, de la Carta Magna, que disponen la aplicación con jerarquía constitucional de los tratados internacionales (artículo 19, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo

13, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y artículo 19, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

Asimismo solicitó la aplicación en la especie del decreto n° 1172/03 de "Acceso a la Información Pública", dictado por el Poder Ejecutivo Nacional (3/12/03), en virtud del cual se aprobaron los "Reglamentos Generales de Audiencias Públicas para el Poder Ejecutivo Nacional, para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, para la Elaboración Participativa de Normas, del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional y de Reuniones Abiertas de los Entes Reguladores de los Servicios Públicos, formularios de inscripciones, registro y presentación de opiniones y propuestas. Establécese el acceso libre y gratuito vía Internet a la edición diaria del Boletín Oficial de la República Argentina".

2°) Que la juez Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal hizo lugar a la acción de amparo y, en consecuencia, condenó ante la negativa del PAMI (fs. 40) a hacer entrega de la información solicitada mediante nota de fecha 29 de junio de 2009 dentro del plazo de 10 días. Para ello hizo suya la conclusión del dictamen fiscal (fs. 98/99) en punto a que dicha institución -contrariamente a lo sostenido en su escrito de traslado- se encontraba comprendida en las disposiciones del artículo 2°, Anexo VII, del decreto 1172/03 (confr. fs. 92/97 vta.).

Contra esta decisión, el demandado interpuso el recurso de apelación de fs. 102/108 vta. con fundamento en que la

Corte Suprema de Justicia de la Nación



acción de amparo no constituía la vía idónea para el tratamiento de la cuestión planteada y en la inaplicabilidad del decreto 1172/03, toda vez que no formaba parte del Estado Nacional y ostentaba personalidad jurídica e individualidad financiera legalmente diferenciada de este último, de conformidad con las leyes de su creación (confr. fs. 102/108 y vta.).

Con posterioridad y sin perjuicio de mantener el remedio procesal aludido, el Instituto acompañó documentación que -según afirmó- daba cumplimiento a la sentencia (fs. 111/157). La sociedad actora discrepó con el alcance dado a ese material fáctico por considerar incompleta la información y por entender que implicaba el desistimiento de la apelación (fs. 158/161; 167/169); incidencia que fue desestimada por el tribunal de alzada en los términos de fs. 172.

3°) Que la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal rechazó el recurso de apelación y confirmó el pronunciamiento apelado (confr. fs. 197/199).

Para así decidir sostuvo que la pretensión no devenía abstracta en tanto y en cuanto el demandado había omitido presentar la totalidad de los datos requeridos. Señaló que no había informado el monto total presupuestado en concepto de publicidad para el año 2009 ni brindado el detalle suficiente de la inversión publicitaria de mayo y junio del mismo año.

Además reafirmó la idoneidad de la acción de amparo, pues entendió que la vía ordinaria en el caso no revestía tal

carácter, ya que la información "es útil solo cuando es oportuna".

Seguidamente refirió que la negativa al acceso a la información completa por parte del PAMI configuraba una acción arbitraria en forma manifiesta. Ello, porque el principio de publicidad de los actos de gobierno constituye uno de los pilares de todo gobierno republicano y ese derecho, si bien no enumerado expresamente en la Constitución Nacional, había sido reconocido por este Tribunal como un derecho de naturaleza social que garantiza a toda persona -pública o privada, física o jurídica- el conocimiento y la participación en todo cuanto se relaciona con los procesos gubernamentales, políticos y administrativos y se evidencia en la obtención de información de datos públicos. Además agregó con cita de los tratados internacionales relacionados con la materia, que, en el sub lite, el demandado no había acreditado la existencia de restricciones legales a fin de justificar su omisión.

En tal sentido, y sin desconocer la naturaleza no estatal del Instituto y que sus decisiones no constituyen actos administrativos, consideró indudable el carácter público de los intereses que gestiona (artículo 2° de la ley 19.032), razón que determinó su creación como persona de derecho público (artículo 1°, ley cit.), así como la injerencia estatal en su gobierno (artículos 5° y 6°), control (artículos 1°, 15 y 15 ter.) y eventual financiación (artículo 8°, inc. k).

Sentado ello, determinó que la información solicitada por la actora era pública y si bien el instituto demandado no se

Corte Suprema de Justicia de la Nación

encontraba expresamente incluido en el ámbito de aplicación del decreto 1172/03, le era alcanzable en forma supletoria hasta tanto dicho organismo reglamentare el derecho de acceso a la información pública establecido por las normas de orden superior antes señaladas, "...tal como lo hizo con otros aspectos regulados por el decreto 1172/03, como el Registro de Audiencias de Gestión de Intereses (Resolución INSSJP n° 189/04)".

