

SE PRESENTA. PROMUEVE ACCION DE AMPARO. HACE RESERVA DEL CASO FEDERAL. AUTORIZA

Sr. Juez:

Pablo Secchi, DNI: 25644953, en mi carácter de Director Ejecutivo de la Fundación Poder Ciudadano, organización sin fines de lucro, apartidaria, que promueve la transparencia, el acceso a la información y la participación ciudadana, con el patrocinio letrado de German Cosme Emanuele, abogado inscripto al Tº 100 Fº 491 del CPACF, docente a cargo del Patrocinio Jurídico Gratuito de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (Comisión 1308), constituyendo domicilio para todos los efectos procesales en calle Piedras 547-planta baja-, de esta Ciudad, domicilio electrónico usuario **23286422659**, mail: gemanuele@poderciudadano.org ante VS. me presento y respetuosamente digo:

I-OBJETO

Vengo a interponer la presente acción de amparo en los términos del artículo 43 de la Constitución Nacional y de la ley 16.986, contra el Estado Nacional –PEN-, con domicilio en la calle Balcarce 50, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fin de que se declare la inconstitucionalidad del régimen de presentación de declaraciones juradas previsto por la ley 26.857, reglamentada por el decreto 895/2013, toda vez que el mencionado plexo normativo va en sentido contrario a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado argentino en virtud de la Convención Interamericana contra la Corrupción, y constituye un

retroceso en el reconocimiento del derecho humano de acceso a la información pública por parte de los ciudadanos.

Más allá de los argumentos vertidos en materia de publicidad, transparencia y acceso a la información que hace mención la norma impugnada, en los hechos se traduce como un menoscabo al efectivo acceso a información de relevante importancia para la ciudadanía –ya que se dispone de menor información que en el antiguo régimen-, a la vez que viola las obligaciones asumidas por el Estado Argentino al ratificar la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción.

El agravio en que se funda la lesión de los derechos invocados reside en que en la actualidad la información disponible es excesivamente menor, en comparación al marco normativo anterior, produciéndose en los hechos una imposibilidad real de acceder a información que pueda dar cuenta sobre la evolución patrimonial de los funcionarios públicos, desconociéndose así tanto las obligaciones contenidas en las Convenciones Anticorrupción (CICC y UNCAC) como aquellos Tratados Internacionales con Jerarquía Constitucional que reconocen el Derecho de Acceso a la Información.

Con anterioridad a la reforma cuestionada, el art 6 establecía un detalle minucioso acerca de la información que debía contener, tanto respecto de los bienes propios del funcionario público, de su cónyuge, los bienes que integraran la sociedad conyugal, los del conviviente, como la de sus hijos menores de edad en el país y en el extranjero. Además debía consignarse el valor del bien, el valor de adquisición, las mejoras realizadas, la fecha de adquisición y el origen de fondos aplicados a cada adquisición.

De igual forma, el sistema anterior informaba cuantos inmuebles tenía un funcionario público, de cuántos metros, de qué valor, en qué

carácter lo había adquirido, cuándo y el origen de los fondos. En la actualidad, solo se puede observar un número rígidamente en la categoría de bienes inmuebles pero sin la posibilidad de conocer si se trata de uno o más inmuebles. Por otro lado, solo se podrá acceder a los papeles de trabajo que respaldan los formularios presentados ante la AFIP, con autorización judicial. Por lo tanto, se restringen las posibilidades de efectuar un control de la evolución patrimonial de los funcionarios como se venía realizando en los últimos 13 años y que fue expuesto a V.S.

La norma atacada también dispuso la eliminación de la Comisión Nacional de Ética Pública (artículo 8), donde se derogó el Capítulo VIII de la Ley 25.188 que su creación. Durante 14 años de vigencia de la Ley, esta Comisión, organismo que debía funcionar como un órgano independiente con autonomía funcional en garantía del cumplimiento de la ley, nunca fue creada y de hecho eliminada con esta modificación de normativa.

Tal como se expondrá con mayor abundamiento y detalle a lo largo del escrito, las modificaciones a la normativa anterior resultan contrarias a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado argentino en virtud de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, y afectan el derecho de acceso a la información pública reconocido por la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados mediante el artículo 75, inciso 22, especialmente a la luz del principio de no regresividad en materia de derechos humanos.

En consecuencia, y en virtud de las consideraciones de hecho y de Derecho que se esgrimen en la presente, solicito a V.S. tenga a bien declarar la inconstitucionalidad de las normas antes aludidas –por ser contrarias a las pautas enunciadas en el artículo 75 inc. 22 y concordantes–,

ordene al Poder Ejecutivo Nacional que instruya las medidas necesarias a fin de garantizar el efectivo ejercicio de derecho de acceso a la información pública, y garantice el real cumplimiento de las obligaciones asumidas en la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción.

II-PERSONERIA

Conforme surge de la copia simple del poder general que se adjunta, me encuentro facultado como Director Ejecutivo de la Fundación Poder Ciudadano a realizar todo acto de administración y judicial en nombre y en representación de la misma, como resulta ser la presente acción. A todo efecto, declaro bajo juramento que la copia es fiel a su original, y que se encuentra vigente.

III.- LEGITIMACIÓN

Poder Ciudadano es parte interesada para promover la presente acción de amparo por ser una Organización No Gubernamental, sin fines de lucro, que propende a la protección o defensa de derechos de incidencia colectiva y dado que así lo establece el artículo 43 cuando reza que este tipo de organizaciones podrán interponer *“acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y*

en lo relativo a los derechos que protegen al ambiente, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los derechos de incidencia colectiva en general, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización...”

Poder Ciudadano es una fundación apartidaria y sin fines de lucro que nació en 1989 como iniciativa de un grupo de ciudadanos preocupados por la defensa de los derechos cívicos en nuestro país. Desde sus orígenes sus fundadores tuvieron en cuenta para su integración el criterio de igualdad de género, la diversidad en las inclinaciones político-partidarias y de clases sociales. Pero compartieron una base de valores comunes, al considerar que en esa pluralidad se podía construir un pensamiento cívico que comprometiera a los participantes más allá del voto, dejando de lado las diferencias para fortalecer el verdadero valor de la democracia. Entre sus objetivos fundantes se encuentra el de promover la participación ciudadana y concientizar a la población sobre los problemas de interés público que requieren del compromiso y de la participación de todos.

Poder Ciudadano es una organización que lidera el trabajo por el buen gobierno del Estado, la transparencia en el manejo de la cosa pública y el compromiso por vigorizar las instituciones de la democracia. Desde hace más de 26 años su trabajo impacta en la vida de los ciudadanos que ven en la organización una referencia para el control de los actos de gobierno y un canal efectivo para la participación y expresión de las demandas fundamentales para el respeto de las instituciones.

Como consecuencia de su labor, y de ser una Organización pionera en la Lucha contra la Corrupción en Argentina, Desde 1993 fue elegida el

Capítulo Argentino de Transparency International, organización que lidera la lucha contra la corrupción a nivel global.

A lo largo de su existencia Poder Ciudadano ha realizado las más diversas actividades y acciones en pos de concientizar a los distintos sectores sobre el impacto negativo de la Corrupción y la importancia en el diseño de políticas públicas tendientes a erradicarla o, al menos, prevenirlas. Así, sólo basta con realizar un breve relevamiento en distintos medios sobre las acciones llevadas adelante por Poder Ciudadano en esta materia a lo largo de más de 27 años de existencia, en la que se puede observar distintas iniciativas, propuestas, recomendaciones y trabajos coordinados con el sectores público, privado y social, tanto de Argentina como de la Región, en las que la nota en común es el trabajo mancomunado en fortalecer las instituciones democráticas.

En lo particular, Poder Ciudadano ha tenido un rol relevante en la introducción en el debate público, no solo de herramientas que regulen el ejercicio ético de la función pública en general, sino también en lo relativo a la presentación de declaraciones juradas por parte de los funcionarios y empleados públicos, como un mecanismo válido y eficiente para el control de la gestión pública.

Poder Ciudadano es una fundación que, conforme su estatuto que aquí se acompaña, tiene entre algunos de sus objetivos los siguientes: a) Trabajar por una mayor eficiencia e independencia de la justicia, apoyando la vigencia del orden jurídico y de la administración de Justicia e impulsar un mecanismo de contralor cívico para defensa de estos objetivos y vigencia de las instituciones republicanas; b) Apoyar la administración de Justicia y la plena vigencia del orden jurídico y del estado de derecho; c) Apoyar e impulsar proyectos o investigaciones tendientes a lograr una

mayor transparencia y eficiencia de los procedimientos judiciales y/o administrativos; entre otros.

Si bien la enumeración no es taxativa, sirve para demostrar el interés de la organización en el conocimiento, análisis y divulgación de la realidad social, política y cultural del país que, sin dudas, incide y comprende a la labor judicial.

En efecto, la acción aquí interpuesta cuestiona la validez de la norma que modifica el régimen de Declaraciones Juradas de los Funcionarios Públicos, en detrimento de los avances logrados por el plexo normativo previo en cuanto al derecho de acceso a la información, como herramienta de control y de lucha contra la corrupción.

Siendo que el derecho de solicitar el acceso, recibir y consultar datos e información pública, sin necesidad de invocar fundamento alguno, se reconoce a todos "los habitantes", y que tal derecho también pertenece a las asociaciones, es que Poder Ciudadano se encuentra legitimada para accionar ante una vulneración del mismo. Se trata además de un asunto en el que el interés público se encuentra en juego: el derecho de acceso a la información posee una faceta colectiva dado que la obligación en cabeza del Estado está dirigida al conjunto de la sociedad.

Poder Ciudadano se presenta en defensa de la legalidad y reclamando por la existencia de una disfunción socialmente relevante; es en este sentido amplio que debe ser tenida por satisfecha la legitimación activa a la luz del art. 43 de la Constitución (Jiménez, Eduardo P., "El amparo colectivo," en Manili, Pablo L. (coord.), *Derecho Procesal Constitucional*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2005, pp. 79-85.). En cualquier evento, los fines, antecedentes y actividades de la organización bastan para que se considere acreditado un interés razonable

y suficiente, y por ende satisfecha la legitimación para actuar en defensa de un derecho de incidencia colectiva (Basterra, Marcela I., “Estudios sobre Derecho Procesal: Procesos Colectivos: alcance de la legitimación,” ED, 2008: 118).

Cabe recordar, en este orden de ideas, la destacada jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respecto de la cuestión. A mayor abundamiento, en *Asociación Benghalensis* (Fallos, 323: 1339) reconoció el *standing* de la asociación entendiendo que la acción se enmarcaba en sus objetivos. En *Mendoza* (Fallos, 329: 2316), admitió la legitimación de los vecinos de la cuenca del Riachuelo en los términos del art. 43, propendiendo a la tutela de un bien colectivo, de uso común e indivisible. En *Halabi* (Fallos, 332: 111), reconoció –novedosamente- la existencia de derechos colectivos indivisibles e indisponibles. Y, sin ir más lejos, en el reciente *Centro de Estudios para la Promoción de la Igualdad y la Solidaridad y otros c/ Ministerio de Energía y Minería s/ amparo colectivo* -de fecha 18 de agosto del corriente- resolvió a favor de una asociación que defiende a usuarios y consumidores.

