

## **Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. y otro c. Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación**

La Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso administrativo Federal ordena a la Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación *la publicación en su sitio de Internet de los decretos de carácter parlamentario y administrativo emitidos por la Presidencia del Cuerpo en virtud de lo dispuesto por los arts. 44 inc. a y 50 inc. c del Reglamento Interno de esa Cámara, por cuanto la omisión de publicación vulnera el derecho a la información reconocido en el art. 42 de la Constitución Nacional.*

Tribunal: Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso administrativo Federal, sala III

Fecha: 27/05/2005

Partes: Centro de Implementación de Políticas Públicas E. y C. y otro c. Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación

Publicado en: LA LEY 12/08/2005, 4, con nota de Dolores Lavallo Cobo - LA LEY 2005-D, 848, con nota de Dolores Lavallo Cobo

### HECHOS:

Asociaciones Civiles dedujeron una acción de amparo a fin que se condene a la Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación a publicar en el sitio de Internet los decretos de carácter parlamentario y administrativo emitidos por la Presidencia del Cuerpo en virtud de lo dispuesto por los arts. 44 inc. a y 50 inc. c del Reglamento Interno de esa Cámara. La juez de primer Instancia hizo lugar a la acción promovida. Apelada la sentencia, la Cámara confirmó la misma.

### SUMARIOS:

Cabe ordenar a la Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación la publicación en su sitio de Internet de los decretos de carácter parlamentario y administrativo emitidos por la Presidencia del Cuerpo en virtud de lo dispuesto por los arts. 44 inc. a y 50 inc. c del Reglamento Interno de esa Cámara, por cuanto la omisión de publicación vulnera el derecho a la información reconocido en el art. 42 de la Constitución Nacional.

La Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación tiene el deber de dar a conocer los decretos de carácter parlamentario y administrativo emitidos por la Presidencia del Cuerpo, en virtud del deber del Estado de dar a conocer información consagrado por los tratados internacionales con jerarquía constitucional según el art. 75 inc. 22 de la Constitución Nacional, máxime cuando no se encuentra acreditada la existencia de una restricción emanada de ley previa.

Atento que no pesan sobre los decretos de carácter parlamentario y administrativo, emitidos por la Presidencia de la Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación, la calificación de normas secretas o reservadas, rige la regla de que las normas jurídicas son de acceso público de conformidad con la forma republicana de gobierno dispuesta por el art. 1 de la Constitución Nacional.

La circunstancia de que los actos cuya publicación requieren las asociaciones civiles accionantes -en el caso, decretos de carácter parlamentario y administrativo emitidos por la Presidencia de la Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación- versen sobre la ejecución de fondos presupuestarios no constituye óbice a dicha publicación, porque la ley 25.152 (Adla, LIX-D, 3934) prevé que se podrá acceder a la información presupuestaria hasta su último nivel de desagregación.

Corresponde considerar tempestiva la interposición de la acción de amparo promovida por dos asociaciones civiles con el fin que se ordene a la Honorable Cámara de Senadores del Congreso de la Nación que publique en su sitio de Internet los decretos de carácter parlamentario y administrativo emitidos por la Presidencia del Cuerpo, toda vez que se observa la reiteración de la conducta omisiva hasta el presente y no puede interpretarse que las actoras hayan incurrido en una demora irrazonable en exigir el cumplimiento de las normas reglamentarias, sino que, antes bien, esperaron un lapso prudencial -en el caso, poco más de un año- para formular su petición en tal sentido, aguardando el cumplimiento espontáneo del demandado.

TEXTO COMPLETO:

2ª Instancia. - Buenos Aires, mayo 27 de 2005.

Considerando: I.- El Centro de implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), - asociación civil, -autorizada para funcionar como persona jurídica por Res. IGJ n° 231/03- y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) -autorizada por Res. IGJ n° 666/00, dedujeron esta acción de amparo a fin de que se condene a la H. Cámara de Senadores del Congreso de la Nación a publicar en el sitio de Internet de la H. Cámara de Senadores los decretos de carácter parlamentario y administrativo emitidos por la Presidencia del Cuerpo, en virtud de lo dispuesto por los arts. 44, inc. a) y 50, inc. c) y concordantes del Reglamento interno de esa Cámara.

II.-La jueza de primera instancia hizo lugar -con costas- la demanda y ordenó a la Cámara de Senadores de la Nación que disponga lo necesario para que se cumpla con la publicación de los decretos administrativos y parlamentarios posteriores a la vigencia del reglamento.

A tal fin rechazó las defensas opuestas por dicha parte, en relación a la extemporaneidad de la acción, falta de legitimación activa y no justiciabilidad de la materia. Fundó su decisión en que:

1) la orfandad argumental, del informe de ley -como responde de la demanda-, no permite encontrar causa alguna que justifique que el Secretario pueda apartarse de lo prescripto por el reglamento en cuanto a la publicación de los decretos. Tampoco discute que la omisión acusada pueda afectar el derecho a la información y a participar en los asuntos públicos, como sostiene la actora;

2) los argumentos del demandado no resisten el menor análisis, en cuanto que la aludida publicación no sería una obligación, sino una facultad que el Reglamento atribuyó a los Secretarios, si se advierte que el art. 39 determina las obligaciones de los dos Secretarios en forma genérica; y en capítulos separados las de cada uno de ellos.