Finalmente refirió "...que el decreto 1172/03 se aplica en forma directa a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional (art. 2 del anexo VII), por lo que a fortiori, no resulta posible excluir de su ámbito de aplicación, al menos supletoriamente, a un órgano de la envergadura pública del INSSJP, cuya efectiva financiación recíproca con el Estado Nacional -amén de lo dispuesto por el artículo 8, inciso k, de la ley 19.032- ha sido debidamente expuesta..." (confr. fs. 198 vta. y 199).

4°) Que contra ese pronunciamiento el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados interpuso el recurso extraordinario de fs. 204/225 que fue concedido a fs. 263.

El remedio federal del PAMI se apoya en dos líneas de argumentación. Por un lado, sostiene que el decreto 1172/03 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 expre-

samente en la disposición como uno de los sujetos obligados. En consecuencia, no se encuentra obligado a brindar la información solicitada.

5°) Que 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 -decreto 1172/03- por la que no se encontraría obligado a brindar la información solicitada, y la decisión recurrida, ha sido contraria tanto a esa interpretación de la ley como al derecho que en ella se apoya (artículo 14, inciso 3°, de la ley 48).

Asimismo y habida cuenta de que el caso trata de la procedencia de extender las obligaciones legales contempladas en la norma aludida al PAMI para satisfacer el derecho de acceso a la información pública, en este aspecto, el remedio también deviene admisible pues se relaciona con lo previsto en los artículos 14, 16, 32 y 33 de la Constitución Nacional, y en los artículos 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 19 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, incorporados a la Ley Superior en los términos establecidos por el artículo 75, inciso 22.

6°) Que sobre el fondo de la cuestión traída a conocimiento de este Tribunal, corresponde resolver en sentido adverso a la parte recurrente. En efecto, el alcance dado a la legislación federal que menciona el fallo apelado para exigir al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados que brinde la información solicitada por la asociación

Corte Suprema de Justicia de la Nación

actora relativa al presupuesto en concepto de publicidad oficial de dicho organismo resulta razonable y deriva del derecho de acceso a la información pública que tiene todo ciudadano de conformidad con los artículos 1°, 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 y relevancia de los intereses públicos gestionados y 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 a quo 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. Todo ello dentro del marco de la Constitución Nacional que garantiza el principio de publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1°; de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo -que establece nuevos Derechos y Garantías- y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos tratados internacionales (confr. considerandos del decreto 1172/03, especialmente 1°, 2°, 3°, 7°).

Por lo que, en lo que aquí interesa, el debate constitucional consiste en dilucidar si en función del derecho de

acceso a la información pública, el PAMI se halla obligado a brindar la información acerca de la publicidad oficial que desarrolla el instituto, y si con ese alcance, le es aplicable el decreto 1172/03.

7°) Que, sentadas las bases de la discusión, el tratamiento de este tema constitucional exige algunas aclaraciones sobre el significado y amplitud del referido derecho de "acceso a la información", a efectos de demostrar que, 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 -como se verá- 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.

8°) Que con este alcance es menester recordar que el derecho de buscar y recibir información ha sido consagrado expresamente por la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (artículo IV) y por el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Corte Interamericana ha dado un amplio contenido al derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, a través de la descripción de sus dimensiones individual y social.

Corte Suprema de Justicia de la Nación



En este sentido, desde el año 2003 la Asamblea General ha emitido cuatro resoluciones específicas sobre el acceso a la información en las que resalta su relación con el derecho a la libertad de pensamiento y expresión (párr. 22, 23, 24 y 25 y sus citas del "Estudio Especial Sobre el Derecho de Acceso a la Información, Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, agosto de 2007). Asimismo en la Resolución AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) del 6 de junio de 2006 sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia", la Asamblea General de la OEA instó a los Estados a que respeten el acceso de dicha información a todas las personas y a promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueran necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva. Por su parte, en octubre de 2000 la Comisión Interamericana aprobó la "Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión" elaborada por la Relatoría Especial, cuyo principio 4 reconoce que "el acceso a la información en poder del Estado es un derecho fundamental de los individuos. Los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de ese derecho (CIDH, "Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión", Principio 4, también "Principios de Lima", Principio I, "El acceso a la información como derecho humano"; confr. párr. 26, cita 20, pág. 15 del Estudio especial antes señalado).