En resumen, se puede comprobar el interés de esta institución en cuanto es de público y notorio conocimiento, pudiendo VS constatar nuestras actividades, publicaciones de informes y propósitos, de la simple observación de nuestra página web y el estatuto anexo, solicito se nos tenga por debidamente legitimados para promover la acción de amparo en función de lo expuesto.

IV-HECHOS

1. Antecedentes del régimen de Declaraciones Juradas Patrimoniales de los funcionarios públicos.

El régimen de declaraciones juradas de funcionarios públicos se inició en el año 1953 con la sanción del decreto 7843, que creó un registro de Declaraciones Juradas Patrimoniales del Personal en el ámbito del registro del personal civil de la Administración Pública, dependiente de la Contaduría General de la Nación, que inscribía y custodiaba las declaraciones. Los organismos debían presentar la nómina de funcionarios obligados ante el Ministerio de Hacienda.

Más tarde, el decreto 1639/89 instauró un nuevo régimen de presentación de declaraciones juradas, delegando en la Secretaría de la Función Pública el dictado de las normas interpretativas, aclaratorias y complementarias, y estipuló que la Escribanía General de Gobierno continuaría custodiando las declaraciones juradas.

El decreto 494/95 estableció un nuevo régimen de declaraciones juradas y de requerimientos de justificación de incrementos patrimoniales, cuyos sujetos obligados eran:

“a) Los Ministros, Secretarios y Subsecretarios, las autoridades superiores de los organismos descentralizados cualquiera sea la naturaleza jurídica de los mismos; b) Los funcionarios que ocupen cargos de Director o Subdirector Nacional o General, Director, Gerente, Subgerente, Jefes de departamento o niveles equivalentes de la Administración centralizada y descentralizada, o de los demás entes a que se refiere el artículo 1°; y aquellos otros que fueran designados por la Administración Pública y en su representación en cargos de similar jerarquía en otros entes;

c) Los interventores federales y funcionarios colaboradores hasta el nivel indicado en el inciso b); d) El personal del Servicio Exterior de la Nación y los funcionarios destacados en misión oficial en el exterior; e) El personal en actividad de las Fuerzas Armadas o de Seguridad, policiales y del servicio penitenciario federal con jerarquía de oficial superior o equivalente; f) El personal integrante de la Administración Nacional De Aduanas, de la Dirección Nacional De Migraciones, o de las Fuerzas Armadas o de Seguridad, cualquiera fuera su jerarquía, que preste servicios en aduanas y puestos de frontera y el personal de la Dirección General Impositiva; g) El personal no incluido en los incisos anteriores que intervenga en el manejo de fondos públicos; administre patrimonios públicos o privados, por decisión o en representación de la Administración Pública Nacional; integre comisiones de adjudicación o recepción de bienes, o participe en procedimientos licitatorios del Estado Nacional en cualquiera de sus formas, así como los interventores o liquidadores de organismos pertenecientes o administrados por el Estado”.

A su vez, el artículo 3 del Decreto establecía que las Declaraciones Juradas Patrimoniales debías contener

l) La nómina y el detalle de todos los bienes, créditos, deudas e ingresos del declarante, de su cónyuge e hijos menores ubicados u originados en el país o en el extranjero, con especial individualización de los que se indican a continuación:

- a) Bienes inmuebles.
 - b) Bienes muebles registrables: automotores, naves, aeronaves, yates, motocicletas y similares.
 - c) Otros bienes muebles: equipos, instrumental, joyas, objetos de arte y semovientes que por su costo, valor actual o monto, representen una cifra de importancia dentro de la suma global del patrimonio.
 - d) Capitales invertidos en títulos, acciones y demás valores cotizables en Bolsa.
 - e) Capitales invertidos en explotaciones unipersonales y sociedades que no coticen en Bolsa.
 - f) Depósitos en Bancos y otras entidades financieras, en el país o en el exterior.
 - g) Créditos hipotecarios, prendarios y personales.
 - h) Deudas hipotecarias, prendarias y comunes.
 - i) Ingresos: i.1) derivados del trabajo en relación de dependencia; i.2) derivados del ejercicio de actividades independientes: profesión, oficio, comercio, industria, etc.; i.3) derivados de los sistemas previsionales, jubilación, retiro, pensión.
 - j) Dinero en efectivo, en moneda nacional o extranjera.
- II) Nombre, apellido, profesión, medios de vida, y domicilio de sus parientes por consanguinidad en línea recta y de los convivientes en aparente matrimonio.

Si bien existía un control por parte del Estado, a través de los organismos que la propia norma establecía, las declaraciones juradas no eran de carácter público. Incluso, el artículo 4 expresamente disponía que debían realizarse en sobre cerrado y lacrado ante las áreas de personal de sus jurisdicciones y organismos, quienes a su vez debían remitirlas a la Escribanía General de Gobierno de la Nación, responsable de la recepción final, custodia, archivo y registro. A su vez, dicha información contenida en la declaración tenía carácter confidencial y secreto (artículo 11) y sólo podía ser conocida en sumario administrativo, por intermedio de la Procuración del Tesoro de la Nación, a pedido del Fiscal General de Investigaciones Administrativas, a solicitud del Síndico General de la Nación, a requerimiento del Procurador General de la Nación, a pedido del juez competente, o a requerimiento del declarante.

2. La Convención Interamericana Contra la Corrupción. Cambio de actitud frente al flagelo de la corrupción en la Comunidad Internacional.

A partir de la década de los '90 la Comunidad Internacional comenzó a ver con especial preocupación el aumento de la corrupción y las graves consecuencias que producía en el desarrollo de los países y en el efectivo ejercicio de Derechos Humanos. En este sentido, "...la desregulación de los mercados, la globalización y los procesos de privatizaciones que guiaron las políticas económicas de los años 90, trajeron de la mano un aumento en las inversiones extranjeras y en los intercambios comerciales, pero también significaron un incremento de casos de corrupción a nivel transnacional, con sus consiguientes perjuicios económicos, sociales y políticos" (Conf. Oficina Anticorrupción, Convención Interamericana contra la Corrupción, Implementación de un instrumento internacional de lucha contra la corrupción, pág. 9).

Ante este nuevo paradigma, tanto en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) como en las “Cumbres de las Américas” se comenzaron a delinear acciones y discusiones en torno a esta problemática, y como la región haría frente al flagelo de la corrupción y la gran corrupción.

Así, y como antecedentes de las nuevas normas interamericanas que luego entrarían en vigencia, en el año 1992 la Resolución “Prácticas corruptas en el comercio en el comercio internacional (AG/RES. 1159 –XXII-0/92-) se estableció que “las prácticas corruptas pueden frustrar el proceso de desarrollo integral, generando el desvío de recursos necesarios para el mejoramiento de las condiciones económicas y sociales de los pueblos. Un año más tarde, en el marco de la Declaración de San José sobre Derechos Humanos, los líderes de la región coincidieron en que “uno de los obstáculos a la vigencia de los derechos humanos, es la corrupción” (Conf. Oficina Anticorrupción, Convención Interamericana contra la Corrupción, Implementación de un instrumento internacional de lucha contra la corrupción, pág. 16). Finalmente, en 1994, a través de la Declaración de Belém Do Pará (AG/DEC. 6 –XXIV-0/94-) los representantes de los Estados miembros de la OEA instaron al “estudio de medidas, dentro del ordenamiento jurídico de cada país, destinadas a combatir la corrupción, mejorar la eficiencia de la gestión pública y promover la transparencia y la probidad en administración de los recursos públicos...”, complementándose con “una reflexión conjunta sobre la importancia que la ética cívica y la probidad administrativa revisten para el fortalecimiento y la consolidación de la democracia en el Hemisferio...” (Conf. Oficina Anticorrupción, Convención Interamericana contra la Corrupción, Implementación de un instrumento internacional de lucha contra la corrupción, pág 16) (El resaltado me pertenece).

Ese mismo año, se celebró la “Primera Cumbre de las Américas” (Miami, Estados Unidos de América), donde los representantes de los Estados manifestaron categóricamente que “el problema de la corrupción es hoy día un asunto de primordial interés no solamente en este Hemisferio, sino también en todas las regiones del mundo”, donde “la corrupción en los sectores público y privado debilita la democracia y socava la legitimidad de los gobiernos e instituciones”, y que en una democracia “**todos los aspectos de la administración pública deben ser transparentes y estar abiertos al escrutinio público**”.

El 29 de marzo de 1996, y como consecuencia de los trabajos previos que se mencionaron en los párrafos anteriores, la OEA adoptó la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), la cual entra en vigencia en Argentina, al año siguiente, a partir de la sanción de la ley 24.759.

En dicha Convención queda plasmado el convencimiento –y preocupación- de los Estados Miembro de que “la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como el desarrollo integral de los pueblos”, a la vez que se coincide en la necesidad de “hacer todos los esfuerzos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y en los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio” (Conf. Preámbulo CICC). En este sentido, la CICC fija en todo su articulado medidas efectivas y concretar para cumplir con sus dos propósitos: Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción y; promover, facilitar y regular la cooperación entre Estados. (Conf. CICC, artículo II).

En lo que al objeto del presente respecta, el artículo III de la Convención dispone que, a los fines de cumplir con sus propósitos “los Estados Parte conviene considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer (...) sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.” (Conf. Convención Interamericana contra la Corrupción, Artículo III, punto 4).

Vale poner de manifiesto que la propia CICC –al igual que la mayoría de la normativa internacional- le asigna un rol central a la ciudadanía en general, y a las Organizaciones de la Sociedad Civil en particular, en cuanto al control de los actos de Gobierno, al punto de que expresamente se dispone la necesidad de crear, mantener y fortalecer “mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción (Conf. Art. III CICC, punto 11). Esta cuestión, deja en claro el rol de la sociedad civil en el control de los actos de gobierno y en la lucha contra la corrupción, y pone de manifiesto la necesidad de que el Estado garantice, a través de mecanismos eficientes, el acceso a determinada información a fin de cumplir con el espíritu de la Convención.

La entrada en vigencia de la CICC produjo, no sólo un cambio de concepción sobre el impacto de la corrupción en la región, sino también la sanción de normas internas que se adecuaran a los nuevos parámetros que fijaba. En efecto, y en lo que respecta a la cuestión debatida en la presente, durante el año 1999 se sancionó el Decreto 41/99 el cual aprobó el Código de Ética de la Función Pública y estableció que **el contenido de las**

declaraciones juradas patrimoniales y financieras tiene carácter público y podrá ser consultado en la Oficina Nacional de Ética Pública, mediante la presentación por escrito de una solicitud. Asimismo el régimen determinaba la obligación de los funcionarios de declarar su situación patrimonial al asumir su cargo, anualmente y al cesar en su función.

