

## LOS ÓRGANOS NO ESTATALES QUE DETENTAN INTERESES PÚBLICOS Y REALIZAN FUNCIONES DELEGADAS POR EL ESTADO TAMBIÉN TIENEN LA OBLIGACIÓN DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN

*Sinopsis:* En la sentencia que se presenta a continuación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación de Argentina resolvió un recurso extraordinario interpuesto por el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI) en contra de una sentencia de amparo dictada por la Sala IV de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, mediante la cual se le ordenó hacer entrega a una organización no gubernamental de cierta información en su poder.

La información solicitada versaba sobre el presupuesto en concepto de publicidad oficial de dicho organismo para el año 2009 y la inversión publicitaria de dicha institución correspondiente a los meses de mayo y junio de dicho año en medios gráficos, radiales, televisivos, cinematográficos, sitios de internet y vía pública, así como en medios de comunicación; la productora o programa al cual fue asignada, el tipo de campaña al cual correspondía la pauta asignada en cada caso y la indicación de la agencia de publicidad o intermediario a través del cual procedió a contratar espacios en dichos medios.

El recurso extraordinario del PAMI se fundamentó en que no le era aplicable el Decreto 1172/03 mediante el cual, entre otros, se aprobó el “Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional”. Por ello, el PAMI estimó que no se encontraba obligado a brindar la información pública solicitada pues no pertenecía al Estado, ostentaba personalidad jurídica e individualidad financiera legalmente diferenciada de éste, y no fue mencionado expresamente en dicho decreto como uno de los sujetos obligados.

Para resolver el caso en cuestión, la Corte Suprema refirió que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al estipular expresamente los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, protege

## *OBLIGACIÓN DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN*

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 dicho instrumento. En consecuencia, dicho artículo no sólo ampara el derecho de las personas a recibir esa información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, sino también a recibir una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención Americana el Estado limite el acceso a la misma para el caso concreto. Asimismo, indicó que la jurisprudencia de la Corte Interamericana fortaleció como estándar internacional la idea de que este derecho corresponde a toda persona, es decir, que la legitimidad activa es amplia, mientras que respecto a la legitimación pasiva, al regular y fiscalizar las instituciones que ejercen funciones públicas, los Estados deben tener en cuenta tanto a las entidades públicas como a las privadas que ejercen dichas funciones. En tal sentido, debe considerarse el servicio que los mencionados sujetos proveen o las funciones que ejercen, por lo que esa amplitud supone incluir como sujetos obligados a entregar información no solamente a los órganos públicos estatales, en todas sus ramas y niveles, locales o nacionales, sino también a empresas del Estado, hospitales, instituciones privadas o de otra índole, que actúan con capacidad estatal o ejercen funciones públicas.

Asimismo, citando a la Corte Interamericana, la Corte Suprema de Justicia de Argentina evocó el reconocimiento del “principio de máxima divulgación”, el cual establece la presunción de que toda información es accesible y está sujeta a un sistema restringido de excepciones, pues el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública. 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.

Finalmente, la Corte Suprema indicó que en materia de protección judicial del derecho al acceso a la información en poder del Estado, tanto la Comisión como la Corte Interamericanas de Derechos Humanos han 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, se ordene al órgano correspondiente la entrega de la misma. 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. Asimismo, que de acuerdo a lo dispuesto en los artículos 2 y 25.2.b) de la Convención Americana, recordó que si el Estado Parte en dicho instrumento no tiene un recurso judicial para proteger efectivamente el derecho se encuentra obligado a crearlo, y que dentro de las obligaciones estatales, si el ejercicio de los derechos y libertades protegidos por dicho tratado no estuviese ya garantizado, el Estado tiene la obligación de adoptar las

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Por lo tanto, la Corte Suprema resolvió que dado que el PAMI era una entidad que gestionaba intereses públicos y detentaba una función delegada del Estado, además de haber implementado en forma parcial otras pautas aprobadas mediante el decreto referido que tendían al acceso a la información pública, se encontraba obligado a entregar la información pública solicitada, con lo cual confirmó la sentencia de amparo impugnada. La Corte Suprema estimó que este deber se ajustaba razonablemente a lo previsto en los artículos 14, 16, 33, 41, 42 y 43 de la Constitución argentina, a los tratados internacionales y a la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre la materia.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación utilizó los criterios sobre el derecho a la información que se desprenden de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Claude Reyes y otros vs. Chile* y *Ximenes Lopes vs. Brasil*.