En tal sentido, la Comisión ha interpretado consistentemente que el artículo 13 de la Convención incluye un derecho al acceso a información en poder del Estado y "...la Relatoría manifestó que, dado que la libertad de recibir información debe

impedir que las autoridades interrumpen el flujo de información hacia los ciudadanos, la palabra buscar lógicamente implicaría un derecho adicional" (CIDH, Informe Anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión, 2003, Vol. III, Cap. IV, párr. 28, citado en el párr. 27, del Estudio citado). Ha resaltado que "...todas las personas tienen el derecho de solicitar, entre otros, documentación e información mantenida en los archivos públicos o procesada por el Estado y, en general, cualquier tipo de información que se considera que es de fuente pública o que proviene de documentación gubernamental oficial" (CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos de 2002, párr. 281, cita del párrafo 27, del Estudio mencionado).

En el mismo sentido, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas ha determinado el concepto de libertad de información y en su Resolución 59 (I) afirmó que "la libertad de información es un derecho humano fundamental y (...) la piedra angular de todas las libertades a las que están consagradas las Naciones Unidas" y que abarca "el derecho a juntar, transmitir y publicar noticias" (en idéntico sentido, el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Naciones Unidas adoptado en su resolución 2200A (XXI), de 16 de diciembre de 1996; párr. 32, 33, 34, 35, 36 y 37 del capítulo 2, "Sistema de la Organización de Naciones Unidas", del Estudio citado).

9°) Que el reconocimiento del acceso a la información como derecho humano ha evolucionado progresivamente en el marco del derecho internacional de los derechos humanos. El sistema interamericano de derechos humanos ha cumplido en ello un rol

Corte Suprema de Justicia de la Nación

fundamental. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión ya señalados venían impulsando avances en la materia a través de sus diferentes mecanismos de trabajo (Entre otros antecedentes internacionales que reconocen el derecho se pueden señalar "La Declaración de Chapultepec", los "Principios de Johannesburgo", los "Principios de Lima" ya invocados y la "Declaración de SOCIUS", Perú 2003, los cuales fueron explícitamente tomados en cuenta por la Asamblea General de la OEA al emitir las resoluciones vinculadas con este tema [AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) del 6 de junio de 2006 ya citada sobre "Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia"; Principio 3 de la Declaración de Chapultepec adoptada por la Conferencia Hemisférica sobre Libertad de Expresión celebrada en México, D.F. el 11 de marzo de 1994; Principios de Lima del 16 de noviembre de 2000. Declaración conjunta de 2004 y Principios de Johannesburgo sobre la Seguridad Nacional, la Libertad de Expresión y Acceso a la Información"; confr. párr. 79, del Estudio de la Relatoría, punto 8. "Otros antecedentes internacionales que reconocen el derecho de acceso"]).

Como ya se adelantó, 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.

En este sentido la Corte Interamericana en el caso *Claude Reyes y otros* señaló que "...la Corte estima que el artículo 13 de la Convención, al estipular expresamente los derechos a "buscar" y a "recibir" "informaciones", protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención. Consecuentemente, dicho artículo ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. 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. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea" (CIDH, Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile*, sentencia del 19 de septiembre de 2006, Serie C, 151, párr. 77).

10) Que la importancia de esta decisión internacional consiste en que se reconoce el carácter fundamental de dicho de-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

recho en su doble vertiente, como derecho individual de toda persona descrito en la palabra "buscar" y como obligación positiva del Estado para garantizar el derecho a "recibir" la información solicitada (confr. párr. 75 a 77, del precedente antes citado). La sentencia de la Corte fortalece como estándar internacional la idea de que este 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 (conf. párrafos 88, 89, 93, 94, 121, 122).

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. En tal sentido se observa que la Corte Internacional 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. El Estado debe adoptar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para promover el respeto a ese derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos. El Estado está en la obligación de promover una cultura de transparencia en la sociedad y en el sector público, de actuar con la debida diligencia en la

promoción del acceso a la información, de identificar a quienes deben proveer la información, y de prevenir los actos que lo nieguen y sancionar a sus infractores..." (CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, párr. 282; Principios de Lima. Principio 4 "Obligación de las autoridades"; Declaración de SOCIUS Perú 2003, Estudio Especial citado, párr. 96).

En cuanto a la legitimación pasiva cabe señalar que para que los Estados cumplan con su obligación general de adecuar su ordenamiento interno con la Convención Americana en este sentido, no solo deben garantizar este derecho en el ámbito puramente administrativo o de instituciones ligadas al Poder Ejecutivo, sino a todos los órganos del poder público. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte permitiría afirmar 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 (Corte IDH, Caso Ximenes López, sentencia del 4 de julio de 2006. Serie C. N° 149, párrafos 141, 80 y 90). Lo importante es que se centre en el servicio que dichos sujetos proveen o las funciones que ejercen. Dicha amplitud supone incluir como sujetos obligados no solamente a los órganos públicos estatales, en todas sus ramas y niveles, locales o nacionales, sino también a empresas del Estado, hospitales, las instituciones privadas o de otra índole que actúan con capacidad estatal o ejercen funciones públicas (párr. 102 del Estudio de la Relatoría citado en los considerandos anteriores).