Asimismo refirió a título de ejemplo, que las normas de los arts. 47 y 48, en las que se utiliza el presente como tiempo verbal para prescribir las obligaciones de aquéllos; mientras que otros artículos que estipulan deberes se expresan también en el mismo tiempo de verbo (arts. 1, 5, 7, 10, 11, 14, 27, 42, 47, 48, 49, 50 etc.). En tanto, cuando el Reglamento se refiere a facultades o posibilidades suele incorporar la palabra "puede" o "podrá (ver arts. 18, 19, 21, 22, 24, etc.);

3) el demandado manifestó que, a instancia del Secretario Administrativo del H. Senado de la Nación, se formó el expié. SA 1990/2004, en que el Secretario dispuso se procediera a publicar el texto completo de los decretos de Presidencia contemplados en el art. 50, ap. C) del Reglamento. Ese hecho pareciera corroborar la posición de las actoras, sin que el demandado formulara distinción alguna entre el temperamento seguido por éste y el Secretario Parlamentario. Tampoco fundamentó ninguna diferenciación entre los decretos administrativos anteriores al 23 de agosto de 2004, -que no habrían sido publicados-, y los posteriores a esa fecha, pese que se les corrió el traslado de fs. 97;

4) el demandado no pretendió en ningún momento que los decretos administrativos anteriores a agosto de 2004, revistan el carácter secreto o reservado a que se refiere el art. 47 del Reglamento, ni que tengan que ver con la redacción de las actas de las sesiones secretas del cuerpo a las que alude el art. 52 del mismo, por lo que no se halla en juego esa cuestión;

5) la omisión de la publicación de los decretos parlamentarios y la publicación parcial de los decretos administrativos, en contra de lo dispuesto en el Reglamento del Senado de la Nación, vulnera el derecho a la información reconocido en el art. 42 de la Constitución Nacional;

6), el Poder Ejecutivo dictó el decreto 1172/03, -a propuesta de organizaciones de la sociedad Civil, a través de la Mesa de Reforma Política del Diálogo Argentino y del Foro Social para la Transparencia-, en el que reconoció que la Constitución Nacional garantiza el principio de la publicidad de los actos de gobierno y el derecho de acceso a la información pública (arts. 1º, 33, 42 y concordantes), y del art. 75, inc. 22 que incorpora con Jerarquía constitucional diversos Tratados Internacionales. En tanto la Declaración de UNESCO de 1978 afirmó que la información es un derecho primordial del hombre;

7) En base a esas consideraciones, concluyó que la omisión del H. Senado de la Nación puede afectar los arts. 19, 42 y 75, inc. 22 de la CN., 13 y 23 de la CADH, el art. 19 de la DUDH y el art. 19, inc. 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Conf. fs. 101/105).

III. Contra ese pronunciamiento el demandado dedujo y fundó su apelación a fs. 104/117. I.- Primer Agravio: El rechazo de las defensas formales oportunamente incoadas por su parte.

a) La extemporaneidad de la acción: dado que fue deducida fuera del plazo establecido en el art. 2, inc. e) la ley de amparo, pues el Reglamento del H. Senado de la Nación, entró en vigencia el 3 de marzo de 2003 y las asociaciones actoras solicitaron en sede administrativa se hiciese efectiva la publicación de los decretos prevista en los arts. 44 y 50 de dicho reglamento, por lo que esa petición se hallaba fuera del plazo legal y prudencial. Dicho plazo es de orden público y no puede ser dispensado por parte de la accionada. Además, los derechos consagrados en el art. 43 de la Carta Magna, se desenvuelven conforme a las leyes que reglamentan su ejercicio; y tanto la doctrina como la jurisprudencia reconocen la vigencia de la ley 16986 como soporte procesal de esta acción, incluso tras la reforma constitucional de 1994;

b) Legitimación activa: esa reforma no ha convertido a la acción de amparo en un medio de procedimiento de carácter ordinario; y no admite la acción popular. Respecto de las asociaciones actoras, sostuvo que no debió extraerse sólo de sus estatutos, -tal como hizo la juez a quo- sino que debió estudiarse en el caso concreto, verificando su condición de afectadas. Agregó que, los objetivos sociales de ambas asociaciones no justifican "per se" el accionar contra el Senado por la falla de publicación denunciada;

II) Segundo Agravio: La falta de publicación de los decretos administrativos y parlamentarios afecta los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos.

Ese entendimiento se aparta de las circunstancias objetivas del caso, pues la publicación de los decretos comenzó a implementarse mucho antes de que sorteara la acción; y previo al dictado de la sentencia, ya se había cumplido gran parte del cometido.

La normativa cuya publicación en Internet se solicita no hace al interés directo e inmediato de los ciudadanos, lo cual resulta suficiente para descartar la supuesta afectación de

derechos. El Reglamento del Senado establece el régimen normativo que regula su funcionamiento y gestión interna y no tiene la finalidad de regir a terceros. La publicidad de los órganos de gobierno no debe contundirse con las normas internas que regulan la funcionalidad y operatividad de un organismo del Estado. Los decretos administrativos y parlamentarios tienen una finalidad y razón de ser internas, y están destinados a la organización y desenvolvimiento institucional. La petición de los amparistas no afecta el interés general ya que no se trata de la publicación de verdaderos actos de gobierno.