La sentencia se encuentra acompañada de un voto concurrente.

NON-STATE ENTITIES THAT HOLD PUBLIC  
INTERESTS AND THAT PERFORM FUNCTIONS  
DELEGATED BY THE STATE ALSO HAVE  
THE OBLIGATION TO PROVIDE INFORMATION

*Synopsis:* In the judgment presented below, the Supreme Court of Justice of the Republic of Argentina decided an extraordinary remedy filed by the National Institute of Social Services for Retirees and Pensioners (Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, PAMI) against an amparo judgment issued by the Fourth Chamber of the National Court of Appeals for Federal and Administrative Matters, which ordered a non-governmental organization to provide certain information that it held.

The information requested was regarding the entity's budget for official advertising for 2009; its advertising expenditure for May and June of that year in print, radio, television, cinema, online and billboard advertising, as well as in the media; the producer or program to which it was

## OBLIGACIÓN DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN

*assigned; the type of campaign to which each assigned advertisement corresponded to, and which advertising agency or intermediary was used. The extraordinary remedy filed by PAMI was based on that Decree 1172/03, which approved the “General Regulation of Access to Public Information for the National Executive Branch,” among other, was not applicable to it. PAMI considered that it did not have the obligation to provide the public information requested as it did not belong to the State, since it had legal personality and financial individuality that legally differentiated it from the State and it was not expressly mentioned in said decree as a party subject thereto.*

*To resolve the case under consideration the Supreme Court referred to that indicated by the Inter-American Court of Human Rights, regarding that Article 13 of the American Convention on Human Rights, by expressly stipulating the rights to “seek” and “receive” “information,” protects the right of all persons to request access to information controlled by the State, with the exceptions permitted by the restrictions established in the Convention. Consequently, this article not only protects the rights of persons to receive this information and the positive obligation of the State to provide it, but also to receive a justified answer when the State limits the access to information in the specific case for a reason permitted by the American Convention. Furthermore, it indicated that the jurisprudence of the Inter-American Court strengthened as an international standard the idea that this right corresponds to all persons, meaning, that the active legal standing is extensive, while with regard to the passive legal standing, when regulating and supervising the entities that exercise public functions, States must take into account both public and private entities that exercise these functions. In this regard, the services provided or functions exercised by said parties should be considered; thus, this extensiveness presumes including as parties obligated to provide information not only public organs of the State, at all branches and levels, local or national, but also State entities, hospitals, private institutions or others which act with State capacity or exercise public functions. Furthermore, quoting the Inter-American Court, the Supreme Court of Justice of Argentina called to mind the recognition of the “principle of maximum disclosure,” which establishes the presumption that all information is accessible and subject to a restricted system of exceptions, given that the actions of the State shall be guided by the principles of accountability and transparency in public management. Access to information controlled by the State, which is of public interest, enables the participation of public management through a social control that can be exercised through said access.*

*Finally, the Supreme Court indicated that with regard to the judicial protection of the right to access to information held by the State, both the Inter-American Commission and Court of Human Rights have noted the need for a simple, fast and effective remedy to determine whether there*

CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA

*has been a violation to the right of the person requesting information, and if so, to order the corresponding entity to provide it. In this regard, it is important to consider that the current practice is to not provide the information requested from institutions or silence before a request, and that celerity in the delivery of information is essential in this matter. In addition, as set forth in Articles 2 and 25.2.b) of the American Convention, it called to mind that if the State Party to said instrument does not have a legal remedy to effectively protect the right, it has the obligation to create it and, pursuant to its State obligations, if the exercise of the rights and freedoms protected by said treaty were not already guaranteed, the State has the duty to adopt legislative or other types of measures so as to guarantee effective access to those rights and freedoms.*