Uno de los puntos a destacar en la sentencia *Reyes* es el reconocimiento del "principio de máxima divulgación". La Cor-

Corte Suprema de Justicia de la Nación

te Interamericana, luego de destacar la relación existente entre el carácter representativo del sistema democrático enfatizó 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 (párr. 92, del caso *Claude Reyes y otros*, citado), pues "(...)El actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y 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 y 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" (confr. párr. 86, sentencia mencionada).

Por su parte, en materia de protección judicial del derecho al acceso a la información en poder del Estado, la CIDH ha enfatizado "...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. Para ello se debe tomar en cuenta que es práctica corriente la negativa a suministrar la información que se solicita a las instituciones o el silencio ante un pedido y que la celeridad en la entrega de la información es indispensable en esta materia" (...) "...De acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b de la Convención

si el Estado Parte en la Convención no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho se encuentra obligado a crearlo" (confr. CIDH párr. 128, Estudio especial citado y Corte IDH, párr. 137, sentencia de mención) y dentro de las obligaciones estatales, afirmó que "...si el ejercicio de los derechos y libertades protegidos por dicho tratado no estuviese ya garantizado, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades" (confr. CIDH párr. 130, estudio especializado citado y Corte IDH, pronunciamiento mencionado, párrs. 162, 163).

Asimismo el tribunal internacional observó en cuanto al sistema de restricciones "que (...) establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones (...) y que corresponde al Estado demostrar que al establecer restricciones al acceso a la información bajo su control ha cumplido con los anteriores requisitos" (...) "restricciones que deben estar orientadas a satisfacer un interés público imperativo, escogiendo aquel que restrinja en menor escala el derecho protegido, proporcional al interés que la justifica y conducente para el logro del objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho" (CIDH Estudio especial citado, párrs. 92 y 93).

11) Que en el ámbito local, no es ocioso recordar que esta Corte ha tenido oportunidad de señalar en torno a la libertad de prensa que "...ésta confiere al derecho de dar y recibir información una especial relevancia que se hace aún más evidente para con la difusión de asuntos atinentes a la cosa pública o

Corte Suprema de Justicia de la Nación

que tenga trascendencia para el interés general" (Fallos: 316:1623, considerando 6° del voto de la mayoría, el subrayado no pertenece al texto); "Que el alcance de la garantía constitucional de la libertad de prensa reconocido desde antiguo por esta Corte coincide con el contenido de los tratados internacionales -posteriores- que regulan el ámbito y que hoy integran nuestros textos constitucionales. La Convención Americana sobre Derechos Humanos expresa al respecto que "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones." (Fallos: 321:2558, considerando 7° voto de la mayoría; confr. en cuanto al derecho a la información y los datos personales, Fallos: 321:2767; 324:975).

Asimismo recientemente, y en lo que a publicidad oficial se refiere, en "Editorial Río Negro SA c/ Neuquén, Provincia del" (Fallos: 330:3908), este Tribunal destacó la correlación directa e inmediata entre el derecho de acceso a la información y la publicidad oficial con el derecho a la libertad de prensa. Señaló "...que es deber de los tribunales proteger los medios para que exista un debate plural sobre los asuntos públicos, lo que constituye un presupuesto esencial para el gobierno democrático" (confr. considerando 10, voto de la mayoría), dando cuenta de que "la expresión y la difusión del pensamiento y de la información son indivisibles, de modo que una restricción a las posibilidades de divulgación representa directamente, y en la misma medida, un límite al derecho de expresarse libremente". Asimismo recordó que "la dimensión social de la libertad de expresión" (...) implica (...) un derecho colectivo a recibir cual-

quier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno..." (confr. segundo párrafo del considerando 10 y sus citas, y en el mismo sentido confr. Fallos: 334:109 y causa E.84.XLV "Editorial Perfil S.A. y otro c/ E. N. -Jefatura de Gabinete de Ministros- SMC", sentencia del 2 de marzo de 2011).

12) Que sobre la base de todos los antecedentes jurisprudenciales citados se puede señalar, que dadas las circunstancias fácticas de la causa, no resulta razonable la negativa del recurrente a brindar la información o a brindarla en forma incompleta, pues la petición de la asociación actora cumple con las pautas internacionales antes señaladas y con el alcance dado al decreto 1172/03 por el tribunal de alzada.