Es decir, nuestro país rápidamente incorporó a nuestro bloque jurídico interno dicha norma internacional y se estableció por primera vez que la información contenida en las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los funcionarios públicos tenía carácter público.

3. La Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública

Seguidamente, y con una clara influencia de lo dispuesto por la Convención Interamericana, en 1999 se sancionó la Ley 25.188 de Ética en el Ejercicio de la Función Pública, que establece “un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria, por elección popular, designación directa, por concurso o por cualquier otro medio legal, extendiéndose su aplicación a todos los magistrados, funcionarios y empleados del Estado”.

En consonancia con lo manifestado en los párrafos anteriores, la Ley 25.188 fija pautas de comportamiento ético a los funcionarios públicos (artículo 2), de cumplimiento obligatorio, bajo apercibimiento de ser sancionados o removidos por los procedimientos establecidos en el régimen propio de su función (artículo 3). En lo particular, la ley dispone que los sujetos obligados deberán: a) Cumplir y hacer cumplir estrictamente Constitución Nacional, las leyes y los reglamentos que en su consecuencia se dicten y defender el sistema republicano y democrático de

gobierno; b) Desempeñarse con la observancia y respeto de los principios y pautas éticas establecidas en la presente ley: honestidad, probidad, rectitud, buena fe y austeridad republicana; c) Velar en todos sus actos por los intereses del Estado, orientados a la satisfacción del bienestar general, privilegiando de esa manera el interés público sobre el particular; d) No recibir ningún beneficio personal indebido vinculado a la realización, retardo u omisión de un acto inherente a sus funciones, ni imponer condiciones especiales que deriven en ello; e) Fundar sus actos y mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas sin restringir información, a menos que una norma o el interés público claramente lo exijan; f) Proteger y conservar la propiedad del Estado y sólo emplear sus bienes con los fines autorizados. Abstenerse de utilizar información adquirida en el cumplimiento de sus funciones para realizar actividades no relacionadas con sus tareas oficiales o de permitir su uso en beneficio de intereses privados; g) Abstenerse de usar las instalaciones y servicios del Estado para su beneficio particular o para el de sus familiares, allegados o personas ajenas a la función oficial, a fin de avalar o promover algún producto, servicio o empresa; h) Observar en los procedimientos de contrataciones públicas en los que intervengan los principios de publicidad, igualdad, concurrencia razonabilidad; i) Abstenerse de intervenir en todo asunto respecto al cual se encuentre comprendido en alguna de las causas de excusación previstas en ley procesal civil.

En lo que respecta a la presentación de declaraciones juradas patrimoniales, el artículo 5 dispuso como sujetos obligados: a) El presidente y vicepresidente de la Nación; b) Los senadores y diputados de la Nación; c) Los magistrados del Poder Judicial de la Nación; d) Los magistrados del Ministerio Público de Nación; e) El defensor del pueblo de la Nación y los adjuntos del defensor del pueblo; f) El jefe de gabinete de

ministros, los ministros, secretarios y subsecretarios del Poder Ejecutivo; g) Los interventores federales; h) El síndico general de la Nación y los síndicos generales adjuntos de la Sindicatura General de la Nación, el presidente y los auditores generales de la Auditoría General de la Nación, las autoridades superiores de los entes reguladores y los demás órganos que integran los sistemas de control del sector público nacional, y los miembros de organismos jurisdiccionales administrativos; i) Los miembros del Consejo de la Magistratura y del Jurado de Enjuiciamiento; j) Los embajadores, cónsules y funcionarios destacados en misión oficial permanente en exterior; k) El personal en actividad de las Fuerzas Armadas, de la Policía Federal Argentina, de Gendarmería Nacional, de la Prefectura Naval Argentina y del Servicio Penitenciario Federal, con jerarquía no menor de coronel o equivalente; l) Los rectores, decanos y secretarios de las universidades nacionales; m) Los funcionarios o empleados con categoría o función no inferior a la de director o equivalente, que presten servicio en la Administración Pública Nacional, centralizada o descentralizada, las entidades autárquicas, los bancos y entidades financieras del sistema oficial, las obras sociales administradas por el Estado, las empresas del Estado, las sociedades del Estado y el personal con similar categoría o función, designado a propuesta del Estado en las sociedades de economía mixta, en las sociedades anónimas con participación estatal y en otros entes del sector público; n) Los funcionarios colaboradores de interventores federales, con categoría o función no inferior a la de director o equivalente; o) El personal de los organismos indicados en el inciso h) del presente artículo, con categoría no inferior a la de director o equivalente; p) Todo funcionario o empleado público encargado de otorgar habilitaciones administrativas para el ejercicio de cualquier actividad, como también todo funcionario o empleado público encargado

de controlar el funcionamiento de dichas actividades o de ejercer cualquier otro control en virtud de un poder de policía; q) Los funcionarios que integran los organismos de control de los servicios públicos privatizados, con categoría no inferior a la de director; r) El personal que se desempeña en el Poder Legislativo, con categoría no inferior a la de director; s) El personal que cumpla servicios en el Poder Judicial de la Nación y en el Ministerio Público de la Nación, con categoría no inferior a secretario o equivalente; t) Todo funcionario o empleado público que integre comisiones de adjudicación de licitaciones, de compra o de recepción de bienes, o participe en la toma de decisiones de licitaciones o compras; u) Todo funcionario público que tenga por función administrar un patrimonio público o privado, o controlar o fiscalizar los ingresos públicos cualquiera fuera su naturaleza; v) Los directores y administradores de las entidades sometidas al control externo del Congreso de la Nación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 120 de la ley 24.156, en los casos en que la Comisión Nacional de Ética Pública se las requiera.”

Asimismo el artículo 6 de la Ley 25.188 dispuso expresamente los datos que se detallaran en la declaración jurada: “La declaración jurada deberá contener una nómina detallada de todos los bienes, propios del declarante, propios de su cónyuge, los que integren la sociedad conyugal, los del conviviente, los que integren en su caso la sociedad de hecho y los de sus hijos menores, en el país o en el extranjero. En especial se detallarán los que se indican a continuación: a) Bienes inmuebles, y las mejoras que se hayan realizado sobre dichos inmuebles; b) Bienes muebles registrables; c) Otros bienes muebles, determinando su valor en conjunto. En caso que uno de ellos supere la suma de cinco mil pesos (\$ 5.000) deberá ser individualizada; d) Capital invertido en títulos, acciones y demás valores cotizables o no en bolsa, o en explotaciones personales o societarias; e)

Monto de los depósitos en bancos u otras entidades financieras, de ahorro y provisionales, nacionales o extranjeras, tenencias de dinero en efectivo en moneda nacional o extranjera. En sobre cerrado y lacrado deberá indicarse el nombre del banco o entidad financiera de que se trate y los números de las cuentas corrientes, de cajas de ahorro, cajas de seguridad y tarjetas de crédito y las extensiones que posea. Dicho sobre será reservado y sólo deberá ser entregado a requerimiento de la autoridad señalada en el artículo 19 o de autoridad judicial; f) Créditos y deudas hipotecarias, prendarias o comunes; g) Ingresos y egresos anuales derivados del trabajo en relación de dependencia o del ejercicio de actividades independientes y/o profesionales; h) Ingresos y egresos anuales derivados de rentas o de sistemas previsionales. Si el obligado a presentar la declaración jurada estuviere inscrita en el régimen de impuesto a las ganancias o sobre bienes personales no incorporados al proceso económico, deberá acompañar también la última presentación que hubiese realizado ante la Dirección General Impositiva; i) En el caso de los incisos a), b), c) y d), del presente artículo, deberá consignarse además el valor y la fecha de adquisición, y el origen de los fondos aplicados a cada adquisición.”

Reglamentada dicha ley por el Decreto 164/1999, dispuso en su artículo tercero que la declaración jurada patrimonial integral debía contener el detalle de los bienes, ingresos y egresos, originados en el país o en el extranjero, en los términos del artículo 6º de la ley de Ética en el Ejercicio de la Función Pública. Además, los funcionarios indicados en el artículo 2º tenían la obligación de llenar un formulario para el cónyuge, conviviente o hijos menores en caso de que cualquiera de estos tuviera bienes propios. (El resaltado me pertenece)

Así, bajo el antiguo régimen de la Ley de Ética Pública, se contaba con un formulario reservado y otro público en el que se disponía de información detallada por rubro, vinculada no sólo al patrimonio de los funcionarios, sino también de ciertos integrantes de su grupo familiar. En el caso de bienes muebles por ejemplo, se identificaba el tipo de bien mueble, la ubicación, el metraje, el origen como también particularidades distintivas del bien.

Es decir, como V.S podrá advertir, ese régimen daba cumplimiento de manera adecuada a lo dispuesto por la CICC, norma de carácter internacional suscripta por nuestro país. Posteriormente, el país continuó participando y adoptando compromisos a nivel internacional en cuanto a la importancia del sistema de declaraciones juradas de funcionarios públicos como elemento esencial de lucha contra la corrupción. En ese marco, surge el Plan de Acción de la Tercera Cumbre de las Américas (Quebec, Canadá, abril de 2001) donde los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas se comprometieron a “continuar promoviendo políticas, procesos y mecanismos que permitan la protección del interés público, y el uso de mecanismos de declaración patrimonial de los funcionarios públicos, a fin de evitar posibles conflictos de interés e incompatibilidades, así como otras medidas que incrementen la transparencia”.

4. La Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción

Del mismo modo que ocurrió con la Convención Interamericana contra la Corrupción, la República Argentina ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC, por sus siglas en Inglés) y la incorporó a su sistema jurídico interno mediante la ley Nº 26.097 sancionada el 10/05/2006, promulgada de hecho el 6/06/2006 y publicada en B.O. del 9/06/2006. Dicha norma fue firmada en Mérida (México) en

2003, por 140 países, y adoptada en la sede de las Naciones Unidas en New York.

De dicha Convención se desprende el compromiso de los Estados firmantes a continuar adoptando todas las medidas necesarias para combatir la corrupción, que según sostiene, ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías. En lo particular, en su artículo 20 se refiere a los supuestos de enriquecimiento ilícito y expresamente dispone que “con sujeción a su constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte considerará la posibilidad de adoptar las medidas legislativas y de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito, cuando se cometa intencionalmente, el enriquecimiento ilícito, es decir, el incremento significativo del patrimonio de un funcionario público respecto de sus ingresos legítimos que no pueda ser razonablemente justificado por él.”