La enumeración de los objetivos estatutarios de las entidades accionantes no empece a ello, pues el interés en la formación de políticas públicas, no depende de la publicación por vía informática de una serie de decretos que sólo hacen al funcionamiento orgánico del Senado. Concluyó en que no existe lesión o menoscabo alguno a un interés concreto.

III.- Tercer Agravio: la juez de grado confundió lo escueto del informe del art. 8 de la ley de amparo con "orfandad argumental". Se informó lo único jurídica y tácticamente relevante. La publicación de los decretos a través de la red informática es una de las facultades atribuidas por el Reglamento a los Sres. Secretarios, y que en modo alguno se trata de una obligación o de un deber funcional, cuya postergación en el tiempo suponga una omisión o incumplimiento.

Se agregó que estaba en pleno trámite el expediente administrativo SA 1990/2004, caratulado "Publicación de Decretos", aclarando que fue iniciado el 16 de diciembre de 2003, a instancia del Sr. Secretario Administrativo, y en el cual el 1/9/04 se dispuso "publicar el texto completo de los decretos de la Presidencia contemplados en el art. 50, ap. C) del reglamento.

Lo que la juez casi despectivamente llama "el único argumento de la demandada", no es ni más ni menos que el eje de todo debate.

IV. Cuarto agravio: Respecto de las obligaciones de los Sres. Secretarios Administrativo y Parlamentario. Los arts. 47 y 48 del Reglamento del Senado, -que ponen a cargo del Secretario Parlamentario el archivo legislativo reservado del Senado y al Secretario Administrativo la organización y pase al Presidente de los presupuestos de sueldos y gastos-, no sirven para justificar la resolución en crisis, porque la naturaleza de la actividad que se les impone en ellos es completamente distinta a la eficiencia de la gestión se vea disminuida, comprometida o alterada.

V. Quinto Agravio: La omisión de publicar los decretos parlamentarios y administrativos no vulnera el derecho a la información requerido por el art. 42 de la Constitución Nacional. Las asociaciones actoras no están enfocando actos de gobierno, sino actos orgánicos internos, que corresponden exclusivamente a la administración y gestión institucional del Senado. No se solicitó información sobre el debate que precede a la sanción de una Ley Nacional, ni explicaciones sobre la labor parlamentaria o cuestiones análogas, sino sobre la actividad administrativa que queda en la esfera de reserva del organismo. Los amparistas y la juez confunden el derecho a la información y la publicidad de los actos de gobierno, con la publicación de herramientas y dispositivos normativos internos. Además la implementación del sistema informático que permita colocar en Internet la totalidad de los decretos administrativos y parlamentarios dictados desde marzo 2003 hasta la fecha no es algo que pueda hacerse de un día para otro, sin mayor erogación o trastorno, pues debe reunírseles físicamente hasta producir las modificaciones tecnológicas de gran envergadura, pasando por la reestructuración de la página web oficial del Senado, dotando al sistema de una adecuada protección contra el ingreso de hackers, lo que no se logrará sino después de arduos meses de trabajo.

VI. Sexto Agravio: La nojudiciabilidad de la cuestión debatida:

El asunto traído a debate excede la competencia jurisdiccional y la posibilidad de revisión judicial. El Senado dicta para sí mismo su propio reglamento y es el único destinatario de las normas que contiene, que no se hallan destinadas a regir a terceros ni a trascender el ámbito institucional de éste. La decisión recurrida constituye un avance respecto de su organización interna y a su libertad de autodeterminación administrativa interna. Los jueces no pueden

rever la forma, justicia o acierto con que los demás poderes ejercer sus facultades privativas, lo que es un principio fundamental del sistema de división de poderes.

VII. Séptimo Agravio: Se revoque la imposición de costas y la regulación de honorarios por insólita y abultada.

Las costas deben imponerse en el orden causado, pues se dan en al f especie los extremos que permiten apartar el principio objetivo de la derrota procesal, teniendo en cuenta que al momento de la traba de la litis el Senado ya estaba dando cumplimiento a lo que a la postre constituyó la parte dispositiva de la sentencia. En subsidio solicita se reduzca el monto de los honorarios regulados a los letrados de las actoras, por no guardar las pautas de mesura y razonabilidad que deben regir en la materia. Agregó que la acción no ofrece una complejidad, envergadura jurídica o una extensión temporal que justifique la suma de dinero impuesta.

Corrido el traslado de los agravios, el apoderado de las adoras lo contestó a fs. 135/132 vta. En tanto el señor Fiscal General se expidió a fs. 134/141 por la revocación del fallo recurrido.