En efecto, el Anexo VII, específicamente controvertido en el caso, regula el mecanismo de acceso a la información pública (artículo 1°), que 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, (...) como así también a las organizaciones privadas a las que se le hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional (artículo 2°); que se define como una instancia de participación ciudadana por la cual toda persona ejercita su derecho a requerir, consultar y recibir información de cualquiera de los sujetos mencionados en el artículo 2° (artículo 3°); definiendo a la información como "toda constancia (...) haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2° o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario público..." (artículo 5°); que toda persona física o jurídica,

Corte Suprema de Justicia de la Nación



pública o privada, tiene derecho a solicitar, acceder y recibir información, no siendo necesario acreditar derecho subjetivo, interés legítimo (artículo 6°); que debe garantizarse el respeto de los principios de igualdad, publicidad, celeridad, informalidad y gratuidad (artículo 7°); presumiéndose pública toda la información obtenida por o para los sujetos mencionados en el art. 2° (artículo 8°) y el sujeto requerido solo puede negarse a brindar la información objeto de la solicitud, por acto fundado, si se verifica que la misma no existe o que está incluida dentro de alguna de las excepciones previstas en el presente (artículo 13). Máxime cuando el instituto demandado no alegó la existencia de restricción legal que le impida acceder al pedido, ello en tanto y en cuanto el fundamento único radica en que no se encuentra alcanzado por la norma por no ser un organismo que pertenezca al Estado. Por lo demás, el recurrente nada alega acerca del derecho constitucional de acceso a la información pública; habida cuenta de que la inclusión supletoria del instituto en el decreto 1172/03 por parte del tribunal de alzada se basa en las normas constitucionales e internacionales acerca de ese derecho.

13) Que en función de todo lo hasta aquí dicho, el objeto del reclamo trata de la solicitud de una información pública a una institución que gestiona intereses públicos y que detenta una función delegada del Estado, siendo indiscutible la interacción entre el ente demandado y la administración estatal (confr. dictamen fiscal de fs. 92/97). Por lo que, con ese alcance, la asociación actora posee el derecho a que le brinden la información solicitada en forma completa y la demandada tiene la obligación de brindarlo, siempre que no demuestre -circunstancia

que no se ha dado en la especie— que le cabe alguna restricción legal.

A mayor abundamiento, es menester señalar que la Resolución 189/04, invocada por el tribunal de alzada y estudiada en el dictamen del Señor Procurador General de la Nación, dictada por el instituto, que dispone la aplicabilidad parcial del decreto 1172/03 atendiendo a “la intangibilidad de sus recursos, el interés público de los servicios que brinda y la cuantía de su presupuesto...” resulta relevante, pues más allá de la interpretación que se le otorgue a esta norma, lo cierto es que demuestra la implementación parcial dentro del organismo de las pautas del decreto que tienden al acceso a la información pública.

Con este entendimiento, el instituto en dicha resolución hace suyos los considerandos de dicha norma, entre las que importa una vez más reiterar “Que la Constitución Nacional garantiza el principio de publicidad de los actos de Gobierno y el derecho de acceso a la información pública a través del artículo 1º, de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo —que establece nuevos Derechos y Garantías— y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales” (considerando primero); “...debe darse un lugar primordial a los mecanismos que incrementan la transparencia de los actos de gobierno, a los que permiten un igualitario acceso a la información de la sociedad en los procesos decisorios de la administración” (considerando tercero); “que el derecho de Acceso a la Información Pública es un prerrequisito de la participación que permite controlar la corrupción,

Corte Suprema de Justicia de la Nación

optimizar la eficiencia de las instancias gubernamentales y mejorar la calidad de vida de las personas al darle a éstas la posibilidad de conocer los contenidos de las decisiones que se toman día a día para ayudar a definir y sustentar los propósitos para una mejor comunidad" (considerando séptimo).

14) Que en el mismo sentido cabe mencionar que "Se ha descrito a la información como 'oxígeno de la democracia', cuya importancia se vislumbra en diferentes niveles. Fundamentalmente la democracia consiste en la habilidad de los individuos de participar efectivamente en la toma de decisiones que los afecten. Esta participación depende de la información con que se cuente". Asimismo, es menester recordar que "...De lo expuesto (...) se desprende la importancia de la existencia de un régimen jurídico claro, completo y coherente que establezca las pautas del derecho de acceso a la información para que se adopten las medidas que garanticen su ejercicio. El acceso a la información promueve la rendición de cuentas y la transparencia dentro del Estado y permite contar con un debate público sólido e informado. De esta manera, un apropiado régimen jurídico de acceso a la información habilita a las personas a asumir un papel activo en el gobierno, condición necesaria para el mantenimiento de una democracia sana" (confr. Punto 9, "Relación entre el derecho de acceso a la información en poder del Estado y el derecho a la participación política consagrado en el artículo 23 de la Convención Americana CIDH, párrs. 138 y 140 del Estudio Especial ya citado).