En su artículo 13, en cuanto a la participación de la sociedad se afirmó que “Cada Estado Parte adoptará medidas adecuadas, dentro de los medios de que disponga y de conformidad con los principios fundamentales de su derecho interno, **para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa.** Esa participación debería reforzarse con medidas como las siguientes: a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones; b)

Garantizar el acceso eficaz del público a la información; c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios; d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción. Esa libertad podrá estar sujeta a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: i) Garantizar el respeto de los derechos o la reputación de terceros; ii) Salvaguardar la seguridad nacional, el orden público, o la salud o la moral públicas. Asimismo establece que cada Estado Parte adoptará medidas apropiadas para garantizar que el público tenga conocimiento de los órganos pertinentes de lucha contra la corrupción mencionados en la presente Convención y facilitará el acceso a dichos órganos; cuando proceda, para la denuncia, incluso anónima, de cualesquiera incidentes que puedan considerarse constitutivos de un delito tipificado con arreglo a la presente Convención.” (El resaltado me pertenece)

Es decir, se desprende de tal documento que la Argentina se comprometió a nivel internacional a continuar mejorando los sistemas existentes para la lucha contra la corrupción, y que el garantizar un acceso eficaz por parte de las personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad a la información, tendrá como resultado final el aumento de transparencia en el accionar del estado.

5. La Ley 26.857. Las restricciones en el acceso a la información pública y el alejamiento de lo establecido por las Convenciones Internacionales de Lucha contra la Corrupción

En el año 2013 se sancionó la ley 26.857 la cual modificó la anterior normativa de Ética Pública, e introdujo varias modificaciones sustanciales en lo que respecta al régimen de presentación de declaraciones juradas patrimoniales por parte de los funcionarios públicos. Cabe señalar que en los fundamentos del proyecto de ley, se detalla que *“se propicia establecer que las Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales en materia de ética en el ejercicio de la función pública sean de carácter público y de libre accesibilidad por Internet. Es decir que todo aquel interesado en acceder a la información de las Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales presentadas por las personas que se encuentran obligadas en virtud de la Ley N° 25.188, podrá efectuar la consulta en forma gratuita a través de Internet, de conformidad con el procedimiento que establezca la reglamentación, a los fines de profundizar el proceso de transparencia en el desempeño de la función pública en todos sus ámbitos.”*

Asimismo se señala que *“el nuevo sistema de control del cumplimiento de las obligaciones de los funcionarios públicos que aquí proponemos pone en cabeza de la ciudadanía el conocimiento y la evaluación de la referida efectiva observancia de las referidas obligaciones”*.

Por otro lado se realiza en el proyecto un análisis del carácter que se les da a las Declaraciones Juradas en las distintas provincias del país. Es así que distingue entre las provincias donde revisten un carácter público, de aquellas donde llegan a tener carácter reservado. Y es en ese sentido que remarca que *“la reseña efectuada- de la cual surge la efectiva existencia de normativa vigente y aplicable referida a la ética en la función pública- pone de manifiesto que tanto en los restantes poderes nacionales como en diversas jurisdicciones provinciales, la posibilidad real y concreta*

por parte de los interesados de obtener la información obrante en las declaraciones juradas se encuentra dificultada en razón de los diversos mecanismos e instancias impuestos, con lo cual la finalidad de dar transparencia, publicidad y efectivo acceso al patrimonio de los funcionarios públicos prevista por la normativa nacional e internacional se ha tornado en gran medida ilusoria. En ninguno de los sistemas reseñados se efectúa la publicación en Internet, la que en este proyecto se postula. Ante ello, y como se ha dicho anteriormente, a fin de revertir la situación descrita, se contempla en el presente proyecto el traspaso del control, actualmente a cargo de un organismo no creado, a un control social del cumplimiento de la obligación que la normativa vigente impone a los funcionarios públicos de informar su estado patrimonial, control que se efectiviza en la posibilidad de acceder a dicha información a través de Internet y en forma gratuita por parte de los interesados. En tal sentido, no puede dejar de soslayarse que son los ciudadanos quienes se encuentran mejor posicionados para analizar los parámetros éticos de los funcionarios públicos”.

Finalmente, el proyecto puntualiza que “la publicación en Internet de la información relativa a la situación patrimonial de los funcionarios públicos que contempla la iniciativa que se remite, constituye una herramienta eficaz tendiente a asegurar la observancia de las disposiciones de la Ley N° 25.188 y sus normas complementarias por parte de la totalidad de los sujetos obligados. En este orden de ideas, corresponde disponer que las Declaraciones Juradas Patrimoniales Integrales de carácter público presentadas por los sujetos comprendidos en la presente ley podrán ser consultadas por toda persona interesada, en forma gratuita, de conformidad con el procedimiento que establezca la reglamentación a dictarse...”

Es por estos fundamentos que con la nueva ley, las declaraciones juradas deben ser publicadas automáticamente en el sitio de Internet de la Oficina Anticorrupción del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, permitiendo que estas sean consultadas de forma gratuita por cualquier persona interesada. Con la reforma, el acceso pasa a ser automático a través de internet. Este es su mayor logro, pero cuando se analiza profundamente el nuevo régimen, la mecánica establecida dista de promover mayores niveles de transparencia y por consiguiente, ser coherente con las obligaciones legales asumidas por el Estado Argentino.

En cuanto a los sujetos aplicables, a través del artículo 3 de la Ley 26.857 se incorporaron como sujetos obligados a presentar Declaraciones Juradas a los candidatos a ejercer cargos públicos electivos nacionales, hecho innovador, que no era contemplado en la normativa anterior.

Ahora bien, en cuanto al Contenido de las DDJJ, la modificación más significativa es en lo concerniente a la información brindada en las declaraciones juradas. El artículo 4 de la Ley 26.857, modifica sustancialmente el régimen anterior y establece que las declaraciones juradas serán iguales a las que se presentan ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) levantándose el secreto fiscal para estos casos (funcionarios públicos). En otras palabras, con los formularios F711 de impuestos a las ganancias y el 3 F762/A de impuestos sobre bienes personales los funcionarios públicos cumplirían con su deber de presentar sus declaraciones juradas. Es decir que tienen la misma obligación que cualquier contribuyente. Cómo puede observar V.S., en virtud de las consideraciones que se efectuarán en la presente, en la actualidad la información disponible es excesivamente menor, en comparación al marco normativo anterior, produciéndose en los hechos una imposibilidad real de

acceder a información que pueda dar cuenta sobre la evolución patrimonial de los funcionarios públicos, desconociéndose así tanto las obligaciones contenidas en las Convenciones Anticorrupción (CICC y UNCAC) como aquellos Tratados Internacionales con Jerarquía Constitucional que reconocen el Derecho de Acceso a la Información.

Tal como se expuso anteriormente, previo a la reforma, el art 6 establecía un detalle minucioso acerca de la información que debía contener, tanto respecto de los bienes propios del funcionario público, de su cónyuge, los bienes que integraran la sociedad conyugal, los del conviviente, como la de sus hijos menores de edad en el país y en el extranjero. Además debía consignarse el valor del bien, el valor de adquisición, las mejoras realizadas, la fecha de adquisición y el origen de fondos aplicados a cada adquisición.

De igual forma, el sistema anterior informaba cuantos inmuebles tenía un funcionario público, de cuántos metros, de qué valor, en qué carácter lo había adquirido, cuándo y el origen de los fondos. En la actualidad, solo se puede observar un número rígido en la categoría de bienes inmuebles pero sin la posibilidad de conocer si se trata de uno o más inmuebles. Por otro lado, solo se podrá acceder a los papeles de trabajo que respaldan los formularios presentados ante la AFIP, con autorización judicial. Por lo tanto, se restringen las posibilidades de efectuar un control de la evolución patrimonial de los funcionarios como se venía realizando en los últimos 13 años y que fue expuesto a V.S.

Al respecto, otro de los inconvenientes es que los nuevos formularios, al ser de características muy distintas a los que se venían utilizando, impiden la comparación con la información que se disponía. Se debe comenzar desde cero con el ejercicio de la comparación. De igual

manera, dicha ley introdujo el llamado “Anexo reservado”. Al igual que con la Ley 25.188 los funcionarios públicos deberán anexar a su declaración jurada la de su cónyuge, conviviente e hijos menores no emancipados. Pero las mismas serán parte de este “anexo reservado”, es decir, sin posibilidad de acceso por parte de los ciudadanos, sólo susceptible de conocerse por medio de una orden judicial. Asimismo, se dispuso la eliminación de la Comisión Nacional de Ética Pública (artículo 8), donde se derogó el Capítulo VIII de la Ley 25.188 que su creación. Durante 14 años de vigencia de la Ley, esta Comisión, organismo que debía funcionar como un órgano independiente con autonomía funcional en garantía del cumplimiento de la ley, nunca fue creada y de hecho eliminada con esta modificación de normativa.

En conclusión y tal como se expondrá con mayor abundamiento y detalle a lo largo del escrito, las modificaciones a la normativa anterior resultan contrarias a las obligaciones internacionales asumidas por el Estado argentino en virtud de la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, y afectan el derecho de acceso a la información pública reconocido por la Constitución Nacional y los tratados internacionales incorporados mediante el artículo 75, inciso 22, especialmente a la luz del principio de no regresividad en materia de derechos humanos.

V- DERECHO

Fundo el derecho en lo dispuesto en la Ley 16.986, en la Convención Interamericana Contra la Corrupción ratificada por Ley 24.759, la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción ratificada por ley 26.097, en el Pacto de San José de Costa Rica, en el Pacto Internacional de

Derecho Civiles y Políticos, en la Declaración Universal de Derechos Humanos, en los Arts. 1, 14, 33, 41, 42, 43 y 75.22 de la Constitución Nacional, y en el Decreto 1172/2003 y en la jurisprudencia en la materia aplicable al caso.

VI- FUNDAMENTOS

1. El Derecho de Acceso a la Información Pública como derecho humano

El derecho de acceso a la información pública es un derecho humano que se encuentra garantizado por nuestra Constitución Nacional como parte del derecho a la libertad de expresión y en vinculación con el principio de publicidad de los actos de gobierno. Supone que toda persona tiene derecho a acceder de manera completa, adecuada, oportuna y veraz a la información creada u obtenida por el Estado o que obre en su poder o bajo su control. En consecuencia, el ejercicio efectivo de este derecho implica ineludiblemente el deber de los poderes del Estado de dar publicidad a sus actos, y de facilitar la información cuando es requerida.

La Corte Suprema de Justicia ha interpretado este derecho como un **derecho humano de naturaleza social** que hace a la transparencia y publicidad de la gestión de gobierno, garantizando así el orden democrático. El Tribunal ha manifestado que el derecho de acceder a información pública garantiza a toda persona física o jurídica, pública o privada, el conocimiento y la participación en todo asunto relacionado con los procesos políticos, gubernamentales y administrativos (conf. Doctr. CSJN *in re* “Vago Jorge Antonio c/ Ediciones de La Urraca S.A y otros” Fallos 314:1517 del 19/11/91) y se evidencia en relación con la obtención de

“información sobre los actos públicos (...), como inherente al sistema republicano y la publicidad de actos de gobierno” (“Urteaga Facundo” Fallos: 321:2767 del 15/10/98).