IV. La ley 16.986 no ha sido derogada por la reforma constitucional de 1994, en tanto no se oponga a los recaudos de admisibilidad de la acción de amparo establecidos por aquélla (cfr. Sala I en autos "Soñez", del 22/12/94, "Ositiansky", del 26/10/95, "Toscano" y "Ruiz de Arechavaleta", ambas del 22/12/95, "Aydin", del 21/5/96 "Asociación Bancaria", del 1/10/96; y esta Sala en "Ortíz Almonacid", del 22/4/97 (LA LEY 1998-B, 590; DJ 1998-2, 58); "Gómez Pellón ", 8/8/00). Entre los recaudos de admisibilidad que permanecen vigentes aún después de la reforma, se encuentra el plazo de caducidad de la acción de amparo establecido por el art. 2, inc. e) de la ley 16.986, cuyo término de 15 días ha sido considerado razonable (cfr. plenario de la Cám. Nac. Civ. y Com. Fed. "Capizzani de Galdi", y Sala I del fuero, "Carlos Berisso S.C.A.", del 3/6/99; Consid. III.I; "Villafañe, Rita Micaela Alejandra c/UBA -Dir. Gral. de Obra Social- DOSUBA Disp. 59/00 s/amparo ley 16.986", del 28/02/02 y "Miling. SA, del 25/9/03, entre otros.

Tal criterio, que guarda congruencia con la estrictez del amparo, no puede ser de plano aplicable a todos los supuestos, sino que es necesario que se precise en cada caso, puesto que de lo contrario, se arribaría a soluciones reñidas con la justicia.

En ese contexto jurídico, si bien es admisible que pueda sostenerse que cuando se cuestionan actos de alcance general el plazo de caducidad comience a contarse desde su publicación (cfr. "Fallos"; 307:1054 y 317:1655, consid. II), ello no significa que, a través del juego armónico de lo preceptuado en los arts. 1° y 2°, inc. e) de la ley 16986, se descarten de plano las particularidades de cada caso (cf. Sala I, "in re" "La Segunda ART", del 20 de junio 2000 y "Milling SA ya citado).

Más allá que los requisitos de admisibilidad formal deben ser apreciados con estrictez, "en caso de dudas sobre el inicio del plazo de caducidad, parece conveniente atenerse a lo que sea más propicio para los reclamantes, si éstos han actuado con una celeridad razonable, de acuerdo con las particularidades de cada caso, pudiendo incluso llegar a excluirse, a su respecto, la aplicación del art. 2, inc. e) de la ley 16986 (conf. Sagúes, Néstor Pedro, "Derecho Procesal Constitucional, Acción de amparo", 2a. ed., Buenos Aires, 2988, p. 266, ver también del mismo autor "El plazo de caducidad de la ley de amparo ante la reforma constitucional", JA del 5/4/00, comentario al plenario "Capizzno de Galdi, en Morillo, Augusto Mario y Vallefín, Carlos A "El amparo Régimen Procesal", 3a. Ed. La Plata 1998, p. 44, Sala I, en fallos "La Segunda ART", y "Miling SA", antes cit.).

Las particularidades de la situación analizada en autos autorizan en la especie a apartar el rigor formal que la aplicación del plazo de caducidad de la acción de amparo establecido en el art. 2, inc. e) de la ley de amparo supone, ya considerar, por ende, la interposición de la acción tempestiva.

Ello es así, pues en autos se acusó al demandado de omitir las publicaciones reglamentariamente por él establecida en relación los decretos administrativos y parlamentarios en su sitio de Internet; observándose la reiteración de esa conducta omisiva

hasta el presente para los decretos emitidos con anterioridad al mes de agosto de 2004, - según reconoce el propio apelante y fue evaluado por la sentenciante-.

Además, si bien el Reglamento del H. Senado de la Nación - que obligó a esa publicación a los Sres. Secretarios Parlamentario y Administrativo (conf. arts. 44 incs. a) y 50 incs. c), entró en vigencia el 3 de marzo de 2003, y la presentación en sede administrativa de las actoras, por la cual solicitaron "se cumpla con la obligación de publicar, en el sitio de Internet de la Honorable Cámara de Senadores, los decretos de carácter administrativo y parlamentario emitidos por la Presidencia del Cuerpo, hasta el 14 de mayo de 2004 y los que se emitan desde esa fecha en adelante" (Conf. fs. 51/53), data del 19 de mayo del año siguiente, no puede interpretarse que las actoras hayan incurrido en una demora irrazonable en exigir el cumplimiento de las normas reglamentarias, sino antes bien que, esperaron un lapso prudencial -de un poco más de un año-, para formular su petición en tal sentido, aguardando el cumplimiento espontáneo del demandado.

Por ende, el punto de partida del plazo de caducidad de la acción no pudo ser otro que aquél en que se formalizó la presentación de las actoras en sede administrativa, por lo que la interposición del amparo deducido antes del vencimiento los 15 días hábiles establecidos por el art. 2, inc. e) de la ley de amparo, contados a partir de aquélla (el 4 de junio de 2004: Conf. cargo al pie de fs. 17 vta.), resulta oportuna.

V. El art. 43 del texto constitucional solamente apodera a sujetos distintos del "afectado" directo, esto es, al Defensor del pueblo y a las asociaciones que propendan a la tutela de los derechos de incidencia colectiva en general, a promover la acción diseñada en su primer párrafo; no obstante lo cual resulta evidente que tal acción procede únicamente cuando un acto u omisión de autoridades públicas o de particulares en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley (Sala V "in re" "Consumidores Libres Coop. Ltda. de Prev. Serv. de Acc. Com. C. E.N. -Dto. 702/95-s/amparo ley 16.986, del 20/10/95 -LA LEY 1995-E, 470; DJ 1996-1, 337-).