15) Que finalmente y en las condiciones expuestas corresponde señalar que la decisión de los jueces de la causa de

hacer lugar a la acción de amparo y ordenar al Instituto de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados a hacer entrega de la información solicitada se ajusta razonablemente a 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 Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados al negar la información requerida o entregarla en forma parcial sobre la base de que el decreto 1172/03 no le resulta aplicable, resulta un acto arbitrario e ilegal susceptible de ser subsanado mediante la acción de amparo intentada.

Por ello, y oído el señor Procurador General de la Nación, se declara procedente el recurso extraordinario y se confirma la sentencia. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



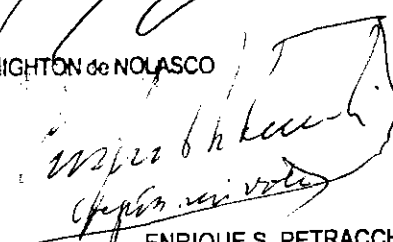
RICARDO LUIS LORENZETTI



CARLOS S. FAYT



ELENA HIGHTON de NOLASCO



ENRIQUE S. PETRACCHI

VO-11-2010



JUAN CARLOS MAQUEDA



E. RAÚL ZAFFARONI



CARMEN M. ARGIBAY

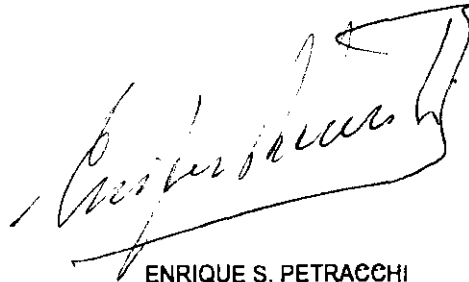
Corte Suprema de Justicia de la Nación

-//-TO CONCURRENTENTE DEL SEÑOR MINISTRO DOCTOR DON ENRIQUE
SANTIAGO PETRACCHI

Considerando:

Que el recurso extraordinario no refuta todos y cada uno de los fundamentos de la sentencia apelada.

Por ello, se lo declara inadmisibile. Con costas. Notifíquese y, oportunamente, devuélvase.



ENRIQUE S. PETRACCHI

Recurso extraordinario interpuesto por el **Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados**, demandado en autos, representado por el Dr. **Eduardo Baldi**, con el patrocinio letrado del Dr. **Marcelo Hugo Depierro**.

Traslado contestado por la **Asociación por los Derechos civiles**, actores en autos, representada por su presidente Dr. **Alejandro Carrió**, con el patrocinio de las Dras. **Mariela Belski y Felicitas Rossi**.

Tribunal de origen: **Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal**.

Tribunales que intervinieron con anterioridad: **Juzgado Nacional de Primera Instancia en lo Contencioso Administrativo Federal n° 7**.

Suprema Corte:

—I—

A fs. 197/199, la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal (Sala IV) confirmó la sentencia de la instancia anterior, en cuanto hizo lugar a la acción de amparo que promovió la Asociación por los Derechos Civiles (ADC) contra el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (en adelante INSSJP) y, en consecuencia, ordenó a este último entregar a la actora la información solicitada por ella relativa al presupuesto en concepto de publicidad oficial de dicho organismo para el año 2009, a la inversión publicitaria de dicha institución correspondiente a los meses de mayo y junio del mismo año, el tipo de campaña al cual corresponde la pauta asignada en cada caso y la indicación sobre la agencia de publicidad o intermediario a través del cual se procedió a contratar espacios en los medios.

Para resolver del modo indicado, el tribunal apelado consideró que, si bien con posterioridad al dictado de la sentencia de primera instancia el INSSJP presentó documentación alegando el cumplimiento de aquélla, la cuestión no devino abstracta en tanto el demandado omitió acompañar la totalidad de la información solicitada y manifestó su voluntad de continuar con el recurso interpuesto contra dicha resolución.

Agregó que el amparo resulta la vía idónea para el tratamiento de la pretensión, “ya que la información es útil cuando es oportuna” (v. fs. 198).

Sostuvo que la denegación al acceso de la información por parte de la demanda fue manifiestamente arbitraria, en tanto la publicidad de sus actos constituye uno de los pilares de todo gobierno republicano.