La implementación y el buen funcionamiento de un sistema de declaraciones juradas patrimoniales de carácter público constituye una herramienta importante para el control social del enriquecimiento patrimonial de los funcionarios públicos así como para detectar y prevenir incompatibilidades y conflictos de intereses.

El derecho a acceder a información en poder del Estado forma parte de un derecho más amplio que es el derecho que tiene toda persona a requerir, consultar y recibir información. El acceso a la información es un componente esencial del ejercicio de la libertad de expresión y así lo ha manifestado la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos en el Caso “Claude Reyes”. En particular, la Corte sostuvo la existencia de una dimensión *individual* del derecho a la libertad de expresión y una dimensión *social* ya que, citando expresamente sus términos, “cuando se restringe ilegalmente la libertad de expresión de un individuo, no sólo es el derecho de ese individuo el que está siendo violado, sino también el derecho de todos a ‘recibir’ informaciones e ideas (...) Se ponen así de manifiesto las dos dimensiones de la libertad de expresión. En efecto, ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno” (Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs.).

Esta doctrina es consonante con lo dispuesto por el artículo 13 de la Convención Americana (Pacto de San José de Costa Rica) y el 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establecen que el derecho a la libertad de expresión e información comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole.

Simultáneamente, el acceso a la información pública se funda en el principio republicano de gobierno consagrado en el artículo 1 de la Constitución Nacional, del que se derivan la transparencia y la publicidad de los actos de gobierno. Estos principios son funcionales a nuestro sistema de gobierno ya que la representación democrática tiene carácter temporal, y el ejercicio de las funciones públicas está constantemente sometido al escrutinio de la población en cuyo nombre se gobierna (Cf. Abramovich, V., Courtis C., “El acceso a la información como derecho”, en Anuario de Derecho a la comunicación, Ed. Siglo XXI- Catálogos, Buenos Aires, 2000).

En efecto, el acceso a la información constituye un pilar fundamental de la participación ciudadana y es un requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión de la *cosa pública*. El ejercicio de los derechos políticos supone la existencia de un debate amplio y vigoroso para el cual es indispensable un amplio acceso a la información que se encuentra bajo el control del Estado, ya que sin acceso a ésta la evaluación del accionar de los funcionarios públicos se torna ilusoria (Cf. Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 86 y 87.)

El Estado se encuentra obligado a brindar dicha información y sólo en casos excepcionales y previa justificación puede denegar el acceso. Ello así, ya que la información no es propiedad del Estado y el acceso no se debe a una gracia o favor del gobierno. Por el contrario, el Estado debe

garantizar el acceso a la información a todas las personas y adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para el ejercicio efectivo del derecho (Cf. CSJN- “CIPPEC e/ EN MO Desarrollo Social - dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986.”).

El derecho de acceso a la información como herramienta para el ejercicio de la libertad de expresión y los derechos políticos que posibilitan la participación ciudadana en una sociedad democrática denota el carácter instrumental del mismo, según ha sido reconocido en diversos instrumentos internacionales principalmente del sistema interamericano (Cf. Resolución AG/ RES. 2418 (XXXVIII-0/08), Asamblea General OEA; Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 2009, Vol. III).

Este derecho ha sido reconocido expresamente a nivel interno por la Ley n° 25.188 de Ética Pública, que en su artículo 2, inciso “e”, hace referencia a la obligación de los funcionarios públicos de fundar sus actos y “mostrar la mayor transparencia en las decisiones adoptadas *sin restringir información*, a menos que una norma o interés público lo exijan” (énfasis agregado) y por el Decreto N° 1172/2003 que aprueba el Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, en cuyo artículo 4 se trasluce el carácter instrumental de este derecho al disponerse que “la finalidad del Acceso a la Información Pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz.”

El derecho a acceder a la información pública es reconocido como un derecho humano a nivel interno e internacional. Por lo tanto, toda restricción al acceso a la información que resulte arbitraria o ilegítima o

todo retroceso en los estándares de protección de este derecho ameritan la interposición de una acción como la presente.

El régimen de declaraciones juradas patrimoniales guarda estrecha relación con el derecho al acceso a la información pública. Las restricciones que la ley 26.857 impone, así como los obstáculos para el seguimiento de la evolución patrimonial, vulneran el derecho en su faz instrumental más vital para una sociedad democrática: la de permitir a la ciudadanía el control de los actos de gobierno y un efectivo ejercicio de sus derechos políticos.

2 El acceso a la información pública y la lucha contra la corrupción.

Como se dijo anteriormente, el acceso a la información reviste un carácter instrumental y es un presupuesto ineludible para la participación ciudadana y el control de la autoridad pública por parte de aquellos a quienes representan. El régimen de declaraciones juradas busca la publicidad de cierta información pública relacionada con el patrimonio de los sujetos obligados y tiene dos objetivos primordiales: por un lado, controlar la evolución patrimonial y el origen de dicho patrimonio y, por el otro, detectar incompatibilidades o conflictos de interés en el desempeño de cargos públicos.

Es evidente que dicho régimen es un instrumento o herramienta efectiva en la lucha contra la corrupción, siendo que el acceso y efectivo uso de la información permiten a la ciudadanía ejercer un control social o *accountability* sobre la actividad de los agentes públicos, lo que se traduce en una modalidad de resguardo del patrimonio público (Cf. Soto y Verdugo, “El acceso a la información pública como base para el control social y la protección del patrimonio público”, Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso XXXI, 2° Semestre de 2008, pp. 449).

Por otro lado, es una realidad insoslayable, y comprobada por numerosos hechos de público conocimiento, que en la práctica los funcionarios que cometen hechos de corrupción en muchos casos intentan disimularlos evitando ser titulares de bienes adquiridos con fondos de procedencia cuestionable, lo que lleva a veces a que los cónyuges o hijos sean legalmente los titulares de bienes en realidad adquiridos por el/la funcionario/a con fondos que no podría justificar de acuerdo a sus ingresos declarados. En efecto, la importancia del acceso a la información como herramienta de lucha contra la corrupción ha sido destacada tanto por la Convención Interamericana Contra la Corrupción así como la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. La primera obliga a los Estados a aplicar medidas para crear, mantener y fortalecer “sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda” (CICC, artículo III, punto 4). Por otro lado, la Convención de Naciones Unidas contiene una regulación más detallada indicando expresamente la obligación de los Estados de adoptar medidas para aumentar la transparencia de su administración pública entre las que se prevé la instauración de procedimientos que permitan al público general obtener información sobre la organización y los procesos de adopción de decisiones de la administración pública (UNCAC, art. 10;).

Como puede observarse, ambas normas citadas establecen obligaciones concretas no sólo en cuanto a la creación de mecanismos que permitan el control por parte de la ciudadanía de la evolución patrimonial de los funcionarios públicos, sino que obliga a “mantener” y “fortalecer” dichos mecanismos. En este punto, puede observarse que, **al contrario de lo prescripto** por las normas, **el Estado Argentino tomó el camino inverso,**

reformando una norma que, en los hechos, debilita los mecanismos creados. Esta situación, que se convierte en una violación a los derechos reconocidos a la ciudadanía, toma relevancia por cuanto ambas convenciones tienen jerarquía superior a las leyes en los términos del artículo 75 inc. 22 de la Carta Magna, por lo que la norma en cuestión debe ser coherente con dichas disposiciones. Situación que, como queda demostrado, **revisten el carácter de inconstitucional.**

El acceso a la información, como derecho instrumental, no solamente puede evidenciar casos de corrupción sino también ayudar a prevenirlos, generando mayores canales de participación, fortaleciendo la capacidad institucional, y subrayando deficiencias en los sectores público y privado que pueden dar lugar a prácticas corruptas (Cf. Baena Olabe y Vieyra, “Acceso a la Información y políticas de transparencia focalizada”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2011, pp. 5 y 6).

Gracias a ello, tanto la ciudadanía como Organizaciones no Gubernamentales, e inclusive los mismos políticos, han podido denunciar ante la justicia para que pueda investigar, en casos de aumentos inconsistentes en el patrimonio de funcionarios públicos. Para ello, la herramienta principal ha sido el estudio de sus declaraciones juradas, que con anterioridad a la sanción de dicha norma brindaba mucha más y mejor detallada información, para poder ejercer un real control de aquellos.

Esto ha posibilitado no solo que nuestra justicia pueda investigar la evolución patrimonial de quienes ejercen la función pública, sino que también debido a su rigor como elemento de control (respecto con anterioridad a la reforma) el mismo sistema era autosuficiente, ya que el control era tan riguroso y completo que tornaba muy dificultoso evitarlo. En este punto, es dable resaltar que la propia CICC establece la necesidad

de crear, mantener y fortalecer mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción (CICC, artículo III, punto 11). En este entendimiento, además de generar información los gobiernos deberían proporcionar los mecanismos de acceso y preocuparse asimismo por una divulgación efectiva y comprensible. El acceso a la información, al proveer a los ciudadanos de los conocimientos necesarios sobre el accionar público resulta inversamente proporcional a los casos de corrupción.

La importancia del acceso a la información como herramienta contra la corrupción ha sido destacada en el mentado Caso “Claude Reyes” donde la Corte sostuvo que “el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es necesario para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal, y permitir un debate público sólido e informado que asegure la garantía de recursos efectivos contra los abusos gubernamentales y prevenga la corrupción.” (Corte I.D.H., Caso Claude Reyes y otros. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, párrs. 86 y 87.)

Las restricciones al acceso a la información pública que establece la nueva regulación de las declaraciones juradas y su carácter regresivo en comparación con el régimen de la ley 25.188 implican una manifiesta violación a las obligaciones internacionales que asumió el Estado argentino al ratificar tanto la Convención Interamericana como la de Naciones Unidas contra la Corrupción toda vez que menoscaba el derecho de todos los ciudadanos de controlar el accionar de los funcionarios públicos. Esto se debe primordialmente – y como se mencionó en los párrafos anteriores- a que este nuevo régimen le restringe a la comunidad el acceso a

información que antes cualquier ciudadano y/o ciudadana podía solicitar y acceder, y que esencialmente era de carácter público

La convención Interamericana en su primer párrafo de su preámbulo reafirma de manera terminante su convencimiento en que “la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos” y que al mismo tiempo “el combate contra la corrupción fortalece las instituciones democráticas, evita distorsiones de la economía, vicios en la gestión pública y el deterioro de la moral social;”

Tal como V.S podrá apreciar, la lucha contra la corrupción se ha vuelto un compromiso ya no solo a nivel local, sino internacional y el que nuestro país se comprometió a combatir.

3 Objeto del Derecho

Para establecer cuál es el objeto del derecho de acceso a la información pública, esto es, cuál es la información a la que puede acceder el ciudadano, hemos de hacer dos precisiones. La primera, cuál es el soporte de la información que interpretamos puede ser solicitada. La segunda, qué constituye la información pública (diferenciando a ésta de la información privada).