La presente acción se halla dirigida, como ya se señaló, a que se condene al demandada "a publicar en el sitio e Internet de la H. Cámara de Senadores los decretos de carácter parlamentario y administrativo emitidos por la Presidencia del Cuerpo, tal como le fuere solicitado en la presentación administrativa realizada por las instituciones demandantes con fecha 19 de mayo de 2004 (Conf. punto II "Objeto" del escrito de inicio de fs. 2/17 vta.).

Esa demanda ha sido incoada por el Centro de Implementación de Políticas Públicas y el Crecimiento (CIPPEC) y la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, (ICIJ), ambas asociaciones civiles que se encuentran autorizadas para funcionar con carácter de persona jurídica en los términos del art. 33, 2da. Parte, inc. 1° del Código Civil, conforme resoluciones de la Inspección General de Justicia no 231/03, y no 666/00, respectivamente (Confr. en copia a fs. 45/48); y se dirigió contra el Estado Nacional, Honorable Senado de la Nación, órgano este último que, junto a la Cámara de Diputados, conforman uno de los poderes del Estado -Poder Legislativo- conforme al art. 44 de la Constitución Nacional.

Ello involucra la consideración de las competencias asignadas al respectivo órgano, mediante normas de diversa jerarquía, que adquieren especial relevancia cuando, como en el presente, se trata del ejercicio de competencias propias del ejercicio de la función administrativa.

En el caso, las partes se hallan contestes en que la función involucrada -publicación en la página web del Senado de la Nación de los decretos parlamentarios y administrativos- supone el ejercicio de la función administrativa, más allá de la naturaleza administrativa o legislativa que trasunte la expresión de la voluntad de dicho órgano a través del dictado de los referidos decretos-. Ese ejercicio bien puede entenderse de ejercicio obligatorio (arg. art. 3°, LPA), en la medida en que el cometido en particular surja, expresa o implícitamente, de una norma jurídica.

Desde tal perspectiva, a fin de encuadrar adecuadamente los agravios esgrimidos por el demandado debe evaluarse, en primer lugar, la existencia o inexistencia de una norma

atributiva de competencia que le imponga -o, en su caso, le prohíba- dar a conocer la información requerida. Sólo mediante tal análisis, y, además, en la medida en que haya un derecho subjetivo transgredido de las adora, podrá inferirse la existencia de controversia, que, en su caso, deberá ser evaluada a fin de determinar si la misma es o no justiciable.

VI. La conclusión de la juez de grado en cuanto a que la publicación en el sitio de Internet de los decretos administrativos y parlamentarios constituye una obligación de los Secretarios Administrativo y Parlamentario, según lo preceptuado por los arts. 44, inc. a) y 50, inc. c) y concordantes del Reglamento Interno del H. Senado de la Nación, apoyada en la interpretación literal y la exégesis formulada sobre las distintas formas gramaticales y verbales de esas normas y su comparación con otras tomadas como ejemplo para justificar esa conclusión ha sido acertada; y debe mantenerse ante la generalidad de los agravios formulados en este aspecto que sólo reeditan cuestiones ya propuestas y descalificadas en la instancia anterior.

VII. También debe mantenerse el argumento del falto relativo a que la omisión de la referida publicación de los decretos parlamentarios y la publicación parcial de los decretos administrativo, -según denunció el demandado como hecho nuevo a fs. 90/93-, en contra de lo dispuesto por el Reglamento del Senado de la Nación vulnera el derecho a la información reconocido en el art. 42 de la Constitución Nacional.

Esta Sala ya ha tenido ocasión del expedirse en varias oportunidades respecto al reconocimiento de ese derecho en nuestro ordenamiento jurídico.

En ellas aludió a que el principio de publicidad de los actos de gobierno constituye uno de los pilares de todo gobierno republicano (González Calderón, Derecho Constitucional Argentino-Historia, teoría y jurisprudencia de la Constitución, 3ra. ed. corr. y aum., Lajouane y Cía., Buenos Aires, 1930, t. I, p. 428) (confr. está Sala "in re" "C.P.A.C.F. c. E.N.", del 27/2/04 y "Fundación Poder Ciudadano c. En - Presidencia de Provisional del H: Senado s/amparo ley 16986", del 29/11/04). ...

Y existen, según lo ha reconocido Sala en dichos precedentes, diversas normas que colocan, en cabeza de los órganos y entes del Estado, el deber de, en principio, dar a conocer información.

En tal sentido, destacó:

1. El art. 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho de buscar, recibir y difundir información e ideas de toda índole; según el art. 1.1. de dicha Convención, los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos allí reconocidos y a garantizar su libre ejercicio. Pesa, por ende, en cabeza del Estado -y, por ende, en sus órganos y entes- el respetar aquel derecho de buscar, recibir y difundir información.

2. El art. 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que recepta la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones, pudiendo hallarse sujeta a restricciones que deberán estar expresamente fijadas por la ley en pos de la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. En el presente caso, el demandado no ha acreditado tales restricciones, por lo que cabe estarse a lo que prescribe el art. 2.1. de dicho Pacto, esto es, que cada uno de los Estados Parte se compromete a respetar y a garantizar los derechos reconocidos en el mismo, compromiso que pesa también sobre el demandado.