Indicó que sin desconocer la naturaleza de ente no estatal del INSSJP, y que sus decisiones no revisten el carácter de actos administrativos, es indudable el carácter público de los intereses que gestiona el Instituto, razón que determinó su creación como persona de derecho público así como la injerencia estatal en su gobierno, control y eventual financiación.

Señaló que la información solicitada por la actora es tan pública como los intereses que gestiona el ente demandado y agregó que si bien el INSSJP no se encuentra expresamente incluido en el ámbito de aplicación del decreto 1172/03,

dicha norma le resulta aplicable supletoriamente hasta tanto el Instituto reglamente el derecho de acceso a la información pública.

– II –

Contra dicho pronunciamiento, el INSSJP dedujo el recurso extraordinario de fs. 204/225, que fue concedido por la cámara en orden a la cuestión federal involucrada en la causa y rechazado en lo atinente a las causales de arbitrariedad y gravedad institucional, sin que dedujera la correspondiente queja (v. fs. 263).

Sostiene que las condiciones de admisibilidad del amparo no se encuentran reunidas, pues la ley 16.986 requiere para la procedencia o admisión de la vía mencionada que el acto lesione o restrinja con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta los derechos o garantías explícita o implícitamente reconocidos por la Constitución Nacional, por lo tanto, al resultar controvertida la aplicación al caso del decreto 1172/03 no es válido concluir que la negativa a brindar la información solicitada resulte un acto arbitrario o manifiestamente ilegal.

Indica que el amparo constituye una vía excepcional que no comporta solución a todos los problemas que pueden suscitarse.

Afirma que el art. 1º de la ley 19.032 crea al Instituto como una persona de derecho público no estatal ajeno a la administración pública centralizada y descentralizada, con individualidad financiera y administrativa, por lo tanto no se encuentra comprendido en los supuestos del decreto 1172/03.

Arguye que el pronunciamiento de la alzada resulta contradictorio y carente de sustento legal, pues, por un lado, considera una arbitrariedad manifiesta la denegación del Instituto de brindar la información requerida en los términos del decreto 1172/03 y, por otro, reconoce que no se encuentra incluido en dicha norma y establece su aplicación subsidiaria hasta tanto el INSSJP no reglamente el derecho a la información pública.

–III–

A mi modo de ver el recurso extraordinario interpuesto es formalmente admisible, toda vez que se halla en juego la aplicación e interpretación de normas de carácter federal (decreto 1172/03) y la decisión definitiva del superior tribunal de la causa a las pretensiones que el apelante fundó en ellas (art. 14 inc. 3º de la ley 48).

Además, es preciso resaltar que, encontrándose en discusión el alcance que cabe asignar a una norma de derecho federal, la Corte no está limitada en su decisión por los argumentos de las partes o de la cámara, sino que le incumbe realizar una declaración sobre el punto disputado (Fallos: 311:2553; 314:529; 321:861, entre muchos otros).

–IV–

Ante todo, creo oportuno resaltar que, si bien a fs. 156/157 el demandado presentó el informe de gastos requerido por la actora, éste resultó incompleto, por lo tanto estimo que la cuestión aquí debatida no ha devenido abstracta.

Entiendo que de acuerdo con los términos en que ha sido planteado el recurso extraordinario el *thema decidendum* del presente litigio estriba en determinar si el demandado INSSJP se encuentra comprendido en las previsiones del decreto 1172/03, anexo VII y, en consecuencia, obligado a brindar la información solicitada por la Asociación por los Derechos Civiles.

En lo que es materia de discusión corresponde señalar que el decreto 1172/03 en su art. 4º aprobó el “Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el poder Ejecutivo Nacional”, que tiene por objeto regular el mecanismo de Acceso a la Información Pública, estableciendo el marco general para su cumplimiento. Así el art. 2º del mencionado reglamento establece que es aplicable “... en el ámbito de los organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional”.

Así planteadas las cuestiones, corresponde examinar, en primer lugar, si la demandada forma parte de la administración pública nacional, ya sea centralizada o descentralizada. En este sentido, cabe tener en cuenta que el art. 1º de la ley de creación del Instituto N° 19.032, modificada por su similar N° 19.465, establece que éste “funcionará como una persona de derecho público no estatal, con individualidad financiera y administrativa, de acuerdo con las normas de la presente ley”. De acuerdo a lo prescripto por este artículo el INSJJP es un ente público no estatal, es decir, no integra la estructura del Estado y no pertenece a la Administración Pública.

Cabe agregar que si bien el cumplimiento de un servicio público, cual es la realización de ciertas prestaciones de la seguridad social, ha orientado la creación del Instituto, resulta claro que el legislador ha separado nítidamente su personalidad jurídica de la del Estado —que no ha provisto su patrimonio— otorgándole el carácter de mero fiscalizador de recursos que provienen del sector privado y son destinados al mismo sector (Fallos: 312:234).