Respecto al soporte, cabe destacar la incoherencia que representaría que ciertos soportes sean proporcionados y no otros. El uso cotidiano de las tecnologías y la transición a paso seguro que hace la Administración Pública Nacional en un sentido de “mayor digitalización” permiten afirmar que el soporte digital es claramente admitido. De hecho, el propio articulado de la ley actual dispone que las declaraciones juradas –

ejemplo de análisis para discutir este derecho- deben estar disponibles en la web de la Oficina Anticorrupción (OA).

El segundo punto aquí introducido, es más controversial. Decidir el criterio para afirmar qué información debe ser pública (y, por ende, qué no es información privada). En este aspecto, se sostiene la idea de que los ciudadanos tienen acceso a todo tipo de información que esté en poder de entidades públicas y de las privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado. Como expresa Díaz Cafferata, “el criterio para afirmar qué información es pública consiste en identificar a esta con la que haga a los asuntos de la comunidad considerada como un todo, y no con cada uno de sus ciudadanos individualmente considerados. (Santiago Díaz Cafferata, El derecho de acceso a la información pública, Revista Lecciones y Ensayos, nro 86, 2009, pp.159-160)

Si bien existen disposiciones a nivel local que limitan el contenido del acceso a la información pública a aquellos documentos que sirvan de base a un acto administrativo (Ver Art 2 ley 8803 de la Provincia de Córdoba o art. 2 ley 104 de la Ciudad de Buenos Aires), lo cierto es lo importante para determinar el tipo de información que constituye el objeto de este derecho es la vinculación de la misma con la actividad pública. Y esta vinculación debe ser entendida en sentido amplio, independientemente de que quien la haya elaborado u ostente su posesión sea un organismo público o privado. La idea de transparencia y control democrático sobre la actividad estatal requiere esa noción extensiva.

Por cierto, es precisamente este criterio extensivo con que debe interpretarse el acceso a la información pública el que explica el régimen restringido de excepciones que pueden imponerse a la misma y que se desarrollará en el apartado siguiente.

Ello así, dado que se presume que todos los datos estatales son públicos, por lo tanto si el Estado desea reservar información, en éste recae la carga de demostrar que el secreto constituye una urgente necesidad. Tratándose de información que tiene carácter esencialmente público, sólo puede legitimarse el secreto por un interés igualmente público. Esto es, que el mismo argumento que justifica la transparencia, puede habilitar el secreto. Cuando la divulgación de información pone en peligro a la sociedad y a los individuos que la integran, es entonces cuando puede justificarse la reserva (Cf. Marcela Basterra, “El Derecho de Acceso a la Información Pública, Análisis del Proyecto de Ley Federal, Instituto de Política Constitucional, 2010, pp. 38.).

4. El principio de progresividad de los DDHH

Tal como fue expuesto anteriormente, la nueva ley de declaraciones juradas 26.857 introdujo modificaciones con respecto al régimen legal vigente anteriormente en esta materia, entre las que se encuentran principalmente la equiparación de los funcionarios públicos con cualquier contribuyente, bastando la presentación de un formulario AFIP donde el patrimonio se muestra dividido en categorías y sólo puede accederse al monto total por cada categoría en lugar de a una individualización de los bienes como permitía el régimen anterior.

Esta modificación representa un claro retroceso en cuanto a la protección del derecho al acceso a la información, la cual se encuentra prohibida por diversos Tratados Internacionales con jerarquía constitucional y ha sido rechazada por la doctrina de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en varias ocasiones.

La noción de regresividad normativa indica la existencia de nuevas normas que limitan o restringen la extensión de ciertos derechos en

comparación con aquellas normas que son modificadas o sustituidas. Dicha prohibición de regresividad se deriva del principio de progresividad consagrado en numerosos tratados de Derechos Humanos y tradicionalmente asociado con los derechos económicos, sociales y culturales.

Así, el art. 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) establece que cada uno de los Estados debe “adoptar medidas hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”. Y en sentido similar, el art 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos sostiene que los Estados se comprometen a adoptar medidas para “lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y culturales”.

De esta obligación de progresividad se derivan una serie de obligaciones para los Estados. La principal y más notoria de ellas es la obligación de no regresividad, es decir, la prohibición de adoptar políticas y medidas, y por ende, de sancionar normas jurídicas, que empeoren las situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los que gozaba la población al momento de adoptado el tratado internacional respectivo. (Cf. Christian Courtis, “Ni un paso atrás, la prohibición de regresividad en materia de derechos sociales”, Ed. Del Puerto, 2008, p.9).

Cabe destacar que la propia Corte Interamericana ha vinculado el derecho al acceso a la información con el derecho a la participación política, entendiendo que si bien la democracia consiste en la capacidad de los individuos de participar efectivamente en la toma de decisiones que los

afecten, dicha participación es fuertemente dependiente de la información con que se cuente.

Asimismo, en dicha sentencia la Corte sostuvo la obligación del Estado de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades, lo cual implica “la supresión tanto de las normas como de las prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violaciones a las garantías previstas en la Convención Americana” (CIDH, Caso Claude Reyes y otros, párr. 162)

Son estos principios y obligaciones los que explican que el sistema de restricciones a estos derechos sea excepcional y toda restricción sea interpretada en forma estricta, tal como lo ha delineado la Corte Interamericana y como fue expuesto anteriormente.

Cabe destacar también el rol del acceso a la información como instrumento para garantizar otros derechos humanos. El punto fundamental de esta cuestión está dado por la imposibilidad de conocer el contenido exacto de la obligación estatal sin conocer previamente el estado de goce de un derecho social –salud, vivienda, educación-, de modo que la falta de información sobre la situación de ese derecho frustra las posibilidades de su exigibilidad dado que resulta imposible establecer una comparación entre la situación anterior y la posterior a la adopción de medidas por parte del Estado. En efecto, de acuerdo a la interpretación del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto impone a los Estados la obligación de relevamiento y producción de información, y aún de formulación de un plan de acción para la implementación progresiva (Observaciones generales 1 y 4 de Comité DESC).

La nueva normativa restringe el acceso a la información por parte de la ciudadanía sin justificación alguna, y resulta a toda luz

inconstitucional si se la somete a un control estricto de razonabilidad como el que debe imperar en estos casos. En otras palabras, **el Estado no ha dado una justificación suficiente que logre invertir la presunción de inconstitucionalidad que pesa sobre este tipo de normas.**

5. El principio de máxima divulgación y el sistema restringido de excepciones

El derecho al acceso a la información como todo derecho no es absoluto, y se encuentra sometido a restricciones. Las excepciones al acceso a la información deben ser restringidas y limitarse a proteger los intereses legítimos estipulados en el Art.13 de la Convención Americana. Al respecto, el Art. 13.2 de la Convención permite que se realicen restricciones necesarias para asegurar “el respeto a los derechos o a la reputación de los demás” o “la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas”. (Cfr. Caso Claude Reyes y otros). Es decir, la restricción debe ser proporcional al interés que la justifica y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho.

Por lo tanto, para garantizar el ejercicio pleno y efectivo del derecho de acceso a la información, la gestión estatal debe regirse por el principio de máxima divulgación.

El principio de máxima divulgación ordena diseñar un régimen jurídico en el cual la transparencia y el derecho de acceso a la información sean la regla general sometida a estrictas y limitadas excepciones. De este principio se derivan las siguientes consecuencias: *(1) el derecho de acceso a la información debe estar sometido a un régimen limitado de excepciones, el cual debe ser interpretado de manera restrictiva, de forma tal que se*

favorezca el derecho de acceso a la información; (2) toda decisión negativa debe ser motivada y, en este sentido, corresponde al Estado la carga de probar que la información solicitada no puede ser revelada; y (3) ante una duda o un vacío legal, debe primar el derecho de acceso a la información. (Cfr. Caso Claude Reyes y otros, supra nota 294, párr. 92.)

La nueva normativa en materia de declaraciones juradas establece restricciones infundadas al acceso a la información que escapan al régimen excepcional por el cual las mismas pueden ser interpuestas, por lo cual dicha normativa deviene manifiestamente inconstitucional.

Estas restricciones se evidencian en dos aspectos principales. Por un lado, la modificación en el contenido de las declaraciones juradas donde se pasó de una nómina detallada de bienes bajo la ley 25.188 (art. 6) a la mera presentación de formularios AFIP correspondientes al impuesto a las ganancias y bienes personales bajo la ley 26.857 (art. 4), equiparando así a todo funcionario público con cualquier contribuyente común. Por otro lado, la reserva de las declaraciones juradas de los cónyuges y familiares en un anexo reservado (art. 5 ley 26.857) a diferencia del régimen anterior donde eran públicas (art. 5 ley 25.188).

6. Alcance del Decreto 1172/2003- Anexo VII (Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional)

El Reglamento General del Acceso a la Información Pública para el Poder Ejecutivo Nacional, aprobado como Anexo VII del decreto 1172/2003 procura regular el mecanismo mediante el cual los ciudadanos puedan acceder a información en poder del Estado, en reconocimiento del principio básico de que la democracia simplemente no podría funcionar si los ciudadanos no pudieran conocer de qué manera actúa su gobierno.

El artículo 4to del mencionado decreto establece que *“La finalidad del Acceso a la Información pública es permitir y promover una efectiva participación ciudadana, a través de la provisión de información completa, adecuada, oportuna y veraz”*.

En cuanto a su alcance, el artículo 2do enumera como sujetos obligados a los *“organismos, entidades, empresas, sociedades, dependencias y todo otro ente que funcione bajo la jurisdicción del Poder Ejecutivo Nacional (...) o a las organizaciones privadas a las que se hayan otorgado subsidios o aportes provenientes del sector público nacional, así como a las instituciones o fondos cuya administración, guarda o conservación esté a cargo del Estado Nacional a través de sus jurisdicciones o entidades y a las empresas privadas a quienes se les hayan otorgado mediante permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma contractual, la prestación de un servicio público o la explotación de un bien del dominio público”*.

En primer lugar, el carácter constitucional del derecho al acceso a la información pública justifica una interpretación amplia del decreto 1172/2003 que lo regula, debiendo extenderse los deberes allí enumerados a otras instituciones y organismos que sin ser parte de la Administración Pública, tengan intervención en asuntos de interés público y hagan al funcionamiento y gestión de gobierno.

De este modo se ha pronunciado la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el fallo *“ADC c/ PAMI”*, considerando aplicable el decreto con fundamento en la importancia y relevancia de los intereses públicos gestionados y en la indudable interrelación del requerido con el Estado Nacional. Allí señaló 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 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.” (“Asociación Derechos Civiles c/ EN - PAMI - (Dto. 1172/03) s/ amparo Ley Nº 16.986”.4/12/2012 Considerando VII.-).