Estos tratados internacionales poseen rango constitucional (art. 75, inc. 22, C.N.) y, en las condiciones señaladas, resultan aplicables al demandado. Por ende, este se halla bajo el deber de dar a conocer, en principio, la información solicitada, máxime cuando no acredita la existencia de una restricción emanada de ley previa, como podría -por vía de hipótesis- haber sido la emergente del art. 11 de la ley 11.672 complementaria permanente de presupuesto.

VIII. Dado lo expresado precedentemente, debe indagarse, ahora, en la cuestión de si asiste a las actoras alguna clase de derecho a la información cuyo develación persiguen, derecho cuya vulneración provoca la controversia.

El Centro de Implementación de Políticas Públicas E y C. contribuir de manera significativa a consolidar una sociedad democrática, justa y en crecimiento integrada constructivamente a la comunidad de naciones, donde cada ciudadano pueda desarrollar su potencial en libertad. Para ello, la fundación promueve el análisis riguroso, el diseño estratégico y la implementación electiva de políticas públicas en los distintos niveles de gobierno, ayudando al Estado a cumplir sus Funciones de manera electiva y eficiente y sirviendo como fuente permanente de consulta para la implementación de políticas públicas. En particular, se propone: a) informar a la sociedad civil a través de seminarios, publicaciones y otros medios para acercarle instrumentos permitan incrementar su capacidad de control y evaluación de las políticas del Estado (...), etc. (fs. 28/29).

Por su parte, la coactora, cuyos objetivos estatutarios obran agregados a fs.38/44 cuenta, entre sus cometidos, "la creación de un espacio de activismo y control ciudadano, destinado a promover el fortalecimiento institucional y la construcción de la ciudadanía comprometida con el respecto de los derechos fundamentales... En particular defender (...) los derechos reconocidos en la Constitución Nacional y aquellos de incidencia colectiva (...).

Por ende, pudo razonablemente concluirse que esta intervención, en sede judicial, enderezada a lograr la publicación de decretos emitidos por el H. Senado de la Nación tendiente a lograr una mayor transparencia en ejercicio de la función administrativa en el ámbito de dicho órgano, comprende, razonablemente, la obtención de la información involucrada a fin de que se cumpla con la aludida publicidad.

En el caso, según surge autos, las actoras no obtuvieron remedio alguno en sede del organismo demandado en relación al cumplimiento por parte del Secretario Parlamentario de la publicación establecida reglamentariamente de los decretos de esa índole (confr. fs. 50/53), por lo que se han visto privadas de poder concretar sus objetivos en cuanto al acceso a la información que solicita.

Ello devela, en el caso, la existencia de afectación de un derecho subjetivo pues la no provisión de la información requerida cobra relevancia a efectos de los intereses esgrimidos, enderezados a cumplimentar sus objetivos estatutarios (arg. esta Sala, "C.P.A.C.F., cit., cons. VII).

En este escenario, pudo razonablemente interpretarse que dichas asociaciones se hallan dotadas de un derecho a la información a tenor de los propósitos, finalidades o competencias que poseen (arg. esta Sala, "Tiscornia Sofía y otro c. E.N. - M° del Interior y otro s/amparo", causa: 28.833/96, del 17/12/97; C.P.A.C.F., cit.), y el ejercicio de ese derecho depara, en principio, el acceso a la información solicitada.

Dicho derecho, si bien no enumerado expresamente en la Norma Fundamental (en igual sentido. Sala 1, "Fundación Accionar Preservación Ambiente Sustentable c. Comité Ejecutor Plan GayM Cuenca Matanza-Riachuelo y otro s/amparo", del 16/4/02, cons. X.3), ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte Suprema como derecho de naturaleza social, que garantiza a toda persona -física o jurídica, pública o privada- el conocimiento y la participación en todo cuanto se relaciona con los procesos políticos, gubernamentales y administrativos (conf. doct. "Vago, Jorge Antonio c/ Ediciones de La Urraca SA. y otros", Fallos 314:1517, del 19/11/91), y se evidencia -conforme señalara el Alto Tribunal-, en tanto enderezado a la obtención de información sobre los actos públicos (arts. 14 y 32 de la Constitución Nacional), como inherente al sistema republicano ya la publicidad de los actos de gobierno ("Urteaga, Facundo", Fallos: 321: 2767, del 15/10/98, voto del Dr. Carlos S. Fayt - LA LEY, 1998-F, 302; RCyS, 1999-1086-).

IX. Se ha corroborado, pues en autos que el pedido de las asociaciones actoras, efectuado el 19 de mayo de 2004, en sede del Honorable Senado de la Nación, apunta a obtener información a través del cumplimiento de la publicación establecida reglamentariamente en lo atinente, en lo sustancial, a decretos administrativos y parlamentarios emitidos a partir del 14 de mayo de 2004.



No empece a ello el hecho nuevo denunciado por la representación de la Asociación Civil por la igualdad y la Justicia (ACIJ) en relación al cumplimiento parcial de lo peticionado respecto a la publicación de los decretos administrativos emitidos a partir del 23 de agosto de 2004, según resulta de la página web del Senado ([www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)), pues lo cierto es que el demandado no sólo se opuso a ese hecho nuevo por considerar inoportuna su presentación, sino que, además, si bien ofreció como prueba informativa el expediente administrativo SA 1990-2004, caratulado "Publicación Decretos", iniciado a instancia del Sr. Secretario Administrativo, alegando que se encontraba en pleno trámite, tampoco ofreció hacerlo ante esta instancia.