En tales condiciones entiendo que cabe acoger los agravios de la demandada y concluir que el INSSJP se encuentra excluido del decreto 1172/03 atento a su ajenidad respecto de la administración pública estatal, y a su individualidad financiera y administrativa conforme a lo que resulta del art. 1° de la ley 19.032, texto según el art. 1° de la ley 19.465.

No obsta a tal conclusión la circunstancia de que el Instituto demandado se encuentre intervenido por el Poder Ejecutivo Nacional, pues ello no altera su naturaleza jurídica.

Ahora bien, descartada la aplicación al caso del decreto 1172/03 por ser el INSSJP una entidad de derecho público no estatal, corresponde analizar la injerencia que puede tener la resolución 189/04 emanada de la directora ejecutiva de este último en la resolución del presente caso.

Cabe destacar que en sus considerandos dicha resolución dispone “[q]ue no obstante que el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados es una persona jurídica de derecho público no estatal, con individualidad administrativa, y que en tal sentido no integra la Administración Pública Nacional respecto de la cual se ha dictado el Decreto N° 1172/03, atendiendo a la intangibilidad de sus recursos, el interés público de los servicios que brinda y la cuantía de su presupuesto, resultaría beneficiosa la implementación dentro del Organismo de lo previsto en el artículo 2, anexos III y IV de la mencionada norma”.

Por su parte el art. 1° determina “[a]pruébese la creación del registro de Audiencias de Gestión de Intereses y su correspondiente reglamento, dentro del ámbito del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados ...”

A su vez, el art. 1º del reglamento para la publicidad de la gestión de intereses en el ámbito del Instituto Nacional de Servicios para Jubilados y Pensionados señala “[e]l objeto del presente es la publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del INSSJP, que se regirá por el presente reglamento”. El art. 2º de dicho reglamento prescribe que “se entiende por Gestión de Intereses a los fines del presente, toda actividad desarrollada, en modalidad de audiencia, por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, tanto por sí como por sus representantes, cuyo objeto consista en influir en el ejercicio de cualquiera de las funciones y/o decisiones de los funcionarios con nivel de decisión de este organismo cualquiera fuera su categoría escalafonaria”.

Sentado lo anterior, considero que el dictado de la resolución 189/04 y su correspondiente reglamento demuestran que el INSSJP no está incluido en las previsiones del decreto 1172/03, tal como se plasma en el considerando arriba transcrito, en virtud de tratarse de una persona pública no estatal.

Por otra parte, entiendo que de los artículos citados surge que la información que solicitó la Asociación por los Derechos Civiles al INSSJP relativa al presupuesto en concepto de publicidad oficial de dicho organismo para el año 2009 y a la inversión publicitaria de dicha institución correspondiente a los meses de mayo y junio de 2009, el tipo de campaña al cual corresponde la pauta asignada en cada caso y la indicación sobre la agencia de publicidad o intermediario a través de los cuales se procedió a contratar espacios en los medios, no es de las contempladas o previstas por esta resolución y su reglamento.

Ello es así pues esta última tuvo por objeto la implementación dentro del organismo de lo previsto en el art. 2º, anexos III y IV del decreto 1172/03, que se refieren al Reglamento General para la Publicidad de la Gestión de Intereses en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional y el Formulario de Registro de Audiencias de Gestión de Intereses. En cambio, la información solicitada por la actora resulta comprendida en el art. 2º del anexo VII de dicho decreto, cuyas previsiones no fueron implementadas por la resolución arriba mencionada, resultando ajena a dicha normativa. Por ello, opino que el INSSJP tampoco puede ser obligado a entregar los informes requeridos en virtud de lo dispuesto por la resolución 189/04 y su

reglamento por no estar contemplada dicha información en sus normas y referirse a otros aspectos regulados por el decreto 1172/03.


Finalmente, advierto que no hay ninguna norma en nuestro ordenamiento jurídico por la cual el INSSJP resulte obligado a brindar la información solicitada por la Asociación por los Derechos Civiles, por lo que no es posible concluir que el Instituto demandado haya actuado con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta.

Por lo expuesto, corresponde admitir formalmente el recurso extraordinario y revocar la sentencia apelada por los motivos aquí expuestos.

Buenos Aires, 06 de octubre de 2011.

ES COPIA

ESTEBAN RIGHI


ADRIANA DE MARCHISIO
Prosecretaria Administrativa
Procuración General de la Nación
14/04/11.
6