No debe olvidarse que en esta materia el principio que impera es de máxima divulgación de la información pública y se ejerce una interpretación amplia tanto del alcance de la obligación de brindar dicha información así como el contenido de la misma. Así, no puede desconocerse el reciente pronunciamiento de nuestra Corte en el caso “Giustiniani, Rubén Héctor c/ Y.P.F S.A. s/ Amparo por mora” (10/11/2015) donde se obligó a una empresa privada a suministrar la copia íntegra del acuerdo de inversión suscripto con otra, bajo el argumento de que “la empresa desempeña importantes y trascendentes actividades, en las que se encuentra comprometido el interés público, por lo que no puede, en el marco de los principios de una sociedad democrática y de acuerdo a la jurisprudencia reseñada, negar información de indudable interés público, que hace a la transparencia y a la publicidad de la gestión”. (Considerando 17)

Por otra parte, el derecho de acceso a la información pública es un Derecho Humano fundamental y el Estado tiene la obligación de asegurar el cumplimiento de este derecho. La falta de regulación de este derecho en otros ámbitos fuera de la Administración Pública, no puede implicar la negación de su ejercicio. Al respecto, la Corte Interamericana ha señalado que “Para que los Estados cumplan con su obligación general de adecuar su

ordenamiento interno con la Convención Americana (...), 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. (Corte IDH, Caso Ximenes López, sentencia del 4 de julio de 2006. Serie C. N° 149, párrafos 141, 80 Y 90).

En tal sentido este Tribunal expuso 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. Éste 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 fueran necesarias para promover el respecto a ese derecho y asegurar su reconocimiento y aplicación efectivos*". (CIDH, Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos, parr.282)

Asimismo, la Relatoría para la Libertad de Expresión ha mencionado que "*El derecho de acceso a la información genera obligaciones para todas las autoridades públicas de todas las ramas del poder y de los órganos autónomos, de todos los niveles de gobierno. Este derecho también vincula a quienes cumplen funciones públicas, presten servicios públicos o ejecuten, en nombre del Estado, recursos públicos*". (Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos "El Derecho de acceso a la información en el marco jurídico interamericano" (OEA documentos oficiales; OEA Ser. L/ V/ II CIDH/RELE/INF.2010.).

Por lo expuesto, resulta evidente que el Estado se encuentra ante la obligación de dar publicidad a las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios y otros sujetos obligados que desempeñen funciones

públicas independientemente del órgano estatal en que los mismos desempeñen sus funciones. Y ello es así a pesar de la omisión del Estado argentino en dictar una ley que regule detalladamente los pormenores del ejercicio del derecho a acceder a la información pública, dada la prohibición de invocar las disposiciones de derecho interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones internacionales (Cf. Art. 27, Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, 1969)

7. Declaración de Inconstitucionalidad de los artículos 4, 5, 6 y 8 de la ley 26857, y del decreto 895/2013

El control de constitucionalidad es una de las funciones del juez y la misma es ejercida como cualquier otra. Nadie puede sentirse sorprendido por ella y es un deber de buen litigante anticiparse a ella, justificando la constitucionalidad de la ley sobre la que se apoyan los derechos invocados.

De los jueces depende que se materialice la supremacía de la Constitución Nacional, la cual es suprema porque es el primer fundamento del orden jurídico y del Estado; ella hace que todo lo demás sea de una manera determinada y no de otra.

Tal como lo sostenía el destacado jurista Dr. Bidart Campos "la doctrina de la supremacía constitucional exige, para su eficacia, la existencia de un sistema garantista que apunte a la defensa de la constitución y al control amplio de constitucionalidad. En efecto, el principio de la supremacía llega a la conclusión de que las normas y los actos contrarios a la constitución no valen: son inconstitucionales o anticonstitucionales. Sin embargo, nos quedaríamos a mitad de camino si después de arribar a esa conclusión, no estableciéramos un remedio para defender y restaurar la supremacía constitucional violada. Por eso, la doctrina de la supremacía pasa de inmediato a forjar el control o la revisión

constitucionales."- ("Control de Constitucionalidad". Bidart Campos, Germán J. "Manual de la Constitución Reformada", Editorial Ediar, Buenos Aires, 1996, t. 1 Cap. V.)

La jurisprudencia a lo largo del tiempo ha sostenido que “como el control de constitucionalidad versa sobre una cuestión de derecho y no de hecho, la potestad de los jueces de suplir el derechos que las partes no invocan o invocan erradamente, incluye el deber de mantener la supremacía de la constitución (art 31 de la carta magna) aplicando en caso de colisión de normas, la de mayor rango, vale decir la constitución, y desechando la de rango inferior” (Disidencia del Dr Fayt en Tisera Horacio Fernando c/ banco central de la república argentina s/ amparo 1996).

Sumado a ello, el distinguido exjuez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Dr. Carlos Fayt sentó:“ Del artículo 31 de la constitución deriva la facultad de los jueces de cualquier fuero, jurisdicción y jerarquía, nacionales o provinciales, de examinar las leyes en los casos que se presentan a su decisión, comparándolas con la constitución para averiguar si guardan conformidad a ella, absteniéndose de aplicarlas si las encuentran en oposición; facultad que por estar involucrada en el deber de aplicar el derecho vigente no puede estar supeditada al requerimiento de las partes” (Disidencia del Dr. Fayt en “Tisera Horacio Fernando c/ Banco Central de la República Argentina s/ amparo”, 1996).

Cabe destacar que la declaración de inconstitucionalidad es la última *ratio* del ordenamiento jurídico y que para ello suceda, debe representar un caso extremo de gravedad institucional, tal como el caso en cuestión. Es presupuesto fundamental que la invalidez de la norma que se pretende declarar inconstitucional sea manifiesta, patente y, evidente, tal como fue fundamentado debidamente en el caso en cuestión.

8. El control de convencionalidad

El control de convencionalidad que realicen los jueces resulta de vital importancia puesto que permite adecuar paulatinamente el orden interno a la normativa internacional que nuestro Estado ha suscripto. La suscripción de Tratados Internacionales implica un importante compromiso puesto que el incumplimiento de las normas suscriptas es pasible de generar la Responsabilidad Internacional del Estado.- De esta manera, actos u omisiones estatales que impliquen el quebrantamiento de un derecho o una garantía contemplada en la Convención Americana de Derechos Humanos o de las obligaciones establecidas por la Convención Interamericana Contra la Corrupción comprometen la responsabilidad del Estado. Por lo tanto, resulta conveniente que, frente a dichas violaciones, los órganos jurisdiccionales ejerzan el control de convencionalidad a los efectos de evitar las consecuencias apuntadas.

Sumado a ello, la CSJN ha afirmado que "...le corresponde -en la medida de su jurisdicción- aplicar los tratados internacionales a que el país está vinculado en los términos anteriormente expuestos, ya que lo contrario podría implicar responsabilidad de la Nación frente a la comunidad internacional". (CSJN, Fallos: 318:514, "Girolodi", considerando 12º).

En conclusión, el sistema de Control de Constitucionalidad y de Convencionalidad a cargo de jueces independientes e imparciales es una premisa fundamental para la vigencia de la Supremacía de la Constitución Nacional y de todo el bloque de Constitucionalidad.

Es por ello que solicito a VS que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 4, 5, 6 y 8 de la ley 26857, y del decreto 895/2013, todo ello tal como se fundó anteriormente en base no solo a la vulneración del derecho

humano de acceso a la información pública sino también por estar siendo vulnerados los principios y normas contenidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), ambas reconocidas en nuestra carta magna con jerarquía superior a las leyes.

VII. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE AMPARO

Conforme lo determinado por el art. 43 de la Constitución Nacional y la Ley 16.986, la procedencia de la acción de amparo se encuentra supeditada a la existencia de determinados requisitos, los cuales se encuentran configurados en el caso de autos, a saber:

1. Acto u omisión de autoridad pública

Existe una acción por parte del Estado Nacional, que estableció un régimen de declaraciones juradas que redujo el espectro y el detalle de información anteriormente disponible para sus ciudadanos y ciudadanas, afectando el derecho de acceder a información pública reconocido por la Convención Americana y contradiciendo obligaciones asumidas en virtud de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, tratados con jerarquía constitucional, en el primer caso, y superior a las leyes, en el segundo (cfr. Art. 75, inc. 22 Constitución Nacional).

2. Daño real y actual

El daño existente consiste en la afectación que el acto estatal denunciado ocasiona a la ciudadanía en su conjunto, en cuanto pone en jaque no sólo el ejercicio de sus derechos humanos, sino también a las instituciones estatales, en la medida que éstas actúan en representación de la misma.

Al respecto, cabe destacar que el principio de publicidad de los actos de gobierno constituye uno de los pilares de todo gobierno republicano y el derecho a acceder a la información pública, incluido en el derecho a la libre expresión, ha sido reconocido por la Corte Suprema como un derecho de naturaleza social, que garantiza a toda persona- física o jurídica, pública o privada, el conocimiento y participación en todo aquello relacionado con procesos políticos, gubernamentales y administrativos (conf. “Vago, Jorge Antonio c/ Ediciones de la Urraca S.A. y otros”, Fallos 314:1517, 19/11/1991).

Asimismo, no puede ignorarse la importancia que reviste hoy en día el derecho de acceso de la información pública, receptado en numerosos instrumentos internacionales de derechos humanos y reconocidos por la propia Corte Suprema tras una rica y extensa evolución jurisprudencial que en acápite siguientes será referida.

En efecto, el rol trascendental del acceso a la información en el control ciudadano de los actos de gobierno, así como en la posibilidad de los ciudadanos de ejercer su derecho de libertad de expresión se encuentra ampliamente reconocido hoy día, no solo por el derecho vigente, sino también por amplia jurisprudencia en la materia (conf. “Editorial Río Negro S.A. c/ Neuquén, Provincia del” (Fallos: 330:3908), “Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI – (dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, entre otros).

Es el Estado quien se ha obligado a garantizar por todos los medios el cumplimiento de obligaciones asumidas tanto a nivel interno como internacional y quien debiera ser el primero en velar por la máxima divulgación de esta información tal como fuera expuesto por la mismísima Corte Interamericana de Derechos Humanos (CORTE I.D.H. Caso “Claude Reyes y otros vs. Chile”. Sentencia del 19 de septiembre del año 2006.

[Serie C No. 151]; párr. 86). En base a todo lo expuesto, como V.S podrá observar, este claro, significativo e inexplicable retroceso en materia de lucha contra la corrupción, genera un daño inconmensurable no solo a toda nuestra comunidad, sino que tiene como principal consecuencia un debilitamiento de nuestra democracia.

Sumado a ello, tal como lo dispuso el preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción adscripta por nuestro país, Argentina se comprometió a fortalecer la participación de la sociedad civil para prevenir y luchar contra ella y esta nueva reforma atenta contra ello, y genera un daño que a largo plazo puede ser irreversible. De esta forma, me permito afirmar que la misma compromete gravemente la gobernabilidad, la democracia y el desarrollo socio- económico de un país. La Corrupción, no permite que los ciudadanos sean los beneficiarios de los bienes y servicios públicos, como debe ser. Si, sumado a ello, se restringen mecanismos para prevenirla y combatirla, arroja como resultado que nuestra sociedad contara con menos herramientas para hacerle frente.