X. Tampoco constituye óbice al progreso de la acción la circunstancia de que los actos cuya publicación se requiere versen sobre la ejecución de fondos presupuestarios, dado que se trataría de fondos contenidos en la ley anual, de presupuesto. Según establece el art. 75, inc. 8°, CN, la fijación anual del presupuesto general de gastos y cálculo de recursos de la administración nacional se basa en el programa general del gobierno y en el plan de inversiones públicas y según lo ha interpretado la Corte Suprema, a pesar de que las leyes de presupuesto a veces contienen disposiciones que no son sólo de naturaleza financiero-administrativa, sino también de otra naturaleza, aquéllas son leyes, en el sentido institucional de vocablo, con plenos efectos jurídicos (C.S.: "Zofracor". Fallos: 325: 2394, del 20/9/02; esta Sala, "Compagnie Air France", del 14/10/04).

Adujo también el demandado que develar la información requerida importaría dar a conocer actos internos de la Administración; agrega que, dado que la ley de presupuesto se publica, la información relativa al manejo "pormenorizado" de los fondos aprobados -en el caso, para el Honorable Senado de la Nación- no sería pasible de ser develada a la fundación actora.

Como se vio, no ha acreditado la demandada la vigencia de norma de rango -o incluso infralegal- previa que coloque bajo calificación o privilegio alguno la información táctica, financiera y normativa requerida.

Si bien la ley de administración financiera 24.156 no aparece como aplicable al organismo en virtud de lo prescripto en su art. 1°, pues sólo comprende al Sector Público Nacional, debe señalarse que el art. 9° de esa ley define al Poder Legislativo como "jurisdicción", y el art. 34 prevé que la jurisdicción Poder Legislativo continuará rigiéndose por las disposiciones contenidas en el artículo 16 de la Ley N° 16.432, que prevé -al igual que el art. 5°, 1er. párr. de la ley de Reforma del Estado II N° 24.629- que no habrá gasto sin recurso.

En forma paralela, la ley 25.152 de solvencia fiscal, prevé, en su art. 1°, que la misma es aplicable a todos los poderes del Estado nacional -por lo que el Legislativo se halla comprendido en sus efectos-. Y el art. 8° de dicha ley 25.152 permite acceder a una información expresamente calificada como "pública" por voluntad de Legislador: la ejecución presupuestaria en lo relativo a gastos y recursos hasta su último nivel de desagregación (art. 8°. inc. a)).

Además, el art. 8°, inc. m) prescribe que será también "pública" toda otra información relevante necesaria para que pueda ser controlado el cumplimiento, no solo de las normas del sistema nacional de administración financiera -en alusión al régimen de la ley 24.156, del cual la demandada se halla excluida- sino también de "las establecidas en la presente ley". Como "la presente ley" 25.152, aplicable al demandado, prevé que se podrá acceder a la información presupuestaria "hasta su último nivel de desagregación", es claro que la información desagregada hasta su máximo nivel es la que debe ser transmitida a la fundación actora.

Por ende, los incisos de la precitada norma poseen, también la virtualidad de permitir, a las actoras, conocer la información que solicitan. Ello depara que la información emergente de los respectivos actos -decisiones con o sin efectos hacia afuera de la Administración-, por decisión legislativa, son pasibles de develación a quien solicita el acceso a la información.

A su vez, las normas, el acceso a las cuales solicitan las asociones actoras, deben serle dadas a conocer pues no ha acreditado el demandado que pese sobre las mismas la calificación de

normas secretas o reservadas. Rige, entonces, la regla de que las normas jurídicas son de acceso público principio que no nace sino a la forma republicana de gobierno (art. 1º, CN) en la medida en que no se ha acreditado en la causa aquella previa restricción. Esa regla se aplica, sin distinciones, a la integridad de la norma de que se trate.

Las consideraciones y conclusiones a las que se arriba en este considerando tornan fútiles las alegaciones del demandado relativas a que la ley general de presupuesto se publica y las fundadas en que el manejo pormenorizado de los fondos aprobados para el Honorable Senado de la Nación son de su esfera de reserva, así como las relativas a la existencia de actos internos.

XI. Alega el demandado que no se está ante una controversia justiciable; agrega que, en el caso, se hallarían involucrados no ya actos de gobierno sino actos internos de la Administración.

Sin perjuicio de las consideraciones efectuadas en el considerando precedente, debe distinguirse, en el marco del agravio eximido, el alcance de la pretensión de las actoras. Esta pretende el cumplimiento de la publicación ordenada por el reglamento con la de obtener esa información y brindarla a la ciudadanía, mas de manera alguna pretende la revisión judicial de lo decidido -con alcance diverso- en los actos que el demandado denomina "actos internos".

De acuerdo con las consideraciones vertidas en los considerandos precedentes -en especial en punto a la competencia del demandado, su ejercicio y sus deberes, el derecho subjetivo vulnerado del actor, y las normas que obligan y proveen el remedio para acceder a la información requerida que, en el plano de la relación de causalidad puede y debe ser provista por el demandado-, la controversia planteada involucra dar a conocer información que se halla en poder del demandado.