*Consequently, the Supreme Court of Justice decided that if PAMI was an entity that managed public interests and held a function delegated by the State, in addition to having partially implemented other guidelines approved by means of the referred decree regarding the access to public information, it had the obligation to provide the public information requested, which it confirmed through the dismissal of the amparo appeal. The Supreme Court considered that this was compatible with Articles 14, 16, 33, 41, 42 and 43 of the Argentinean Constitution, international treaties and the jurisprudence of the Inter-American Court of Human Rights in this regard.*

*The Supreme Court of Justice used the criteria regarding the right to information inferred from the judgments issued by the Inter-American Court of Human Rights in the cases *Claude Reyes et al. v. Chile* and *Ximenes Lopes v. Brazil*.*

*The judgment is accompanied by one concurrent opinion.*



CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN  
ARGENTINA

Asociación Derechos Civiles c/EN -PAMI- (dto. 1172/03)  
s/amparo ley 16.986

RECURSO EXTRAORDINARIO FEDERAL  
SENTENCIA DE 4 DE DICIEMBRE DE 2012

...

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

Considerando:

1º) 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”...

Sostuvo que la negativa a brindar la información configuraba una violación al derecho constitucional de acceso a la información pública consagrado en los artículos 1º, 14, 33 y 75, inciso

### *OBLIGACIÓN DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN*

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... a hacer entrega de la información solicitada... dentro del plazo de 10 días...

Contra esta decisión, el demandado interpuso el recurso de apelación... con fundamento en que la 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...

Con posterioridad y sin perjuicio de mantener el remedio procesal aludido, el Instituto acompañó documentación que -según afirmó- daba cumplimiento a la sentencia... 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 (...); incidencia que fue desestimada por el tribunal de alzada...

*CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA*

3º) 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...

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 2º de la ley 19.032), razón que determinó su creación como persona de derecho público (artículo 10, ley cit.), así como la injerencia estatal en su gobierno (artículos 5º y 6º), control (artículos 1º, 15 y 15 ter.) y eventual financiación (artículo 8º, inc. k).

Sentado ello, determinó que la información solicitada por la actora era pública y si bien el instituto demandado no se encontraba expresamente incluido en el ámbito de aplicación del de-

### *OBLIGACIÓN DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN*

creto 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..."

4°) Que contra ese pronunciamiento el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados interpuso el recurso extraordinario...

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 expresamente 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

*CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA*

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 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 10, 14, 16, 31, 32, 33 y 75, inciso 22, de la Constitución Nacional.

Asimismo idéntico razonamiento merece el alcance supletorio que el tribunal de alzada le otorgó al decreto 1172/03 respecto del PAMI con fundamento en la importancia 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 lo; de los artículos 33, 41, 42 y concordantes del Capítulo Segundo... y del artículo 75 inciso 22, que incorpora con jerarquía constitucional diversos tratados internacionales...

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.

### *OBLIGACIÓN DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN*

7o) 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.

8o) 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.

...

9o) 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 fundamental...

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 13de 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

*CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA*

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 derecho 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 obliga-

### *OBLIGACIÓN DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN*

ción 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;...).

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 Lopes, 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).

*CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA*

Uno de los puntos a destacar en la sentencia Reyes es el reconocimiento del “principio de máxima divulgación”. La Corte 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

### *OBLIGACIÓN DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN*

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).

...

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 1o), 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 2º); 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 2º (artículo 3º); definiendo a la información como “toda constancia (...) haya sido creada u obtenida por los sujetos mencionados en el artículo 2º o que obre en su poder o bajo su control, o cuya producción haya sido financiada total o parcialmente por el erario

*CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, ARGENTINA*

público...” (artículo 5°); 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 (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 8o) 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... 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.

...  
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 ex-

### *OBLIGACIÓN DE SUMINISTRAR INFORMACIÓN*

puesto (...) 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...