En definitiva, de continuar con el régimen vigente, el daño puede ser irreversible y traer consecuencias no solo de índole internacional (toda vez que Argentina está incumpliendo sus compromisos adoptados a nivel internacional) sino a nivel local, toda vez que se está eliminado una herramienta fundamental para combatir la corrupción, y lograr así que quienes ejercen la función pública lo hagan de forma correcta.

3. Arbitrariedad e ilegalidad manifiesta. Innecesaridad de mayor debate o prueba

La sanción de la Ley 26.587, mediante la cual se modificó el régimen de presentación de declaraciones juradas, debería haber sido con motivo de mejorar la situación del derecho de los habitantes, no para reducirlo.

Como se estuvo manifestando a lo largo de la presente demanda, el ámbito de ejercicio del derecho de acceso a la información perteneciente a cada habitante de la Nación, se ha visto menoscabado arbitrariamente. De ninguna manera el nuevo régimen constituye un avance en la materia, tal como se ha querido justificar.

Por otro lado, y no resulta ocioso reiterarlo, el nuevo régimen va en contra de lo prescripto por las propias Convenciones de Lucha contra la corrupción, toda vez que, lejos de mantener o fortalecer los mecanismos vigentes, la norma implica un fuerte retroceso de las políticas destinadas a minimizar y combatir las consecuencias de dicho flagelo.

En cuanto a la ilegalidad de tal acto, basta recordar las mandas constitucionales e internacionales que fueron detalladas ut supra para su corroboración, resultando por demás innecesaria cualquier amplitud del debate o prueba a los fines de comprobar el mentado silencio.

4. Existencia de urgencia

El art. 43 de la Constitución Nacional exige para la procedencia del amparo la “inexistencia de otro medio judicial más idóneo”. Esta exigencia implica que la vía de amparo es utilizable sólo en aquellas situaciones en las que, por carencia de otras vías aptas, peligra la salvaguarda de derechos fundamentales (CSJN, Orlando, Susana Beatriz c/ Buenos Aires, Provincia de y otros s/ amparo, 2005, Fallos, 328: 1708).

Ahora bien, al momento de determinar la urgencia del caso, no puede obviarse ni la importancia de los derechos en juego ni el tipo de información requerida. En efecto, el derecho de acceso a la información pública como derecho autónomo y propio de la ciudadanía, reviste interés público, ya que ésta tiene derecho a conocer la evolución del estado

patrimonial de sus representantes como una herramienta más de control de su función. La alteración que el nuevo régimen legal produce, además de violar los principios y obligaciones asumidas en la CICC y UNCAC, constituye una grave afrenta al sistema democrático y al principio republicano, coartando la posibilidad de todo ciudadano y ciudadana de informarse adecuadamente de los actos de los funcionarios públicos y ejercer un control efectivo.

Al respecto, la Corte ha dicho que siempre que la ilegitimidad de una restricción a uno de los derechos sustanciales de una persona sea manifiesta y que, a su vez, el sometimiento de la cuestión a examen por medio de los procedimientos ordinarios causare un daño grave e irreparable, la vía de amparo se torna procedente (Fallos: 241:291; 267:215).

La ilegalidad del accionar de la demandada surge de modo manifiesto de la constatación de los agravios sustentados con las normas involucradas, así como también resulta manifiesto el daño que ocasionaría a la accionante y a la sociedad en su conjunto aguardar la resolución de la presente causa por las vías ordinarias. Así lo ha reconocido la propia Cámara de este fuero cuando al dictaminar sobre un amparo por denegación de acceso a la información pública sostuvo categóricamente que “la ocurrencia a la vía ordinaria no resultaría idónea, ya que la información es útil cuando es oportuna” y que por ello la cuestión exigía una sentencia de mérito que “en un plazo razonablemente breve, defina si corresponde el acceso a la información, o no” (C. Nac. Cont. Adm. Fed. “Asociación Derechos Civiles c/ EN – PAMI – (dto. 1172/03 s/ amparo ley 16.986”, Causa N° 18.078/09). Es ésta y no otra la solución que estimamos procedente en la presente causa.

5. Inexistencia de un medio judicial más idóneo

Uno de los recaudos exigibles para determinar en un caso concreto si la vía procesal apropiada es el proceso de amparo, es la existencia de un medio judicial más idóneo. En el caso de autos, la mayor idoneidad surge claramente dado el carácter flagrante de la afectación, la gravedad de la lesión a la República en sí misma y a sus Instituciones, así como el daño colateral a las herramientas de la democracia participativa de una ciudadanía y la necesidad de una tutela efectiva urgente que detenga estos efectos perniciosos.

Incluso con anterioridad a la reforma constitucional de 1994, la Corte Suprema había manifestado que ante la restricción de derechos esenciales los jueces deben restablecer los derechos conculcados por esta vía: *“siempre que aparezca de modo claro y manifiesto, la ilegitimidad de una restricción cualquiera a alguno de los derechos esenciales de las personas, así como el daño grave e irreparable que se causaría remitiendo el examen de la cuestión a los procedimientos ordinarios, administrativos o judiciales por la rápida vía de amparo”* (Caso Kot [Fallos 241:291]).

Asimismo, se ha sentado que el artículo 43 admite expresamente el control de constitucionalidad en el amparo; “La aparente rigidez del art 2, inc d) de la ley 16.986 no puede ser entendida en forma absoluta, porque ello equivaldría a destruir la esencia misma de la institución que ha sido inspirada en el propósito definido de salvaguardar los derechos sustanciales reconocidos por la constitución, cuando no existe otro remedio eficaz al efecto, principio sostenido por la corte con anterioridad a la sanción de la ley citada, y aplicado a las normas legales y reglamentarias de alcance general, categorías entre las que se sostuvo que no cabe formular distinciones a este fin” (dictamen de la procuración general en el

marco de “Indepro s.a c administración federal de ingresos públicos” año 2008)

Resulta por demás evidente que dada la seriedad de los asuntos que involucra un atropello de estas características y las nefastas consecuencias que ello conlleva para la Nación, no existe una acción más idónea, susceptible de brindar protección a los derechos afectados y restaurar el orden debido.

Cualquiera sea la interpretación que V.S. asignara a este requisito, sea relacionándolo con la celeridad de la tutela, con el contenido de la presentación, con los fines generales del proceso judicial, etc., lo cierto es que el caso llevado a conocimiento de V.S. se sustenta perfectamente sobre los fundamentos del amparo en general, y de la variante incorporada en el 2° párrafo del art. 43 de la Constitución Nacional, y resulta la instancia adecuada para verificar los presupuestos sustanciales de procedencia, garantizando de manera suficiente la defensa, lo que constituye el medio judicial más idóneo para la tutela.

Nos encontramos, en definitiva, frente a un accionar **de una autoridad pública que, en forma actual, lesiona y restringe con ilegalidad manifiesta derechos y garantías reconocidos por la Constitución Nacional**, como lo son el **derecho a la información** (art. 14 CN y art. 13, inc. 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José de Costa Rica, incorporado a nuestro ordenamiento positivo por el art. 75, inciso 22 de la CN) **el derecho de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción** (art. III, punto 11 de la Convención Interamericana Contra la Corrupción) **y el derecho a no ser privado de lo que la ley otorga** (art. 19, CN). Y es por ello que acudimos a VS para que se remedie esta situación.

VIII-COMPETENCIA

La competencia de V.S. para entender en la presente acción resulta evidente, puesto que la misma se encuentra dirigida contra el Estado Nacional –Poder Ejecutivo Nacional- y la cuestión debatida se funda exclusivamente en la inteligencia de normas federales y derechos constitucionales.

Por lo demás, resulta evidente que la cuestión planteada es plenamente justiciable ya que está destinada a cuestionar la validez constitucional de normas legales que alteran ilegítimamente derechos consagrados constitucionalmente.

IX-PRUEBA

Se ofrecen los siguientes medios probatorios:

1) Documental:

a) Copia del poder que me da legitimación como director de la Fundación Poder Ciudadano.

b) Copia del estatuto de la Fundación Poder Ciudadano.

c) Copia de la resolución de la IGJ que habilita a la Fundación Poder Ciudadano.

X-RESERVA DEL CASO FEDERAL

En virtud de requerir la presente demanda la interpretación de normas de carácter constitucional, hacemos en legal tiempo y forma

expresa reserva de accionar por ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación, conforme Art. 14 de la Ley Nº 48, en el supuesto de no hacerse lugar a nuestra petición, y continuase vulnerado el derecho constitucional de acceso a la información pública. Así también, en caso de ser rechazada la presente demanda, la sentencia prescindiría de la aplicación de normas legales y constitucionales expresas, circunstancia que también suscita cuestión federal y de la que hago reserva expresa de someter a conocimiento del máximo tribunal.

XI-TASA DE JUSTICIA

De acuerdo con lo dispuesto por el Art. 13 inciso b) de la Ley 23.898 la acción de amparo está exento del pago de tasa judicial.

XII- BONO DE DERECHO FIJO

Que, atento a que mi letrado patrocinante pertenece al servicio gratuito de la Universidad de Buenos Aires, comisión 1308, solicito se me exima del pago del bono de derecho fijo conforme al Art. 51 inc. "d" de la ley 23.157.

XIII-AUTORIZACIONES

Solicito se autorice indistintamente a las siguientes personas: Diego Juan Berchloc, DNI 33.901.511; Guillermina Huber, DNI 36.593.894; Alejandro Cilli, DNI 23.303.713; Paula García, DNI 24.341.792; Julián Rotenberg, DNI 36.595.346; Juan Cruz Vigliero, DNI 37.007.601; Juan Vassel, DNI 36.304.547; Federico Tavarozzi, DNI 36.589.000; Gisela Montes,

DNI 35.319.607; Matías Villafañe, DNI 32.948.886; Leandro Valero, DNI 32.438.296; Mariano Fanatico, DNI 32.702.380; Florencia Enjamio, DNI 29.894.182.

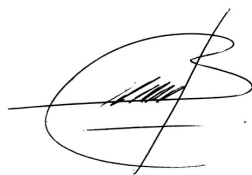
XIV-PETITORIO

Por las razones expuestas, solicito a V.S.:

1. Se me tenga por presentados, por parte y por constituido el domicilio indicado;
2. Se tenga por eximido el pago del bono de derecho fijo.
3. Se corra traslado de la demanda;
4. Se agregue la prueba documental ofrecida;
5. Se haga lugar a la acción presentada.
6. Se declare la inconstitucionalidad de la ley 26.857 y su decreto reglamentario nº 895/2013.

Proveer de conformidad, que

SERÁ JUSTICIA



Pablo Secchi

Director Poder Ciudadano



Germán Cosme Emanuele

Abogado Tº100 Fº491 CPACF