El incumplimiento de la publicación ordenada por el propio demandando y la no provisión de la totalidad de la información solicitada por las actoras en su presentación en sede administrativa -sobre la cual no pesa calificación de reserva o secreto alguno- proyecta sus efectos hacia afuera de la Administración en el contexto reseñado afectándolas. Por ende, se trata de la dilucidación de las consecuencias de la negativa a proveer la información no obstante las mandas de linaje constitucional reseñadas, solicitada, a quien se halla habilitado, bajo sus estatutos, para requerirla y obtenerla. Ello, a fin de detectar la compatibilidad -de acuerdo con las circunstancias del caso- de tal negativa -que impacta en forma directa en las actoras- con las normas que, lejos de colocar la revelación de información requerida en la órbita de la disponibilidad sujeta a criterios de oportunidad o de conveniencia, la ubican -como se vio, y en principio- en la esfera de información cuya liberación a la ciudadanía no ha sido previamente prohibida o restringida.

Asimismo, aun cuando se admitiera que la información emergente de los respectivos actos pertenece a la esfera de reserva de la Administración, cabe señalar que tal pertenencia no veda, como regla, la interpretación judicial de las normas que confieren las respectivas facultades privativas de otros poderes para determinar su alcance, sin que tal tema constituya una "cuestión política" inmune al ejercicio de la jurisdicción ("Apoderados y electores de la Alianza Frente de la Esperanza", Fallos: 316: 972, del 13/05/93; "Chaco, Provincia del c. Estado Nacional", Fallos: 321: 3236, del 24/11/98; "Tomasella Cima, Carlos L. C. Estado Nacional - Congreso de la Nación (Cámara de Senadores) s/ acción de amparo", Fallos: 322:2370. del 24/11/98; "Bussi, Antonio Domingo c. Estado Nacional (Congreso de la Nación- Cámara de Diputados)", Fallos: 324: 3358, del 11/10/01; entre otros).

En el caso -y ello surge del análisis antes efectuado- tampoco se ha demostrado la vigencia de norma alguna que confiera la respectiva facultad privativa que -según el demandado- habría habilitado la previa reserva de la información. Por ende, deviene insustancial el análisis de la alegada cuestión política en los términos en que fuera planteada por el apelante.

XII. A mayor abundamiento, debe ponerse de resalto que es un principio jurisprudencial y doctrinariamente aceptado en el derecho argentino que, luego de su ratificación, los tratados internacionales se constituyen en fuente autónoma del ordenamiento jurídico interno, y la

Corte Suprema ha convalidado, en forma reiterada, la incorporación, al derecho interno, del derecho a la información, con fuente en los arts. 14 y 32 de la C.N. (C.S., Héctor R. c. Municipalidad de la Capital y otros", LA LEY, 1987-B-269; 15/5/86, "Campillay, Julio c/ La Razón y otros", LA LEY, 1986-C, 441; 19/11/91, "Vago Jorge c. Ediciones La Urraca S.A. y otros", LA LEY, 1992-B, 367; esta Sala, Tiscornia, Sofía", causa 28.833/96, del 17/12/97; "C.P.A.C.F. c. E.N", cit.).

Asimismo, sí bien en el ámbito de la Administración Pública Nacional, la Carta Compromiso del Ciudadano, DEC. 229/00, alude al derecho de la ciudadanía a obtener información clara, veraz y completa sobre las actuaciones desarrolladas por dicha Administración, sin distinguir entre actuaciones que trasuntan el ejercicio de la función administrativa y actuaciones de otra clase.

De otra parte, el derecho a una adecuada información surge de Gaudium et Spes, par. 26 ("es necesario que se facilite... el derecho... a una adecuada información..."), de Pacem in Terris, par. 12 ("el hombre exige... la posibilidad de buscar la verdad libremente y, dentro de los límites del orden moral y del bien común, ...disponer de una in Formación objetiva..."); incluso se ha señalado que la información es objeto de un derecho natural, receptado -normativamente- por primera vez, en la Declaración Universal de Derecho Humanos de la Organización de las Naciones Unidas el 10/12/1948, en su art. 19 (conf. Desantes Guanter, José María, La Información como Deber, Abaco, Buenos Aires, 1994, p. 23).

XIII.-La genérica imposibilidad táctica derivada de la complejidad de medios necesarios para abordar la publicación requerida, que adujo el demandado, no se exhibe como un inconveniente de tal magnitud que impida el cumplimiento de la manda judicial, en tanto no fue precisada debidamente ni avalada por ningún informe técnico que la acreditase.

Por tanto, oído el señor Fiscal General, se desestima la apelación, y se confirma la sentencia en recurso, salvo en cuanto a la imposición de costas que se imponen en ambas instancias en atención a las razones esgrimidas por el demandado en su memorial de agravios y las particularidades de la cuestión debatida (art. 68, segunda parte del CPCivil y art. 17 de la ley 16986); difiriéndose a la etapa de ejecución de sentencia la consideración por el juez de grado del cumplimiento parcial de la manda judicial en relación a la publicación de los decretos administrativos.

A los fines previstos por el artículo 109 RJN, se hace constar que se encuentra vacante el cargo de uno de los Jueces de esta Sala. - Jorge Esteban Argento. - Carlos Manuel Grecco.